



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.015.01.2023

Piotr Całbecki
Marszałek
Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Kujawsko-Pomorskiego
w Toruniu
Plac Teatralny 2
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/054 Realizacja przez organy administracji publicznej zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu ¹ , 87-100 Toruń, Plac Teatralny 2.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Całbecki – Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego ² , od 24 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wydawanie zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. 2. Kontrola i nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/92/2023 z 30 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie, w trzech z czterech objętych kontrolą spraw prawidłowo wydawano pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. W tym, rzetelnie weryfikowano wnioski o wydanie i zmianę pozwoleń oraz prowadzono postępowania w tych sprawach. Zapewniono także właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe Urzędu do realizacji ww. zadań. Prawidłowo realizowano również zadania wynikające z ustawy zmieniającej ustawę o odpadach⁶ wobec podmiotów posiadających zezwolenia i pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie oraz zadania wynikające

¹ Dalej: „Urząd” lub „UMWK-P”.

² Dalej: „Marszałek”.

³ Czynności kontrolne w jednostce zakończono 26 września 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.; dalej: „ustawa o zmianie UOO”).

z opublikowania konkluzji BAT⁷ w odniesieniu do spalania odpadów wobec podmiotów posiadających pozwolenia zintegrowane.

W Urzędzie nie planowano i nie przeprowadzono na podstawie art. 379 ust. 1 POŚ⁸ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie. Nadzór nad działalnością ww. podmiotów sprawowano poprzez weryfikację przedkładanych przez te podmioty sprawozdań i informacji oraz udział w kontrolach przeprowadzanych przez WIOŚ⁹ w trakcie prowadzonych w Urzędzie postępowań administracyjnych. Współpracowano także z innymi organami¹⁰ w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie z wymogami prawa oraz podejmowano działania w przypadku uzyskania zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w tym zakresie.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- niezamieszczenia w terminie w publicznie dostępnych wykazach danych o wniosku o wydanie pozwolenia i o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów oraz niezapewnienia możliwości udziału w postępowaniu społeczeństwa na zasadach określonych w art. 29-38 ustawy o udostępnianiu informacji¹¹, z powodu niepodania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu tego postępowania;
- nieprzeprowadzania na podstawie art. 379 ust. 1 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie;
- nieterminowego weryfikowania informacji zawartych w sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami składanych przez ww. podmioty za lata 2020 i 2021.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2018-2023 (I kwartał)¹³ zadania dotyczące reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne

⁷ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2010 z dnia 12 listopada 2019 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w odniesieniu do spalania odpadów (Dz. U. UE L z 3 grudnia 2019 r.) – dalej: „konkluzje BAT”.

⁸ Tj. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.; dalej: „POŚ”).

⁹ Tj., Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (dalej: „WIOŚ”).

¹⁰ Tj., z właściwymi miejscowo komendantami Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „PSP”) oraz z prokuraturą.

¹¹ Tj., ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.; dalej: „ustawa o udostępnianiu informacji”).

¹² 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.

¹³ Wg stanu na koniec tych okresów.

przekształcanie (wydawania zezwoleń i pozwoleń obejmujących powyższe procesy oraz kontroli i nadzoru nad ich realizacją) były w Urzędzie realizowane w Departamencie Środowiska¹⁴ w:

- Biurze Pozwoleń Środowiskowych, przez: siedmiu pracowników w 2018 r., ośmiu w 2019 r., dziewięciu w 2020 r. i ośmiu w latach 2021-2023 (I kwartał);
- Biurze Gospodarki Odpadami, przez: trzech pracowników w 2018 r., czterech w latach 2019-2020, sześciu w 2021 r. i pięciu w latach 2022-2023 (I kwartał);
- Biurze Geologa i Biurze Polityki Ekologicznej, po jednej osobie w okresie objętym kontrolą.

Do zakresu czynności pracowników ww. komórek organizacyjnych Urzędu, zatrudnionych na stanowiskach: podinspektora, inspektora, starszego inspektora, starszego specjalisty i głównego specjalisty, należało m.in.: prowadzenie postępowań dotyczących wydawania pozwoleń i zezwoleń na zbieranie, przetwarzanie i wytwarzanie odpadów, pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz pozwoleń zintegrowanych, w tym, dla instalacji przemysłowych; prowadzenie spraw związanych z decyzjami dotyczącymi zamknięcia składowisk odpadów oraz zatwierdzania instrukcji prowadzenia tych składowisk. Do zadań Geologa Wojewódzkiego należało opiniowanie spraw związanych z pozwoleńiami zintegrowanymi – raporty początkowe (geologia, hydrogeologia).

Powyższe zadania były określone w regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁵, regulaminie wewnętrznym Departamentu Środowiska¹⁶ oraz w zakresach czynności pracowników odpowiedzialnych za realizację tych zadań.

Pracownicy Departamentu wykonujący ww. zadania posiadali wykształcenie wyższe, w tym o kierunku ochrona środowiska i inżynieria środowiska oraz administracja, a także ukończone studia podyplomowe i szkolenia z zakresu m.in. gospodarki odpadami, postępowań administracyjnych, wydawania zezwoleń i pozwoleń na zbieranie, przetwarzanie i wytwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 2-37)

Odnośnie ewentualnych problemów kadrowych, mających wpływ na realizację objętych badaniem zadań, Dyrektor Departamentu wskazała, że „(...) w niektórych okresach występowały trudności w organizacji pracy i dochowaniu terminowości w załatwianiu przedmiotowych spraw, w szczególności w Biurze Pozwoleń Środowiskowych, tj.: zwolnienia lekarskie, w tym długotrwałe, opieka nad małoletnimi dziećmi. Nie bez znaczenia był również fakt wystąpienia pandemii koronawirusa, która

¹⁴ Dalej: „Departament” lub „Departament Środowiska”.

¹⁵ Przyjętym uchwałą nr 24/763/15 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, ze zmianami, uchyloną uchwałą nr 6/226/18 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, zmienioną uchwałami: nr 8/298/19 z 28 lutego 2019 r., nr 21/921/19 z 31 maja 2019 r., nr 45/2053/19 z 20 listopada 2019 r., nr 3/81/20 z 22 stycznia 2020 r., nr 10/397/20 z 18 marca 2020 r., nr 31/1370/20 z 12 sierpnia 2020 r. i nr 16/588/21 z 28 kwietnia 2021 r.; dalej: „regulamin organizacyjny”.

¹⁶ Przyjętym zarządzeniami Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Departamentu Środowiska: nr 77/2017 z 19 grudnia 2017 r., nr 72/2020 z 29 września 2020 r. ze zm. i nr 5/2022 z 11 lutego 2022 r.; dalej: „regulamin Departamentu”.

zakłóciła normalny tryb pracy. Wprawdzie w całym Urzędzie zostały wprowadzone regulacje mające na celu zachowanie płynności pracy (praca zdalna, praca rotacyjna), ale nie zawsze to przekładało się na efektywność pracy tak, jak sprzed pandemii.”

W Urzędzie nie było udokumentowanych analiz z okresu objętego kontrolą, związanych z oddziaływaniem na środowisko działalności podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że:

- Analizy dotyczące funkcjonowania instalacji do termicznego przekształcania odpadów na terenie województwa kujawsko-pomorskiego dokonywane są w trakcie oceny prowadzonych na terenie województwa działań w gospodarowaniu odpadami i zawarte są w diagnozie stanu gospodarki odpadami, stanowiącej element „Planu gospodarki odpadami województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2016-2022 z perspektywą na lata 2023-2028”. Informacje na temat funkcjonujących na terenie województwa kujawsko-pomorskiego instalacji do termicznego przekształcania odpadów zawarte są również w sprawozdaniu z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami za lata 2017-2019. W oparciu o powyższe dane i dokumenty Marszałek monitoruje system gospodarowania odpadami, realizację przyjętych celów i zadań w gospodarce odpadami województwa;
- Marszałek, w latach 2018-2023 (I kwartał), nie objął audytem i kontrolą wewnętrzną realizacji zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie.

(akta kontroli str. 113-122)

1.2. Liczba wydanych przez Marszałka zezwoleń i pozwoleń, obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie w procesach unieszkodliwiania D10 lub odzysku R1¹⁷, obowiązujących na koniec lat 2018-2022 i I kwartału 2023 r. wynosiła odpowiednio: po osiem na koniec lat 2018-2022 i dziewięć na koniec I kwartału 2023 r. Z tego:

- jedno wydane w danym roku (pozwolenie na wytwarzanie odpadów z 2023 r.);
- osiem wydanych w latach poprzednich (w tym, jedno zezwolenie na przetwarzanie odpadów i siedem pozwoleń zintegrowanych¹⁸).

(akta kontroli str. 41)

¹⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.) – dalej: „UOO” lub „ustawa o odpadach” – spalanie odpadów, czyli ich przetwarzanie przez termiczne przekształcenie w procesach: odzysku R1 (wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii, który obejmuje również spalarnie odpadów przeznaczone do przetwarzania stałych odpadów komunalnych) i unieszkodliwiania D10 (przekształcanie termiczne na lądzie) mieści się na ostatnich pozycjach hierarchii sposobów postępowania z odpadami (proces D10 oceniany jest przy tym jedynie jako alternatywa dla składowania odpadów) i może być dokonywane (co do zasady) jedynie w instalacjach i urządzeniach spełniających określone wymogi, działających w zakładach, nazywanych spalarniami lub współspalarniami, w zależności od ich podstawowego przeznaczenia. Obowiązujące na koniec lat 2018-2022 zezwolenia i pozwolenia dotyczyły instalacji do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, osadów ściekowych, odpadów komunalnych, medycznych i zwierzęcych.

¹⁸ W tym, jedno wygaszone w 2020 r. i zastąpione kolejnym w tym samym roku

Liczba decyzji wydanych w poszczególnych latach ww. okresu wynosiła odpowiednio: trzy w 2018 r., po pięć w latach 2020-2022 i cztery w I kwartale 2023 r. Z tego:

- udzielających pozwoleń: na wytwarzanie odpadów - jedna w I kwartale 2023 r. i zintegrowanego - jedna w 2020 r.¹⁹;
- zmieniających pozwolenia zintegrowane: trzy w 2018 r., jedna w 2020 r., cztery w 2021 r., pięć w 2022 r. i dwie w I kwartale 2023 r.;
- stwierdzających wygaśnięcie: zezwolenia na przetwarzanie odpadów – jedna w I kwartale 2023 r. i pozwolenia zintegrowanego - jedna w 2020 r.;
- innych: dwie w 2020 r. – jedna, udzielająca pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza z instalacji termicznego przekształcania osadów ściekowych i jedna, zmieniająca to pozwolenie; jedna w 2021 r. – umarzająca, jako bezprzedmiotowe, postępowanie w sprawie ujednoczenia tekstu pozwolenia zintegrowanego w wyniku wycofania przez stronę wniosku w tej sprawie; jedna w I kwartale 2023 r. – umarzająca, jako bezprzedmiotowe, postępowanie w sprawie dostosowania obowiązującej decyzji²⁰ do zmienianych przepisów ustawy o odpadach w wyniku wygaśnięcia tej decyzji w związku z udzieleniem na wniosek strony „nowego” pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego wymagania dla zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów²¹.

(akta kontroli str. 42-43, 110-111)

Liczba złożonych do Urzędu w latach 2018-2022 wniosków o udzielenie lub zmianę zezwoleń i pozwoleń, obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie²² wynosiła odpowiednio: dwa, trzy, cztery, cztery i pięć. Z tego, dotyczących:

- zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów: jeden w 2020 r.;
- udzielenia pozwolenia na wytwarzanie odpadów: jeden w 2021 r.;
- zmiany pozwolenia zintegrowanego, odpowiednio: dwa, trzy, trzy, trzy i pięć.

Liczba wniosków, w wyniku których wydano decyzje udzielające zezwolenia lub pozwolenia wynosiła odpowiednio: dwa, trzy, cztery, trzy i trzy. Z tego, dotyczących:

- udzielenia pozwolenia na wytwarzanie odpadów: jeden w 2021 r.;
- zmiany pozwolenia zintegrowanego, odpowiednio: dwa, trzy, cztery, dwa i trzy.

Według stanu na 10 lipca 2023 r. w trakcie rozpoznawania pozostawały trzy wnioski o zmianę pozwolenia zintegrowanego: jeden z 2021 r. (z powodu zawieszenia postępowania na wniosek strony²³) i dwa z 2022 r. (z powodu dokonywania przez strony uzupełnień i wyjaśnień informacji zawartych we wnioskach).

¹⁹ Decyzja udzielająca pozwolenia zintegrowanego po wygaszeniu w tym samym, 2020 r. poprzedniego pozwolenia.

²⁰ Tj. decyzji ŚG.I.7244.55.2015.RL z 31 maja 2015 r., udzielającej zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

²¹ Decyzją ŚG-I-G.7243.2.11.2021 z 20 lutego 2023 r.

²² W I kwartale 2023 r. nie złożono żadnego wniosku w tym zakresie.

²³ Postanowieniem z 26 marca 2021 r., znak: ŚG-I-P.7222.1.5.2021. Do czasu kontroli tego zagadnienia przez NIK (tj., do 19 czerwca 2023 r.) nie został złożony wniosek o podjęcie ww. postępowania.

W ww. postępowaniach, zgodnie z art. 36 Kpa²⁴, o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie zawiadamiano strony, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu złażenia sprawy. W powyższych sprawach strony nie wnosyły ponagleń.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia lub zmiany zezwolenia bądź pozwolenia oraz pozostawienia wniosków bez rozpoznania.

(akta kontroli str. 39-40, 46-76)

1.3. Badanie prawidłowości rozpatrywania spraw dotyczących zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie przeprowadzono na próbie czterech postępowań, w tym: dwóch, zakończonych wydaniem w okresie objętym kontrolą decyzji udzielających pozwoleń, tj. pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego wymagania przewidziane dla zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów²⁵ i pozwolenia zintegrowanego²⁶ oraz dwóch, zakończonych wydaniem decyzji zmieniających pozwolenia zintegrowane²⁷.

W wyniku badania ustalono, że odpowiednio do rodzaju pozwolenia lub przedmiotu i zakresu jego zmiany, Marszałek:

- rozpatrzył wnioski o wydanie decyzji w ww. sprawach, zawierające elementy wymagane w art. 184 ust. 2-3 i art. 208 ust. 2-4 POŚ oraz załączone dokumenty, o których mowa w art. 184 ust. 4 i art. 208 ust. 6-8 POŚ;
- wystąpił do właściwych miejscowo prezydentów miast o wydanie opinii wymaganych w art. 41 ust. 6a UOO;
- wystąpił do WIOŚ i właściwych miejscowo komendantów PSP z wnioskami o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a ust. 2 UOO; zapewnił udział swojego przedstawiciela w przeprowadzeniu kontroli przez WIOŚ (art. 41a ust. 1 UOO); ustalił, że ww. kontrole zostały przeprowadzone (art. 41a ust. 1 i 1a UOO) oraz uzyskał postanowienia WIOŚ i właściwych miejscowo komendantów PSP, wymagane w art. 41a ust. 3 i 3a UOO;
- wydał na podstawie art. 48a ust. 7 UOO postanowienia określające formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń, o których mowa w art. 48a ust. 1 UOO oraz ustalił, że zabezpieczenia te zostały ustanowione i wniesione zgodnie z prawomocnymi postanowieniami (art. 48a ust. 13 UOO);

²⁴ Tj. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: „Kpa”).

²⁵ Tj., pozwolenia udzielonego na podstawie decyzji nr ŚG-I-G.7243.2.11.2021 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 lutego 2023 r.

²⁶ Tj., pozwolenia udzielonego na podstawie decyzji nr ŚG-I-P.7222.1.19.2017 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 czerwca 2020 r.

²⁷ Tj., decyzji nr ŚG-I-G.7222.2.8.2020 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 16 sierpnia 2021 r. zmieniającej pozwolenie zintegrowane udzielone spółce z siedzibą w Bydgoszczy oraz decyzji nr ŚG-I-P.7222.1.8.2021 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 listopada 2022 r. zmieniającej pozwolenie zintegrowane udzielone spółce z siedzibą we Włocławku (w związku z opublikowaniem konkluzji BAT).

- uzyskał świadectwa stwierdzające kwalifikacje kierowników spalarni odpadów w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów (art. 42 ust. 5 UOO);
- w pozwoleniach zintegrowanych obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie ustanowił zabezpieczenie roszczeń zgodnie z art. 48a UOO.

W objętych badaniem sprawach:

- do Urzędu nie wpłynęły na podstawie art. 31 § 1 Kpa żądania organizacji społecznych, dotyczące udziału w tych postępowaniach;
- za wydanie pozwoleń wniesiono opłatę skarbową, a w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego, także opłatę rejestracyjną (art. 210 POŚ)²⁸;
- podmioty będące stronami ww. postępowań były ujęte w prowadzonym przez Marszałka rejestrze, o którym mowa w art. 49 UOO²⁹;
- w przypadku jednego z objętych badaniem postępowań³⁰ nie dopełniono do czasu kontroli NIK (20 lipca 2023 r.) obowiązku zamieszczenia w terminie w publicznie dostępnych wykazach danych o wniosku o wydanie pozwolenia (otrzymanym 18 czerwca 2021 r.) i o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów (wydanym 20 lutego 2023 r.), mimo obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. k i ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji. Nie zapewniono także możliwości udziału w tym postępowaniu społeczeństwa na zasadach określonych w art. 29-38 ww. ustawy, z powodu niepodania do publicznej wiadomości wymaganej informacji o wszczęciu postępowania, mimo obowiązku wynikającego z art. 42 ust. 7 UOO³¹. Informację o wydanej w tym postępowaniu decyzji wraz z jej treścią udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Urzędu w dniu 21 lutego 2023 r. na podstawie art. 72 ust. 6 ustawy o udostępnianiu informacji.

(akta kontroli str. 77 -109)

W przypadku wniosków nierozpoznanych na 10 lipca 2023 r., o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie zawiadamiano strony, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu zakończenia sprawy.

(akta kontroli str. 46-76)

1.4. Na 5 września 2018 r., tj., na dzień wejścia w życie ustawy o zmianie UOO³², w Urzędzie obowiązywało jedno zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów

²⁸ W sprawach dotyczących zmiany pozwoleń zintegrowanych wnioskowane zmiany nie stanowiły istotnych zmian w instalacji (art. 210 ust. 3a i art. 214 ust. 1-3 POŚ),

²⁹ Rejestr podmiotów gospodarujących odpadami, stanowiący integralną część Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO).

³⁰ Tj., postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego wymagania przewidziane dla zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów na podstawie decyzji nr ŚG-I-G.7243.2.11.2021 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 lutego 2023 r.

³¹ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

³² Przepisami art. 10 i art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie UOO nałożono na prowadzących instalację, posiadających pozwolenie zintegrowane uwzględniające przetwarzanie odpadów oraz na posiadaczy odpadów, którzy przed dniem wejścia w życie ww. ustawy uzyskali zezwolenie na przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na

oraz siedem pozwoleń zintegrowanych, obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie³³.

W wyniku badania prawidłowości realizacji przez Marszałka zadań wynikających z ustawy o zmianie UOO wobec podmiotów posiadających ww. zezwolenie i pozwolenia ustalono, że:

- wszystkie te podmioty złożyły w wymaganym terminie wnioski o zmianę posiadanych decyzji; wnioski zawierały elementy określone w art. 14 ust. 1-3 ustawy o zmianie UOO;
- po rozpatrzeniu wniosków, Marszałek w sześciu sprawach wydał decyzje zmieniające pozwolenia zintegrowane, zawierające wskazania określone w art. 14 ust. 7 ustawy o zmianie UOO, a w dwóch pozostałych odpowiednio, decyzję udzielającą pozwolenia zintegrowanego (w związku z wygaszeniem na wniosek strony pozwolenia objętego zmianą i udzieleniem nowego pozwolenia zintegrowanego³⁴) oraz decyzję umarzającą postępowanie w przedmiocie zmiany zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów³⁵ (w związku z udzieleniem na wniosek strony pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego wymagania dla zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów³⁶)³⁷;
- Marszałek wystąpił do WIOŚ oraz do właściwych miejscowo komendantów PSP³⁸ o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a ust. 1-5a w związku z art. 41a ust. 6 UOO i uzyskał stosowne postanowienia tych organów w przedmiocie spełniania przez podmioty wymagań, o których mowa w ww. przepisach.

(akta kontroli str. 44, 110-111)

1.5. Na 3 grudnia 2019 r., tj., na dzień opublikowania konkluzji BAT, w Urzędzie obowiązywało siedem pozwoleń zintegrowanych obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie.

W wyniku badania prawidłowości realizacji przez Marszałka zadań wynikających z opublikowania konkluzji BAT wobec podmiotów posiadających ww. pozwolenia ustalono, że:

- w Urzędzie dokonano analizy warunków wszystkich ww. pozwoleń pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w konkluzji BAT; wyniki analiz wraz z informacją o konieczności dostosowania instalacji do wymogów konkluzji BAT przekazano podmiotom prowadzącym instalacje;

wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów, obowiązek złożenia do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę posiadanej decyzji.

³³ Tj., zezwolenie nr ŚG.I.7244.55.2015.RL z 31 maja 2015 r. oraz pozwolenia zintegrowane: z 16 lipca 2013 r. nr ŚG-IV.7222.9.2013.MC ze zm., z 2 lutego 2011 r. nr ŚG.I.mc.7624/43/10 ze zm., z 1 czerwca 2015 r. nr ŚG-IV.7222.5.2015.SN ze zm., z 15 czerwca 2010 r. nr ŚG.I.ed.7624-21/09 ze zm., z 29 października 2008 r. nr ŚG.I.mc.760-1/49/08 ze zm., z 29 grudnia 2005 r. nr WSiR-III-HF/6618/25/04 ze zm. i z 10 lipca 2015 r. nr ŚG-IV.7222.4.2015.SN.

³⁴ Decyzją ŚG-I-P.7222.1.19.2017 z 24 czerwca 2020 r.

³⁵ Decyzja z 23 marca 2023 r., znak: ŚG-I-G.7244.64.2022, umarzająca postępowanie w sprawie zmiany zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów ŚG.I.7244.55.2015.RL wydanego 31 maja 2015 r.

³⁶ Decyzja ŚG-I-G.7243.2.11.2021 z 20 lutego 2023 r.

³⁷ Postępowania w ww. sprawach trwały od 428 do 962 dni od wpływu do Urzędu wniosku do wydania decyzji.

³⁸ Poza dwoma przypadkami, dotyczącymi podmiotów, w odniesieniu do których, na podstawie art. 41a ust. 8 pkt 1 UOO, nie miały zastosowania przepisy o przeprowadzaniu kontroli przez komendantów PSP.

- wszystkie ww. podmioty wezwano na podstawie art. 215 ust. 4 pkt 2 POŚ do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwoleń; wezwań dokonano przed 3 grudnia 2022 r.;
- wnioski złożyło sześć, z siedmiu podmiotów; w jednym przypadku, w którym prowadzący instalację nie wystąpił z wymaganym wnioskiem³⁹, w Urzędzie wszczęto postępowanie o cofnięcie pozwolenia zintegrowanego na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 5 POŚ, z uwagi na niezłożenie wniosku; postępowanie, jako bezprzedmiotowe, umorzono decyzją z 30 sierpnia 2023 r., ze względu na wyłączenie przez podmiot instalacji i złożenie wniosku o wygaszenie pozwolenia dla tej instalacji;
- wg stanu na 10 lipca 2023 r., cztery z sześciu spraw, w których złożono wnioski, zostało zakończonych wydaniem decyzji zmieniających pozwolenia zintegrowane⁴⁰; w pozostałych dwóch sprawach postępowania były w toku.

(akta kontroli str. 45, 112, 437-460)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku jednego, z czterech objętych badaniem postępowań⁴¹ nie dopełniono do czasu kontroli NIK (20 lipca 2023 r.) obowiązku zamieszczenia w terminie w publicznie dostępnych wykazach danych o wniosku o wydanie pozwolenia (otrzymanym 18 czerwca 2021 r.) i o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów (wydanym 20 lutego 2023 r.), mimo powinności wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. k w zw. z art. 21 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji. Nie zapewniono także możliwości udziału w tym postępowaniu społeczeństwa na zasadach określonych w art. 29-38 ww. ustawy, z powodu niepodania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania, mimo obowiązku wynikającego z art. 42 ust. 7 UOO⁴².

(akta kontroli str. 77, 95-109)

Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że niedopełnienie w ww. sprawie obowiązku informacyjnego wynikało z niedopatrzenia, spowodowanego koniecznością prowadzenia przez odpowiedzialnego pracownika kilkudziesięciu innych, skomplikowanych spraw w tym samym czasie. Zastępca Dyrektora Departamentu wskazała, że niezapewnienie, zgodnie z art. 42 ust. 7 UOO, możliwości udziału społeczeństwa w ww. postępowaniu na zasadach określonych w art. 29-38 ustawy o udostępnianiu informacji wynikało z braku praktyki w prowadzeniu postępowania

³⁹ Tj., w sprawie zmiany pozwolenia z 29 października 2008 r. (nr ŚG.I.mc.760-1/49/08 ze zm.). Wezwanie w tej sprawie doręczono prowadzącemu instalację 27 listopada 2020 r. W pismach z 6 kwietnia i 6 grudnia 2022 r. spółka informowała o planowanych zmianach w instalacji oraz rozważanych możliwościach zaprzestania przyjmowania odpadów, jako przyczynach niezłożenia wniosku w wymaganym terminie do 27 listopada 2021 r. Postępowanie o cofnięcie pozwolenia wszczęto pismem z 7 marca 2023 r. (znak: ŚG-IV.7222.1.6.2023).

⁴⁰ Postępowania w ww. sprawach trwały od 281 do 520 dni od wpływu do Urzędu wniosku do wydania decyzji.

⁴¹ Tj., postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego wymagania przewidziane dla zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów na podstawie decyzji nr ŚG I-G.7243.2.11.2021 Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 lutego 2023 r.

⁴² Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

o wydanie pozwolenia sektorowego, obejmującego termiczne przekształcanie odpadów, jedyne takiego w ostatnich dziewięciu latach.

(akta kontroli str. 77, 126-130)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, w trzech z czterech objętych badaniem spraw prawidłowo wydawano pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. W tym, rzetelnie weryfikowano wnioski o wydanie i zmianę pozwoleń oraz prowadzono postępowania w tych sprawach. Zapewniono także przygotowanie organizacyjne i kadrowe Urzędu do realizacji ww. zadań. Prawidłowo realizowano również zadania wynikające z ustawy zmieniającej ustawę o odpadach wobec podmiotów posiadających zezwolenia i pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie oraz zadania wynikające z opublikowania konkluzji BAT w odniesieniu do spalania odpadów wobec podmiotów posiadających pozwolenia zintegrowane.

Stwierdzona w jednej z objętych badaniem spraw nieprawidłowość dotyczyła niezamieszczenia w terminie w publicznie dostępnych wykazach danych o wniosku o wydanie pozwolenia i o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów, a także, niezapewnienia możliwości udziału w tym postępowaniu społeczeństwa na zasadach określonych w art. 29-38 ustawy o udostępnianiu informacji, z powodu niepodania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania.

OBSZAR

2. Kontrola i nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.

Opis stanu faktycznego

2.1. Marszałek w latach 2018-2023 (I kwartał) nie planował i nie przeprowadzał na podstawie art. 379 ust. 1 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie⁴³.

(akta kontroli str. 38, 113-122)

2.2. Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, że zgodnie z danymi z Wojewódzkiego Systemu Odpadowego funkcjonującego do końca 2019 r., na terenie województwa kujawsko-pomorskiego nie znajdują się inne instalacje do termicznego przekształcania odpadów niż te, którym stosowną decyzję wydawał Marszałek. Na koniec poszczególnych lat 2018-2022 funkcjonowało osiem podmiotów prowadzących ww. instalacje. Jednocześnie, od początku funkcjonowania elektronicznego systemu BDO (od 24 stycznia 2018 r.) marszałkowie nie mają możliwości generowania raportów zawierających dane znajdujące się w rocznych sprawozdaniach lub we wprowadzanych do BDO decyzjach wydawanych przez inne organy. W związku z tym, Organ nie może stwierdzić z całą pewnością, iż na terenie województwa kujawsko-pomorskiego nie funkcjonują spalarnie inne, niż te posiadające decyzje Marszałka. W ocenie Departamentu, funkcjonalności systemu

⁴³ W latach 2018-2023 (I kwartał) we właściwości Marszałka pozostawało osiem takich podmiotów. Niniejsze zagadnienie opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pkt.1).

BDO nie były i nadal nie są wystarczające, aby możliwe było prawidłowe i rzetelne wykonywanie obowiązków nałożonych na marszałków województw. W latach 2018-2023 były wielokrotnie zgłaszane uwagi i propozycje do funkcjonowania systemu BDO za pomocą m.in. korespondencji mailowej z Instytutem Ochrony Środowiska, korespondencji z Ministerstwem Klimatu i Środowiska oraz poprzez zgłaszanie uwag w trakcie spotkań z przedstawicielami ww. instytucji. Zakres zgłaszanych uwag dotyczył szeroko rozumianej funkcjonalności systemu BDO. Obecnie nadal brak jest możliwości raportowania danych wprowadzanych przez podmioty do systemu BDO, co uniemożliwia m.in. udostępnianie informacji o środowisku oraz tworzenie strategicznych dokumentów dotyczących gospodarki odpadami na terenie województwa.

W okresie objętym kontrolą wszystkie podmioty, które posiadały na koniec lat 2018-2022 udzielone przez Marszałka zezwolenia lub pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie złożyły z własnej inicjatywy sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, stosownie do art. 76 ust. 1 UOO.

Informacje zawarte w ww. sprawozdaniach za 2018 r. weryfikowano w Urzędzie w terminie określonym w art. 77 ust. 1 UOO, a za lata 2020 i 2021, od 97 do 460 dni po upływie tego terminu⁴⁴. Informacje zawarte w sprawozdaniach za 2019 r. weryfikowano w czasie od 514 do 801 dni od złożenia tych sprawozdań.⁴⁵

W 17 przypadkach podmioty były wzywane do złożenia korekty sprawozdań.

(akta kontroli str. 113-122, 131-194, 313-425, 427-436, 461)

Odnosnie weryfikacji w Urzędzie sprawozdań Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że Marszałek za pomocą pracowników Biura Baz Danych w Departamencie Środowiska dokonywał weryfikacji wszystkich sprawozdań składanych do Urzędu. Weryfikacja odbywała się w możliwie najkrótszym terminie. Wszystkie sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami wpływające za 2018 r. były sprawdzane przez pracowników merytorycznych i po weryfikacji wprowadzane do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego. W sytuacji błędnego sporządzenia sprawozdania (wypełnienia niewłaściwych druków, części lub tabel sprawozdania), podmioty były wzywane telefonicznie lub listownie do dokonania poprawek. Dyrektor Departamentu wskazała, że w ustawie o odpadach nie zostały określone zasady lub zakres weryfikacji sprawozdawczości. W związku z tym, podczas weryfikacji posługiwano się objaśnieniami do druków sprawozdawczych, które ukazały się w poszczególnych rozporządzeniach, a także czerpano z wiedzy merytorycznej pracowników. Ponadto, ówczesne Ministerstwo Środowiska nie wydało odrębnych wytycznych dotyczących sposobu weryfikacji sprawozdań z zakresu gospodarki odpadami. Jednocześnie, z wieloletniej współpracy z Ministerstwem ds. środowiska wynika, iż weryfikacja powinna mieć charakter przeglądu i przesiewowy w oparciu i przy wykorzystaniu

⁴⁴ Niniejsze zagadnienie opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” (pkt.2).

⁴⁵ Podmioty prowadzące działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami w zakresie przetwarzania odpadów i obowiązane do prowadzenia ewidencji odpadów składały sprawozdanie za 2019 r. do 31 października 2020 r. (art. 237ea ust. 2 UOO). W przypadku sprawozdań za 2018 r. terminy weryfikacji ustalono na podstawie adnotacji (dat i podpisów) pracowników Urzędu naniesionych na tych sprawozdaniach, w pozostałych przypadkach - na podstawie danych z systemu BDO.

istniejących narzędzi takich jak Wojewódzki System Odpadowy. W związku z powyższym, weryfikacja całej sprawozdawczości dotyczącej gospodarki odpadami odbywała się sukcesywnie podczas wprowadzania poszczególnych informacji do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego. Weryfikacja dotyczyła między innymi sporządzenia sprawozdania na właściwym formularzu oraz prawidłowego wypełnienia poszczególnych rubryk.

Dyrektor Departamentu wskazała, że przy weryfikacji sprawozdań za lata 2016-2018 opierano się na danych zgromadzonych w poprzednim systemie odpadowym (Wojewódzki System Odpadowy), które wynikały z wcześniejszej sprawozdawczości składanej przez powyższe podmioty. Porównywano rodzaje i ilości odpadów z danymi wynikającymi z decyzji oraz z informacjami zawartymi w sprawozdawczości za lata poprzednie. Weryfikowano również poprawność uzupełnionych działów i tabel, a także terminowość złożonych sprawozdań. Nie były w tym zakresie tworzone żadne dodatkowe dokumenty opisujące czy potwierdzające weryfikację sprawozdawczości. W przypadku zaobserwowania błędów w sprawozdaniach, pracownicy kontaktowali się z podmiotami (telefonicznie, mailowo lub pismem) w celu poinformowania o konieczności przedłożenia korekty przedmiotowego sprawozdania. Od 1 stycznia 2020 r. wszystkie sprawozdania z zakresu gospodarki odpadami, zgodnie z ustawą o odpadach, są sporządzane i przedkładane właściwym organom wyłącznie za pomocą elektronicznego systemu BDO. Podczas weryfikacji danych zawartych w tych sprawozdaniach, poza sprawdzeniem prawidłowości wypełnienia załączonych tabel, w miarę czasowych możliwości, weryfikacja dotyczy również porównania informacji przekazanych w sprawozdaniu z danymi zawartymi w rejestrze BDO oraz w ewidencji odpadów prowadzonej za pomocą systemu BDO.

Dyrektor Departamentu wyjaśniła, że podczas weryfikacji sprawozdań za lata 2019 i 2020 nie było możliwości porównania danych wykazanych przez podmioty z danymi występującymi w ewidencji odpadów, ponieważ podmioty dopiero od 1 stycznia 2021 r. miały obowiązek prowadzić taką ewidencję w wersji elektronicznej za pomocą systemu BDO. Podała, że nieprawidłowości stwierdzone w sprawozdawczości składanej za pomocą systemu BDO są często opisywane w informacji załączanej w systemie BDO podczas odrzucania sprawozdania do korekty. Dyrektor wyjaśniła, że w przypadku sprawozdań przedkładanych przez podmioty przetwarzające odpady poprzez termiczne przekształcanie, przyczynami wezwań do korekty były błędnie wypełniane działy lub tabele sprawozdań.

(akta kontroli str. 113-122)

Objęte badaniem cztery roczne sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami zostały złożone przez podmioty prowadzące instalacje do termicznego przekształcania odpadów w wymaganym terminie. Wykazane w sprawozdaniach rodzaje (kody) i ilości odpadów przetwarzanych w ww. instalacjach były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach zezwalających na przetwarzanie tych odpadów.

(akta kontroli str. 195)

2.3. Dyrektor Departamentu Środowiska wskazała, że w Departamencie Organizacyjnym Urzędu jest prowadzony centralny rejestr, skarg, wniosków i petycji w rozumieniu Kpa; nie prowadzi się natomiast odrębnego rejestru zgłoszeń

nieprawidłowych działań podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie lub zagrożeń wynikających z prowadzonej przez nich działalności. Kierowane do Urzędu pisma, dotyczące ww. podmiotów ewidencjonowane są w określonych komórkach organizacyjnych Departamentu Środowiska (w Biurze Pozwoleń Środowiskowych oraz w Biurze Gospodarki Odpadami) w spisach spraw pod odpowiednią sygnaturą.

(akta kontroli str. 113-122, 196-258)

W latach 2018-2023 r. (I kwartał) odnotowano trzy zgłoszenia dotyczące nieprawidłowych działań dwóch podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie, tj.:

- zgłoszenie dotyczące zanieczyszczenia powietrza i uciążliwego dymu powstającego w wyniku funkcjonowania instalacji prowadzonej przez spółkę z siedzibą w Bydgoszczy⁴⁶. W powyższej sprawie, pismem z 10 września 2018 r. wezwano spółkę do wyjaśnienia zaistniałej sytuacji i przedłożenia wyników pomiarów okresowych. W odpowiedzi z 17 września 2018 r. podmiot poinformował o przeprowadzeniu analizy raportów miesięcznych z dotrzymania standardów emisyjnych, z których wynikało, że w jednym, dziesięciominutowym okresie pomiarowym doszło do przekroczenia standardu dla tlenku węgla podczas rozgrzewania wymurówki pieca obrotowego, po jego zatrzymaniu na naprawę ubytku wymurówki w dniu 14 sierpnia 2018 r. Do ww. pisma załączono raport z pomiarów okresowych przeprowadzonych w I półroczu 2018 r. Dyrektor Departamentu Środowiska, w piśmie z 4 października 2018 r. poinformowała zgłaszającego o podjętych w sprawie działaniach, w tym o weryfikacji wyników pomiarów emisji substancji do powietrza z emitora T 5518-1, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości; ustalono, że dotrzymane były dopuszczalne poziomy substancji w powietrzu poza terenem, do którego prowadzący instalację posiadał tytuł prawny;
- zgłoszenie, dotyczące niewłaściwego gospodarowania przez spółkę z siedzibą w Bydgoszczy odpadami wytworzonymi w instalacji, poprzez przekazywanie tych odpadów do zagospodarowania podmiotom nieuprawnionym (nieposiadających wymaganych prawem pozwoleń i zezwoleń) oraz wyladunek w miejscu stwarzającym zagrożenie zanieczyszczenia środowiska naturalnego⁴⁷. W ww. zgłoszeniu zwrócono się do Marszałka z prośbą „(...) o podjęcie działań przewidzianych w art. 47 ustawy o odpadach celem wyeliminowania nieprawidłowości.”. W związku z powyższym, wezwano spółkę do zajęcia stanowiska w sprawie⁴⁸. Pismem z 11 maja 2018 r. podmiot udzielił wyjaśnień, wskazując m.in. dane podmiotów uprawnionych, którym przekazuje odpady (w tym, niebezpieczne) oraz odniosła się do materiałów przekazanych przez zgłaszającego wyjaśniając, że przedstawiony w tych materiałach odpad, to żużle o kodzie 19 01 12, pochodzące ze spalania odpadów komunalnych, niebędące

⁴⁶ Dalej: „zgłoszenie nr 1”.

⁴⁷ Zawarte w piśmie (znak: ZAW/01/03/2018/DET) z 16 marca 2018 r; wpływ do Urzędu 20 marca 2018 r.; dalej: „zgłoszenie nr 2”.

⁴⁸ Pismem (znak: ŚG-1-G.7013.1.10.2018/MB) z 26 kwietnia 2018 r.

odpadem niebezpiecznym, przekazywane podmiotowi uprawnionemu do zbierania i przetwarzania tego odpadu, a następnie wykorzystywane w procesie odzysku R5, jako jeden ze składników mieszanki mineralno-bitumicznej. Ponadto, spółka poinformowała, że odpowiednich wyjaśnień udzielono także zgłaszającemu oraz, że kontrola przeprowadzona przez WIOŚ w ww. sprawie nie wykazała nieprawidłowości;

- wniosek o rozpoczęcie procedowania zamknięcia spalarni w Bydgoszczy i cofnięcie zezwoleń udzielonych spółce handlowej, przekazany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy⁴⁹ Marszałkowi, jako organowi właściwemu w tej sprawie. Tożsamy dokument, w takim samym trybie został przekazany Marszałkowi także przez Prezydenta Bydgoszczy⁵⁰. W powyższej sprawie, w związku ze zgłoszeniem domniemania naruszenia warunków określonych w pozwoleniu zintegrowanym, pismem z 31 stycznia 2022 r. wystąpiono do WIOŚ o przesłanie informacji o przeprowadzonych kontrolach instalacji prowadzonej przez spółkę i ich wynikach. W odpowiedzi WIOŚ poinformował, że w wyniku kontroli przeprowadzonej w okresie od 19 stycznia do 22 lutego 2022 r. nie stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu instalacji oraz przekroczeń emisji dopuszczalnych określonych w obowiązującym pozwoleniu zintegrowanym.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, że po weryfikacji posiadanych przez Urząd wyników monitoringu i wyników kontroli WIOŚ nie stwierdzono podstaw do podjęcia działań w celu cofnięcia udzielonego spółce pozwolenia zintegrowanego. Wskazała, że analizując powyższą sprawę uznano, iż przesłane pismo stanowi zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa z art. 182 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁵¹ i zasadnym było przekazanie go Prokuraturze Rejonowej w Bydgoszczy. Jednakże, w związku z powzięciem informacji o prowadzonych w powyższej sprawie czynnościach przez tą prokuraturę, odstąpiono od przekazania przedmiotowego zawiadomienia.

Dokumentację przekazano Prokuraturze Rejonowej Bydgoszcz-Południe w dniu 27 stycznia 2022 r. w odpowiedzi na pismo tego organu z 22 grudnia 2021 r.⁵².

Do dnia udzielenia 13 lipca 2023 r. wyjaśnień przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Marszałek nie został poinformowany o wynikach postępowania prowadzonego w ww. sprawie.

(akta kontroli str. 259-291)

2.4. W latach 2018-2023 (I kwartał) przedstawiciele Marszałka uczestniczyli w ośmiu kontrolach podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie przeprowadzonych na wniosek Marszałka (na podstawie art. 41a ust. 2 UOO) przez

⁴⁹ Pismem (znak: WOO.400.113.2021.JO) z 13 grudnia 2021 r.; wpływ do Urzędu 13 grudnia 2021 r.; dalej: „zgłoszenie nr 3”.

⁵⁰ Pismem (znak: WZR-I.604.38.2021) z 4 stycznia 2022 r.; wpływ do Urzędu 10 stycznia 2022 r.

⁵¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.

⁵² Znak: 4034-1.Pa.91.2021; wpływ do Urzędu 29 grudnia 2021 r.

WIOŚ w trakcie postępowań administracyjnych w sprawie dostosowania treści obowiązujących pozwoleń do przepisów zmienionej ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 44, 110-111, 113-122)

W powyższym okresie Marszałek otrzymał informacje o wynikach ww. kontroli oraz informacje o wynikach sześciu kontroli przeprowadzonych na wniosek Marszałka (na podstawie art. 41a ust. 2 UOO) przez PSP w trakcie postępowań administracyjnych w przedmiocie dostosowania obowiązujących pozwoleń do przepisów zmienionej ustawy o odpadach. W wyniku powyższych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto, w dniach 28 września 2018 r. oraz 31 sierpnia 2022 r. Marszałek otrzymał informacje o wynikach dwóch kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ, odpowiednio:

- w okresie od 11 lipca do 3 września 2018 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że: ścieki porządkowe i skropliny z destruktorów kierowane były do awaryjnego zbiornika ścieków, mimo braku postoju i awarii instalacji do unieszkodliwiania padłych i ubitych zwierząt oraz odpadowej tkanki zwierzęcej i instalacji do unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne; instalacje technologiczne, które zostały uwzględnione w pozwoleniu zintegrowanym są źródłem uciążliwości zapachowej, występującej poza granicą terenu, do którego podmiot posiadał tytuł prawny; w latach 2017 i 2018 wystąpiły awarie urządzeń redukujących emisję zanieczyszczeń do powietrza w zakresie mającym wpływ na emisję gazów złotonnych. Wyniki kontroli WIOŚ zostały wykorzystane przez Marszałka w toku prowadzonego w tym czasie postępowania administracyjnego w przedmiocie wygaszenia ww. pozwolenia zintegrowanego i wydania nowego⁵³;
- w okresie od 4 do 24 sierpnia 2022 r. w ramach nadzoru nad prawidłowością gospodarowania odpadami medycznymi o właściwościach zakaźnych wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 dokonywanym na podstawie polecenia wojewody. Podczas kontroli ustalono, że na terenie instalacji do termicznego przekształcania odpadów część zakaźnych odpadów medycznych znajdowała się na placu magazynowym w czerwonych workach umieszczonych w otwartych pojemnikach typu mauzer. Powyższe ustalenia odnosiły się do sposobu magazynowania zakaźnych odpadów medycznych (kod 18 01 03*), określonego decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 30 marca 2022 r.⁵⁴, wydaną na podstawie art. 104 Kpa oraz art. 11i i w zw. z art. 11h ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych

⁵³ W pozwoleniu zintegrowanym ŚG-I-P.7222.1.19.2017 z 24 czerwca 2020 r. nałożono obowiązek przekazywania Marszałkowi oraz WIOŚ informacji o wystąpieniu awarii urządzeń redukujących emisję lub innych zakłóceniach w systemie oczyszczania gazów odlotowych w czasie nie dłuższym niż 12 godzin od momentu wystąpienia zdarzenia zgodnie z art. 211 ust. 6 pkt 9 POŚ.

⁵⁴ Znak: WSPN.II.967.1.2022.MW.

oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵⁵, zmieniającą czasowo warunki pozwolenia zintegrowanego udzielonego decyzją Marszałka⁵⁶.

(akta kontroli str. 110-111, 113-122, 292-312)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2018-2023 (I kwartał) nie przeprowadzano na podstawie art. 379 ust. 1 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie, mimo obowiązku wynikającego z ww. przepisu.

(akta kontroli str. 113-122)

Dyrektor Departamentu Środowiska wyjaśniła, że w latach 2018-2023 (I kwartał) nie ujmowano w planie kontroli podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie, ponieważ taki obowiązek nie wynika wprost z obowiązujących przepisów prawa. Wskazała, że jeżeli na instalacji do termicznego przekształcania odpadów wystąpią okoliczności wymagające ustalenia stanu faktycznego, taka kontrola może zostać przeprowadzona. Jednakże, w latach 2018-2023 (I kwartał) na ww. instalacjach nie wystąpiły zdarzenia, które wymagały by podjęcia przez Marszałka czynności kontrolnych w podmiotach prowadzących te instalacje. Dyrektor Departamentu wskazała, że Marszałek sprawuje nadzór nad prawidłowym wykonaniem warunków określonych w zezwoleniach i pozwoleniach udzielonych ww. podmiotom poprzez weryfikację przedkładanych przez te podmioty sprawozdań z monitoringu wynikającego z przedmiotowych decyzji i przepisów prawa, obejmującego m.in. ciągłe i okresowe pomiary emisji do powietrza, okresowe pomiary hałasu pochodzącego od instalacji oraz informacje o gospodarowaniu odpadami. Dyrektor Departamentu wskazała ponadto, że w badanym okresie przedstawiciele Marszałka uczestniczyli na podstawie art. 41a ust. 1 UOO w kontrolach podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie prowadzonych przez WIOŚ w trakcie postępowań administracyjnych w sprawie dostosowania treści obowiązujących pozwoleń do przepisów zmienionej ustawy o odpadach. Dodała, że prowadzenie kontroli w podmiotach w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska jest głównym zadaniem ustawowym Inspekcji Ochrony Środowiska, która posiada odpowiednie zaplecze techniczne umożliwiające przeprowadzanie wszelkiego rodzaju badań w celu oceny prawidłowości funkcjonowania instalacji.

NIK zauważa, że ustawodawca w art. 379 ust. 1 POŚ, posługując się sformułowaniem „sprawują”, w sposób jednoznaczny i kategoriyczny nałożył obowiązek sprawowania kontroli m.in. na marszałków województw w zakresie wszystkich spraw objętych ich właściwością. Jednocześnie, realizacja tego obowiązku nie została uzależniona

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.; dalej: „ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19”.

⁵⁶ Tj., decyzją z dnia 16 lipca 2013 r. (znak: ŚG-IV.7222.9.2013.MC) ze zmianami. W piśmie (znak: WIOŚ-WI.7023.7.92.2022.GJ) z 25 sierpnia 2022 r. WIOŚ poinformował Marszałka, że wobec osoby odpowiedzialnej za stwierdzone naruszenie warunków magazynowania odpadów określonych w decyzji Wojewody z 30 marca 2022 r. zastosowano sankcję karną. Informacje o wynikach kontroli WIOŚ przekazał Wojewodzie oraz Marszałkowi do ewentualnego wykorzystania służbowego.

od wystąpienia jakichkolwiek innych przesłanek, w tym, ewentualnych zdarzeń na instalacjach do termicznego przetwarzania odpadów, czy też od kontroli sprawowanej przez inne organy. Powyższy obowiązek polega na przeprowadzaniu kontroli, czyli badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem, którym w tym przypadku są prawnie określone wymogi ochrony środowiska, oraz dokonanie na tej podstawie odpowiedniej oceny⁵⁷. Samo sprawowanie nadzoru poprzez analizę danych sprawozdawczych lub wyników kontroli WIOŚ nie jest w ocenie NIK wystarczającym wypełnieniem obowiązku wynikającego z wyżej wskazanego art. 379 POŚ. W szczególności, w przypadkach, w których, jak ustalono w trakcie kontroli NIK, do Urzędu wpływały zgłoszenia podejrzeń nieprawidłowych działań podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.

(akta kontroli str. 113-122)

2. Informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2020 i 2021 złożonych przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie⁵⁸ weryfikowano w Urzędzie od 97 do 460 dni po upływie terminu określonego w art. 77 ust. 1 UOO.

(akta kontroli str. 131-194, 313-425, 427-436)

Dyrektor Departamentu wskazała, że nieterminowa weryfikacja informacji zawartych w ww. sprawozdaniach wynikała m.in. z:

- konieczności jednoczesnej weryfikacji sprawozdań za lata 2019 i 2020, z powodu przesunięcia terminu składania sprawozdań za 2019 r. do 30 października 2020 r., a także, weryfikacji w tym samym czasie wniosków o wpis do rejestru BDO lub wniosków aktualizacyjnych; z informacji przekazywanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska wynikało, iż marszałkowie województw w pierwszej kolejności mieli dokonać rejestracji i nadania numerów BDO wszystkim wnioskującym podmiotom, aby nie wpływało to na uniemożliwienie ich funkcjonowania;
- dużej czasochłonności obsługi mało intuicyjnego systemu BDO, w szczególności, w początkowym okresie jego funkcjonowania;
- dużej liczby podlegających weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami oraz sprawozdań o produktach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami z nich powstającymi⁵⁹.

(akta kontroli str. 424-425)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie planowano i nie przeprowadzano na podstawie art. 379 ust. 1 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie. Nadzór nad działalnością ww. podmiotów sprawowano poprzez weryfikację przedkładanych przez

⁵⁷ Komentarz do ustawy Prawo ochrony Środowiska Marka Górskiego, Warszawa 2014 r. str. 979-980.

⁵⁸ Kontrolą objęto próbę wszystkich sprawozdań za lata 2018, 2020 i 2021 złożonych przez podmioty, które posiadały na koniec lat 2018-2022 udzielone przez Marszałka zezwolenia lub pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie.

⁵⁹ Tj. dwóch rodzajów sprawozdań złożonych za lata 2019-2022 w liczbie odpowiednio: od 9,3 do 12,3 tys. szt. oraz od 3,7 do 4,8 tys. szt.

te podmioty sprawozdań i informacji oraz udział w kontrolach przeprowadzanych przez WIOŚ w trakcie prowadzonych w Urzędzie postępowań administracyjnych. Współpracowano także z innymi organami⁶⁰ w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie z wymogami prawa oraz podejmowano działania w przypadku uzyskania zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w tym zakresie.

Jako nieprawidłowe, oceniono nieprzeprowadzanie na podstawie art. 379 ust. 1 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie oraz nieterminowe weryfikowanie informacji zawartych w sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami składanych przez te podmioty za lata 2020 i 2021.

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 nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Objęcie kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.
 2. Terminowe weryfikowanie rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami składanych przez ww. podmioty.

W związku z zamieszczeniem w trakcie kontroli NIK w publicznie dostępnym wykazie danych o wniosku o wydanie pozwolenia, otrzymanym 18 czerwca 2021 r. i o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów, wydanym 20 lutego 2023 r., NIK nie formułuje wniosku w tym zakresie.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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
wykonania wniosków

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

⁶⁰ Tj., z PSP i prokuraturą.

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.

Bydgoszcz, 12 października 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

Kontroler

(-) Andrzej Grzymysławski
główny specjalista kontroli
państwowej