



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.009.02.2016
P/16/046

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/046 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Witold Markiewicz, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/34/2016 z dnia 20 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie ¹ , 00-716 Warszawa, ul. Bartycka 110A
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Ludwikowski, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ² (dowód: akta kontroli str. 3-43)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Mazowieckiego Inspektora w zbadanym zakresie.

W okresie objętym kontrolą⁴ Mazowiecki Inspektor prawidłowo wykonywał kontrole postępowania z odpadami komunalnymi wytwarzanymi w gminach i regionach. Kontrole były prowadzone na podstawie rocznych planów kontroli, które obejmowały urzędy gmin, gminne jednostki organizacyjne i podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w gminach oraz podmioty prowadzące instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych.

Przedmiotowe kontrole realizowano zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁵.

Mazowiecki Inspektor korzystał z uprawnień wynikających z przepisów prawa i wydawał zarządzenia pokontrolne wyznaczając termin usunięcia ujawnionych podczas kontroli nieprawidłowości oraz obowiązek poinformowania kontrolującego o ich wykonaniu. Ponadto MWIOŚ nakładał w drodze decyzji lub mandatów na kierowników kontrolowanych podmiotów kary pieniężne.

¹ Działający na podstawie statutu nadanego zarządzeniem Nr 1079 Wojewody Mazowieckiego z dnia 23 października 2015 r., dalej: Inspektorat lub WIOŚ.

² Stanowisko sprawuje od 26 kwietnia 1999 r., dalej: Mazowiecki Inspektor lub MWIOŚ.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Kontrolą objęto lata 2013-2016 (I kwartał) oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację badanych zadań lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2013 r., a także skutki działań ujawnione do dnia zakończenia kontroli.

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 250, dalej: ucpg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie kontroli postępowania z odpadami komunalnymi wytwarzanymi w gminach i regionach.

Opis stanu faktycznego

Planowanie i wykonywanie kontroli związanych z gospodarką odpadami komunalnymi.

W badanym okresie WIOŚ realizował zadania kontrolne⁶ na podstawie rocznych i kwartalnych planów kontroli, które uwzględniały kierunki działania Inspektoratu wynikające m.in. z przekazywanych od 2013 r. przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wytycznych do przeprowadzenia przez Inspekcje Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy ucpg oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionu oraz gminnych jednostek organizacyjnych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 59-133)

W 2013 r. przeprowadzono 70 spośród zaplanowanych 76 kontroli, w 2014 r. przeprowadzono 104 kontrole spośród 105 zaplanowanych, w 2015 r. – 78 spośród zaplanowanych 80 kontroli i w I kwartale 2016 r. – 6 zaplanowanych kontroli.

Przyczyną niezrealizowania zaplanowanych kontroli – jak wyjaśnił MWIOŚ – były m.in. przyczyny kadrowe⁸.

(dowód: akta kontroli str. 44-58, 391-412)

W badanych latach przeprowadzono dodatkowo kontrole doraźne (pozaplanowe), które były podejmowane w związku z składanymi w WIOŚ wnioskami o interwencje dotyczącymi nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami komunalnymi, np. niedostatecznego realizowania obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminy, niewłaściwej eksploatacji składowisk odpadów komunalnych, uciążliwości odorowych powodowanych działalnością sortowni odpadów, instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych i składowisk.

Realizowane były również kontrole pozaplanowe na wniosek organów administracji np. przed wydaniem decyzji na zamknięcia składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Poza tym, realizowane były kontrole inwestycyjne, po zawiadomieniu przez inwestora o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko

⁶ Zgodnie ze statutem WIOŚ działa poprzez delegatury, których siedzibami są: Ciechanów, Mińsk Mazowiecki, Ostrołęka, Płock, Radom.

⁷ W 2013 r. obowiązywał dokument pn. „Wytyczne do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”, przekazany pismem znak: DliO/073/49/2013/ap z dnia 22 marca 2013 r. W 2014 r. obowiązywał dokument pn. „Wytyczne do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych” przekazany pismem znak: DliO/073/53/2014/ap z dnia 5 lutego 2014 r. W 2015 r. obowiązywał dokument pn. „Wytyczne do przeprowadzenia w 2015 r. przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionu oraz gminnych jednostek organizacyjnych” przekazany pismem znak: DliO/0703/25/2015/ap z dnia 18 lutego 2015 r. W 2016 r. obowiązuje dokument pn. „Wytyczne do przeprowadzenia w 2016 r. przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego przestrzegania przez gminy przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz kontroli regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych” przekazany pismem znak: DliO/0703/32/2016/ap/aj z dnia 23 marca 2016 r.

⁸ W dwóch przypadkach przeprowadzono kontrole doraźne w miejsce kontroli planowych, a w jednym przypadku zrealizowano w ramach planu w następnym roku.

na 30 dni przed terminem oddania ich do użytkowania na podstawie art. 76 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹ po zgłoszeniu przedsiębiorcy zamiaru przystąpienia do eksploatacji.

W 2013 r. przeprowadzono 15 kontroli doraźnych, w 2014 r. – 29 kontroli, w 2015 r. – 32 kontrole i w I kwartale 2016 r. – 6 kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 44-58, 391-412)

Wykonywanie kontroli na wniosek marszałka województwa.

W okresie do 31 marca 2016 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego nie występował do Inspektoratu o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁰, tj. odnośnie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska przez nową instalację, obiekt budowlany lub jego część, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów w związku z wszczęciem postępowania w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 134-136)

Marszałek Województwa Mazowieckiego wystąpił¹¹ do Inspektoratu o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach odnośnie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (kompostownia odpadów zielonych) w związku z wnioskiem przedsiębiorcy¹² o wydanie decyzji – zezwolenie na przetwarzanie odpadów i uchylenie posiadanego zezwolenia w tym zakresie. Kontrola dotyczyła spełnienia przez istniejącą instalację wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska.

Kontrola przeprowadzona w marcu 2016 r. z udziałem przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego wykazała, że instalacja ta nie spełnia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska z następujących przyczyn:

- nie posiada wystarczających mocy przerobowych;
- nie zostały wydzielone odrębne miejsca magazynowania odpadów i przedmiotów lub substancji, które utraciły status odpadów;
- nie zapewniono wyposażenia niezbędnego do magazynowania odpadów zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności w sposób uwzględniający właściwości chemiczne i fizyczne odpadów, w tym stan skupienia, oraz zagrożenia, które mogą powodować te odpady;
- nie zapewniono wyposażenia niezbędnego do zachowania parametrów technicznych procesu przetwarzania odpadów;
- nie wyposażono instalacji w elementy przeciwdziałające zanieczyszczeniom polegające na zapobieganiu lub ograniczaniu wprowadzania do środowiska substancji lub energii.

W oparciu o powyższe ustalenia MWIOŚ wydał postanowienie¹³ negatywnie opiniujące spełnianie wymagań przez przedsiębiorcę w zakresie magazynowania i przetwarzania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 137-145)

Decyzją z dnia 6 maja 2016 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego odmówił przedsiębiorcy udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów w regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i umorzył

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm., dalej: Prawo ochrony środowiska.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

¹¹ Wnioskiem z dnia 16 lutego 2016 r.

¹² Spółka „Ziemia Polska” Sp. z o.o. z Ożarowa Mazowieckiego prowadząca działalność w miejscowości Bielice, gmina Sochaczew.

¹³ PL-IN.7023.1.24.2016.AW z dnia 6 kwietnia 2016 r.

postępowanie w części dotyczącej uchylecia posiadanej decyzji – zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. (dowód: akta kontroli str. 136-145)

Wykonywanie kontroli w urzędach gmin.

W 2013 r. i 2014 r. kontrolą objęto po 32 gminy a w 2015 r. – 33 gminy, co było zgodne z zakresem przedmiotowym kontroli określonym w wytycznych GIOŚ na poziomie 10% wszystkich gmin województwa¹⁴. Poza cyklem, zgodnie z planem kontroli na dany rok, w 2013 r. skontrolowano dwie gminy i w 2014 r. jedną gminę.

W badanym okresie przeprowadzono także kontrole pozaplanowe podejmowane w związku z kierowanymi do WIOŚ wnioskami o interwencje. W 2013 r. skontrolowano dodatkowo cztery gminy, w 2014 r. – dwie gminy i w 2015 r. – dwie gminy.

(dowód: akta kontroli str. 146-153)

Celem przeprowadzonych w ramach ogólnokrajowego cyklu kontrolnego kontroli gmin była ocena wypełniania przez gminy obowiązków wynikających z ucpg, weryfikacja danych o postępach we wdrażaniu przepisów oraz identyfikacja problemów i nieprawidłowości. Zakres kontroli przeprowadzonych w cyklu kontrolnym obejmował następujące zagadnienia:

- uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i podjęcie uchwał dotyczących gospodarki odpadami przez rady gmin;
- zorganizowanie przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów;
- zapewnienie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami frakcji odpadów komunalnych oraz poziomów ograniczenia masy OUB przekazywanych do składowania;
- realizację przez gminy obowiązku przeprowadzenia kontroli podmiotów, weryfikacji sprawozdań przekazywanych przez podmioty odbierające odpady komunalne);
- udostępnianie na stronie internetowej informacji wymienionych w ucpg;
- działalność informacyjna i edukacyjna;
- prowadzenie rejestru działalności regulowanej;
- dokonanie corocznej analizy gospodarki odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 146-147)

Z każdej kontroli gminy sporządzano protokół, w którym opisano szczegółowo ustalenia odnoszące się do zakresu kontroli, w tym stwierdzone nieprawidłowości naruszające obowiązujące prawo. Na tej podstawie MWIOŚ wydawał zarządzenia pokontrolne m.in. z wyznaczeniem terminu usunięcia wskazanych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 177-201,376-378)

Kontrole organów wykonawczych gmin przeprowadzone w 2013 r. wykazały w jednym przypadku¹⁵ niespełnienie obowiązku określonego w art. 6 d ust. 1 ucpg, tj. niezorganizowania w ustawowym terminie do dnia 30 czerwca 2013 r. przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. MWIOŚ nałożył na gminę, w trybie art. 9z ust. 4 ucpg karę pieniężną w wysokości 50,0 tys. zł¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 47-51)

W przypadku kontroli, w których potwierdzono stan nieosiągnięcia wymaganych poziomów: recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali,

¹⁴ W województwie mazowieckim jest 314 gmin.

¹⁵ Dotyczyło to gminy Jednorozec.

¹⁶ W drodze odwołania do GIOŚ karę zmniejszono do 10,0 tys. zł.

tworzyw sztucznych i szkła; recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych; ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania MWIOŚ nakładał na gminy, w trybie art. 9z ust. 2 ucpg, kary pieniężne.

Z tytułu niewykonania obowiązku określonego w art. 9z ust. 2 pkt 1 ucpg w 2013 r. wydano 58 decyzji o nałożeniu kary na kwotę 180,2 tys. zł, a w 2014 r. – 23 decyzje na kwotę 77,5 tys. zł.

Z tytułu niewykonania obowiązku określonego w art. 9z ust. 2 pkt 2 ucpg w 2013 r. wydano 10 decyzji o nałożeniu kary na kwotę 267,2 tys. zł, a w 2014 r. – 26 decyzji na kwotę 822,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 47-51, 202-210)

Obowiązek sporządzania i przekazywania rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi, wynikający z art. 9q ust. 1 i 2 ucpg, spoczywał na organach 314 jednostek administracyjnych województwa mazowieckiego¹⁷.

W 2013 r. w 30 przypadkach nie został dochowany termin¹⁸ złożenia sprawozdania za rok 2012, co skutkowało nałożeniem przez MWIOŚ kar pieniężnych¹⁹ w łącznej wysokości 45,4 tys. zł. W 2014 r. były to trzy przypadki (0,3 tys. zł kar pieniężnych) i w 2015 r. dwa przypadki (0,2 tys. zł kar pieniężnych). W 2016 r. w przypadku 6 gmin nie dochowano terminu złożenia sprawozdania²⁰. Czas opóźnienia w przekazaniu sprawozdań rocznych wynosił w powyższych przypadkach od jednego do 55 dni.

Sprawozdania były sporządzane zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie wzorów sprawozdań o odebranych odpadach komunalnych, odebranych nieczystościach ciekłych oraz o realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi²¹.

(dowód: akta kontroli str. 211-233)

W latach 2013-2014 MWIOŚ przeprowadził, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 9r ucpg, weryfikację danych zawartych w sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi złożonych przez wszystkie zobowiązane do tego 314 gminy.

W odniesieniu do sprawozdań dotyczących 2012 r. w 13 przypadkach nie zgłoszono uwag, a w 300 przypadkach²² skierowano wezwania do uzupełnienia lub poprawienia sprawozdań w ustawowym terminie 30 dni.

W odniesieniu do sprawozdań dotyczących 2013 r. w 74 przypadkach nie zgłoszono uwag, a w pozostałych 240 przypadkach skierowano ww. wezwania.

W 2015 r. MWIOŚ w 255²³ przypadkach negatywnie zweryfikował przekazane sprawozdania dotyczące 2014 r. i w tych przypadkach – w oparciu o dwustronne uzgodnienia – swoje uwagi przesłał w okresie kwiecień-maj do Marszałka Województwa Mazowieckiego. W 52 przypadkach sprawozdania przyjęto bez uwag.

¹⁷ Dalej: gminy.

¹⁸ Zgodnie z art. 9q ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach sprawozdanie jest przekazywane w terminie do 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy.

¹⁹ Zgodnie z art. 9z ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gmina, która przekazuje sprawozdanie po terminie podlega karze pieniężnej w wysokości 0,1 tys. zł za każdy dzień opóźnienia.

²⁰ W tych przypadkach wszczęto postępowania wyjaśniające

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 630.

²² W ostatnim przypadku m. st. Warszawy wezwanie do przedłożenia korekty sprawozdania zostało skierowane przez Marszałka Województwa Mazowieckiego w uzgodnieniu z MWIOŚ.

²³ W tym jeden Związek Międzygminny „Natura” zrzeszający 8 gmin.

Najczęstsze błędy i uchybienia stwierdzone przez MWIOŚ w ww. sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi dotyczyły:

- brak nazw i adresów instalacji, do których zostały przekazane odebrane odpady komunalne,
- brak lub błędnie podany sposób zagospodarowania odpadów komunalnych,
- błędnie podana masa zmieszanych odpadów komunalnych odebranych, poddanych składowaniu i poddanych innym niż składowanie procesom przetwarzania,
- przyjęcie do obliczenia osiągniętych poziomów rodzajów odpadów niezgodnie z objaśnieniami do wzoru sprawozdania,
- brak lub błędnie obliczone osiągnięte poziomy (ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska; recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych; recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpiecznych odpadów budowlanych i rozbiórkowych).

(dowód: akta kontrol str. 211-212, 234-242)

Wykonywanie kontroli podmiotów prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie WIOŚ przeprowadził 41 kontroli u 28 podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości lub podmiotów prowadzących instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. W 2013 r. przeprowadzono 9 kontroli w 7 jednostkach, w 2014 r. – 17 kontroli w 13 jednostkach, w 2015 r. – 10 kontroli i w I kwartale 2016 r. – 5 kontroli, po jednej w każdej jednostce.

Konsekwencją ustaleń powyższych kontroli było skierowanie wystąpień do organów wykonawczych gmin informujących o stwierdzeniu nieprawidłowości polegających m.in. na:

- nieprzekazaniu odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości z obszaru gmin do właściwych regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lecz do instalacji zastępczych lub położonych poza właściwym dla tych gmin regionem gospodarki odpadami (33 przypadki),
- niespełnianiu wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości (3 przypadki),
- magazynowaniu części odpadów luzem, niezgodnie z zezwoleniem; magazynowaniu odpadów przeznaczonych do przekazania innemu podmiotowi; prowadzeniu odzysku odpadów na nowej instalacji do przetwarzania bez dokonania zgłoszenia jej do użytkowania (1 przypadek),
- braku wpisu do rejestru w gminach, na terenie których przedsiębiorstwo odbiera odpady (3 przypadki).

Konsekwencją powyższych kontroli było nałożenie przez MWIOŚ kar pieniężnych w łącznej wysokości 6,5 tys. zł oraz skierowanie do organów wykonawczych gmin wniosków w sprawie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za nieprzekazywanie odpadów do regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych²⁴. Skierowano także wniosek do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o zbadanie legalności decyzji - pozwolenia na wytwarzanie odpadów dla instalacji biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych wydanej przez Starostę Mławskiego.

(dowód: akta kontroli str. 243-268, 413-427)

²⁴ Dalej: RIPOK.

Kontrolę gminnych jednostek organizacyjnych²⁵ odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości WIOŚ realizował w oparciu o wytyczne GIOŚ. Przeprowadzono ogółem 17 kontroli planowych w 13 jednostkach, w tym cztery kontrole w 2014 r. i 13 kontroli w 2015 r.

Zakres przedmiotowy tych kontroli obejmował m.in. następujące zagadnienia:

- spełnianie warunków wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości²⁶;
- przestrzeganie obowiązku przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami;
- przestrzeganie obowiązku przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do RIPOK;
- osiąganie w danym roku kalendarzowym w odniesieniu do masy odebranych przez siebie odpadów komunalnych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami²⁷ oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów²⁸;
- przestrzeganie obowiązku sporządzania i terminowego przekazywania kwartalnych/półrocznych sprawozdań organom wykonawczym gmin.

(dowód: akta kontroli str. 269-278)

Ze wszystkich przeprowadzonych kontroli gjo sporządzono protokoły kontroli. O wykonaniu zaleceń pokontrolnych gminne jednostki organizacyjne informowały WIOŚ pisemnie. Terminowa realizacja zaleceń była na bieżąco monitorowana przez Inspektorat. (dowód: akta kontroli str. 279-290, 376-378)

Konsekwencją powyższych kontroli było nałożenie przez MWIOŚ kar pieniężnych w łącznej wysokości 25,3 tys. zł w związku z:

- nieprzekazaniem odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych do RIPOK (7 przypadków);
- transportem odpadów bez uzyskania zezwolenia na transport odpadów lub wpisu do rejestru (2 przypadki);
- nieterminowym przekazaniem kwartalnego sprawozdania, o którym mowa w art. 9n uocp;
- nieterminowym przekazaniem marszałkowi województwa zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów;
- niewykonaniem obowiązku określonego w art. 9g ucp, tj. nieosiągnięcie wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia wskazanych frakcji odpadów komunalnych (papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła) – 3 przypadki;

²⁵ Dalej: gjo

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 122.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 645

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 676.

- niewykonaniem obowiązku określonego w art. 9y ust. 2 pkt 2 ucpg, tj. nie osiągnięciu wymaganego poziomu masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

W przypadku 6 gminnych jednostek organizacyjnych skierowane zostały zarządzenia pokontrolne dotyczące m.in.: rzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów, dostosowania pojazdów odbierających odpady od właścicieli nieruchomości do wymogów technicznych określonych dla tego typu pojazdów, ustalenia i wniesienia opłaty podwyższonej za magazynowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczony bez wymaganej decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 248-278)

W okresie objętym kontrolą WIOŚ przeprowadził ogółem 172 kontrole 93 instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jako instalacje regionalne, ponadregionalne lub zastępcze prowadzonych przez 70 podmiotów gospodarczych. W 2013 r. skontrolowano 39 instalacji, w 2014 r. skontrolowano 74 instalacje, w 2015 r. – 51 instalacji i w I kwartale 2016 r. – 7 instalacji.

Zakres przedmiotowy ww. kontroli określono w przekazywanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wytycznych do przeprowadzenia ogólnokrajowego cyklu kontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 291-302, 379-386)

Ze wszystkich przeprowadzonych kontroli instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych wskazanych w uchwale²⁹ w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jako instalacje regionalne (RIPOK), ponadregionalne lub zastępcze sporządzono protokoły kontroli. O wykonaniu zaleceń pokontrolnych przedsiębiorcy informowali pisemnie. Terminowa realizacja zaleceń jest na bieżąco monitorowana.

Konsekwencją powyższych kontroli było, poza wydaniem zarządzeń pokontrolnych, nałożenie przez MWIOŚ kar pieniężnych w łącznej wysokości 430,7 tys. zł w związku z:

- odbieraniem od właścicieli nieruchomości lub od podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych spoza regionu gospodarki odpadami komunalnymi (10 przypadków);
- gospodarowaniem odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na przetwarzanie odpadów (10 przypadków);
- sporządzeniem i przekazaniem Marszałkowi Województwa Mazowieckiego zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów za dany rok niezgodnie ze stanem rzeczywistym (4 przypadki);
- przetwarzaniem odpadów bez wymaganego zezwolenia (2 przypadki),
- naruszaniem warunków posiadanej decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi z uwzględnieniem zbierania i transportu odpadów innych niż niebezpieczne oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne;
- nieprzekazywanie przez gjo, prowadzące instalacje do zastępczej obsługi regionów, odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości do RIPOK (4 przypadki);

²⁹ Uchwała nr 212/12 sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 października 2012 r. w sprawie wykonania Wojewódzkiego Planu Gospodarowania Odpadami dla Mazowsza na lata 2012-2017 z uwzględnieniem lat 2018-2023 – Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2012 r., poz. 7849 ze zm.

- poinformowaniem WIOŚ o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego niezgodnie z prawdą (kara grzywny na podstawie art. 31a ustawy o IOŚ).
(dowód: akta kontroli str. 303-373, 376-378)

W okresie objętym kontrolą nie było przypadków wydania przez MWIOŚ w trybie art. 32 ust. 1 ustawy o odpadach decyzji wstrzymujących działalność posiadacza odpadów w oparciu o następujące przypadki określone w ww. ustawie:

- niewysegregowania odpadów nadających się do odzysku spośród odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia – art. 18 ust. 7;
- zbierania, poza miejscem wytwarzania odpadów, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania – art. 23 ust. 2 pkt 1;
- zlecenia wykonania obowiązku gospodarowania odpadami podmiotowi nie posiadającemu zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów lub wpisu do rejestru podmiotów prowadzonego przez marszałka województwa – art. 27 ust. 2;
- naruszenia wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów – art. 29 ust. 2;
- przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami – art. 30 ust. 1.

(dowód: akta kontroli str. 134-136)

Przyczyną niewydania przedmiotowych decyzji – jak wyjaśnił MWIOŚ – był fakt iż nie wystąpiły przesłanki uzasadniające wydanie takiej decyzji. Kontrole posiadaczy odpadów dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi nie ujawniły naruszeń wskazanych w art. 32 ust. 1 ustawy o odpadach, które stanowiłyby zagrożenie dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi w stopniu uzasadniającym wstrzymanie działalności posiadacza odpadów³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 374-375)

MWIOŚ w okresie objętym kontrolą nie wydał, w trybie art. 9k ustawy uocpg decyzji zakazującej wykonywanie przez gminną jednostkę organizacyjną działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na okres 3 lat w przypadkach niespełniania wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady lub powtórnego przekazania odpadów komunalnych do instalacji innych niż regionalne lub ponadregionalne, lub nieosiągnięcia w kolejnym roku kalendarzowym wymaganych poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku oraz ograniczenia masy odpadów przeznaczonych do składowania.

(dowód: akta kontroli str. 134-136)

Przyczyną niewydania przedmiotowych decyzji – jak wyjaśnił MWIOŚ – był fakt, że kontrole gminnych jednostek organizacyjnych nie wykazały wystąpienia, wskazanych w art. 9k pkt 1-3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach naruszeń.

(dowód: akta kontroli str.374-375)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

³⁰ MWIOŚ postulował w Informacji o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2015 roku, w części dotyczącej zmian przepisów prawa, o dodanie do art. 32 ustawy o odpadach kolejnych ustępów w brzmieniu: „7. Decyzje, o których mowa w ust. 1 wydaje się po uzgodnieniu z właściwym organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie zagrożenia życia lub zdrowia ludzi. 8. Uzgodnienie, o którym mowa w ust. 7, dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że na postanowienie nie przysługuje zażalenie”. Uzasadnieniem do wprowadzenia zmiany jest posługiwanie się w omawianym przepisie pojęciem nieostрым: „zagrożenie zdrowia i życia”, któremu w zależności od konkretnej sytuacji może być nadawany inny zakres znaczeniowy. Potencjalne możliwości działania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska są zasadniczo związane z naruszeniem wymagań ochrony środowiska, zaś ewentualny wpływ prowadzonej działalności na zdrowie i życie ludzi powinien być oceniany przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, które pozostają pod nadzorem ministra właściwego do spraw zdrowia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli³¹ 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 Warszawie.

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

Warszawa, dnia czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Witold Markiewicz
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.