



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.002.03.2019

Tekst jednolity*

Pani
Jolanta Zagórska
Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-
Usługowe LEKARO Jolanta Zagórska
Wola Ducka 70A, 05-408 Glinianka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/048 – Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 16 grudnia 2019 r.**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe LEKARO Jolanta Zagórska, Wola Ducka 70A, 05-408 Glinianka (dalej: „Przedsiębiorstwo LEKARO” lub „Przedsiębiorstwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Zagórska, przedsiębiorca, data rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej: 30 grudnia 1998 r. (dalej: „Przedsiębiorca”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przetwarzanie odpadów komunalnych w instalacji MBP. 2. Sposób postępowania z odpadami powstałymi po procesie przetworzenia w instalacji MBP.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia 9 sierpnia 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzanych przed/po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Damian Pazio, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/29/2019 z 11 czerwca 2019 r. 2. Krzysztof Dąbrowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/30/2019 z 11 czerwca 2019 r. 3. Waldemar Brodziuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/39/2019 z 27 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2a)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia działalność w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi przetwarzanymi w instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (dalej: „MBP”), prowadzoną przez Jolantę Zagórską w ramach Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowo-Usługowego LEKARO Jolanta Zagórska w latach 2016–2019 (do dnia 9 sierpnia 2019 r.).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Przedsiębiorca prowadził przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów komunalnych pochodzących z selektywnego zbierania odpadów bez pozwolenia zintegrowanego, wymaganego art. 201 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³ (dalej: „Poś”).

Zdaniem NIK, na zaistniałą sytuację znaczący wpływ miało niezakończone, długotrwałe postępowanie administracyjne w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego przez właściwe organy. Nieposiadanie przez Przedsiębiorcę wymaganego pozwolenia zintegrowanego skutkowało brakiem podstawy prawnej do zobowiązania go do spełnienia szeregu szczegółowych wymagań istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska, określanych przez właściwego terenowo marszałka województwa w ww. pozwoleniu, dotyczących m.in. warunków i sposobów magazynowania odpadów nieprzetworzonych i wytworzonych w instalacji MBP, rocznych limitów mocy przerobowych dla poszczególnych części instalacji MBP.

Przedsiębiorca nie złożył, na podstawie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o *odpadach*⁴ (dalej: „uod”), wniosku o zmianę wpisu w *rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami*, w związku z brakiem pozwolenia zintegrowanego. Brak aktualnego wpisu w rejestrze mógł wprowadzać w błąd przekazujących odpady co do uprawnień posiadanych przez Przedsiębiorcę w zakresie gospodarowania nimi, a szczególnie w zakresie przeniesienia odpowiedzialności za przyjęte odpady.

Ponadto stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- zapis obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów nie był przechowywany przez miesiąc od daty jego dokonania oraz zabezpieczony przed utratą, przez co nie zostały spełnione wymagania określone w art. 25 ust. 6b i 6e uod, a tym samym nie było możliwości weryfikacji sposobu magazynowania odpadów;
- Przedsiębiorca przywiózł zmieszane odpady komunalne, wytworzone poza obszarem tego regionu na obszar warszawskiego regionu gospodarki odpadami komunalnymi, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 8 uod, a następnie zbierał je poza miejscem wytwarzania, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 5 uod;
- Przedsiębiorca nie przekazywał gminom i przedsiębiorcom pełnych danych w informacji, o której mowa w art. 90a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach*⁵ (dalej: „ucpg”);
- Przedsiębiorca sporządzał karty przekazania odpadów, w przypadku przejmowania odpadów od innych posiadaczy odpadów, co było niezgodne z art. 69 ust. 1 uod, ponieważ karty przekazania odpadów powinny być sporządzane przez posiadacza odpadów, który je przekazuje;

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1454.

- ewidencję odpadów prowadzono niezgodnie ze stanem rzeczywistym, co stanowiło naruszenie art. 66 ust. 1 uod. Kontrola wykazała ujemny bilans mas odpadów w ewidencji prowadzonej przez Przedsiębiorcę, wystąpiły przypadki niesporządzania na bieżąco kart przekazania odpadów; brak było możliwości określenia masy odpadów przywożonych i wywożonych z terenu instalacji na podstawie danych z systemu wagowego. W konsekwencji, w trakcie kontroli NIK, nie było możliwe ustalenie rzeczywistej masy zmieszanych odpadów komunalnych, przekazywanych do instalacji MBP. Powyższe mogło mieć wpływ na wiarygodność danych, dotyczących osiąganych poziomów recyklingu i odzysku, przekazywanych w sprawozdaniach na podstawie ucpg.

NIK ustaliła, że Przedsiębiorstwo LEKARO wyposażone było w instalacje przeciwpożarowe, a pracownicy przechodzili wstępne szkolenie w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych. Sprawozdania roczne o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami w poprzednim roku kalendarzowym były przekazywane przez Przedsiębiorcę w terminie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przetwarzanie odpadów komunalnych w instalacji MBP

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały Nr 140/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego⁷ – „PPHU Lekaro Jolanta Zagórska, Sortownia odpadów komunalnych zmieszanych oraz zebranych selektywnie oraz część biologiczna do przetwarzania frakcji organicznej wydzielonej ze zmieszanych odpadów komunalnych, Wola Ducka, gm. Wiązowna” zostało ujęte jako regionalna instalacja w regionie warszawskim, a w załączniku nr 2 jako instalacja zastępcza.

Starosta Otwocki decyzją Nr 73/2017 z dnia 10 lutego 2017 r. orzekł wygaśnięcie pozwolenia Nr 597/2011 z dnia 20 września 2011 r. na wytwarzanie, odzysk, zbieranie i transport odpadów udzielonego Przedsiębiorstwu LEKARO. W uzasadnieniu Starosta stwierdził, że kwestie uregulowane w tym pozwoleniu zostały objęte następującymi decyzjami: pozwoleniem na wytwarzanie odpadów z uwzględnieniem odzysku i zbierania odpadów, dotyczące wytwarzania odpadów powstających w wyniku funkcjonowania instalacji do przetwarzania odpadów, przetwarzania odpadów w instalacji do produkcji paliwa alternatywnego, instalacji do przetwarzania odpadów budowlanych i gruzu, instalacji do przetwarzania odpadów wielkogabarytowych oraz zbierania odpadów⁸ i zezwoleniem na transport odpadów⁹. Ponadto w uzasadnieniu Starosta podał, że w części dotyczącej instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego wyżej wymienione pozwolenie na wytwarzanie, odzysk, zbieranie i transport odpadów wygasło na podstawie art. 193 ust. 2 Poś. Od powyższej decyzji Przedsiębiorstwo LEKARO wniosło odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, a następnie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: „WSA”), która została oddalona¹⁰. W dniu 29 stycznia 2019 r. Przedsiębiorca złożył skargę kasacyjną.

(akta kontroli str. 3-51, 291-320, 229-332)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Z dnia 18 września 2018 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023 (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 9057).

⁸ Decyzja Starosty Otwockiego Nr 302/2015 z dnia 8 września 2015 r.

⁹ Decyzja Starosty Otwockiego Nr 516/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r.

¹⁰ Sygn. akt IV SA/Wa 1686/18.

W dniu 12 września 2014 r. Przedsiębiorca złożył wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Decyzją z dnia 16 grudnia 2016 r.¹¹ Marszałek Województwa Mazowieckiego (dalej: „Marszałek”) udzielił – na czas nieoznaczony – pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do kombinacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów o zdolności przetwarzania ponad 75 ton na dobę, z wykorzystaniem obróbki biologicznej i obróbki wstępnej odpadów przeznaczonych do termicznego przekształcania, zlokalizowanej w miejscowości Wola Ducka, gm. Wiązowna. Wyżej wymieniona decyzja była trzykrotnie uchylona i przekazywana do ponownego rozpoznania organowi I instancji decyzjami Ministra Środowiska (dalej: „MŚ”) z dnia 11 kwietnia 2017 r., z dnia 12 czerwca 2018 r. oraz z dnia 1 października 2018 r. Dwie z nich w wyniku zaskarżenia ich do sądu administracyjnego przez Przedsiębiorcę zostały uchylone przez WSA odpowiednio wyrokiem z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 1422/17 oraz wyrokiem z dnia 27 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2062/18. Sprzeciw Przedsiębiorcy na decyzję MŚ z dnia 1 października 2018 r. został oddalony przez WSA wyrokiem z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 3115/18. Po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Przedsiębiorcy Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia 17 maja 2019 r., sygn. akt OSK 1327/19 skargę oddalił.

Przedsiębiorca wyjaśnił: *Po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2019 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 1327/19, przygotowywana jest modyfikacja wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego, tak aby wniosek ten zawierał wszystkie niezbędne elementy, które zostały przewidziane w nowelizacji ustawy o odpadach z dnia 20 lipca 2018 r. W tym temacie odbyło się również spotkanie robocze w Urzędzie Marszałkowskim celem omówienia niezbędnych do przygotowania modyfikacji.*

Podkreślamy, że postępowania o wydanie pozwoleń zintegrowanych prowadzone są obecnie według zmienionej procedury, która nakazuje uzyskanie m.in. zgód Straży Pożarnej i Inspekcji Ochrony Środowiska na funkcjonowanie instalacji, co jest skutkiem nowelizacji Ustawy o odpadach dokonanej Ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1592), a na chwilę obecną nie zostały wydane jeszcze rozporządzenia wykonawcze przewidziane w art. 43 ust. 8 Ustawy o odpadach (który wejdzie w życie 22 sierpnia 2019 r.) dot. zabezpieczeń pożarowych na terenie którym zlokalizowana jest instalacja. Opracowanie więc dokumentacji dot. zabezpieczenia p.poż instalacji jest bardzo trudne skoro nie wiadomo jakie warunki będą miały być spełnione w tym zakresie.

Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że we wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego trzeba obecnie wskazać:

- 1) maksymalną masę poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalną łączną masę wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w tym samym czasie oraz które mogą być magazynowane w okresie roku;*
- 2) największą masę odpadów, które mogłyby być magazynowane w tym samym czasie w instalacji, obiekcie budowlanym lub jego części lub innym miejscu magazynowania odpadów, wynikającą z wymiarów instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów;*
- 3) całkowitą pojemność (wyrażoną w Mg) instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów;*

¹¹ Nr 181/16/PZ.Z.

4) proponowaną formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 48a ustawy o odpadach.

Dodatkowo do wspomnianego wniosku podmiot jest zobowiązany dołączyć jak podaje art. 14 ust. 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. m.in. operat przeciwpożarowy oraz zaświadczenia o niekaralności.

Na chwilę obecną trwają więc prace nad ww. dokumentami / opracowaniami. Po ich zakończeniu zostaną one złożone Marszałkowi Województwa.

(akta kontroli str. 1224-1241)

Marszałek postanowieniem z dnia 10 marca 2017 r., znak: PZ-I.7222.59.2016.WŚ nadał decyzji z dnia 16 grudnia 2016 r. rygor natychmiastowej wykonalności, które zostało uchylone postanowieniem MŚ z dnia 28 kwietnia 2017 r., znak: DZŚ-III.285.10.2017.MS, ze względu na usunięcie decyzji z 16 grudnia 2016 r. z obrotu prawnego.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „MWIOŚ”), decyzją z dnia 28 października 2016 r., znak: OS-IN.7062.58.2016.WP orzekł o wstrzymaniu użytkowania przebudowanej instalacji do mechaniczno-biologicznego przetworzenia odpadów, wobec ujawnienia w ciągu 5 lat od oddania do użytkowania, że przy oddawaniu do użytkowania nie zostały spełnione wymagania ochrony środowiska określone dla nowo zbudowanych lub przebudowanych obiektów budowlanych, zespołów obiektów lub instalacji, o których mowa w art. 76 ust. 2 Poś i nie są one nadal spełnione, a inwestor nie dopełnił obowiązku poinformowania MWIOŚ o fakcie oddania do eksploatacji wyżej wymienionej instalacji. W ww. decyzji MWIOŚ określił termin wstrzymania użytkowania instalacji, uwzględniając potrzebę bezpiecznego dla środowiska zakończenia jej użytkowania, na dwa miesiące od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna. Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”), po rozpatrzeniu odwołania Przedsiębiorcy, decyzją z dnia 20 lutego 2017 r., znak: DliO-420/979/2016 uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej terminu wstrzymania użytkowania instalacji i wyznaczył nowy termin jej wstrzymania na dwa miesiące od dnia doręczenia niniejszej decyzji. Wykonanie decyzji GIOŚ zostało wstrzymane postanowieniem WSA z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1029/17. Sąd uznał, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji może zapobiec niebezpieczeństwu wyrządzenia Przedsiębiorcy znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Wyrokiem z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 1029/17 WSA uchylił decyzję GIOŚ z 20 lutego 2017 r. GIOŚ, po ponownym rozpatrzeniu odwołania od decyzji MWIOŚ, decyzją z dnia 5 października 2018 r., znak: DI-420/468/2018 utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. W wyniku wniesionej przez Przedsiębiorcę skargi, postanowieniem z dnia 17 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 3288/18 WSA wstrzymał wykonanie decyzji MWIOŚ z dnia 28 października 2016 r., a wyrokiem z dnia 12 lutego 2019 r. WSA w sprawie IV SA/Wa 3288/18 uchylił decyzję GIOŚ z dnia 5 października 2018 r. Od wyżej wymienionego wyroku GIOŚ złożył skargę kasacyjną z dnia 5 kwietnia 2019 r., znak: DP-420-207/2019/jw.

(akta kontroli str. 139-141, 159-160, 1067-1222, 1412-1454)

[...]*¹² [...]*

Przedsiębiorca wyjaśnił, że nie posiada obecnie prawomocnego pozwolenia zintegrowanego, tym samym nie obowiązują go limity masy odpadów dopuszczonych do wytworzenia w instalacji MBP.

¹² [...]*

(akta kontroli str. 1224-1230, 1543-1546, 3668-3779, 4379-4380)

W okresie objętym kontrolą Przedsiębiorca zawierał pisemne umowy na zagospodarowanie w instalacji MBP odpadów komunalnych, zgodnie z katalogiem odpadów z grupy 20 – odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie i podgrupy 15 01 – odpady opakowaniowe (włącznie z selektywnie gromadzonymi komunalnymi odpadami opakowaniowymi). Umowy zostały zawarte m.in. z zakładami usług komunalnych, gminami, podmiotami gospodarczymi.

(akta kontroli str. 366-375, 574-584, 898-908, 1692-1701, 1701-1912, 2167-4522)

Kontrolą szczegółową objęto 10 umów. Umowy zawierane były na okres od 10 dni do trzech lat. W ośmiu umowach podano limit miesięcznych przyjęć odpadów obowiązujący w ramach zawartej umowy. W jednej z umów podano masę odpadów do zagospodarowania z określeniem dziennej ilości odpadów przewidzianych do odbioru, a w jednej całkowitą masę odpadów do zagospodarowania.

(akta kontroli str. 329-420)

Ewidencja odpadów przyjmowanych i przewarżanych w instalacji MBP prowadzona była z zastosowaniem kart przekazania odpadów i kart ewidencji odpadów.

(akta kontroli str. 1627-1662, 2457-3467)

Indywidualny numer rejestrowy w rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami został nadany Przedsiębiorstwu LEKARO z urzędu przez Marszałka Województwa Podlaskiego pismem z dnia 23 lutego 2018 r., znak: DOS-II.7245.4.127.2018.

Według stanu na dzień 10 lipca 2019 r. w zakresie wskazanym w art. 52 ust. 2 uod rejestr zawierał nazwę podmiotu oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP). W dziale XI podano informacje o decyzjach związanych z gospodarką odpadami, w tym o pozwoleniu zintegrowanym wydanym na czas nieoznaczony przez Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 16 grudnia 2016 r., znak: PZ-I.7222.59.2016.WŚ oraz informacje o braku wdrożenia systemu jakości i systemu zarządzania środowiskowego.

(akta kontroli str. 431- 441, 3236)

Nadany przez Marszałka Województwa Podlaskiego numer rejestrowy był umieszczany na kartach przekazania odpadów.

(akta kontroli str. 1681, 1692-1695)

[...]*

(akta kontroli str. 442-573, 1016-1022, 1457-1467, 2445-2453, 4654)

NIK stwierdziła w 2015 r. i 2016 r. wystąpienie na terenie instalacji dwóch pożarów. W obu przypadkach spaleni uległy odpady o kodzie 20 03 07 (odpady wielkogabarytowe – głównie pochodzenia drewnianego), w tym w 2015 r. ok. [...]*, zaś w 2016 r. ok. [...]*. Działania gaśnicze były prowadzone przez jednostki straży pożarnej wezwane na miejsce zdarzenia. Odpady¹³ powstałe w wyniku pożaru zostały każdorazowo niezwłocznie, po zakończeniu akcji gaśniczej, przekazane na składowisko odpadów w Kamieńsku.

¹³ [...]*

Przedsiębiorca każdorazowo informował o ww. pożarach MWIOŚ, który przeprowadził kontrole w trybie interwencyjnym¹⁴, w związku z wystąpieniem opisywanych zdarzeń.

W sprawie wystąpienia pożarów w okresie objętym kontrolą lub w latach wcześniejszych Przedsiębiorca wyjaśnił, że *Požary na terenie instalacji wystąpiły dwukrotnie w dn. 27.08.2015 r. i 12.09.2016 r. w miejscu deponowania odpadów. Przyczyną pierwszego było zaproszenie ognia przez pracownika ekipy budowlanej. Przyczyną drugiego było najprawdopodobniej podpalenie przez osobę trzecią. Od tego czasu w związku z prowadzeniem dodatkowych szkoleń, procedur i zabezpieczeń, żaden pożar nie miał miejsca na terenie zakładu.*

(akta kontroli str. 4037-4057)

[...]*

(akta kontroli str. 1023-1024, 1224-1241, 1692-1695, 4088)

W kontrolowanym okresie Przedsiębiorca przekazywał gminie i podmiotom odbierającym odpady komunalne informacje o cenie za zagospodarowanie 1 Mg odpadów.

(akta kontroli str. 421-427)

W okresie objętym kontrolą instalacja była pięciokrotnie kontrolowana przez MWIOŚ. Przyczynami podjęcia kontroli były: interwencje m.in. w sprawie magazynowania odpadów, użytkowania nowej instalacji bez wymaganych zgłoszeń, uciążliwości zapachowej i pylenia; pożar, który miał miejsce na terenie zakładu w 2016 r.; potwierdzenie na wniosek Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Olsztynie ilości odpadów przekazanych do odzysku na składowisko.

[...]*

(akta kontroli str. 600-754, 1245-1255, 5005-5033)

W okresie objętym kontrolą do instalacji MBP były przyjmowane do przetworzenia mechanicznego i biologicznego przede wszystkim odpady o kodach: 20 03 01, tj. zmieszane odpady komunalne oraz z podgrupy 15 01, w tym 15 01 06, tj. zmieszane odpady opakowaniowe.

(akta kontroli str. 3668-3780, 4381)

W latach 2017–2019 Przedsiębiorca przekazał terminowo Marszałkowi sprawozdania roczne o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami w poprzednim roku kalendarzowym. Zgodnie z wyżej wymienionymi dokumentami masa odebranych lub zebranych odpadów dla odpadu o kodzie 20 03 01 wyniosła:

[...]*

W okresie objętym kontrolą, zmieszane odpady komunalne dostarczane do Przedsiębiorstwa LEKARO pochodziły przede wszystkim z terenu gmin regionu warszawskiego. W 2016 r. wystąpił przypadek odbioru odpadów, wytworzonych na terenie gminy Mińsk Mazowiecki, należącej do regionu ostrołęcko-siedleckiego. Przy czym raportowana do Marszałka łączna masa odpadów poddanych w 2016 r. przetwarzaniu w instalacji MBP w Woli Duckiej 70a była niższa o 107,4 Mg od sumy mas odpadów odebranych i zebranych w omawianym okresie, tj. o masę odpadów pochodzących z terenu gminy Mińsk Mazowiecki.

¹⁴ W dniach 02-22.09. 2015 r. kontrola prowadzona była przez Delegaturę WIOŚ w Radomiu (protokół kontroli nr RA/179/2015); w dniach 14-20.09.2016 r. kontrola realizowana przez Delegaturę WIOŚ w Mińsku Mazowieckim (protokół kontroli nr MM/216/2016).

(akta kontroli str. 3368-3779, 3901-3922, 4381, 4979-4984)

W sprawie jakości przetwarzanych odpadów Przedsiębiorca wyjaśnił, że: *Świadomość mieszkańców jest raczej niska, w związku z powyższym do odpadów segregowanych wyrzucane są także inne odpady niesurowcowe np. styropian, bitumiczne. Najbardziej czystą frakcją jest szkło. Jakość dostarczanych odpadów z selektywnej zbiórki odpadów surowcowych jest taka, że bez doczyszczenia nie mogłyby być przekazane do żadnego recyklera. (...) Występują różnice, w jakości odpadów dostarczanych do instalacji, w zależności od miejsca ich wytwarzania. Odpady pochodzące z nowych osiedli mieszkaniowych charakteryzują się lepszą, jakością ze względu na wyższy poziom segregacji odpadów na tych osiedlach. Wyższy poziom segregacji odpadów obserwowany jest również w przypadku zabudowy jednorodzinnej. Te gminy, które prowadziły uprzednio kilkuletni proces wdrażania segregacji dostarczają obecnie odpady o zauważalnie wyższej jakości. Jako przykład mogę wymienić gminę Józefów i Warszawę - jako aglomerację miejską.(...) Niski poziom odzysku odpadów surowcowych ze zmieszanych odpadów komunalnych na poziomie do 2% dla wszystkich odpadów surowcowych wynika bezpośrednio z bardzo złej jakości odpadów komunalnych. Należy też podkreślić, że jest niskie zapotrzebowanie na odpady wielomateriałowe, w przeszłości ze względu na brak zapotrzebowania na te odpady, musiały one trafiać do paliwa alternatywnego.*

(akta kontroli str. 4215-4218, 4220-4224)

W Przedsiębiorstwie LEKARO nie opracowano ani nie wdrożono do stosowania regulacji wewnętrznych określających tryb oraz sposób prowadzenia ewidencji odpadów, archiwizacji dokumentacji dotyczącej przekazywania podmiotom informacji, o której mowa w art. 90a ucpg, w tym potwierdzeń nadania przesyłki w placówce pocztowej, a także prowadzenia pomiarów masy odpadów przy użyciu wag najazdowych.

Pracownik LEKARO działający z upoważnienia Przedsiębiorcy wyjaśnił, że: *Rejestr zawartych umów na odbiór, dostawę i przetwarzanie odpadów nie jest prowadzony, gdyż liczba odbiorców jest niewielka. Współpraca z odbiorcami odpadów nawiązywana jest po weryfikacji ich decyzji na odbiór/transport lub przetwarzanie odpadów pod względem zgodności z prawem oraz ew. wizytacji zakładu. Niejednokrotnie zdarza się, że po takiej weryfikacji współpraca (np. z recyklerami) prowadzona jest na podstawie ustaleń ustnych lub zleceń, a nie umów. Tego typu rejestr nie jest wymagany prawem i w przypadku niewielkiej ilości kontrahentów jest zbędny. Odnośnie regulacji dotyczących ewidencjonowania odpadów i archiwizacji dokumentacji wyjaśnił ponadto, że pisemna procedura nie jest opracowana i nie jest wymagana. W praktyce stosowane są wprost postanowienia właściwych rozporządzeń. Każdy pracownik odpowiedzialny za ewidencję odpadów przechodzi stosowne szkolenie i trening przy asyście doświadczonego pracownika.*

(akta kontroli str. 4372-4378)

W wyniku przetwarzania odpadów o kodach 20 03 01 oraz 15 01 06¹⁵ w części mechanicznej instalacji MBP wytwarzane były odpady o kodach: 15 01 01 – opakowania z papieru i tektury; 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych; 15 01 03 – opakowania z drewna; 15 01 04 – opakowania z metali; 15 01 05 – opakowania wielomateriałowe; 15 01 07 – opakowania ze szkła; 19 12 01 – papier i tektura; 19 12 10 – odpady palne (paliwo alternatywne); 19 12 12 – inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11. W wyniku przetwarzania w części biologicznej odpadów

¹⁵ Zgodnie z katalogiem odpadów.

o kodzie 19 12 12, wytwarzane były odpady o kodach: 19 05 03 – kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania); 19 05 99 - inne niewymienione odpady.

[...]*

(akta kontroli str. 1543-1546; 3668-3779)

[...]*¹⁶:

[...]*¹⁷ [...]*¹⁸ [...]*¹⁹ [...]*

[...]*

(akta kontroli str. 3668-3779; 4379-4381, 4979)

Przedsiębiorca wyjaśnił: *Spadki mas wynikają z procesów technologicznych, którym poddawane są odpady podczas przetwarzania. Podczas biologicznego i mechanicznego przetwarzania odpadów dochodzi do spadku masy w postaci odparowania wilgoci lub odpływu odcieków. Spadek masy może wynosić od kilku do kilkudziesięciu procent.*

(akta kontroli str. 1547-1600)

[...]*

(akta kontroli str. 3668-3779; 4379-4381)

Na terenie zakładu funkcjonował wizyjny system kontroli miejsca magazynowania odpadów, zapewniający całodobowy zapis obrazu. [...]* Zapis obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów był dostępny od sześciu do 14 dni od daty dokonania zapisu.

(akta kontroli str. 1690-1691, 4693)

System monitoringu wizyjnego w Przedsiębiorstwie był rozbudowywany w latach 2015–2018 r. W sprawie terminu uruchomienia wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów Przedsiębiorca zeznał: *Dokładnej daty nie jestem w stanie obecnie podać, ale na pewno był to moment, kiedy spełniałam wymagania ustawowe.* [...]*²⁰ [...]*

(akta kontroli str. 1672-1680, 4161-4162, 4176-4201)

Podczas oględzin instalacji MBP z udziałem specjalisty w dziedzinie gospodarki odpadami stwierdzono, że odpady o kodzie 20 03 01 były magazynowane na przymie, a ich stan nie wskazywał na dłuższe magazynowanie aniżeli 24h. Odpady nieprzetworzone i wytworzone, magazynowane poza halami oraz na placu magazynowym nie były zabezpieczone przed działaniem warunków atmosferycznych. Obie hale posiadały utwardzone podłoże z systemem odprowadzania odcieków do systemu kanalizacyjnego oraz system wentylacji mechanicznej, a wewnątrz nich były wydzielone strefy przyjęcia i wstępnego magazynowania odpadów przeznaczonych do przetwarzania.

(akta kontroli str. 1543-1546)

¹⁶ [...]*
¹⁷ [...]*
¹⁸ [...]*
¹⁹ [...]*
²⁰ [...]*

W sprawie wpływu warunków atmosferycznych na jakość wytworzonych i magazynowanych odpadów surowcowych, w tym w szczególności papieru, Przedsiębiorca wyjaśnił, że: *Warunki atmosferyczne nie wpływają negatywnie na jakość surowców wtórnych, tj. metali, szkła, plastiku. W przypadku papieru odpady magazynowane są w postaci zbelowanej do momentu zebrania ilości transportowanej. Przekłada się to na skrócony czas magazynowania, zaś ich zbelowanie i ustawianie w słupkach ogranicza możliwości ich zawilgocenia jedynie do warstwy wierzchniej i bocznych, które i tak ciężko nasiąkają z uwagi na sprasowanie. Z tego co wiem recyklerzy również magazynują odpady bez zadaszenia.*

(akta kontroli str. 1672-1680)

Czas magazynowania odpadów odebranych lub zebranych przed przetworzeniem oraz wytworzonych przed transportem nie był ewidencjonowany. Przedsiębiorca wyjaśnił: *Czas magazynowania odpadów o kodzie 20 03 01 staramy się minimalizować, aby zakład nie powodował uciążliwości odorowej i nie był inwazyjny dla środowiska. Jeżeli występowały dłuższe okresy magazynowania to wynikały z różnych przyczyn np. brak prądu, czynnik ludzki. Ale były także przypadki, że odpady były przetworzone w krótszym terminie niż 24 h. (...) Co do zasady odpady danego rodzaju przetwarzane są łącznie. W przypadku dużych dostawców jak np. odpady pochodzące z m. st. Warszawy na mocy umów zawartych z MPO Warszawa przetwarzane są niezależnie. W takim przypadku magazynowanie odpadów odbywa się oddzielnie.*

(akta kontroli str.1547-1600, 4157-4168, 4088)

Przedsiębiorca wyjaśnił, że określenie maksymalnej pojemności magazynowej w decyzjach nie było wymagane. Pojemność placów magazynowych była określona, jeżeli zachodziła taka potrzeba, na podstawie wieloletniego doświadczenia w zakresie gospodarki odpadami, a maksymalna masa odpadów, którą można magazynować na terenie zakładu będzie określona na potrzeby operatu przeciwpożarowego.

(akta kontroli str. 1672-1680)

[...]*

(akta kontroli str. 4541)

Wystąpiły luki w numeracji kwitów wagowych wskazanych w raportach z systemu wagowego za okresy rozliczeniowe: marzec 2018 r., kwiecień 2018 r., listopad 2018 r., marzec 2019 r., maj 2019 r., czerwiec 2019 r. oraz lipiec 2019 r., tj. brak danych o 146 kwitach wagowych o symbolu MW oraz o 215 kwitach wagowych o symbolu MP.

Pracownik LEKARO działający z upoważnienia Przedsiębiorcy wyjaśnił, że: *Sposób nadawania numeracji kwitów wagowych przez system wagowy nie jest mi znany. Możliwe, że luki wynikają z ważeń błędnych, niezakończonych lub pustych, tj. z błędów pracownika, który np. mógł dwukrotnie zważyć wjeżdżający pojazd, przez co jedno ważenie nie zostało zakończone.*

(akta kontroli str. 4372-4378)

Pracownik obsługujący wagi najazdowe zeznał m.in., że (...) *Nie ma możliwości podwójnego zważenia (na wjeździe bez względu na którą wagę wjeżdża) tego samego pojazdu czyli dwukrotnie nie można go zważyć i wprowadzić do systemu w czasie rozpoczętego procesu ważenia, aż do czasu jego zakończenia. (...) Program nie nadaje kolejnego numeru kwitu i wyłącznie alarmuje o próbie zważenia*

tego samego pojazdu przed zakończeniem ważenia. Pojawia się komunikat na ekranie komputera o próbie drugiego ważenia. (...) Puste ważenia zdarzają się, gdy kierowca wjeżdża na plac z towarem i wychodzą jakieś nieprawidłowości, np. radioaktywność, i wtedy jest on odsyłany z tym ładunkiem i ważony na wyjeździe i dostaje kwit wagowy na zerową masę. Niezakończone ważenia kończą się najczęściej dnia następnego w przypadku naszych kierowców, a w przypadku firm zewnętrznych ważenia muszą zakończyć się w tym samym dniu.(...).

(akta kontroli str. 4569-4571)

Dane z systemu wagowego nie były przekazywane automatycznie do systemu ewidencji odpadów. Masa odpadów była wprowadzana do systemu ewidencji odpadów przez pracownika ręcznie na podstawie zestawień z systemu wagowego, tj. wcześniej wystawionych kwitów wagowych.

(akta kontroli str. 1672-1680)

W raportach z systemu wagowego dla miesięcy: marzec 2018 r., kwiecień 2018 r., listopad 2018 r., marzec 2019 r., maj 2019 r., czerwiec 2019 r. oraz lipiec 2019 r. stwierdzono w przypadku 1924 kwitów²¹ wagowych spośród 50 374 badanych brak korelacji pomiędzy numeracją kwitu wagowego, a datą i godziną zakończenia procesu ważenia (W1 oraz W2).

Stwierdzono zauważalny wzrost rozbieżności w numeracji kwitów wagowych pod koniec okresu rozliczeniowego, tj. miesiąca kalendarzowego (kwity wystawiane w terminie wcześniejszym mają numerację wyższą od kwitów wystawianych w terminie późniejszym).

(akta kontroli str. 4075-4076, 4341-4371)

Pracownik LEKARO działający z upoważnienia Przedsiębiorcy wyjaśnił, że: *Sposób nadawania numeracji kwitów wagowych przez system wagowy nie jest mi znany i nie wiem czy jest zależny od daty. Możliwe, że rozbieżności wynikają z nadpisywania ważeń błędnych, niezakończonych lub pustych. Wiem, że modyfikacja nr kwitu wagowego nie jest możliwa.*

(akta kontroli str. 4372-4378)

W raportach z systemu wagowego stwierdzono także 2006 przypadków kwitów wagowych, dla których zarejestrowano taki sam czas pomiaru masy pojazdu W1 oraz W2, co oznacza, że pusty i załadowany odpadem pojazd, np. 20 Mg, ważony był o tej samej porze, tj. jednocześnie.

[...]*

(akta kontroli str. 4074-4075, 4341-4378, 4639-4641)

Pracownik obsługujący wagi w sprawie częstotliwości wprowadzania do systemu danych z nocnych ważeń zeznał m.in., że sporadycznie zdarzają się takie sytuacje w ciągu miesiąca. W sprawie możliwości wprowadzenia identycznych czasów pomiaru W1 oraz W2 do systemu wagowego zeznał min. (...) *Dane z formularza wprowadzam do systemu i podaję godzinę ważenia na stan ich wprowadzenia. Przy ręcznym wprowadzeniu czas wjazdu i wyjazdu jest bardzo zbliżony. Nie stwierdziłem aby czas pomiaru na wjeździe i wyjeździe był taki sam.*

(akta kontroli str. 4569-4571)

²¹ 813 przypadków dla kwitów wagowych o symbolu MW, 1111 przypadków dla kwitów wagowych o symbolu MP.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych w instalacji MBP stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przedsiębiorca przetwarzał w instalacji MBP, posiadającej status instalacji regionalnej, zmieszane odpady komunalne oraz odpady komunalne pochodzące z selektywnego zbierania odpadów komunalnych bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, co było niezgodne z art. 201 Poś.

Ponadto Przedsiębiorca nie złożył wniosku o zmianę wpisu w rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, w związku z uchycieniem decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 16 grudnia 2016 r. udzielającej pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do kombinacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, co było niezgodne z art. 59 ust. 1 uod.

Odnosnie prowadzenia działalności bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego Przedsiębiorca wyjaśnił: *Instalacje MBP były prowadzone w regionie bez decyzji również przez firmy tj. Remondis, MZO Pruszków czy Hetman (czyli łącznie z Lekaro, cztery z pięciu instalacji regionalnych w regionie). Brak decyzji nie wynikał z bezczynności lub winy Lekaro, lecz z:*

- *opieszłości Marszałka Województwa w wydaniu decyzji,*
- *protestów pseudo organizacji finansowanych przez podmioty konkurencyjne*
- *negatywnym decyzjom Ministra Środowiska, często będącym wbrew wyrokom sądu.*

Wszystkie te ww. instalacje, w tym Lekaro kontynuowały więc działalność, celem:

- *realizacji zawartych kontraktów i uniknięcia kar z tytułu niewywiązania się z nich*
- *zagwarantowania ciągłości odbioru od mieszkańców i zagospodarowania odpadów z regionu*
- *uniknięcia zagrożenia sanitarno-epidemiologicznego w regionie*

RIPOK PPHU LEKARO jest jedną z 4-ech instalacji RIPOK mających prawo zagospodarowywać odpady komunalne w regionie warszawskim. Jest to też instalacja o największej mocy przerobowej. Brak instalacji PPHU Lekaro w systemie gospodarki odpadami w regionie powodowałby niedobór mocy przerobowych w 2018 r. w wysokości ok. 110 623 Mg tj. taka ilość odpadów w ciągu roku nie miałaby być gdzie zagospodarowana. Po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (...), przygotowywana jest modyfikacja wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego, tak aby wniosek ten zawierał wszystkie niezbędne elementy, które zostały przewidziane w nowelizacji ustawy o odpadach z dnia 20 lipca 2018 r. W tym temacie odbyło się również spotkanie robocze w Urzędzie Marszałkowskim celem omówienia niezbędnych do przygotowania modyfikacji.

(akta kontroli str. 52-228, 1224-1230)

Zgodnie z art. 201 ust. 1 Poś pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw²² prowadzący instalację MBP do przetwarzania odpadów komunalnych zobowiązany był uzyskać pozwolenie zintegrowane do 1 lipca 2015 r.

Należy podkreślić, że wyrokiem z dnia 17 maja 2019 r., sygn. akt II OSK 1327/19 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Przedsiębiorcy od wyroku WSA oddalającego sprzeciw Przedsiębiorcy na decyzję MŚ uchylającą pozwolenie zintegrowane.

Według stanu na dzień 10 lipca 2019 r. w rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami w dziale XI, pkt 1 znajdowała się informacja o decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego w przedmiocie udzielenia Przedsiębiorcy pozwolenia zintegrowanego.

Odnosząc się do braku złożenia przez Przedsiębiorcę wniosku o aktualizację wpisu w rejestrze Przedsiębiorca wyjaśnił: *Wniosek aktualizacyjny o zmianę wpisu (...) nie był składany. Tak samo jak nie występowałam z wnioskiem do Marszałka Województwa Mazowieckiego o wpisanie tej decyzji.*

(akta kontroli str. 213-228, 432-441, 1547-1554)

Zgodnie z art. 59 ust. 1 uod podmiot wpisany do rejestru jest obowiązany do złożenia marszałkowi województwa wniosku o zmianę wpisu w rejestrze przez wypełnienie formularza aktualizacyjnego zamieszczonego na stronie internetowej, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 84, oraz w formie pisemnej, w przypadku zmiany:

- 1) informacji zawartych w rejestrze,
 - 2) zakresu prowadzonej działalności wymagającej wpisu do rejestru
- w terminie 30 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana.

W ocenie NIK skutkiem braku pozwolenia zintegrowanego było nieprzejmowanie odpowiedzialności przez Przedsiębiorcę, o której mowa w art. 27 ust. 3 uod, za przekazywane do instalacji odpady. Nie było również podstawy prawnej do zobowiązania Przedsiębiorcy do spełnienia szeregu szczegółowych wymagań istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska, a określanych przez właściwego terenowo Marszałka Województwa w pozwoleniu zintegrowanym, dotyczących m.in. warunków i sposobów magazynowania odpadów nieprzetworzonych i wytworzonych w instalacji MBP, rocznych limitów mocy przerobowych dla poszczególnych części instalacji MBP.

Natomiast, brak aktualnego wpisu w rejestrze mógł wprowadzać w błąd przekazujących odpady co do uprawnień posiadanych przez Przedsiębiorcę w zakresie gospodarowania odpadami, a szczególnie w zakresie przeniesienia odpowiedzialności za przyjęte odpady.

2. Zapis obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów był dostępny od sześciu do 14 dni od daty dokonania zapisu, co było niezgodne z art. 25 ust. 6b uod.
- Zgodnie z art. 25 ust. 6b uod zapis obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów przechowuje się przez miesiąc od daty dokonania zapisu. Ponadto, posiadacz odpadów obowiązany do uzyskania m.in. pozwolenia zintegrowanego uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest obowiązany do właściwego przechowywania i zabezpieczenia

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 1101.

zapisu obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów przed dostępem osób nieuprawnionych oraz jego utratą, w szczególności wskutek zniszczenia lub kradzieży zgodnie z art. 25 ust. 6e uod.

- Przedsiębiorca zeznał, że (...) Byłam przekonana, że kopie zapasowe zarejestrowanego obrazu są wykonywane, ja osobiście sprawami technicznymi nie zajmuję się. Dołożymy stań, aby niezwłocznie zapewnić archiwizację zarejestrowanego obrazu przez okres 1 miesiąca.

(akta kontroli str. 4157-4168)

3. Przedsiębiorca w 2016 r. na podstawie umowy z [...] * odebrała i przetransportowała na obszar warszawskiego regionu gospodarki odpadami [...] * Mg odpadów o kodzie 20 03 01 (zmieszane odpady komunalne), wytworzonych poza obszarem tego regionu, tj. z gminy Mińsk Mazowiecki, co było niezgodne z art. 20 ust. 8 uod.

Przedsiębiorca zeznał (...) Według mojej wiedzy moje postępowanie było zgodne z obowiązującymi przepisami, bo nieprzekroczona była odległość 60 km, tj. odległość od bazy do miejsc odbioru odpadów. Podkreślić chce, że tych odpadów z grupy 20 03 01 nie przetwarzałam. Umowę z [...] *. Wcześniej wszystkie odpady były zagospodarowywane w mojej instalacji, ale po zmianie przepisów tylko odpady z grupy 20 były tymczasowo magazynowane do momentu zgromadzenia odpowiedniej masy do jednego transportu i oddawane do właściwej regionalnej instalacji MBP w Siedlcach. Po zakończeniu tej umowy, później nie przystępowałam już do przetargu i nie odbierałam żadnych odpadów z grupy 20 z tego regionu. Transport odpadów do mojej instalacji był wyłącznie spowodowany koniecznością wykonania wcześniej uprzednio zawartej umowy.

(akta kontroli str. 4217)

Zgodnie z art. 20 ust. 8 uod zakazuje się przywozu na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi zmieszanych odpadów komunalnych wytworzonych poza obszarem tego regionu. Ponadto należy zauważyć, że system gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym zmieszanymi odpadami komunalnymi, obowiązywał od 1 lipca 2013 r.

4. Przedsiębiorca niezgodnie z wymogami art. 23 ust. 2 pkt 5 uod zbierał w 2016 r. zmieszane odpady komunalne o łącznej masie 107,5 Mg, pochodzące spoza regionu warszawskiego, tj. z Gminy Mińsk Mazowiecki.

Przedsiębiorca wyjaśnił: *Zmieszane odpady komunalne zebrane z regionu ostrołęcko-siedleckiego były zmagazynowane na bazie magazynowo-transportowej LEKARO w Woli Duckiej 70A, celem zebrania ilości transportowanej (całego TIRa) i przekazania do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów dla danego regionu. (...) Nie ma możliwości by odpady zostały zmieszane z innymi lub inna frakcja została przekazana do regionalnej instalacji. (...) Samo przetrzymanie, transportowanie czy tymczasowe magazynowanie odpadów poza regionem nie jest przetwarzaniem odpadów. W konsekwencji tymczasowe magazynowanie na bazie transportowo-magazynowej Lekaro odpadów odebranych z regionu ostrołęcko-siedleckiego do czasu zebrania ilości transportowalnej i przekazanie ich do właściwej regionalnej instalacji dla regionu, nie jest w świetle przepisów prawa, naruszeniem.*

(akta kontroli str.4164; 4525; 4175-4193)

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt. 5 uod zakazuje się zbierania poza miejscem wytwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Tym samym podjęte przez Przedsiębiorcę działania należy ocenić jako niezgodne z wymogami uod.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie prowadzoną przez Przedsiębiorcę w okresie objętym kontrolą działalność w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi. Stwierdzono prowadzenie działalności objętej kontrolą bez pozwolenia zintegrowanego. Nie został złożony wniosek o zmianę wpisu w *rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami*, w związku z uchynieniem decyzji udzielającej pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do kombinacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Zapis obrazu wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów nie był przechowywany przez miesiąc ani zabezpieczony przed utratą, co było niezgodne odpowiednio z art. 25 ust. 6b oraz 6e uod. Wystąpił przypadek przywozu na warszawski obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi zmieszanych odpadów komunalnych wytworzonych poza obszarem tego regionu oraz zbierania poza miejscem wytwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

OBSZAR

2. Sposób postępowania z odpadami powstałymi po procesie przetworzenia w instalacji MBP

Opis stanu faktycznego

W latach 2016–2019²³ Przedsiębiorca przekazał innym posiadaczom, na podstawie [...]* umów pisemnych, następujące ilości odpadów²⁴: [...]*²⁵ [...]*²⁶ [...]*²⁷:
[...]*

(akta kontroli str. 4443-4524, 4661-4676, 4685-4686, 4576-4629, 5002)

W sprawie zawierania umów na przekazanie wytworzonych odpadów Przedsiębiorca wyjaśnił, że w Przedsiębiorstwie LEKARO co do zasady nie zawierało umów na przekazanie odpadów wytworzonych do dalszego zagospodarowania. Odpady były przekazywane na podstawie ustnych lub pisemnych zleceń lub zapytań cenowych (np. w przypadku surowców wtórnych). Powyższe wynikało z: obecnych praktyk i funkcjonowania rynku gospodarki odpadami, fluktujących cen surowców wtórnych, rosnących kosztów zagospodarowania pozostałości z sortowania, niechęci firm zagospodarowujących odpady do zawierania długoterminowych kontraktów i gwarantowania stałości ceny oraz niechęci firm do zagwarantowania stałych odbiorów odpadów. Wyjaśnił również, że obecnie występuje ogromny problem ze zbytem wytworzonych odpadów wynikający z: nadpodaży surowców wtórnych, importu surowców wtórnych, ograniczonych mocy przerobowych polskich recyklerów, ograniczenia eksportu surowców wtórnych, nadpodaży paliwa RDF, ograniczonych mocy przerobowych cementowni (spalających RDF), braku składowisk odpadów i ich ograniczonych mocy przerobowych, ograniczonych mocy przerobowych regionalnych kompostowni. Jak podał w wyjaśnieniach zauważalny jest problem ze zbytem odpadów, tj balastem, paliwem RDF, surowcami wtórnymi (np. opakowania z PS²⁸, PP²⁹, papier, karton) oraz ograniczoną mocą przerobową składowisk. Powyższe czynniki przekładają się na wzrost cen zagospodarowania pozostałości z sortowania, spadek cen sprzedaży surowców wtórnych lub wręcz potrzebę zapłaty za ich zagospodarowanie (jak np. w przypadku folii), lub potrzebę tymczasowego magazynowania odpadów.

Przedsiębiorca w sprawie weryfikacji poddania odpadów recyklingowi oraz uprawnień innych posiadaczy odpadów do obioru odpadów od Przedsiębiorstwa LEKARO celem ich dalszego zagospodarowania wyjaśnił: *Każdy kontrahent, któremu przekazujemy odpady, przez rozpoczęciem współpracy, jest weryfikowany pod względem prawnym oraz posiadania niezbędnych decyzji na prowadzenie danej działalności z zakresu gospodarowania odpadami. Jeśli uznamy to za zasadne przeprowadzamy również kontrolę instalacji (wizytację). Po analizie dokumentów i pozytywnym jej wyniku rozpoczynana jest współpraca. Potwierdzeniem przekazania odpadów jest miesięczna karta przekazania odpadów określająca ilość odpadów, miejsce ich zagospodarowania oraz proces ich przetwarzania. W przypadku odpadów podlegających recyklingowi uzyskujemy również kwartalnie potwierdzenie recyklingu w postaci dokumentów potwierdzających recykling (DPR) lub odzysk (DPO)(...) lub oświadczenia o sposobie zagospodarowania.*

²³ Od dnia 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r.

²⁴ Zgodnie z katalogiem odpadów.

²⁵ [...]*

²⁶ [...]*

²⁷ [...]*

²⁸ Polistyren.

²⁹ Polipropylen.

(akta kontroli str. 4083-4084)

Przedsiębiorca posiadał dokumenty potwierdzające recykling (DPR) lub odzysk (DPO) w 2019 r. Dokumenty DPR oraz DPO za okres 2016–2018 nie były archiwizowane.

(akta kontroli str. 3956-4036, 4085-4087)

W okresie objętym kontrolą nie dokumentowano procesu weryfikacji uprawnień, o których mowa powyżej, w tym nie sporządzano protokołów z przeprowadzanych wizytacji.

(akta kontroli str. 4154d)

W trakcie kontroli stwierdzono, że Przedsiębiorca terminowo sporządzał informacje, o których mowa w art. 90a ucpg.

(akta kontroli str. 3513-3667)

W Przedsiębiorstwie LEKARO sporządzana była dokumentacja ewidencji odpadów, o której mowa w art. 67 ust. 1 uod, tj. karty przekazania odpadów oraz karty ewidencji odpadów.

Przedsiębiorca wyjaśnił, że ewidencja odpadów prowadzona jest na każdą instalację. Odpady odebrane ewidencjonowane są w karcie ewidencji odpadów podzielonych na odpad i na gminę. Dodatkowo funkcjonuje karta odpadów zebranych. Ich przetworzenie przypisywane jest do poszczególnych instalacji. Odpady wytworzone z poszczególnych instalacji trafiają na wspólne karty ewidencji w podziale na rodzaj odpadów. Co do zasady odpady danego rodzaju przetwarzane są łącznie. W przypadku dużych dostawców jak np. odpady pochodzące z m.st. Warszawy na mocy umów zawartych z MPO Warszawa przetwarzane są niezależnie. W takim przypadku magazynowanie odpadów odbywa się oddzielnie.

(akta kontroli str.1547-1600)

Dokumentacja ewidencji odpadów była sporządzana terminowo, z wyłączeniem przypadków omówionych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2457-2867, 2931-3022, 3513-3667)

Dane o masie odpadów przyjętych do instalacji i przekazanych innym posiadaczom odpadów były pozyskiwane m.in. z systemu wagowego obsługującego dwie wagi najazdowe zlokalizowane przy bramach wjazdowej i wyjazdowej.

(akta kontroli str. 1547-1600, 1672-1600, 4203-4213, 4339-4340, 4372-4378, 4538-4543, 4569-4571)

W sprawie przekazania odpadów nieprzetworzonych innym posiadaczom odpadów Przedsiębiorca wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie przekazywała odpadów o kodzie 20 03 01 innym posiadaczom odpadów, poza odpadami z Mińska Mazowieckiego przekazanymi w 2016 r. do instalacji MBP w Siedlcach w ilości [...]*.

(akta kontroli str. 3899-3922, 4083-4087)

Przedsiębiorca w sprawie organizacji i dokonywania pomiaru masy odpadów na wagach najazdowych zeznał: (...) *Pojazd z odpadami wjeżdżając do instalacji MBP jest w pierwszej kolejności ważony, następnie pojazd jedzie do punktu wyładunku. Kolejne ważenie wykonywane jest przy wyjeździe z terenu instalacji. Pojazd przyjeżdżający po odpady do instalacji jest ważony na wjeździe. Ustalana jest waga*

netto pojazdu. Następnie pojazd załadowywany odpadami jest ponownie ważony przy wyjeździe.

(akta kontroli str. 4157-4168)

Pracownik LEKARO zeznał: Każde auto transportujące odpady jest ważone na wjeździe i na wyjeździe. W przypadku naszych pojazdów istnieje możliwość ich tarowania za pomocą wcześniej zapisanej tary odpowiedniej dla danego pojazdu. Wjazd jest również wjazdem na zakład i możliwe jest wjeżdżanie pojazdów na zakład nietransportujących odpady. W przypadku długiej kolejki (korek na drodze krajowej) pojazdy Lekaro mogą być ważone na wadze wyjazdowej i wtedy wystawiany jest kwit wagowy o symbolu MW mimo, że dla odpadów dostarczanych nadawany jest symbol MP. Co do zasady odpady dostarczane są ewidencjonowane kwitami MP a odpady wyjeżdżające kwitami MW. Sytuacje zmiany tej reguły są sporadyczne. System wagowy prowadzi dwie numeracje w zależności od tego na którą wagę się wjeżdża. Dla nas numeracja nie jest istotna bo liczy się dla nas kontrahent na podstawie którego dokonywana jest alokacja dostaw bądź wydań. Pozwala to na wychwycenie dostaw kwitami MW i wydań kwitami MP. Poszczególne kontrahenci przywożą i wywożą określone kody odpadów. Na podstawie tych kodów i kontrahentów, wiadome jest które odpady zostały przyjęte, a które przekazane pomimo ważenia na wadze wyjazdowej a nie wjazdowej.

(akta kontroli str. 4538-4543)

Z zeznań pracowników obsługujących wagi najazdowe wynika, że system komputerowy wykonuje oznaczenia kwitów wagowych (MW – wywóz; MP – przywóz). Przywóz występuje w przypadku, gdy pierwsze ważenie jest większe niż drugie. Pracownik obsługujący wagi najazdowe zeznał m.in: W1 to data pierwszego pomiaru, a W2 to data drugiego pomiaru (...) pomiar na wadze wjazdowej czy wyjazdowej nie ma znaczenia. Różnica pomiędzy pierwszym a drugim pomiarem determinuje oznaczenie kwitu wagowego czy jest to wywóz czy przywóz i jest to wykonywane przez system wagowy.

(akta kontroli str. 4203-4207; 4209-4213, 4569-4571)

W trakcie kontroli wystąpiono na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do 11 gmin³⁰ w sprawie sposobu weryfikacji danych, o zagospodarowaniu odpadów komunalnych, przekazywanych tym gminom przez Przedsiębiorcę w okresowych sprawozdaniach. Prowadzenie weryfikacji danych na podstawie art. 9p³¹ ucpg zostało potwierdzone przez dziewięć gmin.

(akta kontroli str. 4074-4075, 4630-4638, 4694-4757)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie sposobu postępowania z odpadami powstałymi po procesie przetworzenia w instalacji MBP stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1. Przedsiębiorca w 2018 r. sporządził 100 kart przekazania odpadów, w przypadku przejmowania odpadów od innych posiadaczy odpadów, co było niezgodne z art. 69 ust. 1 uod.*

Przedsiębiorca wyjaśnił: Co do zasady kartę przekazania odpadu wystawia posiadacz odpadu który przekazuje je dalej. Niemniej jednak karta może być wypełniona dopiero po zważeniu odpadu, które najczęściej jest dokonywane na wadze odbiorcy odpadu bowiem rzadko się zdarza aby przekazujący odpad miał

³⁰ Warszawa; Józefów; Wiązowna; Piaseczno; Michałowice; Konstancin Jeziorna; Kolbiel; Marki; Sulejówek; Zielonka; Piastów.

³¹ Występowanie o udzielenie dodatkowych wyjaśnień, przedłożenie dokumentacji, w tym m.in. kart przekazania odpadów, kart ewidencji odpadów, dokumentów potwierdzających odzysk.

na swoim terenie legalizowaną wagę lub na przykład przywozi odpadu bezpośrednio z terenu/gminy ich odbioru. W takiej sytuacji prostszym rozwiązaniem jest wypisanie karty przekazania odpadu przez odbiorcę odpadu bezpośrednio po zważeniu tego odpadu. Ponadto podstawy do wypisania karty przekazania odpadu przez podmiot odbierający odpad należy upatrywać w przepisach o zleceniu, na gruncie których dopuszczalne jest zlecenie przez podmiot oddający odpady temu kto odpady odbiera, aby ten wygenerował w jego imieniu kartę przekazania odpadu. Praktyka rynkowa wskazuje, że raczej regułą jest to, że karty przekazania odpadu generuje ich odbiorca. [...]* Informujemy, że konieczność rozliczenia się za odbiór odpadów powoduje, że karty przekazania odpadów zazwyczaj przekazywane są po zakończeniu miesiąca wraz z fakturą VAT, co bardzo ułatwia kontrolę zasadności i prawidłowości rozliczeń z tytułu obrotu odpadami. W konsekwencji stosowanych przeze mnie praktyk nie należy traktować jako naruszenia, gdyż są to praktyki rynkowe. Podkreślamy również, że bezsprzecznym jest, bez względu na to kto wystawił KPO, iż są one prawidłowe co do formy i prawidłowo potwierdzają fakt przekazania odpadów.

(akta kontroli str. 4175)

Zgodnie z art. 69 ust. 1 uod kartę przekazania odpadów sporządza posiadacz odpadów, który przekazuje odpady, tym samym przenosząc zgodnie z art. 27 ust. 3 uod odpowiedzialność na posiadacza, który przejmuje odpady do przetworzenia.

2. Ewidencja odpadów nie była prowadzona na bieżąco oraz zgodnie ze stanem rzeczywistym, co stanowiło naruszenie art. 66 ust.1 uod, zgodnie z którym posiadacz odpadów jest obowiązany do prowadzenia na bieżąco ich ilościowej i jakościowej ewidencji zgodnie z katalogiem odpadów, gdyż:

- Przedsiębiorca nie sporządzał kart przekazania odpadów (dalej: „KPO”) niezwłocznie po zakończeniu okresu rozliczeniowego, a termin ich sporządzenia zależał od uzgodnień z kontrahentem. W trakcie badania 243 KPO stwierdzono, że 5 kart³² przekazania odpadu posiadało numerację niezgodną z chronologią jej nadawania innym kartom w poprzednich okresach rozliczeniowych.

Przedsiębiorca wyjaśnił m.in, że (...) Karty nr [...]* dotyczą kontrahenta [...]* z którym rozliczenia, zgodnie z ustaleniami, prowadzone są kwartalnie, (...) wystawianie całomiesięcznych kart przekazania odpadów na koniec danego kwartału nie jest naruszeniem ustawy o odpadach. KPO trzeba wystawić bezzwłocznie, przy czym nie określono granicznego terminu na ich wystawienie. Odnosnie karty [...]* wyjaśnił, że karta została wystawiona przez kontrahenta w trakcie miesiąca, gdy w Lekaro sporządzane były jeszcze karty dotyczące poprzedniego okresu rozliczeniowego. Po otrzymaniu karty od kontrahenta nadano jej wewnętrzny numer [...]*

(akta kontroli str. 4154e-4154h, 4175-4193)

Karty przekazania odpadów o numerach [...]* i [...]* były antydatowane, tj. karty za okres październik lub listopad 2018 były potwierdzone w grudniu 2018 r. odpowiednio z datami [...]* i [...]*, co było niezgodne z art. 69 ust. 5 uod.

³² Karty przekazania odpadów o numerach: [...]*

Przedsiębiorca wyjaśnił m.in.: (...) *daty na kartach są tożsame z faktycznym miesiącem przekazania odpadów. Wyżej wymienione karty zostały wystawione w grudniu 2018 r.*

(akta kontroli str. 1672-1680)

- Na podstawie analizy kart ewidencji odpadów o numerach: [...]* i [...]* ustalono, że ewidencja wykazywała większe masy odpadów przekazanych innym posiadaczom niż suma mas odpadów przyjętych do instalacji i wytworzonych w wyniku procesu przetwarzania.

Pracownik LEKARO działający z upoważnienia Przedsiębiorcy wyjaśnił, że w przypadku powyższych kart ewidencji odpadów ujemny stan magazynowy wynikał z błędu pracownika, który omyłkowo przypisał wytworzone odpady do innej KEO. Błąd został skorygowany podczas półrocznej weryfikacji.

(akta kontroli str. 4372-4378, 4985-5001)

Zdaniem NIK, występowanie ujemnego bilansu mas odpadów w prowadzonej przez Przedsiębiorcę ewidencji odpadów świadczy o prowadzeniu jej niezgodnie ze stanem rzeczywistym, bowiem posiadacz odpadów nie może przekazać więcej odpadów aniżeli masa odpadów będących w jego posiadaniu.

- Analiza raportów z systemu wagowego wykazała brak zgodności kart ewidencji odpadów z danymi źródłowymi.

Raporty z systemu wagowego dla okresów rozliczeniowych: marzec, kwiecień oraz listopad 2018 r. zawierały dane wskazujące na fakt, iż w omawianym okresie wwieziono na teren LEKARO zmieszane odpady komunalne o masie [...]* zaś wywieziono o masie [...]* (kwitów wagowych), a w miesiącach styczeń, marzec, maj, czerwiec oraz lipiec 2019 r. wwieziono na teren przedsiębiorstwa odpady o kodzie 20 03 01 o masie [...]*, zaś wywieziono odpady o masie [...]*

(akta kontroli str. 4630-4638, 5003)

Pracownik LEKARO działający z upoważnienia Przedsiębiorcy, w sprawie wywozu zmieszanych odpadów komunalnych z terenu instalacji MBP wyjaśnił: *Zmieszane odpady komunalne o kodzie 20 03 01 nie były w latach 2018 i 2019 wywożone z terenu zakładu LEKARO, co ma potwierdzenie w ewidencji odpadów i kwitach wagowych. (...) Kontrolerzy musieli wysnuć błędne wnioski na podstawie mylnej analizy graficznej struktury kwitów wagowych, co jednak nie ma odzwierciedlenia w stanie faktycznym. Możliwe, że na kwitach wagowych kontrolerzy błędnie zinterpretowali masę brutto i netto, która w różnej kolejności pojawia się na kwitach MP i MW, lub mylne wnioski wynikają z błędów pracowników wagi. Wskazujemy, że załącznik nr 1 jest mało czytelny i nie posiada konkretnych numerów kwitów wagowych, co uniemożliwia nam zidentyfikowanie powodów błędnej analizy. Zgodnie z wielokrotnie udzielonymi wyjaśnieniami, ocena wwozu lub wywozu odpadów jest określana na podstawie kontrahenta i kodu odpadów. Nie zdarza się, by ten sam kontrahent przywoził i odbierał od nas ten sam odpad, co pozwala na bezsprzeczną alokację odpadów wwożonych i wywożonych. Co prawda co do zasady kwity wagowe MW obejmuje odpady wywożone, zaś MP odpady wwożone. Jakkolwiek zdarzają się sporadyczne odstępstwa od tej reguły, które są weryfikowane podczas wprowadzania danych do*

systemu ewidencji odpadów i sortowaniu po kontrahencie i kodzie odpadów, co pozwala skorygować błędy pracowników wagowych. Podkreślam, iż kontrahenci wskazani, jako Ci do których odpady były rzekomo wywożone np. Józefów, Konstancin, MPO zad 1, to samorządy gminne czyli podmioty nie odbierające odpadów. Z kolei wskazane odpady to odpady odebrane lub zebrane właśnie z terenu danych gmin, które zostały ujęte w ewidencji odpadów dla danej gminy jako odpady zebrane lub odebrane.

(akta kontroli str. 4372-4378)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie znajdują odzwierciedlenia w stanie faktycznym. Nie dotyczy on bowiem oznaczenia kwitów wagowych, ale chronologii zdarzeń rejestrowanych w systemie wagowym. Z zapisów systemu wagowego wynika, że w stwierdzonych przypadkach rejestrowano większą masę pojazdów przeznaczonych do transportu odpadów o kodzie 20 03 01 podczas drugiego pomiaru ich ciężaru na wadze najazdowej (W2). Tym samym, dane z systemu wagowego wskazują na fakt, iż pojazdy wyjeżdżały z terenu Przedsiębiorstwa LEKARO ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi.

Pracownik LEKARO zeznał: *możliwe, że różnice wynikają z błędów systemu, który błędnie alokuje godzinę W1 do drugiego ważenia, a godzinę W2 do pierwszego ważenia. Niemniej doświadczenie wskazuje, że kwity są prawidłowe, co do wagi i kontrahenta.*

(akta kontroli str. 4640)

Przedsiębiorca prowadzący instalację MBP o statusie instalacji regionalnej, zgodnie z art. 35 ust. 6 pkt 1 uod, powinien przetwarzać zmieszane odpady komunalne i wydzielać z nich frakcje nadające się w całości lub w części do odzysku.

Zdaniem NIK ewentualny wywóz poza instalację MBP odpadów odbieranych przez Przedsiębiorcę od gmin organizujących odbiór odpadów lub podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości może świadczyć o naruszeniu przepisów art. 66 ust. 1 uod, w zakresie niezgodności ewidencji odpadów ze stanem rzeczywistym, ale także może stanowić naruszenie warunków umów, o których mowa w art. 9l ust. 1 ucp, w związku z nieprzetworzeniem zmieszanych odpadów komunalnych w instalacji do której zostały dostarczone.

Kontrola wykazała, że dane z systemu wagowego nie znajdują odzwierciedlenia w kartach ewidencji odpadów³³ (dalej: „KEO”) dla odpadów o kodzie 20 03 01 z terenu gmin Piaseczno, Józefów oraz Michałowice w miesiącach marzec, kwiecień i listopad 2018 r. Stwierdzono brak zgodności danych w KEO, o masie odpadów przyjętych do instalacji MBP, z zapisami systemu wagowego bez względu na sposób wyznaczenia ilości odpadów przyjętych do przetworzenia, tj. wyznaczenia

³³ Karty ewidencji odpadów o numerach: [...]* dla gminy Michałowice; [...]* dla gminy Piaseczno; [...]* dla gminy Józefów.

masy odpadu jako wartość bezwzględna (netto)³⁴, czy wartość rzeczywista (uwzględnienie kierunku transportu odpadów (wjazd/wyjazd)).

Z raportów z systemu wagowego dla poszczególnych miesięcy kalendarzowych wynikało, że masa „netto” transportowanych odpadów o kodzie 20 03 01 z terenu gminy Michałowice wyniosła [...]* Mg w marcu 2018 r.; [...]* Mg; w kwietniu 2018 r. oraz [...]* Mg w listopadzie 2018 r. Tymczasem w karcie ewidencji odpadów o numerze [...]* podane były następujące masy odebranych zmieszanych odpadów komunalnych: [...]* Mg w marcu 2018 r.; [...]* Mg w kwietniu 2018 r.; [...] Mg w listopadzie 2018 r. Największą różnicę odnotowano w przypadku gminy Piaseczno, bowiem dla okresu rozliczeniowego kwiecień 2018 r. różnica pomiędzy masą zarejestrowaną przez system wagowy, tj. [...]* Mg, a odnotowaną w karcie ewidencji odpadów o numerze [...]* wynosiła [...]* Mg. W przypadku odpadów z gminy Józefów różnice te w poszczególnych miesiącach mieściły się w zakresie od [...]* Mg do [...]* Mg.

(akta kontroli str. 4630-4638)

Pracownik LEKARO działający z upoważnienia Przedsiębiorcy wyjaśnił: *nie jestem w stanie wyjaśnić różnic pomiędzy masą odpadów o kodzie 20 03 01 w systemie wagowym, a masą odpadów ewidencjonowaną w kartach ewidencji odpadów w 2018 r. Najprawdopodobniej mogą one wynikać z błędów pracowników wagowych (w tym błędnej alokacji odpadów podczas ważenia na kontrahenta lub do kodu odpadów). W przypadku rozbieżności kwity wagowe są weryfikowane z trasówkami pojazdów i wtedy prawidłowo alokowane w systemie wagowym (zgodnie ze zbiieranym odpadem i miejscem jego zbierania (gminą)). Możliwe, że pracownik na wadze wpisał podczas ważenia błędny kod (np. zamiast 15 01 06, 20 03 01) lub błędną gminę, co przy weryfikacji z trasówkami zostało zidentyfikowane i skorygowane. Prawidłowe dane (po korekcie) zostały zaewidencjonowane w systemie ewidencji odpadów. Stąd mogą istnieć rozbieżności pomiędzy systemem wagowym i ewidencji odpadów, jakkolwiek to właśnie dane w systemie ewidencji odpadów są w przypadku rozbieżności prawidłowe.*

(akta kontroli str. 4639-4641)

Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno występował³⁵ w okresie objętym kontrolą dwukrotnie do Przedsiębiorcy o wyjaśnienie rozbieżności dotyczących ilości odpadów o kodzie 20 03 01 odebranych z obszaru gminy w latach 2016–2019. Przedsiębiorca każdorazowo wyjaśniał, że odpady są ewidencjonowane i przyjmowane zgodnie ze wskazaniem zalegalizowanych wag najazdowych zainstalowanych na bazie Przedsiębiorstwa LEKARO, a tym samym wskazane ilości są prawidłowe i zgodne ze stanem faktycznym. W sprawie przekazania Urzędowi Miasta i Gminy Piaseczno dokumentacji ważenia (kwitów wagowych) za okres 2018-2019 Przedsiębiorca wyjaśnił Burmistrzowi, że (...) *po zamknięciu*

³⁴ Weryfikacji poddano zgodność danych z systemu wagowego z danymi w kartach ewidencji odpadów, biorąc pod uwagę złożone wyjaśnienia przez Pracownika działającego z upoważnienia Przedsiębiorcy dotyczące uwzględniania w LEKARO wartości bezwzględnej pomiaru masy (netto), tj. różnicy pomiędzy wskazaniami wag bez względu na kierunek transportu.

³⁵ Pismo znak GO.6238.12.2018.EG z dnia 8 maja 2018 r. dotyczące rozbieżności w ilości odpadów o kodzie 20 03 01 odebranych z terenu gminy w latach 2016 i 2017; Pismo znak GO.6238.15.2019.EG z dnia 25 czerwca 2019 r. dotyczące rozbieżności w ilości odpadów o kodzie 20 03 01 odebranych z terenu gminy w pierwszych kwartałach lat 2018–2019.

miesiąca i przyjęciu odpadów kartami przekazania odpadów nie są one potrzebne i po zamknięciu kwartału nie są archiwizowane. W załączeniu przekazujemy więc zestawienie ważeń za kwiecień-czerwiec (...).

Wyjaśnienia dotyczące ewidencjonowania ilości odpadów zgodnie ze wskazaniami wag najazdowych, złożone NIK i Burmistrzowi Miasta i Gminy Piaseczno, nie są spójne. Ponadto, w trakcie kontroli stwierdzono, że w Przedsiębiorstwie LEKARO posiadano możliwość wygenerowania w lipcu 2019 r. raportów z systemu wagowego zawierających dane o wynikach ważeń dla lat 2018–2019, ponieważ na potrzeby kontroli NIK przekazano m.in. raporty dla następujących okresów rozliczeniowych: marzec, kwiecień i listopad 2018 r.

W opinii Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno składane przez Przedsiębiorcę wyjaśnienia dotyczące przyczyn rozbieżności w ilości odbieranych z terenu gminy odpadów o kodzie 20 03 01 w poszczególnych latach nie są wystarczające i budzą wątpliwości, a znaczne wahania ilości odpadów o kodzie 20 03 01 wykazywanych w okresowych sprawozdaniach skutkują tym, że gmina nie jest w stanie określić faktycznej ilości odpadów wytwarzanych na jej terenie.

(akta kontroli str. 4074-4075, 4630-4638, 4694-4757)

3. Przedsiębiorca przekazał dziewięć informacji przedsiębiorcom za pierwsze półrocze 2016 r.; dwie informacje przedsiębiorcom za drugie półrocze 2016 r. i siedem informacji gminom za 2018 r., które nie zawierały danych o masie odpadów, określonych w art. 90a ust. 2, pkt 1 ucpq.

Pracownik LEKARO działający z upoważnienia Przedsiębiorcy wyjaśnił, że nie podano w przedmiotowych informacjach wymaganych danych o masie przekazanych odpadów ze względu m.in. na błędną interpretację przepisów oraz brak dokładnej metodyki i formy przekazywania powyższych danych, w przypadku sporządzania pierwszych informacji za okres rozliczeniowy 2016 r.

(akta kontroli str. 3513-3580; 3794-3898; 4233)

Zgodnie z art. 90a ust. 2 ucpg informacja o odpadach pochodzących z odpadów komunalnych z terenu danej gminy zawiera dane o:

- 1) rodzajach i masie odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia lub przekazanych w tym celu innemu posiadaczowi odpadów wraz ze wskazaniem procesu odzysku, któremu został poddany odpad;
- 2) rodzajach i masie odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne przygotowanych do ponownego użycia, poddanych recyklingowi oraz poddanych innym formom odzysku lub przekazanych w tym celu innemu posiadaczowi odpadów wraz ze wskazaniem procesu odzysku, któremu został poddany odpad;
- 3) masie wytworzonych i poddanych składowaniu pozostałości z sortowania i pozostałości z mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych.

Zgodnie z art. 90a ust. 3 ucpg informacja o masie odpadów komunalnych poddanych recyklingowi, przygotowanych do ponownego użycia oraz poddanych odzyskowi może być podawana jako iloczyn średniego procentowego wskaźnika osiągniętego w danej instalacji, odpowiednio dla:

- 1) recyklingu, lub
- 2) przygotowania do ponownego użycia, lub
- 3) odzysku

– oraz łącznej masy odpadów komunalnych przekazanych przez gminę.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie prowadzoną przez Przedsiębiorcę w kontrolowanym okresie działalność w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi. Stwierdzono sporządzanie kart przekazania odpadów, w przypadku przejmowania odpadów od innych posiadaczy odpadów; sporządzanie kart przekazania odpadów w terminie uzgodnionym z kontrahentem a nie na bieżąco, przekazywania niepełnych danych w informacji, o której mowa w art. 90a ucpg oraz prowadzenie ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym. Kontrola wykazała ujemny bilans mas odpadów w prowadzonej przez Przedsiębiorcę ewidencji odpadów oraz brak możliwości określenia masy odpadów przywożonych i wywożonych z terenu instalacji na podstawie danych z systemu wagowego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK odstępuje od formułowania wniosku dotyczącego zaistniałych w 2016 r. nieprawidłowości w zakresie postępowania z odpadami o kodzie 20 03 01 z terenu gminy Mińsk Mazowiecki, biorąc pod uwagę zmianę od dnia 6 września 2019 r.³⁶ przepisów uod³⁷, w tym likwidację regionalizacji w dziedzinie gospodarowania odpadami komunalnymi, a tym samym uchylenie zakazu transportu odpadów o kodzie 20 03 01 poza obszar regionu, na którym zostały wytworzone oraz zakazu przetwarzania tych odpadów poza regionem ich wytworzenia.

Wnioski Ponadto NIK wnosi o:

- 1) niezwłoczne złożenie, zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa, uzupełnienia do wniosku o udzielenie pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji MBP;
- 2) niezwłoczne złożenie wniosku o zmianę wpisu w rejestrze podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, w związku z uchyleniem decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego udzielającej pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do kombinacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów;
- 3) przechowywanie zapisu obrazu wizyjnego systemu miejsca magazynowania lub składowania odpadów w terminie miesiąca;
- 4) wyeliminowania przypadków sporządzania kart przekazania odpadów, w przypadku przejmowania odpadów od innych posiadaczy odpadów;
- 5) wyeliminowanie przypadków sporządzania kart przekazania odpadów niezgodnie z art. 69 ust. 5 uod;
- 6) prowadzenie ewidencji odpadów zgodnie ze stanem rzeczywistym;
- 7) wyeliminowanie przypadków przekazywania niepełnych danych w informacji, o której mowa w art. 90a ucpq.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁶ 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1579), tj. 22 sierpnia 2019 r. (art. 27 powyższej ustawy).

³⁷ Zgodnie z art. 6 pkt. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw uchyleniu ulegają ust. 7-11 art. 20 uod.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 9 września 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska
Dyrektor
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Damian Pazio
główny specjalista kp.

Krzysztof Dąbrowski
specjalista kp.

*) Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010) Najwyższa Izba Kontroli wyłączyła jawność informacji posiadających wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.