



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.11.2.2023

Joanna Kazanowska
Warmińsko-Mazurski
Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska
Wojewódzki Inspektorat
Ochrony Środowiska
w Olsztynie
ul. ks. W. Osińskiego 12/13
10-011 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie, ul. ks. W. Osieńskiego 12/13, 10-011 Olsztyn (WIOŚ, Inspektorat) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Joanna Kazanowska, Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 1 listopada 2016 r. (Wojewódzki Inspektor) |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Kontrola i nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2018 – 2023 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie |
| Kontrolerzy | 1. Tomasz Marcinkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOL/100/2023 z 10 lipca 2023 r. 2. Artur Żukowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/112/2023 z 11 września 2023 r. |

(akta kontroli str.1 - 6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WIOŚ, w latach 2018 – 2023 (I kwartał), zidentyfikował podmioty prowadzące termiczne przekształcanie odpadów w procesie R1 lub D10 na podstawie decyzji administracyjnej, jednak w przypadku części podmiotów, które uzyskały takie decyzje przed 2018 rokiem, informacje w tym zakresie nie były aktualne przez część kontrolowanego okresu. Podmioty te były uwzględniane w rocznych planach kontroli, a także zachowano częstotliwość kontroli wynikającą z przepisów ustawy z dnia 10 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska³ (ustawa o IOŚ) oraz terminowo realizowano kontrole planowe. Inspektorat współdziałał z organami odpowiedzialnymi za wydawanie zezwoleń lub pozwoleń w zakresie gospodarowania odpadami obejmujące ich termiczne przekształcanie, prowadząc kontrole instalacji oraz wydając postanowienia określone w art. 41a ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴ (ustawa o odpadach). Jednak w przypadku, w którym okres pomiędzy otrzymaniem wniosku o przeprowadzenie kontroli a wydaniem postanowienia był najdłuższy i przekroczył sześć miesięcy nie podjęto, zdaniem NIK, działań w celu sprawnego przeprowadzenia postępowania, w szczególności szybszego rozpoczęcia kontroli. Na podstawie próby pięciu planowych kontroli problemowych i kompleksowych stwierdzono, że WIOŚ właściwie dokumentował poczynione

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

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

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 824 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1857 ze zm.

ustalenia i w razie stwierdzenia nieprawidłowości wydawał zarządzenia pokontrolne, stosował mandaty karne i środki w postaci pouczeń oraz informował o ustaleniach organy wydające zezwolenia lub pozwolenia w zakresie gospodarowania odpadami oraz organ prowadzący BDO⁵. Jednak, w protokole sporządzonym po jednej kontroli mało precyzyjnie określono okoliczności identyfikujące wykroczenie. WIOŚ należycie monitorował również realizację zarządzeń pokontrolnych. Inspektorat właściwie reagował na wnioski o powzięcie interwencji wobec podmiotów przekształcających termicznie odpady, tj. przeprowadzał kontrole u wskazanego przedsiębiorcy i terenów wokół jego zakładu lub dokonywał wizji lokalnych we wskazanych miejscach oraz analizował informacje ze stacji monitorowania zanieczyszczeń oraz otrzymane od przedsiębiorcy i straży miejskiej. WIOŚ terminowo udzielał odpowiedzi wnioskodawcom, przy czym w jednej z 18 badanych spraw pominięto w odpowiedzi fakt niestwierdzenia przekroczeń w zakresie dopuszczalnej emisji gazów i pyłów do powietrza przez zakład, chociaż we wniosku podniesiono problem emisji poza teren zakładu. W przypadku stwierdzenia nieincydentalnego spalania odpadów bez wymaganego zezwolenia Wojewódzki Inspektor podejmował decyzje o wstrzymaniu działalności zakładu w tym zakresie, a następnie monitorował realizację tych decyzji, m.in. w ramach ponownych kontroli. Na ogół na bieżąco egzekwowano zapłatę wymierzonych kar pieniężnych z tytułu spalania odpadów bez wymaganego zezwolenia, stosując upomnienia i wystawiając tytuły wykonawcze wobec dłużników pozostających w zwłoce. Stwierdzono jednak, że upomnienia z tytułu dwóch kar skierowano do dłużnika z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z przepisów. Należy zaznaczyć, że ani decyzje wstrzymujące działalność posiadacza odpadów, ani decyzje o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶ (ustawa POŚ) nie były zamieszczane, tak jak tego wymagały odpowiednie przepisy⁷, w publicznie dostępnych wykazach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Opis stanu
faktycznego

1.1 W działalności WIOŚ podstawowym źródłem informacji o podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie, znajdujących się na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, był Informatyczny System Kontroli (ISK) administrowany przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ). Wprowadzano do niego informacje pochodzące m.in. z: decyzji organów administracji rządowej i samorządowej dotyczące korzystania ze środowiska, wniosków o podjęcie czynności kontrolnych i wniosków podmiotów zgłaszających oddanie instalacji do użytkowania, dane zawarte w systemie BDO i w CEiLDG oraz KRS, uzyskane od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a także pozyskane w ramach czynności, o których mowa w art. 10b ustawy o IOŚ.

W zestawieniu sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli WIOŚ ujął 29 instalacji, które w latach 2018 – 2023 (I kw.) obejmowały pozwolenie lub zezwolenie w zakresie procesów termicznego przekształcania odpadów w procesach R1 lub D10. Instalacje te należały do 26 podmiotów (niektóre z nich posiadały więcej, niż jedną instalację). W większości były to instalacje do termicznego przekształcania odpadów (innych, niż niebezpieczne) powstających w związku z produkcją

⁵ Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

⁷ Przepisy ustawy dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm. - ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku).

w zakładach przemysłu drzewnego i meblarskiego. Poza nimi wyszczególniono też po jednej instalacji do termicznego przekształcania: odpadów medycznych i weterynaryjnych, osadów ściekowych i pirolizy odpadów, a także dwie instalacje do przekształcania odpadów tkanki zwierzęcej.

(akta kontroli str.7 – 27, 28 – 43, 44 - 49)

W rocznych informacjach o działalności Inspektoratu wykazano natomiast 16 instalacji termicznego przekształcania odpadów na koniec 2018 r., 18 na koniec 2019 r., 25 na koniec 2020 r.⁸, 24 na koniec 2021 r. i 27 na koniec 2022 r. Zgodnie z określoną w ISK kategoryzacją zakładów w zależności od częstotliwości kontroli, do kategorii I (kontrola co roku) i kategorii II (kontrola nie rzadziej, niż raz na 3 lata) zaliczono po jednym zakładzie zidentyfikowanym przez WIOŚ jako instalacje termicznego przekształcania odpadów. Pozostałe zakłady zaliczono do kategorii III – V, w przypadku których decyzja o ujęciu w planie kontroli zależała od WIOŚ.

Inspektorat na potrzeby innych instytucji sporządzał i przedkładał wykazy działających na terenie województwa instalacji do termicznego przekształcania odpadów, i tak:

- W lutym 2018 r. przekazał Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Urząd Marszałkowski) wykaz 24 instalacji, należących do 21 podmiotów, zawierający m.in. dane o ich położeniu, typie oraz dacie i rodzaju wydanego pozwolenia lub zezwolenia. Z uwag zawartych w wykazie wynikało, że cztery instalacje nie podlegały przepisom dotyczącym termicznego przekształcania odpadów ze względu na zmianę rodzaju paliwa, klasyfikację używanego odpadu, uznanie odpadu za produkt uboczny lub zmianę technologii na spalanie biomasy pochodzenia leśnego. Ponadto, w jednym przypadku zaznaczono, że współspalarnia w Wielbarku przetwarzała biomasę (odpady drewna).
- Od czerwca 2020 r. do lipca 2023 r. przekazał do GIOŚ⁹ cztery zweryfikowane wykazy spalarni i współspalarni odpadów, w których ujęto: 24 instalacje funkcjonujące w 2019 r. (należące 19 podmiotów); 25 instalacji w 2020 r. (20 podmiotów); 29 instalacji w 2021 r. (26 podmiotów) oraz 35 instalacji w 2022 r. (25 podmiotów).

Inspektorat na wniosek NIK Delegatura w Gdańsku przekazał, w kwietniu 2023 r., informację o podmiotach przetwarzających na terenie województwa odpady w procesach R1 i D10, podlegających obowiązkowi uzyskania pozwolenia lub zezwolenia. W wykazie tym ujęto 27 instalacji należących do 22 podmiotów.

W sporządzonym na potrzeby niniejszej kontroli NIK wykazie podmiotów na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, które posiadały pozwolenie lub zezwolenie na termiczne przekształcanie odpadów, nie ujęto jednej firmy (wskazanej w ww. informacji z lutego 2018 r.). Zastępca Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wyjaśnił, że podmiot ten pominięto w wyniku omyłki. Spółka ta przetwarzała odpady do czerwca 2018 r.

W toku kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano z Urzędu Marszałkowego informacje na temat posiadanych przez ten urząd danych o podmiotach, które w latach 2018 – 2023 (I kw.) posiadały pozwolenie lub zezwolenie na termiczne przetwarzanie odpadów (proces R1 lub D10). Z przekazanych wykazów wynikało, że podmiotów takich było 70, w tym trzy posiadały biogazownie, a 18 - stacje demontażu pojazdów. Przy czym, w przypadku 29 podmiotów, w tym jednej biogazowni i pięciu stacji demontażu, udzielone

⁸ Z uwzględnieniem nieeksploatowanej w 2020 r. spalarni odpadów niebezpiecznych i jednej spalarni odpadów ściekowych.

⁹ Wykazy przekazywano do GIOŚ w ramach sprawozdawczości dotyczącej wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (IED).

pozwolenia lub zezwolenia przestały w ww. okresie obowiązywać z uwagi na ich wygaszenie, upływ terminu obowiązywania decyzji lub zmianę decyzji w zakresie termicznego przetwarzania odpadów. Zastępca Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w wyjaśnieniach dotyczących, wskazanych przez Urząd Marszałkowski podmiotów prowadzących działalność w zakresie demontażu pojazdów i biogazowni wskazał, że w przypadku stacji demontażu podmioty posiadały decyzje dot. przetwarzania odpadów oleju napędowego lub odpadów benzyny w procesie R1. Zauważył jednak, że spalanie paliw w silnikach na ogół nie podlega standardom emisyjnym wynikającym ze stosownego rozporządzenia. Silniki nie zostały też wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Silniki nie były traktowane przez WIOŚ jako spalarnie lub współspalarnie, ponieważ nie odpowiadały definicji instalacji określonej w art. 3 pkt 2 ustawy POŚ. W odniesieniu do biogazowni - stwierdził, że faktycznie w decyzjach wskazano proces R1 sugerujący, że są to spalarnie odpadów. Jednak, w jednym z trzech takich przypadków organ zmienił decyzję w tym zakresie, wskazując proces R3. Zdaniem Zastępcy Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, spalanie biogazu nie stanowiło przetwarzania odpadu.

(akta kontroli str. 50 – 105, 106 – 152, 153 – 169, 170 - 185)

Opis stanu
faktycznego

1.2 Inspektorat sporządzał roczne plany działań kontrolnych, które były uzgadniane z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim oraz przekazywane GIOŚ. W planach tych wyszczególniano następujące rodzaje kontroli: kompleksowe, problemowe i oparte o dokumentację. Ponadto, w planach przewidziano rezerwę czasową na kontrole pozaplanowe (od 35% do 45% w poszczególnych latach). Liczba zaplanowanych kontroli z wyjazdem w teren obejmowała 468 zakładów w 2018 r., 602 zakłady w 2019 r., 417 w 2020 r., 437 w 2021 r., 510 w 2022 r. i 490 w 2023 r. W zakresie podmiotów zidentyfikowanych przez WIOŚ jako prowadzące termiczne przekształcanie odpadów zaplanowano przeprowadzenie kontroli siedmiu podmiotów w 2018 r. i 2019 r., czterech w 2020 r., sześciu w 2021 r. (w zakresie siedmiu instalacji), 15 w 2022 r. i jednej w I kwartale 2023 r. Podmiot zaliczony do kategorii I¹⁰ był ujęty w planach kontroli co roku (począwszy od 2020 r.), a podmiot zaliczony do kategorii II - co roku w planach na lata 2018 – 2021. Spośród tych kontroli faktycznie zrealizowano, w kolejnych latach – pięć, sześć, cztery, sześć, 15 i jedną kontrolę. Podmioty, w których w roku 2018 i 2019 nie zostały zrealizowane kontrole planowe zostały objęte kontrolami pozaplanowymi w danym roku lub kontrolami planowymi w roku następnym. Zaplanowane kontrole zakładów zaliczonych do kategorii I i II zostały zrealizowane.

(akta kontroli str.186 – 226, 227 – 247)

W kwestii analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w związku z planowaniem kontroli u przedsiębiorców prowadzących instalacje termicznego przekształcania odpadów Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że kontrole u tych przedsiębiorców prowadzi się przy uwzględnieniu przepisów prawa, wytycznych GIOŚ oraz wyników poprzednich kontroli. Ponadto, w przypadku przedsiębiorców prowadzących inną działalność poza przekształcaniem odpadów planowanie kontroli miało związek z całością działalności takiego podmiotu. Głównym kryterium wyboru podmiotu do kontroli jest zazwyczaj skala naruszeń stwierdzonych podczas poprzednich kontroli. Analiza, o której mowa w art. 47 ustawy – Prawo

¹⁰ Podmiot rozpoczął działalność w 2019 r.

przedsiębiorców¹¹ dotyczyła kontroli planowych, nie dotyczyła natomiast kontroli pozaplanowych - zgodnie z art. 9a ustawy o IOŚ. W przypadku kontroli pozaplanowych nie ma możliwości takiej analizy, ponieważ są to kontrole, które WIOŚ jest zobowiązany wykonać bez jej przeprowadzania, np. na wniosek o interwencję lub na podst. art. 41a ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 248 – 252 i 1117 - 1118)

Opis stanu
faktycznego

1.3 W latach 2018 – 2023 (I kw.) przeprowadzono 21 kontroli w trybie art. 41a ustawy o odpadach, tj. w związku z prowadzonym przez właściwy organ postępowaniem ws. wydania lub zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów, w tym poprzez ich termiczne przekształcenie. Analiza dokumentacji 10 kontroli przeprowadzonych, w ww. okresie, przez pracowników Inspektoratu zatrudnionych w Olsztynie wykazała, że:

- kontrole zostały przeprowadzone po upływie od 11 dni do dwóch miesięcy i 9 dni od daty wpływu wniosku organu wydającego pozwolenie lub zezwolenie, przy czym upływ ponad miesiąc od ww. daty wystąpił w trzech przypadkach (dwóch kontroli wykonanych w 2018 r. i jednej w 2022 r.);
- kontrole obejmowały oględziny instalacji objętej wnioskiem oraz analizę dokumentacji związanej z jej funkcjonowaniem, w tym posiadanych przez podmiot decyzji administracyjnych oraz złożonego wniosku o wydanie decyzji i zostały udokumentowane w formie protokołu kontroli;
- we wszystkich kontrolach uczestniczyli przedstawiciele organów wydających pozwolenia lub zezwolenia;
- w jednym przypadku w wyniku kontroli wydano w 2018 r. zarządzenie pokontrolne dotyczące sporządzenia korekty wniosku o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów w zakresie uwzględniającym przetwarzanie odpadów, w celu doprowadzenia wniosku do zgodności ze stanem rzeczywistym¹²;
- we wszystkich przypadkach Wojewódzki Inspektor wydał postanowienia pozytywnie opiniujące spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska (art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach);
- czas pomiędzy zakończeniem kontroli, a wydaniem ww. postanowień wynosił od jednego dnia do 14 dni, przy czym w ośmiu przypadkach nie przekraczał siedmiu dni;
- w sześciu przypadkach okres pomiędzy wpływem wniosku o kontrolę, a wydaniem postanowienia nie przekraczał miesiąca, w czterech pozostałych wynosił od jednego miesiąca i pięciu dni do dwóch miesięcy i 12 dni¹³.

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że postępowanie prowadzone przez WIOŚ na podst. art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach jest postępowaniem wpadkowym, od którego wyniku zależy wynik postępowania organu właściwego do wydania zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ust. 1 tej ustawy. Przepis art. 106 ust. 1 i ust. 3 Kodeksu postępowania administracyjnego nakłada na organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska powinien uczynić to niezwłocznie chyba, że przepis prawa przewiduje inny termin. Taki termin wynika natomiast z art. 41 ust. 3 ustawy o odpadach który stanowi, że wydanie opinii powinno nastąpić niezwłocznie po przeprowadzeniu kontroli. Do kontroli prowadzonej przez Inspektorat mają zastosowanie przepisy art. 9 i nast. oraz rozdział 5 ustawy - Prawo przedsiębiorców, z uwzględnieniem przepisów art. 41a

¹¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).

¹² Podmiot, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu, poinformował WIOŚ o dokonanej korekcie wniosku.

¹³ W tych wypadkach informację o przyczynach niezłażenia sprawy w terminie i nowym terminie jej złażenia skierowano do strony w jednej sprawie.

ustawy o odpadach. Do kontroli tych nie stosuje się natomiast przepisów Kpa. Przepisy nie określają terminu wydania postanowienia po podpisaniu protokołu kontroli. Wojewódzka Inspektor wskazała, że pojęcie „niezwłocznie” nie zostało zdefiniowane w przepisach, a jego znaczenie zależne jest od stanu faktycznego i okoliczności (np. w zależności od konieczności analizy wielu skomplikowanych dokumentów). W praktyce, powyższe pojęcie oznacza - bez zbędnej zwłoki, tak szybko jak to możliwe. Jednak większość wniosków kierowanych do Wojewódzkiego Inspektora nie jest kompletna lub zawiera sprzeczne dane. Wobec tego WIOŚ zamiast przystępować do czynności kontrolnych w terenie prowadzi działania w celu zgromadzenia odpowiednich dokumentów i wyjaśnień. Ponadto, w większości wypadków postanowienia z art. 41a wydawane są w ciągu miesiąca od daty wpływu wniosku o przeprowadzenie kontroli.

W trakcie kontroli jednej ze spółek, która poprzedzała wydanie postanowienia 25 lipca 2022 r., odstąpiono od oględzin instalacji do spalania odpadów oraz instalacji przygotowania odpadów do bezpośredniego użycia w produkcji i w tym zakresie poprzestano na oświadczeniu przedstawiciela kontrolowanego podmiotu, że instalacje te nie uległy zmianie w stosunku do stanu dotychczasowego. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że odstąpienie od oględzin wynikało z tego, że poprzednia kontrola instalacji odbyła się pięć miesięcy wcześniej, a wyposażenie zakładu było dobrze znane kontrolującemu. Z uwagi na duże rozmiary zakładu zmiana wyposażenia związanego z przetwarzaniem odpadów byłaby w takim czasie prawie niemożliwa. Ponadto, wniosek dotyczył zmiany posiadanej decyzji, a nie nowopowstałej instalacji.

(akta kontroli str. 243 – 244, 253 – 268, 269 – 354, 1010 – 1014 i 1117 - 1118)

Analiza terminowości załatwienia pozostałych 11 spraw związanych z wykonaniem kontroli w trybie 41a ustawy o odpadach, a przeprowadzonych przez WIOŚ Delegatura w Elblągu wykazała, że w siedmiu przypadkach postanowienie z art. 41a ust. 3 zostało wydane po upływie ponad miesiąca od daty wpływu wniosku o przeprowadzenie kontroli. W tych przypadkach okres ten wynosił od 1 miesiąca i 15 dni do 6 miesięcy i 6 dni.

W wyniku jednej spośród 21 kontroli zrealizowanych w badanym okresie wydano - 3 sierpnia 2020 r. - postanowienie o negatywnej opinii w zakresie określonym w art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach. Z danych WIOŚ Delegatura w Elblągu wynikało, że w tym wypadku wnioskodawca otrzymał decyzję odmowną w zakresie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie termicznego przekształcania odpadów.

(akta kontroli str. 253 - 268)

Opis stanu
faktycznego

1.4 W toku niniejszej kontroli zbadano dokumentację pięciu wybranych kontroli planowych, tj. czterech kontroli problemowych¹⁴ i jednej kontroli kompleksowej (protokół kontroli nr WIOS-OLSZT 407/2022), zrealizowanych w latach 2021 – 2022. Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował w każdym przypadku przestrzeganie przepisów ustawy o odpadach dot. obowiązków podmiotów gospodarujących odpadami i przestrzeganie przepisów w zakresie termicznego przekształcania odpadów. Ponadto, w przypadku kontroli problemowych badano, m.in. wnoszenie opłat za korzystanie ze środowiska. Zakres kontroli kompleksowej obejmował, poza wyżej wymienionymi, kwestie dotyczące np. prawidłowości realizacji międzynarodowego przemieszczania odpadów (w tym niebezpiecznych), przestrzegania przepisów ochrony środowiska dotyczących emisji gazów i pyłów do

¹⁴ Numery protokołów kontroli: WIOS-OLSZT 356/2021, WIOS-OLSZT 173/2022, WIOS-OLSZT 178/2022 i WIOS-OLSZT 424/2022.

powietrza, wypełniania obowiązków związanych z udziałem w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, przeciwdziałania poważnym awariom oraz gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi.

W wyniku tej analizy stwierdzono, że:

- w trakcie kontroli nie dokonywano pomiarów lub pobrania próbek;
- ustaleń kontrolnych dokonywano, w zależności od zakresu kontroli, w oparciu o m.in. wyniki oględzin, wykazy i zestawienia sporządzone przez kontrolowany podmiot, wyjaśnienia i oświadczenia jego przedstawicieli, wyniki pomiarów okresowych, certyfikaty i dane z BDO;
- wyniki kontroli dokumentowano w formie protokołu kontroli podpisanego przez kontrolerów i przedstawiciela kontrolowanej jednostki (przedstawiciele dwóch spółek odmówili złożenia podpisu), a do protokołu załączano zebrane w toku kontroli dokumenty;
- w toku każdej kontroli stwierdzono naruszenia przepisów lub wymagań, które zostały wskazane w protokole kontroli, w związku z czym po każdej kontroli wydano zarządzenia pokontrolne, przy czym w jednym wypadku podmiot kontrolowany złożył skargę na zarządzenie do sądu administracyjnego¹⁵;
- wszystkie kontrolowane podmioty przedłożyły we wskazanym terminie informacje o działaniach podjętych w celu realizacji zarządzeń pokontrolnych;
- naruszenia stwierdzone w toku trzech kontroli wyczerpywały również znamiona od jednego do pięciu wykroczeń popełnionych przez odpowiedzialnego pracownika kontrolowanej jednostki (ogółem stwierdzono ich dziewięć); w związku z wykroczeniami w pięciu przypadkach zastosowano pouczenie, a w czterech nałożono mandaty karne w kwocie 200 zł lub 300 zł;
- po każdej kontroli skierowano do organu wydającego zezwolenie lub pozwolenie informację o ustaleniach kontroli związanych z nieprzestrzeganiem wymogów określonych w decyzji, ponadto w jednym przypadku o ustaleniach kontroli w zakresie niezetelności danych będących podstawą do ustalenia opłat za korzystanie ze środowiska poinformowano Urząd Marszałkowski;
- w wyniku jednej kontroli wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie wstrzymania działalności polegającej na przetwarzaniu odpadu bez wymaganego zezwolenia, a także postępowanie ws. wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za przetwarzanie odpadów niezgodnie z pozwoleniem; oba postępowania zostały umorzone ze względu na fakt wstrzymania przez kontrolowanego przetwarzania wskazanego odpadu i przekazywanie go uprawnionemu podmiotowi.

(akta kontroli str. 400 - 607)

Inspektorat otrzymał pismo p.o. zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 14 kwietnia 2021 r., w którym na podstawie wyników przeglądu czynności kontrolnych przeprowadzonych przez pracowników Inspektoratu w latach 2018 – 2020 w jednym z zakładów objętych badaną próbą, udzielono zaleceń dotyczących, m.in.:

- potrzeby dokonywania całościowej oceny realizacji obowiązków z zakresu gospodarki odpadami, także podczas kontroli interwencyjnych,
- podejmowania działań dyscyplinujących w przypadku stwierdzenia spalania zanieczyszczonych pyłów wbrew warunkom pozwolenia zintegrowanego,

¹⁵ Sprawa, na dzień 19 września 2023 r., pozostawała nierozstrzygnięta.

- weryfikacji określonego w ww. pozwoleniu obowiązku badania odpadów użytkowych,
- podejmowania wyczerpujących działań dyscyplinujących po stwierdzeniu eksploatacji instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, włącznie z wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej.

Wojewódzki Inspektor w odpowiedzi na powyższe pismo wskazał, że zgłoszone uwagi zostaną wykorzystane w dalszych działaniach Inspektoratu. W odpowiedzi odniesiono się również do niektórych uwag, wskazując w jaki sposób w dotychczasowych kontrolach uwzględniano kwestie poruszone przez GIOŚ.

(akta kontroli str. 608 - 640)

Mając na uwadze powyższe zalecenia oraz fakt, że w trakcie kontroli tego zakładu, rozpoczętej w 2022 r., nie dokonywano poboru próbek lub pomiarów Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że zgodnie z ww. pismem p.o. zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zwrócono szczególną uwagę na stosowanie paliw w postaci pyłów oraz zweryfikowano obowiązek badań odpadów przyjmowanych do produkcji. Z uwagi na to, że spółka stosuje jako paliwo zarówno pyły z czystego drewna i pyły odpadowe ustalono, że oba rodzaje pyłów znajdowały się w odrębnych silosach. Podczas kontroli nie stwierdzono spalania pyłów odpadowych wbrew wymogom pozwolenia zintegrowanego. Ponadto, gazy odlotowe ze spalania paliw są monitorowane w sposób ciągły, więc w przypadku podania paliwa niezgodnego z ww. wymogami nastąpiłoby przekroczenie w emisji spalin, czego w toku kontroli nie stwierdzono. Kontrola wykazała też, że spółka realizowała obowiązek badania odpadów przyjmowanych do przetworzenia zgodnie z wymogami pozwolenia, dlatego nie było potrzeby zlecenia badań drewna użytkowego.

W toku ww. kontroli stwierdzono naruszenia wypełniające znamiona czterech wykroczeń z art. 351 ustawy POŚ, przy czym popełnienie jednego wykroczenia zostało ukarane mandatem w wysokości 300 zł, a w przypadku pozostałych udzielono pouczenia. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że pouczenia zastosowano przy dwóch wykroczeniach stwierdzonych po raz pierwszy. Jedno wykroczenie stwierdzono po raz kolejny, jednak zarządzenie pokontrolne wydane po poprzedniej kontroli i obejmujące ten zakres zostało zaskarżone do NSA. Z uwagi na to, że rozstrzygnięcie w tej sprawie jeszcze nie zapadło nie zastosowano sankcji karnych. Natomiast w przypadku jednego czynu, kontrolujący mieli wątpliwości czy, w razie skierowania sprawy do sądu, ich zdanie zostanie podzielone, stąd zastosowano pouczenie (zarządzenie pokontrolne w tym zakresie zostało zaskarżone do WSA).

(akta kontroli str. 248 – 252 i 1117 - 1118)

Inspektorat w stosunku do pracowników podmiotów zidentyfikowanych jako prowadzące instalacje termicznego przekształcania odpadów (w procesie R1 lub D10) zastosował, w wyniku przeprowadzonych kontroli, sankcje w postaci mandatów karnych, w następującej liczbie i wysokości: w 2018 r. i 2019 r. po jednym mandacie w kwotach 200 zł i 500 zł, w 2020 r. – 4 mandaty na kwotę 1 600 zł, w 2021 r. – 9 na kwotę 2 700 zł oraz 4 mandaty na kwotę 1 000 zł w 2022 r.

(akta kontroli str. 887 - 893)

Opis stanu
faktycznego

1.5 Z rocznych informacji o sposobie załatwienia skarg i wniosków, przedkładanych Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska wynikało, że w latach 2018 – 2022, wpłynęło do WIOŚ: 480, 471, 551, 540 i 495 wniosków o interwencję, w wyniku których przeprowadzono – odpowiednio - 258, 330, 368, 395 oraz 218 kontroli. Najwięcej wniosków dotyczyło nieprawidłowości związanych z odpadami. W informacjach wyszczególniono dane nt. wniosków dotyczących uciążliwości zapachowych, w tym związanych ze spalaniem odpadów, których odnotowano –

odpowiednio - 53, 39, 88, 31 i 51. Podmioty przetwarzające termicznie odpady na podstawie zezwoleń nie były, wg powyższych informacji, przedmiotem spraw skierowanych do organów ścigania.

Wnioski o podjęcie działań wobec podmiotów i osób mogących naruszać wymagania w zakresie ochrony powietrza i gospodarki odpadami były gromadzone i rejestrowane w odrębnych zbiorach spraw.

(akta kontroli str. 641 – 697, 698 – 706)

W toku kontroli zbadano sposób załatwienia 22 wniosków o interwencję wobec jednej spółki¹⁶, a które dotyczyły uciążliwości zapachowych lub emisji szkodliwych substancji. Wnioski te zbadano w ramach 18 spraw, z tego w 12 sprawach dokonano udokumentowanych protokołem kontroli (dot. 16 wniosków). W pozostałych sprawach zasadność sześciu wniosków zbadano w ramach wizji lokalnych lub oględzin terenów przyległych do zakładu, analizy posiadanej przez Inspektorat dokumentacji lub informacji uzyskanych z ww. spółki, a także w oparciu o wyniki pomiarów emisji do powietrza dokonanych przy użyciu specjalistycznego pojazdu. Mobilna stacja monitoringu zanieczyszczeń powietrza tła miejskiego (zarządzana przez GIOŚ) znajdowała się w miejscowości przyległej do zakładu od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. Wyniki pomiarów dokonywanych przez tę stację były publikowane na bieżąco na stronie administrowanej przez GIOŚ.

Wnioskodawcami były osoby fizyczne, stowarzyszenie ekologiczne, a w jednym przypadku również p.o. zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Ustalono, że w każdej z badanych spraw wnioskodawcom udzielono odpowiedzi w terminie do jednego miesiąca. Przy czym, w sprawie w której oprócz wniosku stowarzyszenia badano wniosek GIOŚ, informację przekazano temu organowi po upływie 6 miesięcy. W wyniku kontroli i działań podjętych w związku z rozpatrzeniem wniosków nie stwierdzono naruszeń, za wyjątkiem kontroli przeprowadzonej w 2019 r. w wyniku, której m.in. wydano zarządzenie pokontrolne oraz poinformowano właściwego starostę o użytkowaniu w zakładzie jednego z urządzeń bez wymaganego pozwolenia.

(akta kontroli str. 707 – 711, 712 - 880)

W jednej ze spraw, wszczętych w 2021 r., w której wnioskodawca wskazał przedmiotowy zakład jako źródło odoru, zwrócono się do burmistrza o udzielenie informacji na temat podejmowanych przez gminę działań w celu poprawy jakości powietrza. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że powodem zasięgnięcia informacji w tym zakresie był fakt, że stan powietrza na terenie województwa, jak i na terenie całej Polski determinuje tzw. niska emisja. Dlatego, w celu weryfikacji zgłoszonych uciążliwości zapachowych na terenie osiedla budynków jednorodzinnych stanowiących główne źródło takiej emisji, zwrócono się o informacje z urzędu miejskiego.

(akta kontroli str. 824 – 829, 881 - 886)

W piśmie p.o. zastępcy Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z 28 lutego 2019 r. zwrócono m.in. uwagę na potrzebę pobierania i badania próbek, a także badania odpadów podlegających współspalaniu w ramach kontroli ww. zakładu. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w związku z tymi uwagami Inspektorat złożył 28 lutego 2019 r. w Centralnym Laboratorium Badawczym GIOŚ Oddział w Olsztynie (CLB GIOŚ) zlecenie na wykonanie pomiarów kontrolnych z emitora. Zlecenie to nie zostało zrealizowane z powodu wycofania się oferenta i dwukrotnego podwyższenia pierwotnej ceny. W związku z tym CLB GIOŚ wycofało się z realizacji tego zlecenia. Ponowne zlecenie zostało złożone CLB GIOŚ 18 listopada 2020 r., a pomiary

¹⁶ Próba dobrana celowo z uwagi na liczbę złożonych wniosków o interwencję.

kontrolne zostały dokonane przez wybranego wykonawcę 27 października 2021 r. i zakończone sporządzeniem sprawozdania w dniu 23 listopada 2021 r. Wykonane pomiary nie wykazały przekroczenia poziomów emisji gazów i pyłów do powietrza określonych w pozwoleniu zintegrowanym z 24 czerwca 2019 r. Z wyjaśnień wynikało, że pomiarów dokonano w związku z licznymi wnioskami wskazującymi na występowanie uciążliwości zapachowych, a także w celu weryfikacji wyników pomiarów okresowych przedkładanych przez zakład. Przeprowadzenie pomiarów wiązało się z trudnościami organizacyjnymi, np. w zakresie wyłonienia wykonawcy, który nie realizowałby wcześniej pomiarów na rzecz spółki oraz wysokimi kosztami, co utrudniało szybszą realizację badań ze względu na ograniczone możliwości finansowe CLB GIOŚ. Wojewódzka Inspektor zauważyła, że ze względu na powyższe okoliczności WIOŚ nie miał wpływu na termin wykonania pomiarów emisji gazów i pyłów do powietrza. W kwestii badań odpadów podlegających współspalaniu Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że były one zbędne, ponieważ odpady powstające w wyniku produkcji były kwalifikowane jako odpady inne, niż niebezpieczne, niezawierające pozostałości pozwalających je zaliczyć do odpadów niebezpiecznych o kodzie 03 01 04*.

(akta kontroli str. 749 - 751, 881 - 886)

Inspektorat, udzielając w 2023 r. odpowiedzi na wnioski o podjęcie działań wobec funkcjonowania przedmiotowego zakładu, złożone w formie wiadomości e-mail niezawierającej imienia i nazwiska oraz adresu do korespondencji, informował nadawców o konieczności podania tych danych. Przy czym, wcześniej nadawcom e-maili posiadających podobne braki udzielono odpowiedzi o działaniach Inspektoratu i ich wynikach. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że wnioski interwencyjne są załatwiane w oparciu o przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹⁷. Zgodnie z §8 ust. 1 tego rozporządzenia skargi i wnioski niezawierające imienia oraz nazwiska lub adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpatrzenia. Początkowo, odpowiadano na wszystkie zgłoszenia złożone e-mailowo, jednak brak w nich imienia i nazwiska, liczba wniosków oraz ich charakter (w tym treść i budzące podejrzenia adresy e-mail) spowodowały, że powzięto wątpliwości czy wskazane w wiadomościach dane dotyczą istniejących osób. Dlatego, Inspektorat podjął działania w celu ustalenia czy powyższe wiadomości nie były w rzeczywistości anonimami. Jednak takie działania spotkały się z negatywną oceną GIOŚ wyrażoną w toku rozpatrywania jednej ze skarg na działania Wojewódzkiego Inspektora.

(akta kontroli str. 858 - 880)

Opis stanu
faktycznego

1.6 W rocznych informacjach z działalności WIOŚ w latach 2019 – 2022 zamieszczono dane na temat stwierdzonych przypadków nielegalnego spalania odpadów na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. W 2019 r. było to 10 przypadków, a w kolejnych latach, odpowiednio – 23, 30 i 24. W razie stwierdzenia nielegalnego spalania odpadów wydawano zarządzenia pokontrolne, nakładano mandaty karne lub udzielano pouczeń. Część przypadków nielegalnego spalania odpadów została ujawniona w ramach kontroli przeprowadzonych z udziałem funkcjonariuszy policji, tj. po trzy w 2019 r. i w 2020 r. oraz jeden w 2021 r. W niektórych przypadkach o ustaleniach WIOŚ informowano organy samorządu terytorialnego, w tym urząd marszałkowski, jednostki policji, urzędy skarbowe oraz inne wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Ponadto, w jednym przypadku w 2022 r. złożono zawiadomienie do prokuratury. W związku z przypadkami nielegalnego spalania

¹⁷ Dz.U. Nr 5, poz. 46.

odpadów wystąpiono do organów gmin, powiatów i marszałka województwa w: trzech przypadkach w 2019 r. oraz siedmiu w 2020 r., 12 w 2021 r. i ośmiu w 2022 r.

(akta kontroli str.50 - 105)

Na podstawie analizy ww. informacji, rejestru decyzji wstrzymujących działalność oraz danych zawartych w ISK ustalono, że w kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor wydał, wobec trzech podmiotów, trzy decyzje o wstrzymaniu działalności polegającej na spalaniu odpadów bez wymaganego zezwolenia (wszystkie w 2021 r.). Podstawę prawną tych decyzji stanowiły m.in. przepisy art. 32 ust. 1a i ust. 5 ustawy o odpadach. Decyzje te zostały wydane w wyniku kontroli pozaplanowych (interwencyjnych), a ich wyniki wskazywały na to, że dochodziło do spalania w kotłowniach zakładowych odpadów takich jak, np. sklejka, pyły i trociny z obróbki płyt wiórowych. W tych przypadkach wydano zarządzenia pokontrolne nakazując zaprzestania spalania odpadów w trybie natychmiastowym¹⁸. Wszystkie kontrolowane podmioty poinformowały o zastosowaniu się do powyższych zarządzeń i wszystkie zostały poddane ponownej kontroli. W ich wyniku nieprawidłowości związanych ze spalaniem odpadów nie stwierdzono w dwóch podmiotach, a kontrola w jednym wykazała, że nadal dochodziło do spalania odpadów w instalacji do tego nieprzeznaczonej. Wobec stwierdzonego wykroczenia w zakresie termicznego przekształcania odpadów zastosowano pouczenie. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w wyniku pierwszej kontroli, wobec braku zezwolenia na przetwarzanie odpadów o kodzie 03 01 05 w procesie R1 i spalania odpadów w kotłowni zakładowej wymierzono administracyjną karę pieniężną oraz zastosowano mandat karny. Kolejna kontrola w tym podmiocie została przeprowadzona w związku z sygnałem o możliwości nielegalnego sprowadzania pojazdów do demontażu. W trakcie oględzin w palenisku kotłowni stwierdzono obecność odpadów z tworzyw sztucznych oraz opakowań z papieru i tektury. Z uwagi na to, że kocioł nie pracował brak było twardej dowodów, że dochodziło do spalania odpadów, dlatego w toku kontroli udzielono pouczenia. Ponowna kontrola tego podmiotu jest planowana na rok 2024.

W okresie objętym kontrolą nie wydano decyzji dot. wstrzymania użytkowania instalacji do termicznego przekształcania odpadów lub wstrzymania oddania takiej instalacji do użytkowania.

(akta kontroli str. 887 – 893, 894 - 952)

Wojewódzki Inspektor, po przeprowadzeniu kontroli interwencyjnych, wydał w 2020 r. i 2022 r. dwie decyzje o wstrzymaniu działalności niepolegającej na termicznym przekształcaniu odpadów¹⁹, tj. zbierania odpadów i działalności związanej z demontażem pojazdów wycofanych z eksploatacji. Przy czym, wyniki tych kontroli wskazywały na to, że skontrolowane podmioty poza naruszeniami w zakresie objętym ww. decyzjami, dopuściły się też spalania odpadów poza spalarnią lub współspalarnią, za co kontrolowani zostali ukarani mandatami. W wydanych zarządzeniach pokontrolnych nakazano, w trybie natychmiastowym, zaprzestać termicznego przekształcania odpadów poza instalacjami do tego przeznaczonymi. W obu przypadkach WIOŚ nie otrzymał od kontrolowanych informacji o podjętych działaniach w tym zakresie. Przy czym, w przypadku dotyczącym decyzji wydanej w 2022 r. - wobec nieotrzymania ww. informacji w wyznaczonym terminie - dwukrotnie wezwano podmiot do jej nadesłania, a następnie uzyskano w Sądzie Rejonowym wyrok nakazowy w sprawie o popełnienie wykroczenia z art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ. W drugim przypadku wystosowano do podmiotu monit ws. odpowiedzi na

¹⁸ Na podmioty, których działalność wstrzymano nałożono również administracyjne kary pieniężne, przy czym do 18 września 2023 r. ostateczne stały się decyzje dotyczące dwóch podmiotów nakładające kary w wysokości 1 000 zł i 5 000 zł.

¹⁹ W podstawie prawnej tych decyzji wskazano m.in. art. 32 ust. 1a i ust. 5 ustawy o odpadach.

zarządzenie (30 stycznia 2021 r.). Wojewódzka Inspektor co do tego ostatniego wyjaśniła, że kontrolowany 4 lutego 2021 r. zwrócił się z prośbą o rozłożenie na raty kary pieniężnej informując, że jest zmuszony zamknąć działalność z dniem 1 lutego 2021 r. Analiza CEIDG wykazała, że podmiot faktycznie zawiesił działalność z tą datą. Kontrolę tego podmiotu zaplanowano na 2023 r., przy czym stwierdzono, że miał on nadal zawieszoną działalność, a z BDO wynikało, że nie wytwarza odpadów. W dniu 21 czerwca 2023 r. inspektorzy dokonali wizji lokalnej i nie stwierdzili prowadzenia działalności, przy czym ujawnili składowanie zużytych opon. W związku z tym odstąpiono od czynności kontrolnych i poinformowano o wynikach wizji wójta gminy celem podjęcia działań zmierzających do usunięcia odpadów.

(akta kontroli str. 894 – 895, 953 – 1009, 1010 - 1014)

W przypadku stwierdzenia nielegalnego spalania odpadów nie wydawano decyzji o wstrzymaniu działalności na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o IOŚ, ponieważ - jak wyjaśniła Wojewódzka Inspektor - takie decyzje wydaje się w przypadkach szczególnych, tj. stwarzających zagrożenie życia lub zdrowia lub zniszczenia środowiska. W sytuacjach gdy spalanie odpadów miało charakter incydentalny nakładano sankcję w postaci mandatu karnego. W sytuacji gdy ww. przesłanki nie zachodziły stosowano art. 32 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str.170 - 185)

Opis stanu
faktycznego

1.7 Wojewódzki Inspektor, w kontrolowanym okresie, wydał cztery decyzje o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za termiczne przekształcanie odpadów (spalanie) bez zezwolenia²⁰. Trzy z tych decyzji zostały wydane w 2021 r., a jedna w roku 2022. Dwie decyzje, nakładające kary w wysokości 60 000 zł i 280 953 zł nie były, do 18 września 2023 r., ostateczne. Kary wymierzone na podstawie dwóch pozostałych decyzji, które stały się prawomocne wynosiły 1 000 zł i 5 000 zł.

Na podstawie analizy, ujętych w rocznych informacjach z działalności WIOŚ, wykazów przypadków nielegalnego spalania odpadów ustalono, że administracyjne kary pieniężne nałożono w sześciu przypadkach na podmioty lub osoby, które dokonywały spalania odpadów, jednak nie z tego, ale z innych tytułów²¹, np. w związku z: działalnością w zakresie zbierania odpadów bez wymaganego zezwolenia, magazynowaniem odpadów niezgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o odpadach, nieprowadzeniem ewidencji odpadów oraz działalnością polegającą na demontażu pojazdów bez zezwolenia²². Wszystkie ww. decyzje zostały wydane w wyniku kontroli pozaplanowych (interwencyjnych).

Ponadto, w 2018 r. podmiotowi, który posiadał zezwolenie na termiczne przekształcanie odpadów wymierzono, m.in. na podst. art. 281 ust. 1 i 3, art. 298 ust. 1 pkt 1 i art. 305 ust. 1 pkt 1 ustawy POŚ, administracyjną karę pieniężną w wysokości 1 275 zł z tytułu przekroczenia dopuszczalnej emisji do powietrza pyłów i tlenków azotu z emitora kotłowni. Decyzja ta została wydana w oparciu o przedłożone WIOŚ wyniki pomiarów.

(akta kontroli str. 887 – 893, 1015 - 1106)

W toku niniejszej kontroli zbadano sposób egzekucji zapłaty administracyjnych kar pieniężnych na przykładzie realizacji pięciu ostatecznych decyzji, tj. dwóch decyzji o wymierzeniu kary z tytułu spalania odpadów bez zezwolenia oraz trzech decyzji o wymierzeniu kary z innych tytułów w najwyższej wysokości (24 608 zł, 20 000 zł i 15 000 zł) podmiotom lub osobom, które dokonywały również nielegalnego spalania

²⁰ Podstawą prawną tych decyzji był m.in. art. 194 ust. 4 i 6, art. 196, 197 pkt 1, 201 i 202 ustawy o odpadach.

²¹ Decyzje te zostały wydane w latach: 2020, 2021, 2022 i 2023 (I połowa).

²² M.in. usuwanie z pojazdów wycofanych z eksploatacji elementów lub substancji niebezpiecznych oraz wymontowywanie z tych pojazdów części nadających się do ponownego użycia.

odpadów. Zapłata kar pieniężnych wymierzonych z tytułu spalania odpadów bez zezwolenia w wysokości 1 000 zł i 5 000 zł nastąpiła bez wezwania, w terminie wynikającym z decyzji. Osoba, której wymierzono karę w wysokości 20 000 zł nie uiściła kary w terminie, a Inspektorat niezwłocznie po upływie tego terminu (15 czerwca 2022 r.) skierował do niej upomnienie, a po upływie miesiąca od wysłania upomnienia (14 lipca 2022 r.) wystawił tytuł wykonawczy, obejmujący należność główną wraz z odsetkami. Podmiotowi, któremu wymierzono dwie kary w wysokości 15 000 zł (decyzja z 13 lipca 2020 r.) i 24 608 zł (decyzja z 7 stycznia 2021 r.), płatność z tych tytułów rozłożono na raty²³. Termin zapłaty ostatniej raty przypadał, odpowiednio, na 3 stycznia 2022 r. i na 30 marca 2023 r. W związku z faktem, że podmiot uiścił (w grudniu 2020 r.) jedynie 1 000 zł z tytułu kary w wysokości 15 000 zł, WIOŚ skierował do niego, w dniu 27 czerwca 2022 r., upomnienie o zapłatę pozostałej kwoty wraz z odsetkami. Tytuł wykonawczy został wystawiony 14 lipca 2022 r. Wobec braku zapłaty kary w kwocie 24 608 zł, skierowano do tego podmiotu dwa upomnienia – 15 lipca 2022 r. na kwotę 17 000 zł należności głównej wraz z odsetkami i 27 kwietnia 2023 r. na pozostałą część należności głównej, tj. 7 608 zł wraz z odsetkami. Tytuły wykonawcze zostały wystawione – odpowiednio – 1 sierpnia 2022 r. i 14 lipca 2023 r. Dłużnik, już po wystawieniu tytułu wykonawczego z 27 czerwca 2022 r. dotyczącego kary w kwocie 15 000 zł oraz pierwszego tytułu wykonawczego w sprawie kary w kwocie 24 608 zł dokonał wpłaty łącznie 1 800 zł. Wpłaty te zaliczono na poczet należności wynikającej z wcześniejszej decyzji.

(akta kontroli str.1107, 1108 - 1109)

Opis stanu faktycznego

1.8 Inspektorat nie zawarł porozumień lub umów o współpracy z innymi organami lub instytucjami dotyczących wspólnej realizacji zadań związanych z kontrolą lub nadzorem nad podmiotami prowadzącymi instalacje termicznego przekształcania odpadów lub zwalczaniem zjawiska nielegalnego spalania odpadów. Przy czym, w okresie objętym kontrolą WIOŚ (jak opisano to w pkt 1.4, 1.5 i 1.6 niniejszego wystąpienia) współpracował z organami wydającymi zezwolenia lub pozwolenia na wytwarzanie lub przetwarzanie odpadów obejmujące ich termiczne przekształcanie informując o ustaleniach kontroli mających związek z kompetencjami danego organu (starosta, marszałek). Współpracował też z policją przy zwalczaniu zjawiska nielegalnego spalania odpadów, a także przekazywał innym organom, np. urzędowi skarbowym, PGW Wody Polskie, informacje o dokonanych ustaleniach.

(akta kontroli str.1110, 1111 – 1118)

Wojewódzka Inspektor w wyjaśnieniach dotyczących form współpracy związanej z kontrolą działalności spalarni wskazała, że WIOŚ przeprowadza własne, niezależne od innych organów, kontrole – za wyjątkiem kontroli z art. 41a ustawy o odpadach. Przepisy prawa nie zobowiązują WIOŚ do szczególnej współpracy z podmiotami zewnętrznymi przy wykonywaniu kontroli podmiotów przetwarzających termicznie odpady, stąd nie zawierano osobnych porozumień w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1010 - 1014)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. WIOŚ, w przygotowanym na potrzeby kontroli NIK zestawieniu podmiotów posiadających, w latach 2018 – 2023 (I kw.), pozwolenie lub zezwolenie dot. termicznego przekształcania odpadów w procesie R1 lub D10, wykazał 29 instalacji należących do 26 podmiotów. Dane te, w porównaniu do uzyskanych w toku kontroli informacji z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-

²³ Odpowiednio: decyzją z 6 października 2020 r. i 26 lutego 2021 r.

Mazurskiego, nie obejmowały jednak 23 podmiotów, które w powyższym okresie posiadały zezwolenia na wytwarzanie lub przetwarzanie odpadów obejmujące proces R1 (bez stacji demontażu pojazdów i biogazowni)²⁴. Wskazuje to na brak pełnego rozeznania WIOŚ w zakresie formalnoprawnych podstaw działalności podmiotów zajmujących się termicznym przekształcaniem odpadów na terenie działania Inspektoratu, a w związku z tym brak bieżącego rozeznania co do wymogów stawianych takim zakładom.

Zastępca Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wyjaśnił, że rozbieżności pomiędzy znajdującymi się w posiadaniu WIOŚ informacjami na temat ilości i lokalizacji instalacji termicznego przekształcania odpadów (spalarni odpadów) na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, a danymi posiadanymi przez Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego wynikają z faktu, że odpad w postaci czystego drewna, zgodnie z przepisami obowiązującymi od 6 września 2019 r., przestał być odpadem. To spowodowało, że dotychczasowe spalarnie lub współspalarnie wykorzystujące czyste drewno przestały być spalarniami lub współspalarniami odpadów i dlatego po tej dacie nie było podstaw do prowadzenia kontroli w zakresie spalania odpadów. Zastępca Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska odniósł się szczegółowo do sytuacji 23 podmiotów wskazanych przez Urząd Marszałkowski. Wskazał, że wszystkie z nich posiadały pozwolenia na przetwarzanie odpadów (lub wytwarzanie odpadów z uwzględnieniem ich przetwarzania) wydane przed 1 stycznia 2018 r., obejmujące łącznie 25 lokalizacji. Część z tych pozwoleń, tj. siedem zostało wygaszonych z uwagi na niezłożenie wniosku o zmianę pozwolenia w ustawowym w terminie. Jeden podmiot przetwarzający odpad 15 01 03 w procesie R1 złożył wniosek o zmianę zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ustawowym terminie, do 5 marca 2020 r. W 17 przypadkach pozwolenia dotyczyły możliwości przetwarzania, w tym spalania, odpadów czystego drewna o kodzie 03 01 05, ex 03 01 05, 15 01 03 lub 17 02 01, 19 12 07. W przypadku jednego podmiotu przeprowadzona w 2019 r. pierwsza kontrola WIOŚ wykazała, że kotłownia mająca dostarczać ciepło do suszarni nie została uruchomiona, o czym poinformowano organ, który wydał zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Organ ten, na podst. art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach, wygasił zezwolenie z urzędu.

Nie kwestionując wskazanych wyżej faktów należy jednak zauważyć, że wyłączenie stosowania art. 11 ust. 1 – 4 ustawy o odpadach w stosunku do produktów przetworzenia drewna nastąpiło z dniem 6 września 2019 r.²⁵ i nie powodowało automatycznego wygaszenia pozwoleń lub zezwoleń obejmujących gospodarowanie ww. produktami. Natomiast podmioty niezidentyfikowane przez Inspektorat jako posiadające decyzje w zakresie termicznego przekształcania odpadów w procesie R1 lub D10 otrzymały te decyzje jeszcze przed rokiem 2018.

(akta kontroli str.106 – 169, 170 - 185)

2. W najdłużej trwającym postępowaniu kontrolnym związanym z wydaniem postanowienia, o którym mowa w art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach, w WIOŚ po otrzymaniu wniosku o przeprowadzenie kontroli 31 grudnia 2019 r.²⁶, nie dołożono wystarczających starań aby rozpocząć kontrolę w szybszym terminie.

²⁴ Podmioty te nie były również ujęte w informacjach przekazanych przez WIOŚ innym organom, o których mowa w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia.

²⁵ Por. art. 6 pkt 3 i art. 27 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1579 ze zm.).

²⁶ Postanowienie z art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach wydano 6 lipca 2020 r.

Kontrola została bowiem rozpoczęta 4 czerwca 2020 r. i zakończona 3 lipca 2020 r. Kierownik Delegatury w Elblągu wyjaśnił, że wydanie postanowienia z art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach w powyższym terminie wynikało z dużej liczby wniosków o kontrolę i konieczności ich rozpatrywania wg kolejności wpływu, a także występowanie ognisk pandemii koronawirusa i związane z tym środki ostrożności, takie jak ograniczenie do minimum kontaktu osobistego. Z dołączonych do powyższych wyjaśnień dokumentów wynikało, że wnioskodawca został poinformowany o przyczynach nierozpatrzenia sprawy w terminie wynikającym z art. 36 Kpa oraz o nowym terminie powiadomienia o wynikach kontroli (pisma z: 31 stycznia 2020 r., 28 lutego 2020 r., 27 marca 2020 r., 29 maja 2020 r. i 29 czerwca 2020 r.).

Należy jednak zauważyć, że ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii związanego z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, nastąpiło w marcu 2020 r., tj. po upływie ponad dwóch miesięcy od wpływu wniosku. Ponadto, wszelkie opóźnienia ze strony Inspektoratu w realizacji wnioskowanych kontroli mają istotny wpływ na ostateczny termin wydania przez właściwy organ zezwolenia lub pozwolenia określonego w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, ponieważ kontrola WIOŚ jest obowiązkowym elementem tego postępowania.

(akta kontroli str. 253 – 268, 269 – 354, 170 – 185, 355 – 399 i 1117 - 1118)

3. W części 3 protokołu kontroli nr WIOS-OLSZT 356/2021 zawarto następujące określenie naruszenia przepisów stanowiącego wykroczenie: „Niezgodny stan formalno-prawny ze stanem rzeczywistym – określony w posiadanej decyzji pozwolenia zintegrowanego”. Natomiast w opisie podstawy prawnej podano „art. 351 – Ustawa Prawo Ochrony Środowiska – 1. Eksploatacja instalacji bez wymaganego pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków – naruszenie warunków”. W zapisach dotyczących wykroczenia nie skonkretyzowano jakie warunki i w jaki sposób (m.in. czy poprzez działania lub zaniechanie, kiedy i gdzie) zostały naruszone.

Z wyjaśnień Wojewódzkiej Inspektor wynikało, że wykroczenie było związane z odłączeniem, w 2018 r., zespołu filtrów ceramicznych w instalacji do zgazowania odpadowej tkanki zwierzęcej, który w pozwoleniu zintegrowanym z 2009 r. - pomimo kolejnych zmian - nadal był wskazywany. Mając na uwadze, że fakty te były znane kontrolowanemu uznano, że ogólny opis wykroczenia będzie dla niego jasny również co do powiązania ze stanem faktycznym i odpowiedzialnością wykroczeniową. Mając na uwadze, że wyniki pomiarów emisji gazów i pyłów nie wykazały naruszeń, przestano na pouczeniu. Szczegółowy opis tego naruszenia zawarto też w zarządzeniu pokontrolnym.

Zdaniem NIK, należy jednak zauważyć, że zasady odpowiedzialności za wykroczenie wynikające z ustawy – Kodeks wykroczeń²⁷ (np. art. 4 – 6) oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁸ (np. art. 57 § 2 pkt 2 i art. 97 § 3) przewidują konieczność konkretyzacji przez organy prowadzące postępowanie wykroczeniowe czynu przypisanego obwinionemu, m.in. poprzez wskazanie zachowania uznanego za wykroczenie oraz czasu i miejsca jego popełnienia. Ponadto, należy zauważyć, że chociaż pouczenie jest niepełnym środkiem oddziaływania wychowawczego, to jednak można je stosować tylko w przypadku zaistnienia wykroczenia i wobec sprawcy tego wykroczenia.

(akta kontroli str.248 – 252 i 404 - 421)

²⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1124.

4. W odpowiedzi w sprawie WIOŚ-I.7024.2.5.2021, udzielonej 5 marca 2021 r. (po przeprowadzeniu kontroli udokumentowanej protokołem nr 34/2021 z 8 lutego 2021 r.), nie odniesiono się do kwestii szkodliwości emisji z zakładu do powietrza wskazanej we wniosku o interwencję. Z wyjaśnienia Wojewódzkiej Inspektor wynikało, że prowadzący instalację jest zobowiązany, na podst. art. 144 ust. 2 ustawy POŚ, do eksploatacji instalacji w sposób niepowodujący przekroczenia dopuszczalnych poziomów emisji do powietrza. Kryteria oddziaływania instalacji na stan powietrza określono w art. 222 ww. ustawy i załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu. W pozwoleniu zintegrowanym dla tego zakładu określono progi emisji na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania i współspalania odpadów²⁹. W związku z tym, że nie doszło do przekroczenia dopuszczalnych poziomów emisji substancji do powietrza nie można było mówić o ponadnormatywnym oddziaływaniu instalacji poza granicami terenu zakładu. Dotrzymanie standardów emisyjnych przez spółkę podlega stałej kontroli poprzez weryfikację wyników pomiarów ciągłych i okresowych emisji gazów i pyłów do powietrza, przedstawianych organowi wydającemu pozwolenie oraz Wojewódzkiemu Inspektorowi.

NIK zauważa jednak, że informacji o powyższych ustaleniach w zakresie emisji przez zakład substancji do powietrza nie przekazano wnioskodawcy pomimo tego, że zwrócił on uwagę na kwestię szkodliwości emisji dokonywanej poza teren zakładu.

(akta kontroli str.707 – 711, 830 – 833, 881 - 886)

5. WIOŚ nie zamieścił w publicznie dostępnych wykazach informacji o wydanych na podstawie ustawy o odpadach decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów, w tym pięciu badanych decyzji wskazanych w pkt 1.5 wystąpienia, pomimo wymogu wynikającego z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 25 lit. k ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w WIOŚ są prowadzone wewnętrzne wykazy decyzji wstrzymujących działalność posiadacza odpadów, w formie tabelarycznej, w ujęciu rocznym. Wykaz ten nie był publikowany na stronie BIP lub stronie Inspektoratu, a na stronach tych nie zamieszczono informacji o tym jak można się zapoznać z tymi wykazami. Inspektorat rozważy sposób realizacji obowiązku wynikającego z powyższej ustawy uwzględniający interesy podmiotów będących stronami decyzji. Wtedy będzie można zamieścić stosowne informacje.

(akta kontroli str. 894 – 895, 1010 – 1014)

6. WIOŚ nie zamieścił w publicznie dostępnych wykazach informacji o decyzjach wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. r ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, tj. o decyzjach o wymiarze lub odroczeniu terminu płatności, a także zmniejszeniu lub umorzeniu administracyjnych kar pieniężnych z zakresu ustawy POŚ, w tym jednej badanej decyzji z tego zakresu wydanej w 2018 r., a o której mowa na str. 14 niniejszego wystąpienia. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w WIOŚ są prowadzone wewnętrzne wykazy decyzji wstrzymujących działalność posiadacza odpadów, w formie tabelarycznej, w ujęciu rocznym. Wykaz ten nie był publikowany na stronie BIP lub stronie Inspektoratu, a na stronach tych nie zamieszczono informacji o tym jak można się zapoznać z tymi wykazami. Inspektorat rozważy sposób realizacji obowiązku

²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 106.

wynikającego z powyższej ustawy uwzględniający interesy podmiotów będących stronami decyzji. Wtedy będzie można zamieścić stosowne informacje.

(akta kontroli str.1015 – 1016, 1010 - 1014)

7. Inspektorat skierował do podmiotu zobowiązanego do uiszczenia administracyjnych kar pieniężnych w wysokości 15 000 zł i 24 608 zł, nałożonych decyzjami z 13 lipca 2020 r. oraz z 7 stycznia 2021 r., pierwsze upomnienia w sprawie zapłaty ww. kar, odpowiednio, 27 czerwca 2022 r. i 15 lipca 2022 r. pomimo tego, że wierzyciel nie zrealizował w 2021 oraz w 2022 r. (do czasu skierowania upomnień) żadnej płatności wynikającej z tytułu wydanych 6 października 2020 r. i 26 lutego 2021 r. decyzji o rozłożeniu płatności kar na raty. Przepis §3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁰ określa, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne. Główna Księgowa wyjaśniła, że upomnienia skierowano do tego dłużnika w 2022 r. z uwagi na jego zapewnienia, że będzie spłacał raty w terminach wyznaczonych w decyzjach. Dłużnik był w stałym kontakcie telefonicznym z WIOŚ i deklarował chęć spłaty zadłużenia, pomimo trudnej sytuacji materialnej. Z uwagi na to, że zapewnienia te nie wiązały się z dokonywaniem wpłat zdecydowano o skierowaniu upomnień do dłużnika w 2022 r.

(akta kontroli str.1107, 1108 - 1109)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie aktualności informacji o decyzjach regulujących działalność podmiotów prowadzących termiczne przekształcanie odpadów.
2. Podjęcie działań w celu bezzwłocznego wszczynania kontroli, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.
3. Jasne i konkretne wskazywanie w protokołach kontroli czynów, które zostały uznane za wykroczenie.
4. Przekazywanie wnioskującym o podjęcie interwencji kompletnych informacji o istotnych ustaleniach związanych z przedmiotem ich wniosku.
5. Podjęcie działań w celu udostępnienia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wykazów decyzji wstrzymujących działalność posiadaczy odpadów oraz decyzji w zakresie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych i ulg w ich zapłacie.
6. Niezwłoczne kierowanie upomnień wobec dłużników zalegających z regulowaniem administracyjnych kar pieniężnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

³⁰ Dz.U. poz. 2083.

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.

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 wykorzystania uwag i 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, 23 października 2023 r.

Kontroler
Tomasz Marcinkowski
Doradca prawy

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Olsztynie
Z up. Wicedyrektor
Barbara Zajdel

.....
podpis

.....
podpis