



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.015.01.2019

Gustaw Marek Brzezina
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego,
Warmińsko – Mazurski Urząd Marszałkowski
w Olsztynie, ul. E. Plater 1.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (dalej: UM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa, (dalej: Marszałek) od dnia 12 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie wystarczających mocy przerobowych dla odzysku i recyklingu odpadów komunalnych po procesie przetworzenia w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych.2. Zapewnienie odzysku i recyklingu odpadów powstałych w wyniku ich przetworzenia w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP).3. Działania na rzecz ograniczenia składowania odpadów komunalnych.4. Działania na rzecz zgodnego z przepisami prawa unieszkodliwiania odpadów na składowiskach odpadów.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2019 r. 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 Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Adam Ruciński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/86/2019 z 27 czerwca 2019 r.2. Łukasz Badura, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/100/2019 z 20 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed/po tym okresie.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek zapewnił przygotowanie planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 (dalej: w.p.g.o. lub plan) W toku prac nad planem uzyskał opinie i uzgodnienia ze strony organów administracji publicznej, a także wykorzystywał uwagi i wnioski zgłaszane przez te podmioty oraz mieszkańców województwa. Prowadził również i aktualizował informacje w rejestrze podmiotów, o którym mowa w art. 49 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴ (dalej: ustawa o odpadach), funkcjonującym w ramach Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

Wszystkie instalacje MBP oraz składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne funkcjonowały na podstawie ważnych decyzji administracyjnych. We wszystkich wymaganych przypadkach Marszałek dokonał przeglądu decyzji, wydanych dla instalacji MBP, pod kątem spełnienia wymogów zawartych w konkluzjach BAT⁵. W UM przyjęto także cele służące zapobieganiu powstawania odpadów komunalnych i ograniczeniu ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Określono ponadto harmonogram realizacji zadań w tym zakresie oraz wskaźniki ich monitorowania. Marszałek planował i prowadził też kontrole instalacji MBP, instalacji odzysku, w tym recyklingu oraz podmiotów gospodarujących odpadami, przekazując informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach do WIOŚ.

W w.p.g.o. nie określono rodzajów odpadów powstałych w instalacjach MBP, ani sposobu ich zagospodarowania. Nie zlecano również badań w celu ustalenia składu morfologicznego odpadów przetwarzanych w instalacjach MBP, a stan gospodarki odpadami w tych instalacjach był monitorowany w trakcie kontroli instalacji.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły natomiast przypadków dokonania wpisów do rejestru w oparciu o niekompletne wnioski oraz po upływie terminu określonego w ustawie o odpadach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny⁶ częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie wystarczających mocy przerobowych dla odzysku i recyklingu odpadów komunalnych po procesie przetworzenia w instalacjach mechaniczno – biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych

Opis stanu faktycznego

1.1 W dniu 28 grudnia 2016 r. Sejmik Województwa Warmińsko – Mazurskiego (dalej: Sejmik) uchwalił Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko -

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

⁴ Dz. U. z 2019, poz. 701 ze zm.

⁵ Dokument sporządzony na podstawie dokumentu referencyjnego BAT, przyjmowany przez Komisję Europejską, w drodze decyzji, zgodnie z przepisami dotyczącymi emisji przemysłowych, formułujący wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, wielkości emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów zużycia oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich sposobów przeprowadzenia remediacji; *Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1147 z dnia 10 sierpnia 2018 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do przetwarzania odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE*

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

mazurskiego na lata 2016-2022⁷. W 2019 r. uchwała w sprawie planu była dwukrotnie⁸ zmieniana:

- 18 lutego 2019 r.⁹ w związku koniecznością wskazania miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów niebezpiecznych¹⁰.
- 17 czerwca 2019 r. w związku z aktualizacją planu inwestycyjnego, co miało pozwolić inwestorom złożyć wnioski o dofinansowanie zaplanowanych inwestycji w ramach aktualnego konkursu Regionalnego Programu dla województwa warmińsko-mazurskiego.

Żadna z uchwał nie była zaskarżona w sądzie administracyjnym¹¹. W dniu 19 marca 2019 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski zawiadomił jednak Przewodniczącego Sejmiku o wszczęciu postępowania nadzorczego względem uchwały Sejmiku nr IV/66/19. Wojewoda podał, że ww. postępowanie zostało zakończone. W jego wyniku nie dopatrzono się uchybień skutkujących wyeliminowaniem jej z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie nieważności stosownym rozstrzygnięciem nadzorczym.

(akta kontroli str. 4-14)

1.2 W.p.g.o. został opracowany przez Departament Ochrony Środowiska UM (dalej: DOŚ) we współpracy z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: WFOŚiGW). W tym celu, 14 lipca 2015 r. Zarząd Województwa (dalej: Zarząd) zawarł z WFOŚiGW „Porozumienie w sprawie opracowania wybranych części projektu Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko – mazurskiego na lata 2016-2022 oraz opracowania projektu Prognozy oddziaływania na środowisko projektu planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022”. Dokument ten przewidywał m.in. bezpłatne wykonanie przez WFOŚiGW:

- analizy aktualnego stanu gospodarki odpadami,
- kierunków działań w zakresie zapobiegania powstawania odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami,
- harmonogramu, określenia wykonawców i sposobu finansowania zadań wynikających z przyjętych kierunków działań,
- środków służących zapobieganiu powstawania odpadów,
- pisemnego podsumowania zawierającego uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informacji, w jaki sposób zostały uwzględnione ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko oraz propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzenia monitoringu skutków realizacji postanowień ww. dokumentu.

⁷ Uchwała nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016 -2022. Wraz z uchwaleniem w.p.g.o. Sejmik Województwa podjął uchwałę nr XXIII/524/15 z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie wykonania Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022.

⁸ Uchwała nr IV/66/19 Sejmiku z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 uchwalonego uchwałą nr XXIII/523/16 Sejmiku z dnia 28 grudnia 2016 r.; Uchwała nr VIII/152/19 Sejmiku z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 uchwalonego uchwałą nr XXIII/523/16 Sejmiku z dnia 28 grudnia 2016 r.

⁹ Sejmik na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2018 r., poz. 1479) obowiązany był do uchwalenia aktualizacji w.p.g.o. w zakresie wskazania miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów, o których mowa w art. 24a ust. 2 ustawy o odpadach, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu.

¹⁰ O których mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o odpadach

¹¹ Stan na dzień 2 lipca 2019 r.

17 marca 2015 r. Zarząd powołał ponadto Grupę roboczą ds. opracowania projektu Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 (dalej: Grupa robocza)¹². Grupa robocza składała się z 39 osób wytypowanych m.in. przez UM, WFOŚiGW, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ), Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Regionalną Dyрекję Lasów Państwowych w Olsztynie, związki gmin, gminy oraz podmioty przetwarzające odpady. W trakcie siedmiu spotkań na przełomie lat 2015-2016 członkowie grupy m.in. zapoznawali się ze stanem prac nad w.p.g.o. oraz wnosili do niego propozycje i uwagi.

(akta kontroli str. 15-45)

1.3 Na etapie opracowywania w.p.g.o. dokonano analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w województwie. Przy określaniu źródeł informacji o ilościach i rodzajach wytwarzanych odpadów korzystano z Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2022 (dalej: KPGO), sprawozdań z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za rok 2014 (dalej: Sprawozdania)¹³, danych z Wojewódzkiego Systemu Odpadowego i Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS). W w.p.g.o. na podstawie Sprawozdań przeprowadzono także analizę ilości i rodzajów odpadów komunalnych przekazywanych do instalacji MBP. Łączna masa przetworzonych odpadów wyniosła 390 tys. Mg, z czego w instalacjach położonych na terenie województwa przetworzono 372,8 tys., a do przetworzenia poza województwo wywieziono 17,2 tys. Mg¹⁴.

DOŚ nie zlecał dotychczas badań morfologii odpadów komunalnych. Skład morfologiczny w w.p.g.o. został podany zgodnie ze składem morfologicznym zawartym w KPGO.

Kierownik Biura Gospodarowania Odpadami DOŚ UM (dalej: Kierownik) wyjaśniła, że „zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2018 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych i zebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi¹⁵ udział morfologiczny papieru, metali, tworzyw sztucznych, szkła i wielomateriałowych w składzie morfologicznym odpadów komunalnych określa się na podstawie aktualnego KPGO lub na podstawie badań morfologii odpadów komunalnych wykonanych na zlecenie gminy. Poprzednio obowiązujące w tej sprawie rozporządzenie zawierało analogiczny zapis¹⁶”.

Kierownik podała ponadto, że strumienie poszczególnych rodzajów wytwarzanych i przetwarzanych odpadów, przyjęte do zawartej w planie analizy stanu gospodarki odpadami, określone zostały na podstawie sprawozdań składanych przez podmioty gospodarujące odpadami oraz związki międzygminne i gminy niezrzeszone w związkach.

W planie nie określono rodzajów odpadów wytwarzanych w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach MBP i dalszego sposobu ich zagospodarowania. Dyrektor DOŚ stwierdził, że moc przerobowa w przypadku instalacji do

¹² Na wniosek WOŚ nr DOŚ.0022.17.2015 z 16 marca 2015 r. Skład zespołu był zmieniany przez Zarząd, na podstawie wniosków WOŚ, tj. 20 kwietnia 2015 r. (nr DOŚ 0022.23.2015), 07 lipca 2015 r. (nr DOŚ.0022.36.2015), 23 października 2018 r. (nr DOŚ.0022.87.2018)

¹³ Składane przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast lub związki międzygminne.

¹⁴ Dane za 2014 r.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1627.

¹⁶ Dz. U. 2016 r., poz. 934.

przetwarzania odpadów jest to zdolność zakładu do przetworzenia określonej ilości odpadów w planowanym czasie. Nie ustala się więc zdolności przerobowej dla wytwarzanych odpadów ani w planie gospodarki odpadami, ani w decyzjach z zakresu gospodarki odpadami. W decyzjach określa się natomiast ilości odpadów poszczególnych rodzajów dopuszczone do przetworzenia w danym roku. Przepisy ustawy o odpadach oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie sposobu i formy sporządzania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz wzoru planu inwestycyjnego¹⁷ nie wskazują danych dotyczących sposobu zagospodarowania odpadów powstających w wyniku przetworzenia w instalacjach MBP, jako elementów niezbędnych do zawarcia w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Moce przerobowe dla poszczególnych instalacji określone zostały na podstawie informacji przekazanych przez ich właścicieli i są one zgodne z wielkościami określonymi w pozwoleniach na przetwarzanie odpadów. W instalacjach do przetwarzania odpadów komunalnych mogą powstawać odpady ze wszystkich grup określonych w katalogu odpadów. Wojewódzki plan zajmuje się analizą poszczególnych grup odpadów w skali województwa, bez względu na to, w jakiej instalacji zostały wytworzone.

(akta kontroli str. 46-56, 92-93)

1.4 Uwagi zgłaszane przez organy wykonawcze gmin i związków międzygminnych były zgłaszane do kolejnych wersji projektu aktualizacji w.p.g.o¹⁸. Do zagadnień odnoszących się do gospodarowania odpadami komunalnymi zgłoszono 115 uwag, z czego 43 uwzględniono w całości, 13 w części, 63 nie uwzględniono, a jedna uwaga została wycofana. Uwagi dotyczyły w szczególności:

- uwzględnienia w planach inwestycyjnych rozbudowy instalacji,
- zmian przynależności gmin do regionów gospodarowania odpadami,
- oraz niespójności zapisów planu i propozycji korekt niektórych jego zapisów.

W pracach nad w.p.g.o. uwzględniono także udział społeczeństwa, zgodnie z art. 36 ust. 5 i 6 ustawy o odpadach, poprzez publikowanie ogłoszeń (w Biuletynie informacji publicznej UM oraz w lokalnej prasie) w sprawie przystąpienia do opracowywania ww. planu i związanej z tym możliwości wniesienia uwag i wniosków.

W toku prac nad planem z wniesionych 189 uwag 68 uwzględniono w całości, osiem w części, 112 nie uwzględniono, a jedną uwagę wycofano. Uwagi dotyczyły głównie sprzeciwu wobec planów budowy spalarni odpadów w Olsztynie. Pozostałe uwagi poruszały m.in. kwestie budowy i modernizacji instalacji.

Minister Środowiska w ramach opiniowania kolejnych wersji projektu planu zgłosił łącznie 133 uwagi, z których 88 przyjęto, 11 uwzględniono w części, a 34 nie przyjęto. Uwagi Ministra dotyczyły m.in. weryfikacji danych liczbowych, spójności między w.p.g.o. a planem inwestycyjnym oraz opisów aktualnego stanu gospodarki odpadami i prognoz.

Z kolei w ramach uzgadniania projektu planu inwestycyjnego Minister zgłosił 57 uwag, z których 49 przyjęto, jedną przyjęto w części, a siedmiu nie przyjęto. Minister postulował m.in. ujęcie wszystkich niezbędnych inwestycji zapewniających realizację wyznaczonych celów, wykorzystanie w pierwszej kolejności instalacji już

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1016.

¹⁸ Załącznik nr 4 do uchwały XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28.12.2016 r., s. 308-623 oraz załącznik nr 5 do uchwały VIII/152/19 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17.06.2019 r., s. 1-91.

istniejących, weryfikację ich ilości i mocy przerobowych oraz uzupełnienie i korektę danych zawartych w planie inwestycyjnym.

(akta kontroli str. 57-83)

1.5. W w.p.g.o. wskazano siedem instalacji MBP. Nie określono przy tym mocy przerobowych dla wytwarzanych poszczególnych rodzajów odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych. Określono natomiast moce przerobowe części mechanicznych i biologicznych instalacji MBP¹⁹, odpowiednio w wartościach 347,8 tys. i 201 tys. Mg/rok²⁰. Przewyższały one szacowaną wartość wytworzonych odpadów komunalnych o 108,8 tys. Mg²¹.

Marszałek w latach 2016-2019 nie zgłaszał potrzeby uwzględnienia w KPGO (na etapie jego tworzenia) instalacji odzysku i recyklingu działających w skali całego kraju.

(akta kontroli str. 84-94)

1.6 W latach 2016-2019 nie budowano żadnej instalacji MBP. Prowadzono natomiast modernizację jednej instalacji, zarządzanej przez Ekologiczny Związek Gmin „Działdowszczyzna”, w ramach dwóch zadań inwestycyjnych²². Źródłem finansowania były środki krajowe (w kwocie 13.901,6 tys. zł) oraz środki UE (w kwocie 16.202,6 tys. zł).

W planie inwestycyjnym ujęto modernizację sześciu istniejących instalacji MBP do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych²³. Całkowita kwota brutto przewidziana na inwestycję wyniosła 93.561 tys. zł i pochodziła ze środków własnych, krajowych i unijnych.

(akta kontroli str. 95-96)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek dokonał analizy stanu gospodarki odpadami w województwie oraz zapewnił udział społeczeństwa w trakcie sporządzania projektu planu, w tym planu inwestycyjnego. Prawidłowo także opiniował i uzgadniał z właściwymi organami administracji projekt tego planu. W w.p.g.o. nie określono rodzajów odpadów wytwarzanych w wyniku procesów przetwarzania w instalacjach MBP i dalszego sposobu ich zagospodarowania. Nie zlecono badań w zakresie udziału poszczególnych frakcji odpadów, a strumienie odpadów kierowane do instalacji MBP oszacowano wyłącznie na podstawie danych z KPGO, przy czym

¹⁹ Z wyłączeniem instalacji ZGOK sp. z o.o. w Olsztynie, w której z uwagi na technologię przetwarzania odpadów, nie został dokonany podział na ww. części. Określono jedynie ogólną zdolność przerobową, tj. 125 tys. Mg/rok (w tym 123 tys. dla zmieszanych odpadów komunalnych)

²⁰ W przypadku części biologicznej nie występuje rozróżnienie na odpady komunalne zmieszane i inne odpady.

²¹ Podane wartości dotyczą stanu zakładanego na 2022 r. W planie ujęto wartości zebranych odpadów komunalnych dla roku 2014 i szacowane dla roku, 2022 i 2028.

²² Pierwsze zadanie dotyczyło modernizacji instalacji MBP w Działdowie w kierunku zwiększenia efektywności części biologicznej kompostowni w Zakrzewie, a kolejne modernizacji instalacji MBP w Działdowie w kierunku zwiększenia efektywności doczyszczania frakcji odpadów zbieranych selektywnie, tj. modernizacji linii sortowniczej części mechanicznej.

²³ Były to: Zakład Utylizacji Odpadów sp. z o.o. w Elblągu (15.000 tys. zł), Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Olsztynie sp. z o.o. (20.000 tys. zł), Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Spytkowo i Giżycko-Mazurski Związek Międzygminny – Gospodarka Odpadami w Giżycku (14.491 tys. zł), Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami „Eko-Mazury” sp. z o.o. w Elku (13.070 tys. zł), Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Rudno sp. z o.o. (12.000 tys. zł) oraz Ekologiczny Związek Gmin Działdowszczyzna w Działdowie (19.000 tys. zł).

obowiązujące przepisy nie zobowiązywały Marszałka do podejmowania takich działań

OBSZAR

2. Zapewnienie odzysku i recyklingu odpadów powstałych w wyniku procesu ich przetworzenia w instalacjach MBP

Opis stanu faktycznego

2.1 Marszałek nie prowadził Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, o której mowa w art. 79 ustawy o odpadach (dalej: BDO), ponieważ nie została ona dotychczas uruchomiana²⁴. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska²⁵, uruchomienie BDO planowane jest od 1 stycznia 2020 r. Marszałek zamieszczał natomiast w rejestrze (funkcjonującym w ramach BDO) skany decyzji zatwierdzających zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne, o których mowa w art. 8 ust. 5 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 97-98, 439-440)

2.2 Prowadzony przez Marszałka rejestr podmiotów²⁶ (dalej: rejestr) zaczął funkcjonować od 24 stycznia 2018 r. Od dnia 6 lutego 2018 r. do ww. rejestru Marszałek wpisywał podmioty gospodarujące odpadami komunalnymi oraz odpadami surowcowymi²⁷. Do 16 lipca 2019 r. nadano łącznie 95 numerów rejestrowych (54 z urzędu oraz 41 na wniosek)²⁸. Nie wszystkie wpisy zostały dokonane w wymaganym przepisami terminie i w oparciu o kompletne wnioski, co szerzej zostało opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

W UM nie wystąpiły przypadki odmowy wpisu do rejestru.

Informacja o obowiązku wpisu do rejestru wraz z formularzami wniosków o wpis lub wykreślenie, zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej UM w dniu 19 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 99-139)

2.3 Według stanu na dzień 11 lipca 2019 r. w województwie funkcjonowało siedem instalacji MBP, dla których Marszałek nie wydawał w latach 2016-2019 nowych pozwoleń zintegrowanych. Wydał natomiast (do dnia 24 września 2019 r.) 10 decyzji zmieniających. Przyczyną ich wydania była zmiana warunków pozwolenia zintegrowanego. W ośmiu z nich dokonano zmiany warunków prowadzenia procesu i sposobu gospodarowania wytworzonymi odpadami. W wydanych decyzjach²⁹ uwzględniano sposób zagospodarowania odpadów po przetworzeniu w instalacji. W latach 2016-2019 nie wystąpiły przypadki wydania przez Marszałka decyzji odmownych dla prowadzących instalacje MBP, ani decyzji cofających wydane im decyzje.

²⁴ Z wyjątkiem rejestru podmiotów, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach, funkcjonującego w ramach BDO.

²⁵ Adres strony internetowej: <https://bdo.mos.gov.pl/page/2/>, dostęp z dnia 30 września 2019 r.

²⁶ rejestr podmiotów: wprowadzających produkty, wprowadzających produkty w opakowaniach, prowadzących jednostki handlu detalicznego lub hurtowego, w których są oferowane torby na zakupy z tworzywa sztucznego, objęte opłatą recyklingową, o której mowa w art. 40a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 542, 1403 i 1579) oraz gospodarujących odpadami.

²⁷ Prowadzących instalacje MBP, przetwarzających odpady w procesie odzysku recyklingu oraz zarządzające składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

²⁸ Dodatkowo w rejestrze znajdowało się 14 podmiotów działających na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (ale których siedziba główna mieściła się poza nim), w stosunku do których obowiązek wpisu do rejestru mieli marszałkowie z innych województw.

²⁹ Na podstawie przyjętej do badania decyzji OŚ-PŚ.7222.4.2018 z 28.08.2018 r. dla Eko-Mazury sp. z o.o.

W decyzjach wydanych dla Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. w Olsztynie (dalej ZGOK Olsztyn) moce przerobowe instalacji MBP zostały ustalone na 95 tys. Mg/rok w roku 2016 oraz 125 tys. Mg/rok w latach 2017-2018. Jak wynika ze sprawozdań³⁰ przedłożonych przez ZGOK Olsztyn, faktyczna wielkość przetworzonych zmieszanych odpadów komunalnych wyniosła odpowiednio 112,9 tys. Mg/rok w 2016 (ustalona zdolność przerobowa dla instalacji została przekroczona o 18,8%), 93,2 tys. Mg/rok w 2017 r. (ustalona zdolność przerobowa została wykorzystana w 74,6%) i 78,3 tys. Mg/rok w 2018 r. (wykorzystanie zdolności przerobowej wyniosło 62,6%).

Z kolei w decyzjach wydanych dla Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Spytkowo sp. z o.o. (dalej: ZUOK Spytkowo) ustalone w decyzjach moce przerobowe za lata 2016-2018 wyniosły 40 tys. Mg/rok, a ich wykorzystanie, jak wynika ze sprawozdań przedłożonych przez ZUOK Spytkowo wyniosło 67,8% w 2016 r., 64,2% w 2017 r. i 69,8% w 2018 r.

Analiza danych dotyczących mocy przerobowych wszystkich instalacji MBP funkcjonujących w województwie warmińsko-mazurskim, ustalonych w pozwoleniach wydanych przez Marszałka oraz ilości przetworzonych odpadów wynikających ze sprawozdań wykazała, że w roku 2016 moce przerobowe zostały wykorzystane w 51 %, w roku 2017 w 56,7% a w roku 2018 w 56,8%.

(akta kontroli str. 140-186, 228)

Do dnia 18 lutego 2019 r. dokonano w UM przeglądu pozwoleń zintegrowanych dla trzech instalacji MBP³¹ pod kątem spełnienia przez nie wymagań określonych w konkluzjach BAT. We wszystkich trzech przypadkach analizy wykazały konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego. Prowadzący instalacje zostali w szczególności zobowiązani do:

- wdrożenia i przestrzegania systemów i procedur BAT,
- ograniczenia ryzyka środowiskowego z magazynowaniem odpadów,
- monitorowania emisji do wody w odniesieniu do zrzutów pośrednich do odbiornika wodnego z częstotliwością wskazaną w BAT,
- monitorowania emisji zorganizowanej do powietrza z instalacji,
- monitorowania rocznego zużycia wody energii i surowców, wytwarzanych odpadów i ścieków,
- monitorowanie emisji odorów z częstotliwością wskazaną w planie zarządzania odorami,
- monitorowania lub kontroli kluczowych parametrów odpadów i procesów.

Dyrektor DOŚ podał, że kolejne trzy instalacje, zgodnie z art. 203 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska, na wniosek prowadzącego instalacje, o których mowa w art. 201 ust. 1, zostały objęte pozwoleniem zintegrowanym, chociaż nie było ono dla nich wymagane. Dla tych instalacji oraz dodatkowo dla instalacji nieobjętej pozwoleniem zintegrowanym, nie zostały wydane konkluzje BAT³². Dyrektor wyjaśnił, że konkluzje BAT odnoszą się m.in. do odzysku lub kombinacji odzysku i unieszkodliwiania, odpadów innych niż niebezpieczne o wydajności przekraczającej 75 ton dziennie. Wskazane instalacje nie przekraczały wskazanego powyżej progu 75 ton dziennie.

(akta kontroli str. 187-199, 441-681)

³⁰ Zbiorcze zestawienie danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

³¹ Dotyczyło to wyłącznie instalacji MBP z wyłączeniem składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, tj. Zakładu Utylizacji Odpadów sp. z o.o. w Elblągu, Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. w Olsztynie oraz Novago sp. z o.o. w Mławie, zakład w Różankach.

³² Dotyczyło to decyzji wydanej dla Ekologicznego Związku Gmin Działdowszczyzna.

2.4 W województwie warmińsko-mazurskim istniała jedna instalacja do odzysku i recyklingu odpadów komunalnych po przetworzeniu w instalacjach MBP³³. W instalacji tej były przetwarzane tworzywa sztuczne (kod 15 01 02). W latach 2016-2018 przetworzono odpady o masie 38,8 Mg. Moce przerobowe tej instalacji wynosiły 500 Mg/rok. W planie inwestycyjnym zostały zaplanowane nowe inwestycje w postaci siedmiu instalacji do przetwarzania odpadów zielonych i innych bioodpadów, dwóch instalacji do recyklingu odpadów budowlanych i rozbiórkowych, siedmiu instalacji do odzysku innego niż recykling odpadów budowlanych i rozbiórkowych, trzech instalacji do recyklingu odpadów szklanych, odpadów gumowych i z tworzyw sztucznych oraz z papieru oraz trzech innych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 200-205)

2.5 W w.p.g.o. nie zaplanowano ilości paliw alternatywnych (kod 19 12 10) wytwarzanych w instalacjach MBP. Przewidziano jedynie, że w Olsztynie powstanie instalacja do termicznego przekształcania odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych³⁴. Ma ona spalać odpady o kodzie 19 12 12 – inne odpady z mechanicznej obróbki odpadów i 19 12 10 – odpady palne (paliwo alternatywne), powstające we wszystkich regionach województwa.

W latach 2016-2018 w czterech instalacjach MBP³⁵ wytworzono łącznie 399,5 tys. Mg paliwa alternatywnego (w 2016 r. – 149,9 tys., w 2017 – 130,6 i w 2018 – 119), z czego zagospodarowano 39,9 tys. Mg (w 2016 roku – 19,1, w 2017 – 11,6 i w 2018 – 9,2). Dodatkowo, poza instalacjami MBP³⁶, zagospodarowano 50,6 tys. Mg paliwa alternatywnego.

(akta kontroli str. 206-207)

2.6 Kierownik podała, że monitorowanie sposobu gospodarowania odpadami powstałymi w wyniku procesu przetwarzania w instalacjach następuje wyłącznie w ramach kontroli instalacji MBP. W toku tych kontroli sprawdzane są karty przekazania odpadów, w tym czy odbiorcy posiadają pozwolenie na przetwarzanie przyjętych odpadów i czy wykazali odpady w rocznych zbiorczych zestawieniach danych o gospodarowaniu odpadami, a ponadto czy dane w tych zestawieniach są zgodne ze sprawozdaniami z gospodarowania odpadami komunalnymi składanymi przez gminy.

W latach 2016-2019 Marszałek przeprowadził 44 kontrole sposobu gospodarowania odpadami w instalacjach MBP i instalacjach recyklingu i odzysku. Przedmiotem kontroli było przestrzeganie przepisów ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki odpadami. Ustalenia kontroli dotyczyły w szczególności:

³³ Instalacja do produkcji elementów z tworzyw sztucznych prowadzona przez Przetwórstwo tworzyw sztucznych „Dreszler” Bogdan Dreszler ul. Toruńska 12, 14-260 Lubawa.

³⁴ Instalacja zostanie zrealizowana samodzielnie lub w ramach spółki celowej przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Olsztynie. Instalacja zlokalizowana będzie w Olsztynie, w Dzielnicy Przemysłowej – Wschód 4 przy ul. Lubelskiej.

³⁵ W: Novago sp. z o.o., Zakład w Różankach, Zakład Utylizacji Odpadów w Elblągu sp. z o.o., Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Rudno sp. z o.o. oraz w Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. w Olsztynie

³⁶ W Bioelektra Group SA w Zakładzie w Różankach oraz przez Metal Expert sp. z o.o. Zakład w Elblągu.

- nieprawidłowego sposobu prowadzenia kart ewidencji odpadów i opakowań oraz błędnych danych w zestawieniach o rodzajach i ilościach odpadów lub w informacjach o zakresie korzystania ze środowiska,
- nienaliczenia opłat za korzystanie ze środowiska z tytułu wprowadzania wód opadowych do ziemi lub wprowadzania do rowu melioracyjnego wód opadowych lub roztopowych z powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, ujętej w zamknięte systemy kanalizacyjne,
- nieprawidłowego wystawiania dokumentu Potwierdzającego Recykling (DPR) lub braku uprawnień do wystawiania na wniosek dokumentów DPO/DPR,
- niezłożenia marszałkowi województwa zawiadomienia o prowadzeniu działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów opakowaniowych, wprowadzaniu do obrotu krajowego produktów w opakowaniach,
- niezłożenia marszałkowi województwa zawiadomienia o rozpoczęciu działalności polegającej na odzysku, recyklingu odpadów opakowaniowych, a także odpadów powstałych z produktów, eksporcie oraz wewnątrzwspólnotowej dostawie odpadów opakowaniowych lub powstałych z produktów w celu poddania ich odzyskowi lub recyklingowi lub zbierający zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
- przedłożenia marszałkowi województwa rocznych sprawozdań o produktach w opakowaniach, opakowaniach i o gospodarowaniu odpadami opakowaniowymi, opłacie produktowej,
- braku ważnych decyzji na zbieranie odpadów lub ich przetwarzanie oraz pozwoleń na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do ziemi,
- przetwarzania opakowań z papieru i tektury nieobjętych pozwoleniem,
- magazynowania odpadów niezgodnie z zapisami decyzji lub nieprawidłowych klasyfikowaniu odpadów,
- gromadzenia odpadów komunalnych poza kwaterą, przekroczenia maksymalnej wysokości warstwy wyrównawczej, obecności zastoisk wód odciekowych lub wód zanieczyszczonych odciekami,
- braku pasa zieleni lub jego posiadanie poniżej wymaganej szerokości 10 m wokół obiektu.

Kierownik podała ponadto, że kontroli podlegały wszystkie MBP (nie rzadziej niż raz na trzy lata, z wyjątkiem ZGOK Olsztyn, który dotychczas nie został skontrolowany, ponieważ w podmiocie tym stale prowadzone są kontrole innych organów, a zgodnie z przepisami prawa przedsiębiorców nie mogą być prowadzone dwie kontrole naraz, a ponadto przepisy te wskazują maksymalną liczbę dni w roku, przez które przedsiębiorca może być kontrolowany.

(akta kontroli str. 97-98, 208-224)

2.7 W latach 2016 – 2019 pracownicy UM uczestniczyli w dziewięciu kontrolach WIOŚ przed wydaniem decyzji na przetwarzanie odpadów. W 13 sprawach Marszałek wnioskował do WIOŚ, a w pięciu sprawach do komendantów powiatowych (miejskich) straży pożarnej o przeprowadzenie kontroli w przypadku istotnej zmiany ww. decyzji.

(akta kontroli str. 225-226)

2.8. Marszałek miał informację o pożarze, który wystąpił u podmiotu prowadzącego instalację MBP. Zdarzenie miało miejsce w dniu 24 maja 2018 r. w Zakładzie Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Olsztynie. Wiedzę o pożarze pozyskano w UM w dniu zdarzenia - z mediów oraz ponownie w dniu 30 marca 2019 r., tj. po

otrzymaniu sprawozdania Prezydenta Miasta Olsztyna z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2018 rok.

Kierownik podała, że w latach 2016-2019 nie zgłaszano do UM problemów dotyczących możliwości zagospodarowania odpadów powstających w wyniku przetwarzania odpadów komunalnych w instalacjach MBP lub instalacjach odzysku w tym recyklingu odpadów.

(akta kontroli str. 97-98, 227)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wpisów z urzędu do rejestru³⁷ (w dziewięciu z 54 przypadków podlegających wpisowi z urzędu), dokonano po upływie ustalonego w art. 234 ust. 3 ustawy o odpadach³⁸ terminu 6 miesięcy od dnia utworzenia rejestru³⁹. Opóźnienia wynosiły od 37 do 409 dni.

W komunikacie z dnia 24 stycznia 2018 r.⁴⁰ Minister Środowiska ogłosił, że datą utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, jest dzień 24 stycznia 2018 r.

W związku z powyższym termin na wprowadzenie przez Marszałka do rejestru, podmiotów posiadających wpis do rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na podstawie przepisów dotychczasowych, upłynął w dniu 24 lipca 2018 r.

Kierownik wyjaśniła, że „nieprawidłowości spowodowane zostały ogromną ilością podmiotów, które należało wpisać do rejestru na wniosek bądź z urzędu. Rejestr został utworzony przez Ministra Środowiska 24 stycznia 2019 r. Urzędy marszałkowskie dowiedziały się o jego uruchomieniu 10 dni przed tym faktem. Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie miał więc możliwości przygotowania się kadrowo do takiego wzrostu zakresu obowiązków.

Od dnia uruchomienia rejestru pracownicy Biura Gospodarowania Odpadami muszą prowadzić zapisy w dwóch różnych systemach gromadzenia danych o gospodarowaniu odpadów: w Rejestrze BDO i w Wojewódzkim Systemie Odpadowym (WSO) – część informacji tam zamieszczanych się powieliła, np. informacja o decyzjach. W okresie od 24 stycznia 2018 r. do 24 lipca 2018 r. dokonano około 1600 wpisów do rejestru podmiotów w bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami. Do dnia dzisiejszego dokonano łącznie ponad 4 000 wpisów”.

(akta kontroli str. 99-100, 118-127)

2. Wpisów do rejestru (w siedmiu z 41 analizowanych przypadków) dokonano na podstawie niekompletnych (na dzień dokonania wpisu) wniosków, tj. nie załączono oświadczeń (lub ich oryginałów) o spełnianiu wymagań niezbędnych

³⁷ Wpisy dotyczyły podmiotów gospodarujących odpadami komunalnymi oraz „odpadami surowcowymi”(tj. prowadzących instalacje MBP, prowadzących recykling odpadów oraz zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne).

³⁸ Zgodnie, z tym przepisem podmioty posiadające wpis do rejestru prowadzonego przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na podstawie przepisów dotychczasowych są wpisywane do rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1, z urzędu.

³⁹ Termin ten upływał 24 lipca 2018 r.

⁴⁰ Monitor Polski z 2018, poz. 118.

do wpisu do rejestru (dalej: oświadczenie) albo wniosek nie został podpisany przez osobę upoważnioną.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o odpadach marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru na wniosek podmiotu, po stwierdzeniu, że wniosek o wpis do rejestru nie zawiera braków formalnych, niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku w formie pisemnej. Z kolei zgodnie z art. 53 ust. 7 pkt 1 lit. b ww. ustawy do wniosku o wpis do rejestru, składanego w formie pisemnej, dołącza się - w przypadku wszystkich podmiotów - oświadczenie o spełnieniu wymagań niezbędnych do wpisu do rejestru lub oświadczenie o braku okoliczności skutkujących wykreśleniem z rejestru oraz oświadczenie potwierdzające, że dane zawarte w tych wnioskach są zgodne ze stanem faktycznym. Stosownie do art. 53 ust. 8 ww. ustawy oświadczenie, o którym mowa w ust. 7 pkt 1 lit. b, pkt 3 i 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Dokonanie w UM wpisów do rejestru na podstawie niekompletnych wniosków, naruszało ww. przepisy ustawy o odpadach.

Kierownik wyjaśniła, że na dzień dokonania wpisu w dwóch przypadkach Organ dysponował skanami oświadczeń, a w pozostałych pięciu przypadkach wnioski zostały uzupełnione o oświadczenia lub podpis osoby umocowanej niezwłocznie po dokonaniu wpisu.

(akta kontroli str. 102-104, 110-127)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek prowadził i aktualizował informacje w rejestrze. Przetwarzanie odpadów komunalnych prowadzono w instalacjach MBP i instalacjach odzysku i recyklingu na podstawie ważnych decyzji. W decyzjach tych uwzględniano sposób zagospodarowania odpadów po przetworzeniu w instalacji. Dokonano też przeglądu wszystkich wymaganych decyzji pod kątem zgodności z konkluzjami BAT. Stan gospodarki odpadami monitorowany był w trakcie kontroli instalacji MBP.

Niektóre wpisy z urzędu do rejestru, nastąpiły po upływie terminu określonego w ustawie o odpadach. Wystąpiły również przypadki dokonania wpisów do rejestru na podstawie niekompletnych wniosków.

OBSZAR

3. Działania na rzecz ograniczenia składowania odpadów komunalnych

Opis stanu faktycznego

3.1 W w.p.g.o. przyjęto cele główne w zakresie gospodarki wszystkimi rodzajami odpadów oraz cele szczegółowe⁴¹, dotyczące poszczególnych frakcji odpadów⁴². Do celów głównych należały m.in.:

- minimalizacja wytwarzanych odpadów, w szczególności niebezpiecznych, wysoki poziom selektywnego zbierania odpadów, głównie odpadów niebezpiecznych i przeznaczonych do recyklingu,
- składowanie odpadów ograniczone do minimum oraz wysoka świadomość ekologiczna mieszkańców.

Jako cele szczegółowe dla odpadów komunalnych wskazano m.in.:

⁴¹ Rozdział 4 WPGO 2016, s. 95

⁴²Dla potrzeb WPGO 2016 (s. 8) dokonano podziału odpadów na następujące główne frakcje: 1. Odpady komunalne, 2. Odpady powstające z produktów (w tym m.in.: oleje odpadowe, zużyte opony oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, 3. Odpady niebezpieczne (w tym m.in. odpady medyczne i weterynaryjne), 4. Pozostałe odpady (w tym m.in.: odpady budowlane i rozbiórkowe oraz odpady ulegające biodegradacji).

- objęcie wszystkich mieszkańców systemem selektywnego zbierania odpadów u źródła,
- wprowadzenie we wszystkich gminach systemów selektywnego odbierania odpadów zielonych i innych bioodpadów do 2021 r.,
- zwiększenie udziału odpadów zbieranych selektywnie w całym strumieniu zbieranych odpadów – do 50% w 2022 r. i do 60% w 2028 r.,
- przygotowanie do ponownego użycia i recykling frakcji, takich jak papier, metal, tworzywa sztuczne i szkło z gospodarstw domowych na poziomie minimum 50% masy do 2020 r.,
- zmniejszenie ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych na składowiska tak, aby w 2020 r. było składowanych nie więcej niż 35%, w stosunku do masy odpadów wytworzonych w 1995 r.
- oraz zmniejszenie ilości składowanych odpadów, powstałych w wyniku przetworzenia odpadów komunalnych, do 30% masy wytworzonych odpadów komunalnych w roku 2022 i do 20% masy wytworzonych odpadów komunalnych w roku 2028.

Do opracowywania wskazanych celów wykorzystano ustawę o odpadach (załącznik nr 5), KPGO, Krajowy Program Zapobiegania Powstawaniu Odpadów, a także wiedzę i doświadczenie członków grupy roboczej. Nie korzystano z analiz, ani ekspertyz podmiotów zewnętrznych.

W w.p.g.o. określono harmonogram realizacji zadań⁴³ (wskazując podmioty odpowiedzialne za podjęcie zaplanowanych działań) oraz okres ich realizacji. W zależności od charakteru zadań, jako podmioty odpowiedzialne wymieniono: konsumentów, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, UM, organizacje pozarządowe, wytwórców odpadów, WIOŚ oraz Lasy Państwowe. Realizację zadań zaplanowano na okres obowiązywania w.p.g.o., a niektóre z nich określono, jako zadania ciągłe. Realizacja zadań miała być finansowana środkami własnymi (JST, przedsiębiorcy, wytwórcy odpadów, itp.), źródłami krajowymi (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie, kredyty bankowe, inne) oraz funduszami europejskimi (m.in. Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014 - 2020, PROW 2014 - 2020⁴⁴, inne programy, jak np. Fundusze Norweskie i EOG⁴⁵).

W celu monitorowania przyjętych w w.p.g.o. celów i działań odnoszących się do odpadów komunalnych, określono w nim wskaźniki monitorowania⁴⁶, wskazując ich wartość w 2014 r. (rok bazowy) i wartość oczekiwaną w ostatnim roku jego

⁴³ WPGO 2016, s. 132-139 oraz Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr VIII/152/19 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2016-2022 uchwalonego uchwałą nr XXIII/523/16 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 grudnia 2016 r., s. 25-33.

⁴⁴ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁴⁵ Europejski Obszar Gospodarczy.

⁴⁶ Były to m.in. następujące wskaźniki: Masa odebranych odpadów komunalnych poddanych składowaniu bez przetworzenia, Masa odebranych niesegregowanych odpadów komunalnych, Udział selektywnie zebranych odpadów komunalnych w masie odebranych odpadów komunalnych oraz Masa selektywnie odebranych odpadów papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych poddanych recyklingowi i przygotowanych do ponownego użycia.

obowiązywania, tj. w 2022 r. Monitorowanie ze strony Marszałka ma następować poprzez przygotowywanie przez Zarząd sprawozdania z realizacji planu⁴⁷, a w odniesieniu do odpadów biodegradowalnych – również poprzez coroczne weryfikowanie sprawozdań wójta (burmistrza / prezydenta miasta) z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że treść planu poddawana była konsultacjom społecznym i opiniowaniu przez organy samorządu, organy ochrony środowiska oraz przez instytucję opiniodawczą Komisji Europejskiej⁴⁸ i żaden z konsultujących i opiniujących nie wniósł uwag do zaproponowanego sposobu monitoringu dokumentu. Plan został też zaopiniowany pozytywnie przez Ministra Środowiska.

(akta kontroli str. 229-233)

3.2 Działania zaplanowane w w.p.g.o. uwzględniały istniejące i planowane PSZOKi, sortownie odpadów selektywnie zbieranych i sortownie odpadów zmieszanych. Zmierzają one do zwiększenia poziomu selektywnego zbierania odpadów poprzez wykorzystywanie i modernizację istniejącej infrastruktury systemu zbierania odpadów oraz tworzenie nowej infrastruktury. W planie wskazano kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami. Należały do nich m.in.:

- wspieranie i tworzenie punktów ponownego użycia umożliwiających wymianę rzeczy używanych (m.in. przy PSZOK)⁴⁹,
- wspieranie i tworzenie punktów napraw,
- organizowanie giełd wymiany rzeczy używanych oraz stworzenie wojewódzkiej platformy internetowej wymiany rzeczy używanych,
- rozwój systemów selektywnego zbierania odpadów „u źródła”, w tym szkła, papieru, tworzywa sztuczne, metalu, opakowań wielomateriałowych, odpadów niebezpiecznych, wielkogabarytowych, odpadów ZSEiE⁵⁰, odpadów ulegających biodegradacji, popiołu,
- wprowadzenie we wszystkich gminach systemów selektywnego zbierania odpadów zielonych i bioodpadów – do końca 2021 r.,
- rozbudowa systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów z wykorzystaniem pawilonowego sposobu odbioru i segregacji odpadów komunalnych (miniPSZOKi)⁵¹,
- budowa gniazd na odpady, umożliwiających zbieranie co najmniej następujących frakcji odpadów: zużyte baterie i zużyte akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, przeterminowane leki i chemikalia, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone, odpady budowlane i rozbiórkowe,

⁴⁷ Zgodnie z zapisami rozdziału 8. Sposób monitoringu i oceny wdrażania planu „Zasadniczym elementem prowadzonego monitoringu będzie sprawozdawczość, realizowana w formie sprawozdania z realizacji planu gospodarki odpadami obejmującego okres 3 lat sprawozdawczych według stanu na 31 grudnia roku kończącego ten okres (zwany okresem sprawozdawczym). Sprawozdanie z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przygotowuje Zarząd Województwa i przedkłada je Sejmikowi Województwa oraz Ministrowi Środowiska w terminie 12 miesięcy po upływie okresu sprawozdawczego”; WPGO 2016, s. 140.

⁴⁸ JASPERS.

⁴⁹ „Punkty takie powinny dawać możliwość pozostawienia sprawnych, a już niepotrzebnych, i pobrania innych użytecznych przedmiotów”.

⁵⁰ Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny.

⁵¹ Jest to innowacyjny sposób odbioru i segregacji odpadów komunalnych z osiedli mieszkaniowych u źródła polegający na zastąpieniu altan śmieciowych specjalnymi pawilonami, w których zatrudnieni pracownicy odbierają od mieszkańców odpady i sortują je - system pozwala na odzyskiwanie do 80% odpadów komunalnych.

- budowa w gminach systemów selektywnego zbierania odpadów w miejscach publicznych oraz w obiektach użyteczności publicznej,
- zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat zrównoważonej konsumpcji, zapobiegania powstawaniu odpadów, selektywnej zbiórki i należytego gospodarowania odpadami komunalnymi.

Wskazane kierunki działań były zgodne z celami szczegółowymi, dotyczącymi odpadów komunalnych (opisanymi w pkt. 3.1), bądź doprecyzowały te cele.

Działanie w postaci stworzenia wojewódzkiej platformy internetowej wymiany rzeczy używanych, które zgodnie z harmonogramem miało zostać zakończone w 2018 roku, nie zostało zrealizowane. Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że realizacja tego działania została przesunięta na lata 2020-2022, z uwagi na nieoczekiwane zmiany przepisów prawnych w zakresie gospodarowania odpadami i związane z tym dodatkowe pracochłonne zadania. W dodatkowych wyjaśnieniach Dyrektor DOŚ podał, że przesunięcie realizacji powyższego zadania nie zostało dokonane formalnie.

Za jeden z najważniejszych problemów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi został uznany w planie brak wystarczającej liczby PSZOKów. Dlatego zaplanowano modernizację 19 z 62 istniejących PSZOKów i budowę 53 nowych. W planie założono, że w każdej gminie miejskiej będzie funkcjonował przynajmniej jeden PSZOK, a pozostałe będą równomiernie rozmieszczone na terenie województwa⁵². Przewidziano przy tym wykorzystanie PSZOKów do tworzenia przy nich punktów wymiany rzeczy używanych, a w PSZOKach miejskich dodatkowo punktów sieci napraw (przygotowania do ponownego użycia).

Również w sortowniach odpadów oraz w instalacjach MBP zaplanowano inwestycje modernizacyjne, m. in. w celu zwiększenia efektywności doczyszczania frakcji odpadów komunalnych zebranych selektywnie.

Monitorowanie planowanych działań miało być prowadzone w sposób opisany szerzej w pkt. 3.1.

(akta kontroli str. 232-233, 313-314)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zgodnie z wymaganiami ustawy o odpadach w UM przyjęto cele służące zapobieganiu powstawania odpadów komunalnych i ograniczeniu ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Obejmowały one m.in. działania dotyczące budowy i modernizacji PSZOKów. Określono w nim również harmonogram realizacji zadań, wskazując podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie, sposób finansowania oraz wskaźniki monitorowania tych zadań.

OBSZAR

4. Działania na rzecz zgodnego z przepisami prawa unieszkodliwiania odpadów na składowiskach odpadów.

Opis stanu
faktycznego

4.1 W latach 2016-2019 (do 23 sierpnia) na terenie województwa warmińsko-mazurskiego 12 podmiotów zarządzających składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne przyjmowało odpady komunalne oraz odpady po przetworzeniu odpadów komunalnych, w tym 11 w 2016 r. oraz 9 w 2017, 2018

⁵² Średnio jeden PSZOK będzie obsługiwał około 12 450 mieszkańców.

i 2019 roku. Dla składowisk tych, z wyjątkiem jednego⁵³, nie określono w w.p.g.o. przewidywanego czasu ich eksploatacji.

W latach 2016-2018 ww. podmioty zarządzające składowiskami przyjęły do składowania odpady o łącznej masie 518,1 tys. Mg⁵⁴. Najwyższą masę stanowiły kolejno odpady o kodzie:

- 19 12 12⁵⁵, tj. 235,9 tys. Mg,
- 19 05 99⁵⁶, tj. 98,5 tys. Mg,
- 19 12 09⁵⁷, tj. 65,7 tys. Mg,
- 19 05 01⁵⁸, tj. 54,1 tys. Mg,
- 20 01 99⁵⁹, tj. 23,2 tys. Mg
- 20 02 03⁶⁰, tj. 10,1 tys. Mg.

Pozostałe przyjęte do składowania odpady, nie przekroczyły dla poszczególnych kodów masy 10 tys. Mg⁶¹.

W planie przewidziano natomiast⁶², że ilość odpadów z przetwarzania odpadów komunalnych przeznaczona do składowania w latach 2016-2030 wyniesie 784,8 tys. m³ przy wolnej pojemności składowisk wynoszącej 3031,3 tys. m³.

Uwzględniono też budowę instalacji do przetwarzania odpadów, tj:

- trzech składowisk odpadów niebezpiecznych - azbest (planowane moce przerobowe w tys.: 2,5, 4 i 20 Mg/rok),
- kwatery składowania odpadów niebezpiecznych - azbest (planowane moce przerobowe 10 tys. Mg/rok),
- składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne o pojemności 158 000 m³ do składowania odpadów z procesu termicznego przekształcania wraz z trwale wydzielonymi częściami do składowania innych odpadów (planowane moce przerobowe 5 tys. Mg/rok)⁶³.

Nie określono przewidywanego czasu eksploatacji tych instalacji.

(akta kontroli str. 234-238)

W latach 2016-2019 (do 21 sierpnia) wszyscy zarządzający składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne mieli ważne decyzje na przetwarzanie odpadów, wydane przez Marszałka Województwa⁶⁴. We wskazanym okresie zostały wydane dwa pozwolenia zintegrowane⁶⁵, 11 decyzji zmieniających pozwolenia zintegrowane,

⁵³ Składowisko odpadów Wysieka (dla kwatery III przewidywany czas eksploatacji określono do 2028 r., a dla planowanej kwatery II – do 2035 r.).

⁵⁴ W tym w 2016 r. – 163,3 tys. Mg, w 2017 r. – 179,4 tys. Mg i w 2018 r. – 175, 3 tys. Mg.

⁵⁵ Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

⁵⁶ Inne niewymienione odpady.

⁵⁷ Minerale (np. piasek, kamienie).

⁵⁸ Nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych i podobnych.

⁵⁹ Inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny.

⁶⁰ Inne odpady nieulegające biodegradacji.

⁶¹ Były to odpady o kodach i masie w tys. Mg: 17 09 04 - 9,9; 19 05 03 - 9,1; 20 03 03 – 7,6; 20 03 06 - 1,1; 20 03 07 – 0,9; 17 06 05 – 0,5; 17 03 80 – 0,4; 17 08 02 – 0,2; 17 02 02 – 0,15; 17 02 03 – 0,11; 20 03 01 – 0,11; 20 03 99 – 0,08; 17 06 01 – 0,01 oraz 17 06 04 – 0,001.

⁶² Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr VIII/152/19 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego

z dnia 17 czerwca 2019 r., Rozdział 5.1. Regiony gospodarki odpadami komunalnymi oraz regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych.

⁶³ Tabela 30. Inne planowane nowe instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych oraz tabela 32. Harmonogram realizacji inwestycji wraz z kosztami, zamieszczone w Załączniku Nr 4 do Uchwały Nr VIII/152/19 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 czerwca 2019 r.

⁶⁴ Nie wystąpiły przypadki, aby zarządzający składowiskiem miał zezwolenie na przetwarzanie odpadów, wydane na podstawie ustawy o odpadach (tzw. pozwolenie sektorowe).

⁶⁵ Były to decyzja OŚ-PŚ.7222.5.2016 z 20.07.2016 r. wydana dla Ekologicznego Związku Gmin Działdowszczyzna (pozwolenie zintegrowane dla instalacji do składowania odpadów – kwatera nr 3) oraz decyzja OŚ-PŚ.7222.10.2018 z 13.03.2018 r. dla Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych Rudno sp.

oraz jedna decyzja umarzająca postępowanie w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego ze względu na wycofanie wniosku. Decyzje zmieniające pozwolenia zintegrowane dotyczyły:

- w pięciu przypadkach - rozszerzenia listy odpadów dopuszczonych do składowania, bądź zwiększenia ilości unieszkodliwianych odpadów,
- w dwóch przypadkach - zmiany nazwy podmiotu zarządzającego składowiskiem odpadów,
- oraz w pojedynczych przypadkach: zmiany zapisów w zakresie gospodarowania odpadami (wytwarzania i przetwarzania) oraz zużycia wody na cele socjalne i technologiczne; uaktualnienia zapisów decyzji w celu dostosowania do aktualnego stanu faktycznego, który od czasu wydania pozwolenia zintegrowanego uległ zmianie, m.in. z uwagi na przeprowadzoną w zakładzie modernizację instalacji; aktualizacji z uwagi na zmianę zarządzającego składowiskiem oraz zwiększenia dopuszczalnego zużycia energii.

Marszałek wydał ponadto dwie decyzje o odmowie wydania decyzji zmieniającej. Jedna sprawa dotyczyła wniosku zarządzającego składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne o wydanie decyzji wygaszającej decyzję udzielającą zgody na zamknięcie składowiska, z uwagi na brak tytułu prawnego do składowiska. Marszałek odmówił, wskazując, że składowisko musi mieć zarządzającego przez okres 30 lat od zamknięcia oraz że tytuł prawny do składowiska nie jest konieczny do zarządzania nim. W drugiej sprawie zarządzający składowiskiem wnioskował o zmianę decyzji udzielającej zgody na zamknięcie kwatery poprzez zmianę terminu zakończenia rekultywacji. Marszałek odmówił z uwagi na nieprawidłowości, ustalone w toku kontroli przeprowadzonej wspólnie z WIOŚ.

Marszałek nie wydał natomiast żadnej decyzji cofającej zarządzającemu składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne decyzję na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 239-254)

Na przykładzie zbadanych dwóch, z 14 wydanych przez Marszałka w latach 2016 – 2019 (do 17 września), decyzji dla zarządzających składowiskami odpadów stwierdzono, że do składowania dopuszczono odpady z grup:

- w decyzji OŚ-PŚ.7222.5.2016 z 20.07.2016 r.: 02, 03, 04, 15-17, 19 (w tym 19 05 99 o masie 20 tys. Mg/rok oraz 19 12 12 o masie 30 tys. Mg/rok) i 20 (w tym 20 03 99 o masie 2 tys. Mg/rok),
- w decyzji OŚ-PŚ.7222.10.2018 z 13.03.2018 r.: 16, 17 (w tym 17 09 04 o masie 10 tys. Mg/rok), 19 (w tym 19 05 99 o masie 40 tys. Mg/rok oraz 19 12 12 o masie 125 tys. Mg/rok) i 20 (w tym 20 03 01 o masie 70 tys. Mg/rok).

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że Marszałek każdorazowo weryfikuje wniosek pod kątem zgodności z ustawą o odpadach. Natomiast wybranie sposobu postępowania z odpadami leży głównie po stronie posiadacza odpadów. To posiadacz odpadów, widząc jakość odpadów sklasyfikowanych pod danym kodem, jest w stanie ocenić czy odpady te nadają się do przetwarzania, czy należy je unieszkodliwić. Wnioskodawca korzystając ze swojego doświadczenia, a także znając wielkość strumienia danych rodzajów odpadów jest w stanie określić jakie będą maksymalne

z o.o. (nowe pozwolenie zintegrowane w celu ujednoczenia tekstu obowiązującego pozwolenia zintegrowanego, udzielonego ww. podmiotowi decyzją Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 30.12.2008 r. o sygn. OŚ.PŚ.7650-15/08).

ilości odpadów, które trzeba będzie unieszkodliwić na składowisku odpadów. Wartości określone w pozwoleniu są wartościami maksymalnymi, których wnioskodawca nie może przekroczyć. Pozwolenie nie nakłada natomiast obowiązku składowania tych odpadów. Wnioskodawca może otrzymać zezwolenie na unieszkodliwianie odpadów tylko w przypadku, gdy odpady te zostały ujęte w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach⁶⁶.

Zezwolenie na podstawie decyzji OŚ-PŚ.7222.10.2018 z 13.03.2018 r. na składowanie zmieszanych odpadów komunalnych dotyczyło wyłącznie odpadów w zaawansowanym stopniu naturalnego rozkładu z nielegalnych wysypisk, których odzysk był niemożliwy.

(akta kontroli str. 255-312,313-321)

W latach 2016-2019 (do 21 sierpnia) do UM zostało złożonych 76 wniosków o wydanie decyzji dla składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Przedmiotem złożonych wniosków było:

- zatwierdzenie instrukcji prowadzenia składowiska lub części składowiska (21 wniosków) oraz zmiana ww. decyzji (2),
- zmiana warunków pozwolenia zintegrowanego (16) oraz wydanie pozwolenia zintegrowanego (1),
- zmiana decyzji udzielającej zgodę na zamknięcie składowiska (13), uchylene decyzji udzielającej zgodę na zamknięcie składowiska (1) oraz wygaszenie decyzji udzielającej zgodę na zamknięcie składowiska (1),
- przeniesienie praw i obowiązków wynikających z decyzji udzielającej zgodę na zamknięcie składowiska (9) oraz z decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska (4),
- wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska (8 wniosków).

Według stanu na dzień 27 sierpnia 2019 r. 62 sprawy z ww. wniosków (tj. 81,5%) zostały załatwione, siedem spraw pozostawało w toku (9,2 %). Bez rozpatrzenia, z powodu nieuzupełnienia braków, pozostawiono pięć wniosków (6,5%), a w pojedynczych przypadkach (1,3%) odmówiono wszczęcia postępowania z uwagi na złożenie wniosku przez podmiot nieuprawniony, a także zawieszono postępowanie na wniosek strony.

Proces wydawania decyzji w ww. sprawach trwał od dwóch do 515 dni od daty wpływu wniosku do UM. W terminie do 100 dni od wpływu wniosku do Urzędu zostało załatwionych 46 z 62 spraw (tj. 74,1%), a powyżej 100 dni 16 spraw.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że „sprawy z zakresu gospodarki odpadami są sprawami niezwykle trudnymi i skomplikowanymi. Dokładne przeanalizowanie dokumentacji oraz załatwienie sprawy wymaga czasu, który wydłuża się ze względu na często zmieniające się przepisy prawne oraz dużą ilość spraw załatwianych jednocześnie przez pracownika ds. gospodarki odpadami.

Każda sprawa dot. zmiany decyzji jest inna i nie można ich ze sobą porównywać. Wnioski o zmianę decyzji są przygotowywane przez różne firmy i osoby, które często nie posiadają odpowiednich kompetencji w tym zakresie. Rzadko się zdarza żeby wniosek nie był kilkakrotnie uzupełniany. Po uzupełnieniu wniosku pracownik musi za każdym razem analizować wniosek od nowa, bo przy dużej ilości spraw oraz długiego czasu uzupełniania wniosku nie pamięta się dokładnie co zawierał pierwotny wniosek“.

(akta kontroli str. 332-392)

⁶⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1277.

4.2 W latach 2016-2019 Marszałek planował na każdy rok kontrole podmiotów prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem i gospodarowaniem odpadami, a w latach 2017-2019 także kontrole regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych, podmiotów posiadających decyzje z zakresu gospodarki odpadami oraz składowisk odpadów. Tematyka kontroli określona w planach obejmowała przestrzeganie i stosowanie przepisów ustawy o odpadach, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz decyzji z zakresu gospodarki odpadami, wydanych przez Marszałka. W planach tych nie zostały wskazane z nazwy podmioty zarządzające składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, które miały zostać objęte kontrolą. Określono jedynie, że kontroli będą podlegały wybrane podmioty według potrzeb. W zależności od tematyki kontroli zaplanowano, że kontrolą zostanie objętych minimum 5 podmiotów (m.in. w przypadku składowisk odpadów) lub minimum 10 podmiotów (m.in. w przypadku podmiotów prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem, zbieraniem i przetwarzaniem odpadów).

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że plany kontroli opracowywane w październiku / listopadzie roku poprzedzającego zawierają informację o obszarach, które będą kontrolowane. Konkretnie obiekty typowane są do kontroli dopiero po przeanalizowaniu sprawozdań z gospodarowania odpadami, o produktach i o opakowaniach, które spływają w I kwartale roku. Na podstawie weryfikacji informacji zawartych w tych sprawozdaniach wybierane są podmioty, dla których jest przeprowadzana analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa. Z analizy tej wynika czy dany podmiot kwalifikuje się do przeprowadzenia u niego kontroli. Założeniem jest, aby czynne składowiska zostały skontrolowane przynajmniej raz na trzy lata.

(akta kontroli str. 393-419)

W latach 2016-2019 (do 29 sierpnia) Marszałek przeprowadził 35 kontroli⁶⁷. W siedemnastu przypadkach przedmiotem kontroli była realizacja decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska, a w 19 przestrzeganie i stosowanie przepisów o ochronie środowiska, w tym dotyczących gospodarowania odpadami.

Ustalenia kontroli dotyczyły w szczególności:

- prowadzenia rekultywacji składowiska niezgodnie z wydaną decyzją i dokumentacją techniczną, w tym niewykonywania biologicznych zabiegów rekultywacyjnych,
- uszkodzonego systemu drenażu, przedostawania się odcieków do środowiska, braku zbiornika na odcieki, konieczności oczyszczenia zbiornika na odcieki oraz gromadzenia odcieków w studzience,
- konieczności wykonania / naprawienia studni odgazowujących, braku studni odgazowujących oraz zamontowania pochodni spalającej gaz składowiskowy,
- konieczności prawidłowego prowadzenia kart ewidencji odpadów oraz ewidencji odpadów,
- braku uszczelnienia składowiska, braku ogrodzenia składowiska lub jego uszkodzenia oraz nieukształtowania lub nieprawidłowego ukształtowanie składowiska,
- nieprawidłowego składowania odpadów, w tym niezabezpieczenia przed rozwiewaniem i pyleniem odpadów oraz gromadzenia odpadów poza kwaterą,
- przyjmowania odpadów niezgodnych z posiadanym zezwoleniem oraz rodzajem eksploatowanego składowiska,

⁶⁷ 8 kontroli w 2016 r., 14 w 2017 r., 12 w 2018 r. i 2 w 2019 r.

- braku wyposażenia kwater w system monitoringu wód podziemnych, zbyt niskiej częstotliwości prowadzenia monitoringu składowiska oraz prowadzenia tego monitoringu w sposób niepozwalający ocenić wpływu składowiska na jakość wód podziemnych,
- nieprawidłowych danych w rocznym sprawozdaniu o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami, przekazywanych marszałkowi województwa,
- nieprawidłowego prowadzenia kart przekazania odpadów,
- niezgodnego z prawem składowania odpadów o kodzie 19 05 03⁶⁸ i 20 01 99⁶⁹, przetwarzania odpadu o kodzie 20 03 03⁷⁰ bez wymaganego pozwolenia oraz zebrania bez wymaganego pozwolenia odpadów o kodzie 20 03 01⁷¹,
- niewyposażenia składowiska w piezometrię i studnię odgazującą oraz braku wody w piezometrze,
- braku monitoringu wszystkich wymaganych parametrów,
- kierowania na składowisko w fazie rekultywacji odpadu o kodzie 19 05 03 z dużą zawartością szkła,
- oraz braku pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych.

W związku z ustaleniami kontroli zobowiązywano kontrolowanych do złożenia sprawozdań dot. gospodarowania odpadami lub ich korekt (10 przypadków), oraz przekazywano do WIOŚ zawiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach (20 przypadków). W jednym przypadku złożono zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa.

(akta kontroli str. 420-433)

W dniu 7 maja 2019 r. UM zawiadomił WIOŚ o fakcie zbierania przez ZGOK Olsztyn w 2016, 2017 i 2018 roku zmieszanych odpadów komunalnych (20 03 01) na terenie instalacji MBP w Olsztynie w sytuacji, gdy podmiot ten nie posiadał zezwolenia na zbieranie tych odpadów w instalacji w Olsztynie. W piśmie do WIOŚ wskazano ponadto, że ZGOK Olsztyn zbierał w 2017 i 2018 roku odpady zielone (20 02 01) w stacjach przeładunkowych w Trelkowie, Medynach i Polskiej Wsi, nie dysponując instalacjami do ich przetwarzania. W związku z ww. ustaleniami UM nie podjął żadnych innych działań poza przekazaniem zawiadomienia do WIOŚ.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że zgodnie z art. 194 ust. 4 ustawy o odpadach za zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia wymierza się administracyjną karę pieniężną. Zgodnie z art. 196 ust. 4 ww. ustawy, administracyjną karę pieniężną wymierza wojewódzki inspektor ochrony środowiska w drodze decyzji. W związku z powyższym, Marszałek zawiadomił WIOŚ o naruszaniu przez ZGOK Olsztyn przepisów ustawy.

Zdaniem NIK Marszałek, który zgodnie z art. 376 pkt 2b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷², jest organem ochrony środowiska, w związku z ww. ustaleniami, poza zawiadomieniem WIOŚ, winien rozważyć, stosownie do art. 47 ustawy o odpadach, wezwanie ZGOK Olsztyn do zaniechania naruszeń

(akta kontroli str. 313-314,434-435)

⁶⁸ Kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania).

⁶⁹ Inne niewymienione frakcje zbierane w sposób selektywny.

⁷⁰ Odpady z czyszczenia ulic i placów.

⁷¹ Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.

⁷² Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.

W latach 2016-2019 Marszałek ośmiokrotnie wnioskował do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. W dwóch przypadkach Marszałek pomimo złożenia wniosku do WIOŚ, sam przeprowadził kontrolę, gdyż w jego ocenie ustalenia WIOŚ nie pozwalały na stwierdzenie, czy rekultywacja została faktycznie przeprowadzona, a w drugim przypadku – z uwagi na nieprzeprowadzenie kontroli przez WIOŚ.

(akta kontroli str. 436-437)

4.3 Marszałek nie posiadał informacji o pożarach zaistniałych w latach 2016 -2019 na terenie składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, położonych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

Dyrektor DOŚ wyjaśnił, że nie jest organem wskazanym do podejmowania czynności w związku z zaistnieniem sytuacji nadzwyczajnych, a także, że biorąc pod uwagę wiedzę pracowników DOŚ UM, śledzących doniesienia medialne, w latach 2016-2019 nie było pożarów na składowiskach odpadów na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

(akta kontroli str.358-369, 438)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek zapewnił, aby wszyscy zarządzający składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne posiadali ważne decyzje na przetwarzanie odpadów. Planował też i skutecznie prowadził kontrole podmiotów gospodarujących odpadami, przekazując informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach do WIOŚ. Marszałek nie posiadał natomiast i nie gromadził informacji o pożarach na składowiskach odpadów⁷³.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

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

1. Terminowe dokonywanie wpisów do rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach.
2. Dokonywanie wpisów do ww. rejestru na podstawie wniosków niezawierających braków formalnych.

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 Olsztynie. 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.

⁷³ Informacje takie były gromadzone w przypadku instalacji MBP, o czym mowa w pkt. 2.8.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Olsztyn, 30 września 2019 r.

Kontrolerzy
Adam Ruciński
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Łukasz Badura
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor

Piotr Górny

.....
podpis