



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.2.2023

Pan
Mieczysław Struk
Marszałek Województwa Pomorskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
w Gdańsku
ul. Okopowa 21/27
80-810 Gdańsk

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 Pomorskiego w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego, od 22 lutego 2010 r. (dalej: „Marszałek”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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 przetwarzanie.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Piotr Borkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/115/2023 z 14 czerwca 2023 r.2. Piotr Arendt, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/114/2023 z 14 czerwca 2023 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-10)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Marszałek podejmował działania mające na celu prawidłową realizację zadań związanych z wydawaniem pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie⁴ oraz nadzór nad tą działalnością. Dostosowano strukturę organizacyjną Urzędu do realizacji tych zadań. Jednak działania w zakresie zapewnienia stanu zatrudnienia odpowiadającego nałożonym na Marszałka nowym obowiązkom, wynikającym m.in. ze zmiany w 2018 r.⁵ przepisów UOO⁶, uruchomienia w 2018 r. w ramach BDO⁷ rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami⁸ (dalej: „Rejestr”), a także opublikowania w 2019 r. konkluzji BAT w odniesieniu do spalania odpadów⁹ nie były w pełni skuteczne. Liczba pracowników realizujących w Urzędzie zadania dotyczące reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne

¹ Do zakończenia czynności kontrolnych w dniu 23 października 2023 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ W procesach: odzysku R1 (wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii, w tym spalarnie odpadów przeznaczone do przetwarzania stałych odpadów komunalnych) lub unieszkodliwiania D10 (termiczne przekształcanie odpadów na lądzie).

⁵ Przepisami ustawy 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”.

⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).

⁷ Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

⁸ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami.

⁹ 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 312 z 3 grudnia 2019 r., str. 55) – dalej: „konkluzja BAT”.

przekształcanie zmniejszyła się z 20 na koniec 2018 r. do 15 na koniec I kwartału 2023 r. Miało to wpływ na wystąpienie w dziewięciu z 11 objętych badaniem postępowaniach administracyjnych, prowadzonych w sprawach o wydanie lub zmianę pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 §1 Kpa¹⁰, a także na zweryfikowanie informacji zawartych w 16 z 27 objętych badaniem sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2018, 2020, 2021 i 2022 po upływie od 13 do 686 dni od wynikającego z przepisów art. 77 ust. 1 w związku z art. 75 UOO terminu na dokonanie tej czynności.

Ponadto we wszystkich ww. 11 postępowaniach nie realizowano wynikającego z art. 36 Kpa obowiązku zawiadomienia stron o niezakończonym w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu jej załatwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Poza ww. nieprawidłowościami w objętych badaniem postępowaniach przestrzegano przepisów określających tryb postępowania, prawidłowo weryfikując wnioski o wydanie i zmianę pozwoleń oraz wypełniając wymogi związane z ich rozpatrzeniem i wydaniem decyzji, wynikające z przepisów dotyczących ochrony środowiska. Prawidłowo realizowano również (wobec podmiotów posiadających pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie) zadania wynikające z ustawy o zmianie UOO oraz (wobec ww. podmiotów posiadających pozwolenia zintegrowane) zadania wynikające z opublikowania konkluzji BAT.

W okresie objętym kontrolą Marszałek zapewnił nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie poprzez podejmowanie działań wynikających z prowadzonych postępowań administracyjnych (w tym m.in. występowanie do odpowiednich organów o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a UOO), analizę i właściwe wykorzystanie wpływających informacji o nieprawidłowościach w działalności tych podmiotów oraz wyników monitorowania procesów technologicznych. Jednak w latach 2019-2023 (I kwartał) Marszałek nie planował i nie przeprowadzał na podstawie art. 379 POŚ¹¹ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez ww. podmioty, pomimo obowiązku wynikającego z ww. przepisu, a także faktu, że z przekazanych Marszałkowi przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „PWIOŚ”) informacji wynikało, że w działalności sześciu z ww. podmiotów wystąpiło szereg nieprawidłowości stwierdzonych przez ten organ w trakcie kontroli realizowanych na podstawie art. 9 ustawy o inspekcji¹². Nadzór nad działalnością ww. podmiotów Marszałek sprawował również poprzez weryfikację przedkładanych przez nie sprawozdań. Objęte badaniem sprawozdania zweryfikowano rzetelnie, jednak oprócz opisanej wyżej nieprawidłowości polegającej na nieterminowej weryfikacji sprawozdań, nie podjęto również działań w celu ukarania przez właściwy organ karą grzywny podmiotu, który korektę sprawozdania przekazał po upływie 407 dni od obowiązującego terminu.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).

¹² Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2023 r. poz. 824, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ 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)¹⁴ zadania dotyczące reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie (wydawania zezwoleń i pozwoleń obejmujących powyższe procesy oraz kontroli i nadzoru nad ich realizacją) były w Urzędzie realizowane w Departamencie Środowiska i Rolnictwa (dalej: „Departament”) w:

- Referacie Pozwoleń Środowiskowych, przez dziesięciu pracowników w 2018 r., ośmiu w 2019 r. sześciu w latach 2020-2022 i pięciu w 2023 r. (I kwartał);
- Referacie Opłat Środowiskowych, przez pięciu pracowników w 2018 r., sześciu w 2019 r., pięciu w latach 2020-2023 (I kwartał);
- Referacie Polityki Ekologicznej, przez czterech pracowników w 2018 r., pięciu w latach 2019-2022 i czterech w 2023 r. (I kwartał).

Ponadto w całym okresie objętym kontrolą m.in. ww. zadania wykonywał jeden pracownik Biura Zamiejscowego w Słupsku.

Przypisanie ww. zadań Departamentowi nastąpiło w regulaminie organizacyjnym Urzędu¹⁵, a poszczególnym komórkom organizacyjnym Departamentu – w zakresach czynności pracowników w nich zatrudnionych. W aktualnych zakresach czynności pracowników ww. komórek organizacyjnych Departamentu, zatrudnionych na stanowiskach: podinspektora, inspektora, starszego inspektora, starszego specjalisty i głównego specjalisty, wskazano m.in.: przygotowanie treści decyzji, postanowień, zawiadomień i innych pism w ramach postępowania w sprawach o wydanie pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na wytwarzanie odpadów, zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, zezwoleń na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, udostępnianie informacji o środowisku, udział w kontrolach prowadzonych przez PWIOŚ, przeprowadzanie oględzin instalacji lub innych miejsc w ramach prowadzonych postępowań, analiza wyników monitoringu emisji z instalacji oraz analiza pozwoleń zintegrowanych, prowadzenie wykazów wniosków i decyzji w ramach prowadzonych spraw, współpraca z Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „WIOŚ”), opracowywanie sprawozdań, prowadzenie Rejestru, weryfikacja sprawozdań w bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, współuczestniczenie w kontrolach podmiotów w zakresie gospodarowania odpadami.

Pracownicy wykonujący ww. zadania posiadali wykształcenie wyższe, w tym w kierunkach: ochrona środowiska, technologie ochrony środowiska, chemia, biologia, biochemia i fizjologia roślin, inżynieria środowiska. Ukończyli również szereg szkoleń, w tym m.in. z zakresu: ochrony środowiska, pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń środowiskowych, dostosowania pozwoleń zintegrowanych do konkluzji BAT, kontroli przestrzegania obowiązków z zakresu ochrony środowiska, zmian

¹³ 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.

¹⁴ Według stanu na koniec tych okresów.

¹⁵ W brzmieniu przyjętym uchwałami Zarządu Województwa Pomorskiego w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu: nr 148/209/17 z 7 lutego 2017 r. (ze zmianami), nr 277/33/19 z 26 marca 2019 r. (ze zmianami) i nr 340/342/22 z 7 kwietnia 2022 r. (ze zmianami) – dalej: „regulamin organizacyjny”.

przepisów, wydawania decyzji administracyjnych, udostępniania informacji, wydawania pozwoleń i zezwoleń, kompleksowej gospodarki odpadami, prowadzenia bazy danych o odpadach.

(akta kontroli str. 481-516, 881-903)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu wynikało, że najistotniejsze problemy związane z realizacją objętych kontrolą zadań w badanym okresie dotyczyły m.in.:

- znaczącego wzrostu liczby i czasochłonności prowadzonych postępowań, a także ich kumulacji w jednym czasie w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie UOO oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁶, którymi nałożono na Urząd dodatkowe obowiązki (m.in. związane z obowiązkiem złożenia do 5 marca 2020 r. wniosków o zmianę posiadanych decyzji, przejęciem niektórych zadań starostów i zwiększeniem katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko);
- braków kadrowych, rotacji pracowników zajmujących się gospodarką odpadami w związku z odejściami z pracy i zatrudnianiem nowych pracowników, których należało przeszkolić. Problemy kadrowe występowały pomimo wielu przeprowadzonych w ww. okresie konkursów, z których część nie kończyła się zatrudnieniem pracowników;
- czasowego ograniczenia kontroli przeprowadzanych przez PWIOŚ w czasie pandemii Covid-19, co miało wpływ na czas prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str. 895-899)

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że w Urzędzie prowadzono w okresie objętym kontrolą analizy dotyczące możliwości zagospodarowania w województwie pomorskim poszczególnych grup odpadów wytwarzanych na jego terenie. Analizy te prowadzono na etapie opracowywania planów gospodarki odpadami oraz w dokumentach strategicznych (Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030¹⁷ i Regionalny Program Strategiczny w zakresie bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego¹⁸), w których m.in. wskazywano jako ważne wyzwanie „zapewnienie stabilności i efektywności systemu zagospodarowania odpadów medycznych i weterynaryjnych oraz odpadów niebezpiecznych ze względu na fakt, że w 2024 r. kończy się umowa dzierżawy gruntu w Gdańsku, na którym zlokalizowana jest spalarnia odpadów niebezpiecznych, będąca największą tego typu instalacją funkcjonującą w województwie pomorskim”. W ww. Strategii i Programie, jako jedno z zobowiązań wskazano: „Wsparcie działań mających na celu rozwiązanie problemu zagospodarowania odpadów medycznych i weterynaryjnych powstających na obszarze województwa pomorskiego”, a jako kluczowy obszar interwencji „zagospodarowanie odpadów medycznych i weterynaryjnych, a także innych niebezpiecznych (CO 1.1.)”. Skutkiem tych analiz i opracowań było ujęcie w ww. Programie, jako jednego z przedsięwzięć strategicznych, zadania „Budowa nowej instalacji unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych poprzez ich termiczne przekształcanie z wytwarzaniem energii w kogeneracji na terenie Szpitala Specjalistycznego im. J.K. Łukowicza w Chojnicach”, którego celem jest zastąpienie przestarzałej instalacji termicznego przekształcania odpadów medycznych i weterynaryjnych nowoczesną instalacją o większej wydajności.

(akta kontroli str. 895-900)

¹⁶ Dz. U. 2019, poz. 1839, ze zm. – dalej: „rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć”.

¹⁷ Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego nr 376/XXXI/21 z 12 kwietnia 2021 r. (<https://bip.pomorskie.eu/a.65261.w-sprawie-przyjecia-strategii-rozwoju-wojewodztwa-pomorskiego-2030.html>).

¹⁸ Przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Pomorskiego nr 756/271/21 z 29 lipca 2021 r. (<https://bip.pomorskie.eu/a.65793.w-sprawie-przyjecia-regionalnego-programu-strategicznego-w-zakresie-bezpieczenstwa-srodowiskowego-i-.html>).

W latach 2018-2023 (I kwartał) w Urzędzie nie objęto audytem realizacji zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Przeprowadzono natomiast (w latach 2018-2019) zadanie audytowe „Ocena systemu kontroli zarządczej w zakresie gospodarki odpadami”, w wyniku którego nie sformułowano zaleceń w zakresie objętym niniejszą kontrolą¹⁹.

(akta kontroli str. 248-480)

1.2. Liczba wydanych przez Marszałka zezwoleń i pozwoleń, obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie w procesach unieszkodliwiania D10 lub odzysku R1, obowiązujących na koniec lat 2018-2022 i I kwartału 2023 r. wynosiła (odpowiednio): po osiem na koniec lat 2018-2019 oraz po siedem na koniec lat 2020-2022 i na koniec I kwartału 2023 r.²⁰, z tego:

- pięć pozwoleń zintegrowanych wydanych w latach poprzednich,
- dwa pozwolenia na wytwarzanie odpadów wydane w latach poprzednich (na koniec lat 2018 i 2019 trzy takie pozwolenia).

(akta kontroli str. 823-836, 874-880)

W latach 2018-2023 (I kwartał) do Marszałka wpłynęło 16 wniosków o udzielenie lub zmianę zezwoleń i pozwoleń, obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, z tego:

- 12 wniosków o zmianę pozwolenia zintegrowanego (odpowiednio: cztery w 2018 r., trzy w 2020 r., po dwa w latach 2021 i 2022 i jeden w I kwartale 2023 r.),
- jeden wniosek o udzielenie pozwolenia zintegrowanego (w I kwartale 2023 r.),
- dwa wnioski o zmianę pozwolenia na wytwarzanie odpadów (po jednym w latach 2019 i 2020),
- jeden wniosek o udzielenie zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami (w 2020 r.).

(akta kontroli str. 823-836, 874-880)

Marszałek w latach 2018-2023 (I kwartał) w wyniku rozpatrzenia ww. wniosków:

- wydał siedem decyzji zmieniających pozwolenia zintegrowane (cztery w 2018 r., dwie w 2020 r. i jedną w 2021 r.),
- wydał jedną decyzję zmieniającą pozwolenie na wytwarzanie odpadów (w 2019 r.),
- wydał jedną decyzję odmawiającą udzielenia zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami (w 2020 r.),
- dwa wnioski pozostawił bez rozpoznania (jeden dotyczący udzielenia pozwolenia zintegrowanego w I kwartale 2023 r. i jeden dotyczący zmiany pozwolenia zintegrowanego w 2022 r.).

Ponadto po I kwartale 2023 r. Marszałek w wyniku rozpatrzenia ww. wniosków wydał trzy decyzje: jedną zmieniającą pozwolenie zintegrowane i dwie zmieniające pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Do 4 lipca 2023 r. dwa wnioski o zmianę pozwolenia zintegrowanego (jeden złożony w 2022 r. i jeden – w 2023 r.) były w trakcie rozpatrywania.

(akta kontroli str. 544-822, 823-836, 874-880)

1.3. Badanie prawidłowości rozpatrywania spraw dotyczących zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie przeprowadzono na próbie pięciu postępowań, w tym: dwóch, zakończonych wydaniem w okresie objętym kontrolą decyzji zmieniających pozwolenia

¹⁹ Sformułowane zalecenia, dotyczące załączania do akt sprawy zwrotnych potwierdzeń odbioru i stosowania Instrukcji kancelaryjnej i Instrukcji elektronicznego obiegu dokumentów, wdrożono.

²⁰ Do 5 marca 2020 r. trzy pozwolenia na wytwarzanie odpadów i pięć pozwoleń zintegrowanych. Od 6 marca 2020 r. dwa pozwolenia na wytwarzanie odpadów i pięć pozwoleń zintegrowanych.

zintegrowane²¹, jednej zakończonej wydaniem decyzji zmieniającej pozwolenie na wytwarzanie odpadów²², jednej zakończonej wydaniem decyzji odmawiającej wydania zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami²³ i jednej pozostawionej bez rozpoznania²⁴.

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 dokumenty określone 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 PWIOŚ i właściwych miejscowo komendantów Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „PSP”) na podstawie art. 41a ust. 2 UOO z wnioskami o przeprowadzenie kontroli, zapewnił udział swojego przedstawiciela w przeprowadzeniu kontroli przez PWIOŚ (art. 41a ust. 1 UOO), ustalił, że ww. kontrole zostały przeprowadzone (art. 41a ust. 1 i 1a UOO) oraz uzyskał postanowienia PWIOŚ i właściwych miejscowo komendantów PSP, wymagane 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);
- uzyskał świadectwa stwierdzające kwalifikacje kierowników spalarni odpadów w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów (art. 42 ust. 5);
- w pozwoleniach zintegrowanych obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie ustanowił zabezpieczenie roszczeń zgodnie z art. 48a UOO (art. 187 ust. 4a POŚ).

W ww. 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;
- podmioty będące stronami ww. postępowań były ujęte w prowadzonym przez Marszałka Rejestrze;
- wypełniono obowiązki informacyjne w zakresie zamieszczenia danych o wnioskach i wydanych decyzjach w publicznie dostępnym wykazie i zgodnie z art. 42 ust. 7 UOO i 218 POŚ zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w prowadzonych postępowaniach (do Urzędu nie wpłynęły uwagi i wnioski związane z tymi postępowaniami).

(akta kontroli str. 839-872, 945-960)

²¹ Decyzje Marszałka nr: DROŚ-S.7222.16.2021/2022.BB z 25 maja 2022 r. i DROŚ-S.7222.111.2018/2019 z 23 lipca 2019 r.

²² Decyzja Marszałka nr DROŚ-S.7243.19.2019/2021.BB z 10 maja 2021 r.

²³ Decyzja Marszałka nr DROŚ-S.7244.131.2020.AŁ z 11 marca 2021 r.

²⁴ Pismo Marszałka nr DROŚ-S.7222.23.2022/2023.BB z 24 marca 2023 r.

W czterech²⁵ spośród pięciu objętych badaniem ww. postępowań, które były prowadzone²⁶ przez okres od 143 dni do 622 dni²⁷, wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 Kpa, a podczas prowadzenia wszystkich pięciu postępowań nie realizowano wynikającego z art. 36 Kpa obowiązku zawiadomienia stron o niezalatwieniu sprawy w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu jej załatwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 839-872, 945-960)

1.4. Na 5 września 2018 r., tj., na dzień wejścia w życie ustawy o zmianie UOO²⁸, obowiązywało osiem wydanych przez Marszałka pozwoleń zintegrowanych i pozwoleń na wytwarzanie odpadów, obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie.

(akta kontroli str. 874-880)

Badanie prawidłowości realizacji przez Marszałka zadań wynikających z ustawy o zmianie UOO wobec podmiotów posiadających ww. pozwolenia wykazało, że:

- jeden podmiot (posiadający pozwolenie na wytwarzanie odpadów) nie złożył wniosku o zmianę posiadanej decyzji i w związku z tym pozwolenie wygasło z dniem 6 marca 2020 r., zgodnie z art. 14 ust. 4 ww. ustawy,
- siedem podmiotów²⁹ złożyło w wymaganym terminie wnioski o zmianę posiadanych decyzji, zawierające elementy określone w art. 14 ust. 1-3 ww. ustawy,
- wszystkie ww. wnioski Marszałek rozpatrzył w okresie od 23 lipca 2019 r. do 2 czerwca 2023 r., wydając decyzje zmieniające pozwolenia,
- w czterech postępowaniach Marszałek wystąpił do PWIOŚ³⁰ oraz w czterech postępowaniach do właściwych miejscowo komendantów PSP o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a UOO, a także w trzech postępowaniach – do komendantów PSP o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 183c POŚ. We wszystkich ww. przypadkach Marszałek uzyskał stosowne postanowienia tych organów w przedmiocie spełniania przez podmioty wymagań, o których mowa w odpowiednich przepisach.

(akta kontroli str. 544-822, 839-872, 945-960)

Badanie terminowości rozpatrywania pięciu spośród siedmiu ww. spraw, które były prowadzone³¹ od 251 dni do 1182 dni, wykazało, że w czterech z nich, wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie sprawy bez

²⁵ Postępowania zakończone wydaniem decyzji nr: DROŚ-S.7222.16.2021/2022.BB z 25 maja 2022 r., DROŚ-S.7222.111.2018/2019 z 23 lipca 2019 r. i DROŚ-S.7244.131.2020.AŁ z 11 marca 2021 r. oraz postępowanie pozostawione bez rozpoznania z uwagi na nieuzupełnienie braków formalno-prawnych wniosku (pismo Marszałka nr DROŚ-S.7222.23.2022/2023.BB z 24 marca 2023 r.).

²⁶ Czas od wpływu wniosku do rozpatrzenia sprawy poprzez wydanie decyzji lub pozostawienia sprawy bez rozpatrzenia.

²⁷ Odpowiednio: 143 (decyzja odmawiająca), 160 (pozostawienie bez rozpoznania), 255 i 419 (zmiany pozwoleń zintegrowanych) i 622 dni (zmiana pozwolenia na wytwarzanie odpadów).

²⁸ 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 wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów obowiązek złożenia do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę posiadanej decyzji.

²⁹ Podmioty posiadające decyzje: DROŚ-SO.7243.83.2014/2015.EB z 12 listopada 2015 r., DROŚ-SO.7243.68.2014/2015.ES z 29 stycznia 2015 r., DROŚ-SO.7222.31.2014/2017 z 26 stycznia 2017 r., DROŚ-SO.7222.77.2016/2017.EŻ z 10 lutego 2017 r., DROŚ-S.7222.9.2011 z 8 lutego 2012 r., DROŚ-SO.7222.143.2014/2015.ES z 13 marca 2015 r. i ŚR/Ś.IX.6619/17/2006/07 z 3 sierpnia 2007 r.

³⁰ W przypadku trzech postępowań nie występowało o kontrolę z uwagi na nieistotny charakter zmian pozwolenia.

³¹ Czas od wpływu wniosku do rozpatrzenia sprawy poprzez wydanie decyzji lub pozostawienia sprawy bez rozpatrzenia.

zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 Kpa, a podczas prowadzenia wszystkich pięciu ww. spraw nie realizowano wynikającego z art. 36 Kpa obowiązku zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu jej zalutwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 839-872, 945-960)

1.5. Na 3 grudnia 2019 r., tj. na dzień opublikowania konkluzji BAT, w Urzędzie obowiązywały trzy pozwolenia zintegrowane obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, które należało dostosować do konkluzji BAT.

Badanie prawidłowości realizacji przez Marszałka zadań wynikających z opublikowania konkluzji BAT wobec podmiotów posiadających ww. pozwolenia wykazało, że:

- w Urzędzie dokonano analizy warunków wszystkich ww. pozwoleń pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w konkluzji BAT,
- wszystkie ww. podmioty wezwano 3 czerwca 2020 r. do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwoleń,
- wszystkie ww. podmioty złożyły w wymaganym terminie³² ww. wnioski,
- wszystkie złożone przez ww. podmioty wnioski rozpatrzono wydając³³ decyzje zmieniające pozwolenia zintegrowane.

(akta kontroli str. 685-822, 903)

Badanie terminowości rozpatrywania jednej spośród trzech ww. spraw,³⁴ która była prowadzona³⁵ przez 772 dni wykazało, że wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań mających na celu zalutwienie tej sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 Kpa, a podczas jej prowadzenia nie realizowano wynikającego z art. 36 Kpa obowiązku zawiadomienia strony o niezalutwieniu sprawy w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu jej zalutwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 781-822, 948-954, 959-960)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dziewięciu spośród 11 objętych badaniem spraw (które zostały zalutwione w terminach od 143 do 1182 dni) wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań mających na celu zalutwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 Kpa (przerwy w prowadzonych postępowaniach trwające dłużej niż jeden miesiąc).

(akta kontroli str. 837-872, 945-960)

Z wyjaśnień Kierownik Referatu Pozwoleń Środowiskowych (odpowiadającej za planowanie i organizowanie pracy i merytoryczny nadzór nad zalutwianiem spraw należących do właściwości Referatu Pozwoleń Środowiskowych) wynikało m.in.: że:

- rozpatrywanie objętych kontrolą spraw zbiegło się w czasie ze zmianą przepisów UOO wprowadzoną ustawą o zmianie UOO (wprowadzeniem konieczności dostosowania wszystkich zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów do nowych wymagań oraz obowiązku przeprowadzenia kontroli przed wydaniem ww. decyzji), co wiązało się z koniecznością zmiany decyzji wydawanych przez

³² W dniach: 5 maja 2021 r., 11 czerwca 2021 r. i 5 lipca 2021 r.

³³ W dniach: 3 lutego 2023 r., 12 kwietnia 2023 r. i 16 czerwca 2023 r.

³⁴ Zakończoną wydaniem decyzji nr DROŚ-S.7222.21.2021/2023.BB z 16 czerwca 2023 r. (wyniki badania pozostałych dwóch postępowania opisano w punkcie 1.4 wystąpienia – wnioski o zmiany tych pozwoleń dołączono do prowadzonych już postępowania o zmiany w trybie art. 10 i art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie UOO).

³⁵ Czas od wpływu wniosku do rozpatrzenia sprawy poprzez wydanie decyzji lub pozostawienia sprawy bez rozpoznania.

marszałków w latach 2013-2018 (oraz pozwoleń zintegrowanych, wydawanych na czas nieoznaczony) oraz dostosowania decyzji starostów, które wskutek wprowadzenia równoległe nowych przepisów regulujących podział kompetencji organów, znalazły się we właściwości marszałków. W drugiej połowie 2018 r. i w 2019 r. marszałkowie przejęli znaczną część dotychczasowych kompetencji starostów w zakresie wydawania i zmian decyzji z zakresu gospodarki odpadami, co wynikało bezpośrednio z wprowadzenia nowych przepisów prawa:

- rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć, rozszerzającego dotychczasowy katalog przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, będących w kompetencji marszałków;
 - zmiany art. 41 ust. 3 pkt 1 UOO, ustanawiającej od 5 września 2018 r. właściwość marszałków w zakresie wydawania i zmiany zezwoleń na zbieranie odpadów, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg;
 - zmiany art. 378 ust. 2 POŚ, znoszącej 24 września 2019 r. kompetencje regionalnej dyrekcji ochrony środowiska w zakresie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, położonych na terenach zamkniętych innych niż ustalone przez Ministra Obrony Narodowej (m.in. na terenach kolejowych);
- ww. zmiany sprawiły, że w ramach prowadzonych postępowań pracownicy Referatu Pozwoleń Środowiskowych musieli poświęcić znacznie więcej czasu na przeanalizowanie i weryfikację wniosku, w tym jego zgodność z operatem przeciwpożarowym, ustanowienie zabezpieczenia roszczeń (w tym weryfikację draftów gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych, polis ubezpieczeniowych, zaświadczeń i oświadczeń o niekaralności, wskazanych we wniosku maksymalnych i największych mas odpadów). Złożone wnioski (szczególnie o zmianę pozwoleń zintegrowanych) zazwyczaj obejmowały również zmiany polegające na dostosowaniu instalacji do poszczególnych konkluzji BAT;
- posiadacze odpadów, którzy przed wejściem w życie ustawy o zmianie UOO uzyskali zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, złożyli w ostatniej chwili (tuż przed 5 marca 2020 r.) wnioski o zmianę posiadanej decyzji, co spowodowało ich ogromną kumulację w jednym czasie;
- w objętym kontrolą okresie zmagano się z problemami uzupełniania etatów w zakresie gospodarki odpadami, emisji do powietrza i w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, co również miało wpływ na terminowość prowadzonych postępowań, w tym spraw związanych z wydawaniem decyzji obejmujących procesy spalania odpadów;
- istotnym aspektem wpływającym na długość prowadzonych postępowań, była konieczność prowadzenia przez poszczególnych pracowników równoległe kilkudziesięciu postępowań. Pracownicy z racji wieloletniego doświadczenia zajmowali się wydawaniem też innych decyzji tj. pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na wytwarzanie odpadów, zezwoleń na przetwarzanie odpadów, decyzji wyrażających zgodę na zamknięcie składowisk, zatwierdzaniem instrukcji prowadzenia składowiska, jak również innych postępowań prowadzonych na podstawie wniosków składanych przez podmioty zajmujące się różnymi branżami gospodarki. W ramach analizy priorytetów ustalano kolejność rozpoznawania spraw. W pierwszej kolejności rozpatrywano wnioski o nowe zezwolenia i pozwolenia lub dotyczące istotnych zmian w instalacjach tak, aby umożliwić rozpoczęcie działalności przez nowe podmioty. Podmioty posiadające decyzje, które złożyły wnioski o dostosowanie do obowiązujących przepisów (konkluzji BAT

czy zmian UOO w zakresie warunków przeciwpożarowych) mogły bez przeszkód w dalszym ciągu prowadzić działalność w oparciu o posiadane decyzje;

- na pracownikach prowadzących sprawy związane z wydawaniem decyzji obejmujących procesy spalania odpadów z racji doświadczenia zawodowego spoczywał główny ciężar wdrożenia do prowadzonych postępowań nowych przepisów z zakresu gospodarki odpadami oraz wdrażanie nowych pracowników. To wymagało dużego zaangażowania i czasu. Tym bardziej, że pracownicy ci sami przejęli najtrudniejsze zakłady, dla których dotychczas decyzje wydawali pracownicy, którzy odeszli;
- przedmiotem szczegółowej analizy było zaledwie 11 postępowań z zakresu gospodarowania odpadami, podczas gdy w okresie objętym kontrolą Referat prowadził sprawy dotyczące: pozwoleń zintegrowanych (284), zezwoleń na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów (341), pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających ich zbieranie i/lub przetwarzanie (147), decyzji wyrażających zgodę na zamknięcie składowisk lub zatwierdzających instrukcje prowadzenia składowiska (71);
- okres kontroli obejmuje czas związany z pandemią Covid-19. Był to okres ogromnych trudności organizacyjnych związanych z zapewnieniem zdrowia pracowników przy zachowaniu ciągłości realizowanych zadań. Problem ten dotyczył Urząd, przedsiębiorców ubiegających się o decyzje i pozostałe organy (w tym PWIOŚ, który czasowo ograniczył w tym czasie kontrole). Rozwiązania przewidziane ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁶ wprowadzały przesunięcia terminów procesowych. Ich zmienność, a także różna interpretacja miały wpływ na terminy działań podejmowanych w Urzędzie. Od 31 marca 2020 r. do 16 maja 2020 r. przepis art. 15zzr ww. ustawy stanowił, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów: od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem, do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki, przedawnienia, których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie, zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony, do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. Początkowa praktyka stosowania tego przepisu powodowała, że w toku postępowań wzywano strony do złożenia uzupełnień w terminie kilku miesięcy liczonych od dnia zakończenia obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Tymczasem ustawodawca uchylił przepisy w powyższym zakresie z dniem 16 maja 2020 r. Z uwagi na treść wezwań nie wpłynęło to jednak na termin związania strony wezwaniem.

Poza ww. przyczynami opóźnień w rozpatrywaniu spraw pracownicy je prowadzący wskazali również m.in. na:

- zmiany osób prowadzących ww. sprawy,
- ich złożoność i konieczność wykonywania szeregu czynności, które nie wymagały formy pisemnej, a były konieczne do przeprowadzenia,

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.

- wykorzystywanie przez pracowników prowadzących sprawy urlopów wypoczynkowych.

(akta kontroli str. 904-944)

NIK nie kwestionuje wskazanych w ww. wyjaśnieniach okoliczności. Należy jednak stwierdzić, że przerwy w prowadzonych postępowaniach trwające dłużej niż miesiąc nie dają się pogodzić z wynikającą z art. 12 Kpa zasadą szybkości postępowania.

2. We wszystkich objętych badaniem 11 postępowaniach Urząd nie zawiadamiał stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zalutwienia sprawy oraz nie pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia, co stanowiło naruszenie art. 36 Kpa.

Z wyjaśnień Kierownik Referatu Pozwoleń Środowiskowych, odpowiedzialnej za planowanie i organizowanie pracy i merytoryczny nadzór nad zalutwianiem spraw należących do właściwości Referatu, wynikało że odstąpienie od pisemnego informowania stron o niezalutwieniu sprawy w terminie miało na celu niewydłużanie czasu trwania prowadzonych postępowań i było realizacją zasady wnikiwości, szybkości i prostoty postępowania. Pisemne zawiadomienie strony o niezalutwieniu sprawy w terminie i wskazaniu nowego terminu zalutwienia sprawy, pozostaje bez wpływu na termin jej zalutwienia. Pracownicy Urzędu byli w kontakcie z wnioskodawcami i na bieżąco informowali ich o przebiegu postępowania. Wielokrotnie wnioskodawcy również telefonicznie zwracali się do pracowników o wyjaśnienia i wskazówki w zakresie składanych przez nich pism. Ponadto strony nie składały ponagleń, o którym mowa w art. 37 Kpa w sprawach prowadzonych przez pracowników Referatu.

(akta kontroli str. 904-944)

W ocenie NIK okoliczności wskazane przez Kierownik Referatu Pozwoleń Środowiskowych nie mogły stanowić podstawy do zaniechania realizacji wynikającego z przepisów art. 36 Kpa obowiązku zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu jej zalutwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Obowiązek ten wynika wprost z ww. przepisów, a ustawodawca nie przewidział możliwości odstąpienia od jego realizacji ze wskazanych w wyjaśnieniach przyczyn.

OCENA CZĄSTKOWA

W objętych badaniem 11 postępowaniach przestrzegano przepisów określających tryb postępowania, prawidłowo weryfikując wnioski o wydanie i zmianę pozwoleń oraz wypełniając wymogi związane z ich rozpatrzeniem i wydaniem decyzji, wynikające z przepisów dotyczących ochrony środowiska. Prawidłowo realizowano również (wobec podmiotów posiadających pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie) zadania wynikające z ustawy o zmianie UOO oraz (wobec ww. podmiotów posiadających pozwolenia zintegrowane) zadania wynikające z opublikowania konkluzji BAT. W okresie objętym kontrolą Marszałek podejmował działania mające na celu prawidłową realizację zadań związanych z wydawaniem pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Dostosowano strukturę organizacyjną Urzędu do realizacji tych zadań. Jednak działania w zakresie zapewnienia stanu zatrudnienia odpowiadającego nałożonym na Marszałka nowym obowiązkom, wynikającym m.in. ze zmiany w 2018 r. przepisów UOO oraz opublikowania w 2019 r. konkluzji BAT nie były w pełni skuteczne. Liczba pracowników realizujących w Urzędzie zadania dotyczące reglamentacji działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie nie zapewniła wyeliminowania opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu zalutwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 Kpa. Ponadto we wszystkich ww. 11 postępowaniach

nie realizowano wynikającego z art. 36 Kpa obowiązku zawiadomienia stron o niezalutwieniu sprawy w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu jej zalutwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2018-2023 (I półrocze)³⁷ Marszałek zaplanował przeprowadzenie na podstawie art. 379 POŚ 286 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska³⁸, w tym jednej (w 2018 r.) przez podmiot przetwarzający odpady przez ich termiczne przekształcanie. W latach 2018-2023 (I kwartał) zrealizowano 85 kontroli planowych³⁹, w tym jedną (w 2018 r.) w ww. podmiocie (posiadającym pozwolenie zintegrowane). Kontrola obejmowała prowadzenie recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych i wystawiania dokumentów DPO⁴⁰ i DPR⁴¹. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Marszałek przeprowadził na podstawie art. 379 POŚ poza planem 12 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Ww. kontrole nie objęły podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.

Od 1 stycznia 2018 r. do 5 marca 2020 r. we właściwości Marszałka funkcjonowało osiem, a od 6 marca 2020 r. do 31 marca 2023 r. – siedem podmiotów, posiadających pozwolenia obejmujące procesy termicznego przekształcania odpadów⁴². Marszałek:

- w okresie objętym kontrolą nie przeprowadził na podstawie art. 379 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w siedmiu z ww. podmiotów, w tym w jednym posiadającym pozwolenie (na wytwarzanie odpadów) do 5 marca 2020 r. i w sześciu posiadających pozwolenia przez cały okres objęty kontrolą;
- w latach 2019-2023 (I kwartał) nie planował i nie przeprowadzał na podstawie art. 379 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty posiadające pozwolenia obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 874-880, 961-993, 1004-1144)

2.2. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu wynikało m.in., że:

- Urząd nie posiadał danych o wszystkich funkcjonujących na terenie właściwości Marszałka podmiotach, które posiadały na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą (2018, 2019, 2020, 2021 i 2022) zezwolenia lub pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Marszałek posiadał jedynie informacje dotyczące ww. podmiotów, dla których wydawał stosowne pozwolenia lub zezwolenia;

³⁷ Plany działań kontrolnych z zakresu ochrony środowiska ustalano na poszczególne półrocza.

³⁸ W 2018 r. 84 kontrole, w 2019 r. 60 kontroli, w 2021 r. 31 kontroli, w 2022 r. 68 kontroli i w I półroczu 2023 r. 43 kontrole. Nie planowano przeprowadzenia kontroli w 2020 r.

³⁹ W 2018 r. 47 kontrole, w 2019 r. 12 kontroli, w 2021 r. 8 kontroli i w 2022 r. 18 kontroli. Nie przeprowadzono kontroli planowych w 2020 r. i w I kwartale 2023 r.

⁴⁰ Dokument potwierdzający inny niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych.

⁴¹ Dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych.

⁴² Do 5 marca 2020 r. trzy podmioty posiadające pozwolenia na wytwarzanie odpadów, a pięć – pozwolenia zintegrowane. Od 6 marca 2020 r. dwa podmioty posiadające pozwolenia na wytwarzanie odpadów, a pięć – pozwolenia zintegrowane.

- z przepisów nie wynikał obowiązek prowadzenia przez Marszałka odrębnego rejestru pozwoleń lub zezwoleń wydawanych przez inne organy;
- kopie decyzji dotyczących gospodarowania odpadami, wydawane przez właściwe organy i przekazywane do Marszałka na podstawie art. 80 ust. 3 i 4 UOO, są umieszczane w utworzonej 24 stycznia 2018 r. BDO, której integralną część stanowi Rejestr;
- dane o liczbie wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie właściwości Marszałka są więc zawarte w BDO, jednak z powodu braku podstawowego narzędzia analizy danych czyli modułu raportowego, Urząd nie ma technicznej możliwości wygenerowania informacji zawartych w BDO lub Rejestrze;
- zdaniem Urzędu organy administracji publicznej nie dysponują wystarczającymi narzędziami informatycznymi służącymi monitorowaniu i nadzorowaniu rynku odpadów poużytkowych, co znacząco utrudnia monitorowanie stanu gospodarki odpadami, prowadzenie analiz i identyfikowanie problemów tej gospodarki. O powyższych problemach Urząd informował Najwyższą Izbę Kontroli 5 maja 2023 r. przekazując informację o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosku, przedstawionych w Informacji o wynikach kontroli P/20/054 Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów. Administrator BDO – Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: „Ministerstwo”) nie dostarczył Marszałkowi modułu raportowego i tym samym pozbawił Urząd możliwości samodzielnego generowania raportów z danymi dla województwa. Jedynie Ministerstwo oraz wskazany przez nie podmiot administrujący systemem (Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, dalej: „Instytut”), mają możliwości generowania z BDO danych w formie raportów. Wszystkie identyfikowane problemy związane z funkcjonowaniem BDO zgłaszano do Ministerstwa oraz Instytutu. Pisma zawierające uwagi oraz propozycje zmian i usprawnień wysyłano indywidualnie oraz jako stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP. Propozycje zmian i uproszczeń zgłaszano też w ramach spotkań on-line organizowanych przez Ministerstwo i Instytut. Niestety niewiele z tych uwag i sugestii uwzględniono. Na spotkaniach z przedstawicielami Ministerstwa oraz Instytutu (8 października 2021 r., 5 listopada 2021 r. i 11 stycznia 2022 r.) poruszano kwestię dostępności do modułu raportowego. Minister Klimatu i Środowiska (dalej: „Minister”) pismami z:
 - 13 września 2021 r. zapewnił, że w ramach realizowanego Modułu Raportowego umożliwiające zostanie generowanie raportów z BDO. Informacja o wdrożeniu miała zostać udostępniona na stronie internetowej <https://bdo.mos.gov.pl/> – nie udostępniono takiej informacji;
 - 22 czerwca 2022 r. informował, że Moduł Raportowy został uruchomiony. Jednak dotyczy on wyłącznie części rejestrowej BDO, a co za tym idzie pozwala wyłącznie na wygenerowanie danych dotyczących ilości złożonych przez podmioty wniosków. Informacje te nie wnoszą żadnych merytorycznych danych dotyczących monitorowania czy funkcjonowania systemu gospodarki odpadami na terenie województwa. W ww. piśmie Minister poinformował, że system będzie uzupełniany o moduł raportowy dotyczący informacji zawartych w sprawozdaniach – do dzisiaj nie ma takiej informacji;
- Urząd wielokrotnie informował Ministerstwo o problemach wynikających z braku ww. funkcjonalności. Ponadto wskazywał m.in. na zbyt wysoki stopień skomplikowania sprawozdań, zastosowanie sformułowań zbyt trudnych dla przedsiębiorców, mało przyjazny, nieczytelny i nieintuicyjny interfejs oraz zamieszczenie na stronie internetowej zbyt obszernych instrukcji do obsługi BDO, które nie stanowią ułatwienia dla użytkowników:

- 20 grudnia 2019 r. przekazano Ministrom Klimatu i Rozwoju oraz Dyrektorowi Instytutu uwagi i obawy związane z uruchomieniem aktualizacji BDO bez wcześniejszego uprzedzenia, co skutkowało usunięciem części wniosków roboczych, brakiem możliwości wprowadzania wniosków aktualizacyjnych oraz wpisywania podmiotów przez Marszałka z urzędu;
 - 2 stycznia 2020 r. skierowano do Ministra Klimatu i Dyrektora Instytutu pismo w sprawie braku możliwości realizowania wniosków aktualizacyjnych;
 - 24 lipca 2020 r. skierowano do Ministra Klimatu i Dyrektora Instytutu pismo w sprawie przekazania testowego modułu sprawozdawczego oraz braku informacji o wprowadzonych decyzjach dotyczących gospodarowania odpadami;
 - 16 września 2022 r. skierowano do Ministra pismo w sprawie udostępnienia informacji o środowisku, wskazując na brak możliwości tworzenia przez Marszałka raportów z danych zawartych w BDO;
 - w marcu 2022 r. za pośrednictwem Konwentu Marszałków Województw RP wskazano uwagi do projektu stanowiska w sprawie konieczności wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu BDO w zakresie sprawozdawczości komunalnej;
 - w czerwcu i sierpniu 2022 r. przekazano uwagi do projektu wystąpienia Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie funkcjonowania modułu sprawozdawczości w BDO;
 - w grudniu 2022 r. przesłano uwagi do pisma Marszałka Województwa Podkarpackiego, przesłanego w imieniu wszystkich województw, m.in. wskazując na konieczność usprawnienia systemu BDO;
- BDO jest głównym źródłem informacji pozwalającym marszałkom na bieżące analizowanie sytuacji w zakresie gospodarki odpadami. Jest to istotne, zwłaszcza w zakresie pełnionej przez nich roli gospodarzy regionu. Marszałkowie mają obowiązek przygotowania planów gospodarki odpadami, sprawozdań z wykonania planów, a przez ograniczony dostęp do BDO zostali pozbawieni narzędzi umożliwiających należyte wykonanie tych obowiązków. Niezrozumiała oraz nieakceptowana jest sytuacja, w której chcąc pozyskać informacje zgromadzone w BDO marszałkowie muszą zwracać się z pisemną prośbą do Ministra;
- Ministerstwo wielokrotnie zapewniało, że moduł raportowy będzie udostępniony urzędom marszałkowskim, jednak Marszałkowi nie przekazano tego modułu. W tej sytuacji weryfikacja danych prowadzona w urzędach marszałkowskich sprowadza się do czynności wyłącznie technicznej. Rzetelne dane, niezbędne do sporządzenia wojewódzkich planów gospodarki odpadami, sprawozdań z realizacji tych planów czy też udostępniania informacji o środowisku, marszałkowie mogą czerpać ze zweryfikowanych sprawozdań podmiotów w zakresie sprawozdawczości komunalnej, sprawozdawczości wytwórców odpadów, jak i sprawozdawczości produktowej, jedynie poprzez wejście w każde sprawozdanie z osobna i ręczne kopiowanie danych w nich zawartych, ponieważ BDO uniemożliwia wygenerowanie zbiorczych danych z poszczególnych typów sprawozdań, w formie czytelnego raportu np. w dokumencie Excel lub Word. Ponadto brak modułu raportowego niejednokrotnie uniemożliwia Urzędowi realizację ustawowych obowiązków udostępniania na wniosek informacji o środowisku i jego ochronie. Ze względu na brak technicznej możliwości raportowania danych z BDO, wszelkie wnioski składane do Urzędu o udostępnienie ww. informacji, wymagające podania szczegółowych danych z BDO, przesyłane są do Ministerstwa celem udzielenia stosownych informacji. Niestety w wielu przypadkach Ministerstwo udziela odpowiedzi zwrotnej wskazując jedynie na dostępność danych w BDO, a nie przekazuje stosownych

zestawień. Wówczas wnioskodawca jest zmuszony do samodzielnej żmudnej weryfikacji wpisów w Rejestrze lub zostaje bez informacji.

(akta kontroli str. 1203-1249)

Konwent Marszałków Województw RP w stanowiskach przekazanych Ministrowi:

- 7 kwietnia 2022 r. (w sprawie konieczności wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu BDO w zakresie sprawozdawczości komunalnej)⁴³,
- 21 września 2022 r. (w sprawie funkcjonowania modułu sprawozdawczości w BDO)⁴⁴,

wystąpił do Ministra m.in. o pilne wprowadzenie wskazanych zmian w zakresie funkcjonalności BDO i utworzenie narzędzi ułatwiających korzystanie z BDO (stanowisko z 7 kwietnia 2022 r.) oraz m.in. o umożliwienie generowania raportów i zestawień, w tym m.in. zestawień podmiotów posiadających stosowne decyzje (stanowisko z 21 września 2022 r.).

(akta kontroli str. 1250-1269)

Badanie⁴⁵ terminowości weryfikacji przez Urząd rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, złożonych za lata 2018-2022 przez podmioty, które w ww. okresie posiadały pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie (w latach 2018-2020 osiem podmiotów, z tego: pięć posiadających pozwolenie zintegrowane, a trzy – pozwolenie na wytwarzanie odpadów obejmujące przetwarzanie odpadów, a w latach 2021-2022 siedem podmiotów, z tego pięć posiadających pozwolenie zintegrowane, a dwa – pozwolenie na wytwarzanie odpadów obejmujące przetwarzanie odpadów⁴⁶) wykazało, że:

- powyższe podmioty złożyły (z własnej inicjatywy) za ww. okres 38 sprawozdań, wszystkie w terminie określonym przepisami, z tego 30 sprawozdań za lata 2018, 2020, 2021 i 2022 w terminie określonym w art. 76 ust. 1 UOO (do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy) i osiem sprawozdań za 2019 r. w terminie określonym w art. 237ea ust. 2 UOO (do 31 października 2020 r.);
- do 21 sprawozdań podmioty złożyły korekty, z tego: do siedmiu z własnej inicjatywy, do 10 w wyniku wezwania Urzędu, a do czterech z własnej inicjatywy i w wyniku wezwania Urzędu. Do pozostałych 17 sprawozdań korekt nie złożono;
- korekty 12 sprawozdań zostały złożone w terminie 14 dni od dnia wezwania (w terminie określonym w art. 77 ust. 2 UOO). Korektę jednego sprawozdania za 2019 r. złożono po upływie 19 dni od dnia wezwania, jednak BDO nie zawierała danych o dacie odbioru wezwania przez ww. podmiot. Korektę jednego sprawozdania za 2020 r. złożono po upływie 422 dni od daty otrzymania przez podmiot wezwania o jej dokonanie i 407 dni od daty upływu czternastodniowego terminu na jej złożenie, wynikającego z art. 77 ust. 2 UOO. W Urzędzie nie podjęto działań w celu ukarania przez właściwy organ podmiotu, który złożył korektę po upływie ww. terminu, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- informacje zawarte w 11 z 27 zweryfikowanych na dzień badania sprawozdaniach za lata 2018, 2020, 2021 i 2022 (weryfikacji trzech sprawozdań za 2022 r. nie zakończono – termin weryfikacji określony w art. 77 ust. 1 UOO na dzień badania nie upłynął) zweryfikowano w terminie określonym w art. 77 ust. 1 UOO (do 30 września następnego roku), natomiast w pozostałych 16 sprawozdaniach złożonych przez osiem podmiotów (sprawozdania czterech podmiotów za 2018 r.,

⁴³ https://polskieregiony.pl/wp-content/uploads/2022/07/Stanowisko-Nr-7_2022-KMW-RP-ws.-sprawozdawczosci-komunalnej-w-BDO.pdf

⁴⁴ <https://polskieregiony.pl/wp-content/uploads/2022/10/Stanowisko-ws.-BDO.pdf>

⁴⁵ Przeprowadzone 18 września 2023 r.

⁴⁶ Z dniem 6 marca 2020 r. jedno pozwolenie wygasło zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o zmianie UOO.

- ośmiu podmiotów za 2020 r. i czterech podmiotów za 2021 r.) – po upływie od 13 do 686 dni od ww. terminu, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości;
- informacje zawarte w ośmiu sprawozdaniach za 2019 r. zweryfikowano po upływie od 90 do 385 dni od złożenia sprawozdania (przepisami art. 237ea ust. 2 UOO przedłużono termin składania sprawozdań za 2019 r. do 31 października 2020 r., nie dokonując zmian w przepisach art. 77 ust. 1 UOO określających termin weryfikacji informacji zawartych w sprawozdaniach na 30 września następnego roku). Średnio pomiędzy złożeniem sprawozdania za 2019 r., a jego weryfikacją upłynęło 260 dni;
 - średnio pomiędzy złożeniem sprawozdań za lata 2018, 2020, 2021 i 2022, a ich weryfikacją upłynęło (odpowiednio) 338, 426, 217 i 109 dni (pomiędzy wynikającym z art. 76 ust. 1 UOO terminem złożenia sprawozdania, a wynikającym z art. 77 ust. 1 UOO terminem ich weryfikacji w ww. latach upływało 199 dni).
- (akta kontroli str. 961-1001)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu wynikało, że sprawozdania za 2018 r. weryfikowano poprzez ich wprowadzenie do Wojewódzkiej Bazy o Odpadach, a za lata 2019-2022 weryfikuje się w BDO. Podczas weryfikacji ww. sprawozdań sprawdzano m.in. ich kompletność i poprawność formalną, wewnętrzną spójność pomiędzy działami, prawidłowość wykazanych kodów odpadów.

Przyczynami wezwań do złożenia korekt ww. sprawozdań były m.in.: błędne określanie strumienia odpadów, brak podłączonego pełnomocnictwa z opłatą skarbową, niewypełnienie, niepełne wypełnienie lub niewłaściwe wypełnienie poszczególnych działów, brak wskazania odpadów o określonym kodzie, błędne nazwy instalacji.

(akta kontroli str. 961-993)

Dane wykazane w dobranych celowo do badania czterech zweryfikowanych przez Urząd sprawozdaniach⁴⁷ w zakresie rodzajów (kodów) odpadów i ilości przetwarzanych odpadów były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach zezwalających na ich termiczne przekształcanie⁴⁸ (w sprawozdaniach wykazano przekształcanie odpadów o kodach i w limitach wynikających z decyzji).

(akta kontroli str. 1145-1202)

3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi, wnioski, interpelacje i petycje dotyczące działalności podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. Wpłynęły natomiast (w 2018 r.) trzy informacje dotyczące działalności jednego z ww. podmiotów (zgłoszenie uciążliwego zanieczyszczenia powietrza i uciążliwości odorowej). Działania w celu ich weryfikacji (m.in. prośba do urzędu gminy o sprawdzenie zasadności doniesienia w terenie, wezwanie prowadzącego instalację o udostępnienie wyników z systemu do ciągłego monitoringu emisji zanieczyszczeń za określony okres, przeprowadzenie wizji w terenie przez Dyrektora Departamentu w obecności pracownika podmiotu) podjęto w dniu ich otrzymania. W wyniku przeprowadzonych działań nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności podmiotu, objętej ww. informacjami.

(akta kontroli str. 1002-1003, 1282-1290)

⁴⁷ Sprawozdania dwóch podmiotów za 2020 r. i dwóch podmiotów za 2022 r.

⁴⁸ Decyzje nr: DROŚ-SO.7243.83.2014/2015.EB z 12 listopada 2015 r. (pozwolenie na wytwarzanie odpadów obejmujące termiczne przekształcanie odpadów w procesie D10 – sprawozdanie za 2022 r.), DROŚ-S.7222.10.2020 z 12 października 2020 r. (pozwolenie zintegrowane obejmujące termiczne przekształcanie odpadów w procesie D10 – sprawozdania za 2020 r. i 2022 r.) i DROŚ-SO.7243.10.2017.EB z 25 maja 2017 r. (pozwolenie na wytwarzanie odpadów obejmujące termiczne przekształcanie odpadów w procesie D10 – sprawozdanie za 2020 r.).

4. W przeprowadzonej przez Marszałka w 2018 r. na podstawie art. 379 POŚ kontroli w posiadającym pozwolenie zintegrowane podmiocie przetwarzającym odpady przez ich termiczne przekształcenie nie brali udziału przedstawiciele innych organów.
(akta kontroli str. 1011-1016)

W okresie objętym kontrolą przedstawiciele Marszałka brali udział w 11 kontrolach przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcenie, przeprowadzonych przez inne organy (w jednej kontroli w 2018 r., trzech w 2019 r., jednej w 2020 r., trzech w 2021 r. i trzech w 2022 r.). Z ww. kontroli:

- 10 (trzy w 2019 r., jedna w 2020 r., trzy w 2021 r. i trzy w 2022 r.) zostało przeprowadzonych przez PWIOŚ na podstawie przepisów art. 41a UOO, w trakcie prowadzonych przez Marszałka postępowań o wydanie lub zmianę decyzji. Podstawą ich przeprowadzenia były wnioski Marszałka, złożone w związku z wnioskami ww. podmiotów o wydanie decyzji (w trzech przypadkach, dotyczących wydania zezwolenia na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych) albo o zmianę decyzji obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie (w czterech przypadkach – pozwolenia zintegrowanego, w trzech przypadkach – pozwolenia na wytwarzanie odpadów). Po przeprowadzeniu wszystkich ww. kontroli PWIOŚ pozytywnie zaopiniował spełnienie przez przedsiębiorców wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Rozstrzygnięcia zawarte w wydanych przez Marszałka decyzjach były zgodne z ww. opiniami;
- jedna (w 2018 r.) została przeprowadzona przez PWIOŚ na podstawie przepisów art. 9 ustawy o inspekcji. Przyczyną jej przeprowadzenia było pismo Dyrektora Wydziału Środowiska Urzędu Miejskiego w Gdańsku informujące o planowanym przekazaniu przez Burmistrza Miasta Gostynina skontrolowanemu podmiotowi odpadów niebezpiecznych do spalenia i związanych z tym obawach mieszkańców. Kontrola dotyczyła sprawdzenia stanu formalno-prawnego oraz możliwości organizacyjno-technicznych realizacji kontraktu, pod kątem przestrzegania przepisów ochrony środowiska. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości. O wynikach kontroli PWIOŚ poinformował Urząd Miejski w Gdańsku (informacja została przesłana do wiadomości Marszałka) wskazując, że podmiot prowadzi stały monitoring emisji zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza. Raporty z pomiarów na bieżąco przekazywano do WIOŚ i nie zarejestrowano przekroczeń emisji w mierzonych parametrach. Biorąc powyższe pod uwagę Marszałek nie widział potrzeby przeprowadzania dodatkowych kontroli w tym podmiocie.
(akta kontroli str. 961-993)

W okresie objętym kontrolą Marszałek otrzymał informacje o wynikach kontroli:

- przeprowadzonych na wniosek Marszałka przez PWIOŚ na podstawie art. 41a UOO (10 kontroli). W wyniku przeprowadzenia dziewięciu z ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości (PWIOŚ pozytywnie zaopiniował spełnienie przez kontrolowanych wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska). W wyniku przeprowadzenia jednej kontroli (w 2022 r.) stwierdzono, że odpady poprocesowe gromadzono w pomieszczeniu żużla i popiołu o powierzchni 15,5 m², a nie jak wskazano w operacie przeciwpożarowym – 155,2 m². Kontrolowany wystąpił o zawieszenie postępowania administracyjnego do czasu sporządzenia nowego operatu, wydania przez Komendanta Powiatowego PSP w Chojnicach postanowienia uzgadniającego operat oraz dostosowania obiektu i miejsc magazynowania do wymogów przeciwpożarowych określonych w tym operacie. PWIOŚ postanowieniem pozytywnie zaopiniował spełnienie przez kontrolowanego wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, a postępowanie administracyjne zawieszono. Strona wystąpiła o podjęcie

- postępowania przedkładając uzupełnienie wniosku z operatem przeciwpożarowym dla miejsc magazynowania i przetwarzania odpadów i postanowieniem Komendanta Powiatowego PSP w Chojnicach. Marszałek wystąpił do PWIOŚ i do ww. Komendanta, przedstawiając wnioskowane przez stronę zmiany do pozwolenia na wytworzenie odpadów, z wnioskiem o ponowne przeprowadzenie kontroli instalacji oraz miejsc magazynowania odpadów. PWIOŚ podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w ww. postanowieniu, a Komendant Powiatowy PSP w Chojnicach pozytywnie zaopiniował spełnienie przez ww. podmiot wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym;
- przeprowadzonych na wniosek Marszałka przez komendantów powiatowych (miejskich) PSP na podstawie:
 - art. 41a UOO (10 kontroli). W wyniku przeprowadzenia tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości (właściwi komendanci PSP pozytywnie zaopiniowali spełnienie przez kontrolowanych wymagań określonych w odpowiednich przepisach);
 - art. 183c POŚ (trzy kontrole). W wyniku przeprowadzenia tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości (właściwi komendanci PSP pozytywnie zaopiniowali spełnienie przez kontrolowanych wymagań określonych w odpowiednich przepisach). Marszałek nie występował w tych sprawach do PWIOŚ o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a UOO z uwagi na nieistotny charakter wprowadzanych zmian.

(akta kontroli str. 961-993, 1270-1277)

Ponadto w ww. okresie Marszałek otrzymał od PWIOŚ 10 informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w sześciu podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie (w 2018 r. trzy informacje dotyczące dwóch podmiotów, w 2019 r. dwie – dotyczące dwóch podmiotów, w 2020 r. jedna – dotycząca jednego podmiotu, w 2021 r. trzy – dotyczące dwóch podmiotów i w 2022 r. jedna – dotycząca jednego podmiotu). W sześciu przypadkach Marszałek otrzymał do wiadomości zarządzenia pokontrolne, wydane w wyniku przeprowadzenia kontroli, w dwóch – decyzje nakładające na skontrolowanego obowiązki, w jednym – informację o wynikach kontroli do wykorzystania i w jednym – do podjęcia działań. W przypadku informacji dotyczących trzech zarządzeń pokontrolnych Marszałek stwierdził brak podstaw do podjęcia działań, natomiast w przypadku pozostałych siedmiu informacji – podjął działania, polegające m.in. na wykorzystaniu otrzymanej informacji do zmiany decyzji, wyegzekwowaniu od podmiotu składującego odpady w miejscu do tego nieprzeznaczonym opłaty podwyższonej z odsetkami, monitorowaniu realizacji decyzji nakładających obowiązki, wykorzystaniu zarządzeń pokontrolnych w prowadzonych postępowaniach. Stwierdzone przez PWIOŚ nieprawidłowości polegały m.in. na zbieraniu zakaźnych odpadów medycznych w pomieszczeniu chłodniczym i przyczepie zaparkowanej przed budynkiem spalarni bez wymaganego zezwolenia na zbieranie odpadów, niedotrzymywaniu standardów emisyjnych oraz przekroczeniu dopuszczalnych stężeń trzydziestominutowych i średnich dobowych zanieczyszczeń, naruszeniu częstotliwości wykonywania okresowych pomiarów hałasu, przekroczeniu stężeń zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach w zakresie dopuszczalnego poziomu ręci.

(akta kontroli str. 961-993)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2023 (I kwartał) Marszałek nie planował i nie przeprowadzał na podstawie art. 379 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty posiadające pozwolenia obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie, pomimo obowiązku wynikającego z ww. przepisu, a także faktu że z przekazanych Marszałkowi przez PWIOŚ informacji wynikało, że w działalności sześciu z ww. podmiotów wystąpiło szereg nieprawidłowości stwierdzonych przez ten organ w trakcie kontroli realizowanych na podstawie art. 9 ustawy o inspekcji.

(akta kontroli str. 874-880, 961-993, 1004-1144)

Zgodnie z obowiązującą w Urzędzie Procedurą przeprowadzania kontroli w sprawach dotyczących ochrony środowiska projekty planów działań kontrolnych weryfikował i zatwierdzał Dyrektor Departamentu. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu (złożonych w odpowiedzi na zadane Dyrektorowi Departamentu pytanie o przyczyny nierealizowania przez Marszałka ww. kontroli) wynikało, że było to spowodowane:

- uznaniem za wystarczające i mieszczące się w zakresie sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska działań podejmowanych w stosunku do podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie, polegających na:
 - przeprowadzaniu na wniosek Marszałka kontroli instalacji do przetwarzania odpadów i miejsc magazynowania odpadów na podstawie art. 41a UOO przez PWIOŚ i komendantów powiatowych (miejskich) PSP w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych o zmianę pozwoleń obejmujących procesy termicznego przekształcania odpadów lub o wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów;
 - przeprowadzaniu w trakcie postępowań administracyjnych oględzin (w okresie objętym kontrolą przeprowadzono w ww. podmiotach jedno oględziny – w 2021 r., w podmiocie posiadającym pozwolenie zintegrowane);
 - bieżącej weryfikacji prowadzenia przez ww. podmioty działalności zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach w oparciu o wpływające wyniki monitorowania procesów technologicznych, w tym okresowych pomiarów wielkości emisji;
 - analizie i wykorzystaniu wpływających informacji, dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych przez PWIOŚ podczas kontroli ww. podmiotów przeprowadzanych na podstawie art. 9 ustawy o inspekcji (w okresie objętym kontrolą do Marszałka wpłynęło 10 takich informacji);
- niewpłynięciem do Marszałka w ww. okresie skarg lub wniosków innych organów, które w ocenie Marszałka mogłyby stanowić podstawę do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu nieplanowanej kontroli na podstawie przepisów art. 379 POŚ.

(akta kontroli str. 961-993, 1017-1041)

Zdaniem NIK podejmowanie przez Marszałka działań, wynikających z prowadzonych postępowań administracyjnych, a także analiza i wykorzystanie wpływających informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych przez PWIOŚ oraz wyników monitorowania procesów technologicznych, w tym okresowych pomiarów wielkości emisji nie zmienia faktu, że w latach 2019-2023 (I kwartał) Marszałek nie realizował wynikającego z przepisów art. 379 POŚ obowiązku sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie. O potrzebie przeprowadzania takich kontroli świadczy chociażby fakt, że pomimo iż wszystkie z 10 kontroli przeprowadzonych przez PWIOŚ i 10 kontroli przeprowadzonych przez komendantów powiatowych (miejskich) PSP na podstawie art. 41a UOO zakończyły się pozytywnym zaopiniowaniem przez te organy spełnienia przez kontrolowane podmioty wymagań określonych w odpowiednich przepisach, to jednak

z przekazanych Marszałkowi przez PWIOŚ informacji wynikało, że w działalności sześciu z ww. podmiotów wystąpiło szereg nieprawidłowości stwierdzonych przez ten organ w trakcie kontroli realizowanych na podstawie art. 9 ustawy o inspekcji.

NIK zauważa ponadto, że ustawodawca w art. 379 ust. 1 POŚ, posługując się sformulowaniem „sprawują”, w sposób jednoznaczny i kategoryczny nałożył obowiązek sprawowania kontroli m.in. na marszałków województw w zakresie wszystkich spraw objętych ich właściwością. Jednocześnie, realizacja tego obowiązku nie została uzależniona 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 oceny⁴⁹.

2. Z przepisów art. 77 ust. 1 i art. 75 UOO wynikał obowiązek weryfikacji przez marszałka województwa informacji zawartych w sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2018, 2020, 2021 i 2022 w terminie do dnia 30 września następnego roku.

Informacje zawarte w 16 sprawozdaniach złożonych przez osiem podmiotów (w sprawozdaniach czterech podmiotów za 2018 r., ośmiu – za 2020 r. i czterech – za 2021 r.) zweryfikowano po upływie od 13 do 686 dni od ww. terminu.

(akta kontroli str. 961-1001)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu, odpowiedzialnego m.in. za przestrzeganie przepisów prawa przez podległy mu Referat Polityki Ekologicznej oraz koordynator Zespołu ds. Wojewódzkiej Bazy Danych o Odpadach (dalej: „Zespół”) wchodzącego w skład ww. Referatu, odpowiedzialnej m.in. za organizację i koordynację pracy pracowników tego Zespołu wynikało m.in., że:

- w pracy Zespołu przyjęto pierwszeństwo dokonywania wpisów do Rejestru nad weryfikacją złożonych sprawozdań, gdyż nadają one podmiotom uprawnienia do prowadzenia działalności. Pod koniec 2019 r. rozszerzenie grupy podmiotów zobowiązanych do wpisu spowodowało paraliż w Urzędzie – kolejki na korytarzach budynku, dodatkowy dzień pracy dla pracowników Departamentu w soboty, dyżury telefoniczne. Ze względu na ww. sytuację Zespół zajmował się w tym czasie wyłącznie informowaniem podmiotów o wpisach w zakresie Rejestru;
- w 2020 r. rozpoczął pracę moduł elektronicznie składanych wniosków, weszło też w życie rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów⁵⁰, co spowodowało pojawienie się szeregu wniosków o wykreślenie z Rejestru;
- termin złożenia sprawozdań za 2019 r. został przedłużony do końca października 2020 r., natomiast moduł sprawozdawczy uruchomiono dopiero w połowie listopada 2020 r. Ustawodawca nie przesunął terminu weryfikacji sprawozdań za 2019 r., co skutkowało tym, że termin weryfikacji sprawozdań był wcześniejszy, niż termin ich składania i uruchomienia modułu weryfikacji sprawozdań w BDO;
- do Urzędu wpłynęło około 1000 sprawozdań w niewłaściwej formie (papierowej), co wiązało się z koniecznością przygotowania wezwań do podmiotów o złożenie sprawozdań w formie elektronicznej, poprzez BDO. Jednocześnie w maju 2020 r. rozpoczęła się kontrola Najwyższej izby Kontroli P/20/045 „Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne

⁴⁹ Komentarz do ustawy Prawo ochrony środowiska Marka Górskiego, Warszawa 2014 r. str. 979-980.

⁵⁰ Dz. U. poz. 2531.

przemieszczanie odpadów”, która trwała do listopada 2020 r. i obciążała pracowników Zespołu dodatkowymi zadaniami;

- w związku z powyższym dla pracy Zespołu określono hierarchię działań w celu zaspokojenia potrzeb interesariuszy Urzędu. W pierwszej kolejności rozpatrywano wnioski o wpis do Rejestru, następnie o aktualizację wpisu, a w dalszej kolejności weryfikowano sprawozdania za kolejne lata. Korekty sprawozdań weryfikowano w zależności od daty ich wpływu oraz możliwości rozpatrzenia zachowując ww. hierarchię działań;
- do Urzędu wpłynęło w sumie około 50 tys. wniosków elektronicznych (o wpis do Rejestru, aktualizację wpisu, wykreślenie z Rejestru) oraz blisko 53 tys. sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami (w postaci elektronicznej, w BDO) za lata 2019-2022;
- w objętym kontrolą okresie Urząd mierzył się z trudną sytuacją kadrową, wynikającą z niewystarczającej liczby etatów w stosunku do koniecznej dla wykonania pracy wynikającej z wprowadzonych zmian przepisów, tzn. wprowadzenia BDO z ograniczoną funkcjonalnością, działającego w sposób nieintuicyjny. Jednocześnie realizacja zadań Zespołu była utrudniona w związku z absencjami pracowników spowodowanymi pandemią COVID-19.

Ponadto z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu wynikało, że:

- w związku z ww. okolicznościami w 2021 r. zwiększono zatrudnienie w Zespole z czterech do pięciu etatów;
- po odejściu na początku 2023 r. jednego z pracowników i dodatkowych fluktuacjach zatrudnienia w Departamencie, Zespół pracuje w okrojonym czterosobowym składzie. W 2023 r. przeprowadzono dwa nabory pracownika do pracy w Zespole. Pierwszy nie został rozstrzygnięty z powodu niespełnienia wymogów przez kandydatów. Po drugim, zakończonym w październiku 2023 r., przewiduje się zatrudnienie nowego pracownika na początku 2024 r.;
- zaległości w zakresie weryfikacji sprawozdań są coraz mniejsze, a uzupełnienie zatrudnienia (obsadzenie ww. wakatu) powinno umożliwić zweryfikowanie sprawozdań za 2023 r. w ustawowym terminie.

(akta kontroli str. 1278-1290)

NIK nie kwestionuje wskazanych w ww. wyjaśnieniach okoliczności realizacji przez Urząd obowiązków wynikających z przepisów art. 77 ust. 1 w związku z art. 75 UOO. Należy jednak stwierdzić, że ustawodawca (pomimo ww. okoliczności) określił w tych przepisach w sposób jednoznaczny termin weryfikacji informacji zawartych w sprawozdaniach za lata 2018, 2020, 2021 i 2022, nie przewidując w tym zakresie wyjątków.

3. Zgodnie z art. 180a w związku z art. 77 ust. 3 i art. 77 ust. 2 UOO niedokonanie korekty sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami w wyznaczonym przez marszałka województwa w wezwaniu terminie (nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania) uznaje się za niewykonanie obowiązku przekazania sprawozdania, tj. za wykroczenie zagrożone karą grzywny.

W Urzędzie nie podjęto działań w celu ukarania przez właściwy organ podmiotu, który złożył korektę ww. sprawozdania za 2020 r. po upływie 407 dni od daty upływu czternastodniowego terminu na jej złożenie, wynikającego z art. 77 ust. 2 UOO.

(akta kontroli str. 961-1001, 1278-1290)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu, odpowiedzialnego m.in. za przestrzeganie przepisów prawa przez podległy mu Referat Polityki Ekologicznej oraz koordynator Zespołu, wchodzącego w skład ww. Referatu odpowiedzialnej m.in. za organizację i koordynację pracy pracowników tego Zespołu wynikało m.in., że:

- korekta dotyczyła jedynie błędnej nazwy instalacji zamieszczonej w dziale I, co należałoby zakwalifikować jako oczywistą omyłkę, która nie miała wpływu na treść sprawozdania i jego zakres. W BDO nie ma innej możliwości wprowadzania zmian w sprawozdaniu, niż przez złożenie jego korekty (z własnej inicjatywy lub na wezwanie);
- celem nadrzędnym weryfikacji jest poprawnie złożone sprawozdanie, natomiast sankcja (kara grzywny) wymierzona dla podmiotu, nie spowoduje poprawienia błędów w sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 1278-1290)

Zdaniem NIK znamiona strony przedmiotowej czynu określonego w przepisach art. 180a w związku z art. 77 ust. 3 i art. 77 ust. 2 UOO wyczerpuje samo niezłożenie w określonym terminie korekty sprawozdania, bez względu na jakiegokolwiek skutki lub przyczyny wezwania do złożenia korekty (jest to wykroczenie formalne). Przesłanki, na które powołano się w wyjaśnieniach można brać pod uwagę przy wymierzaniu kary, a nie podjęciu działań w celu jej wymierzenia. Kierować się nimi może organ uprawniony do orzekania o karze, a nie Marszałek.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Marszałek zapewnił nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie poprzez podejmowanie działań wynikających z prowadzonych postępowań administracyjnych (w tym m.in. występowanie do odpowiednich organów o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a UOO), analizę i właściwe wykorzystanie wpływających informacji o nieprawidłowościach w działalności tych podmiotów oraz wyników monitorowania procesów technologicznych. Jednak w latach 2019-2023 (I kwartał) Marszałek nie planował i nie przeprowadzał na podstawie art. 379 POŚ kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez ww. podmioty, pomimo obowiązku wynikającego z ww. przepisu, a także faktu, że z przekazanych Marszałkowi przez PWIOŚ informacji wynikało, że w działalności sześciu z ww. podmiotów wystąpiło szereg nieprawidłowości stwierdzonych przez ten organ w trakcie kontroli realizowanych na podstawie art. 9 ustawy o inspekcji. Nadzór nad działalnością ww. podmiotów Marszałek sprawował również poprzez weryfikację przedkładanych przez nie sprawozdań. Objęte badaniem sprawozdania zweryfikowano rzetelnie, jednak informacje zawarte w 16 z 27 objętych badaniem sprawozdań za lata 2018, 2020, 2021 i 2022 zweryfikowano po upływie od 13 do 686 dni od określonego przepisami terminu na dokonanie tej czynności. Nie podjęto również działań w celu ukarania przez właściwy organ karą grzywny podmiotu, który korektę sprawozdania przekazał po upływie 407 dni od obowiązującego terminu.

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 Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Podjęcie działań w celu wyeliminowania opóźnień w sprawach dotyczących decyzji obejmujących termiczne przekształcanie odpadów.
 2. Zawiadamianie stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy z pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie.
 3. Objęcie kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie.

4. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia terminowego weryfikowania sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, składanych przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcenie.
5. Podejmowanie działań wynikających z przepisów wobec podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie, które nie wywiązały się w ustalonym przepisami terminie z obowiązku złożenia korekty sprawozdania.

IV. 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 Gdańsku. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Gdańsk, 23 października 2023 r.

Kontrolerzy
Piotr Borkowski
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Dyrektora
Tomasz Słaboszowski

.....
podpis

.....
podpis

Piotr Arendt
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis