



LGD.430.6.2023

Nr ewid. 123/2023/P/23/054/LGD

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja przez organy administracji
publicznej zadań w zakresie reglamentacji
i kontroli działalności spalarni

DELEGATURA W GDAŃSKU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Realizacja przez organy administracji publicznej zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku

Tomasz Słaboszowski
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, luty 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć.....	4
1. Wprowadzenie	5
2. Ocena ogólna	7
3. Synteza	8
4. Wnioski	15
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	16
5.1. Wydawanie zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie.....	16
5.2. Kontrola i nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie.....	29
5.2.1. Urzędy Marszałkowskie i Starostwo Powiatowe w Elblągu.....	29
5.2.2. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska i Komenda Miejska PSP w Elblągu	46
6. Załączniki	58
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	58
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	60
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	63
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	77
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	79

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BDO	Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.
Komendant PSP	Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu.
Komenda PSP	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu.
Konkluzja BAT	Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2010 z dnia 12 listopada 2019 r. ustanawiającą konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w odniesieniu do spalania odpadów (Dz. U. UE L 312 z 3 grudnia 2019 r.).
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
Marszałek	Marszałek województwa.
Odpady	Substancje lub przedmioty, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany ¹ .
Poś	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).
PSP	Państwowa Straż Pożarna.
Reglamentacja działalności spalarni odpadów	Na potrzeby kontroli przyjęto, że przez reglamentację działalności spalarni odpadów należy rozumieć ograniczenie swobody prowadzenia działalności w zakresie przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie poprzez zobowiązanie do uzyskania pozwoleń lub zezwoleń na jej prowadzenie.
Spalarnia	Zakład lub jego część przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do powietrza, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych ² .
Starosta	starosta elbląski.
Ustawa o Inspekcji	Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm.).
Uoo	Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).
Ustawa o udostępnianiu informacji	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.).
Ustawa o zmianie Uoo	Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592, ze zm.).
WIOŚ, Inspektorat Wojewódzki Inspektor	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

¹ Art. 3 ust. 1 pkt 6 Uoo.

² Art. 3 ust. 1 pkt 26 Uoo.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej prawidłowo wykonują zadania w zakresie reglamentacji i kontroli spalarni?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo wydawano zezwolenia i pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie?
2. Czy zapewniono prawidłową kontrolę i nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie?

Jednostki kontrolowane

Trzy urzędy marszałkowskie
Starostwo Powiatowe w Elblągu
Trzy wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska
Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu

Okres objęty kontrolą

2018-2023 (I kwartał)
z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie

Zgodnie z Uoo spalanie odpadów, czyli ich przetwarzanie przez termiczne przekształcanie w procesach: odzysku R1 (Wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii) i unieszkodliwiania D10 (Przekształcanie termiczne na lądzie)³ mieści się na ostatnich pozycjach hierarchii sposobów postępowania z odpadami (proces D10 oceniany jest przy tym jedynie jako alternatywa dla składowania odpadów) i może być dokonywane (co do zasady) jedynie w instalacjach i urządzeniach spełniających określone wymogi, działających w zakładach, nazywanych (w zależności od ich podstawowego przeznaczenia) spalarniami lub współspalarniami.

Działalność polegająca na spalaniu odpadów jest konfliktogenna. Powoduje protesty obywateli, zaniepokojonych oddziaływaniem spalarni na środowisko (emisja pyłów, CO₂, metali ciężkich szkodliwych dla zdrowia). Z uwagi na fakt, iż działalność ta jest obciążona wysokim ryzykiem zanieczyszczenia środowiska, poddano ją reglamentacji i kontroli. Przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie wymaga uzyskania od organów ochrony środowiska zezwolenia lub pozwolenia (w zależności od rodzaju przetwarzanych odpadów i mocy przerobowych instalacji), a prowadzenie działalności w tym zakresie podlega kontroli organów ochrony środowiska, Inspekcji Ochrony Środowiska i PSP.

W 2018 r. nałożono na organy ochrony środowiska nowe zadania wynikające z ustawy o zmianie Uoo, a w 2019 r. – z opublikowania konkluzji BAT, dotyczące m.in. podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. Realizacja tych zadań przez ww. organy, a także zadań kontrolnych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska i PSP przebiegała przy tym od końca 2019 r. w warunkach pandemii COVID-19.

Przesłanką podjęcia przez NIK niniejszej kontroli było zgłoszenie przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej propozycji przeprowadzenia w 2022 r. kontroli wydawania przez urzędy marszałkowskie zezwoleń na spalanie odpadów i oceny kontroli przestrzegania norm przez zakłady przeprowadzające spalanie – ze szczególnym uwzględnieniem województwa warmińsko-mazurskiego i innych wybranych województw.

Kontrola miała wykazać, czy w opisanych wyżej uwarunkowaniach objęte kontrolą organy administracji publicznej w latach 2018-2023 (I kwartał) prawidłowo wykonywały zadania w zakresie reglamentacji i kontroli spalarni.

Infografika nr 1
Jednostki objęte kontrolą.



Źródło: opracowanie własne NIK.

³ Wykazy procesów odzysku i unieszkodliwiania określono w załącznikach nr 1 i nr 2 do Uoo.

Zidentyfikowane w wyniku analizy przedkontrolnej ryzyka w ww. obszarze dotyczyły m.in. nieprzygotowania organizacyjnego i kadrowego organów ochrony środowiska do realizacji zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie, naruszania przez te organy wymogów związanych z wydaniem decyzji, wynikających z przepisów dotyczących ochrony środowiska i k.p.a., nieprawidłowej i nierzetelnej realizacji zadań wynikających z ustawy o zmianie Uoo i z konkluzji BAT, nieobejmowania przez organy ochrony środowiska kontrolą działalności ww. podmiotów, nieprawidłowości w zakresie weryfikacji przez marszałków składanych sprawozdań o gospodarowaniu odpadami, niegromadzenia informacji o ww. podmiotach, niezbędnych do realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska i PSP, nieprawidłowości w zakresie planowania, przeprowadzania i realizacji wyników kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowe wykonywanie części zadań w zakresie reglamentacji i kontroli spalarni

Objęte kontrolą organy ochrony środowiska nie wywiązały się należycie z części zadań związanych z wydawaniem zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie oraz nadzorem nad tą działalnością. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na istotnych opóźnieniach w rozpatrywaniu spraw (w dwóch urzędach marszałkowskich i Starostwie) i weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (w urzędach marszałkowskich), a także na nierealizowaniu przez dwóch Marszałków i Starostę obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, wynikającego z art. 379 Poś. W ocenie NIK przyczyną tych nieprawidłowości było niezapewnienie stanu zatrudnienia umożliwiającego właściwą realizację ww. zadań.

W wyniku opóźnień w rozpatrywaniu spraw średni czas oczekiwania na wydanie decyzji przez Marszałków Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego wynosił (odpowiednio) ponad 10 miesięcy i ponad 33 miesiące (w tym na wezwanie do uzupełnienia wniosku – ponad sześć miesięcy). Zdaniem NIK podważało to zaufanie do sprawności funkcjonowania ww. organów, stanowiących jeden z elementów regulujących system gospodarki odpadami na terenie ww. województw. Równocześnie sprawy dotyczące zezwoleń i pozwoleń rozpatrywano, poza powyższym, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Prawdłowo realizowano zadania wynikające z ustawy o zmianie Uoo i z opublikowania konkluzji BAT.

Głównie z powodu opisanej wyżej przyczyny objęte kontrolą organy ochrony środowiska prawidłowo realizowały jedynie część zadań w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. Prawdłowo i rzetelnie współpracowały w ww. zakresie z innymi podmiotami, a w podległych Marszałkom urzędach rzetelnie weryfikowano składane sprawozdania. Jednak zadania w zakresie weryfikacji tych sprawozdań za lata 2018, 2020 i 2021 realizowano opieszale. Po upływie ustawowego terminu zweryfikowano 41,8% złożonych sprawozdań, a opóźnienia weryfikacji sięgnęły 686 dni. Ponadto trzy z czterech skontrolowanych organów ochrony środowiska nie realizowały wynikającego z art. 379 Poś obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w całym okresie objętym kontrolą lub jego części. W efekcie ww. kontrolą objęto jedynie 14,6% podlegających jej podmiotów. Tymczasem w 80,0% przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wymogów określonych w wydanych tym podmiotom decyzjach.

Skontrolowani Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska i Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej zapewnili kontrolę i nadzór nad działalnością ww. podmiotów. Rzetelnie przeprowadzono kontrole oraz stosowano przewidziane prawem środki pokontrolne. Podejmowano właściwe działania po uzyskaniu zgłoszeń o nieprawidłowościach. W wojewódzkich inspektoratach stwierdzono jednak przypadki nieprawidłowej lub nierzetelnej realizacji części zadań. Dotyczyły one między innymi niedysponowania aktualnymi informacjami o podmiotach, nieprzeprowadzania z wymaganą częstotliwością kontroli w 6% podmiotów oraz niestaranności w monitorowaniu 21% decyzji wstrzymujących działalność posiadacza odpadów. Stwierdzono również długi czas rozpatrywania wniosków o kontrole przed wydaniem lub istotną zmianą pozwoleń i zezwoleń obejmujących termiczne przekształcanie odpadów, mający bezpośredni wpływ na prowadzone – i bez tej przyczyny z opóźnieniem – postępowania przez organy ochrony środowiska.

3. SYNTEZA

Prawidłowe przygotowanie organizacyjne	<p>Marszałkowie i Starosta dostosowali strukturę organizacyjną podległych urzędów do realizacji zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Zadania te wyszczególniono i przypisano do realizacji w regulaminach organizacyjnych departamentom lub wydziałowi (w Starostwie Powiatowym w Elblągu). W departamentach zadania przypisano komórkom organizacyjnym wchodzącym w ich skład, a następnie – w aktualnych zakresach czynności lub zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności – pracownikom w sposób przejrzysty, spójny i wyczerpujący.</p>
	[str. 16]
Braki kadrowe problemem w realizacji zadań	<p>Marszałkowie i Starosta nie zapewnili wystarczającej liczby pracowników do realizacji zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Liczba pracowników realizujących te zadania w skontrolowanych urzędach zwiększyła się wprawdzie z 54 na koniec 2018 r. do 60 na koniec I kwartału 2023 r. (tj. o 11,1%). Nastąpiło to jednak w okresie nałożenia na Marszałków i Starostę szeregu nowych obowiązków w objętym kontrolą zakresie (wynikających m.in. ze zmiany w 2018 r. przepisów Uoo i opublikowania w 2019 r. konkluzji BAT, a w przypadku Marszałków – także zwiększenia zakresu realizowanych zadań) i okazało się niewystarczające. W ocenie NIK było to jedną z istotnych przyczyn powstania – opisanych w dalszej treści Informacji – nieprawidłowości, polegających na istotnych opóźnieniach w rozpatrywaniu spraw (w Urzędach Marszałkowskich Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego, a także w Starostwie Powiatowym w Elblągu) oraz weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (w Urzędach Marszałkowskich Województw Pomorskiego, Kujawsko-Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego). Mogło mieć też wpływ na nierealizowanie przez Marszałków Województw Pomorskiego i Kujawsko-Pomorskiego, a także Starostę obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, wynikającego z przepisów art. 379 Poś.</p>
	[str. 16-18]
Odpowiednie kwalifikacje pracowników	<p>Wszyscy pracownicy zatrudnieni w urzędach marszałkowskich i Starostwie Powiatowym w Elblągu na stanowiskach realizujących zadania w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie posiadali wykształcenie wyższe, w tym w kierunkach: ochrona środowiska, technologie ochrony środowiska, chemia, biologia, biochemia i fizjologia roślin, inżynieria środowiska. Zapewniono im też możliwość ukończenia szeregu szkoleń, związanych z realizacją tych zadań.</p>
	[str. 18]
Rozpatrywanie spraw zgodnie z przepisami ochrony środowiska	<p>Przy rozpatrywaniu przez Marszałków i Starostę spraw, dotyczących zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie przestrzegano przepisów określających tryb postępowania, prawidłowo weryfikując wnioski o wydanie i zmianę pozwoleń lub zezwoleń oraz wypełniając wymogi związane z ich rozpatrzeniem i wydaniem decyzji, wynikające z przepisów dotyczących ochrony środowiska. Jedyna stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość polegała na niedopełnieniu w jednym postępowaniu przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego obowiązków informacyjnych oraz możliwości udziału w nim społeczeństwa na określonych przepisami zasadach.</p>
	[str. 21-23]

**Opóźnienia
w rozpatrywaniu
spraw w dwóch
urzędach**

Nie stwierdzono opóźnień w rozpatrywaniu objętych badaniem czterech spraw przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego i czterech spraw przez Starostę. Organy te realizowały również w ww. sprawach obowiązki wynikające z art. 36 k.p.a.⁴ Stwierdzono natomiast istotne opóźnienia w rozpatrywaniu spraw przez Marszałków Województw Warmińsko-Mazurskiego i Pomorskiego (odpowiednio: czterech z siedmiu i czterech z pięciu badanych spraw). Łącznie opóźnienia w rozpatrywaniu spraw wystąpiły w ośmiu (tj. w 40,0%) z 20 spraw objętych badaniem. Ponadto we wszystkich pięciu badanych sprawach Marszałek Województwa Pomorskiego nie realizował obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a. a Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie realizował tych obowiązków w pięciu z siedmiu spraw objętych badaniem. Łącznie ww. obowiązków nie realizowano w 12 (tj. w 60%) z 20 spraw objętych badaniem. Średni czas oczekiwania na wydanie decyzji przez te organy wynosił w przypadku Marszałka Województwa Pomorskiego – ponad 10 miesięcy, a w przypadku Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego – ponad 33 miesiące (w tym czas oczekiwania na wezwanie do uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji – ponad sześć miesięcy), co zdaniem NIK – w realiach obrotu gospodarczego, którego te decyzje dotyczą – podważało zaufanie do sprawności funkcjonowania ww. organów, stanowiących jeden z elementów regulujących system gospodarki odpadami na terenie ww. województw.

[str. 23-24]

**Prawidłowa
realizacja zadań
wynikających
z ustawy o zmianie
Uoo**

Marszałkowie i Starosta prawidłowo realizowali zadania wynikające z ustawy o zmianie Uoo w stosunku do pozostających w ich właściwości podmiotów posiadających pozwolenia lub zezwolenia obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie. Na 5 września 2018 r., tj. na dzień wejścia tej ustawy w życie funkcjonowały 52 takie podmioty. Wnioski o zmianę pozwoleń i zezwoleń złożyło 41 z nich, tj. 78,9% (wszystkie w terminie). W objętym kontrolą okresie rozpatrzono 29 wniosków (tj. 70,7%), wydając decyzje zmieniające ww. pozwolenia lub zezwolenia, a w jednym przypadku przekazując wniosek innemu organowi do rozpatrzenia zgodnie z właściwością. Wniosków o zmianę decyzji nie złożyło 10 podmiotów, przy czym dwa z nich złożyły wnioski o wygaszenie przyznanym im pozwoleń i zezwoleń. Ponadto w jednym przypadku przed upływem terminu na złożenie wniosku wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie wygaszenia posiadanego przez podmiot zezwolenia i je wygaszono. Marszałkowie i Starosta we wszystkich ośmiu przypadkach wydali decyzje wygaszające pozwolenia lub zezwolenia z dniem 6 marca 2020 r., zgodnie z art. 14 ust. 4 ww. ustawy, a także dwie decyzje wygaszające zgodnie ze złożonymi wnioskami.

[str. 24-25]

**Nie zawsze
terminowe
prowadzenie spraw
w związku ze zmianą
Uoo**

Nie stwierdzono opóźnień w rozpatrywaniu objętych ww. badaniem spraw przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego (cztery sprawy). Organ ten realizował również w tych sprawach obowiązki wynikające z art. 36 k.p.a. Stwierdzono natomiast opóźnienia w rozpatrywaniu spraw przez Marszałków Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego, a także Starostę (odpowiednio czterech z pięciu, 10 z 12 i trzech z siedmiu badanych spraw). Łącznie opóźnienia w rozpatrywaniu spraw wystąpiły w 17 (tj. w 60,7%) z 28 spraw objętych badaniem w ww. zakresie. Ponadto we wszystkich pięciu badanych sprawach Marszałek Województwa Pomorskiego nie realizował obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a., a Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie realizował tych obowiązków w ośmiu z 12 badanych spraw. Łącznie ww. obowiązków nie realizowano w 13 (tj. w 46,4%) z 28 spraw objętych badaniem.

[str. 25-27]

⁴ Zgodnie z którym o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin złażenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w złażeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Prawidłowa realizacja zadań wynikających z konkluzji BAT	<p>Marszałkowie prawidłowo realizowali zadania wynikające z opublikowania konkluzji BAT wobec pozostających w ich właściwości podmiotów posiadających pozwolenia zintegrowane obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Na 3 grudnia 2019 r., tj. na dzień opublikowania konkluzji BAT funkcjonowało 15 takich podmiotów. Marszałkowie w terminie, tj. do 3 czerwca 2020 r. przeprowadzili analizy warunków wszystkich ww. pozwoleń pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w konkluzji BAT. W ich wyniku stwierdzili konieczność dostosowania do określonych w niej wymagań pozwoleń posiadanych przez 11 podmiotów. Wezwali 10 z nich do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwoleń (jeden z podmiotów z wnioskiem wystąpił wcześniej). Z wnioskami wystąpiło dziewięć podmiotów. Marszałkowie wydali siedem decyzji dostosowujących warunki pozwoleń do wymogów konkluzji BAT. Dwa wnioski były w trakcie rozpatrywania, a w stosunku do podmiotu, który nie złożył wniosku wszczęto postępowanie o cofnięcie pozwolenia na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 5 Poś, umorzono następnie z powodu wyłączenia przez podmiot instalacji i złożenia wniosku o wygaszenie dla niej pozwolenia.</p>	[str. 27-29]
Opóźnienie w wydaniu decyzji dostosowującej do konkluzji BAT	<p>Stwierdzono jednak opóźnienia w rozpatrywaniu jednej z ww. spraw przez Marszałka Województwa Pomorskiego, a także nierealizowanie w jej trakcie obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a.</p>	[str. 28]
Nierealizowanie obowiązków kontrolnych	<p>Jedynie Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego realizował w stosunku do podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie pozostających w jego właściwości wynikający z art. 379 Poś obowiązek kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez cały okres objęty kontrolą. Marszałek Województwa Pomorskiego nie realizował tego obowiązku od 2019 r., a Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Starosta – przez cały okres objęty kontrolą. W efekcie ww. kontrolą objęto jedynie osiem (tj. 14,6%) z 55 podmiotów, posiadających w ww. okresie pozwolenia lub zezwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie i pozostających we właściwości ww. organów. W ww. ośmiu podmiotach zrealizowano 10 takich kontroli (wszystkie na podstawie planu kontroli). O wynikach pięciu z nich poinformowano WIOŚ przekazując kopie protokołów kontroli. O potrzebie przeprowadzania takich kontroli świadczy fakt, że w ośmiu (tj. w 80,0%) z nich stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wymogów określonych w wydanych tym podmiotom decyzjach.</p>	[str. 29-32]
Rzetelne i prawidłowe przeprowadzanie kontroli	<p>Badanie dokumentacji dwóch z ośmiu ww. postępowań kontrolnych, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości, przeprowadzonych przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego wykazało, że postępowania te przeprowadzono rzetelnie i zgodnie z przepisami.</p>	[str. 32]
Problemy z funkcjonalnością BDO	<p>Urzędy marszałkowskie nie były w stanie zagregować w oparciu o BDO danych o wszystkich funkcjonujących na terenie swojej właściwości miejscowej podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie (z urzędu posiadają dane o podmiotach, którym odpowiednie pozwolenia lub zezwolenia wydał marszałek, nie posiadają natomiast narzędzia umożliwiającego wygenerowanie danych o podmiotach, którym ww. decyzje wydali starostowie lub regionalni dyrektorzy ochrony środowiska – do chwili obecnej udostępniono marszałkom jedynie narzędzie pozwalające na weryfikację przez pracowników urzędów wniosków o wpis do rejestru i wniosków aktualizacyjnych). Dane w tym zakresie udało się pozyskać jedynie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, dzięki prowadzeniu w tym Urzędzie podwójnej ewidencji – obok BDO również funkcjonującego do końca 2019 r. wojewódzkiego systemu odpadowego.</p>	[str. 32-37]

Niekompletne dane o zobowiązanych do złożenia sprawozdań	Do składania Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2018-2022 zobowiązanych było 70 podmiotów prowadzących działalność na podstawie zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, z tego 21, którym decyzje wydał Marszałek i 49, którym decyzje wydały inne organy. Marszałkowie Województw Kujawsko-Pomorskiego i Pomorskiego z powodu opisanych wyżej braków funkcjonalności BDO nie posiadali danych o zobowiązanych do składania sprawozdań podmiotach prowadzących działalność na podstawie zezwoleń i pozwoleń wydanych przez inne organy. Natomiast do składania im ww. sprawozdań było zobowiązanych w latach 2018-2020 po osiem podmiotów, a w latach 2021-2022 (odpowiednio) osiem i siedem podmiotów prowadzących tę działalność na podstawie decyzji wydanych przez tych Marszałków.
	[str. 37]
Brak działań wobec nieterminowego złożenia sprawozdań	Z obowiązku terminowego złożenia sprawozdań Marszałkom Województw Kujawsko-Pomorskiego i Pomorskiego wywiązały się wszystkie ww. podmioty. Natomiast Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego otrzymał po terminie sprawozdania za rok: 2018 – od 13 podmiotów, 2019 – od siedmiu podmiotów, 2020 – od czterech podmiotów i 2021 – od jednego podmiotu. Marszałek nie podjął działań w celu wyciągnięcia prawnych konsekwencji (zgodnie z art. 180a Uoo niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 76 ww. ustawy podlega karze grzywny) wobec tych podmiotów, w tym wobec pięciu z nich, które złożyły sprawozdania z największym opóźnieniem (wynoszącym od 24 do 138 dni).
	[str. 37-38]
Rzetelna weryfikacja sprawozdań	Marszałkowie zapewнили rzetelną weryfikację składanych sprawozdań. Badanie prawidłowości weryfikacji dobranych celowo 12 sprawozdań (czterech w każdym z urzędów marszałkowskich) nie wykazało nieprawidłowości.
	[str. 38]
Brak działań wobec nieterminowego złożenia korekty sprawozdania	W przypadku stwierdzenia nieprawidłowych wpisów Marszałkowie wzywali podmioty do składania korekt sprawozdań. W latach 2018, 2020 i 2021 wystosowano wezwania do złożenia korekt 61 (tj. 35,9%) sprawozdań ze 170 złożonych w ww. okresie. Stwierdzono jednak przypadki niepodjęcia przez Marszałków Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego działań w celu wyciągnięcia konsekwencji wynikających z art. 180a Uoo wobec podmiotów, które złożyły korekty sprawozdań po upływie terminu na ich złożenie.
	[str. 38-39]
Nieterminowa weryfikacja sprawozdań	Marszałkowie nie zapewнили terminowej realizacji wynikającego z art. 77 ust. 1 Uoo obowiązku weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, składanych za lata 2018, 2020 i 2021 przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie (do 30 września roku następnego). Jedynie 99 ze 170 sprawozdań złożonych przez te podmioty za ww. lata zweryfikowano w terminie. Po upływie tego terminu Marszałkowie zweryfikowali 71 (tj. 41,8%) sprawozdań, a opóźnienia weryfikacji sięgnęły w skrajnym przypadku 686 dni.
	[str. 39-41]
Prawidłowe działania po otrzymaniu zgłoszeń o nieprawidłowościach	Do Marszałków wpłynęło 10 zgłoszeń dotyczących ewentualnych nieprawidłowości w działalności pięciu podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie ⁵ . Badanie sposobu wykorzystania ośmiu zgłoszeń wykazało, że podjęto prawidłowe i rzetelne działania w celu weryfikacji zawartych w siedmiu zgłoszeniach zarzutów, a jedno zgłoszenie przekazano WIOŚ jako organowi właściwemu do załatwienia sprawy.
	[str. 41-42]

⁵ Zgłoszenia takie nie wpłynęły do Starosty.

**Prawidłowa
współpraca z innymi
organami**

Marszałkowie i Starosta rzetelnie współpracowali z innymi organami w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie z wymogami prawa. Współpracę tę realizowano w formie udziału upoważnionych przedstawicieli ww. organów w kontrolach przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 41a Uoo w trakcie prowadzonych postępowań o wydanie lub zmianę decyzji (30 kontroli w 25 podmiotach), wykorzystywania w prowadzonych postępowaniach postanowień wydanych po przeprowadzeniu ww. kontroli przez WIOŚ (30 postanowień dotyczących 25 podmiotów) i przez komendantów powiatowych (miejskich) PSP (31 postanowień dotyczących 25 podmiotów). Ponadto przedstawiciel Marszałka Województwa Pomorskiego brał udział w jednej kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ na podstawie przepisów art. 9 ustawy o Inspekcji, a ww. Marszałek wykorzystał w prowadzonych postępowaniach postanowienia komendantów powiatowych (miejskich) PSP wydane po przeprowadzeniu przez nich w trakcie tych postępowań kontroli na podstawie art. 183c Poś (trzy postanowienia dotyczące trzech podmiotów). W prawidłowy sposób wykorzystano również informacje o wynikach 33 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji w 24 podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie, pozostających we właściwości objętych badaniem organów.

[str. 42-46]

**Nie zawsze aktualne
informacje
o podmiotach**

Każdy z trzech skontrolowanych WIOŚ oraz Komenda PSP dysponowały danymi o podmiotach przetwarzających odpady przez termiczne przekształcanie funkcjonujących na terenie ich właściwości. Jednak dane posiadane przez WIOŚ w Olsztynie nie były aktualne w przypadku 23 podmiotów, które uzyskały decyzje zezwalające na termiczne przekształcanie odpadów przed 2018 r. Pełne i bieżące rozeznanie w zakresie formalnoprawnych podstaw działalności podmiotów zajmujących się termicznym przekształcaniem odpadów ma istotne znaczenie dla rozeznania co do wymogów stawianych zakładom znajdujących się we właściwości WIOŚ.

[str. 46-47]

**Na ogół prawidłowe
planowanie
i przeprowadzanie
kontroli**

Skontrolowane WIOŚ i Komenda PSP w okresie objętym kontrolą na ogół planowały kontrole podmiotów termicznie przekształcających odpady zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach lub wewnętrznych procedurach oraz wykonywały plany kontroli z uwzględnieniem uzasadnionych odstępstw od ich realizacji. Jedynie WIOŚ w Gdańsku nie zaplanował prawidłowo i nie przeprowadził kontroli trzech podmiotów (z 12), bowiem okres między kontrolami tych podmiotów, wbrew przepisowi art. 5a ust. 4 ustawy o Inspekcji, przekraczał trzy lata.

[str. 47-50]

**Prawidłowe, ale
długie rozpatrywanie
wniosków o kontrole**

WIOŚ i Komenda PSP przeprowadzały, na wnioski organów ochrony środowiska, kontrole przed wydaniem lub istotną zmianą decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów przez termiczne przekształcanie (w trybie art. 41a Uoo), a następnie Wojewódzcy Inspektorzy i Komendant PSP wydawali, zgodnie z ustaleniami kontroli, postanowienia w przedmiocie (odpowiednio) spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, a także spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym. Uwagę zwraca długi czas rozpatrywania przez WIOŚ wniosków o przeprowadzenie ww. kontroli, trwający w skrajnych przypadkach ponad dziewięć miesięcy. Miał on bezpośredni wpływ na czas prowadzenia postępowań przez organy ochrony środowiska w sprawach wydania lub zmiany decyzji administracyjnych oraz możliwość rozpoczęcia przez przedsiębiorcę działalności w zakresie objętym wnioskiem.

[str. 50-52]

**Rzetelne
prowadzenie kontroli
planowych**

Analiza dokumentacji 15 planowych kontroli przeprowadzonych przez inspektorów trzech WIOŚ wykazała, że w każdym przypadku przeprowadzono oględziny oraz badano dokumentację. W uzasadnionych przypadkach pobrano wyjaśnienia przedstawicieli podmiotów. Z czynności kontrolnych sporządzono protokoły, w których wskazano naruszenia przepisów ochrony środowiska (w 13 kontrolach dotyczyły one gospodarki odpadami i emisji substancji do powietrza, w tym m.in. przetwarzania odpadów niebezpiecznych w ilości przekraczającej limit określony w pozwoleniu, przetwarzania odpadów bez zezwolenia, niedotrzymania standardów emisyjnych i przekroczenia dopuszczalnych trzydziestominutowych oraz średnich dobowych stężeń niektórych substancji). W związku ze stwierdzonymi naruszeniami zastosowano odpowiednie środki pokontrolne w postaci zarządzeń pokontrolnych, grzywien w drodze mandatu i pouczeń. Ponadto w uzasadnionych przypadkach wymierzono administracyjne kary pieniężne.

[str. 49-50]

**Prawidłowe reakcje na
zgłoszenia
o nieprawidłowościach**

W latach 2018-2023 (I kwartał) do trzech WIOŚ wpłynęło łącznie 614 zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości związanych z termicznym przekształcaniem odpadów. Do Komendy PSP nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące zagrożenia pożarowego ze strony działalności podmiotów termicznie przekształcających odpady. WIOŚ podjęły działania w każdym z 32 zbadanych zgłoszeń, najczęściej polegające na przeprowadzeniu kontroli interwencyjnej (66%). Informacje zawarte w zgłoszeniach potwierdziły się w 16% przypadków. Zgłaszającym udzielono odpowiedzi, choć w jednej sprawie WIOŚ w Olsztynie nie ujął wszystkich zagadnień wskazanych we wniosku o interwencję.

[str. 53]

**Przypadki
niestaranego
monitorowania
decyzji**

W dwóch WIOŚ stwierdzono przypadki niezachowania należytej staranności przy weryfikacji realizacji obowiązków nałożonych trzema (z 14 skontrolowanych) decyzjami wstrzymującymi działalność posiadacza odpadów. W dwóch przypadkach (WIOŚ w Gdańsku) działania weryfikacyjne podjęto po upływie ponad trzech lat i ponad roku od terminu wstrzymania działalności określonego w decyzjach, a w jednym przypadku (WIOŚ w Bydgoszczy) nie podjęto ich od grudnia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli NIK. Niezapewnienie bieżącego monitorowania w tym zakresie mogło prowadzić do sytuacji, w której podmioty kontynuowały prowadzenie działalności niezgodnie z prawem.

[str. 54]

**Na ogół skuteczne
egzekwowanie kar
pieniężnych**

WIOŚ na ogół niezwłocznie podejmowały działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości z tytułu objętych kontrolą wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie przepisów ochrony środowiska. We wszystkich siedmiu sprawach, w których podmioty zobowiązane nie zapłaciły w terminie kar w łącznej kwocie 93,6 tys. zł, wysłano upomnienia. Jednak w sprawie dwóch kar WIOŚ w Olsztynie wysłał je z opóźnieniem, co naruszało § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶. Następnie, w przypadku braku wpłaty wystawiono tytułu wykonawcze i skierowano zadłużenia do egzekucji przez właściwe urzędy skarbowe.

[str. 54-55]

**Nieprawidłowości
w publikacji danych
o środowisku**

W żadnym ze skontrolowanych WIOŚ nie wywiązano się należycie z obowiązku zamieszczania w publicznie dostępnym wykazie danych o decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów oraz decyzjach o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej z zakresu Poś. Nieprawidłowości dotyczyły niezamieszczenia tych danych w ww. wykazie (naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. r oraz art. 21 ust. 2 pkt 25 lit. k ustawy o udostępnianiu informacji), zamieszczenia ich po terminie określonym w art. 21 ust. 4 ww. ustawy i zamieszczenia danych w innej formie niż określona w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości

⁶ Dz. U. poz. 2083.

i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie⁷.

[str. 55-56]

**Na ogół prawidłowa
współpraca z innymi
organami**

Skontrolowane WIOŚ oraz Komenda PSP współdziałały z innymi organami w sprawach dotyczących podmiotów termicznie przekształcających odpady (m.in. z organami ochrony środowiska i Policją), głównie poprzez rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a Uoo, a WIOŚ również poprzez przekazywanie wyników kontroli. Komenda PSP jednak nie przekazała wyników kontroli do właściwego wojewódzkiego inspektora, czym naruszyła art. 23 ust. 16 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁸.

[str. 56-57]

⁷ Dz. U. Nr 186 poz. 1249.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1969, ze zm.

4. WNIOSKI

**Minister Klimatu
i Środowiska**

Mając na uwadze wyniki kontroli, wskazujące na potrzebę poprawy funkcjonowania systemu reglamentacji działalności obejmującej przetwarzanie odpadów przez termiczne przekształcanie, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie do Uoo regulacji prawnych precyzujących termin rozpatrzenia wniosku organu ochrony środowiska o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a tej ustawy.

Ponadto w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad prawidłową gospodarką odpadami przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów przez termiczne przekształcanie wskazane jest kontynuowanie działań w celu wprowadzenia w BDO funkcjonalności umożliwiającej urzędowi marszałkowskiemu agregację danych, znajdujących się we wprowadzanych do BDO decyzjach oraz sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. WYDAWANIE ZEZWOLEŃ I POZWOLEŃ OBEJMUJĄCYCH PROCESY PRZETWARZANIA ODPADÓW PRZEZ ICH TERMICZNE PRZEKSZTAŁCANIE

Prawidłowe przygotowanie organizacyjne	<p>Marszałkowie i Starosta na ogół prawidłowo wydawali zezwolenia i pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, jednak głównie z powodu niezapewnienia wystarczającego stanu zatrudnienia dwóch Marszałków i Starosta nie zapewnili terminowego prowadzenia postępowań w tych sprawach.</p>
Braki kadrowe problemem w realizacji zadań	<p>Marszałkowie i Starosta dostosowali strukturę organizacyjną podległych urzędów do realizacji zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Zadania te wyszczególniono i przypisano do realizacji w regulaminach organizacyjnych departamentom (w przypadku urzędów marszałkowskich – Departament Środowiska i Rolnictwa w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, Departament Ochrony Środowiska w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Departament Środowiska w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego) lub wydziałowi (Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym w Elblągu). W departamentach zadania przypisano komórkom organizacyjnym wchodzącym w ich skład, a następnie – w zakresach czynności lub zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności – pracownikom. Przypisanie pracownikom ww. zadań nastąpiło w formie pisemnej, w aktualnych na dzień przeprowadzenia badania zakresach, w sposób przejrzysty, spójny i wyczerpujący.</p> <p>Marszałkowie i Starosta nie zapewnili wystarczającej liczby pracowników do realizacji zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Liczba pracowników realizujących te zadania w skontrolowanych urzędach zwiększyła się z 54 na koniec 2018 r. do 60 na koniec I kwartału 2023 r. (tj. o 11,1%). Nastąpiło to jednak głównie w wyniku zwiększenia z 18 do 26 (tj. o 44,4%) liczby takich pracowników w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego liczba ta zwiększyła się z 13 do 16 (tj. o 23,1%), w Starostwie Powiatowym w Elblągu przez cały okres objęty kontrolą zadania realizowało trzech pracowników, natomiast w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego liczba pracowników realizujących ww. zadania uległa zmniejszeniu z 20 do 15 (tj. o 25,0%). Opisane wyżej zjawisko nastąpiło w okresie nałożenia na Marszałków i Starostę szeregu nowych obowiązków w objętym kontrolą zakresie, wynikających m.in. ze zmiany w 2018 r. przepisów Uoo i opublikowania w 2019 r. konkluzji BAT, a w przypadku Marszałków – także związanych ze zwiększeniem zakresu realizowanych zadań⁹. Marszałek Województwa Pomorskiego podejmował wprawdzie działania w celu</p>

⁹ W drugiej połowie 2018 r. i w 2019 r. marszałkowie przejęli znaczną część dotychczasowych kompetencji starostów w zakresie wydawania i zmian decyzji z zakresu gospodarki odpadami, co wynikało bezpośrednio z wprowadzenia nowych przepisów:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839, ze zm.), rozszerzającego dotychczasowy katalog przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, będących w kompetencji marszałków;
- zmiany art. 41 ust. 3 pkt 1 Uoo, ustanawiającej od 5 września 2018 r. właściwość marszałków w zakresie wydawania i zmiany zezwoleń na zbieranie odpadów, gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg;
- zmiany art. 378 ust. 2 POŚ, znoszącej 24 września 2019 r. kompetencje regionalnej dyrekcji ochrony środowiska w zakresie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, położonych na terenach zamkniętych innych niż ustalone przez Ministra Obrony Narodowej (m.in. na terenach kolejowych).

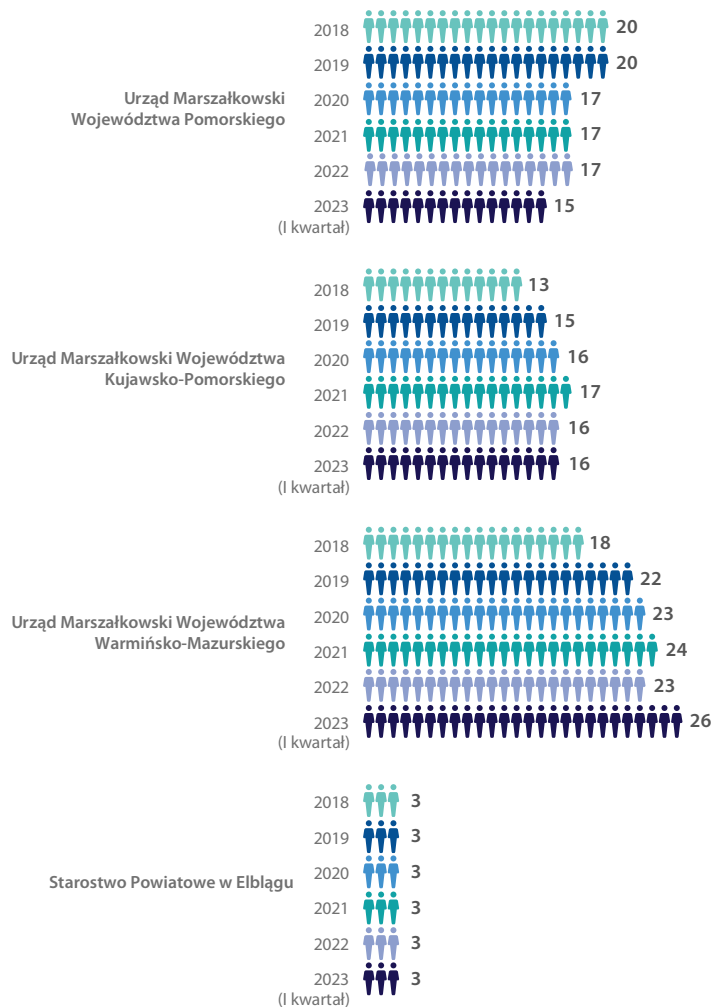
zapewnienia stanu zatrudnienia odpowiadającego nałożonym na Marszałka nowym obowiązkom, jednak nie były one skuteczne.

Przykład

M.in. w 2023 r. w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego** przeprowadzono dwa nabory pracownika do pracy w Zespole ds. Wojewódzkiej Bazy Danych o Odpadach. Pierwszy nie został rozstrzygnięty z powodu niespełnienia wymogów przez kandydatów. Po drugim, zakończonym w październiku 2023 r., przewiduje się zatrudnienie nowego pracownika na początku 2024 r.

Infografika nr 2

Liczba pracowników organów ochrony środowiska realizujących zadania w zakresie reglamentacji lub kontroli działalności obejmującej przetwarzanie odpadów przez termiczne przekształcanie



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli.

W ocenie NIK niezapewnienie przez Marszałków i Starostę wystarczającej do zakresu nowo nałożonych zadań liczby pracowników było jedną z istotnych przyczyn powstania opisanych w dalszej treści Informacji nieprawidłowości, polegających na opóźnieniach w rozpatrywaniu spraw (w Urzędach Marszałkowskich Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego, a także w Starostwie Powiatowym w Elblągu) oraz weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (w Urzędach Marszałkowskich Województw Pomorskiego, Kujawsko-Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego). Mogło mieć też wpływ na nierealizowanie przez Marszałków Województw Pomorskiego i Kujawsko-Pomorskiego, a także Starostę obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie

środowiska, wynikającego z przepisów art. 379 Poś. M.in. na opisaną wyżej przyczynę odpowiedzialni za nieprawidłowości pracownicy urzędów powoływali się często w trakcie kontroli. Zbieżne z ww. oceną są również wyniki przeprowadzonego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego zadania audytowego dotyczącego oceny funkcjonowania systemu wydawania decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego** jako jeden z najistotniejszych problemów związanych z realizacją zadań objętych kontrolą wskazano braki kadrowe, rotację pracowników zajmujących się gospodarką odpadami (odejścia z pracy i zatrudnianie nowych pracowników, których należało przeszkolić). Problemy kadrowe występowały pomimo wielu przeprowadzonych w ww. okresie konkursów, z których część nie kończyła się zatrudnieniem pracowników. Na trudną sytuację kadrową, wynikającą z niewystarczającej liczby etatów w stosunku do koniecznej dla wykonania pracy wynikającej z wprowadzenia BDO z ograniczoną funkcjonalnością, wskazywano wyjaśniając przyczyny nieterminowej weryfikacji sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami. Na zmaganie się z problemami uzupełniania etatów w zakresie m.in. gospodarki odpadami, wskazywano wyjaśniając przyczyny opóźnień w rozpatrywaniu spraw.

W **Starostwie Powiatowym w Elblągu** opóźnienia w rozpatrywaniu spraw wyjaśniano m.in. okresowym, nadmiernym obciążeniem pracownika odpowiedzialnego za ww. zadania.

Odpowiednie kwalifikacje pracowników

Wszyscy pracownicy zatrudnieni w urzędach marszałkowskich i Starostwie Powiatowym w Elblągu na stanowiskach realizujących zadania w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie posiadali wykształcenie wyższe, w tym w kierunkach: ochrona środowiska, technologie ochrony środowiska, chemia, biologia, biochemia i fizjologia roślin, inżynieria środowiska. Ukończyli również szereg szkoleń, w tym m.in. z zakresu: ochrony środowiska, pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń środowiskowych, dostosowania pozwoleń zintegrowanych do konkluzji BAT, kontroli przestrzegania obowiązków z zakresu ochrony środowiska, zmian przepisów, wydawania decyzji administracyjnych, udostępniania informacji, wydawania pozwoleń i zezwoleń, kompleksowej gospodarki odpadami, prowadzenia bazy danych o odpadach. Zdaniem NIK, zatrudnienie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach zapewniło prawidłową realizację zadań w zakresie rozpatrywania spraw dotyczących zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy termicznego przekształcania odpadów, w tym wynikających ze zmiany Uoo i opublikowania konkluzji BAT oraz sprawowania kontroli, o których mowa w art. 379 ust. 1 Poś przez organ, który takie kontrole przeprowadzał.

Słabość systemu kontroli i audytu

W latach 2018-2023 (I kwartał) w skontrolowanych Urzędach nie objęto kontrolą wewnętrzną realizacji zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności obejmującej procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego i w Starostwie Powiatowym w Elblągu nie przeprowadzono w ww. zakresie również zadania audytowego. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego przeprowadzono (w latach 2018-2019) zadanie audytowe „Ocena systemu kontroli zarządczej w zakresie gospodarki odpadami”, w wyniku którego nie sformułowano zaleceń w zakresie objętym niniejszą kontrolą¹⁰. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego przeprowadzono (w 2021 r.) zadanie audytowe dotyczące oceny funkcjonowania systemu wydawania decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami. W jego wyniku stwierdzono m.in., że wydawanie decyzji

¹⁰ Sformułowane zalecenia, dotyczące załączania do akt sprawy zwrotnych potwierdzeń odbioru i stosowania Instrukcji kancelaryjnej i Instrukcji elektronicznego obiegu dokumentów, wdrożono.

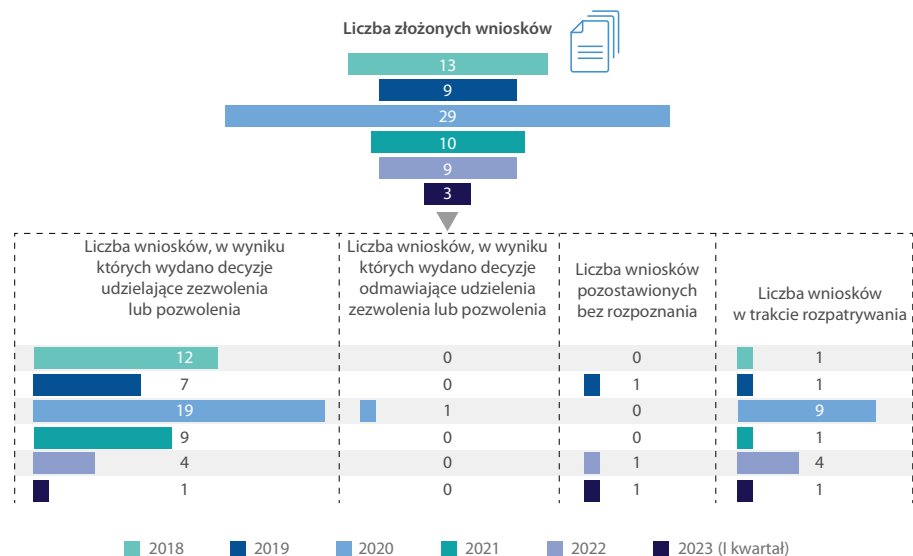
w ww. zakresie odbywało się dla spraw wszczętych w 2020 r. w sposób nieterminowy, a opóźnienia wynikały z braków kadrowych i związanego z tym dużego obciążenia pracowników. Przeprowadzający audyt zalecili, w związku ze wzrostem liczby prowadzonych postępowań wynikającym ze zmiany stanu prawnego, zwiększenie zatrudnienia na stanowisku do spraw decyzji w zakresie gospodarowania odpadami. W wyniku przeprowadzonych w 2022 r. czynności sprawdzających stwierdzono, że ww. zalecenia zostały wdrożone.

Działalność orzecznicza

W okresie objętym kontrolą do Marszałków i Starosty wpłynęły 72 wnioski o udzielenie lub zmianę zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie¹¹, z tego: dwa wnioski o udzielenie pozwolenia zintegrowanego (po jednym w 2022 r. i w I kwartale 2023 r.), 32 wnioski o zmianę pozwolenia zintegrowanego (siedem w 2018 r., pięć w 2019 r., po sześć w 2020 r. i 2021 r., siedem w 2022 r. i jeden w I kwartale 2023 r.), trzy wnioski o udzielenie pozwolenia na wytwarzanie odpadów (dwa w 2018 r. i jeden w 2021 r.), 27 wniosków o zmianę pozwolenia na wytwarzanie odpadów (jeden w 2018 r., trzy w 2019 r., 18 w 2020 r., trzy w 2021 r., po jednym w 2022 r. i w I kwartale 2023 r.), trzy wnioski o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów (po jednym w 2018 r., 2020 r. i 2021 r.), cztery wnioski o zmianę zezwolenia na przetwarzanie odpadów (po dwa w 2019 r. i 2020 r.) oraz jeden wniosek o udzielenie zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami (w 2020 r.). Według stanu na koniec I kwartału 2023 r. rozpatrzono 52 (tj. 72,2%) z ww. wniosków, pozostałe 20 rozpatrywano.

Infografika nr 3

Liczba wniosków o udzielenie lub zmianę zezwoleń i pozwoleń obejmujących przetwarzanie odpadów przez termiczne przekształcanie w latach 2018-2023 (I kwartał) i sposób ich rozpatrzenia



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli.

Marszałkowie i Starosta w okresie objętym kontrolą wydali 64 decyzje obejmujące swoim zakresem procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie¹², z tego:

- jedną udzielającą pozwolenia zintegrowanego (w 2020 r.),

¹¹ Z tego: do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego – 18 wniosków, do Marszałka Województwa Pomorskiego – 16 wniosków, do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego – 23 wnioski i do Starosty – 15 wniosków.

¹² Z tego: Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego – 23 decyzje, Marszałek Województwa Pomorskiego – dziewięć decyzji, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego – 13 decyzji i Starosta – 19 decyzji.

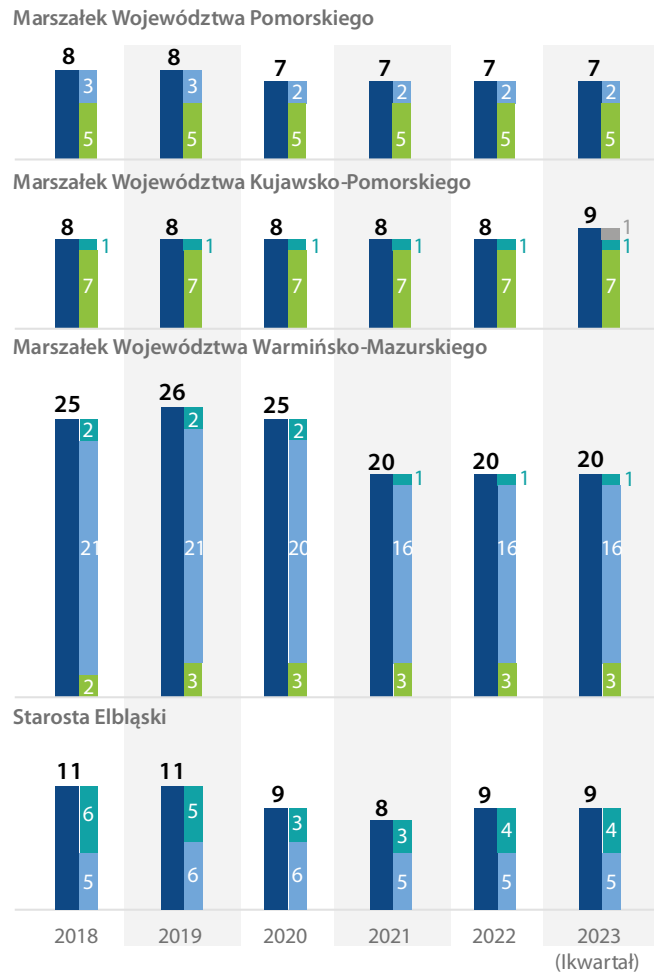
- 22 zmieniające pozwolenia zintegrowane (siedem w 2018 r., trzy w 2020 r., pięć w 2021 r., pięć w 2022 r. i dwie w I kwartale 2023 r.),
- trzy udzielające pozwolenia na wytwarzanie odpadów (po jednej w 2018 r., 2019 r. i w I kwartale 2023 r.),
- 14 zmieniających pozwolenia na wytwarzanie odpadów (po jednej w 2018 r. i 2019 r., po trzy w 2020 r. i 2021 r., cztery w 2022 r. i dwie w I kwartale 2023 r.),
- jedną cofającą pozwolenie na wytwarzanie odpadów (w 2022 r.),
- dwie udzielające zezwolenia na przetwarzanie odpadów (po jednej w 2018 r. i 2022 r.),
- trzy zmieniające zezwolenia na przetwarzanie odpadów (po jednej w 2019 r., 2020 r. i w I kwartale 2023 r.),
- jedną odmawiającą udzielenia zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami (w 2020 r.),
- jedną udzielającą pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza z instalacji termicznego przekształcania osadów ściekowych (w 2020 r.) i jedną zmieniającą to pozwolenie (w 2020 r.),
- 12 stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń lub pozwoleń (dwie w 2019 r., cztery w 2020 r., pięć w 2021 r. i jedną w I kwartale 2023 r.),
- trzy umarzające postępowania w sprawie: zmiany pozwolenia zintegrowanego, ujednolicenia jego tekstu i dostosowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów do wymogów ustawy o zmianie Uoo (dwie w 2021 r. i jedną w I kwartale 2023 r.).

**Liczba zezwoleń
i pozwoleń**

Liczba obowiązujących zezwoleń i pozwoleń, obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, wydanych przez Marszałków i Starostę, wynosiła: 52 na koniec 2018 r. (29 pozwoleń na wytwarzanie odpadów, 14 pozwoleń zintegrowanych, dziewięć zezwoleń na przetwarzanie odpadów), 53 na koniec 2019 r. (30 pozwoleń na wytwarzanie odpadów, 15 pozwoleń zintegrowanych, osiem zezwoleń na przetwarzanie odpadów), 49 na koniec 2020 r. (28 pozwoleń na wytwarzanie odpadów, 15 pozwoleń zintegrowanych, sześć zezwoleń na przetwarzanie odpadów), 43 na koniec 2021 r. (23 pozwolenia na wytwarzanie odpadów, 15 pozwoleń zintegrowanych, pięć zezwoleń na przetwarzanie odpadów), 44 na koniec 2022 r. (23 pozwolenia na wytwarzanie odpadów, 15 pozwoleń zintegrowanych, sześć zezwoleń na przetwarzanie odpadów), 45 na koniec I kwartału 2023 r. (24 pozwolenia na wytwarzanie odpadów, 15 pozwoleń zintegrowanych, sześć zezwoleń na przetwarzanie odpadów). Decyzje dotyczyły m.in. instalacji do termicznego przekształcania odpadów medycznych i weterynaryjnych, osadów ściekowych oraz odpadów innych niż niebezpieczne, w tym powstających w związku z produkcją w zakładach przemysłu drzewnego i meblarskiego.

Infografika nr 4

Liczba obowiązujących decyzji obejmujących procesy termicznego przekształcania odpadów wydanych przez skontrolowane organy ochrony środowiska.



■ Liczba decyzji ogółem, z tego:
 ■ zezwoleń na przetwarzanie odpadów
 ■ pozwoleń na wytwarzanie odpadów
 ■ pozwoleń zintegrowanych

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli.

Rozpatrywanie spraw zgodnie z przepisami ochrony środowiska

Badanie rozpatrywania przez Marszałków i Starostę spraw, dotyczących zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, przeprowadzone na próbie 20 postępowań¹³ wykazało, że przy rozpatrywaniu ww. spraw przestrzegano przepisów określających tryb postępowania, prawidłowo weryfikując wnioski o wydanie i zmianę pozwoleń lub zezwoleń oraz wypełniając wymogi związane z ich rozpatrzeniem i wydaniem decyzji, wynikające z przepisów dotyczących ochrony środowiska. Stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość polegała na niedopełnieniu przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego w jednym postępowaniu obowiązku zamieszczenia w terminie w publicznie dostępnych wykazach danych o wniosku o wydanie pozwolenia i o pozwoleniu

¹³ Jednego, w wyniku którego udzielono pozwolenia zintegrowanego, czterech, w wyniku których zmieniono pozwolenia zintegrowane, trzech, w wyniku których udzielono pozwoleń na wytwarzanie odpadów obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie, siedmiu, w wyniku których zmieniono pozwolenia na wytwarzanie odpadów obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie, dwóch, w wyniku których udzielono zezwoleń na przetwarzanie odpadów, jednego, w wyniku którego zmieniono zezwolenie na przetwarzanie odpadów, jednego, w wyniku którego odmówiono udzielenia zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami i jednego, w którym pozostawiono wniosek bez rozpoznania.

na wytwarzanie odpadów, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. k w zw. z art. 21 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji oraz niezapewnieniu w tym postępowaniu możliwości udziału społeczeństwa na zasadach określonych w art. 29-38 ww. ustawy, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 42 ust. 7 Uoo.

Odpowiednio do rodzaju pozwolenia lub zezwolenia, a także przedmiotu i zakresu jego zmiany¹⁴, Marszałkowie i Starosta:

- rozpatrywali wnioski o wydanie decyzji w ww. sprawach, zawierające elementy wymagane w art. 31 ust. 4 i 5, art. 42 ust. 2 i 3 Uoo lub art. 184 ust. 2-3 i art. 208 ust. 2-4 Poś oraz dokumenty określone w art. 42 ust. 3a, 3c, 3d, 4b i 5 Uoo lub art. 184 ust. 4 i art. 208 ust. 6-8 Poś,
- wystąpili do właściwych miejscowo prezydentów miast o wydanie opinii wymaganych w art. 41 ust. 6a Uoo,
- wystąpili do WIOŚ i właściwych miejscowo komendantów powiatowych (miejskich) PSP na podstawie art. 41a ust. 2 Uoo z wnioskami o przeprowadzenie kontroli, zapewnili udział swojego przedstawiciela w przeprowadzeniu kontroli przez WIOŚ (art. 41a ust. 1 Uoo), ustalili, że ww. kontrole zostały przeprowadzone (art. 41a ust. 1 i 1a Uoo) oraz uzyskali postanowienia WIOŚ i właściwych komendantów powiatowych (miejskich) PSP, wymagane art. 41a ust. 3 i 3a Uoo,
- wydali na podstawie art. 48a ust. 7 Uoo postanowienia określające formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń, o których mowa w art. 48a ust. 1 Uoo oraz ustalili, że zabezpieczenia te zostały ustanowione i wniesione zgodnie z prawomocnymi postanowieniami (art. 48a ust. 13 Uoo),
- uzyskali świadectwa stwierdzające kwalifikacje kierowników spalarni w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów (art. 42 ust. 5 i art. 46 ust. 2 Uoo),
- ustanowili zabezpieczenie roszczeń zgodnie z art. 48a Uoo i art. 187 ust. 4a Poś).

W ww. objętych badaniem postępowaniach:

- nie wpłynęły żądania organizacji społecznych, dotyczące dopuszczenia ich do udziału w postępowaniu (art. 31 § 1 k.p.a.),
- wniesiono opłatę skarbową, a w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego, także opłatę rejestracyjną (art. 210 Poś),
- podmioty będące stronami ww. postępowań zostały ujęte w prowadzonym Rejestrze BDO,
- wypełniono (za wyjątkiem jednego przypadku) obowiązki informacyjne w zakresie zamieszczenia danych o wnioskach i wydanych decyzjach w publicznie dostępnym wykazie i zgodnie z art. 42 ust. 7 Uoo i 218 Poś zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniach (do Urzędu nie wpłynęły uwagi i wnioski związane z tymi postępowaniami).

Przykład

W jednym z objętych badaniem postępowań (w sprawie udzielenia pozwolenia na wytwarzanie odpadów, obejmującego przetwarzanie odpadów przez ich

¹⁴ Badaniem objęto: w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego cztery postępowania (jedno, w wyniku którego udzielono pozwolenia zintegrowanego, dwa, w wyniku których zmieniono pozwolenie zintegrowane i jedno, w wyniku którego udzielono pozwolenia na wytwarzanie odpadów obejmującego przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie), w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego pięć postępowań (dwa, w wyniku których zmieniono pozwolenie zintegrowane, jedno, w wyniku którego zmieniono pozwolenie na wytwarzanie odpadów obejmującego przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie, jedno, w wyniku którego odmówiono udzielenia zezwolenia na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami i jedno, w wyniku którego pozostawiono wnioski bez rozpoznania), w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego siedem postępowań (sześć, w wyniku których zmieniono pozwolenia na wytwarzanie odpadów obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie i jedno, w wyniku którego zmieniono zezwolenie na przetwarzanie odpadów), a w Starostwie Powiatowym w Elblągu cztery postępowania (dwa, w wyniku których udzielono pozwoleń na wytwarzanie odpadów obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie i dwa, w wyniku których udzielono zezwoleń na przetwarzanie odpadów).

**Opóźnienia
w rozpatrywaniu
spraw w dwóch
urzędach**

termiczne przekształcenie) **Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego** nie dopełnił obowiązku zamieszczenia w terminie w publicznie dostępnych wykazach danych o wniosku o wydanie pozwolenia i o wydanym pozwoleniu, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. k i ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji. Nie zapewnił także możliwości udziału w tym postępowaniu społeczeństwa na zasadach określonych w art. 29-38 ww. ustawy, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 42 ust. 7 Uoo. Z wyjaśnień wynikało, że niedopełnienie obowiązku informacyjnego wynikało z niedopatrzenia pracownika, spowodowanego koniecznością równoczesnego prowadzenia przez niego kilkudziesięciu innych spraw, a niezapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w tym postępowaniu – z braku praktyki w prowadzeniu postępowania o wydanie pozwolenia sektorowego, obejmującego termiczne przekształcanie odpadów.

Nie stwierdzono opóźnień w rozpatrywaniu objętych ww. badaniem czterech spraw przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego i czterech spraw przez Starostę. Organy te realizowały również w ww. sprawach obowiązki wynikające z art. 36 k.p.a. Stwierdzono natomiast istotne opóźnienia w rozpatrywaniu spraw przez Marszałków Województw Warmińsko-Mazurskiego i Pomorskiego (odpowiednio: czterech z siedmiu i czterech z pięciu badanych spraw). Łącznie opóźnienia w rozpatrywaniu spraw wystąpiły w ośmiu (tj. w 40,0%) z 20 spraw objętych badaniem. Ponadto we wszystkich pięciu badanych sprawach Marszałek Województwa Pomorskiego nie realizował obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a., a Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie realizował tych obowiązków w pięciu z siedmiu spraw objętych badaniem. Łącznie ww. obowiązków nie realizowano w 12 (tj. w 60%) z 20 spraw objętych badaniem. Średni czas oczekiwania na wydanie decyzji przez te organy wynosił w przypadku Marszałka Województwa Pomorskiego – ponad 10 miesięcy, a w przypadku Marszałka Województwa Warmińsko-

-Mazurskiego – ponad 33 miesiące (w tym czas oczekiwania na wezwanie do uzupełnienia wniosku o wydanie decyzji – ponad sześć miesięcy), co zdaniem NIK – w realiach obrotu gospodarczego, którego te decyzje dotyczą – podważało zaufanie do sprawności funkcjonowania ww. organów, stanowiących jeden z elementów regulujących system gospodarki odpadami na terenie ww. województw.

Przykłady

Pięć postępowań objętych badaniem w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego** było prowadzonych¹⁵ przez okres od 143 dni do 622 dni (średnio: 320 dni), przy czym w przypadku czterech z nich wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 k.p.a. Z wyjaśnień wynikało, że przyczynami opóźnień w prowadzeniu spraw były m.in. przejście w drugiej połowie 2018 r. i w 2019 r. przez Marszałka znacznej części dotychczasowych kompetencji starostów w zakresie wydawania decyzji z zakresu gospodarki odpadami, zbieg realizacji bieżących zadań z zadaniami nałożonymi na Marszałka ustawą o zmianie Uoo i konkluzją BAT, pandemia oraz problemy z uzupełnieniem stanu etatowego pracowników zajmujących się m.in. gospodarką odpadami, co powodowało konieczność prowadzenia przez poszczególnych pracowników równoległe kilkudziesięciu postępowań. NIK nie kwestionuje wskazanych w ww. wyjaśnieniach okoliczności, jednak przerwy w prowadzonych postępowaniach trwające dłużej niż miesiąc nie dają się pogodzić z wynikającą z art. 12 k.p.a. zasadą szybkości postępowania. Ponadto podczas prowadzenia wszystkich pięciu postępowań nie realizowano wynikającego z art. 36 k.p.a. obowiązku zawiadomienia stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, ze wskazaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu jej załatwienia oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. Z wyjaśnień wynikało, że odstąpienie od realizacji

¹⁵ Czas od wpływu wniosku do rozpatrzenia sprawy poprzez wydanie decyzji lub pozostawienia sprawy bez rozpatrzenia.

obowiązków określonych w art. 36 k.p.a. miało na celu niewyłużanie czasu trwania prowadzonych postępowań. Zdaniem NIK wskazane w wyjaśnieniach okoliczności nie mogły stanowić podstawy do zaniechania realizacji obowiązków wynikających z przepisów art. 36 k.p.a. Obowiązki te wynikają wprost z ww. przepisów, a ustawodawca nie przewidział możliwości odstąpienia od ich realizacji ze wskazanych w wyjaśnieniach przyczyn.

Siedem postępowań objętych badaniem w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego** było prowadzonych przez okres od 755 dni do 1206 dni (średnio: 1010 dni), a czas przesłania wnioskodawcy pierwszego wezwania do uzupełnienia wniosku wyniósł od 23 do 292 dni¹⁶ (średnio: 196 dni). W trakcie czterech z ww. postępowań występowały długie okresy niepodejmowania działań mających na celu załatwienie sprawy, sięgające w skrajnych przypadkach 737 dni. Miało to wpływ na wydłużenie czasu załatwienia spraw, które, zgodnie z wymogiem art. 35 §1 k.p.a., powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Z wyjaśnień wynikało, że w ww. okresach prowadzono szczegółową analizę merytoryczną złożonych wniosków. Tymczasem część z ww. postępowań dotyczyło wniosków złożonych przez przedsiębiorstwa prowadzące stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, w przypadku których zakres zmian nie uzasadniał tak długich okresów prowadzenia analiz. Ponadto w przypadku **pięciu** z ww. postępowań Marszałek nie zawsze realizował w latach 2020-2021 obowiązki wynikające z art. 36 k.p.a. Z wyjaśnień wynikało, że było to spowodowane brakami kadrowymi i związanym z tym dużym obciążeniem pracą pracowników Urzędu.

Prawidłowa realizacja zadań wynikających z ustawy o zmianie Uoo

Przepisami art. 10 i art. 14 ust. 1 obowiązującej od 5 września 2018 r. ustawy o zmianie Uoo nałożono na:

- prowadzących instalację, posiadających pozwolenie zintegrowane uwzględniające przetwarzanie odpadów,
- posiadaczy odpadów, którzy przed dniem wejścia w życie ww. ustawy uzyskali zezwolenie na przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów,

obowiązek złożenia do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę posiadanej decyzji. Obligatoryjne elementy, które powinien zawierać taki wniosek określono w art. 14 ust. 1-3 ww. ustawy. W przypadku, gdyby ww. podmioty nie złożyły wniosku spełniającego wskazane w ww. przepisach wymogi w ww. terminie zezwolenia na przetwarzanie odpadów i pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów wygasły, a pozwolenia zintegrowane wygasły w zakresie gospodarowania odpadami (art. 10, art. 14 ust. 4 ww. ustawy). Ponadto w przypadku nieustanowienia zabezpieczenia roszczeń lub ustanowienia go niezgodnie z postanowieniem marszałkowie byli zobowiązani cofnąć zezwolenie na przetwarzanie odpadów i pozwolenie zintegrowane uwzględniające przetwarzanie odpadów (art. 10, art. 14 ust. 6 ww. ustawy). Po rozpatrzeniu ww. wniosków marszałkowie byli zobowiązani do wydania decyzji zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów, pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów i pozwolenie zintegrowane uwzględniające przetwarzanie odpadów.

Marszałkowie i Starosta prawidłowo realizowali zadania wynikające z ustawy o zmianie Uoo w stosunku do pozostających w ich właściwości podmiotów posiadających pozwolenia lub zezwolenia obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie. Na 5 września 2018 r., tj. na dzień wejścia tej ustawy w życie funkcjonowały 52 takie podmioty (po osiem we właściwości Marszałków Województw Kujawsko-Pomorskiego i Pomorskiego, 25 we właściwości Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego i 11 we właściwości Starosty). Wnioski o zmianę pozwoleń i zezwoleń złożyło 41 takich podmiotów, tj. 78,9% (wszystkie wnioski złożono w terminie, do 5 marca 2020 r.). W objętym kontrolą okresie rozpatrzono 29 wniosków (tj. 70,7%), wydając decyzje zmieniające ww. pozwolenia lub zezwolenia, a w jednym przypadku przekazując wniosek innemu organowi do rozpatrzenia

¹⁶ Dla poszczególnych postępowań odpowiednio: 23, 95, 131, 269, 282, 283 i 292 dni.

zgodnie z właściwością. Wniosków o zmianę decyzji nie złożyło 10 podmiotów, przy czym dwa z nich złożyły wnioski o wygaszenie przyznaných im pozwoleń i zezwoleń. Ponadto w jednym przypadku przed upływem terminu na złożenie wniosku Starosta wszczął z urzędu (na podstawie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ) postępowanie w sprawie wygaszenia posiadanego przez podmiot zezwolenia na przetwarzanie odpadów i wygasił to zezwolenie. Marszałkowie i Starosta we wszystkich ośmiu przypadkach wydali decyzje wygaszające pozwolenia lub zezwolenia z dniem 6 marca 2020 r., zgodnie z art. 14 ust. 4 ww. ustawy, a także dwie decyzje wygaszające zgodnie ze złożonymi wnioskami.

Nie zawsze terminowe prowadzenie spraw w związku ze zmianą Uoo

Nie stwierdzono opóźnień w rozpatrywaniu objętych ww. badaniem spraw przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego (cztery sprawy). Organ ten realizował również w tych sprawach obowiązki wynikające z art. 36 k.p.a. Stwierdzono natomiast opóźnienia w rozpatrywaniu spraw przez Marszałków Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego, a także Starostę (odpowiednio czterech z pięciu, 10 z 12 i trzech z siedmiu badanych spraw). Łącznie opóźnienia w rozpatrywaniu spraw wystąpiły w 17 (tj. w 60,7%) z 28 spraw objętych badaniem w ww. zakresie. Ponadto we wszystkich pięciu badanych sprawach Marszałek Województwa Pomorskiego nie realizował obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a., a Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie realizował tych obowiązków w ośmiu z 12 badanych spraw. Łącznie ww. obowiązków nie realizowano w 13 (tj. w 46,4%) z 28 spraw objętych badaniem.

Przykłady

Na 5 września 2018 r., tj. na dzień wejścia w życie ustawy o zmianie Uoo we właściwości **Marszałka Województwa Pomorskiego** funkcjonowało osiem podmiotów posiadających pozwolenia obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie. Siedem z nich złożyło w wymaganym terminie wnioski o zmianę posiadanych decyzji, zawierające elementy określone w art. 14 ust. 1-3 ww. ustawy. Wszystkie wnioski Marszałek rozpatrzył od 23 lipca 2019 r. do 2 czerwca 2023 r., wydając decyzje zmieniające pozwolenia. Wniosku o zmianę decyzji nie złożył jeden podmiot (posiadający pozwolenie na wytwarzanie odpadów obejmujące ich przetwarzanie przez termiczne przekształcenie). Pozwolenie to wygasło 6 marca 2020 r., zgodnie z art. 14 ust. 4 ww. ustawy. Badanie terminowości rozpatrywania pięciu z ww. spraw, wykazało, że były one prowadzone¹⁷ przez okres od 251 dni do 1182 dni, przy czym w czterech z nich wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 k.p.a., a podczas prowadzenia wszystkich pięciu ww. spraw nie realizowano obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a. Z wyjaśnień wynikało, że przyczynami opóźnień w prowadzeniu spraw były m.in. przejście w drugiej połowie 2018 r. i w 2019 r. przez Marszałka znacznej części dotychczasowych kompetencji starostów w zakresie wydawania decyzji z zakresu gospodarki odpadami, zbieg realizacji bieżących zadań z zadaniami nałożonymi na Marszałka ustawą o zmianie Uoo i konkluzją BAT, pandemia oraz problemy z uzupełnieniem stanu etatowego pracowników zajmujących się m.in. gospodarką odpadami, co powodowało konieczność prowadzenia przez poszczególnych pracowników równolegle kilkudziesięciu postępowań. Natomiast odstąpienie od realizacji obowiązków określonych w art. 36 k.p.a. miało na celu niewydłużanie czasu trwania postępowań.

Na 5 września 2018 r., tj. na dzień wejścia w życie ustawy o zmianie Uoo we właściwości **Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego** funkcjonowało 25 podmiotów posiadających pozwolenia obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie. Spośród nich 19 złożyło w wymaganym terminie wnioski o zmianę posiadanych decyzji, zawierające elementy określone w art. 14 ust. 1-3 ww. ustawy. Marszałek

¹⁷ Czas od wpływu wniosku do rozpatrzenia sprawy poprzez wydanie decyzji lub pozostawienia sprawy bez rozpatrzenia.

rozpatrzył osiem wniosków, wydając siedem decyzji (sześć zmieniających pozwolenia i jedną – zmieniającą zezwolenie) i jedną decyzję umarzającą postępowanie. Badanie 12 postępowań (11 niezakończonych i jednego, w wyniku którego wydano decyzję umarzającą postępowanie) wykazało m.in., że we wszystkich przypadkach Marszałek przesłał wnioskodawcom potwierdzenie przyjęcia wniosku, wystąpił o jego uzupełnienie i dodatkowe informacje dotyczące wytwarzania i przetwarzania przez nich odpadów. Wniosków o zmianę decyzji nie złożyło sześć podmiotów, przy czym dwa z nich złożyły wnioski o wygaszenie przyznanych im pozwoleń i zezwoleń. Marszałek w sierpniu 2021 r. wydał cztery decyzje wygaszające pozwolenia lub zezwolenia z dniem 6 marca 2020 r., zgodnie z art. 14 ust. 4 ww. ustawy, a w 2019 r. i 2020 r. dwie decyzje wygaszające zgodnie ze złożonymi wnioskami. Czas trwania niezakończonych postępowań (liczony od złożenia wniosku lub daty przekazania sprawy według właściwości) wynosił od 790 do 1786 dni¹⁸. Okres pomiędzy złożeniem wniosku, a wystosowaniem przez Marszałka pierwszego wezwania do jego uzupełnienia wynosił natomiast od 17 do 350 dni¹⁹. W postępowaniu, w wyniku którego wydano decyzję umarzającą, okres od dnia złożenia wniosku do wydania decyzji wyniósł 1056 dni, a pierwsze wezwanie do uzupełnienia wniosku wysłano po 268 dniach od jego złożenia. Badanie terminowości prowadzenia ww. 12 postępowań wykazało, że w przypadku 10 z nich występowały długie okresy niepodejmowania działań mających na celu załatwienie sprawy. Marszałek wielokrotnie informował wnioskodawców o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy ze względu na jej skomplikowany charakter i wyznaczał nowy termin jej załatwienia. Działania takie przedłużały termin postępowania nawet o 457 dni. Ponadto w sześciu niezakończonych postępowaniach czas od wpłynięcia wniosku o zmianę decyzji do wystosowania wezwania o jego uzupełnienie wynosił od 184 do 350 dni. Miało to wpływ na wydłużenie czasu załatwienia spraw, które, zgodnie z wymogiem art. 35 § 1 k.p.a., powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Z wyjaśnień wynikało, że w ww. okresach prowadzono szczegółową analizę merytoryczną złożonych wniosków. Tymczasem część z ww. postępowań dotyczyło wniosków złożonych przez przedsiębiorstwa prowadzące stacje demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, w przypadku których zakres zmian nie uzasadniał tak długich okresów prowadzenia analiz. Ponadto w przypadku ośmiu z ww. postępowań Marszałek nie zawsze realizował w latach 2020-2021 obowiązki wynikające z art. 36 k.p.a. Z wyjaśnień wynikało, że było to spowodowane brakami kadrowymi i związanym z tym dużym obciążeniem pracą pracowników Urzędu.

Na 5 września 2018 r., tj. na dzień wejścia w życie ustawy o zmianie Uoo we właściwości **Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego** funkcjonowało osiem podmiotów posiadających pozwolenia i zezwolenie obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie (siedem posiadających pozwolenie zintegrowane i jeden – zezwolenie na przetwarzanie odpadów). Wszystkie ww. podmioty złożyły w wymaganym terminie wnioski o zmianę posiadanych decyzji, zawierające elementy określone w art. 14 ust. 1-3 ww. ustawy. Po rozpatrzeniu ww. wniosków Marszałek w sześciu przypadkach dokonał zmian pozwoleń zintegrowanych, w jednym wydał decyzję udzielającą pozwolenia zintegrowanego (w związku z wygaszeniem na wniosek strony pozwolenia objętego zmianą), a w jednym – decyzję umarzającą postępowanie w sprawie zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie terminowości rozpatrywania badanych czterech ww. wniosków.

Na 5 września 2018 r., tj. na dzień wejścia w życie ustawy o zmianie Uoo we właściwości **Starosty** funkcjonowało 11 podmiotów posiadających pozwolenia i zezwolenie obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcenie (w tym sześć, do których stosowało się wyłączenia określone

¹⁸ Dla poszczególnych postępowań odpowiednio: 790, 1238, 1231, 1239 (trzy postępowania), 1240, 1241, 1242 (dwa postępowania) i 1786.

¹⁹ Dla poszczególnych postępowań odpowiednio: 17, 24, 108, 109, 184, 209, 266, 280, 282, 331 i 350 dni.

w art. 163 Uoo, a wśród nich pięć, dotyczących termicznego przetwarzania substancji, uznanych z dniem 6 września 2019 r. na podstawie art. 11 ust. 5 Uoo za produkt uboczny). Siedem z ww. podmiotów złożyło w wymaganym terminie wnioski o zmianę posiadanych decyzji, zawierające elementy określone w art. 14 ust. 1-3 ww. ustawy. Po rozpatrzeniu ww. wniosków Starosta w sześciu przypadkach wydał decyzje zgodne ze złożonymi wnioskami. W jednym przypadku sprawę przekazano do rozpatrzenia innemu organowi zgodnie z właściwością. Trzy z siedmiu objętych badaniem spraw rozpatrzono po upływie od 65 do 136 dni (po odliczeniu terminów i okresów wymienionych w art. 35 § 5 k.p.a.), tj. z naruszeniem art. 35 § 3 k.p.a., zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Z wyjaśnień wynikało, że głównymi przyczynami tego stanu były okresowe, nadmierne obciążenie pracownika odpowiedzialnego za ww. zadania, obowiązek zmian decyzji odpadowych (ok. 50 spraw w 2019 r. i 40 spraw w 2020 r.), a także nieobecność ww. pracownika spowodowana chorobą.

Prawidłowa realizacja zadań wynikających z konkluzji BAT

Konkluzję BAT opublikowano 3 grudnia 2019 r.²⁰. Zgodnie z art. 215 ust. 1 Poś 3 czerwca 2020 r. upłynął termin na przeprowadzenie przez marszałków i starostów analizy warunków obowiązujących do 3 grudnia 2019 r. pozwoleń zintegrowanych pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w konkluzji. W przypadku, gdy analiza wykazała konieczność zmiany pozwolenia ww. organy, zgodnie z art. 215 ust. 4 Poś były zobowiązane do:

- przekazania prowadzącemu instalację informacji o konieczności jej dostosowania do wymagań określonych w konkluzji w terminie nie dłuższym niż 4 lata od dnia publikacji konkluzji BAT (czyli do 3 grudnia 2023 r.),
- wezwania prowadzącego instalację do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia w terminie roku od dnia doręczenia wezwania, określając zakres tego wniosku (art. 215 ust. 8 Poś).

W decyzji o zmianie pozwolenia wydanej na ww. wniosek należało określić termin (nie dłuższy niż 4 lata od dnia publikacji konkluzji), dostosowania instalacji do nowych wymagań określonych w tej decyzji. Udzielając odstępstwa, o którym mowa w art. 204 ust. 2 Poś²¹ można było określić późniejszy termin dostosowania instalacji do nowych wymagań (art. 215 ust. 6 Poś).

Marszałkowie prawidłowo realizowali zadania wynikające z opublikowania konkluzji BAT wobec pozostających w ich właściwości podmiotów posiadających pozwolenia zintegrowane obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Na 3 grudnia 2019 r., tj. na dzień opublikowania konkluzji BAT funkcjonowało 15 takich podmiotów (siedem we właściwości Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, pięć we właściwości Marszałka Województwa Pomorskiego i trzy we właściwości Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego – we właściwości Starosty ww. podmioty nie funkcjonowały). Marszałkowie w terminie, tj. do 3 czerwca

²⁰ Dz. U. UE L z 3 grudnia 2019. Konkluzje odnoszą się m.in. do: unieszkodliwiania lub odzysku odpadów w spalarniach odpadów: a) innych niż niebezpieczne o wydajności przekraczającej 3 tony na godzinę; b) niebezpiecznych o wydajności przekraczającej 10 ton dziennie, unieszkodliwiania lub odzysku odpadów we współspalarniach odpadów: a) innych niż niebezpieczne o wydajności przekraczającej 3 tony na godzinę; b) niebezpiecznych o wydajności przekraczającej 10 ton dziennie, których głównym celem nie jest wytwarzanie produktów materialnych i w przypadku gdy spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: - spalane są wyłącznie odpady inne niż odpady określone w art. 3 pkt 31 lit. b) dyrektywy 2010/75/UE, - ponad 40% nominalnej mocy cieplnej pochodzi ze spalania odpadów niebezpiecznych, - spalane są zmieszane odpady komunalne, a także unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne, o wydajności przekraczającej 50 ton dziennie, obejmującego obróbkę żużli lub popiołów paleniskowych ze spalania odpadów oraz odzysku lub kombinacja odzysku i unieszkodliwiania, odpadów innych niż niebezpieczne o wydajności przekraczającej 75 ton dziennie, obejmującego obróbkę żużli lub popiołów paleniskowych ze spalania odpadów.

²¹ Zgodnie z tym przepisem w szczególnych przypadkach organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego może w pozwoleniu zintegrowanym zezwolić na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w jego ocenie ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne, o ile mają one zastosowanie.

2020 r. przeprowadzili analizy warunków wszystkich ww. pozwoleń pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w konkluzji BAT. W ich wyniku stwierdzili konieczność dostosowania do określonych w niej wymagań pozwoleń posiadanych przez 11 podmiotów. Wezwali 10 z ww. podmiotów do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwoleń (jeden z podmiotów z wnioskiem o zmianę pozwolenia, uwzględniającą wymogi konkluzji wystąpił wcześniej). Z wnioskami wystąpiło dziewięć podmiotów. Marszałkowie wydali siedem decyzji dostosowujących warunki pozwoleń do wymogów konkluzji BAT. Dwa wnioski były w trakcie rozpatrywania, a w stosunku do podmiotu, który nie złożył wniosku wszczęto postępowanie o cofnięcie pozwolenia na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 5 Poś (postępowanie, jako bezprzedmiotowe, umorzono z powodu wyłączenia przez podmiot instalacji i złożenia wniosku o wygaszenie dla niej pozwolenia).

**Opóźnienie
w wydaniu decyzji
dostosowującej
do konkluzji BAT**

Stwierdzono jednak opóźnienia w rozpatrywaniu jednej z ww. spraw przez Marszałka Województwa Pomorskiego, a także nierealizowanie w jej trakcie obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a.

Przykłady

Na 3 grudnia 2019 r., tj. na dzień opublikowania konkluzji BAT, we właściwości **Marszałka Województwa Pomorskiego** funkcjonowało pięć podmiotów, posiadających pozwolenia zintegrowane obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Marszałek w określonym przepisami terminie dokonał analizy warunków wszystkich ww. pozwoleń pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w konkluzji BAT, a następnie wezwał trzy podmioty do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwoleń. Podmioty te złożyły wnioski w wymaganym terminie (tj. w terminie roku od dnia doręczenia wezwań), a Marszałek je rozpatrzył wydając decyzje zmieniające pozwolenia. Badanie terminowości rozpatrywania jednego z ww. wniosków (wyniki badania terminowości rozpatrywania pozostałych dwóch wniosków zawarto w opisie prawidłowości realizowania przez Marszałków i Starostę zadań wynikających z ustawy o zmianie Uoo²²) – sprawy, którą prowadzono²³ przez 772 dni – wykazało, że w jej trakcie wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie jej bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 k.p.a., a podczas jej prowadzenia nie realizowano obowiązków wynikających z art. 36 k.p.a. Z wyjaśnień wynikało, że przyczynami opóźnień w prowadzeniu sprawy były m.in. przejście w drugiej połowie 2018 r. i w 2019 r. przez Marszałka znacznej części dotychczasowych kompetencji starostów w zakresie wydawania decyzji z zakresu gospodarki odpadami, zbieg realizacji bieżących zadań z zadaniami nałożonymi na Marszałka ustawą o zmianie Uoo i konkluzją BAT, pandemia oraz problemy z uzupełnieniem stanu etatowego pracowników zajmujących się m.in. gospodarką odpadami, co powodowało konieczność prowadzenia przez poszczególnych pracowników równolegle kilkudziesięciu postępowań. Natomiast odstąpienie od realizacji obowiązków określonych w art. 36 k.p.a. miało na celu niewyłużanie czasu trwania prowadzonych postępowań. NIK nie kwestionuje wskazanych w ww. wyjaśnieniach okoliczności, jednak przerwy w prowadzonych postępowaniach trwające dłużej niż miesiąc nie dają się pogodzić z wynikającą z art. 12 k.p.a. zasadą szybkości postępowania. Również wskazane w wyjaśnieniach okoliczności nie mogły stanowić podstawy do zaniechania realizacji obowiązków wynikających z przepisów art. 36 k.p.a. Obowiązki te wynikają wprost z ww. przepisów, a ustawodawca nie przewidział odstąpienia od ich realizacji ze wskazanych w wyjaśnieniach przyczyn.

Na 3 grudnia 2019 r., tj. na dzień opublikowania konkluzji BAT, we właściwości **Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego** funkcjonowały trzy podmioty, posiadające pozwolenia zintegrowane obejmujące procesy

²² Wnioski o zmiany tych pozwoleń dołączono do prowadzonych już postępowań o zmiany pozwoleń na podstawie art. 10 i art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie Uoo.

²³ Czas od wpływu wniosku do rozpatrzenia sprawy poprzez wydanie decyzji lub pozostawienia sprawy bez rozpoznania.

przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Marszałek w określonym przepisami terminie dokonał analizy warunków wszystkich ww. pozwoleń pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w konkluzji BAT. W wyniku tej analizy stwierdzono, że jeden z podmiotów posiadał pozwolenie wydane 24 czerwca 2019 r., dostosowane do wymogów określonych w konkluzji BAT. Pozwolenie posiadane przez drugi podmiot nie podlegało wymogom ww. konkluzji, natomiast trzeci podmiot wnioski o zmianę pozwolenia złożył w 2018 r., a postępowania w tej sprawie, uwzględniające wymogi ww. konkluzji, nie zakończono (m.in. z powodu rozbudowy wniosku o kolejną linię spalania odpadów i konieczności wyjaśnienia specjalistycznych informacji dotyczących funkcjonowania obu linii).

Na 3 grudnia 2019 r., tj. na dzień opublikowania konkluzji BAT, we właściwości **Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego** funkcjonowało siedem podmiotów, posiadających pozwolenia zintegrowane obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Marszałek w określonym przepisami terminie dokonał analizy warunków wszystkich ww. pozwoleń pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w konkluzji BAT, a następnie wezwał wszystkie siedem podmiotów do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwoleń. Sześć podmiotów złożyło wnioski w wymaganym terminie (tj. w terminie roku od dnia doręczenia wezwań). Marszałek rozpatrzył cztery wnioski, wydając decyzje zmieniające pozwolenia. Pozostałe dwa wnioski były w trakcie rozpatrywania. W stosunku do podmiotu, który nie złożył wniosku Marszałek wszczął postępowanie o cofnięcie pozwolenia zintegrowanego na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 5 Poś. Postępowanie umorzono z powodu wyłączenia przez podmiot instalacji i złożenia wniosku o wygaszenie dla niej pozwolenia.

5.2. KONTROLA I NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ PODMIOTÓW PRZETWARZAJĄCYCH ODPADY PRZEZ ICH TERMICZNE PRZEKSZTAŁCANIE

Skontrolowane organy administracji publicznej prawidłowo realizowały jedynie część zadań w zakresie kontroli i nadzoru nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. Trzy z czterech organów ochrony środowiska nie realizowały obowiązku przeprowadzania kontroli działalności obejmującej termiczne przekształcanie odpadów w całym okresie objętym kontrolą lub jego części. Wszyscy Marszałkowie rzetelnie, ale nieterminowo weryfikowali sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami. Stwierdzono przypadki niepodjęmowania działań w celu wyciągnięcia prawnych konsekwencji wobec nieterminowego złożenia tych sprawozdań lub ich korekt. Pięć organów administracji publicznej, które przeprowadzały kontrole podmiotów termicznie przekształcających odpady, właściwie realizowało obowiązki w tym zakresie. Uwagę zwraca jednak długość rozpatrywania wniosków o przeprowadzenie kontroli przed wydaniem lub zmianą zezwoleń i pozwoleń przez wszystkie WIOŚ. Organy administracji publicznej, które otrzymały zgłoszenia o nieprawidłowościach dotyczących ww. podmiotów, podejmowały prawidłowe działania w celu ich weryfikacji. Stwierdzono przypadki niewłaściwej realizacji zadań przez WIOŚ dotyczące m.in. niedysponowania bieżącymi informacjami o ww. podmiotach (w jednym WIOŚ), nieprzeprowadzania kontroli z wymaganą częstotliwością (w jednym WIOŚ) oraz niezachowania należytej staranności w monitorowaniu wykonania decyzji wstrzymujących działalność posiadacza odpadów (w dwóch WIOŚ).

5.2.1. URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE I STAROSTWO POWIATOWE W ELBLĄGU

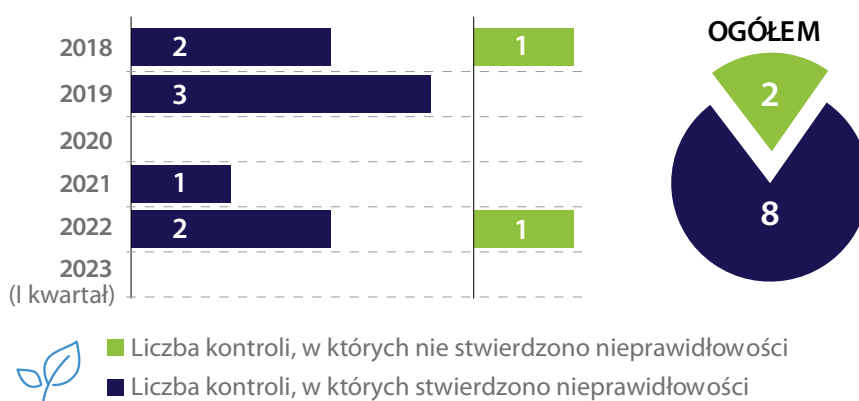
Nierealizowanie obowiązków kontrolnych

Jedynie Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego realizował w stosunku do podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie pozostających w jego właściwości wynikający z art. 379 Poś obowiązek kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie

środowiska przez cały okres objęty kontrolą. Marszałek Województwa Pomorskiego nie realizował tego obowiązku od 2019 r., a Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Starosta – przez cały okres objęty kontrolą. W efekcie ww. kontrolą objęto jedynie osiem (tj. 14,6%) z 55 podmiotów, posiadających w ww. okresie pozwolenia lub zezwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcenie i pozostających we własności ww. organów. W ww. ośmiu podmiotach zrealizowano 10 takich kontroli (wszystkie na podstawie planu kontroli – nie przeprowadzono kontroli pozaplanowej). O potrzebie przeprowadzania takich kontroli świadczy fakt, że w ośmiu (tj. w 80,0%) z nich stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wymogów określonych w wydanych tym podmiotom decyzjach.

Infografika nr 5

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez Marszałków Województw Warmińsko-Mazurskiego i Pomorskiego



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli.

Przykłady

W ośmiu z dziewięciu kontroli przeprowadzonych na podstawie art. 379 Poś przez upoważnionych przez **Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego** pracowników podległego mu Urzędu stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wymogów określonych w decyzjach. Dotyczyły one m.in. błędów w dokumentacji prowadzonej na potrzeby ewidencji odpadów (sześć kontroli), niewłaściwego magazynowania odpadów (pięć), realizowania procesów technologicznych niezgodnie z wymogami określonymi w decyzji (pięć), niezgodności i braków w sprawozdaniach o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (cztery) oraz przetwarzania niektórych odpadów bez wymaganego zezwolenia (dwie). O wynikach pięciu kontroli poinformowano WIOŚ i przekazano do jego dyspozycji kopie protokołów kontroli²⁴. W wyniku jednej kontroli wezwano przedsiębiorcę do niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości. W wyniku pozostałych dwóch kontroli (tego samego przedsiębiorcy) wszczęto, po uprzednim wezwaniu do niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości, postępowanie zakończone wydaniem decyzji o cofnięciu, bez odszkodowania, pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Przedsiębiorca odwołał się od tej decyzji do Ministra Klimatu i Środowiska, który uchylił decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia²⁵.

Marszałek Województwa Pomorskiego w 2018 r. przeprowadził na podstawie art. 379 Poś jedną kontrolę podmiotu przetwarzającego odpady przez ich termiczne przekształcenie pozostającego w jego własności. Kontrola

²⁴ W dwóch przypadkach WIOŚ przeprowadził kontrole, podczas których nie stwierdzono nieprawidłowości, w kolejnych dwóch – poinformował, że ze względu na dużą liczbę kontroli otrzymane informacje będą sukcesywnie weryfikowane podczas działań kontrolnych, a w jednym przypadku nie przekazał informacji o podjętych działaniach.

²⁵ Do zakończenia kontroli sprawa nie została zakończona.

obejmowała prowadzenie recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku odpadów opakowaniowych i wystawiania dokumentów DPO²⁶ i DPR²⁷. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości. W latach 2019-2023 (I kwartał) Marszałek nie planował i nie przeprowadzał kontroli takich podmiotów (w okresie tym we właściwości Marszałka funkcjonowało osiem podmiotów posiadających pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcenie).

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Starosta w objętym badaniem okresie nie planowali i nie przeprowadzali na podstawie art. 379 Poś kontroli podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie pozostających w ich właściwości (odpowiednio: osiem i 13 podmiotów).

W Urzędach Marszałkowskich Województw: Pomorskiego i Kujawsko-Pomorskiego oraz w Starostwie Powiatowym w Elblągu nierealizowanie obowiązku przeprowadzania ww. kontroli tłumaczono uznaniem za wystarczające sprawowanie nadzoru nad ww. podmiotami w inny sposób, m.in. przez uczestnictwo w kontrolach instalacji do przetwarzania i miejsc magazynowania odpadów przeprowadzanych na podstawie art. 41a Uoo przez WIOŚ w ramach postępowań administracyjnych, weryfikację wyników monitorowania procesów technologicznych, w tym okresowych pomiarów wielkości emisji, analizę i wykorzystanie wpływających informacji, dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych przez WIOŚ podczas kontroli ww. podmiotów przeprowadzanych na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji, a także nieodnotowaniem zgłoszeń, które wymagałyby podjęcia czynności kontrolnych w ww. podmiotach. Ponadto wskazywano m.in., że opisane wyżej działania podejmowane w ramach nadzoru mieszczą się w zakresie sprawowania kontroli, o której mowa w art. 379 Poś (**Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego**), prowadzenie kontroli w ww. zakresie jest głównym zadaniem ustawowym Inspekcji Ochrony Środowiska, która posiada odpowiednie zaplecze techniczne umożliwiające przeprowadzanie badań w celu oceny prawidłowości funkcjonowania instalacji (**Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego**), czy też na nieokreślenie w przepisach Poś częstotliwości takich kontroli (**Starostwo Powiatowe w Elblągu**).

Tymczasem podejmowanie działań, wynikających z prowadzonych postępowań administracyjnych, a także analiza i wykorzystanie wpływających informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych przez WIOŚ oraz wyników monitorowania procesów technologicznych, w tym okresowych pomiarów wielkości emisji nie zmienia faktu, że w stosunku do podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie obowiązku sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska wynikającego z przepisów art. 379 Poś nie realizowano. O potrzebie przeprowadzania takich kontroli świadczą chociażby opisane wyżej wyniki kontroli przeprowadzonych przez upoważnionych przez **Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego** pracowników podległego mu Urzędu, a także fakt, że z przekazanych przez WIOŚ do **Marszałków Województw Pomorskiego i Kujawsko-Pomorskiego**, a także do **Starosty** informacji wynikało, że w działalności 12 z 28 ww. podmiotów funkcjonujących na terenie właściwości tych organów (sześciu na osiem podmiotów na terenie właściwości Marszałka Województwa Pomorskiego, dwóch na dziewięć podmiotów na terenie właściwości Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, czterech na 11 podmiotów na terenie właściwości Starosty) wystąpiło szereg nieprawidłowości stwierdzonych przez te organy w trakcie kontroli realizowanych na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji. Z kolei liczba i wyniki kontroli przeprowadzonych na podstawie art. 379 Poś przez upoważnionych przez **Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego** pracowników podległego mu Urzędu świadczą o tym, że realizacja ww.

²⁶ Dokument potwierdzający inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych.

²⁷ Dokument potwierdzający recykling odpadów opakowaniowych.

**Rzetelne
i prawidłowe
przeprowadzanie
kontroli**

obowiązku przez wskazane w tym przepisie organy jest możliwa i okazała się skuteczna. Ponadto ustawodawca w art. 379 ust. 1 Poś, posługując się sformułowaniem „sprawują”, w sposób jednoznaczny i kategoriyczny nałożył obowiązek sprawowania kontroli m.in. na marszałków województw i starostów w zakresie wszystkich spraw objętych ich właściwością. Jednocześnie, realizacja tego obowiązku nie została uzależniona od wystąpienia jakichkolwiek innych przesłanek, w tym ewentualnych zdarzeń na instalacjach do termicznego przetwarzania odpadów, czy też od kontroli sprawowanej przez inne organy. Powyższy obowiązek polega na przeprowadzaniu kontroli, czyli badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem, którym w tym przypadku są prawnie określone wymogi ochrony środowiska, oraz dokonaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny²⁸.

Badanie dokumentacji dwóch z ośmiu ww. postępowań kontrolnych, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości, przeprowadzonych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego wykazało, że postępowania te przeprowadzono rzetelnie i zgodnie z przepisami.

Przykład

W obu przypadkach wytypowanie podmiotu do kontroli nastąpiło na podstawie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, przeprowadzający kontrolę posiadali upoważnienia wydane przez Marszałka, kontrole poprzedzono przesłaniem przedsiębiorcom, zgodnie z wymogami art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁹, zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli z wykazem dokumentów niezbędnych do jej przeprowadzenia, czynności kontrolne udokumentowano protokołami, które przekazano WIOŚ (odpowiednio po dwóch i sześciu miesiącach po ich podpisaniu). W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości³⁰, a w jednym przypadku uzyskano od kontrolowanego odpowiedź na uwagi i wnioski zawarte w protokole kontroli z informacją o usunięciu nieprawidłowości lub działaniach podjętych w celu ich usunięcia. W jednym przypadku WIOŚ przekazał Marszałkowi informację o niestwierdzeniu nieprawidłowości w wyniku własnego postępowania kontrolnego, a w drugim poinformował Marszałka, że z uwagi na dużą liczbę prowadzonych kontroli, wskazane przez Marszałka informacje „będą sukcesywnie weryfikowane podczas działań kontrolnych, prowadzonych w ramach posiadanych kompetencji”.

**Problemy
z funkcjonalnością
BDO**

Urzędy marszałkowskie nie były w stanie zagregować w oparciu o BDO danych o wszystkich funkcjonujących na terenie swojej właściwości miejscowej podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie (z urzędu posiadają dane o podmiotach, którym odpowiednie pozwolenia lub zezwolenia wydał marszałek, nie posiadają natomiast narzędzia umożliwiającego wygenerowanie danych o podmiotach, którym ww. decyzje wydali starostowie lub regionalni dyrektorzy ochrony środowiska – do chwili

²⁸ Komentarz do ustawy Prawo ochrony środowiska Marka Górskiego, Warszawa 2014 r. str. 979-980.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

³⁰ W wyniku jednej kontroli stwierdzono m.in., że: wstępne przetwarzanie złomu odbywało się bez wymaganej decyzji, zakład nie posiadał aktualnego pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie do miejskiej kanalizacji deszczowej mieszaniny odcieków wodnych oraz wód opadowych i roztopowych, na niektórych formularzach przyjęcia nie określono rodzaju produktu, z którego powstał odpad, źródła pochodzenia i danych potwierdzających tożsamość osoby go przekazującej, błędnie określono kod odpadów przekazywanych podmiotowi zewnętrznemu, usuwanie płynów eksploatacyjnych odbywało się na zewnątrz hal demontażu, niezgodnie z wymogami określonymi w przepisach, czynniki chłodnicze z pojazdów w 2017 r. nie były usuwane przez uprawnione podmioty oraz nie zaewidencjonowano wytwarzania odpadu o kodzie 14 06 01, co mogło świadczyć o uwalnianiu do atmosfery gazów cieplarnianych, nie wykazano wytwarzania wielu rodzajów odpadów, w tym niebezpiecznych, w części kart przekazania odpadów nie wskazano procesu przetwarzania, a odpady zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego magazynowano na placu, niezgodnie z przepisami. W wyniku drugiej kontroli stwierdzono m.in. brak ewidencji odpadu o kodzie 16 01 20 (szkło) ujętego w sprawozdaniu za 2018 r., niewykazanie wytwarzania wielu rodzajów odpadów, w tym niebezpiecznych, zanieczyszczenie podłogi w hali demontażu substancjami ropopochodnymi, co świadczyło o nieprawidłowym prowadzeniu osuszania pojazdów i brak wpisu w rejestrze.

obecnej udostępniono marszałkom jedynie narzędzie pozwalające na weryfikację przez pracowników urzędów wniosków o wpis do rejestru i wniosków aktualizacyjnych). Dane w tym zakresie udało się pozyskać jedynie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, dzięki prowadzeniu w tym Urzędzie podwójnej ewidencji – obok BDO również funkcjonującego do końca 2019 r. wojewódzkiego systemu odpadowego.

Wprawdzie Rejestr BDO, dostępny pod adresem internetowym, teoretycznie umożliwia każdemu użytkownikowi tej strony samodzielne wyszukiwanie podmiotów według działów związanych z rodzajem działalności, którą prowadzą (w przypadku posiadania decyzji związanej z gospodarką odpadami podmioty są wpisywane w ramach działu XI Rejestru), a także filtrowanie wyszukiwania podmiotów wpisanych aktualnie do Rejestru m.in. według kodu odpadów lub procesu (R lub D) przetwarzania odpadów, to jednak wyniki wyszukiwania na stronie www.bdo.mos.gov.pl nie odpowiadały ustaleniom kontroli w urzędach marszałkowskich w zakresie podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przetwarzanie odpadów. Wyszukiwarka na przykład wskazuje, że w województwach pomorskim i warmińsko-mazurskim nie funkcjonują podmioty przetwarzające odpady w procesie D10, a w województwie kujawsko-pomorskim funkcjonuje jeden taki podmiot. Tymczasem wyniki kontroli w ww. urzędach wskazują, że liczba takich podmiotów, posiadających pozwolenia lub zezwolenia wydane tylko przez marszałków ww. województw jest większa. Świadczy to, że dane ujęte w Rejestrze BDO, prowadzonym przez Marszałków, nie odzwierciedlają stanu faktycznego, a jego wpisy są niekompletne.

BDO umożliwia wskazanie w Dziale XI informacji o uzyskanej przez podmiot decyzji również w zakresie instalacji, w tym o rodzaju stosowanego procesu odzysku, kodu przetwarzanych odpadów lub mocy przerobowej instalacji (informacje te uzupełniane są w momencie wpisu podmiotu do Rejestru lub we wniosku aktualizacyjnym), a zgodnie z art. 51 ust. 1 Uoo za wpisanie podmiotu z urzędu do Rejestru na podstawie wydanej przez organ decyzji odpowiada marszałek. Na podstawie art. 80 ust. 1 Uoo marszałek jest też obowiązany do prowadzenia i aktualizacji BDO, w tym również Rejestru. Jednak stan faktyczny wskazuje, że dokonane wpisy nie są w ww. zakresie kompletne. W tej sytuacji chcąc uzyskać ww. dane z BDO pracownicy urzędów marszałkowskich musieliby przeprowadzić akcję weryfikacji prawidłowości i kompletności dokonanych do tej pory wpisów, albo uzyskać dane w ww. zakresie na podstawie funkcjonujących w BDO sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami. Nie dysponują jednak możliwością generowania raportów i zestawień na podstawie ww. sprawozdań.

W sprawie polepszenia funkcjonalności BDO marszałkowie praktycznie od początku wprowadzenia tego systemu występowali do właściwego ministra, bez zadowalających efektów. W trakcie kontroli uzyskano m.in. dwa stanowiska Konwentu Marszałków RP, przekazane Ministrowi Klimatu i Środowiska 7 kwietnia 2022 r. (w sprawie konieczności wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu BDO w zakresie sprawozdawczości komunalnej) i 21 września 2022 r. (w sprawie funkcjonowania modułu sprawozdawczości w BDO). W stanowiskach tych Konwent wystąpił do Ministra m.in. o pilne wprowadzenie wskazanych zmian w zakresie funkcjonalności BDO i utworzenie narzędzi ułatwiających korzystanie z BDO (stanowisko z 7 kwietnia 2022 r.) oraz m.in. o umożliwienie generowania raportów i zestawień, w tym m.in. zestawień podmiotów posiadających stosowne decyzje (stanowisko z 21 września 2022 r.).

Powyższą sytuację potwierdzają również wyniki kontroli nr P/20/045 „Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów”. W informacji o wynikach tej kontroli oceniono m.in., że utworzona przez Ministra struktura informatyczna na potrzeby gromadzenia i weryfikacji danych z zakresu gospodarki odpadami – bez kluczowych dla użytkownika funkcjonalności – utrudniała, a nawet uniemożliwiała organom administracji publicznej prowadzenie skutecznego

monitorowania stanu tej gospodarki, a także składania rzetelnych sprawozdań z realizacji celów określonych w ustawach. Pomimo wprowadzania w urzędach marszałkowskich decyzji do rejestru podmiotów wprowadzających produkty (stanowiącego integralny element BDO) nie było możliwości wygenerowania raportu w tym zakresie, a jednostki administracji publicznej nie miały możliwości korzystania z danych gromadzonych w BDO na potrzeby monitorowania rynku odpadów. W BDO niemożliwe było m.in. eksportowanie danych z systemu i raportowanie o liczbie poszczególnych rodzajów działalności. W związku z powyższym NIK wniosła do Ministra Klimatu i Środowiska m.in. o zapewnienie w BDO kompletności danych oraz wdrożenie w niej funkcjonalności, umożliwiających ustalenie i monitorowanie m.in. liczby poszczególnych rodzajów działalności w odniesieniu do liczby złożonych sprawozdań oddzielnie dla wytwarzania, zbierania, czy przetwarzania, a także liczby podmiotów prowadzących działalność z zakresu gospodarki odpadami z podziałem na poszczególne kategorie. Minister Klimatu i Środowiska w złożonym 26 sierpnia 2022 r. stanowisku do ww. informacji m.in. nie podzielił oceny NIK dotyczącej ograniczonego dostępu przez organy administracji publicznej do BDO, braku możliwości korzystania przez jednostki administracji publicznej z danych gromadzonych w BDO na potrzeby monitorowania rynku odpadów oraz braku w BDO niektórych funkcjonalności. Prezes NIK w opinii do ww. stanowiska z 17 listopada 2022 r. wskazał m.in., że w art. 79 Uoo ustawodawca precyzyjnie określił, że BDO ma służyć gromadzeniu danych z zakresu gospodarki odpadami, nakładając jednocześnie na użytkowników BDO oraz organy państwowe szereg obowiązków. M.in. w art. 80 ust. 1 i 2 tej ustawy zobowiązał marszałka do prowadzenia i aktualizacji BDO, w tym rejestru, oraz do weryfikacji danych zawartych w BDO. Tymczasem brak podstawowych funkcjonalności z zakresu generowania raportów, eksportu danych, czy ustalenia podstawowych danych, takich jak liczba i rodzaj działalności, uniemożliwiał prawidłowe wykonywanie ustawowych zadań. Identyfikowane w trakcie kontroli problemy polegały m.in. na tym, że rejestr nie dawał żadnych możliwości raportowania wg danych, gdyż np. decyzje wprowadzane były do systemu wyłącznie w formie skanów. W BDO brak było również m.in. modułu raportowania i importowania danych z rejestru do plików WORD, EXCEL, pdf, XML, możliwości wygenerowania danych z BDO na wskazany dzień. BDO nie mógł więc służyć jako baza danych, na podstawie której marszałkowie mają możliwość przygotowania dokumentów strategicznych, czy choćby udostępniania informacji o środowisku. Dane, o których mowa w art. 79 Uoo oraz informacje, które nie mogły być umieszczone w BDO, gromadzono w innych bazach danych i systemach oraz w dodatkowych rejestrach utworzonych przez pracowników urzędów marszałkowskich w programach MS Word i MS Excel, co obciążało urzędy dodatkowymi kosztami. Prezes NIK podtrzymał również ustalenie, że jednostki administracji publicznej nie miały możliwości monitorowania rynku gospodarki odpadami z wykorzystaniem BDO.

Przykłady

Marszałek Województwa Pomorskiego nie posiadał danych o wszystkich funkcjonujących na terenie województwa podmiotach, które posiadały w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą zezwolenia lub pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Marszałek posiadał jedynie informacje dotyczące ww. podmiotów, dla których wydawał stosowne pozwolenia lub zezwolenia. Z wyjaśnień wynikało m.in., że:

- kopie decyzji dotyczących gospodarowania odpadami, wydawane przez właściwe organy i przekazywane do Marszałka na podstawie art. 80 ust. 3 i 4 Uoo, są umieszczane w utworzonej 24 stycznia 2018 r. BDO, której integralną część stanowi Rejestr;
- dane o liczbie wszystkich podmiotów funkcjonujących na terenie właściwości Marszałka są więc zawarte w BDO, jednak z powodu braku podstawowego narzędzia analizy danych czyli modułu raportowego, Urząd nie ma technicznej możliwości wygenerowania informacji zawartych w BDO lub Rejestrze;

- zdaniem Urzędu organy administracji publicznej nie dysponują wystarczającymi narzędziami informatycznymi do monitorowania i nadzorowania rynku odpadów poużytkowych. Znacząco utrudnia to monitorowanie stanu gospodarki odpadami, prowadzenie analiz i identyfikowanie problemów tej gospodarki. Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie dostarczyło Marszałkowi modułu raportowego pozbawiając go możliwości samodzielnego generowania raportów z danymi dla województwa. Jedynie Ministerstwo i wskazany przez nie podmiot administrujący systemem (Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, dalej: „Instytut”), mają możliwości generowania z BDO danych w formie raportów. Problemy związane z funkcjonowaniem BDO zgłaszano do Ministerstwa oraz Instytutu. Jednak niewiele z uwag i sugestii uwzględniono. Na spotkaniach z przedstawicielami Ministerstwa i Instytutu (8 października i 5 listopada 2021 r., 11 stycznia 2022 r.) poruszano problem dostępności do modułu raportowego. Minister Klimatu i Środowiska:
 - 13 września 2021 r. zapewnił, że w ramach realizowanego Modułu Raportowego umożliwiające zostanie generowanie raportów z BDO. Informacja o wdrożeniu miała zostać udostępniona na stronie internetowej <https://bdo.mos.gov.pl/> – nie udostępniono takiej informacji;
 - 22 czerwca 2022 r. informował, że Moduł Raportowy uruchomiono. Jednak dotyczy on wyłącznie części rejestrowej BDO i pozwala tylko na wygenerowanie danych dotyczących ilości złożonych wniosków. Informacje te nie wnoszą żadnych merytorycznych danych dotyczących monitorowania czy funkcjonowania systemu gospodarki odpadami na terenie województwa. W ww. piśmie Minister poinformował, że system będzie uzupełniany o moduł raportowy dotyczący informacji zawartych w sprawozdaniach – do dzisiaj nie ma takiej informacji;
- Urząd wielokrotnie informował Ministerstwo o problemach wynikających z braku ww. funkcjonalności. Ponadto wskazywał m.in. na zbyt wysoki stopień skomplikowania sprawozdań, zastosowanie sformułowań zbyt trudnych dla przedsiębiorców, mało przyjazny, nieczytelny i nieintuicyjny interfejs oraz zamieszczenie na stronie internetowej zbyt obszernych instrukcji do obsługi BDO, które nie są ułatwieniem dla użytkowników. M.in.: 20 grudnia 2019 r. przekazano Ministrom Klimatu i Rozwoju oraz Dyrektorowi Instytutu uwagi i obawy związane z uruchomieniem aktualizacji BDO bez wcześniejszego uprzedzenia, co skutkowało usunięciem części wniosków roboczych, brakiem możliwości wprowadzania wniosków aktualizacyjnych oraz wpisywania podmiotów przez Marszałka z urzędu; 2 stycznia 2020 r. skierowano do Ministra Klimatu i Dyrektora Instytutu pismo w sprawie braku możliwości realizowania wniosków aktualizacyjnych; 24 lipca 2020 r. skierowano do ww. podmiotów pismo w sprawie przekazania testowego modułu sprawozdawczego oraz braku informacji o wprowadzonych decyzjach dotyczących gospodarowania odpadami; 16 września 2022 r. skierowano do Ministra pismo w sprawie udostępnienia informacji o środowisku, wskazując na brak możliwości tworzenia przez Marszałka raportów z danych zawartych w BDO;
- BDO jest głównym źródłem informacji pozwalającym marszałkom na bieżące analizowanie sytuacji w zakresie gospodarki odpadami. Jest to istotne, zwłaszcza w zakresie pełnionej przez nich roli gospodarzy regionu. Marszałkowie mają obowiązek przygotowania planów gospodarki odpadami, sprawozdań z wykonania planów, a przez ograniczony dostęp do BDO zostali pozbawieni narzędzi umożliwiających należyte wykonanie tych obowiązków. Niezrozumiała oraz nieakceptowana jest sytuacja, w której chcąc pozyskać informacje zgromadzone w BDO marszałkowie muszą zwracać się z pisemną prośbą do Ministra;
- Ministerstwo wielokrotnie zapewniało, że moduł raportowy będzie udostępniony urządzeniom marszałkowskim, jednak Marszałkowi nie przekazano tego modułu. W tej sytuacji weryfikacja danych prowadzona w urzędach marszałkowskich sprowadza się do czynności wyłącznie

technicznej. Rzetelne dane, niezbędne do sporządzenia wojewódzkich planów gospodarki odpadami, sprawozdań z realizacji tych planów czy też udostępniania informacji o środowisku, marszałkowie mogą czerpać ze zweryfikowanych sprawozdań podmiotów w zakresie sprawozdawczości komunalnej, sprawozdawczości wytwórców odpadów, jak i sprawozdawczości produktowej, jedynie przez wejście w każde sprawozdanie z osobna i ręczne kopiowanie danych w nich zawartych, ponieważ BDO uniemożliwia wygenerowanie zbiorczych danych z poszczególnych typów sprawozdań, w formie czytelnego raportu np. w dokumencie Excel lub Word.

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego również nie posiadał danych o wszystkich funkcjonujących na terenie województwa podmiotach, które posiadały w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą zezwolenia lub pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Marszałek posiadał jedynie informacje dotyczące ww. podmiotów, dla których wydawał stosowne pozwolenia lub zezwolenia. Z wyjaśnień wynikało m.in., że: od początku funkcjonowania BDO (od 24 stycznia 2018 r.) marszałkowie nie mają możliwości generowania raportów zawierających dane znajdujące się w rocznych sprawozdaniach lub we wprowadzanych do BDO decyzjach wydawanych przez inne organy. W związku z tym Marszałek nie może stwierdzić z całą pewnością, iż na terenie województwa nie funkcjonują spalarnie inne, niż te posiadające decyzje Marszałka. Funkcjonalności systemu BDO nie były i nadal nie są wystarczające, aby możliwe było prawidłowe i rzetelne wykonywanie obowiązków nałożonych na marszałków. W latach 2018-2023 wielokrotnie zgłaszano uwagi i propozycje do funkcjonowania systemu BDO za pomocą m.in. korespondencji mailowej z Instytutem, korespondencji z Ministerstwem Klimatu i Środowiska oraz poprzez zgłaszanie uwag w trakcie spotkań z przedstawicielami ww. instytucji. Zakres zgłaszanych uwag dotyczył szeroko rozumianej funkcjonalności systemu BDO. Obecnie nadal brak jest możliwości raportowania danych wprowadzanych przez podmioty do systemu BDO, co uniemożliwia m.in. udostępnianie informacji o środowisku oraz tworzenie strategicznych dokumentów dotyczących gospodarki odpadami na terenie województwa.

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie działań podjętych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w celu wprowadzenia w BDO funkcjonalności umożliwiającej urzędowi marszałkowskiemu agregację danych, znajdujących się we wprowadzanych do BDO decyzjach oraz sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami³¹ wynika, że w celu umożliwienia użytkownikom generowania danych z BDO wykonano moduł raportowy, na który składają się dwa narzędzia: hurtownia danych oraz raporty predefiniowane (które będą sukcesywnie uzupełniane). W przypadku pierwszego elementu modułu raportowego tj. hurtowni danych jest to narzędzie zewnętrzne, które umożliwia generowanie dowolnych zestawień danych z poszczególnych modułów. Obecnie z tego narzędzia korzysta Ministerstwo Klimatu i Środowiska za pośrednictwem Instytutu oraz Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Natomiast w celu implementacji narzędzia wewnętrznego w ramach systemu BDO, które umożliwiłoby m.in. organom wskazanym w art. 83 ust. 1 Uoo (w tym marszałkom województw), samodzielne generowanie określonych zestawień na podstawie danych z BDO, Ministerstwo Klimatu i Środowiska dokonało analizy informacji gromadzonych w ww. bazie w poszczególnych modułach, a następnie zdefiniowało warunki i zakres dla poszczególnych raportów predefiniowanych, które następnie zostały pogrupowane ze względu na ich ważność i priorytet wdrażania. W związku z powyższym produkcyjne wdrażanie ww. raportów predefiniowanych w ramach modułu raportowego rozpoczęto od 1 stycznia 2022 r. przez udostępnienie marszałkom województw, którzy odpowiadają za rozpatrywanie i obsługę w Systemie wniosków rejestrowych BDO, raportów umożliwiających

³¹ Pismo nr BKA-RI.082.6.2023.MB z 15 listopada 2023 r.

agregację statystycznych danych dotyczących rodzaju, statusu i ilości obsługiwanych wniosków. Według stanu na koniec III kwartału 2023 r. do wdrożenia w BDO przygotowano 86 innych raportów predefiniowanych, wykorzystujących dane z poszczególnych modułów (rejestrowego, ewidencji odpadów, sprawozdawczego). Jednak ich produkcyjne wdrożenie w BDO, a tym samym udostępnienie do korzystania m.in. przez marszałków możliwe będzie po wzmocnieniu infrastruktury informatycznej wykorzystywanej przez tę bazę. W tym celu, po uzyskaniu dodatkowych środków, ogłoszono postępowanie na zakup siedmiu serwerów na potrzeby BDO. Według stanu na dzień udzielenia odpowiedzi postępowanie zostało rozstrzygnięte. Dwa serwery (o podwyższonych parametrach) planowano przeznaczyć do wykorzystania w celu wdrożenia w Systemie BDO raportów predefiniowanych w ramach Modułu Raportowego.

**Niekompletne dane
o zobowiązanych
do złożenia
sprawozdań**

Do składania Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2018-2022 zobowiązanych było 70 podmiotów prowadzących działalność na podstawie zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie (za 2018 r. i 2019 r. po 62 podmioty, za 2020 r. – 59 podmiotów, za 2021 r. – 50 podmiotów i za 2022 r. – 47 podmiotów), z tego 21 podmiotów, którym decyzje wydał Marszałek i 49 podmiotów, którym decyzje wydały inne organy (starostowie, prezydenci miast lub wojewoda). Marszałkowie Województw Kujawsko-Pomorskiego i Pomorskiego nie posiadali danych o zobowiązanych do składania sprawozdań podmiotach prowadzących działalność na podstawie zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie, wydanych przez inne organy. Do składania im ww. sprawozdań było zobowiązanych w latach 2018-2020 po osiem podmiotów, a w latach 2021-2022 (odpowiednio) osiem i siedem podmiotów prowadzących tę działalność na podstawie decyzji wydanych przez tych Marszałków.

**Brak działań wobec
nieterminowego
złożenia sprawozdań**

Z obowiązku terminowego złożenia sprawozdań Marszałkom Województw Kujawsko-Pomorskiego i Pomorskiego wywiązały się wszystkie ww. podmioty. Natomiast Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego otrzymał po terminie sprawozdania za rok: 2018 – od 13 podmiotów (w tym 11 złożonych bez wezwania do złożenia sprawozdania i dwa po wystosowaniu takiego wezwania), 2019 – od siedmiu podmiotów (wszystkie bez wezwania), 2020 – od czterech podmiotów (wszystkie bez wezwania) i 2021 – od jednego podmiotu (bez wezwania). Marszałek nie podjął działań w celu wyciągnięcia prawnych konsekwencji (zgodnie z art. 180a Uoo niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 76 ww. ustawy podlega karze grzywny) wobec tych podmiotów, w tym wobec pięciu z nich, które złożyły sprawozdania z największym opóźnieniem (wynoszącym od 24 do 138 dni).

Przykład

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie podjął działań w celu wyciągnięcia prawnych konsekwencji wynikających z art. 180a Uoo wobec podmiotów posiadających decyzje obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, które nieterminowo złożyły roczne sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu opadami. Największe opóźnienia w złożeniu sprawozdań (od 24 dni do 138 dni po terminie określonym w art. 76 ust. 1 i 237ea ust. 2 tej ustawy) wystąpiły w przypadku pięciu podmiotów. Jeden z nich podmiotów złożył sprawozdania za lata 2018, 2019 i 2020 po (odpowiednio) 74, 48 i 138 dniach. W przypadku pozostałych opóźnienia wyniosły: 24, 40, 46 i 53 dni. Z wyjaśnień wynikało, że informowanie WIOŚ lub policji w celu wymierzenia grzywny za złożenie sprawozdania po terminie, często w wyniku niewiedzy spowodowanej ogromem i zawilocią przepisów z zakresu ochrony środowiska oraz niską jakością systemu BDO, byłoby naruszeniem zasady proporcjonalności i postępowania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. Działania prowadzące do nałożenia sankcji finansowych stosowane są w stosunku do podmiotów, które uchylają się od wykonywania

Rzetelna weryfikacja sprawozdań

obowiązków. Wskazano również na brak „mocy przerobowych” w ww. zakresie. Zdaniem NIK, zgodnie z art. 33 §1 i §2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń³², ocena stopnia społecznej szkodliwości czynu, z uwzględnieniem celu wymierzonej kary oraz uwzględnienie okoliczności popełnienia wykroczenia zagrożonego karą grzywny należy do właściwości organu orzekającego.

Marszałkowie zapewnili rzetelną weryfikację składanych sprawozdań. Badanie prawidłowości weryfikacji dobranych celowo 12 sprawozdań (czterech w każdym z Urzędów Marszałkowskich) nie wykazało nieprawidłowości.

Przykłady

Dane wykazane w dobranych celowo do badania czterech zweryfikowanych przez pracowników **Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego** sprawozdaniach w zakresie rodzajów (kodów) odpadów i ilości przetwarzanych odpadów były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach zezwalających na ich termiczne przekształcanie³³ (w sprawozdaniach wykazano przekształcanie odpadów o kodach i w limitach wynikających z decyzji).

Objęte badaniem w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego** cztery roczne sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami³⁴ zostały złożone w wymaganym terminie. Wykazane w sprawozdaniach rodzaje (kody) i ilości odpadów przetwarzanych w instalacjach były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach.

Brak działań wobec nieterminowego złożenia korekty sprawozdania

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowych wpisów Marszałkowie wzywali podmioty do składania korekt sprawozdań. W latach 2018, 2020 i 2021 wystosowano wezwania do złożenia korekt 61 (tj. 35,9%) sprawozdań, spośród 170 sprawozdań złożonych w ww. okresie. Stwierdzono jednak przypadki niepodjęcia przez Marszałków Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego działań w celu wyciągnięcia konsekwencji wynikających z art. 180a Uoo wobec podmiotów, które złożyły korekty sprawozdań po upływie terminu na ich złożenie. Przyczynami wezwań do złożenia korekt ww. sprawozdań były m.in.: błędne określanie strumienia odpadów, niepodłączenie pełnomocnictwa z opłatą skarbową, niewypełnienie, niepełne wypełnienie lub niewłaściwe wypełnienie poszczególnych działów, niewskazanie odpadów o określonym kodzie, błędne nazwy instalacji.

Przykłady

Marszałek Województwa Pomorskiego nie podjął działań w celu ukarania na podstawie art. 180a w związku z art. 77 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Uoo przez właściwy organ podmiotu, który złożył korektę ww. sprawozdania za 2020 r. po upływie 407 dni od daty upływu czternastodniowego terminu na jej złożenie, wynikającego z art. 77 ust. 2 Uoo. Z wyjaśnień wynikało, że korekta dotyczyła jedynie błędnej nazwy instalacji zamieszczonej w dziale I, co należałoby zakwalifikować jako oczywistą omyłkę, która nie miała wpływu na treść sprawozdania i jego zakres, celem nadrzędnym weryfikacji jest poprawnie złożone sprawozdanie, natomiast sankcja (kara grzywny) nie spowoduje poprawienia błędów w sprawozdaniu. Zdaniem NIK znamiona strony przedmiotowej czynu określonego w ww. przepisach wyczerpuje samo niezłożenie w określonym terminie korekty sprawozdania, bez względu na jakiegokolwiek skutki lub przyczyny wezwania do złożenia korekty (jest to wykroczenie formalne). Przesłanki, na które powołano się w wyjaśnieniach można brać pod uwagę przy wymierzaniu kary, a nie podjęciu działań w celu jej wymierzenia. Kierować się nimi może organ uprawniony do orzekania o karze, a nie Marszałek.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 211.

³³ Dwa pozwolenia na wytwarzanie odpadów obejmujące termiczne przekształcanie odpadów (sprawozdania za 2020 r. i 2022 r.) i pozwolenie zintegrowane obejmujące termiczne przekształcanie odpadów (sprawozdania za 2020 r. i 2022 r.).

³⁴ Dwa sprawozdania podmiotu posiadającego pozwolenie zintegrowane (za 2018 r. i 2021 r.) i dwa podmiotu posiadającego zezwolenie na przetwarzanie odpadów (za 2018 r. i 2021 r.).

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego nie podjął działań w celu wyciągnięcia konsekwencji wynikających z art. 180a Uoo wobec czterech podmiotów prowadzących termiczne przekształcanie odpadów po złożeniu przez nie korekt sprawozdań o gospodarowaniu odpadami (po dwa sprawozdania za 2019 r. i 2021 r. i jedno za 2020 r.) po terminie określonym w wystosowanym do nich wezwaniu o dokonanie korekty. Przekroczenia tego terminu wynosiły od 26 do 112 dni. Z wyjaśnień wynikało, że informowanie WIOŚ lub policji w celu wymierzenia grzywny za złożenie sprawozdania po terminie, często w wyniku niewiedzy spowodowanej ogromem i zawilnością przepisów z zakresu ochrony środowiska oraz niską jakością systemu BDO, byłoby naruszeniem zasady proporcjonalności i postępowania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. Działania prowadzące do nałożenia sankcji finansowych stosowane są w stosunku do podmiotów, które uchylają się od wykonywania obowiązków. Wskazano również na brak „mocy przerobowych” w ww. zakresie. Zdaniem NIK, zgodnie z art. 33 §1 i §2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, ocena stopnia społecznej szkodliwości czynu, z uwzględnieniem celu wymierzonej kary oraz uwzględnienie okoliczności popełnienia wykroczenia zagrożonego karą grzywny należy do właściwości organu orzekającego.

Nieterminowa weryfikacja sprawozdań

Marszałkowie nie zapewnili terminowej realizacji wynikającego z art. 77 ust. 1 Uoo obowiązku weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, składanych za lata 2018, 2020 i 2021 przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcenie (do 30 września roku następnego). Jedynie 99 ze 170 sprawozdań złożonych przez te podmioty za ww. lata zweryfikowano w terminie. Po upływie terminu Marszałkowie zweryfikowali 71 (tj. 41,8%) złożonych sprawozdań, a opóźnienia weryfikacji sięgnęły w skrajnym przypadku 686 dni.

Przykłady

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego:

- średnio pomiędzy złożeniem sprawozdań za lata 2018, 2020, 2021 i 2022, a ich weryfikacją upłynęło (odpowiednio) 338, 426, 217 i 109 dni (pomiędzy wynikającym z art. 76 ust. 1 Uoo terminem złożenia sprawozdania, a wynikającym z art. 77 ust. 1 tej ustawy terminem ich weryfikacji w ww. latach upływało 199 dni);
- informacje zawarte w 16 sprawozdaniach złożonych przez osiem podmiotów (w sprawozdaniach czterech podmiotów za 2018 r., ośmiu – za 2020 r. i czterech – za 2021 r.) zweryfikowano po upływie od 13 do 686 dni od terminu na dokonanie takiej weryfikacji, określonego w przepisach art. 77 ust. 1 Uoo (tj. do 30 września następnego roku). Z wyjaśnień wynikało, że przyczynami tej nieprawidłowości była konieczność realizowania nowych zadań nałożonych na marszałków województw (np. rozszerzenie pod koniec 2019 r. grupy podmiotów zobowiązanych do wpisu do Rejestru, rozpoczęcie w 2020 r. pracy modułu elektronicznie składanych wniosków, pojawienie się szeregu wniosków o wykreślenie z Rejestru w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów³⁵), wpłynięcie do Urzędu około 1000 sprawozdań w niewłaściwej formie (papierowej), co wiązało się z koniecznością przygotowania wezwań o złożenie sprawozdań w formie elektronicznej poprzez BDO. W tej sytuacji przyjęto zasadę pierwszeństwa dokonywania wpisów do Rejestru nad weryfikacją sprawozdań, gdyż wpisy nadają podmiotom uprawnienia do prowadzenia działalności. W pierwszej kolejności rozpatrywano wnioski o wpis do Rejestru, następnie o aktualizację wpisu, a w dalszej kolejności weryfikowano sprawozdania za kolejne lata. Korekty sprawozdań weryfikowano w zależności od daty ich wpływu oraz możliwości rozpatrzenia zachowując ww. hierarchię działań. Ponadto

³⁵ Dz. U. poz. 2531.

w objętym kontrolą okresie Urząd mierzył się z trudną sytuacją kadrową, wynikającą z niewystarczającej liczby etatów w stosunku do koniecznej dla wykonania pracy wynikającej z wprowadzonych zmian przepisów. Realizacja zadań była też utrudniona w związku z absencjami pracowników spowodowanymi pandemią COVID-19. W związku z ww. okolicznościami w 2021 r. zwiększono zatrudnienie w komórce zajmującej się ww. sprawami z czterech do pięciu etatów, jednak po odejściu na początku 2023 r. jednego z pracowników ww. komórka pracuje znowu w czteroosobowym składzie. W 2023 r. przeprowadzono dwa nabory, jednak pierwszy nie został rozstrzygnięty z powodu niespełnienia wymogów przez kandydatów. Po drugim, zakończonym w październiku 2023 r., przewidziano zatrudnienie nowego pracownika na początku 2024 r. NIK nie kwestionuje wskazanych w ww. wyjaśnieniach okoliczności realizacji przez Urząd obowiązków wynikających z przepisów art. 77 ust. 1 w związku z art. 75 Uoo. Należy jednak stwierdzić, że ustawodawca (pomimo ww. okoliczności) określił w tych przepisach w sposób jednoznaczny termin weryfikacji informacji zawartych w sprawozdaniach za lata 2018, 2020, 2021 i 2022, nie przewidując w tym zakresie wyjątków.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego informacje zawarte we wszystkich 16 sprawozdaniach o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2020 i 2021 złożonych przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie zweryfikowano po upływie od 97 do 460 dni od terminu określonego w art. 77 ust. 1 Uoo. Z wyjaśnień wynikało, że było to spowodowane koniecznością jednoczesnej weryfikacji sprawozdań za lata 2019 i 2020, z powodu przesunięcia terminu składania sprawozdań za 2019 r. do 30 października 2020 r., weryfikacji w tym samym czasie wniosków o wpis do rejestru BDO lub wniosków aktualizacyjnych, a także dużej czasochłonności obsługi mało intuicyjnego systemu BDO, w szczególności, w początkowym okresie jego funkcjonowania. Ponadto z informacji przekazywanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska wynikało, iż marszałkowie w pierwszej kolejności mieli dokonać rejestracji i nadania numerów BDO wszystkim wnioskującym podmiotom, aby umożliwić ich funkcjonowanie.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego informacje zawarte 39 sprawozdaniach o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2018 oraz 2020–2021, złożonych przez 30 podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie zweryfikowano po upływie terminu określonego w art. 77 ust. 1 Uoo. Z wyjaśnień wynikało, że było to spowodowane m.in. obciążeniem pracowników obowiązkami wynikającymi z wprowadzenia BDO i ponad dwukrotnym zwiększeniu po 2019 r. ogólnej liczby zobowiązanych do składania sprawozdań (z około 7000 do prawie 19 000). Do maja 2021 r. zweryfikowano sprawozdania za lata 2017–2018, a aktualnie prowadzona jest weryfikacja sprawozdań za lata 2019–2022³⁶ (według szacunków sprawozdań nie składa rocznie około 9000 podmiotów gospodarujących odpadami). Ponadto jedną z przyczyn opóźnień był sposób wprowadzenia BDO, co spowodowało przesunięcie terminów składania sprawozdań za 2019 r. do połowy 2020 r. i nałożenie na siebie terminów weryfikacji sprawozdań z dwóch okresów sprawozdawczych. BDO udostępniono Urzędowi dopiero 6 października 2020 r., system ten w początkowej fazie wielokrotnie aktualizowano, a składane w nim sprawozdania za 2019 r. były w znacznej większości nierzetelne (nie zawierały danych, zawierały dane błędne lub ujęte w niewłaściwej części sprawozdania).

Przepisami art. 237ea ust. 2 Uoo³⁷ przedłużono termin składania sprawozdań za 2019 r. do 31 października 2020 r., nie dokonując zmian w przepisach art. 77

³⁶ Według danych podanych przez Dyrektora Departamentu, według stanu na 24 sierpnia 2023 r. na weryfikację oczekuje łącznie 9626 sprawozdań z tego okresu.

³⁷ Wprowadzonymi ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875, ze zm.).

ust. 1 ww. ustawy określających termin weryfikacji informacji zawartych w sprawozdaniach na 30 września następnego roku. W efekcie ww. zmiany stosowanie określonego w art. 77 ust. 1 Uoo terminu weryfikacji sprawozdań straciło rację bytu. Nie wpłynęło to w sposób znaczący na terminy weryfikacji sprawozdań za ten rok.

Przykłady

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego** informacje zawarte w ośmiu sprawozdaniach za 2019 r. zweryfikowano po upływie od 90 do 385 dni od złożenia sprawozdania. Średnio pomiędzy złożeniem sprawozdania za 2019 r., a jego weryfikacją upłynęło 260 dni.

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego** informacje zawarte w sprawozdaniach za 2019 r. weryfikowano w czasie od 514 do 801 dni od złożenia tych sprawozdań.

Prawidłowe działania po otrzymaniu zgłoszeń o nieprawidłowościach

W okresie objętym kontrolą do Marszałków wpłynęło 10 zgłoszeń dotyczących ewentualnych nieprawidłowości w działalności pięciu podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie³⁸. Badanie sposobu wykorzystania ośmiu zgłoszeń, dotyczących czterech podmiotów, wykazało, że podjęto prawidłowe i rzetelne działania w celu weryfikacji zawartych w siedmiu zgłoszeniach zarzutów, a jedno zgłoszenie przekazano WIOŚ jako organowi właściwemu do załatwienia sprawy.

Przykłady

Do **Marszałka Województwa Pomorskiego** wpłynęły trzy zgłoszenia dotyczące działalności jednego z ww. podmiotów (zgłoszenie uciążliwego zanieczyszczania powietrza i uciążliwości odorowej). Działania w celu ich weryfikacji (m.in. prośba do urzędu gminy o sprawdzenie zasadności doniesienia w terenie, wezwanie prowadzącego instalację o udostępnienie wyników z systemu do ciągłego monitoringu emisji zanieczyszczeń za określony okres, przeprowadzenie wizji w terenie przez Dyrektora Departamentu Urzędu w obecności pracownika zgłoszonego podmiotu) podjęto w dniu ich otrzymania. W wyniku przeprowadzonych działań nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności podmiotu, objętej ww. zgłoszeniami.

Do **Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego** wpłynęły cztery zgłoszenia dotyczące działalności dwóch z ww. podmiotów. W jednym wniesiono o przeprowadzenie kontroli przedsiębiorcy prowadzącego działalność polegającą na zbieraniu pojazdów, natomiast pozostałe trzy (dwa złożone przez stowarzyszenia i jedno przez osobę fizyczną) dotyczyły ewentualnych nieprawidłowości w działalności innego podmiotu. Badanie sposobu wykorzystania dwóch zgłoszeń dotyczących tego podmiotu (o doprowadzenie do wstrzymania użytkowania instalacji do termicznego przekształcania odpadów, a także o wykorzystanie informacji o niezgodności z wymogami pozwolenia zintegrowanego wielkości dwóch zbiorników retencyjnych użytkowanych przez ten podmiot) wykazało, że zgłoszenia poddano analizie, w wyniku której jedno przekazano WIOŚ jako organowi właściwemu do załatwienia sprawy, a drugie wykorzystano w ramach prowadzonego postępowania o zmianę pozwolenia zintegrowanego.

Do **Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego** wpłynęły trzy zgłoszenia dotyczące działalności dwóch z ww. podmiotów. W jednym wniesiono o podjęcie działań w związku z niewłaściwym gospodarowaniem przez przedsiębiorcę odpadami wytworzonymi w instalacji, tj. przekazywanie ich do zagospodarowania podmiotom nieuprawnionym oraz wyładunek w miejscu stwarzającym zagrożenie zanieczyszczenia środowiska. Pozostałe dwa dotyczyły ewentualnych nieprawidłowości (zanieczyszczenia powietrza i uciążliwego dymu powstającego w wyniku funkcjonowania instalacji, a także domniemania naruszenia warunków określonych w pozwoleniu zintegrowanym) w działalności innego podmiotu. Badanie sposobu

³⁸ Zgłoszenia takie nie wpłynęły do Starosty.

wykorzystania ww. zgłoszeń wykazało, że we wszystkich przypadkach podjęto odpowiednie czynności (m.in. korespondencję z przedsiębiorcami, uzyskanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych u przedsiębiorców przez WIOŚ), które nie potwierdziły zasadności wskazanych w zgłoszeniach zarzutów.

W okresie objętym kontrolą do Marszałków Województw i Starosty wpłynęła (w 2021 r.) jedna skarga, dotycząca działań Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, związanych z podmiotami posiadającymi zezwolenia i pozwolenia dotyczące termicznego przekształcania odpadów. W skardze zarzucono Marszałkowi niezastosowanie przepisów art. 292 i art. 293 Poś, dotyczących opłat podwyższonych w związku z korzystaniem ze środowiska (wprowadzaniem gazów i pyłów do powietrza oraz składowaniem odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym) przez jeden z podmiotów bez wymaganego pozwolenia. W jej wyniku Marszałek wszczął z urzędu postępowania w sprawach wymierzenia ww. podmiotowi podwyższonych opłat za magazynowanie odpadów bez wymaganej decyzji (lub składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym), a także wymierzenia opłat za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza.

Przykład

Ww. skargę, wniesioną przez stowarzyszenie ekologiczne, **Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego** przekazał Ministrowi Klimatu i Środowiska (adresat skargi) wskazując, że jego zdaniem zgodnie z art. 233 zdanie drugie³⁹ i art. 236 § 1 k.p.a.⁴⁰ powinna zostać załatwiona przez Marszałka w drodze wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia ww. podmiotowi opłat za korzystanie ze środowiska. Ministerstwo Klimatu i Środowiska przekazało skargę Sejmikowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego do rozpatrzenia zgodnie z właściwością⁴¹. Sejmik, po podjęciu uchwały, w której⁴² uznał się za niewłaściwy do rozpatrzenia skargi, przekazał ją Marszałkowi do rozpatrzenia zgodnie z właściwością. Marszałek wszczął postępowania dotyczące wymierzenia ww. podmiotowi podwyższonych opłat za magazynowanie odpadów bez wymaganej decyzji lub składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym oraz wymierzenia opłat za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, o czym poinformował skarżącego.

Prawidłowa współpraca z innymi organami

Marszałkowie Województw Kujawsko-Pomorskiego, Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego oraz Starosta rzetelnie współpracowali z innymi organami w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie z wymogami prawa. Współpracę realizowano w formie udziału upoważnionych przedstawicieli ww. organów w kontrolach przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 41a Uoo w trakcie prowadzonych postępowań o wydanie lub zmianę decyzji (30 kontroli w 25 podmiotach), wykorzystywania w prowadzonych postępowaniach postanowień w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, wydanych przez WIOŚ po przeprowadzeniu ww. kontroli (30 postanowień dotyczących 25 podmiotów), a także postanowień w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz

³⁹ Zgodnie z art. 233 k.p.a. skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony.

⁴⁰ Zgodnie z art. 236 § 1 k.p.a. m.in. w przypadku określonym w art. 233 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest organ uprawniony do wszczęcia postępowania.

⁴¹ Na podstawie art. 229 pkt 5 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności zarządu i marszałka województwa, jest sejmik województwa (za wyjątkiem spraw określonych w art. 229 pkt 2 k.p.a., tj. spraw należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w których – zgodnie z tym przepisem – do rozpatrzenia skargi na działalność organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego właściwy jest wojewoda lub organ wyższego stopnia).

⁴² Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.) oraz art. 231, art. 233 i art. 236 § 1 k.p.a.

w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej⁴³, wydanych przez komendantów powiatowych (miejskich) PSP po przeprowadzeniu przez nich w trakcie ww. postępowań kontroli na podstawie art. 41a Uoo (31 postanowień dotyczących 25 podmiotów). Ponadto przedstawiciel Marszałka Województwa Pomorskiego brał udział w jednej kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ na podstawie przepisów art. 9 ustawy o Inspekcji, a ww. Marszałek wykorzystał w prowadzonych postępowaniach postanowienia komendantów powiatowych (miejskich) PSP wydane po przeprowadzeniu przez nich w trakcie tych postępowań kontroli na podstawie art. 183c Poś (trzy postanowienia dotyczące trzech podmiotów). W prawidłowy sposób wykorzystano również informacje o wynikach 33 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji w 24 podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie, pozostających we właściwości objętych badaniem organów.

W okresie objętym kontrolą upoważnieni przedstawiciele Marszałków i Starosty brali udział w 31 kontrolach przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez 26 podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie (pozostających we właściwości ww. organów), przeprowadzonych przez inne organy. Z ww. kontroli:

- 30 w 25 podmiotach zostało przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie przepisów art. 41a Uoo, w trakcie prowadzonych przez Marszałków i Starostę postępowań o wydanie lub zmianę decyzji. Podstawą ich przeprowadzenia były wnioski Marszałków i Starosty, złożone w związku z wnioskami ww. podmiotów o wydanie albo zmianę decyzji obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Z tego przedstawiciele:
 - Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego wzięli udział w ośmiu kontrolach, przeprowadzonych w ośmiu podmiotach,
 - Marszałka Województwa Pomorskiego wzięli udział w 10 kontrolach, przeprowadzonych w sześciu podmiotach,
 - Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego wzięli udział w pięciu kontrolach, przeprowadzonych w pięciu podmiotach,
 - Starosty wzięli udział w siedmiu kontrolach, przeprowadzonych w sześciu podmiotach.

Po przeprowadzeniu wszystkich ww. kontroli WIOŚ pozytywnie zaopiniował spełnienie przez podmioty nimi objęte wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. W wyniku 29 kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie objętym wnioskami, a nieprawidłowość stwierdzona w wyniku przeprowadzenia jednej kontroli, w której uczestniczył przedstawiciel Marszałka Województwa Pomorskiego (gromadzenie odpadów poprocesowych w pomieszczeniu żużla i popiołu o powierzchni 15,5 m², a nie jak wskazano w operacie przeciwpożarowym – 155,2 m²) nie miała wpływu na pozytywne zaopiniowanie przez WIOŚ spełnienia przez ten podmiot wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska (strona przedstawiła nowy operat uzgodniony z Komendantem Powiatowym PSP). Rozstrzygnięcia zawarte w wydanych przez Marszałków i Starostę decyzjach były zgodne z ww. opiniami;

- jedną (z udziałem upoważnionego przedstawiciela Marszałka Województwa Pomorskiego) przeprowadził WIOŚ na podstawie przepisów art. 9 ustawy

⁴³ O których mowa w operacie przeciwpożarowym, zawierającym warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów, uzgodnione z komendantem powiatowym (miejskim) PSP, wykonany przez: a) rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, o którym mowa w rozdziale 2a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057, ze zm.) – w przypadku gdy organem właściwym jest marszałek województwa albo regionalny dyrektor ochrony środowiska, b) osobę, o której mowa w art. 4 ust. 2a tej ustawy – w przypadku gdy organem właściwym jest starosta (art. 42 ust. 4b pkt 1 Uoo) oraz w postanowieniu komendanta powiatowego (miejskiego) PSP w sprawie uzgodnienia operatu przeciwpożarowego, zawierającego warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów (art. 42 ust. 4c Uoo).

o Inspekcji. Przyczyną jej przeprowadzenia było pismo Urzędu Miejskiego w Gdańsku informujące o planowanym przekazaniu przez Burmistrza Miasta Gostynina skontrolowanemu podmiotowi odpadów niebezpiecznych do spalania i związanych z tym obawami mieszkańców. Kontrola dotyczyła sprawdzenia stanu formalno-prawnego oraz możliwości organizacyjno-technicznych realizacji kontraktu, pod kątem przestrzegania przepisów ochrony środowiska. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości. O wynikach kontroli WIOŚ poinformował Urząd Miejski w Gdańsku (informację przesłano do wiadomości Marszałka) wskazując, że podmiot prowadzi stały monitoring emisji zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza. Raporty z pomiarów na bieżąco przekazywano do WIOŚ i nie zarejestrowano przekroczeń emisji w mierzonych parametrach.

Ponadto Marszałkowie i Starosta otrzymali informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych przez komendantów powiatowych (miejskich) PSP na podstawie:

- art. 41a Uoo w trakcie prowadzonych przez Marszałków i Starostę postępowań o wydanie lub zmianę decyzji (31 kontroli w 25 podmiotach). Podstawą ich przeprowadzenia były wnioski Marszałków i Starosty, złożone w związku z wnioskami ww. podmiotów o wydanie albo zmianę decyzji obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie. Z tego:
 - Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego otrzymał informacje o wynikach sześciu kontroli w sześciu podmiotach,
 - Marszałek Województwa Pomorskiego otrzymał informacje o wynikach 10 kontroli w sześciu podmiotach,
 - Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego otrzymał informacje o wynikach sześciu kontroli w sześciu podmiotach,
 - Starosta otrzymał informacje o wynikach dziewięciu kontroli w siedmiu podmiotach.

W wyniku przeprowadzenia tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości (właściwi komendanci PSP pozytywnie zaopiniowali spełnienie przez kontrolowanych wymagań określonych w odpowiednich przepisach).

- art. 183c Poś (trzy kontrole w trzech podmiotach) w trakcie prowadzonych przez Marszałka Województwa Pomorskiego postępowań o wydanie pozwoleń na wytwarzanie odpadów. Podstawą ich przeprowadzenia były wnioski Marszałka złożone w związku z wnioskami tych podmiotów o wydanie ww. pozwoleń. W wyniku przeprowadzenia tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości (właściwi komendanci PSP pozytywnie zaopiniowali spełnienie przez kontrolowanych wymagań określonych w odpowiednich przepisach).

W okresie objętym kontrolą do Marszałków i Starosty wpłynęły informacje o wynikach 33 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji w 24 podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. Wszystkie ww. informacje zostały wykorzystane w prawidłowy sposób, m.in. w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych o wydanie lub zmianę decyzji, przy weryfikacji składanych przez ww. podmioty sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, poprzez wyegzekwowanie od podmiotu składającego odpady w miejscu do tego nieprzeznaczonym opłaty podwyższonej z odsetkami, monitorowaniu realizacji decyzji WIOŚ nakładających obowiązki na skontrolowane podmioty.

Przykłady

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego otrzymał informacje o wynikach dwóch kontroli, przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji w dwóch podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. W obu kontrolach stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanych podmiotów polegające m.in. na: kierowaniu

ścieków porządkowych i skroplin z destruktorów do awaryjnego zbiornika ścieków, mimo braku postępu i awarii instalacji do unieszkodliwiania padłych i ubitych zwierząt oraz odpadowej tkanki zwierzęcej i instalacji do unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne, uciążliwości zapachowej poza terenem, do którego podmiot posiadał tytuł prawny, występowaniu awarii urządzeń redukujących emisję zanieczyszczeń do powietrza w zakresie mającym wpływ na emisję gazów złośliwych (w jednej kontroli), a także umieszczeniu części zakaźnych odpadów medycznych na placu magazynowym w workach znajdujących się w otwartych pojemnikach typu mauzer (w drugiej kontroli). Wyniki pierwszej z ww. kontroli Marszałek wykorzystał w ramach postępowania w sprawie wygaszenia pozwolenia zintegrowanego, natomiast drugiej dotyczyły decyzji Wojewody Kujawsko-Pomorskiego zmieniającej czasowo warunki pozwolenia zintegrowanego udzielonego decyzją Marszałka⁴⁴).

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego otrzymał informacje o wynikach 17 kontroli, przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji w 12 podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie. W kontrolach stwierdzono nieprawidłowości w działalności ww. podmiotów, polegające m.in. na nierzetelnym wykazaniu ilości odpadów poddanych termicznemu przekształceniu w sprawozdaniu o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, nierzetelnym prowadzeniu ewidencji odpadów, przekroczeniu warunków dotyczących emisji pyłów i ilości przetwarzanych odpadów, wytworzeniu odpadu nie ujętego w decyzji, magazynowaniu odpadów niezgodnie z warunkami określonymi w decyzji. Wyniki ww. kontroli wykorzystano m.in. w prowadzonych postępowaniach o zmianę pozwolenia zintegrowanego (w czterech przypadkach), wzywając podmioty do usunięcia stwierdzonych naruszeń (w trzech przypadkach) lub złożenia korekt ww. sprawozdań (w ośmiu przypadkach – sześć złożonych korekt zweryfikowano i zaakceptowano, jedną zweryfikowano w trakcie kontroli NIK, a po zweryfikacji jednej wezwano podmiot do ponownego sporządzenia korekty).

Marszałek Województwa Pomorskiego otrzymał informacje o wynikach 10 kontroli, przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji w sześciu podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie. W kontrolach stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanych podmiotów polegające m.in. na: zbieraniu zakaźnych odpadów medycznych w pomieszczeniu chłodniczym i przyczepie zaparkowanej przed budynkiem spalarni bez wymaganego zezwolenia na zbieranie odpadów, niedotrzymywaniu standardów emisyjnych oraz przekroczeniu dopuszczalnych stężeń trzydziestominutowych i średnich dobowych zanieczyszczeń, naruszeniu częstotliwości wykonywania okresowych pomiarów hałasu, przekroczeniu stężeń zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach w zakresie dopuszczalnego poziomu rtęci. W sześciu przypadkach Marszałek otrzymał do wiadomości zarządzenia pokontrolne, wydane w wyniku przeprowadzenia kontroli, w dwóch – decyzje nakładające na skontrolowanego obowiązki, w jednym – informację o wynikach kontroli do wykorzystania i w jednym – do podjęcia działań. W przypadku informacji dotyczących trzech zarządzeń pokontrolnych Marszałek stwierdził brak podstaw do podjęcia działań, natomiast w przypadku pozostałych siedmiu informacji – podjął działania, polegające m.in. na wykorzystaniu otrzymanej informacji do zmiany decyzji, wyegzekwowaniu od podmiotu składającego odpady w miejscu do tego nieprzeznaczonym opłaty podwyższonej z odsetkami, monitorowaniu realizacji decyzji nakładających obowiązki, wykorzystaniu zarządzeń pokontrolnych w prowadzonych postępowaniach.

⁴⁴ Decyzja Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wydana na podstawie art. 11i w zw. z art. 11h ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.), zmieniającą czasowo warunki pozwolenia zintegrowanego udzielonego decyzją Marszałka.

Starosta otrzymał informacje o wynikach czterech kontroli, przeprowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 9 ustawy o Inspekcji w czterech podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcenie. We wszystkich czterech kontrolach stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanych podmiotów polegające m.in. na: termicznym przekształcaniu odpadów w postaci palet drzewnych i odpadów płyty meblowej bez zezwolenia i pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, nieposiadaniu zezwolenia na wytwarzanie odpadów m.in. w postaci pelletu grzewczego i zrębków, nieuruchomieniu instalacji kotłowni zakładowej o mocy 1000 kW w celu wytworzenia ciepła wykorzystywanego w suszarni zakładu (w jednej kontroli), braku króćców pomiarowych na emitorze kotła BINDER i uruchomieniu nowej lakierni bez pozwolenia (w drugiej kontroli), niewykonaniu jednego z wymaganych pomiarów emisji do powietrza z instalacji do termicznego przekształcania odpadów i niezleceń wykonania badań popiołów paleniskowych z ww. procesu (w trzeciej kontroli), nieprawidłowym prowadzeniu ewidencji i gospodarki odpadami w instalacji mogącej zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (w czwartej kontroli). Wyniki pierwszej kontroli Starosta wykorzystał stwierdzając z urzędu wygaśnięcie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w kotłowni zakładowej o mocy 1000 kW w celu wytworzenia ciepła wykorzystywanego w suszarni oraz magazynowania odpadów przed tym procesem, a także zmieniając zezwolenie na przetwarzanie odpadów przez skontrolowany podmiot, drugiej – przy rozpatrywaniu wniosku skontrolowanego podmiotu o wydanie nowego pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza z instalacji znajdujących się na terenie zakładu, w tym nowej kabiny lakierniczej, trzeciej – przy weryfikacji przyczyn powstania stwierdzonych nieprawidłowości, czwartej – przekazując informację do właściwego organu⁴⁵.

W przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą na podstawie art. 379 PoS kontrolach przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcenie (10 kontroli, z tego dziewięć przeprowadzonych przez upoważnionych przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego pracowników podległego mu Urzędu i jedna przez upoważnionych przez Marszałka Województwa Pomorskiego pracowników podległego mu Urzędu) nie brali udziału przedstawiciele innych organów.

5.2.2. WOJEWÓDZKIE INSPEKTORATY OCHRONY ŚRODOWISKA I KOMENDA MIEJSKA PSP W ELBLĄGU

Nie zawsze aktualne informacje o podmiotach

Każdy z trzech skontrolowanych WIOŚ dysponował danymi o podmiotach przetwarzających odpady przez termiczne przekształcenie funkcjonujących na terenie jego właściwości w latach 2018-2023 (I kwartał). Według danych przekazanych przez WIOŚ na terenie województwa pomorskiego funkcjonowało 12 podmiotów prowadzących działalność obejmującą termiczne przekształcanie odpadów na podstawie odpowiednich zezwoleń lub pozwoleń, na terenie województwa kujawsko-pomorskiego – 12 i na terenie województwa warmińsko-mazurskiego – 26. Kontrola wykazała jednak, że WIOŚ w Olsztynie nie posiadał aktualnych informacji o 23 podmiotach, którym zezwolenia obejmujące przetwarzanie odpadów⁴⁶ w procesie R1 wydali Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego lub odpowiedni starosta przed 2018 r.

Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor brak pełnego rozeznania w zakresie formalnoprawnych podstaw działalności podmiotów zajmujących się termicznym przekształcaniem odpadów na terenie jego działania uzasadniał przede wszystkim faktem, że odpad w postaci czystego drewna, zgodnie

⁴⁵ Zgodnie z art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. a UoO dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji organem właściwym jest marszałek województwa.

⁴⁶ W tym odpadów przetwarzanych w instalacjach, do których na podstawie art. 163 ust. 1 ustawy o odpadach nie miały zastosowania przepisy art. 155-162 tej ustawy.

z przepisami obowiązującymi od 6 września 2019 r.⁴⁷ przestał być odpadem i po tej dacie nie było podstaw do prowadzenia kontroli w zakresie spalania odpadów.

Źródłem informacji o podmiotach termicznie przetwarzających odpady były przede wszystkim decyzje zezwalające na termiczne przekształcanie odpadów przekazywane przez organy ochrony środowiska, wnioski o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a Uoo i wnioski o interwencje. Informacje o podmiotach rejestrowano w prowadzonej w Informatycznym Systemie Kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska ewidencji zakładów korzystających ze środowiska.

Termicznemu przekształcaniu odpadów poddawano m.in. odpady medyczne i weterynaryjne, odpady komunalne, osady ściekowe, odpady niebezpieczne, odpady inne niż niebezpieczne.

WIOŚ posiadały również informacje o podmiotach przetwarzających termicznie odpady w ramach prowadzonej działalności bez wymaganych zezwoleń lub pozwoleń. Przykładowo WIOŚ w Gdańsku w wyniku prowadzonych kontroli zidentyfikował 20 takich podmiotów, a WIOŚ w Bydgoszczy – 52 podmioty.

W skontrolowanej Komendzie PSP również gromadzono informacje o funkcjonujących na terenie jej właściwości podmiotach przetwarzających odpady przez termiczne przekształcanie (14 podmiotów). Informacje te pozyskane zostały przez Komendę w wyniku zgłoszeń dotyczących uzgodnień operatów przeciwpożarowych.

Na ogół prawidłowe planowanie i przeprowadzanie kontroli

W latach 2018–2023 (I kwartał) we wszystkich skontrolowanych WIOŚ opracowano roczne plany kontroli na podstawie wytycznych Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Planowanie kontroli odbywało się na podstawie analizy wielokryterialnej polegającej na poddaniu identyfikacji kontrolowanych podmiotów korzystających ze środowiska według jednolitego punktowego systemu oceny zakładów, dokonaniu podziału na pięć kategorii ryzyka oraz określeniu częstotliwości kontroli w zależności od kategorii ryzyka. Wielokryterialnej oceny oddziaływania zakładów na środowisko dokonywano na podstawie m.in. ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w wyniku prowadzonej działalności, uciążliwości dla środowiska oraz wyników ostatniej kontroli w zakładzie.

Zakłady zaliczone do I kategorii ryzyka (zakłady o bardzo dużej uciążliwości dla środowiska) należało kontrolować co roku; zakłady zaliczone do II kategorii (zakłady o dużej uciążliwości dla środowiska) – nie rzadziej niż raz na trzy lata. W przypadku zakładów zaliczonych do III-V kategorii (zakładów o odpowiednio umiarkowanej, małej i znikomej uciążliwości dla środowiska) – decyzję o ujęciu w planie kontroli podejmował wojewódzki inspektor⁴⁸. Ponadto częstotliwość kontroli instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego określały przepisy art. 5a ust. 4 ustawy o Inspekcji. Podmioty posiadające pozwolenia lub zezwolenia obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, w zależności od ich oddziaływania na środowisko, zaliczone były przez WIOŚ do kategorii ryzyka od I do V. W dwóch WIOŚ ww. podmioty ujmowano w planach na lata 2018-2023 z wymaganą częstotliwością, natomiast w WIOŚ w Gdańsku stwierdzono nieprawidłowość w tym zakresie.

Przykład

W **WIOŚ w Gdańsku** nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli z wymaganą częstotliwością w trzech podmiotach termicznie przekształcających odpady posiadających instalacje funkcjonujące na podstawie pozwoleń zintegrowanych. Okres pomiędzy kontrolami w tych podmiotach przekraczał trzy lata, co stanowiło naruszenie art. 5a ust. 4 ustawy o Inspekcji.

⁴⁷ 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.).

⁴⁸ W okresie objętym kontrolą do 2020 r., zakłady zaliczone do III kategorii ryzyka należało kontrolować co cztery lata; do IV kategorii - co pięć lat lub rzadziej; do V kategorii - nie musiały być ujmowane w planach.

W okresie objętym kontrolą w trzech WIOŚ zaplanowano łącznie 80 kontroli podmiotów posiadających pozwolenia lub zezwolenia obejmujące procesy termicznego przekształcania odpadów i przeprowadzono 73 z nich⁴⁹ (91%).

Przykłady

Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor jako przyczynę niezrealizowania planu wskazał problemy kadrowe (rezygnacje z pracy i długotrwałe nieobecności inspektorów), dużą liczbę kontroli pozaplanowych m.in. interwencyjnych, w trybie art. 41a Uoo i na wnioski innych organów (w tym w podmiotach, w których nie przeprowadzono kontroli planowych), a w 2021 r. dodatkowo stan epidemii COVID-19 i związane z nim ograniczenia działalności podmiotów oraz nieobecności pracowników (izolacje, kwarantanny, zwolnienia chorobowe).

Pomorski Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że kontroli planowej w jednym podmiocie nie przeprowadzono z powodu przeprowadzenia w nim dwóch kontroli pozaplanowych interwencyjnych.

W skontrolowanej Komendzie PSP plany czynności kontrolno-rozpoznawczych podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie sporządzano zgodnie z zasadami określonymi przez Komendę Główną PSP. Na podstawie tych planów, w okresie objętym kontrolą w podmiotach termicznie przekształcających odpady przeprowadzono 14 kontroli.

Kontrole pozaplanowe i kontrole dokumentacji

Kontrolowane WIOŚ przeprowadziły w latach 2018–2023 (I kwartał) 244 kontrole pozaplanowe w podmiotach przetwarzających termicznie odpady (bez kontroli na podstawie art. 41a Uoo). Najwięcej kontroli wszczęto w wyniku wniosków o interwencje (226). Pozostałe kontrole przeprowadzono głównie na wnioski innych organów, w tym organów ochrony środowiska. WIOŚ w Gdańsku przeprowadził 13 kontroli pozaplanowych, WIOŚ w Olsztynie – 26, WIOŚ w Bydgoszczy – 205 kontroli⁵⁰.

Poza kontrolami w terenie (planowymi i pozaplanowymi) WIOŚ przeprowadziły również kontrole dokumentacji składanej przez podmioty termicznie przetwarzające odpady, w tym wyników pomiarów emisji pyłów i gazów do powietrza.

Przykłady

WIOŚ w Gdańsku przeprowadził w okresie objętym kontrolą 76 kontroli dokumentacji opartych na analizie badań automonitoringowych w podmiotach posiadających pozwolenia lub zezwolenia obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, a **WIOŚ w Olsztynie** przeprowadził 89 takich kontroli.

Skala nieprawidłowości stwierdzonych przez WIOŚ

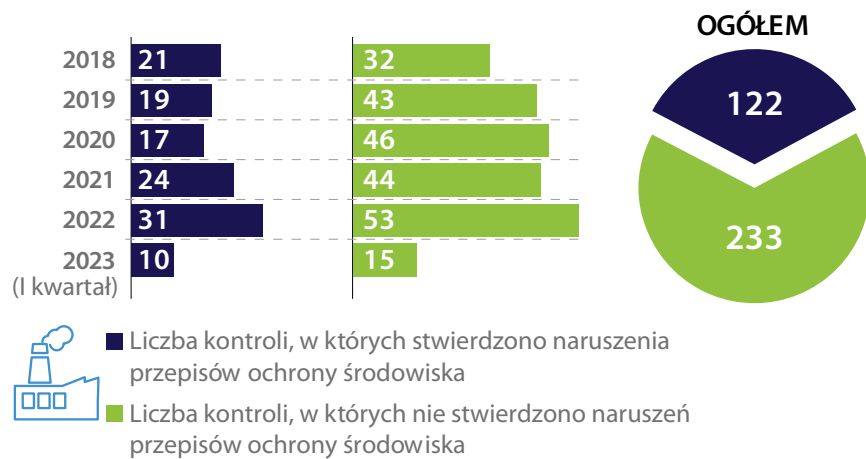
Inspektorzy WIOŚ stwierdzili nieprawidłowości dotyczące przestrzegania przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające termicznie odpady w wyniku 122 kontroli przeprowadzonych w latach 2018–2023 (I kwartał), w tym 41 planowych i 81 pozaplanowych. WIOŚ w Gdańsku stwierdził je w 19 kontrolach (14 planowych i pięciu pozaplanowych), WIOŚ w Olsztynie – 38 (odpowiednio: 26 i 12), a WIOŚ w Bydgoszczy – 65 (odpowiednio: jednej i 64)⁵¹.

⁴⁹ WIOŚ w Gdańsku przeprowadził 24 z 25 zaplanowanych kontroli, WIOŚ w Olsztynie – 38 z 41 kontroli i WIOŚ w Bydgoszczy – 11 z 14 kontroli.

⁵⁰ Dane o liczbie kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w Gdańsku i Olsztynie dotyczą kontroli w podmiotach posiadających pozwolenia lub zezwolenia obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, natomiast dane o liczbie kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w Bydgoszczy obejmują kontrole ww. podmiotów oraz kontrole w podmiotach przetwarzających termicznie odpady bez zezwolenia.

⁵¹ Dane o liczbie kontroli, w wyniku których nieprawidłowości stwierdził WIOŚ w Gdańsku i Olsztynie dotyczą kontroli w podmiotach posiadających pozwolenia lub zezwolenia obejmujące termiczne przekształcanie odpadów, natomiast dane o liczbie kontroli, w wyniku których nieprawidłowości stwierdził WIOŚ w Bydgoszczy obejmują kontrole ww. podmiotów oraz kontrole w podmiotach przetwarzających termicznie odpady bez zezwolenia.

Infografika nr 6
Wyniki kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli.

**Brak
nieprawidłowości
stwierdzonych przez
Komendę PSP**
**Rzetelne
prowadzenie kontroli
planowych
i prawidłowe
działania
pokontrolne**

Strażacy skontrolowanej Komendy PSP w wyniku przeprowadzonych 58 kontroli nie stwierdzili naruszenia przepisów przeciwpożarowych przez podmioty termicznie przetwarzające odpady.

Analiza dokumentacji 15 planowych kontroli przeprowadzonych przez inspektorów trzech WIOŚ wykazała m.in., że:

- ustaleń kontrolnych dokonywano w oparciu o wyniki oględzin (w zależności od zakresu kontroli) obiektów, instalacji, miejsc magazynowania odpadów, analizę dokumentacji, w tym wyniki pomiarów ciągłych i okresowych emisji substancji do powietrza, dane z BDO, wyjaśnienia i oświadczenia przedstawicieli podmiotu;
- z czynności kontrolnych, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o Inspekcji, sporządzono protokoły;
- w 13 kontrolach stwierdzono naruszenia dotyczące gospodarowania odpadami lub emisji substancji do powietrza polegające m.in. na:
 - przetworzeniu odpadu niebezpiecznego o kodzie 18 01 03⁵² w ilości przekraczającej limit określony w pozwoleniu;
 - niedotrzymaniu standardów emisyjnych i przekroczeniu dopuszczalnych trzydziestominutowych oraz średnich dobowych stężeń niektórych substancji;
 - nierealizowaniu obowiązku natychmiastowego wstrzymywania podawania odpadów do spalarni w przypadku wystąpienia zakłóceń powodujących przekroczenie standardów emisyjnych oraz rozpoczęcia nie później niż w czwartej godzinie trwania zakłóceń procedury zatrzymywania pracy tej instalacji;
 - nieinformowaniu marszałka województwa o niedotrzymaniu wartości stężeń standardów emisyjnych z instalacji termicznego przekształcania odpadów w terminie 24 godzin od momentu stwierdzenia ich niedotrzymania;
 - przekroczeniu godzinowej wydajności instalacji do termicznego przetwarzania odpadów;
 - przetwarzaniu odpadu o kodzie 02 02 04⁵³ bez wymaganego zezwolenia;
 - niedokonywaniu pomiarów okresowych metali, dioksyn i furanów z wymaganą częstotliwością;

⁵² Inne odpady, które zawierają żywe drobnoustroje chorobotwórcze lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do sądzenia, że wywołują choroby u ludzi i zwierząt, z wyłączeniem 18 01 80 i 18 01 82.

⁵³ Osady z zakładowych oczyszczalni ścieków.

- przekroczeniu zawartości węgla ogólnego organicznego w odpadach paleniskowych o kodzie 19 01 12⁵⁴;
 - nieprzewodzeniu wstępnych pomiarów wielkości emisji z instalacji współspalarni odpadów;
 - nieprzechowywaniu wyników przeprowadzanych pomiarów emisji z instalacji współspalarni odpadów;
- w związku ze stwierdzonymi naruszeniami zastosowano środki pokontrolne, tj. wydano dziewięć zarządzeń pokontrolnych, nałożono sześć grzywien w drodze mandatu, w przypadku 10 naruszeń wyczerpujących znamiona wykroczeń zastosowano pouczenia, wszczęto cztery postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, z których trzy zakończono wydaniem decyzji nakładających kary w kwotach od 1,0 tys. zł do 1,3 tys. zł i jedno umorzono ze względu wstrzymanie przez kontrolowanego przetwarzania wskazanego odpadu i przekazanie go uprawnionemu podmiotowi, wszczęto jedno postępowanie w sprawie wstrzymania działalności polegającej na przetwarzaniu odpadu bez wymaganego zezwolenia, które z ww. powodu również umorzono;
 - na wszystkie zarządzenia pokontrolne kontrolowani udzielili odpowiedzi w wyznaczonych terminach. Wymierzone administracyjne kary pieniężne zostały zapłacone;
 - informacje o wynikach kontroli przekazano do innych organów, w tym organów, które wydały zezwolenia lub pozwolenia (w zakresie ustaleń związanych z nieprzestrzeganiem wymogów określonych w decyzjach) oraz do właściwego marszałka (w zakresie danych będących podstawą do ustalenia opłat za korzystanie ze środowiska).

Analiza dokumentacji 14 czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych przez strażaków Komendy PSP wykazała, że z czynności tych sporządzono każdorazowo protokoły. Nie stwierdzono nieprawidłowości, ani nie wniesiono uwag do działalności kontrolowanych podmiotów w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, rozpoznania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych, rozpoznania innych miejscowych zagrożeń, postępowania z substancjami kontrolowanymi (wykorzystywanymi w ochronie przeciwpożarowej), a także systemami ochrony przeciwpożarowej.

Prawidłowe przeprowadzenie kontroli przed wydaniem i zmianą pozwoleń lub zezwoleń

Skontrolowane WIOŚ wykazały przeprowadzenie w latach 2018–2023 (I kwartał) 39 kontroli przed wydaniem (17 kontroli) lub istotną zmianą (22 kontrole) pozwoleń lub zezwoleń obejmującego termiczne przekształcanie odpadów w trybie art. 41a Uoo⁵⁵. Wnioski o zmiany dotyczyły m.in. dostosowania do aktualnych przepisów Uoo, zwiększenia ilości lub rodzaju odpadów przewidzianych do wytworzenia i przetworzenia, rozbudowy, remontu lub modernizacji instalacji.

Analiza dokumentacji 28 ww. kontroli przeprowadzonych przez trzy WIOŚ wykazała, że:

- kontrole obejmowały oględziny (w zależności od przedmiotu wniosku) instalacji, miejsc magazynowania odpadów, systemu wizyjnego kontroli oraz analizę dokumentacji,
- we wszystkich kontrolach wzięli udział przedstawiciele organów ochrony środowiska, które wnioskowały o kontrole,
- z czynności kontrolnych sporządzono protokoły,
- w czterech kontrolach stwierdzono naruszenia, z tego w trzech niemające wpływu na opinię w przedmiocie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska oraz w jednej skutkujące koniecznością sporządzenia korekty wniosku o wydanie pozwolenia,

⁵⁴ Żużle i popioły paleniskowe inne niż wymienione w 19 01 11.

⁵⁵ WIOŚ w Gdańsku – siedem kontroli, WIOŚ w Olsztynie – 21, WIOŚ w Bydgoszczy – 11.

- wydano 27 postanowień pozytywnie opiniujących i jedno negatywnie opiniujące spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska.

W wyniku przeprowadzonych przez strażaków Komendy PSP kontroli⁵⁶ w podmiotach termicznie przekształcających odpady w trybie art. 41a Uoo nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wniesiono uwag, a Komendant PSP wydał, odpowiadające ustaleniom kontroli, postanowienia stwierdzające spełnienie wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej określonymi w uzgodnionych operatach przeciwpożarowych. Postanowienia zostały na ogół wydane w terminie od 8 do 34 dni od otrzymania wniosku o przeprowadzenie kontroli⁵⁷.

Długie terminy rozpatrywania wniosków o kontrole

Wojewódzcy Inspektorzy wydali postanowienia opiniujące spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska po upływie od 11 do 304 dni od dnia wpływu wniosku o kontrolę. Kontrole wszczynano po upływie od czterech do 227 dni od dnia wpływu wniosku. Przepisy Uoo nie regulowały terminu rozpatrzenia przez WIOŚ wniosku o przeprowadzenie kontroli. Określały jedynie obowiązek niezwłocznego wydania postanowienia po przeprowadzeniu kontroli (art. 41a ust. 3). Do postępowania określonego w przepisach art. 41a Uoo nie można także stosować przepisów art. 106 k.p.a., dotyczących współdziałania organów administracji publicznej, w tym określającego dwutygodniowy termin na zajęcie stanowiska (art. 106 § 3 k.p.a.)⁵⁸.

W skontrolowanych WIOŚ okres od zakończenia kontroli do wydania postanowienia wyniósł od jednego do 32 dni. NIK zwraca uwagę, że czas oczekiwania na postanowienie wojewódzkiego inspektora w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska ma bezpośredni wpływ na czas prowadzenia przez organy ochrony środowiska postępowania w sprawie wydania lub zmiany pozwolenia lub zezwolenia obejmującego termiczne przetwarzanie odpadów. Ten z kolei przekłada się na możliwość rozpoczęcia przez przedsiębiorcę działalności w zakresie objętym wnioskiem.

Przykłady

W **WIOŚ w Gdańsku** postanowienia wydano po upływie od 33 do 152 dni od dnia wpływu wniosku o kontrolę. Całkowity czas rozpatrzenia wniosków przekroczył 60 dni w pięciu przypadkach (71%) – jednym w sprawie wydania nowego zezwolenia obejmującego termiczne przetwarzanie odpadów i czterech w sprawie zmiany pozwoleń lub zezwoleń. Kontrole wszczęto po upływie od ośmiu do 93 dni od wpływu wniosku, a w jednym przypadku etap ten trwał dłużej niż 60 dni. Długi okres rozpatrywania wniosków uzasadniono brakiem w art. 41a Uoo terminu w jakim wojewódzki inspektor powinien wykonać kontrolę, ilością zadań wykonywanych przez inspektorów WIOŚ, skomplikowanym charakterem spraw, koniecznością dogłębnej analizy zebranego obszernego materiału dowodowego, który był uzupełniany przez

⁵⁶ Wykazano 20 kontroli.

⁵⁷ W jednym przypadku od złożenia wniosku do wydania postanowienia upłynęło 116 dni z uwagi na przesunięcie terminu kontroli na wniosek kontrolowanego.

⁵⁸ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 marca 2022 r. II GSK 79/22 (LEX nr 3338211), dotyczącym postanowienia wydanego na podstawie art. 41a Uoo przez komendanta PSP, stwierdził, że „Sporne w rozpoznawanej sprawie postanowienie Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w G. z (...) nr (...), wbrew pogładowi skarżącego kasacyjnie organu, nie było postanowieniem wydawanym w ramach tzw. współdziałania organu, na podstawie art. 106 k.p.a. Zostało ono wydane w ramach przewidzianych w art. 41a u.odp. działań kontrolnych instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów i miejsc przeznaczonych do magazynowania odpadów. Z art. 41a ust. 3a u.odp. wyraźnie bowiem wynika, że na to postanowienie nie przysługuje zażalenie, nie podlega ono zatem odrębnej procedurze kontroli legalności przewidzianej w art. 106 k.p.a. Mając powyższe na uwadze, nie jest trafna argumentacja skarżącego kasacyjnie organu, że sporne w tej sprawie postanowienie Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej w G. z (...) było "w istocie uzgodnieniem", wydanym w ramach tzw. współdziałania organów.”.

kontrolowanego w trakcie kontroli, koniecznością ustalenia terminu rozpoczęcia kontroli z wnioskodawcą oraz z organem właściwym do wydania decyzji, którego przedstawiciele uczestniczyli w kontroli. Ponadto wyjaśniono, że w związku z obowiązywaniem art. 15zzzzzy ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19⁵⁹, zgodnie z którym termin obowiązywania decyzji obejmujących przetwarzanie odpadów ulegał przedłużeniu do czasu rozpoznania wniosku o zmianę zezwolenia albo pozwolenia albo pozostawienia tego wniosku bez rozpoznania, w WIOŚ w Gdańsku przyjęto zasadę, że w pierwszej kolejności prowadzone były kontrole przedsiębiorców, którzy występowali o nowe zezwolenia.

W **WIOŚ w Olsztynie** postanowienia wydano po upływie od 14 do 188 dni od dnia wpływu wniosku o kontrolę. Całkowity czas rozpatrzenia wniosków przekroczył 60 dni w sześciu przypadkach (15%) – jednym w sprawie wydania nowego zezwolenia obejmującego termiczne przetwarzanie odpadów i pięciu w sprawie zmiany pozwoleń lub zezwoleń. Kontrole wszczęto po upływie od czterech do 156 dni od wpływu wniosku, a w dwóch przypadkach etap ten trwał dłużej niż 60 dni. Z wyjaśnień wynikało, że do kontroli prowadzonej przez Inspektorat zastosowanie mają przepisy art. 9 i następne oraz rozdział V Prawa przedsiębiorców, z uwzględnieniem art. 41a Uoo. Do kontroli tych nie stosuje się natomiast przepisów k.p.a. Przepisy nie określają terminu wydania postanowienia po podpisaniu protokołu kontroli. 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. Czas rozpatrzenia najdłużej trwającego postępowania wynikał z dużej liczby wniosków o kontrolę i konieczności ich rozpatrzenia według kolejności wpływu, a także występowania ognisk pandemii koronawirusa i związanych z tym środków ostrożności.

W **WIOŚ w Bydgoszczy** postanowienia wydano po upływie od 11 do 304 dni od dnia wpływu wniosku o kontrolę. Całkowity czas rozpatrzenia wniosków przekroczył 60 dni w 10 przypadkach (91%) – dwóch w sprawie wydania nowego pozwolenia obejmującego termiczne przetwarzanie odpadów i ośmiu w sprawie zmiany pozwoleń. Kontrole wszczęto po upływie od sześciu do 227 dni od wpływu wniosku, a w ośmiu przypadkach okres ten przekraczał 60 dni. Z wyjaśnień wynikało, że na czas rozpatrywania wniosków o przeprowadzenie kontroli wpływał fakt eksploatacji przez zakłady wnioskujące o wydanie lub zmianę pozwolenia zintegrowanego dużych instalacji, w których prowadzone są skomplikowane i wieloetapowe procesy odzysku. Przesyłane wnioski liczyły niekiedy około 500 stron, zawierały liczne uzupełnienia i znaczną liczbę załączników. Przeanalizowanie takiej ilości materiału wymagało od inspektora prowadzącego zaangażowania dużej ilości czasu. Ponadto kontrole w trybie art. 41a Uoo prowadzone są przy współdziałaniu przedstawiciela organu wydającego (starosta, marszałek), co związane jest z ustaleniem dogodnego terminu dla każdej ze stron. Działania prowadzone w okresie pandemicznym wiązały się z ograniczeniami mającymi na celu zmniejszenie transmisji wirusa SARS-CoV-2, co przekładało się na liczbę prowadzonych kontroli i czas, w którym były one prowadzone.

Prawidłowe reakcje na zgłoszenia o nieprawidłowościach

W latach 2018-2023 (I kwartał) do trzech WIOŚ wpłynęło 614 zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości związanych z termicznym przekształcaniem odpadów. Dotyczyły one głównie uciążliwości zapachowych, podejrzenia spalania odpadów w instalacjach do tego nieprzeznaczonych, osadzania pyłów, złej jakości powietrza.

⁵⁹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.).

Badanie dokumentacji dotyczącej 32 zgłoszeń⁶⁰ wykazało, że Inspektoraty wykorzystywały dostępne im metody weryfikacji informacji w nich zawartych. Działania podjęto w przypadku każdego skontrolowanego zgłoszenia. Najczęściej podejmowano kontrole pozaplanowe (21 zgłoszeń), ale zasadność zgłoszeń badano również poprzez analizę wyników monitoringu prowadzonego przez stacje pomiarowe oraz wyników pomiarów emisji substancji do powietrza przekazanych przez podmioty za okres wskazany w zgłoszeniu. Czynności podjęte przez WIOŚ potwierdziły informacje zawarte w pięciu zgłoszeniach (16%). Wszystkim zgłaszającym udzielono odpowiedzi, choć nie zawsze obejmowały one wszystkie zagadnienia wskazane we wniosku o interwencję.

Przykład

W **WIOŚ w Olsztynie** zbadano sposób załatwienia 22 wniosków o interwencję dotyczących uciążliwości zapachowych lub emisji szkodliwych substancji przez jeden podmiot. Wnioski te zbadano w ramach 18 spraw, z tego w 12 dokonano udokumentowanych protokołem kontroli (dotyczących 16 wniosków). Zasadność pozostałych sześciu wniosków zbadano w ramach wizji lokalnych lub oględzin terenów przyległych do zakładu, analizy posiadanej przez Inspektorat dokumentacji lub informacji uzyskanych z ww. podmiotu, a także wyników pomiarów emisji do powietrza dokonanych przy użyciu specjalistycznego pojazdu. Mobilna stacja monitoringu zanieczyszczeń powietrza tła miejskiego (zarządzana przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska) znajdowała się miejscowości przyległej do zakładu w terminie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. Wyniki pomiarów dokonywanych przez tę stację publikowano na bieżąco na stronie administrowanej przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Wnioskodawcami były osoby fizyczne, stowarzyszenie ekologiczne oraz w jednym przypadku p.o. zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. W każdej ze spraw wnioskodawcom udzielono odpowiedzi. W odpowiedzi na jedno zgłoszenie nie odniesiono się jednak do zgłoszonej szkodliwości emisji z tego zakładu do powietrza. Z wyjaśnień wynikało, że w związku z tym, że nie doszło do przekroczenia dopuszczalnych poziomów emisji substancji do powietrza nie można było mówić o ponadnormatywnym oddziaływaniu instalacji poza terenem zakładu. Dotrzymanywanie standardów emisyjnych przez podmiot podlega stałej kontroli przez weryfikację wyników pomiarów ciągłych i okresowych emisji gazów i pyłów do powietrza, przedstawianych organowi wydającemu pozwolenie oraz wojewódzkiemu inspektorowi.

**Decyzje
wstrzymujące
działalność
prowadzoną
z naruszeniem prawa**

Do kontrolowanej Komendy PSP w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące zagrożenia pożarowego ze strony działalności podmiotów termicznie przekształcających odpady.

Skontrolowani Wojewódzcy Inspektorzy w latach 2018-2023 (I kwartał) wydali 14 decyzji wstrzymujących działalność podmiotów przetwarzających odpady przez termiczne przekształcanie⁶¹. 13 z tych decyzji wydano na podstawie art. 32 ust. 1a UoO w związku z ujawnieniem w wyniku kontroli lub czynności prowadzonych na podstawie art. 10b ustawy o Inspekcji spalania bez zezwolenia m.in. oleju odpadowego, pyłów i trocin, sklejk, opakowań drewnianych, odpadów z papieru i tektury, metalowych elementów. Jedną decyzję wydano na podstawie art. 367 ust. 1 pkt 1 Poś wobec stwierdzenia eksploatacji instalacji bez wymaganego pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza.

**Przypadki
niestarannego
monitorowania decyzji**

Wojewódzcy Inspektorzy na ogół podejmowali działania w celu weryfikacji wykonania decyzji polegające przede wszystkim na przeprowadzaniu kontroli sprawdzających lub czynności w trybie art. 10b ustawy o Inspekcji, analizie

⁶⁰ Pięciu, które wpłynęły do WIOŚ w Gdańsku dotyczących trzech podmiotów posiadających pozwolenia obejmujące termiczne przekształcanie odpadów; 22, które wpłynęły do WIOŚ w Olsztynie dotyczących jednego takiego podmiotu oraz pięciu, które wpłynęły do WIOŚ w Bydgoszczy, spośród których jedno dotyczyło jednego takiego podmiotu.

⁶¹ Pomorski Wojewódzki Inspektor wydał pięć decyzji, Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor – trzy, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor – sześć.

danych w BDO i weryfikacji danych w CEIDG⁶². Zdarzyły się jednak przypadki niezachowania przez Inspektoraty należytej staranności przy weryfikacji wywiązywania przez podmioty z obowiązków nałożonych decyzjami. W dwóch przypadkach (WIOŚ w Gdańsku) działania weryfikacyjne podjęto po upływie ponad trzech lat i ponad roku od terminu wstrzymania działalności określonego w decyzjach, a w jednym przypadku (WIOŚ w Bydgoszczy) nie podjęto ich od grudnia 2021 r. do dnia zakończenia kontroli NIK⁶³.

Przykłady

Brak bieżących działań monitorujących realizację decyzji wstrzymujących działalność posiadaczy odpadów w **WIOŚ w Gdańsku** uzasadniono m.in. brakiem bezpośrednich przesłanek uznania, że podmioty nie stosowały się do decyzji (z uwagi na brak wpływu dodatkowych skarg i wniosków), co obligowałoby do rozpatrzenia spraw w trybie pozaplanowym, interwencyjnym, tj. z pominięciem działań planowych, natomiast w **WIOŚ w Bydgoszczy** – ograniczeniem podejmowanych przez WIOŚ działań w terenie do spraw pilnych i wymagających podjęcia natychmiastowych reakcji z powodu panującego w kraju stanu epidemii.

W ocenie NIK ze względu na znaczenie dla środowiska, monitorowanie wstrzymania działalności prowadzonej niezgodnie z prawem powinno być prowadzone na bieżąco. Tym bardziej, że – jak wykazała kontrola NIK – otrzymanie decyzji wstrzymującej działalność posiadacza odpadów nie zawsze skutkowało faktycznym zaprzestaniem działalności niezgodnej z prawem. Czynności sprawdzające wykonanie decyzji wstrzymujących przeprowadzone⁶⁴ w dwóch podmiotach wykazały, że nadal dochodziło do nieprawidłowego spalania odpadów. W tych przypadkach WIOŚ zastosował kolejne działania dyscyplinujące podmioty do przestrzegania prawa, w tym m.in. grzywnę w celu przymuszenia.

Na ogół skuteczne egzekwowanie kar pieniężnych

W latach 2018-2023 (I kwartał) skontrolowani Wojewódzcy Inspektorzy wydali 41 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne w łącznej kwocie 827,4 tys. zł na podmioty przetwarzające odpady przez termiczne przekształcanie⁶⁵. Kary wymierzono m.in. za gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym pozwoleniem lub zezwoleniem, niezapewnienie dostępności obrazu wizyjnego systemu miejsc magazynowania odpadów, termiczne przekształcanie odpadów bez zezwolenia, przekroczenie dopuszczalnej emisji do powietrza pyłów i tlenków azotu. 14 z ww. decyzji w łącznej kwocie 650,1 tys. zł na dzień⁶⁶ prowadzenia badania nie było prawomocnych z powodu rozpatrywania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska odwołań złożonych przez podmioty, którym wymierzono kary.

⁶² Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

⁶³ 29 września 2023 r.

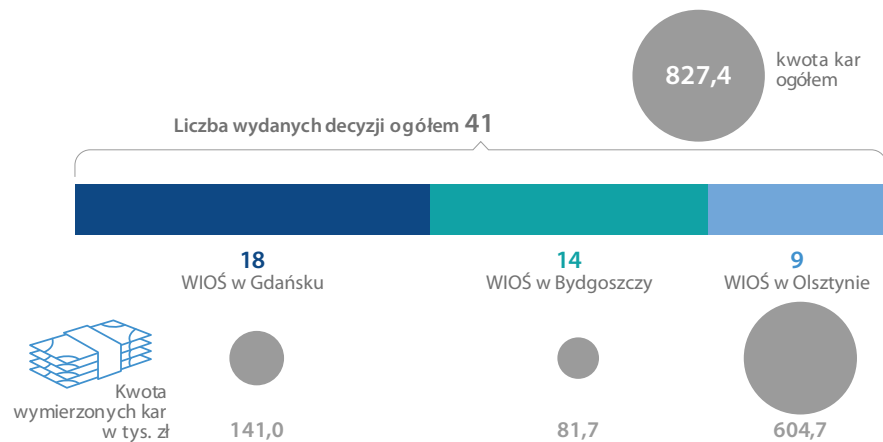
⁶⁴ Kontrola przeprowadzona przez WIOŚ w Olsztynie i czynności w trybie art. 10b ustawy o Inspekcji przeprowadzone przez WIOŚ w Bydgoszczy.

⁶⁵ WIOŚ w Gdańsku – 18 decyzji wymierzających kary w łącznej kwocie 141,0 tys. zł, WIOŚ w Olsztynie – 14 w łącznej kwocie 604,7 tys. zł, WIOŚ w Bydgoszczy – dziewięć w łącznej kwocie 81,7 tys. zł.

⁶⁶ WIOŚ w Gdańsku według stanu na 3 sierpnia 2023 r. – pięć decyzji w łącznej kwocie 54,5 tys. zł (ponadto w dwóch przypadkach decyzje wymierzające kary w łącznej kwocie 11,0 tys. zł zostały przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska uchylone, a w jednym z nich Główny Inspektor Ochrony Środowiska wymierzył niższą karę), WIOŚ w Olsztynie według stanu na 20 września 2023 r. – sześć decyzji w łącznej kwocie 526,9 tys. zł, WIOŚ w Bydgoszczy według stanu na 31 sierpnia 2023 r. – trzy decyzje w kwocie 66,7 tys. zł.

Infografika nr 7

Decyzje wymierzające administracyjne kary pieniężne w latach 2018–2023 (I kwartał) podmiotom przetwarzającym odpady przez ich termiczne przekształcanie wydane przez Wojewódzkich Inspektorów



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli.

Badaniem w zakresie egzekwowania należności z tytułu wymierzonych kar objęto dokumentację dotyczącą 21 decyzji w łącznej kwocie 137,6 tys. zł. Należności określone w 14 decyzjach w wysokości 44,0 tys. zł zapłacono w terminach określonych w decyzjach. W pozostałych siedmiu sprawach Wojewódzcy Inspektorzy na ogół niezwłocznie podejmowali działania mające na celu wyegzekwowanie zaległości. We wszystkich sprawach wysłano upomnienia⁶⁷, w wyniku których podmioty dokonały zapłaty kar określonych w dwóch decyzjach w łącznej kwocie 2,0 tys. zł (z odsetkami). W przypadku pięciu pozostałych zaległości wystawiono tytuły wykonawcze i skierowano zadłużenia do egzekucji przez właściwe urzędy skarbowe. W wyniku działań podjętych przez te urzędy wyegzekwowano zapłatę dwóch kar w łącznej kwocie 32,0 tys. zł (z odsetkami). Do zapłaty nadal pozostały zaległości wynikające z trzech decyzji.

Przykład

WIOŚ w Olsztynie skierował do podmiotu zobowiązanego do uiszczenia administracyjnych kar pieniężnych w wysokości 15,0 tys. zł i 24,6 tys. zł pierwsze upomnienia w sprawie zapłaty ww. kar (odpowiednio) 27 czerwca i 15 lipca 2022 r. pomimo, że dłużnik nie zrealizował w 2021 r. i 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. Stanowiło to naruszenie § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶⁸, zgodnie z którym wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne. Było to spowodowane – według wyjaśnień – zapewnieniami dłużnika, że będzie spłacał raty w terminach wyznaczonych w decyzjach.

Nieprawidłowości w publikacji danych o środowisku

W żadnym ze skontrolowanych WIOŚ nie wywiązano się należycie z obowiązku zamieszczania danych o decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów oraz decyzjach o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej z zakresu Poś w publicznie dostępnym wykazie.

⁶⁷ W tym w dwóch po wydaniu decyzji rozkładających na raty kary w wysokości 24,4 tys. zł i 15,0 tys. zł, które przez podmiot nie były realizowane.

⁶⁸ Dz. U. poz. 2083.

Przykłady

W **WIOŚ w Gdańsku** dane o czterech decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów wydanych w latach 2019-2023 (I kwartał) zamieszczono w BIP (w formie kart informacyjnych według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie⁶⁹) dopiero w trakcie kontroli NIK, 8 sierpnia 2023 r., tj. po upływie terminu określonego w art. 21 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji. Do tego czasu wybrane dane o ww. decyzjach zamieszczano w BIP w rejestrach decyzji ostatecznych, niespełniających wymagań określonych w ww. rozporządzeniu w zakresie zawartości i układu wykazu.

W **WIOŚ w Olsztynie** nie zamieszczono w publicznie dostępnych wykazach informacji o decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów (w tym pięciu objętych badaniem decyzjach wydanych w latach 2020-2022) oraz informacji o decyzjach o wymiarze lub odroczeniu terminu płatności, a także zmniejszeniu lub umorzeniu administracyjnych kar pieniężnych z zakresu POŚ (w tym jednej objętej badaniem decyzji wydanej w 2018 r.), pomimo wymogu wynikającego (odpowiednio) z art. 21 ust. 2 pkt 25 lit. k i art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. r ustawy o udostępnianiu informacji.

W **WIOŚ w Bydgoszczy** zawartość wykazów zawierających dane o decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów nie odpowiadała wymogom ww. rozporządzenia – nie zamieszczono kart informacyjnych zawierających dane umożliwiające wyszukiwanie i udostępnianie dokumentów zawierających informacje o środowisku i jego ochronie oraz odnośników do adresów elektronicznych poszczególnych dokumentów.

Ustalanie wstępnych przyczyn wystąpienia pożaru

W okresie objętym kontrolą w sześciu podmiotach przekształcających termicznie odpady wystąpiło dziewięć pożarów, z czego jeden związany z odpadami przewidzianymi do termicznego przekształcania (zapalenie się trocin), a pozostałe – z awariami urządzeń technicznych. W trzech przypadkach przyczyn pożaru nie ustalono m.in. z powodu – jak wyjaśnił Komendant PSP – dużych zniszczeń spowodowane przez pożar. Pożary nie dotyczyły odpadów przewidzianych do termicznego przekształcania.

Na ogół prawidłowa współpraca z innymi organami

Wszystkie WIOŚ współdziałały z innymi organami w zakresie dotyczącym podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie m.in. poprzez:

- przeprowadzanie kontroli w trybie art. 41a Uoo,
- przekazywanie organom samorządu terytorialnego informacji o wynikach kontroli,
- przekazywanie na podstawie art. 379 ust. 1 i 5 Poś właściwym organom samorządu terytorialnego do rozpatrzenia według posiadanych kompetencji wniosków o podjęcie kontroli, a następnie podejmowaniu przez WIOŚ – na podstawie przekazanej dokumentacji – działań w przypadku stwierdzenia naruszeń przepisów o ochronie środowiska lub wystąpienia uzasadnionego podejrzenia, że takie naruszenie mogło nastąpić.

Współdziałanie przez WIOŚ z niektórymi organami uregulowane było w formie porozumień określających współpracę w zakresie m.in. wzajemnej pomocy w wykonywaniu czynności służbowych, wymianie informacji i organizowaniu wspólnych szkoleń.

Współpraca przez Komendę PSP w zakresie podmiotów termicznie przekształcających odpady polegała w okresie objętym kontrolą na przeprowadzaniu kontroli w trybie art. 41a Uoo. Stwierdzono jednak, że wbrew obowiązкови określonemu w art. 23 ust. 16 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Komendant PSP nie przekazał właściwemu miejscowo wojewódzkiemu inspektorowi 21 kopii protokołów

⁶⁹ Dz. U. Nr 186, poz. 1249.

z przeprowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych w podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. Powodem były, jak wyjaśnił Komendant PSP, ustne ustalenia z WIOŚ w Olsztynie o przekazywaniu ww. protokołów tylko w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami. Ustalenie to było stosowane do kwietnia 2023 r., tj. do czasu pozyskania z Komendy Wojewódzkiej PSP w Olsztynie informacji o wynikach kontroli NIK nr P/22/061 „Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów”. W związku z realizacją wniosku pokontrolnego po ww. kontroli NIK, Komendant PSP wydał polecenie przekazywania do WIOŚ wszystkich protokołów z czynności kontrolno-rozpoznawczych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy organy administracji publicznej prawidłowo wykonują zadania w zakresie reglamentacji i kontroli spalarni?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy prawidłowo wydawano zezwolenia i pozwolenia obejmujące procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie? 2. Czy zapewniono prawidłową kontrolę i nadzór nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto osiem jednostek, z tego: trzy urzędy marszałkowskie, Starostwo Powiatowe w Elblągu, trzy wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska i Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu.
Kryteria kontroli	Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK w urzędach marszałkowskich oraz Starostwie Powiatowym w Elblągu pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK) oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska i Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2023 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Do wytypowania jednostek do niniejszej kontroli wykorzystano dane otrzymane z urzędów marszałkowskich, urzędów miast na prawach powiatu i starostw powiatowych w czterech województwach o wydanych w latach 2018–2023 zezwoleniach i pozwoleniach obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie w procesach odzysku R1 i/lub unieszkodliwiania D10 oraz z wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w czterech województwach o podmiotach posiadających obowiązujące w latach 2018–2023 pozwolenie albo zezwolenie obejmujące przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie w ww. procesach.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, zgodnie z sugestią Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Przeprowadzono ją w okresie od 5 czerwca 2023 r. do 23 października 2023 r.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli zaprezentowano w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 26 wniosków pokontrolnych. Z otrzymanych informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 18 wniosków (69%), natomiast osiem pozostawało w trakcie realizacji (31%).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Piotr Całbecki
2.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	Zdzisław Krajewski
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku	Mieczysław Struk
4.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	Edyta Witka- Jeżewska
5.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Gustaw Marek Brzezin
6.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	Joanna Kazanowska
7.		Starostwo Powiatowe w Elblągu	Maciej Romanowski
8.		Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu	Łukasz Kochan

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności / w formie opisowej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	w formie opisowej	zapewnienie przygotowania organizacyjnego Urzędu do realizacji zadań; przestrzeganie przepisów określających tryb procedowania przy prowadzeniu postępowań w sprawach decyzji obejmujących termiczne przekształcanie odpadów (z wyjątkiem jednego postępowania); prawidłowe realizowanie zadań wynikających ze zmiany Uoo oraz opublikowania konkluzji BAT; rzetelna weryfikacja sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami; podejmowanie działań w przypadku uzyskania zgłoszeń o nieprawidłowościach; współpraca z innymi organami	niezamieszczenie w terminie w publicznie dostępnych wykazach danych o wniosku o wydanie pozwolenia i o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów oraz niezapewnienie możliwości udziału w postępowaniu społeczeństwa na zasadach określonych w art. 29-38 ustawy o udostępnianiu informacji; nieplanowanie i nieprzeprowadzanie kontroli; przestrzeganie i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie; nieterminowe weryfikowanie sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2020-2021
2.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	w formie opisowej	posiadanie informacji o funkcjonujących na terenie województwa podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie; uwzględnianie tych podmiotów w analizie ryzyka przeprowadzonej na potrzeby planowania kontroli; włączanie tych podmiotów do planów kontroli i realizowanie planów; prawidłowe wykonywanie obowiązków kontrolnych przed wydaniem lub zmianą pozwolenia obejmującego termiczne przekształcanie odpadów; rzetelne przeprowadzanie kontroli; właściwe reagowanie na zgłoszenia o nieprawidłowościach; stosowanie przewidzianych prawem środków pokontrolnych; monitorowanie usunięcia stwierdzonych naruszeń; skuteczne egzekwowanie administracyjnych kar pieniężnych; współdziałanie z innymi organami	niedochowanie należytej staranności przy weryfikacji obowiązku nałożonego jedną decyzją wstrzymującą działalność posiadacza odpadów; niezamieszczenie w wymaganej formie danych o decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów w publicznie dostępnych wykazach
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku	w formie opisowej	dostosowanie struktury organizacyjnej Urzędu do realizacji zadań; przestrzeganie przepisów określających tryb postępowania przy weryfikacji wniosków o wydanie i zmianę pozwolenia, ich rozpatrzeniu i wydaniu decyzji; prawidłowe realizowanie zadań wynikających ze zmiany Uoo oraz opublikowania konkluzji BAT; zapewnienie nadzoru nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie poprzez podejmowanie działań wynikających z prowadzanych postępowań administracyjnych, analizę i właściwe wykorzystanie wpływających informacji o nieprawidłowościach oraz wyników monitorowania procesów technologicznych; rzetelne weryfikowanie sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami	nie w pełni skuteczne działania w zakresie zapewnienia stanu zatrudnienia odpowiadającego nałożonemu na urząd nowym obowiązkom mające wpływ na wystąpienie, w dziesięciu (na 11) postępowaniach w sprawie o wydanie lub zmianę decyzji, opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 k.p.a., a także na zweryfikowanie informacji zawartych w 16 (z 27) sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za lata 2018, 2020, 2021 i 2022 po terminie; nierozliczenie wynikającego z art. 36 k.p.a. obowiązku zawiadomienia stron o niezatwierdzeniu sprawy w terminie; nieplanowanie i nieprzeprowadzanie w latach 2019-2023 (I kwartał) kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie; niepodjęcie działań w celu ukarania karą

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności /	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
4.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku	w formie opisowej	posiadanie informacji o funkcjonujących na terenie województwa podmiotach przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie; rzetelne przeprowadzenie objętych badaniami planowych kontroli; stosowanie środków pokontrolnych w przypadku stwierdzenia naruszeń; monitorowanie realizacji działań pokontrolnych; realizowanie obowiązków kontrolnych przed wydaniem lub zmianą decyzji obejmującej termiczne przekształcanie odpadów; właściwe reagowanie na zgłoszenia o nieprawidłowościach; skuteczne egzekwowanie zapłaty pieniężnych kar administracyjnych; współdziałanie z innymi organami	grzywny podmiotu, który przekazał po terminie korektę sprawozdania nieplanowanie i nieprzeprowadzenie kontroli w trzech podmiotach z częstotliwością określoną w art. 5a ust. 4 ustawy o Inspekcji oraz wewnętrznych procedurach; niezachowanie należytej staranności przy weryfikacji wykonania dwóch decyzji wstrzymujących działalność posiadacza odpadów; zamieszczenie w publicznie dostępnym wykazie danych o czterech decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów z przekroczeniem terminu określonego w art. 21 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	w formie opisowej	dostosowanie struktury organizacyjnej Urzędu do realizacji zadań; przestrzeganie przepisów określających tryb procedowania przy prowadzeniu postępowań w sprawach zezwoleń i pozwoleń obejmujących termiczne przekształcanie odpadów; sprawowanie kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie stosowania przepisów o ochronie środowiska m.in. poprzez weryfikację składanych przez te podmioty rocznych sprawozdań o gospodarowaniu odpadami i podejmowanie stosownych działań w przypadku uzyskania informacji o nieprawidłowościach	nie w pełni skuteczne działania w zakresie zapewnienia stanu zatrudnienia odpowiadającego nałożonym na Urząd nowym obowiązkom mające wpływ na wystąpienie, w 74% zbadanych postępowań w sprawie o zmiany decyzji, opóźnień w podejmowaniu działań mających na celu załatwienie spraw bez zbędnej zwłoki, o której mowa w art. 35 § 1 k.p.a.; niewywiązanie się z obowiązku zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki w prowadzeniu spraw i wskazania nowego terminu ich załatwienia (68% badanych przypadków); niedokonanie w terminie weryfikacji sprawozdań o gospodarowaniu odpadami za lata 2018, 2020 i 2021 złożonych przez 30 podmiotów; niepodjęcie określonych prawem działań wobec czterech podmiotów, które nie złożyły w terminie korekt sprawozdań o gospodarowaniu odpadami; niepodjęcie działań w celu wyciągnięcia prawnych konsekwencji wobec pięciu podmiotów, które złożyły roczne sprawozdania o gospodarowaniu odpadami po terminie posiadania przez część kontrolowanego okresu nieaktualnych informacji o części podmiotów prowadzących termiczne przekształcanie odpadów; niepodjęcie działań w celu sprawnego przeprowadzenia jednej kontroli w trybie art. 41a Uoo; nieprecyzyjne określenie w jednym protokole kontroli okoliczności identyfikujących wykroczenie; pominięcie w jednej odpowiedzi (z 18) na wniosek o interwencję faktu niestwierdzenia przekroczeń w zakresie dopuszczalnej emisji gazów i pyłów do powietrza przez zakład, pomimo, że wniosek dotyczył emisji poza teren zakładu; skierowanie do dłużnika z opóźnieniem upomnień z tytułu dwóch administracyjnych kar pieniężnych; niezamieszczenie danych o decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów oraz decyzji
6.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	w formie opisowej	uwzględnianie podmiotów prowadzących termiczne przekształcanie odpadów na podstawie decyzji administracyjnej w planach kontroli z częstotliwością wynikającą z przepisów ustawy o Inspekcji; terminowe realizowanie planowych kontroli; prawidłowe wykonywanie obowiązków kontrolnych przed wydaniem lub zmianą decyzji obejmującej termiczne przetwarzanie odpadów (z wyjątkiem jednego przypadku); właściwe dokumentowanie ustaleń w planowych kontrolach oraz stosowanie przewidzianych prawem środków pokontrolnych w razie stwierdzenia nieprawidłowości; monitorowanie realizacji zarządzeń pokontrolnych; właściwe reagowanie na wnioski o interwencję; monitorowanie realizacji decyzji o wstrzymaniu działalności posiadacza odpadów; współdziałanie z innymi organami	nieaktualnych informacji o części podmiotów prowadzących termiczne przekształcanie odpadów; niepodjęcie działań w celu sprawnego przeprowadzenia jednej kontroli w trybie art. 41a Uoo; nieprecyzyjne określenie w jednym protokole kontroli okoliczności identyfikujących wykroczenie; pominięcie w jednej odpowiedzi (z 18) na wniosek o interwencję faktu niestwierdzenia przekroczeń w zakresie dopuszczalnej emisji gazów i pyłów do powietrza przez zakład, pomimo, że wniosek dotyczył emisji poza teren zakładu; skierowanie do dłużnika z opóźnieniem upomnień z tytułu dwóch administracyjnych kar pieniężnych; niezamieszczenie danych o decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów oraz decyzji

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
7.	Starostwo Powiatowe w Elblągu	w formie opisowej	<p>przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań w zakresie reglamentacji działalności obejmującej termiczne przekształcanie odpadów; rozpatrywanie wniosków o wydanie zezwoleń i pozwoleń obejmujących przetwarzanie odpadów przez termiczne przekształcanie i wydawanie decyzji zgodnie z wymogami prawa w tym zakresie; realizowanie nadzoru nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie poprzez gromadzenie, analizę i wykorzystywanie w procedurach administracyjnych informacji uzyskanych z innych organów, zapewnienie udziału pracowników Starostwa w kontrolach WIOŚ realizowanych na wniosek Starosty.</p>	<p>o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej w publicznie dostępnych wykazach</p> <p>nieterminowe rozpatrzenie trzech (z 15) wniosków o wydanie decyzji obejmujących nieplanowanie przekształcanie odpadów; nieplanowanie i nieprzeprowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty przetwarzające odpady przez ich termiczne przekształcanie</p>
8.	Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu	pozytywna	<p>posiadanie informacji o podmiotach przetwarzających odpady przez termiczne przekształcanie, planowanie i przeprowadzanie czynności kontrolno-rozpoznawczych w ww. podmiotach, zgodnie z przyjętym planem oraz na podstawie obowiązujących wytycznych, ustalanie przypuszczalnych przyczyn pożarów w tych podmiotach, wykonywanie obowiązków kontrolnych przed wydaniem lub zmianą decyzji obejmującej termiczne przekształcanie odpadów</p>	<p>nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę</p>

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Odpady	<p>Odpady to substancje lub przedmioty, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany⁷⁰. Odpady klasyfikuje się przez ich zaliczenie do odpowiedniej grupy, podgrupy i rodzaju odpadów⁷¹. Katalog odpadów z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje ze wskazaniem odpadów niebezpiecznych określił Minister Klimatu w rozporządzeniu⁷². Zgodnie z nim odpady, w zależności od źródła ich powstawania, podzielono na 20 grup, wyodrębniając w ramach każdej z nich podgrupy i rodzaje odpadów oraz ich kody, ze wskazaniem rodzajów odpadów, które są niebezpieczne.</p>
Zasady gospodarki odpadami	<p>Gospodarkę odpadami (czyli wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami⁷³) należy prowadzić w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. W szczególności gospodarka odpadami nie może powodować zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt, uciążliwości przez hałas lub zapach, a także wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu, w tym kulturowym i przyrodniczym⁷⁴. W Uoo wprowadzono następującą hierarchię sposobów postępowania z odpadami⁷⁵:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) zapobieganie powstawaniu odpadów, 2) przygotowywanie ich do ponownego użycia, 3) a jeżeli nie jest to możliwe – poddanie ich przetworzeniu, czyli procesom odzysku lub unieszkodliwiania⁷⁶. <p>W tej sytuacji w pierwszej kolejności odpady należy poddać odzyskowi (proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu⁷⁷), a w jego ramach poddać je:</p> <ul style="list-style-type: none"> – recyklingowi (odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach⁷⁸); – lub (jeżeli nie jest to możliwe z przyczyn technologicznych lub nie jest uzasadnione z przyczyn ekologicznych lub ekonomicznych⁷⁹) innym procesom odzysku. Niewyczerpujący wykaz procesów odzysku określono w załączniku nr 1 do Uoo, ujmując wśród nich m.in. proces R1 Wykorzystanie głównie jako paliwa lub innego środka wytwarzania energii, który obejmuje również spalarnie odpadów przeznaczone do przetwarzania stałych odpadów komunalnych, pod warunkiem spełnienia przez nie określonych kryteriów efektywności energetycznej; <p>W przypadku, gdy poddanie odpadów odzyskowi nie było możliwe⁸⁰ odpady należy unieszkodliwiać (podać procesowi niebędącemu odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii⁸¹), przy czym unieszkodliwianiu poddaje się te odpady, z których uprzednio wysegregowano odpady nadające się do odzysku⁸².</p>

⁷⁰ Art. 3 ust. 1 pkt 6 Uoo.

⁷¹ Art. 4 ust. 1 Uoo.

⁷² Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10). Rozporządzenie obowiązuje od 6 stycznia 2020 r.

⁷³ Art. 3 ust. 1 pkt 3 Uoo.

⁷⁴ Art. 16 Uoo.

⁷⁵ Art. 17 ust. 1 Uoo.

⁷⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 21 Uoo.

⁷⁷ Przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce – art. 3 ust. 1 pkt 14 Uoo.

⁷⁸ Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), natomiast nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do prac ziemnych – art. 3 ust. 1 pkt 14 Uoo.

⁷⁹ Art. 18 ust. 3 Uoo.

⁸⁰ Z przyczyn, o których mowa w art. 18 ust. 3 Uoo.

⁸¹ Art. 3 ust. 1 pkt 30 Uoo.

⁸² Art. 18 ust. 7 Uoo.

Niewyczerpujący wykaz procesów unieszkodliwiania określono w załączniku nr 2 do Uoo, ujmując wśród nich m.in. procesy:

- D10 Przekształcanie termiczne na lądzie,
- D11 Przekształcanie termiczne na morzu⁸³.

**Termiczne
przekształcanie
odpadów**

Uoo termiczne przekształcanie odpadów definiuje jako:

- a) spalanie odpadów przez ich utlenianie,
- b) inne niż wskazany wyżej procesy termicznego przetwarzania odpadów, w tym pirolizę⁸⁴, zgazowanie⁸⁵ i proces plazmowy⁸⁶, o ile substancje powstające podczas tych procesów są następnie spalane⁸⁷.

Równocześnie w Uoo zakwalifikowano:

- jako proces unieszkodliwiania D10: termiczne przekształcanie odpadów niebezpiecznych i stałych odpadów komunalnych⁸⁸,
- jako proces odzysku R1: termiczne przekształcanie, w celu odzysku energii:
 - odpadów opakowaniowych,
 - odpadów innych niż niebezpieczne,
 - stałych odpadów komunalnych w spalarniach odpadów przeznaczonych wyłącznie do ich przetwarzania, których efektywność energetyczna jest co najmniej równa wartościom określonym w załączniku nr 1 do Uoo (0,60 dla instalacji sprzed 1 stycznia 2009 r. i 0,65 dla instalacji po 31 grudnia 2008 r.)
 - odpadów wymienionych w art. 163 Uoo (w tym roślinnych z rolnictwa i leśnictwa, roślinnych z przemysłu przetwórstwa spożywczego (jeżeli odzyskuje się wytwarzaną energię cieplną), włóknistych, roślinnych z procesu produkcji pierwotnej masy celulozowej i z procesu produkcji papieru z masy (jeżeli odpady te są spalane w miejscu produkcji, a wytwarzana energia cieplna jest odzyskiwana), korka, drewna (z wyjątkiem drewna zanieczyszczonego impregnatami i powłokami ochronnymi, które mogą zawierać związki chlorowcoorganiczne lub metale ciężkie, w skład których wchodzi w szczególności odpady drewna pochodzącego z budowy, remontów i rozbiórki obiektów budowlanych oraz infrastruktury drogowej), pochodzących z poszukiwań i eksploatacji ropy i gazu ziemnego na platformach wydobywczych na morzu oraz spalanych na tych platformach⁸⁹.

**Instalacje
i urządzenia służące
do przetwarzania
odpadów**

Przetwarzanie (odzysk i unieszkodliwianie) odpadów musi być prowadzone w instalacjach lub urządzeniach⁹⁰, które:

- 1) spełniają wymagania ochrony środowiska, w tym nie powodują przekroczenia standardów emisyjnych, o których mowa w przepisach o ochronie środowiska;
- 2) zapewniają przetwarzanie zgodnie z Uoo pozostałości powstających w wyniku przetwarzania⁹¹.

Od powyższej zasady wprowadzono jednak wyjątki, m.in. dotyczące możliwości spalania odpadów (termicznego przekształcania odpadów

⁸³ Ten proces jest zabroniony na mocy przepisów UE i konwencji międzynarodowych.

⁸⁴ Piroliza: proces rozkładu substancji zachodzący pod wpływem wysokiej temperatury (400-1000 st. C) i bez obecności tlenu oraz innych celowo dodawanych reagentów. Proces najczęściej przebiega z utworzeniem płynnej pozostałości, mogą też powstać produkty gazowe.

⁸⁵ Zgazowanie: proces technologiczny polegający na przeprowadzeniu paliwa stałego lub płynnego o dużej zawartości węgla w paliwo gazowe w wyniku rozkładu termicznego wobec kontrolowanej ilości powietrza lub pary wodnej. W trakcie procesu paliwo ulega częściowemu spalaniu. Zgazowaniu najczęściej poddaje się węgle kopalne, ropę naftową i biomasę.

⁸⁶ Zgazowanie przy użyciu plazmy odbywa się w temperaturze ok. 5 tys. st. C. Proces ten przekształca odpady do czystej postaci gazu syntetycznego i ciepła, które mogą być wykorzystane do produkcji energii elektrycznej. Proces konwersji odpadów nie powoduje emisji szkodliwych gazów do atmosfery. W 2008 r. Unia Europejska oficjalnie zakwalifikowała gazyfikację plazmą jako proces odzyskiwania odpadów.

⁸⁷ Art. 3 ust. 1 pkt 29 Uoo.

⁸⁸ Art. 158 ust. 1 Uoo.

⁸⁹ Art. 158 ust. 2 w związku z art. 163 Uoo.

⁹⁰ Art. 29 ust. 1 Uoo.

⁹¹ Art. 29 ust. 2 Uoo.

polegającego na procesie unieszkodliwiania D10 lub procesie odzysku R1)⁹² poza instalacjami lub urządzeniami. Jeżeli spalanie odpadów w instalacjach lub urządzeniach przeznaczonych do tego celu jest niemożliwe ze względów bezpieczeństwa marszałek lub regionalny dyrektor ochrony środowiska (dla terenów zamkniętych⁹³) może zezwolić w drodze decyzji na spalanie (w ramach procesów D10 i R1) odpadów poza instalacjami lub urządzeniami⁹⁴;

- 3) są projektowane, wykonywane, wyposażane, uruchamiane, użytkowane i zarządzane w sposób ograniczający możliwość powstania pożaru, a w razie jego wystąpienia zapewniający:
 - 1) zachowanie nośności konstrukcji obiektów budowlanych przez określony czas;
 - 2) ograniczenie rozprzestrzeniania się ognia i dymu w ich obrębie;
 - 3) ograniczenie rozprzestrzeniania się pożaru na sąsiednie obiekty budowlane lub tereny przyległe;
 - 4) możliwość ewakuacji ludzi lub ich uratowania w inny sposób;
 - 5) uwzględnienie bezpieczeństwa ekip ratowniczych, a w szczególności zapewnienie warunków do podejmowania przez te ekipy działań gaśniczych⁹⁵.

Wymagania w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do przetwarzania odpadów określił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozporządzeniu z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów⁹⁶.

Spalarnie i współspalarnie

Termiczne przekształcanie odpadów prowadzi się wyłącznie w spalarniach odpadów lub we współspalarniach odpadów, chyba że marszałek lub regionalny dyrektor ochrony środowiska (dla terenów zamkniętych) zezwolił w drodze decyzji na spalanie (w ramach procesów D10 i R1) odpadów poza instalacjami lub urządzeniami⁹⁷.

W Uoo zdefiniowano pojęcia spalarni i współspalarni odpadów:

- spalarnia to zakład lub jego część przeznaczone do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem lub bez odzysku wytwarzanej energii cieplnej, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do powietrza, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów oraz instalacjami związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych⁹⁸,
- współspalarnia to zakład lub jego część, których głównym przedmiotem działalności jest wytwarzanie energii lub produktów, w których wraz z paliwami są przekształcane termicznie odpady w celu odzyskania zawartej w nich energii lub w celu ich unieszkodliwiania, obejmujące instalacje i urządzenia służące do prowadzenia procesu termicznego przekształcania wraz z oczyszczaniem gazów odlotowych i wprowadzaniem ich do atmosfery, kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesów, instalacjami

⁹² Por. art. 158 w związku z art. 155 i 31 Uoo.

⁹³ Zgodnie z art. 3 pkt 40 Poś teren zamknięty to teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.).

⁹⁴ Art. 31 Uoo.

⁹⁵ Art. 43 ust. 7 Uoo.

⁹⁶ Dz. U. poz. 296.

⁹⁷ Art. 155 w związku z art. 31 Uoo.

⁹⁸ Art. 3 ust. 1 pkt 26 Uoo.

związanymi z przyjmowaniem, wstępnym przetwarzaniem i magazynowaniem odpadów dostarczonych do termicznego przekształcania oraz instalacjami związanymi z magazynowaniem i przetwarzaniem substancji otrzymanych w wyniku spalania i oczyszczania gazów odlotowych⁹⁹,

- jeżeli współspalanie odpadów odbywa się w taki sposób, że głównym celem tej instalacji nie jest wytwarzanie energii ani wytwarzanie produktów materialnych, tylko termiczne przekształcenie odpadów, wówczas instalacja ta uważana jest za spalarnię odpadów¹⁰⁰.

**Reglamentacja
przetwarzania
(odzysku
i unieszkodliwiania)
odpadów**

W Uoo przyjęto zasadę, że prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami, polegającej na przetwarzaniu odpadów przez ich odzysk lub unieszkodliwianie wymaga uzyskania zezwolenia¹⁰¹. Z obowiązku uzyskania zezwolenia zwolniono m.in.:

- wytwórcę odpadów, prowadzącego przetwarzanie odpadów, posiadającego pozwolenie na wytwarzanie odpadów, jeżeli we wniosku o takie pozwolenie uwzględnił wymagania przewidziane dla wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w tym dołączył wymagane załączniki, a właściwy organ (organ właściwy do wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów) wydając pozwolenie na wytwarzanie odpadów, uwzględnił wymagania przewidziane dla zezwolenia na przetwarzanie odpadów¹⁰². Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest wówczas jednocześnie zezwoleniem na przetwarzanie odpadów¹⁰³;
- podmiot zobowiązany do uzyskania pozwolenia zintegrowanego, o którym mowa w Poś¹⁰⁴. Podmiot taki we wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego określającego wymagania dla przetwarzania odpadów jest obowiązany uwzględnić wymagania przewidziane dla wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w tym dołączyć wymagane załączniki. Pozwolenie zintegrowane obejmujące przetwarzanie odpadów jest jednocześnie zezwoleniem na przetwarzanie odpadów¹⁰⁵.

Pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, z wyłączeniem instalacji lub ich części stosowanych wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych¹⁰⁶. Rodzaje tych instalacji określił Minister Środowiska w rozporządzeniu¹⁰⁷. Zgodnie z podpunktem 2 punktu 5 tego rozporządzenia należą do nich instalacje w gospodarce odpadami do termicznego przekształcania odpadów:

- a) innych niż niebezpieczne o zdolności przetwarzania¹⁰⁸ ponad 3 tony na godzinę,
- b) niebezpiecznych o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę.

**Pozwolenie
zintegrowane
- wybrane aspekty**

Instalacje do termicznego przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne o zdolności przetwarzania ponad 3 tony na godzinę oraz odpadów niebezpiecznych o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę są instalacjami mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (ust. 5 pkt 2 a i b załącznika

⁹⁹ Art. 3 ust. 1 pkt 31 Uoo.

¹⁰⁰ Art. 3 ust. 1 pkt 26 Uoo.

¹⁰¹ Art. 41 ust. 1 w zawiązku z art. 45 ust. 1 Uoo.

¹⁰² Art. 45 ust. 4-5 i 6-7 Uoo.

¹⁰³ Art. 45 ust. 8 Uoo.

¹⁰⁴ Art. 45 ust. 1 pkt 4 Uoo.

¹⁰⁵ Art. 45 ust. 5a i ust. 9 Uoo.

¹⁰⁶ Art. 201 ust. 1 POŚ.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. poz. 1169).

¹⁰⁸ Największa ilość określonego odpadu lub odpadów, która może być przetworzona w jednostce czasu w normalnych warunkach pracy instalacji.

do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości¹⁰⁹). Zgodnie z art. 201 ust. 1 Poś dla takich instalacji wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego.

Co do zasady w pozwoleniu zintegrowanym ustala się warunki emisji na zasadach określonych dla pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, na wytwarzanie odpadów, pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód oraz pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, bez zalecania jakiegokolwiek techniki czy technologii¹¹⁰. Dla instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego ustala się dopuszczalną wielkość emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza wymienionych w konkluzji BAT, a jeżeli nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – w dokumentach referencyjnych BAT oraz objętych standardami emisyjnymi¹¹¹. W pozwoleniu zintegrowanym określa się również warunki wytwarzania i sposoby postępowania z odpadami na zasadach określonych w przepisach Uoo, niezależnie od tego, czy dla instalacji wymagane byłoby uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów¹¹². W pozwoleniu zintegrowanym ustala się także, na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹¹³, warunki poboru wód powierzchniowych lub podziemnych, jeżeli wody te są pobierane wyłącznie na potrzeby instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego¹¹⁴.

Instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego spełniają wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik (BAT), a w szczególności nie mogą powodować przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych. W szczególnych przypadkach organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego może w pozwoleniu zintegrowanym zezwolić na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w jego ocenie ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne, o ile mają one zastosowanie¹¹⁵. Minister właściwy do spraw klimatu gromadzi informacje o najlepszych dostępnych technikach, konkluzjach BAT i dokumentach referencyjnych BAT oraz rozpowszechnia je na potrzeby organów właściwych do wydawania pozwoleń i zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska¹¹⁶.

Wniosek prowadzący instalację o wydanie pozwolenia powinien zawierać elementy określone w art. 184 ust. 2 Poś oraz załączniki określone w art. 184 ust. 4 Poś.

Dodatkowe wymagania dotyczące wniosku o wydanie pozwolenia określają art. 208 i art. 221 Poś.

Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszeniem stanu środowiska w znacznych rozmiarach, w pozwoleniu zintegrowanym, może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku¹¹⁷.

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 1169.

¹¹⁰ Art. 202 ust. 1 POŚ.

¹¹¹ Art. 202 ust. 2 POŚ.

¹¹² Art. 202 ust. 4 POŚ.

¹¹³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, ze zm.

¹¹⁴ Art. 202 ust. 6 POŚ.

¹¹⁵ Art. 204 ust. 1 i 2 POŚ.

¹¹⁶ Art. 206 POŚ.

¹¹⁷ Art. 187 ust. 1 POŚ.

Pozwolenie zintegrowane wydawane jest na czas nieoznaczony. Na wniosek prowadzącego instalację może być wydane na czas oznaczony¹¹⁸.

Elementy pozwolenia określone zostały w art. 188 ust. 2 i 3 Poś. Dodatkowe wymagania, jakie powinno spełniać pozwolenie zintegrowane określono w art. 211 Poś.

Organ odmawia wydania pozwolenia, jeżeli¹¹⁹:

- 1) nie są spełnione wymagania, o których mowa w art. 141 ust. 2¹²⁰, art. 143¹²¹ i art. 204 ust. 1¹²², a w przypadku pozwolenia zintegrowanego – także jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z planami gospodarki odpadami, o których mowa w Uoo;
- 2) eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie dopuszczalnych standardów emisyjnych;
- 3) eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie standardów jakości środowiska;
- 4) wydanie pozwolenia byłoby niezgodne z programami działań, o których mowa w programach ochrony środowiska, wojewódzkim programie ochrony powietrza i programie ochrony środowiska przed hałasem uchwalonym przez sejmik województwa;
- 5) wniosek dotyczy uprawnień wnioskodawcy objętych decyzją o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia w przypadkach gdy instalacja nie jest należycie eksploatowana, przez co stwarza zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi i przypadkach gdy eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia, innych przepisów Poś lub Uoo, a nie minęły jeszcze 2 lata od dnia, gdy decyzja w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia stała się ostateczna;
- 6) eksploatacja instalacji położonej w granicach strefy przemysłowej powodowałaby naruszenie ustaleń zawartych w uchwale o jej utworzeniu;
- 7) instalacja komunalna nie spełnia wymagań ochrony środowiska lub wymagań określonych dla takiej instalacji;
- 8) prowadzący instalację będący osobą fizyczną albo wspólnik, prokurent, członek zarządu lub członek rady nadzorczej prowadzącego instalację będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa przeciwko środowisku;
- 9) wobec prowadzącego instalację będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej prawomocnie orzeczono karę pieniężną za przestępstwa przeciwko środowisku na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary¹²³;
- 10) prowadzący instalację będący osobą fizyczną albo wspólnik, prokurent, członek zarządu lub członek rady nadzorczej prowadzącego instalację będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa, o których mowa w art. 163, art. 164 lub art. 168 w związku z art. 163 § 1 Kodeksu karnego.

Organ administracji zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest m.in. wydanie pozwolenia zintegrowanego dla nowej instalacji, wydanie decyzji dotyczącej istotnej zmiany

¹¹⁸ Art. 188 ust. 1 POŚ.

¹¹⁹ Art. 186 POŚ.

¹²⁰ Oddziaływanie instalacji lub urządzenia nie powinno powodować pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi.

¹²¹ Technologia stosowana w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach powinna spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się w szczególności warunki określone w pkt 1-8 tego przepisu.

¹²² Instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego spełniają wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik, a w szczególności nie mogą powodować przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych.

¹²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 358, ze zm.

instalacji, wydanie pozwolenia zintegrowanego z odstępstwem, o którym mowa w art. 204 ust. 2 Poś lub jego zmiana polegająca na udzieleniu takiego odstępstwa, wydanie decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego wynikającej z analizy, o której mowa w art. 216 ust. 1 pkt 2 Poś¹²⁴ (na zasadach określonych w ustawie o udostępnianiu informacji).

Ostateczne decyzje obejmujące pozwolenia zintegrowane (również cofnięcie, wygaśnięcie, ograniczenie pozwolenia) przekazuje się do WIOŚ¹²⁵.

Wydanie pozwolenia obejmującego instalację po raz pierwszy lub mającego objąć instalację po istotnej zmianie, powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku; przepis art. 35 § 5 k.p.a. stosuje się odpowiednio¹²⁶.

Warunkiem rozpatrzenia wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wniosku o zmianę takiego pozwolenia w związku z dokonaniem istotnych zmian w instalacji jest wniesienie opłaty rejestracyjnej. Opłata rejestracyjna dotycząca wniosku o wydanie pozwolenia nie może być wyższa niż 12 tys. zł. Opłata dotycząca wniosku o ww. zmianę wynosi 50% opłaty rejestracyjnej, która byłaby wymagana w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla tej instalacji¹²⁷. Wysokość opłat rejestracyjnych dla instalacji w gospodarce odpadami określono w pkt 5 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych¹²⁸.

Kwestie związane z udziałem społeczeństwa w postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony środowiska zostały uregulowane w art. 29-38 i art. 44 ustawy o udostępnianiu informacji.

Na podstawie art. 29 ustawy o udostępnianiu informacji każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Organy administracji właściwe do wydania decyzji, w przypadku których przepisy ustawy o udostępnianiu informacji lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą (art. 30 ww. ustawy). Art. 31 ww. ustawy odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów art. 16-20 ustawy o udostępnianiu informacji, które regulują odmowę udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie. Przepis art. 32 ww. ustawy wyłącza stosowanie przepisów działu VIII k.p.a. pt. „Skargi i wnioski” do uwag i wniosków zgłaszanych w ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa.

Spółeczeństwo ma prawo wziąć udział w postępowaniach m.in. przed wydaniem decyzji (art. 33-38 ww. ustawy). Zgodnie z art. 33 ww. ustawy organ administracji publicznej, przed wydaniem i zmianą decyzji wymagającej udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości (w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy) informacje o m.in.:

- wszczęciu postępowania;
- przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
- organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;
- możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy (tj. wniosek o wydanie decyzji z wymaganymi załącznikami; wymagane przez przepisy: postanowienia organu właściwego do wydania decyzji, stanowiska innych organów, jeżeli stanowiska są dostępne w terminie składania uwag i wniosków) oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- możliwości składania uwag i wniosków;
- sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30 dniowy termin ich składania;

¹²⁴ Art. 218 POŚ.

¹²⁵ Art. 183 ust. 3 POŚ.

¹²⁶ Art. 209 ust. 2 POŚ.

¹²⁷ Art. 210 POŚ.

¹²⁸ Dz. U. poz. 1183.

- organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36, jeżeli ma być ona przeprowadzona;

Uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 34 ww. ustawy). Uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu pozostawia się bez rozpatrzenia (art. 35 ww. ustawy). Na podstawie art. 36 ww. ustawy organ właściwy do wydania decyzji może przeprowadzić rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa, w związku z czym przepis art. 91 § 3 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Organ prowadzący postępowanie rozpatruje zgłoszone uwagi i wnioski oraz w uzasadnieniu decyzji, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów k.p.a. podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały one uwzględnione (art. 37 ww. ustawy). Zgodnie z art. 38 ww. ustawy organ właściwy do wydania decyzji zobowiązany jest do podania do publicznej wiadomości informacji o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią. Na podstawie art. 44 ww. ustawy organizacje ekologiczne mają możliwość wzięcia udziału w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa na prawach strony.

**Zezwolenia na
przetwarzanie
odpadów – wybrane
aspekty**

Prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia, wydawanego¹²⁹ w drodze decyzji przez:

- 1) regionalnego dyrektora ochrony środowiska – na terenach zamkniętych;
- 2) marszałka województwa:
 - a) dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji,
 - b) dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg,
 - c) dla instalacji komunalnych;
- 3) starostę – w pozostałych przypadkach;

po:

 - zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwych ze względu na miejsce przetwarzania odpadów¹³⁰;
 - przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska¹³¹; wynik tej kontroli: postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska¹³²;
 - przeprowadzeniu przez komendanta PSP kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacji przeciwpożarowej, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1, oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c¹³³. Wynik tej kontroli: postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa

¹²⁹ Art. 41 Uoo.

¹³⁰ Art. 41 ust. 6a Uoo.

¹³¹ Art. 41a ust. 1 Uoo.

¹³² Art. 41a ust. 3 Uoo.

¹³³ Art. 41a ust. 1a Uoo.

w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1, oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c¹³⁴.

Do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dołącza się dokumenty określone w art. 42 ust. 3a Uoo.

Ponadto posiadacz odpadów (z wyłączeniem zarządzającego składowiskiem odpadów) obowiązany do uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń na zasadach określonych w art. 48a Uoo. Wysokość i formę zabezpieczenia określa właściwy (dla wydania zezwolenia) organ w drodze postanowienia, na które służy zażalenie¹³⁵. Przepisy o ustanowieniu zabezpieczenia stosuje się do pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających przetwarzanie odpadów oraz do pozwoleń zintegrowanych uwzględniających przetwarzanie odpadów¹³⁶.

Organ administracji zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie o udostępnianiu informacji, w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie zezwolenia dotyczącego instalacji do termicznego przekształcania odpadów lub decyzji o zmianie tego zezwolenia¹³⁷.

Marszałek województwa prowadzi i aktualizuje BDO¹³⁸, w której gromadzi się m.in. informacje o¹³⁹:

- rodzaju i ilości odpadów poddanych przetwarzaniu i zastosowanych procesach przetwarzania,
- decyzjach z zakresu gospodarki odpadami, z uwzględnieniem pozwoleń na wytwarzanie odpadów i pozwoleń zintegrowanych,
- innych decyzjach wydawanych na podstawie Uoo,
- poszczególnych rodzajach instalacji do zagospodarowania odpadów z podaniem ich położenia, mocy przerobowych i rodzaju stosowanej technologii oraz ilości i rodzajów odpadów przetwarzanych w tych instalacjach.

BDO zawiera także informacje objęte rejestrem podmiotów gospodarujących odpadami¹⁴⁰.

Administratorem BDO jest minister właściwy do spraw klimatu, który koordynuje również realizację przez marszałków województw zadań związanych z prowadzeniem i aktualizowaniem BDO, przetwarzaniem zgromadzonych w nich danych i informacji oraz zapewnieniem bezpieczeństwa ich przetwarzania¹⁴¹.

Użytkownikami BDO są podmioty wymienione w art. 83 ust. 1 Uoo, w tym m.in.: minister właściwy do spraw klimatu, GDOŚ i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, marszałek, wojewoda, starosta, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, organy Inspekcji Ochrony Środowiska, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Rejestr podmiotów gospodarujących odpadami prowadzi i aktualizuje marszałek województwa¹⁴². Rejestr:

- jest prowadzony w systemie teleinformatycznym¹⁴³,
- stanowi integralną część BDO¹⁴⁴,

**Baza danych
o produktach
i opakowaniach oraz
o gospodarce
odpadami (BDO)**

**Rejestr podmiotów
gospodarujących
odpadami**

¹³⁴ Art. 41a ust. 3a Uoo.

¹³⁵ Art. 48a ust. 7 Uoo.

¹³⁶ Art. 48a ust. 23 Uoo.

¹³⁷ Art. 42 ust. 7 Uoo.

¹³⁸ Art. 80 ust. 1 Uoo.

¹³⁹ Art. 79 ust. 2 Uoo.

¹⁴⁰ Art. 79 ust. 3 Uoo.

¹⁴¹ Art. 81 ust. 1 i 5 Uoo.

¹⁴² Art. 80 ust. 1 Uoo.

¹⁴³ Art. 49 ust. 5 Uoo.

¹⁴⁴ Art. 49 ust. 6 Uoo.

- jest publicznie dostępny¹⁴⁵,
- zawiera wykaz funkcjonujących spalarni odpadów i współspalarni odpadów, w podziale na województwa oraz w podziale na instalacje o przepustowości poniżej 2 Mg na godzinę oraz instalacje o mocy przerobowej 2 Mg na godzinę lub więcej¹⁴⁶.

Marszałek województwa dokonuje wpisu do rejestru z urzędu m.in.:

- posiadacza odpadów, który uzyskał pozwolenie zintegrowane,
- posiadacza odpadów, który uzyskał zezwolenie na przetwarzanie odpadów, jeżeli nie uzyskali wpisu do rejestru na podstawie art. 50 ust. 2 Uoo (wpis do rejestru na wniosek przed rozpoczęciem działalności określonej w art. 50 ust. 1 tej ustawy)¹⁴⁷.

W przypadku ww. podmiotów rejestr zawiera m.in. informacje o decyzjach związanych z gospodarką odpadami (pozwolenie zintegrowane, zezwolenie na przetwarzanie odpadów), w tym nazwę i adres instalacji, rodzajach odpadów przetwarzanych, dopuszczonej w decyzji mocy przerobowej instalacji lub urządzenia, a także o procesie odzysku lub procesie unieszkodliwiania¹⁴⁸.

Marszałek województwa, dokonując wpisu do rejestru, nadaje podmiotowi indywidualny numer rejestrowy (składający się z 9 cyfr arabskich)¹⁴⁹ i tworzy indywidualne konto w BDO¹⁵⁰.

Ustawa o zmianie Uoo

Przepisami art. 10 i art. 14 ust. 1 obowiązującej od 5 września 2018 r. ustawy o zmianie Uoo nałożono na:

- prowadzących instalację, posiadających pozwolenie zintegrowane uwzględniające przetwarzanie odpadów,
- posiadaczy odpadów, który przed dniem wejścia w życie ww. ustawy uzyskali zezwolenie na przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów,

obowiązek złożenia do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę posiadanej decyzji. Obligatoryjne elementy, które powinien zawierać taki wniosek określono w art. 14 ust. 1-3 ww. ustawy. W przypadku, gdyby ww. podmioty nie złożyły wniosku spełniającego wskazane w ww. przepisach wymogi w terminie do 5 marca 2020 r., zezwolenia na przetwarzanie odpadów i pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów wygasły, a pozwolenia zintegrowane wygasły w zakresie gospodarowania odpadami (art. 10, art. 14 ust. 4 ww. ustawy). Ponadto w przypadku nieustanowienia zabezpieczenia roszczeń lub ustanowienia go niezgodnie z postanowieniem marszałek był zobowiązany cofnąć zezwolenie na przetwarzanie odpadów i pozwolenie zintegrowane uwzględniające przetwarzanie odpadów (art. 10, art. 14 ust. 6 ww. ustawy). Po rozpatrzeniu ww. wniosków marszałek był zobowiązany do wydania decyzji zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów, pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów i pozwolenie zintegrowane uwzględniające przetwarzanie odpadów, w której wskazywał:

- 1) maksymalną masę poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalną łączną masę wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w tym samym czasie oraz które mogą być magazynowane w okresie roku;
- 2) największą masę odpadów, które mogłyby być magazynowane w tym samym czasie w instalacji, obiekcie budowlanym lub jego części lub innym miejscu magazynowania odpadów, wynikającą z wymiarów instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów;

¹⁴⁵ Z wyłączeniem danych i dokumentów określonych w art. 49 ust. 7 Uoo.

¹⁴⁶ Art. 49 ust. 9 Uoo.

¹⁴⁷ Art. 51 ust. 1 Uoo.

¹⁴⁸ Art. 52 ust. 2 Uoo.

¹⁴⁹ Art. 54 ust. 1 Uoo, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2018 r. w sprawie sposobu nadawania numeru rejestrowego podmiotom wpisywanym do rejestru prowadzonego w ramach BDO (Dz. U. poz. 1807).

¹⁵⁰ Art. 55 ust. 1 Uoo.

- 3) całkowitą pojemność (wyrażoną w Mg) instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów;
- 4) wymagania wynikające z warunków ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów.

W przypadku wydania przez komendanta PSP postanowienia negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej lub zgodność z warunkami ochrony przeciwpożarowej, zawartymi w operacie przeciwpożarowym i postanowieniu o uzgodnieniu warunków ochrony przeciwpożarowej zawartych w tym operacie – marszałek był zobowiązany do cofnięcia wydanego zezwolenia lub pozwolenia (art. 10, art. 14 ust. 8 ww. ustawy).

Konkluzja BAT

W dniu 3 grudnia 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowano decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2019/2010 z dnia 12 listopada 2019 r. ustanawiającą konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w odniesieniu do spalania odpadów.

Zgodnie z art. 215 ust. 1 Poś z dniem 3 czerwca 2020 r. upłynął termin na przeprowadzenie przez marszałka analizy warunków obowiązujących do 3 grudnia 2019 r. pozwoleń zintegrowanych pod kątem spełnienia przez nie wymogów zawartych w ww. konkluzji BAT. W przypadku, gdy analiza wykazała konieczność zmiany pozwolenia marszałek, zgodnie z art. 215 ust. 4 Poś był zobowiązany do:

- przekazania prowadzącemu instalację informacji o konieczności jej dostosowania do wymagań określonych w tej konkluzji w terminie nie dłuższym niż 4 lata od dnia publikacji konkluzji BAT (czyli do 3 grudnia 2023 r.),
- wezwania prowadzącego instalację do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia w terminie roku od dnia doręczenia wezwania, określając zakres tego wniosku (ww. wniosek jest wolny od opłaty rejestracyjnej (art. 215 ust. 8 Poś).

W decyzji o zmianie pozwolenia wydanej na ww. wniosek marszałek określa termin, nie dłuższy niż 4 lata od dnia publikacji konkluzji BAT, dostosowania instalacji do nowych wymagań określonych w tej decyzji, przy czym udzielając odstępstwa o którym mowa w art. 204 ust. 2 Poś¹⁵¹ marszałek może określić późniejszy termin dostosowania instalacji do nowych wymagań (art. 215 ust. 6 POŚ).

Obowiązki informacyjne organów administracji publicznej

Zgodnie z art. 21 ustawy o udostępnianiu informacji, dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach. Dotyczy to m.in.:

- danych z zakresu Poś o wnioskach o wydanie pozwolenia i o pozwoleniach (w tym zintegrowanych i na wytwarzanie odpadów), kontrolach planowych, o których mowa w art. 269 Poś (tj. czynnościach kontrolno-rozpoznawczych w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących przeciwdziałania awarii przemysłowej), decyzjach o wymiarze, odroczeniu terminu płatności, zmniejszeniu i umorzeniu administracyjnych kar pieniężnych,
- danych z zakresu Uoo o zezwoleniach na przetwarzanie odpadów oraz zezwoleniach na zbieranie i przetwarzanie odpadów, zezwoleniach na spalanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami oraz decyzjach wstrzymujących działalność posiadacza odpadów.

Urzędy marszałkowskie

Urząd marszałkowski jest jednostką pomocniczą zarządu województwa, którego przewodniczącym jest marszałek. Marszałek jest kierownikiem urzędu

¹⁵¹ Zgodnie z tym przepisem w szczególnych przypadkach organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego może w pozwoleniu zintegrowanym zezwolić na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w jego ocenie ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne, o ile mają one zastosowanie.

marszałkowskiego i organizuje jego pracę, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz. Jest też organem ochrony środowiska. Do jego kompetencji należy m.in. wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Marszałek w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni, realizuje zadania wynikające z Uoo i Poś polegające m.in. na:

- wydawaniu:
 - zezwoleń na spalanie odpadów poza instalacjami lub urządzeniami,
 - zezwoleń na przetwarzanie odpadów niebezpiecznych przez ich termiczne przekształcanie,
 - pozwoleń zintegrowanych, obejmujących przetwarzanie odpadów niebezpiecznych przez ich termiczne przekształcanie,
 - pozwoleń na wytwarzanie odpadów, obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie,
- wydawaniu decyzji o zmianie, wygaśnięciu, cofnięciu, ograniczeniu oraz stwierdzeniu nieważności ww. zezwoleń i pozwoleń,
- sprawowaniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością,
- gromadzeniu rocznych sprawozdań o gospodarowaniu odpadami sporządzanych przez podmioty zobowiązane do prowadzenia ewidencji odpadów i ich weryfikacji, a także do sporządzania i przekazywania na ich podstawie Ministrowi Klimatu i Środowiska sprawozdań rocznych.

Starostwo powiatowe

Starostwo powiatowe jest aparatem pomocniczym zarządu powiatu, którego przewodniczącym jest starosta. Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Jest też organem ochrony środowiska. Do jego kompetencji należy m.in. wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Starosta w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni, realizuje zadania wynikające z Uoo i Poś polegające m.in. na:

- wydawaniu:
 - zezwoleń na przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne przez ich termiczne przekształcanie,
 - pozwoleń zintegrowanych, obejmujących przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne przez ich termiczne przekształcanie,
 - pozwoleń na wytwarzanie odpadów, obejmujących przetwarzanie odpadów przez ich termiczne przekształcanie,
- wydawaniu decyzji o zmianie, wygaśnięciu, cofnięciu, ograniczeniu oraz stwierdzeniu nieważności ww. zezwoleń i pozwoleń,
- sprawowaniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska

WIOŚ jest jednostką pomocniczą wojewódzkiego inspektora, będącego organem Inspekcji Ochrony Środowiska, wchodzącym w skład rządowej administracji zespolonej w województwie. Wojewódzki inspektor kieruje na obszarze województwa działalnością Inspekcji, powołanej do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny jego stanu. Do zadań Inspekcji należy m.in.:

- kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu Poś, m.in. w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska, eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem,
- podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska,
- udział w przekazywaniu do użytkowania obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,

- współdziałanie w zakresie ochrony środowiska z innymi organami kontroli, ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi.

Wojewódzki inspektor uczestniczy też w procesie wydawania i istotnej zmiany zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających ich przetwarzanie. Ww. zezwolenia i pozwolenia (i ich istotne zmiany) są wydawane m.in. po przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora (z udziałem przedstawiciela właściwego organu), kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone ich wytwarzanie lub przetwarzanie, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Po przeprowadzeniu kontroli wojewódzki inspektor niezwłocznie wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w ww. przepisach.

Komenda powiatowa (miejska) PSP

Do podstawowych zadań PSP należy rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, organizowanie i przeprowadzanie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń, wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze oraz nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych¹⁵².

Do zadań komendanta PSP należy m.in. kierowanie komendą PSP, organizowanie jednostek ratowniczo-gaśniczych oraz krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu, dysponowanie oraz kierowanie siłami i środkami tego systemu poprzez swoje stanowisko kierowania, analizowanie działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty ww. systemu, organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczej, rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, opracowywanie planów ratowniczych na obszarze powiatu, nadzorowanie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa, wprowadzanie podwyższonej gotowości operacyjnej w komendzie PSP w sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, oraz w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia pożarowego¹⁵³. Do zadań komendanta PSP należy również realizowanie zadań wynikających z innych ustaw¹⁵⁴.

Zgodnie z art. 23 ust. 1-3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej w celu rozpoznawania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowania do działań ratowniczych PSP przeprowadza czynności kontrolno-rozpoznawcze oraz ćwiczenia.

PSP uczestniczy w procesie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających przetwarzanie odpadów. Zgodnie z art. 41a ust. 1a i 3a Uoo¹⁵⁵ ww. zezwolenia i pozwolenia są wydawane po przeprowadzeniu przez komendanta, kontroli instalacji lub jej części¹⁵⁶, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej,

¹⁵² Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

¹⁵³ Art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

¹⁵⁴ Art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

¹⁵⁵ Przepisy obowiązują od 5 września 2018 r.

¹⁵⁶ Przepis dotyczący kontroli części instalacji obowiązuje od 23 września 2018 r.

o których mowa w operacie przeciwpożarowym¹⁵⁷ i w postanowieniu uzgadniającym ww. warunki ochrony przeciwpożarowej¹⁵⁸. Po przeprowadzeniu kontroli komendant PSP wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej. Obowiązek przeprowadzenia kontroli dotyczy również istotnej zmiany ww. zezwoleń i pozwoleń (art. 41a ust. 6 Uoo).

¹⁵⁷ Załączanym do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów (art. 42 ust. 4b pkt 1 Uoo).

¹⁵⁸ Art. 42 ust. 4c Uoo.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1969, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
6. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2111).
14. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
15. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221).
19. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.).
21. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 151, poz. 1253 ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną (Dz. U. Nr 225, poz. 1934, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330).
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania

- i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach (Dz. U. z 2010 r., Nr 249, poz.1674).
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków wymierzenia kar na podstawie pomiarów ciągłych oraz sposobów ustalania przekroczeń, w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza (Dz. U. Nr 150, poz. 894).
 26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 stycznia 2014 r. w sprawie dokumentu potwierdzającego unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych (Dz. U. poz. 107).
 27. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. poz. 1169).
 28. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych (Dz. U. poz. 1183).
 29. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie rodzajów odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych, których odzysk jest dopuszczalny (Dz. U. poz. 1116).
 30. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie rodzajów i ilości znajdujących się w zakładzie substancji niebezpiecznych, decydujących o zaliczeniu zakładu do zakładu o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz. U. poz. 138).
 31. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 września 2018 r. w sprawie sposobu nadawania numeru rejestrowego podmiotom wpisywanym do rejestru prowadzonego w ramach BDO (Dz. U. poz. 1807).
 32. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10).
 33. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz. U. poz. 296).
 34. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie unieszkodliwiania oraz magazynowania odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych (Dz. U. poz. 2245).
 35. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wykroczeń, za które inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1837).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
11. Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Minister Klimatu i Środowiska
13. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
14. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
15. Wojewodowie
16. Marszałkowie Województw



Minister Klimatu i Środowiska

DGO-WO.082.1.2024.UG
3031248.11787682.9514479
Warszawa, 16-02-2024

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do pisma znak: LGD.430.6.2023 z dnia 6 lutego 2024 r. przekazującego Informację o wynikach kontroli „Realizacja przez organy administracji publicznej zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni” (P/23/054), poniżej przedstawiam stanowisko do zawartych w Informacji wniosków do Ministra Klimatu i Środowiska.

1. Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach regulacji prawnych precyzujących termin rozpatrzenia wniosku organu ochrony środowiska o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a tej ustawy

W pierwszej kolejności trzeba podkreślić, że aktualnie trwa etap dostosowawczy decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami do przepisów bardziej restrykcyjnych i systemowych wprowadzonych w 2018 r. Podmioty posiadające ww. decyzje miały obowiązek złożyć wnioski o zmianę (dostosowanie) posiadanej decyzji w terminie do dnia 5 marca 2020 r. Powyższe spowodowało nawarstwienie w krótkim czasie dużej ilości postępowań administracyjnych w sprawie zmiany (dostosowania do przepisów ustawy o odpadach¹) decyzji administracyjnej, a tym samym nawarstwienie się wniosków o przeprowadzenie przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli, o której mowa w art. 41a ustawy o odpadach. Spowodowało to wydłużony czas rozpatrywania wniosków o wydanie nowych lub zmianę posiadanych decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami. W związku z powyższym istnieje wątpliwość czy wprowadzanie zmian, o których mowa w pkt 1, faktycznie przełożyłoby się na efektywność i szybkość prowadzonych przez właściwe organy administracji postępowań w przedmiocie wydania decyzji w zakresie gospodarowania odpadami.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że obowiązujące brzmienie przepisów art. 41a ustawy o odpadach wskazuje czas wydania postanowienia w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, tj. po przeprowadzeniu kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska powinien **niezwłocznie** wydać postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Niemniej jednak przedstawiona w pkt 1 regulacja będzie przeanalizowana i rozważona w ramach przyszłych prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o odpadach.

2. Kontynuowanie działań w celu wprowadzenia w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami funkcjonalności umożliwiającej urzędom marszałkowskim agregację danych, znajdujących się we wprowadzanych

¹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.)

do ww. Bazy decyzjach oraz sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami

Należy zauważyć, że w ramach obecnie uruchomionych w systemie BDO funkcjonalności został już udostępniony Moduł Raportowy dla platformy Backoffice, który umożliwia generowanie raportów dedykowanych urządzeniom marszałkowskim w zakresie obsługi wniosków oraz wpisów w Rejestrze-BDO.

Jednocześnie, w ramach rozwoju Modułu Raportowego, opracowanych zostało ponad 130 raportów predefiniowanych, które po wdrożeniu do systemu BDO (planowanym w roku 2024), umożliwią samodzielne generowanie określonych zestawień danych przez podmioty oraz jednostki administracji publicznej. Lista raportów predefiniowanych będzie sukcesywnie rozwijana zgodnie z zapotrzebowaniem użytkowników w zakresie danych bezpośrednio gromadzonych w BDO tj. w ramach modułu rejestrowego, ewidencji odpadów lub sprawozdawczego. Niemniej jednak odnosząc się stricte do treści rekomendacji NIK w zakresie „wprowadzonych do Bazy decyzji” Ministerstwo wraz z Wykonawcą BDO przeanalizuje możliwości techniczne i informatyczne, które umożliwiłyby generowanie zestawień na podstawie skanów decyzji (w ten sposób BDO jest zasilane tymi dokumentami).

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LGD.430.6.2023

Warszawa, 2024-02-28

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska
do Informacji o wynikach kontroli
realizacji przez organy administracji publicznej zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności
spalarni
wydana na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o NIK¹**

W wyniku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli identyfikując słabości systemu reglamentacji i kontroli działalności spalarni, wskazała w Informacji o wynikach kontroli możliwości usprawnienia tego systemu, formułując dwa wnioski do Ministra Klimatu i Środowiska.

W stanowisku do informacji, odnosząc się do wniosku NIK w zakresie wprowadzenia do Uoo² regulacji prawnych precyzujących termin rozpatrzenia wniosku organu ochrony środowiska o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a tej ustawy, Minister wskazała, że wydłużony czas rozpatrywania wniosków o wydanie lub zmianę decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki odpadami był efektem nawarstwienia się w krótkim czasie dużej liczby postępowań administracyjnych w sprawie zmiany (dostosowania do przepisów Uoo) takich decyzji. Spowodowało to nawarstwienie się liczby wniosków o przeprowadzenie przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontroli, o której mowa w art. 41a tej ustawy. W związku z powyższym Minister wyraziła wątpliwość, czy wprowadzenie do Uoo wnioskowanej przez NIK zmiany faktycznie przełożyłoby się na efektywność i szybkość prowadzonych postępowań w przedmiocie wydania decyzji w zakresie gospodarki odpadami. Minister wskazała jednak, że wprowadzenie tej zmiany zostanie przeanalizowane i rozważone w ramach przyszłych prac legislacyjnych nad nowelizacją Uoo.

Odnosząc się do wniosku NIK o kontynuowanie działań w celu wprowadzenia w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) funkcjonalności umożliwiającej urzędowi marszałkowskiemu agregację danych, znajdujących się we wprowadzanych do BDO decyzjach oraz sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami Minister wskazała, że w ramach rozwoju Modułu Raportowego dla platformy Backoffice, umożliwiającego generowanie z BDO raportów dedykowanych urzędowi marszałkowskiemu w zakresie obsługi wniosków oraz wpisów w Rejestrze-BDO, opracowano ponad 130 raportów predefiniowanych, które po wdrożeniu do BDO (planowanym w 2024 r.) umożliwią samodzielne generowanie określonych zestawień danych przez podmioty oraz jednostki administracji publicznej. Lista takich raportów będzie sukcesywnie rozwijana zgodnie z zapotrzebowaniem użytkowników w zakresie danych bezpośrednio gromadzonych w BDO, tj. w ramach modułu rejestrowego, ewidencji odpadów lub sprawozdawczego. Minister wskazała ponadto, odnosząc się ściśle do treści wniosku NIK w zakresie wprowadzonych do Bazy decyzji, że z Wykonawcą BDO przeanalizuje możliwości techniczne i informatyczne, które umożliwiłyby generowanie zestawień na podstawie skanów decyzji (w ten sposób BDO jest zasilane tymi dokumentami).

Ustalenia kontroli nie dają podstaw dla wskazanego przez Ministra trybu warunkowego podjęcia działań w celu wnioskowanej przez NIK zmiany w Uoo. Przede wszystkim wskazać należy, że stwierdzone w organach ochrony środowiska opóźnienia w rozpatrywaniu spraw dotyczących zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcenie dotyczyły niepodejmowania przez te organy działań przez okresy trwające dłużej niż miesiąc. Opóźnienia te spowodowane zostały w ocenie NIK (potwierdzonej

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).

złożonymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami) niezapewnieniem w skontrolowanych urzędach odpowiedniego (do zwiększonego zakresu zadań³) stanu zatrudnienia. Długi czas rozpatrywania przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wniosków o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a Uoo dodatkowo zwiększał czas oczekiwania na wydanie decyzji w ww. sprawach.

Zwiększenie liczby wpływających do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wniosków o przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 41a Uoo nie może usprawiedliwiać długiego czasu ich rozpatrywania (w skrajnym przypadku kontrolę wszczęto po upływie 227 dni, a postanowienie opiniujące spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska wydano po upływie 304 dni od dnia wpływu wniosku). Kontrole w tym trybie stanowiły jedynie 11% kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w zakresie działalności objętej badaniem NIK. Trudno zatem uznać, że wojewódzcy inspektorzy nie mogli zapewnić realizacji ww. wniosków w krótszym terminie, tym bardziej, że dotyczyły one już wszczętych przez inne organy postępowań.

W obowiązującym prawie brak jest normy, która określałaby chociaż w sposób instrukcyjny wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska termin podjęcia działań kontrolnych na skutek wniesionego przez marszałka województwa lub starostę wniosku. To z kolei powoduje brak normy prawnej określającej termin załatwienia wniosku poprzez wydanie ww. postanowienia. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może zatem przeprowadzić kontrolę i wydać postanowienie w dowolnym terminie, pod warunkiem, że postanowienie zostanie wydane niezwłocznie po zakończeniu kontroli (art. 41a ust. 3 Uoo).

Dla opisanej wyżej sytuacji nie skonkretyzowano (w postaci wyznaczenia organowi maksymalnego terminu dla załatwienia wniosku o przeprowadzenie kontroli) treści normatywnej zasady szybkości postępowania, wyrażonej w art. 12 kpa⁴. Sytuacja taka jest nie do zaakceptowania już choćby z tej przyczyny, że szybkie załatwienie sprawy stanowi przejaw realizacji prawa obywatela do dobrej administracji oraz ma – podobnie do wielu pozostałych zasad ogólnych postępowania administracyjnego – wymiar konstytucyjny⁵. W ocenie NIK nie do przyjęcia jest sytuacja, w której przepisy nakładają na organ administracji państwowej obowiązek realizacji określonego zadania (wykonywanego w związku z wszczętym postępowaniem administracyjnym i mogącego mieć wpływ na wynik tego postępowania) nie określając terminu, w którym to zadanie powinno zostać zrealizowane.

Pozytywnie należy przyjąć wskazane w stanowisku działania Ministra związane z opracowywaniem i wdrażaniem do systemu BDO raportów predefiniowanych w zakresie danych bezpośrednio gromadzonych w BDO, m.in. w ramach modułu sprawozdawczego, a także analizą możliwości technicznych i informatycznych, które umożliwiłyby generowanie zestawień na podstawie skanów decyzji.

Prezes NIK

Marian Banaś

/podpisano elektronicznie/

³ M.in. w wyniku wejścia w życie z dniem 5 września 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592, ze zm.) oraz opublikowania 3 grudnia 2019 r. decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/2010 z dnia 12 listopada 2019 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE w odniesieniu do spalania odpadów (Dz. U. UE L 312 z 3 grudnia 2019 r.).

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

⁵ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, KPA. Komentarz, 2009, s. 73.