



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.014.01.2021

Piotr Całbecki
Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
ul. Plac Teatralny 2
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/080 – Wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu ¹ , ul. Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego ² od 24 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji. 2. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. 3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Monika Kazimierczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/67/2021 z 4 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-13)

¹ Dalej: „Urząd Marszałkowski” albo „Urząd”.

² Dalej: „Marszałek”.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek w latach 2016-2021 (I kwartał) podejmował działania w celu zapewnienia prawidłowego wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych i wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

W prowadzonych postępowaniach w przedmiocie wydania bądź zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów do rekultywacji gruntów, w 10 z 11 zbadanych spraw, Marszałek prawidłowo zweryfikował zgodność złożonych wniosków z wymogami art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵, a przed wydaniem decyzji w pięciu przypadkach, gdy było to wymagane, zasięgnięto opinii właściwego wójta / burmistrza. Decyzje Marszałka zezwalające na przetwarzanie odpadów do rekultywacji gruntów, spełniały wymogi art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ i art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach. Marszałek kontrolował sposób wykonywania wydanych przez niego zezwoleń na przetwarzanie odpadów i prawidłowo zweryfikował poprawność dziewięciu z 10 zbadanych sprawozdań, złożonych przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji gruntów. W każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o nieprawidłowościach w przetwarzaniu odpadów prowadzono stosowane działania, podejmowano także współpracę z innymi organami – głównie z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska⁷ i organami samorządu terytorialnego. Marszałek egzekwował od podmiotów naruszających warunki zezwolenia usunięcie nieprawidłowości w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach i prowadził postępowania w trybie art. 47 ust. 2 tej ustawy.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- umorzenia postępowania prowadzonego w przedmiocie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w wyniku błędnych ustaleń kontroli poprzedzającej wydanie decyzji;
- braków formalnych dwóch z 11 zbadanych wniosków o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, które nie zostały usunięte w trakcie prowadzonych postępowań;
- niewywiązania się w trzech z 12 zbadanych przypadków z obowiązku zawiadomienia strony o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy;
- wydania decyzji zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów w sytuacji, gdy pierwotna decyzja wygasła z mocy prawa;
- braku należytej staranności w weryfikacji jednego z 10 zbadanych rocznych sprawozdań z przetwarzania odpadów, skutkiem czego nie podjęto działań względem podmiotu przetwarzającego odpady niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm., dalej: „ustawa o odpadach”.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: „Kpa”.

⁷ Dalej: „WIOS”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie Marszałkowskim wewnętrzne uregulowania dotyczące wydawania zezwoleń na gospodarowanie odpadami, w tym na wykorzystywanie odpadów w procesie rekultywacji wyrobisk określono w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁹, regulaminie wewnętrznym Departamentu Środowiska¹⁰ oraz w zakresach czynności właściwych merytorycznie pracowników. Zgodnie z tymi dokumentami prowadzenie spraw związanych z gospodarowaniem odpadami należało do kompetencji Departamentu Środowiska, a w ramach jego struktury do Biura Gospodarki Odpadami, funkcjonującego w Wydziale Ochrony Środowiska. W latach 2016-2021 (I kwartał), do rozpatrywania wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie odzysku polegającym na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych (wyrobisk), zaangażowany był jeden pracownik, pracujący pod nadzorem kierownika biura i następnie naczelnika wydziału. W trakcie prowadzenia postępowań administracyjnych pozyskiwana była także wewnętrzna opinia geologa wojewódzkiego/pracownika Biura ds. Geologii – funkcjonującego w Departamencie Środowiska.

(akta kontroli str. 14-163)

1.2. W latach 2016-2021 (I kwartał) do Urzędu wpłynęły łącznie 73 wnioski¹¹ o wydanie bądź zmianę zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu wykorzystania ich do rekultywacji gruntów (w tym trzy wnioski dotyczyły udzielenia zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów)¹². W 69 przypadkach wnioski dotyczyły terenów objętych koncesjami zezwalającymi na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, w czterech przypadkach innych gruntów zdegradowanych.

(akta kontroli str. 489)

W poszczególnych latach objętych kontrolą rozpatrzono¹³: w 2016 r. – trzy wnioski, w 2017 r. – dziewięć wniosków (w tym jeden z 2016 r.), w 2018 r. – siedem wniosków (w tym cztery z 2017 r.), w 2019 r. – pięć wniosków (w tym jeden z 2018 r.), w 2020 r. – 12 wniosków (w tym osiem z 2019 r.), w 2021 r. – jeden wniosek, w zakresie wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 489-499, 509-510)

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Uchwała nr 24/763/15 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 17 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu (uchwała weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r.), ze zmianami oraz Uchwała nr 6/226/18 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu (uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.), ze zmianami.

¹⁰ Nadanym kolejnymi zarządzeniami Marszałka w sprawie ustalenia regulaminu wewnętrznego Departamentu Środowiska: nr 37/2015 z 1 lipca 2015 r., nr 10/2016 z 29 lutego 2016 r., nr 34/2017 z 24 lipca 2017 r., nr 77/2017 z 19 grudnia 2017 r., nr 72/2020 z 29 września 2020 r.

¹¹ Z tego: w 2016 r. – 10 wniosków, w 2017 r. – 19 wniosków, w 2018 r. – 12 wniosków, w 2019 r. – 16 wniosków, w 2020 r. – 15 wniosków, w 2021 r. – jeden wniosek.

¹² Pomimo takiego zakresu żądania, wydawane decyzje dotyczyły wyłącznie przetwarzania odpadów, gdyż jak podała Dyrektor Departamentu Środowiska w dwóch przypadkach ze względu na nieuzupełnienie braków formalnych wnioski pozostawiono bez rozpoznania, a w jednym przypadku w toku postępowania administracyjnego podmiot zrezygnował z ubiegania się o zezwolenie w zakresie zbierania odpadów.

¹³ Według stanu na koniec roku, z wniosków które wpłynęły w badanym okresie. Wnioski nie rozpatrzono w danym roku rozpatrywano w roku następnym, pozostawiono bez rozpoznania, odmawiano wszczęcia postępowania lub wnioski zostały wycofane.

1.3. W wyniku zbadania 11 wniosków o wydanie bądź zmianę zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, które wpłynęły do Urzędu w badanym okresie¹⁴ ustalono, że w trzech przypadkach wnioski zawierały wszystkie dane, o których mowa w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach. W siedmiu przypadkach, Marszałek w trybie art. 64 § 2 Kpa, wezwał wnioskodawców w wyznaczonym terminie, do usunięcia braków w podaniach. W jednym przypadku, w którym stwierdzono we wniosku brak informacji wymaganej art. 42 ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach i w jednym przypadku braku podpisu Wnioskodawcy, wnoszący podania nie zostali wezwani w trybie art. 64 § 2 Kpa do uzupełnienia wniosków, co opisano dalej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Po uzupełnieniu wniosków, podania we wszystkich z 11 zbadanych spraw, zawierały informacje w zakresie:

- wyszczególnienia rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania;
- określenia masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku;
- oznaczenia miejsca przetwarzania odpadów (lokalizacja - nr działki obręb, powiat);
- oznaczenia przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie przetwarzania odpadów oraz szczegółowego opisu stosowanej metody przetwarzania odpadów¹⁵.

W dziesięciu z 11 zbadanych przypadków wnioski zawierały informacje dotyczące przedstawienia możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska.

W pięciu z 11 zbadanych przypadków, w których wnioski dotyczyły także magazynowania odpadów przed ich zdeponowaniem w wyrobisku¹⁶, wskazano miejsce i sposób magazynowania oraz rodzaj magazynowanych odpadów.

W dwóch z 11 zbadanych przypadków, dotyczących wniosków o zmianę zezwolenia złożonych po znowelizowaniu z dniem 5 września 2018 r. ustawy o odpadach¹⁷, wskazano maksymalną masę poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalną łączną masę wszystkich rodzajów odpadów, które mogły być magazynowane w tym samym czasie oraz, które mogły być magazynowane w okresie roku.

Do siedmiu ze zbadanych wniosków, złożonych po 5 września 2018 r.¹⁸ załączono dokumenty wymagane na podstawie art. 42 ust. 3a i 4a ustawy o odpadach. Prawo użytkowania gruntu, na którym miały być zbierane i przetwarzane odpady, stosownie do art. 41b ust. 1 ustawy o odpadach, udokumentowano w odniesieniu do sześciu wniosków, aktami notarialnymi potwierdzającymi prawo własności nieruchomości, a w jednym przypadku odpisem z księgi wieczystej.

W ośmiu zbadanych przypadkach z ww. spraw, wnioski zostały złożone przez właścicieli bądź współwłaścicieli gruntów, a w trzech przez dzierżawcę.

Ustalono także, że w 19 przypadkach¹⁹ Marszałek pozostawił wnioski bez rozpoznania. Na próbie 10 takich spraw ustalono, że w sześciu przypadkach

¹⁴ Z tego: w 2017 r. – cztery wnioski, w 2018 r. – jeden wniosek, w 2019 r. – pięć wniosków, w 2020 r. – jeden wniosek.

¹⁵ W czterech przypadkach wniosków o zmianę zezwolenia na przetwarzanie odpadów dane te nie uległy zmianie.

¹⁶ Z tego: trzy wnioski dotyczące zmiany zezwolenia i dwa dotyczące wydania zezwolenia.

¹⁷ Na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.), dalej „nowelizacja ustawy o odpadach”.

¹⁸ Łącznie zbadano osiem wniosków, złożonych po 5 września 2018 r., z tym, że jeden wniosek dotyczył kolejnej zmiany zezwolenia dostosowanego uprzednio do znowelizowanej ustawy o odpadach.

¹⁹ Z tego: w 2016 r. – cztery, w 2017 r. – siedem, w 2018 r. – pięć, w 2019 r. – dwa, w 2020 r. – jeden.

powodem pozostawienia wniosków bez rozpoznania było ich uzupełnienie w niepełnym zakresie wskazanym w wezwaniu²⁰, w dwóch przypadkach uzupełnienie po terminie wskazanym w wezwaniu²¹ i w dwóch przypadkach brak odpowiedzi na wezwanie.

(akta kontroli str. 509-510, 529-530, 543-714)

1.4. Do wszystkich wniosków, w wyniku których wydano w badanym okresie decyzje zezwalające na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów²², wnioskodawcy załączyli decyzje w sprawie rekultywacji, które zawierały informacje o jej ustalonym kierunku. W trzech przypadkach do wniosków załączono także decyzje wójta / burmistrza o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko polegającego na wydobywaniu kopaliny pospolitej – piasku²³. W trzech innych przypadkach, w których wnioskowano o wydanie zezwolenia na przetwarzanie w wyrobiskach popiołów, dołączono do wniosków dokumentację hydrogeologiczną. Nie stwierdzono przypadków wzywania przez Marszałka o podanie składu chemicznego lub właściwości odpadów przewidzianych do przetwarzania.

(akta kontroli str. 517-524)

1.5. W 11 zbadanych postępowaniach, wszczętych na podstawie wniosków o wydanie / zmianę zezwolenia na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów ustalono, że wnioski weryfikowane były przez pracownika Biura Gospodarki Odpadami, pod nadzorem kierownika biura i naczelnika wydziału, na podstawie załączonych / uzupełnionych dokumentów. Ponadto stwierdzono, że:

- w dwóch przypadkach (opisanych w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów, wydane zostały na podstawie niekompletnych wniosków;
- we wszystkich pięciu sprawach prowadzonych na podstawie wniosków o wydanie zezwolenia, złożonych po 5 września 2018 r., Marszałek zgodnie z wymogiem art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach, wystąpił o wydanie opinii przez wójta / burmistrza właściwego ze względu na miejsce przetwarzania odpadów²⁴; w czterech przypadkach uzyskano opinię, w jednym przypadku brak opinii potraktowano zgodnie z art. 41 ust. 6b, jako opinię pozytywną;
- w żadnej z badanych spraw przed wydaniem decyzji udzielającej zezwolenia na przetwarzanie odpadów, nie wystąpiono do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach – w wydanych decyzjach wskazywano, że nie przeprowadzono kontroli WIOŚ, gdyż wniosek dotyczył wyrobiska nie będącego instalacją bądź obiektem budowlanym, jak również odpady przewidziane do odzysku nie miały być magazynowane²⁵;

²⁰ Brakowało m.in. informacji wymaganych na podstawie przepisów odrębnych, w zakresie zgodności działań z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzją w sprawie rekultywacji lub spełnienia dodatkowych warunków do odzysku odpadów.

²¹ Wnioski uzupełniono odpowiednio jeden i siedem dni po terminie.

²² W badanym okresie wydano 24 decyzje udzielające zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, z tego 23 decyzje wydał Marszałek i jedną decyzję wydał Minister Środowiska (w wyniku wniesionego odwołania od decyzji Marszałka).

²³ Wnioski złożone w 2017 r., dotyczące gmin Szubin i Inowrocław. Wnioskowano o przetwarzanie odpadów o kodach m.in. 17 05 04 (Gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03), 17 01 01 (Odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów), 17 01 02 (Gruz ceglany), 01 04 08 (Odpady żwiru lub skruszone skały inne niż wymienione w 01 04 07) i 01 04 09 (Odpadowe pisaki i ity).

²⁴ Pozostałe trzy zbadane sprawy wszczęte po 5 września 2018 r., dotyczyły wniosków o zmianę zezwolenia na przetwarzanie odpadów, a nowelizacja ustawy o odpadach, w przypadku wniosku o zmianę decyzji, nie obligowała do wystąpienia o opinię wójta/burmistrza.

²⁵ Magazynowanie odpadów dotyczyło wyłącznie decyzji zmieniających, w których wcześniej udzielono zezwolenia na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów i na ich magazynowanie.

- we wszystkich zbadanych sprawach Marszałek posiadał wiedzę o obowiązujących decyzjach w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów objętych wnioskiem²⁶ oraz był w posiadaniu koncesji²⁷ zezwalających na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej objętej wnioskiem;
- wszystkie podmioty, które w sprawach objętych badaniem wnioskowały o wydanie / zmianę zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, zostały wpisane do rejestru BDO²⁸; w rejestrze tym zamieszczono również decyzje wydane dla tych podmiotów i zmiany tych decyzji²⁹,
- w zbadanych postępowaniach w przedmiocie udzielenia / zmiany zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, nie uczestniczyły inne podmioty.

(akta kontroli str. 543-714, 871-890)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki wydania przez Marszałka postanowienia w sprawie zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów wykonania zastępczego, na podstawie art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach³⁰. Jedno z postanowień, zawarte zostało w decyzji zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów, wydanej przez Marszałka, po uwzględnieniu wskazówek Samorządowego Kolegium Odwoławczego³¹. Wytyczne te określone zostały w decyzji SKO, wydanej na skutek wniesienia przez stronę zażalenia na postanowienie Marszałka, w którym odmówiono ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w proponowanej przez wnioskodawcę wysokości. Drugie postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia roszczeń nie było przedmiotem zaskarżenia.

W obu przypadkach wysokość zabezpieczenia roszczeń została obliczona przez Marszałka zgodnie z art. 48a ust. 3a ustawy o odpadach, jako iloczyn masy odpadów przewidywanych do przetworzenia w okresie roku oraz stawki zabezpieczenia roszczeń w wysokości określonej dla magazynowanych odpadów³². Zabezpieczenia ustanowione zostały w formie depozytu³³ – pieniądze zostały wpłacone na wyodrębniony rachunek wpływów Urzędu Marszałkowskiego, na którym je utrzymywano w okresie obowiązywania zezwoleń.

(akta kontroli str. 542, 870, 891-917, 1025, 1032)

W badanym okresie, w czterech przypadkach w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, na podstawie art. 85 § 1 Kpa, przed wydaniem decyzji w zakresie przetwarzania odpadów w wyrobiskach, przeprowadzono oględziny wyrobisk – jedną czynność przeprowadzono w roku 2016³⁴ i trzy w 2017³⁵.

²⁶ Wnioskodawcy załączali decyzje do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

²⁷ W dziewięciu przypadkach na dzień wydania decyzji koncesje obowiązywały, w dwóch przypadkach zostały wygaszone.

²⁸ Baza Danych o Odpadach.

²⁹ Jak podała Dyrektor Departamentu Środowiska w okresie od 24 stycznia 2018 r. do 15 grudnia 2019 r. funkcjonował rejestr BDO, w którym gromadzono wszystkie ustawowo wymagane informacje i dokumenty włącznie ze skanami obowiązujących decyzji. Od 16 grudnia 2019 roku funkcjonuje zupełnie nowa wersja rejestru BDO, do której podczas przenoszenia danych wiele informacji oraz dokumentów zginęło lub zostało dopiętych do niewłaściwych podmiotów. W związku z powyższym rejestr musi być sukcesywnie uzupełniany o brakujące dane. Ponadto, podczas transpozycji danych ze starego do nowego systemu BDO, w wielu przypadkach zostały przeniesione wyłącznie ostatnie zmiany w zapisach (ostatnie wnioski aktualizacyjne), zatem nie ma możliwości precyzyjnego określenia, od kiedy w rejestrze BDO wpisane są przedmiotowe decyzje.

³⁰ Przepis obowiązujący od 5 września 2018 r.

³¹ Dalej: „SKO”.

³² W jednym przypadku zabezpieczenie wyniosło 300,0 tys. zł i dotyczyło odpadów o kodzie 01 04 08 w ilości 10000 Mg. W drugim przypadku zabezpieczenie wyniosło 150,0 tys. zł i dotyczyło odpadów o kodach: 10 09 06 w ilości 2500 Mg, 10 09 08 w ilości 500 Mg i 10 09 10 w ilości 2000 Mg.

³³ W jednym przypadku pierwotnie ustanowiono zabezpieczenie w formie polisy ubezpieczeniowej, na wniosek strony zmieniono na depozyt.

³⁴ 21 grudnia 2016 r.

Z przeprowadzonych oględzin sporządzano protokoły³⁶.

(akta kontroli str. 451-465)

1.6. W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek wydał 24 decyzje³⁷ zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, z tego w: 2016 r. – cztery, 2017 r. – osiem, w 2018 r. – sześć, w 2019 r. – dwie, w 2020 r. – cztery oraz 13 decyzji zmieniających wcześniej wydane zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, z tego: w 2016 r. – dwie, w 2017 r. – dwie, w 2019 r. – trzy i w 2020 r. – sześć³⁸.

W poszczególnych latach obowiązywały także decyzje wydane przed 2016 r.: w 2016 r. – siedem, w 2017 r. – sześć, w 2018 r. – pięć, w 2019 r. – cztery, w 2020 r. – cztery, w 2021 r. (I półrocze) – jedna.

W ośmiu przypadkach Marszałek odmówił wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów do rekultywacji gruntów oraz w dwóch zmiany wcześniej wydanego zezwolenia, z tego w poszczególnych latach takich przypadków było: w 2016 r. – cztery, w 2017 r. – dwa, w 2018 r. – jeden, w 2020 r. – dwa, w 2021 r. – jeden. Decyzje odmawiające we wszystkich przypadkach dotyczyły gruntów objętych koncesjami na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

W badanym okresie wygasło 16 decyzji, z tego: w 2016 r. – dwie, w 2017 r. – dwie, w 2018 r. – trzy, w 2020 r. – dziewięć³⁹. W 15 przypadkach decyzje, które wygasły dotyczyły gruntów objętych koncesjami na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

Nie wydano decyzji o cofnięciu zezwoleń na przetwarzanie odpadów, w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 468-492, 525-528)

1.7. Na podstawie analizy 10 wybranych decyzji udzielających zezwolenia na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów niekorzystnie przekształconych, stwierdzono, że wszystkie decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 Kpa. Natomiast w jednym przypadku, w przeprowadzonym przed wydaniem decyzji postępowaniu administracyjnym, po upływie terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa, z opóźnieniem zawiadomiono stronę, o przyczynach niedochowania terminu i o nowym terminie załatwienia sprawy. Z kolei w drugim przypadku nie załatwiono sprawy w terminie wskazanym w zawiadomieniu wydanym na podstawie art. 36 § 1 Kpa i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 715-841)

Wszystkie zbadane decyzje zawierały informacje wymagane art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach oraz informacje:

- 1) wynikające z przepisów odrębnych, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami⁴⁰, w szczególności dotyczące tego, że planowane działanie:

³⁵ Odpowiednio: 11 stycznia 2017 r., 7 i 15 grudnia 2017 r.

³⁶ W jednym przypadku w toku oględzin zweryfikowano miąższość bariery izolacyjnej skarp wyrobiska za pomocą ręcznego świdra - sprzęt użyczony z katedry Geologii i Hydrogeologii UMK w Toruniu.

³⁷ W tym jedna decyzja Ministra Środowiska, zezwalająca na przetwarzanie odpadów, wydana w wyniku rozpatrzenia odwołania od odmownej decyzji Marszałka.

³⁸ Wnioski nie rozpatrzone w badanym okresie były w trakcie rozpatrywania (wnioski z 2019 r. i 2020 r.) albo zostały wycofane.

³⁹ Powody wygaśnięcia decyzji: z mocy prawa – na skutek zmiany przepisów ustawy o odpadach (dziewięć przypadków), upływu czasu na jaki zezwolenie zostało wydane (sześć przypadków), zaprzestania działalności (jeden przypadek).

⁴⁰ Dz. U. poz. 796, dalej: „rozporządzenie w sprawie odzysku odpadów”.

- określono w decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów rolnych lub leśnych na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴¹;
 - nie spowoduje bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴²,
- 2) w zakresie sposobu wypełniania wyrobiska (we wszystkich przypadkach) i dodatkowych warunków przetwarzania właściwych dla odpadów o kodzie 17 05 06⁴³ (w jednym przypadku).

W czterech decyzjach wydanych po znowelizowaniu z dniem 5 września 2018 r. ustawy o odpadach, wskazywano na opinię wójta / burmistrza w sprawie wniosku podmiotu o odzysk odpadów w wyrobisku.

W zbadanych decyzjach wskazywano, że zachowują one ważność przez okres: 10 lat od dnia wydania (cztery przypadki) i pięciu lat od dnia wydania (trzy przypadki). W trzech pozostałych przypadkach podano daty obowiązywania: do 16 grudnia 2018 r., 31 grudnia 2018 r. i 1 września 2022 r.⁴⁴

W dwóch zbadanych decyzjach przewidziano magazynowanie odpadów⁴⁵. W obu przypadkach, zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 5 ustawy o odpadach, w brzmieniu obowiązującym do 4 września 2018 r., podano miejsce i sposób magazynowania odpadów (przemy) oraz wskazano kody magazynowanych odpadów – 17 05 04 (jeden przypadek) i odpady z grupy 17 01 (drugi przypadek),

Zbadane decyzje wydawane były najczęściej dla odpadów o kodach: 01 04 08⁴⁶, 01 04 09⁴⁷, 17 05 04⁴⁸, ex 19 12 09⁴⁹, 20 02 02⁵⁰ oraz odpadów z grupy 17 01⁵¹.

We wszystkich przypadkach decyzje objęte badaniem były zgodne z wnioskami przedsiębiorców m.in. w zakresie miejsca prowadzenia działalności polegającej na: przetwarzaniu odpadów, rodzaju odpadów przewidzianych do przetwarzania (kodów, ilości), metod przetwarzania i procesu technologicznego.

(akta kontroli str. 715-841)

W jednym przypadku, spośród 10 analizowanych stwierdzono, że decyzja zezwalająca na odzysk odpadów w wyrobisku, w okresie krótszym niż rok, wbrew dyspozycji art. 43 ust. 3 ustawy o odpadach, określała ilość odpadów przewidzianych do przetworzenia w okresie roku. W innym przypadku ustalono, że Marszałek wydał decyzję zmieniającą zezwolenie na przetwarzanie odpadów w wyrobisku w sytuacji, gdy decyzja zmieniana wygasła z mocy prawa, na podstawie art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach, na skutek nierozpoczęcia działalności objętej zezwoleniem w terminie 2 lat od dnia, w którym zezwolenie stało się ostateczne.

Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 730-766, 811-816, 1098-1099, 1107-1109)

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.

⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.

⁴³ Urobek z pogłębiania rzek górskich inny niż wymieniony w 17 05 05.

⁴⁴ Zgodne z terminami zakończenia rekultywacji określonymi w decyzjach starosty ustalających kierunek rekultywacji (dwa przypadki) i z wnioskiem przedsiębiorcy (jeden przypadek).

⁴⁵ Obie decyzje wydane przed nowelizacją ustawy o odpadach.

⁴⁶ Odpady żwiru lub skruszone skały inne niż wymienione w 01 04 07.

⁴⁷ Odpadowe piaski i ily.

⁴⁸ Gleba i ziemia w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03.

⁴⁹ Minerale (np. piasek, kamienie) inne niż pochodzące z przetwarzania odpadów komunalnych.

⁵⁰ Gleba i ziemia, w tym kamienie.

⁵¹ Odpady betonu, gruz betonowy, gruz ceglany odpadów innych materiałów ceramicznych.

Zbadane decyzje dotyczyły:

- we wszystkich przypadkach terenów objętych decyzjami w sprawach rekultywacji gruntów wydanymi dla podmiotów wnioskujących o zezwolenie na przetwarzanie odpadów;
- w dziewięciu przypadkach terenów objętych koncesjami wydanymi lub przeniesionymi przez uprawniony organ (starostę lub Marszałka), na podmiot wnioskujący o zezwolenie na przetwarzanie odpadów, w jednym przypadku wniosek dotyczył terenu zdegradowanego w postaci nieużytku, na którym w przeszłości prowadzone było nielegalne i niekontrolowane wydobywanie piasku i żwiru przez nieznane osoby⁵².

(akta kontroli str. 715-841)

W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek wydał łącznie dziesięć decyzji odmownych, w tym:

- osiem, w których odmówił wnioskodawcom udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji gruntów,
- dwie, w których odmówił wnioskodawcom dokonania zmian udzielonych wcześniej zezwoleń.

Przyczyny decyzji odmownych stanowiła niezgodność zamierzonego sposobu gospodarowania z warunkami określonymi w rozporządzeniu w sprawie odzysku odpadów (pięć przypadków) oraz brak zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (pięć przypadków).

W sześciu przypadkach od decyzji odmownych wniesiono w badanym okresie odwołania, w wyniku których organ drugiej instancji:

- w dwóch przekazał sprawę do ponownego rozpoznania⁵³ – w jednym ponownie odmówiono wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów, w drugim w wyniku dostarczenia przez stronę nowych dowodów, Marszałek po ponownym rozpatrzeniu sprawy, wydał decyzję pozytywną dla wnioskodawcy;
- w dwóch uchylił w całości decyzje Marszałka i orzekł w sprawach zezwalając w jednym na przetwarzanie odpadów poprzez odzysk w wyrobisku, a w drugim zmieniając zezwolenie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy⁵⁴;
- w jednym utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy;
- w jednym wydał postanowienie stwierdzając uchybienie terminu do wniesienia odwołania.

(akta kontroli str. 918-942)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch ze zbadanych 11 przypadków Marszałek wydał decyzje dotyczące wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów, na podstawie wniosków

⁵² Decyzja starosty ustalająca kierunek rekultywacji wydana została na wniosek nowego właściciela gruntu.

⁵³ Powodem uchylenia przez Ministra Środowiska jednej z decyzji (dotyczącej przetwarzania w wyrobisku popiołów) była odmienna interpretacja przepisów w zakresie zgodności planowanego działania z przepisami prawa miejscowego. W drugim przypadku (dotyczącym przetwarzania m.in. żwiru, piasku, gleby i ziemi) wskazano na konieczność dodatkowej analizy przepisów prawa miejscowego.

⁵⁴ Obie uchylone decyzje Marszałka dotyczyły braku zgody na przetwarzanie w wyrobiskach popiołów.

[1] Powodem uchylenia przez Ministra Środowiska pierwszej z decyzji była odmienna interpretacja przepisów w zakresie zgodności planowanego działania z przepisami prawa miejscowego. [2] W drugim przypadku Minister udzielił w decyzji zgody na odzysk w wyrobisku popiołów, pod warunkiem uzupełnienia naturalnej bariery geologicznej wyrobiska. Marszałek w uchylonej decyzji wskazał, że wyrobisko nie posiada naturalnej bariery geologicznej o parametrach wskazanych w rozporządzeniu w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami, co było powodem odmowy zmiany udzielonego wcześniej zezwolenia. Decyzja Marszałka zmieniona decyzją Ministra Środowiska, została następnie jeszcze cztery razy na wniosek przedsiębiorcy zmieniona przez Ministra Środowiska.

zawierających braki formalne. W trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych nie wezwano do usunięcia tych braków, w trybie art. 64 § 2 Kpa:

- w jednym przypadku⁵⁵ wniosek z 23 sierpnia 2017 r. o wydanie zezwolenia nie zawierał informacji w zakresie kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników (we wniosku podano jedynie informację o posiadanych przez podmiot odpowiednich możliwościach organizacyjnych), tym samym nie spełniał dyspozycji art. 42 ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach,
- w drugim przypadku⁵⁶ wniosek z 2 września 2019 r. o zmianę zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie został podpisany przez wnioskodawcę (ustanowionego w sprawie pełnomocnika), pomimo wymogu określonego w art. 63 § 3 Kpa.

(akta kontroli str. 543-545, 550-564, 689-706)

Dyrektor Departamentu Środowiska wyjaśniła m.in., że organ uznał, iż zapewnienie wnioskodawcy o możliwościach organizacyjnych jest jednoznaczne z obowiązkiem dysponowania m.in. odpowiednio wykwalifikowaną kadrą pracowników, a wzywanie do uzupełnienia wniosku poprzez literalne przytoczenie brzmienia normy prawnej mogłoby zostać odczytane, jako nadmiernie biurokratyczne. Z kolei odnosząc się do braku podpisu pod wnioskiem o zmianę zezwolenia, wskazano na przeoczenie i błędne zasugerowanie się podpisem wnioskodawcy na pełnomocnictwie.

(akta kontroli str. 952, 955)

NIK wskazuje, że podanie przez wnioskującego danych na temat kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników jest wymogiem ustawowym i ma na celu poinformowanie organu o posiadanych zasobach kadrowych umożliwiających prawidłowe prowadzenie zamierzonych działań.

2. W jednym z 10 zbadanych postępowań prowadzonych w przedmiocie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów poprzez odzysk odpadów w wyrobisku⁵⁷, po upływie terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa, z opóźnieniem wynoszącym 23 dni zawiadamiano stronę o przyczynach niedochowania terminu i o nowym terminie załatwienia sprawy. Z kolei w drugim przypadku⁵⁸, wydano decyzję po upływie 32 dni od terminu wskazanego w zawiadomieniu sporządzonym na podstawie art. 36 § 1 Kpa, nie zawiadomiono jednocześnie strony postępowania o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia. Powyższe działanie było niezgodne z art. 36 Kpa.

(akta kontroli str. 565-594, 724-726, 730-754)

Dyrektor Departamentu Środowiska w wyjaśnieniach wskazała na przeoczenie, a także możliwości organizacyjne i kadrowe Departamentu, w szczególności znaczny wzrost obciążenia pracą pracowników po znowelizowaniu od września 2018 r. ustawy o odpadach i konieczności dostosowania zezwoleń do nowych wymogów oraz przejęciu przez Marszałka od starostów części kompetencji w zakresie gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 957-958, 961-962)

⁵⁵ Sprawa o sygnaturze [...]. NIK wyłączyła jawność informacji na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176).

⁵⁶ [...]. Patrz przypis 55.

⁵⁷ [...]. Patrz przypis 55.

⁵⁸ [...]. Patrz przypis 55.

3. W jednej z 10 zbadanych decyzji⁵⁹, w odniesieniu do zezwolenia wydanego 4 września 2018 r., które miało zachować ważność do 31 grudnia 2018 r., określono ilość odpadów przewidzianych do przetworzenia w okresie roku, zamiast w okresie obowiązywania decyzji, co było niezgodne z art. 43 ust. 3 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 811-816)

Dyrektor Departamentu Środowiska podała, że ww. decyzja zawiera oczywistą omyłkę pisarską, w kolumnie czwartej tabeli użyto zapisu „Ilość [Mg/rok], winno być [Mg]. Mimo jednak zaistniałej omyłki pisarskiej, organ nie zezwolił podmiotowi na przetwarzanie odpadów na okres dłuższy niż do końca roku.

(akta kontroli str. 958, 963)

4. W jednej z 10 zbadanych spraw stwierdzono, że Marszałek wydał 31 marca 2020 r. decyzję zmieniającą⁶⁰ - w trybie art. 155 Kpa - zezwolenie z 24 stycznia 2018 r.⁶¹, na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów, pomimo że decyzja zmieniana wygasła z mocy prawa 14 lutego 2020 r., na podstawie art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach. Ustalono, że przedsiębiorca nie rozpoczął rekultywacji na podstawie decyzji Marszałka z 24 stycznia 2018 r. i że nie będzie prowadzona rekultywacja odpadami, gdyż teren został zrehabilitowany, bez wykorzystywania odpadów.

(akta kontroli str. 730-766, 1098-1099, 1107-1109)

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska podał w wyjaśnieniu m.in., że w toku prowadzonego postępowania organ nie był zobowiązany do ustalenia daty rozpoczęcia działalności objętej zezwoleniem, zatem zgodnie z przedłożonym wnioskiem, 31 marca 2020 r. dostosował decyzję do nowych wymagań prawnych. Marszałek pozyskał wiedzę o tym, że podmiot nie będzie rekultywował wyrobiska odpadami dopiero w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych 24 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1171-1172, 1176-1177)

NIK zauważa, że wygaśnięcie decyzji oznacza, że przestaje ona kształtować prawa i obowiązki administracyjne, czy też wywoływać inne skutki prawne. Utrata mocy obowiązującej decyzji sprawia, że nie może być ona przedmiotem obrotu prawnego, a zatem nie może być zmieniona lub uchylona w trybie art. 155 Kpa.

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek zasięgał wymaganych opinii w przedmiocie wniosków o wydanie zezwoleń, a w wydawanych decyzjach ustalał warunki prowadzenia działalności, zgodne z obowiązującymi przepisami i wymogami ochrony środowiska. Niemniej w trakcie tych postępowań dopuścił do powstania nieprawidłowości polegających m.in. na: udzieleniu w dwóch z 11 zbadanych spraw, zezwoleń na podstawie wniosków zawierających braki formalne, wydaniu decyzji zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów w sytuacji, gdy pierwotna decyzja wygasła z mocy prawa czy niewywiązaniu się w dwóch z 10 zbadanych przypadków z obowiązku zawiadomienia strony o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i wskazania nowego terminu.

⁵⁹ [...]. Patrz przypis 55.

⁶⁰ [...]. Patrz przypis 55. Decyzja zmieniona na wniosek przedsiębiorcy z 12 czerwca 2019 r. (wpływ do Urzędu 24 czerwca 2019 r.).

⁶¹ [...]. Patrz przypis 55. Decyzja ostateczna 14 lutego 2018 r.

2. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2021 (I kwartał) nie planowano i nie realizowano kontroli planowych dotyczących wykonania decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

Dyrektor Departamentu Środowiska podała m. in., że Marszałek wykonywał te czynności, do których miał odniesienie w przepisach prawa. Wskazała, że żadna norma prawna nie zobowiązuje Marszałka do planowania i realizacji kontroli planowych w zakresie realizacji decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, ani też do sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykonaniem warunków określonych w ww. decyzjach. Ustawa o odpadach określa natomiast sposób reakcji organu, kiedy doszło do naruszenia warunków zezwolenia, co zostało zrealizowane.

(akta kontroli str. 516, 532, 539-540)

2.2. W badanym okresie przeprowadzono dziewięć kontroli interwencyjnych⁶² oraz dwie kontrole sprawdzające usunięcie naruszeń, z tego: w 2016 r. – dwie w dwóch podmiotach, w 2017 r. – dwie w dwóch podmiotach, w 2018 r. – trzy w trzech podmiotach (w tym jedna sprawdzająca), w 2019 r. – jedną w jednym podmiocie, w 2020 r. – trzy w trzech podmiotach (w tym jedna sprawdzająca). Łącznie kontrole przeprowadzone zostały w czterech podmiotach. We wszystkich przypadkach kontrole dotyczyły podmiotów objętych koncesjami zezwalającymi na wydobywanie kopaliny. W każdym przypadku z przeprowadzonej kontroli sporządzono protokół.

(akta kontroli str. 418-419, 515)

Badaniem objęto akta wszystkich przeprowadzonych kontroli. W toku kontroli pracownicy dokonywali wizji terenu – oględzin miejsc deponowania odpadów i badali dokumentację prowadzoną przez podmioty posiadające decyzje. Do kontroli wykorzystywano sprzęt elektroniczny, tj. telefon komórkowy z dostępem do aplikacji Geoportal⁶³ oraz aparatem fotograficznym⁶⁴. Korzystano również z gwizdka hydrogeologicznego⁶⁵. W toku kontroli nie pobierano prób odpadów do badań laboratoryjnych⁶⁶, nie korzystano także z pomocy specjalistów. We wszystkich przypadkach kontrolowane podmioty zostały powiadomione o zamiarze przeprowadzenia kontroli na podstawie art. 79 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶⁷, a następnie art. 48 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁶⁸.

W wyniku przeprowadzonych przez Marszałka kontroli w ośmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości u czterech podmiotów wykorzystujących odpady do rekultywacji gruntów. Niektóre z nieprawidłowości powtarzały się i polegały w szczególności na:

⁶² Podjęte, na skutek zawiadomień złożonych przez podmioty zewnętrzne, wskazane w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia.

⁶³ Portal internetowy zapewniający dostęp do usług danych przestrzennych.

⁶⁴ W sześciu przeprowadzonych kontrolach sprzęt ten wykorzystano do wykonania dokumentacji zdjęciowej, w czterech kontrolach skorzystano z aplikacji Geoportal.

⁶⁵ Urządzenie służące do mierzenia głębokości zwierciadła wód podziemnych (prywatny sprzęt pracownika ds. geologii).

⁶⁶ Jak podał Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska organ nie dysponuje kadrą pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami do przeprowadzania badań/analiz w terenie, pobierania prób odpadów wykorzystanych do rekultywacji wyrobisk w celu przeprowadzenia badań laboratoryjnych oraz nie ma zaplecza laboratoryjnego do wykonywania tego rodzaju badań. Zlecenie zaś usługi na zewnątrz wiąże się z obowiązkiem rekompensaty finansowej, a z racji tego, że wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów poprzez ich odzysk w wyrobiskach jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, nie zostały zagwarantowane środki finansowe z budżetu państwa na finansowanie tego rodzaju działań kontrolnych.

⁶⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. Ustawa uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.

⁶⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, dalej: „ustawa Prawo przedsiębiorców”, obowiązująca od 30 kwietnia 2018 r.

- błędnym wypełnieniu kart przekazania odpadów i kart ewidencji odpadów m. in. w zakresie kodów odpadów zdeponowanych w wyrobisku – pięć przypadków;
- zdeponowaniu w wyrobisku odpadu o kodzie 19 12 12⁶⁹, na odzysk którego podmiot nie posiadał zezwolenia – dwa przypadki;
- braku wymaganych badań odpadów o kodzie 10 09 08⁷⁰ przed zdeponowaniem w wyrobisku – jeden przypadek;
- braku otworów obserwacyjnych – badawczych służących do monitoringu jakości wód podziemnych – jeden przypadek;
- budowie wału z wykorzystaniem odpadów, na których deponowanie podmiot nie posiadał zezwolenia – jeden przypadek.

O stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowościach powiadomiono w pięciu przypadkach WIOŚ i w czterech przypadkach starostę / wójta⁷¹.

(akta kontroli str. 170-363, 418-419, 1161, 1167)

W dwóch sprawach, dotyczących błędnie prowadzonej ewidencji odpadów, w odpowiedzi na ustalenia kontroli, podmioty usunęły stwierdzone nieprawidłowości (poprzez korektę odpowiedniej dokumentacji). W pięciu przypadkach celem wyeliminowania nieprawidłowości wezwano podmioty w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach do natychmiastowego zaniechania naruszeń.

W następstwie tych wezwań:

- w trzech przypadkach stwierdzono zaniechanie naruszeń:
 - [1 przypadek]: nieprawidłowości dotyczące zdeponowanego w wyrobisku odpadu o kodzie 19 12 12 stwierdzono 29 marca 2017 r. – na podstawie pisma WIOŚ, pismem z 16 maja 2017 r. wezwano do zaniechania naruszeń, w dniach 12-24 października 2017 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili kontrolę skargową i potwierdzili zaleganie w wyrobisku ww. odpadu, pismem z 9 listopada 2017 r. zawiadomiono o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w dniach 1-16 marca 2018 r. przeprowadzono kontrolę sprawdzającą – stwierdzono zaniechanie naruszeń, decyzją z 16 maja 2018 r. umorzono ww. postępowanie;
 - [2 przypadek]: nieprawidłowości w zakresie braku monitoringu wód podziemnych i błędów w ewidencjach odpadów stwierdzono 27 lipca 2018 r., pismem z 17 września 2018 r. wezwano do zaniechania naruszeń, przy piśmie z 18 września 2018 r. wpłynęła skorygowana dokumentacja oraz powiadomienie sporządzone przez firmę geologiczną o wykonaniu piezometrów i zleconych badaniach;
 - [3 przypadek]: nieprawidłowości dotyczące zdeponowanego w wyrobisku odpadu o kodzie 19 12 12 stwierdzono 28 listopada 2019 r.⁷², pismem z 16 grudnia 2019 r. wezwano do zaniechania naruszeń, w dniach 19 lutego – 3 marca 2020 r. przeprowadzono kontrolę sprawdzającą – stwierdzono zaniechanie naruszeń;
- w jednym przypadku dotyczącym braków wyników odpadów o kodzie 10 09 08 i błędów w ewidencjach nie zaniechano naruszeń⁷³, wygasła natomiast

⁶⁹ Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11.

⁷⁰ Rdzenie i formy odlewnicze po procesie odlewania inne niż wymienione w 10 09 07.

⁷¹ Podmioty powiadamiano w ramach współpracy, w związku z otrzymanymi od nich zawiadomieniami dotyczącymi nieprawidłowości w przetwarzaniu odpadów: WIOŚ – o ustaleniach dotyczących braków wyników badań odpadów o kodzie 10 09 08, błędnym wypełnianiu ewidencji odpadów, budowie wału z wykorzystaniem odpadów, braku monitoringu wód podziemnych; starostę – o ustaleniach dotyczących braków wyników badań odpadów o kodzie 10 09 08, błędnym wypełnianiu ewidencji odpadów, wójta – o błędnym wypełnianiu ewidencji odpadów, braku monitoringu wód podziemnych.

⁷² Wcześniej – 3 czerwca 2019 r. wpłynęło do Urzędu również pismo WIOŚ informujące o ustaleniach przeprowadzonej przez ten organ kontroli, a następnie 3 lipca 2019 r. protokół z tej kontroli.

⁷³ Przedłożono wyniki badań odpadów o kodzie 10 09 08, z których w ocenie pracowników Urzędu nie można było wywnioskować czy ww. odpad nie jest odpadem niebezpiecznym.

z upływem czasu, na jaki została wydana decyzja zezwalająca na przetwarzanie odpadów: nieprawidłowości stwierdzono 16 września 2016 r., pismem z 10 października 2016 r. wezwano do zaniechania naruszeń, z dniem 31 grudnia 2016 r. wygasła decyzja;

- w jednym przypadku uznano rację przedsiębiorcy⁷⁴.

(akta kontroli str. 335-337, 363-364, 418-419, 425-427, 436-437, 446-448)

W jednym przypadku przeprowadzona przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego kontrola sprawdzająca przeprowadzona w dniach 1-16 marca 2018 r., wykazała usunięcie naruszeń w zakresie nielegalnego deponowania odpadu o kodzie 19 12 12. Tymczasem zrealizowana po upływie roku kontrola WIOŚ u tego samego podmiotu wykazała, że nielegalnie zdeponowane w wyrobisku odpady o kodzie 19 12 12, nadal nie zostały usunięte, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 206-273, 327-417, 418-419)

2.3. Oględzinami NIK objęto czynności kontrolne przeprowadzone przez pracowników Urzędu u czterech podmiotów posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w wyrobiskach. W każdym przypadku kontrola poprzedzona została skierowaniem do podmiotu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, o którym mowa w art. 48 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁷⁵, a czynności kontrolne wykonywane były po doręczeniu kontrolowanemu upoważnienia, spełniającego wymogi art. 49 ustawy Prawo przedsiębiorców.

W toku kontroli w każdym przypadku identyfikowano obszar objęty decyzjami przy pomocy aplikacji Geoportal i map terenu, dokonywano wizji terenu wyrobiska, identyfikując w trzech przypadkach działki, na terenie których prowadzono odzysk⁷⁶. Badano ewidencję odpadów (karty przekazania odpadów i karty ewidencji odpadów) weryfikując rodzaj i sposób przetwarzania odpadów z posiadanymi decyzjami zezwalającymi na odzysk odpadów w wyrobiskach. W jednym przypadku dotyczącym podmiotu przetwarzającego odpad o kodzie ex 10 01 82⁷⁷ zawnioskowano o przedłożenie dokumentacji dotyczącej badań laboratoryjnych ww. odpadów zdeponowanych w wyrobisku (po zmieszaniu z ziemią, w celu uzyskania właściwego odczynu pH)⁷⁸. W jednym przypadku u podmiotu magazynującego odpady⁷⁹, oszacowano ilość zmagazynowanych odpadów, wskazując w protokole kontroli, że wartości mas magazynowanych odpadów oraz poszczególnych hałd są wartościami szacunkowymi, opartymi w głównej mierze na oględzinach wzrokowych⁸⁰.

Nie prowadzono innych badań dotyczących odpadów deponowanych w wyrobisku (m.in. dotyczących wymaganej liczby/masy i grubości warstw odpadów oraz sposobu i osiągniętego poziomu zagęszczenia gruntu), gdyż jak podali Dyrektor Departamentu Środowiska oraz kierownik Biura Gospodarki Odpadami, pracownicy

⁷⁴ Spór dotyczył budowy wału / nasypu ziemnego. Uznano, że budowa wału / nasypu ziemnego nie stanowi odzysku, o którym mowa w art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o odpadach.

⁷⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, dalej: „ustawa Prawo przedsiębiorców”.

⁷⁶ W jednym przypadku, zgodnie z oświadczeniem kontrolowanego, rekultywacja została zakończona, przy czym do jej procesu nie wykorzystano odpadów. W związku z tym, przedsiębiorca nie posiadał / nie prowadził dokumentacji ewidencji odpadów.

⁷⁷ Mieszaniny popiołów lotnych i odpadów stałych z wapniowych metod odsiarczania gazów odlotowych (metody suche i półsuche odsiarczania spalin oraz spalanie w złożu fluidalnym) – pochodzące z palenisk fluidalnych.

⁷⁸ W decyzji Ministra Środowiska z 13 kwietnia 2016 r. (i decyzjach następnych), zmieniającej decyzję Marszałka z 18 listopada 2014 r. i zezwalającej przedsiębiorcy na deponowanie w wyrobisku odpadów, nie określono wytycznych dotyczących mieszania odpadów z ziemią i prowadzenia badań w zakresie właściwego pH odpadu.

⁷⁹ W decyzji zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów, wskazano maksymalne masy odpadów, które mogły być magazynowane: o kodach 17 01 01 – 2500 Mg (w tym samym czasie i w trakcie roku), 17 05 04 – 2500 Mg (w tym samym czasie i w trakcie roku).

⁸⁰ Masę magazynowanych odpadów obliczono na podstawie szacunkowych wymiarów poszczególnych hałd, które z kolei zostały zmierzone za pomocą dalmierza laserowego i udostępnionego przez pełnomocnika koła pomiarowego, a także oszacowane wzrokowo.

Departamentu Środowiska nie dysponują technicznymi możliwościami dokonywania takich pomiarów i ustaleń.

Kontrola prowadzona była przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego posiadających wykształcenie kierunkowe w zakresie inżynierii środowiska i ochrony środowiska, o specjalnościach: monitoring środowiska, ochrona wód, gospodarka wodna. W każdym przypadku kontrola odbywała się w obecności przedsiębiorcy prowadzącego odzysk lub osoby upoważnionej przez przedsiębiorcę, z kontroli sporządzano protokół, doręczany kontrolowanemu, a ustalenia kontroli dokumentowano dodatkowo wykonując zdjęcia. W trzech sprawach w protokołach odnotowano błędy w ewidencjach odpadów, w jednej nie udostępniono także kontrolującym wyników badań odpadów.

(akta kontroli str. 980-1158, 1161, 1170, 1171, 1174-1176)

2.4. Badaniem objęto 10 sprawozdań rocznych, o których mowa w art. 75 ustawy o odpadach, złożonych za lata 2016-2019 przez podmioty posiadające zezwolenie na przetwarzanie odpadów w wyrobiskach. Wszystkie zbadane sprawozdania zostały złożone w terminie, o którym mowa w art. 76 ustawy o odpadach. Dwa ze zbadanych sprawozdań zostały skorygowane bez wezwania Urzędu – złożono odpowiednio jedną i dwie korekty⁸¹. Czynności weryfikacyjne, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach, prowadzone w odniesieniu do ww. sprawozdań przez pracowników Urzędu⁸², nie były dokumentowane.

Dyrektor Departamentu Środowiska podała, że weryfikując sprawozdania za lata 2016-2018 pracownicy opierali się na danych zgromadzonych w poprzednim systemie odpadowym (Wojewódzki System Odpadowy), które wynikały z wcześniejszej sprawozdawczości składanej przez podmioty⁸³. Dalej wskazała, że weryfikacja sprawozdawczości za lata 2019 i 2020 wyglądała inaczej i opierała się na systemie BDO, dzięki któremu Marszałek posiadał możliwość zweryfikowania danych przedstawionych w sprawozdaniu z danymi wynikającymi z prowadzonej w systemie BDO ewidencji oraz z decyzjami, w posiadaniu których jest lub, do których ma dostęp za pomocą systemu BDO.

(akta kontroli str. 943-946, 958, 963-964)

Ustalono, że w wyniku nierzetelnej weryfikacji przeprowadzonej w odniesieniu do jednego ze zbadanych 10 sprawozdań, nie podjęto działań wobec podmiotu, który wykazał w sprawozdaniu odpad zdeponowany w wyrobisku w ilości przekraczającej dopuszczalną masę, określoną w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów. Powyższe opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 598-602, 612-614, 945, 947-951)

W latach 2016-2020 od czterech do ośmiu podmiotów, z ogólnej liczby od 12 do 19 posiadających decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, nie złożyło do Marszałka sprawozdania, o którym mowa w art. 75 ustawy o odpadach⁸⁴. W Urzędzie w przypadku braku sprawozdania, nie podejmowano działań, tj. nie wyjaśniano przyczyn takiego stanu, w efekcie nie zawiadamiano

⁸¹ Korekty dotyczyły zebranych odpadów, zwiększenia ilości przetworzonych odpadów i rozdzielenia miejsc prowadzenia działalności dotyczących odzysku i zbierania odpadów.

⁸² Biuro Baz Danych w strukturze Departamentu Środowiska.

⁸³ Porównywano rodzaje i ilości odpadów z danymi wynikającymi z decyzji, w posiadaniu których był Urząd oraz z informacjami zawartymi w sprawozdawczości za lata poprzednie. Weryfikowano również poprawność uzupełnionych działów oraz tabel, a także terminowość złożonych sprawozdań. W przypadku zaobserwowania błędów w przedłożonej sprawozdawczości pracownicy kontaktowali się z podmiotami w celu poinformowania o konieczności przedłożenia korekty sprawozdania.

⁸⁴ Z tego: w 2016 r. – cztery podmioty z 12 posiadających zezwolenie, w 2017 r. – cztery podmioty z 14 posiadających zezwolenie, w 2018 r. – pięć podmiotów z 17 posiadających zezwolenie, w 2019 r. – sześć podmiotów z 16 posiadających zezwolenie, w 2020 r. – osiem podmiotów z 19 posiadających zezwolenie.

organów ścigania o możliwości popełnienia wykroczenia wynikającego z art. 180a z zw. z art. 76 ustawy o odpadach.

W trakcie kontroli NIK ustalono z kolei, że w stosunku do wszystkich sprawozdań z przetwarzania odpadów poprzez odzysk w wyrobisku, złożonych w badanym okresie po terminie ustawowym⁸⁵, o którym mowa w art. 76 ustawy o odpadach, skierowano zawiadomienia do Policji o możliwości popełnienia wykroczenia wynikającego z art. 180a ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 508, 531, 533-536, 946)

Dyrektor Departamentu Środowiska podała w wyjaśnieniach m.in., że nie były prowadzone działania zamierzające do wyjaśnienia powodu niezłożenia sprawozdań, gdyż postępowania wyjaśniające dotyczące braku złożenia sprawozdania wymagają przeprowadzenia kontroli u podmiotu, co jest niewykonalne w przypadku tak dużej ilości podmiotów zarejestrowanych w systemie BDO. Wskazała, że obecnie z terenu województwa kujawsko-pomorskiego w rejestrze BDO zarejestrowanych jest ponad 26 tysięcy podmiotów, natomiast sprawozdania złożyło ponad 10 tysięcy podmiotów za rok 2019 oraz ponad 12 tysięcy podmiotów za rok 2020. Podmiot jest zobligowany do złożenia sprawozdania z mocy prawa, w przypadku prowadzenia działań na odpadach. Niezłożenie sprawozdania może wynikać z faktu nieprzeprowadzenia takich działań w okresie sprawozdawczym.

(akta kontroli str. 531, 533-536)

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki pisemnych wezwań do korekty sprawozdań. Wszystkie korekty złożone zostały przez podmioty bez wezwań ze strony Urzędu.

(akta kontroli str. 508)

2.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 12 zawiadomień (interwencji) dotyczących przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów, z tego w:

- 2016 r. – cztery zawiadomienia (po dwa dotyczące dwóch podmiotów), przekazane przez WIOŚ, okolicznych mieszkańców i stowarzyszenie ekologiczne;
- 2017 r. – jedno zawiadomienie przekazane przez WIOŚ i starostwo powiatowe;
- 2018 r. – dwa zawiadomienia dotyczące dwóch podmiotów, przekazane przez wójta gminy i stowarzyszenie ekologiczne;
- 2019 r. – dwa zawiadomienia dotyczące dwóch podmiotów, przekazane przez starostwo powiatowe, wójta gminy i WIOŚ;
- 2020 r. – trzy zawiadomienia (w tym dwa dotyczące jednego podmiotu), przekazane przez społeczną komisję infrastruktury i transportu publicznego oraz okolicznych mieszkańców.

Zarzuty podnoszone w zawiadomieniach dotyczyły nieprawidłowego/nielegalnego przetwarzania odpadów w wyrobiskach (pięć przypadków), uciążliwości przetwarzania odpadów w wyrobiskach (pięć przypadków), nieprzestrzegania warunków decyzji⁸⁶ (jeden przypadek) i możliwości dopuszczenia się samowoli budowlanej w związku z nielegalnym przetwarzaniem odpadów (jeden przypadek).

(akta kontroli str. 420-423)

W wyniku ww. 12 zawiadomień przeprowadzono dziewięć kontroli interwencyjnych (oraz dwie kontrole sprawdzające usunięcie naruszeń), opisanych w pkt 2.2. niniejszego wystąpienia. W pozostałych trzech przypadkach:

⁸⁵ Złożono trzy sprawozdania po terminie.

⁸⁶ Wykorzystania odpadów wydobytych z wyrobiska do budowy wału.

[1] – nie przeprowadzono odrębnej kontroli, gdyż zawiadomienie dotyczące nieprawidłowości polegającej na uciążliwości pylenia odpadów, zostało zweryfikowane przez pracowników Urzędu w zakończonej dwa tygodnie wcześniej kontroli – powiadomiono zawiadamiającego o ustaleniach tej kontroli oraz o bieżącym monitoringu podmiotu, którego dotyczyło zawiadomienie,

[2] – przekazano zawiadomienie do Ministra Środowiska⁸⁷,

[3] – właściwość do rozpatrzenia zawiadomienia, była przedmiotem sporu pomiędzy Marszałkiem a wójtem gminy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, który to spór nie został rozstrzygnięty w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 167-326)

Zawiadomienia o nieprawidłowościach nie były rozpatrywane w trybie przepisów Kpa dotyczących skarg i wniosków.

Jak podała Dyrektor Departamentu Środowiska informacje sygnałne o nieprawidłowościach w przetwarzaniu odpadów, nie były traktowane jako skargi w rozumieniu przepisów Kpa. W zawiadomieniach nie był podnoszony zarzut zaniedbania czy nienależytego wykonywania zadań przez pracowników Urzędu lub organ, lecz była sygnalizowana możliwość niewłaściwego działania przedsiębiorcy gospodarującego odpadami. W zależności od zgłaszanej problematyki było podejmowane stosowne działanie. Czynności kontrolne i działania podejmowane były w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego, nie zaistniała zatem potrzeba wprowadzania regulacji wewnętrznej.

(akta kontroli str. 531, 538-539)

2.6. Marszałek współpracował w badanym okresie z innymi organami, głównie z WIOŚ i organami samorządu terytorialnego w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z wymogami prawa. Współpraca polegała w szczególności na wymianie informacji w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w procesie przetwarzania odpadów:

- Marszałek otrzymał od WIOŚ dziewięć informacji / zarządzeń pokontrolnych o wynikach kontroli przeprowadzonych przez ten organ, w których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.: magazynowania odpadów, braku deszczowni, braku monitoringu wód podziemnych, błędów w prowadzeniu ewidencji odpadów i sprawozdawczości, użycia odpadów do budowy wału naziemnego, odzysku odpadów niedopuszczonych do przetwarzania w wyrobisku⁸⁸; kontrole WIOŚ nie były prowadzone na zlecenie Marszałka, w sześciu przypadkach nie były znane powody przeprowadzenia kontroli przez WIOŚ, w trzech powodem przeprowadzenia przez WIOŚ kontroli były skargi / zawiadomienia o nieprawidłowościach od podmiotów zewnętrznych;
- w trzech przypadkach Marszałek poinformował starostę powiatowego o wynikach kontroli decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji gruntów – informacje te skierowano: [1] w związku z otrzymanymi przez ten organ informacjami od okolicznych mieszkańców o podejrzeniu nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami, [2] na wniosek starosty i [3] celem dalszego wykorzystania służbowego;
- poza jednym przypadkiem Marszałek nie pozyskiwał od starostów decyzji w sprawach rekultywacji gruntów, a starostowie nie przekazywali informacji na temat wyników kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów; w jednym

⁸⁷ W piśmie przekazującym wskazano, że zawiadomienie kieruje się celem rozpatrzenia zgodnie z posiadanymi kompetencjami, mając na uwadze decyzje Ministra Środowiska (zmieniające decyzję Marszałka), uprawniające przedsiębiorcę do deponowania w wyrobisku odpadów pyłących.

⁸⁸ W ośmiu przypadkach informacje dotyczyły podmiotów, u których Marszałek przeprowadził kontrole opisane w pkt 2.2 wystąpienia. Jeden przypadek dotyczył innego podmiotu – w wyniku kontroli WIOŚ nieprawidłowości zostały usunięte.

przypadku wystąpiono do starosty o przekazanie kopii całości akt sprawy dotyczącej wydania decyzji ustalającej kierunek rekultywacji terenu wyrobiska;

- w jednym przypadku Marszałek został powiadomiony przez pracownika starostwa powiatowego o możliwości udziału w zaplanowanych przez ten organ oględzinach – nie skorzystano z tej możliwości, gdyż oględziny dotyczyły zweryfikowania zaniechania naruszeń warunków decyzji wydanej przez starostę;
- w kontrolach prowadzonych przez Marszałka nie brali udziału przedstawiciele innych organów.

(akta kontroli str. 1159, 1162-1164)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zastosowane przez kontrolujących w kontroli sprawdzającej przeprowadzonej w marcu 2018 r.⁸⁹ środki dowodowe w postaci dokumentacji zdjęciowej dokonanej podczas oględzin terenu i analizy kart przekazania odpadów, okazały się niewystarczające do rzetelnego ustalenia stanu faktycznego w zakresie zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości przez podmiot, który w 2017 r. nielegalnie zdeponował w wyrobisku odpad komunalny o kodzie 19 12 12, w łącznej ilości 1254,24 Mg⁹⁰.

Ustalenia w zakresie nielegalnego zdeponowania w wyrobisku odpadów o kodzie 19 12 12 poczyniono w trakcie kontroli przeprowadzonej u przedsiębiorcy przez WIOŚ w lutym i marcu 2017 r. W wyniku ustaleń tej kontroli Marszałek pismem z 16 maja 2017 r. wezwał podmiot w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, do natychmiastowego zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości. Następnie w październiku 2017 r. Marszałek przeprowadził u przedsiębiorcy kontrolę, w trakcie której stwierdzono, że w wyrobisku zdeponowano ww. odpad o masie 1254,24 Mg. W związku z tym, że nie zaniechano naruszeń i nie usunięto nieprawidłowości, pismem z 9 listopada 2017 r. Marszałek zawiadomił podmiot o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Pismem z 2 stycznia 2018 r. podmiot poinformował Marszałka o usunięciu nieprawidłowości, co Marszałek potwierdził w kontroli sprawdzającej przeprowadzonej w marcu 2018 r. Do protokołu tej kontroli załączono kartę przekazania odpadów⁹¹, zgodnie z którą przekazano odbiorcy przejmującemu, odpad o kodzie 19 12 12 w ilości 1232,04 Mg. W efekcie ustaleń kontroli decyzją z 16 maja 2018 r. Marszałek umorzył postępowanie prowadzone w przedmiocie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wskazując w uzasadnieniu decyzji na usunięcie przez przedsiębiorcę zdeponowanych w wyrobisku odpadów stanowiących pozostałość z sortowania odpadów komunalnych o kodzie 19 12 12.

Przeprowadzona następnie w kwietniu i maju 2019 r., na skutek zawiadomień okolicznych mieszkańców, kontrola interwencyjna WIOŚ u tego samego przedsiębiorcy oraz będąca skutkiem tej kontroli, kontrola Marszałka wykazały, że w wyrobisku nadal zalegają odpady o ww. kodzie. Odpady te w dodatkowej ilości 31,78 Mg, zostały usunięte przez przedsiębiorcę dopiero w grudniu 2019 r.

(akta kontroli str. 206-277, 327-364)

⁸⁹ [...]. Patrz przypis 55.

⁹⁰ Podmiot posiadał zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydane przez Marszałka 15 stycznia 2016 r., na okres pięciu lat od zakończenia eksploatacji złoża, nie dłużej niż do 23 stycznia 2024 r. Decyzja ta nie zezwalała na przetwarzanie odpadu o kodzie 19 12 12 – gdyż zgodnie z rozporządzeniem w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami, nie jest to odpad dopuszczony do odzysku w procesie R5, poza instalacjami i urządzeniami.

⁹¹ Nr 27/12/2017 z 31 grudnia 2017 r.

WIOŚ poinformował m.in., że odpady zidentyfikowane w wyrobisku w trakcie kontroli z 2019 r., stanowiły odpady zakopane na terenie żwirowni w 2017 r. – potwierdził to przedsiębiorca, ponadto masa odpadów wskazana w kartach, była zgodna z masą odpadów stwierdzoną w wyrobisku podczas kontroli w 2017 r. Podczas wizji terenu przeprowadzonej przez WIOŚ w 2019 r. wykorzystano koparkę i dokonano odkrywek w tych samych miejscach, w których stwierdzono zakopanie odpadów w 2017 r.

(akta kontroli str. 365-417)

Dyrektor Departamentu Środowiska podała m.in, że w trakcie kontroli wyrobiska przeprowadzonej w 2018 r. zarówno w miejscu centralnym działki nr 213/1, gdzie znajdowały się odpady o składzie jakościowym stanowiącym gruz wymieszany z odpadami stanowiącymi pozostałość z sortowania odpadów komunalnych, jak i w pasie terenu graniczącym z działką nr 218/1, gdzie wcześniej zdeponowano pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, nie zaobserwowano zalegających odpadów. Informacje przekazane przez przedsiębiorcę o wydobyciu ww. odpadów i przekazaniu podmiotowi posiadającemu zezwolenie na gospodarowaniu tego rodzaju odpadami znalazło odzwierciedlenie w dokumentach, tj. karcie przekazania odpadu oraz wykonanymi przez kontrolujących zdjęciami terenu, na którym uprzednio znajdowały się odpady. Wskazała także, że żadna norma prawna nie zobowiązuje ani nie uprawnia Marszałka do wykorzystywania sprzętu specjalistycznego w trakcie kontroli. Organ działa na podstawie i w granicach prawa, więc w określonych przypadkach musi korzystać w trakcie kontroli z obecności WIOŚ, a contrario nie jest dopuszczalna „współkontrola” w przypadkach, w których brak jest upoważniającej normy prawnej.

(akta kontroli str. 1161, 1167-1169)

NIK nie kwestionuje tego, że dokumentacja zdjęciowa zgromadzona w trakcie kontroli Marszałka przeprowadzonej w 2018 r. mogła wskazywać na zaniechanie naruszeń przez przedsiębiorcę, niemniej jednak karta przekazania odpadów załączona do protokołu kontroli, nie dokumentowała wydobycia wszystkich zdeponowanych odpadów o kodzie 19 12 12⁹². Przeprowadzone następnie po upływie roku kontrole WIOŚ i Marszałka wykazały, że w wyrobisku nadal zalegają odpady nielegalnie zdeponowane. Jednocześnie Marszałek mógł uzyskać pomoc WIOŚ w realizacji zadań kontrolnych, na podstawie art. 17 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁹³. Z kolei dyspozycja art. 379 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹⁴, upoważniała do wykorzystywania w trakcie kontroli niezbędnego sprzętu.

2. W przypadku jednego z 10 zbadanych sprawozdań z gospodarowania opadami, złożonego 13 marca 2019 r. za rok 2018, stwierdzono, że w wyniku nierzetelnej weryfikacji sprawozdania, nie podjęto do czasu wszczęcia kontroli NIK działań wobec podmiotu, który w sprawozdaniu wykazał masę odpadów o kodzie ex 01 04 12 poddanych odzyskowi w wyrobisku w ilości 1305,8 Mg, podczas gdy dopuszczalna masa tego odpadu⁹⁵ przewidziana do zdeponowania w wyrobisku w ciągu roku wynosiła 1000 Mg. W trakcie kontroli NIK, w odpowiedzi na zapytanie zawierające prośbę o wskazanie podjętych w ww. sprawie działań, pismem z 23 czerwca 2021 r., przekazano do WIOŚ informację o ww. nieprawidłowości,

⁹² Zgodnie z kartą nr 27/12/2017 z 31 grudnia 2017 r., przekazano odbiorcy odpad o kodzie 19 12 12 w ilości 1232,04 Mg, podczas gdy w wyrobisku zdeponowano odpad w ilości 1254,24 Mg.

⁹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.

⁹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

⁹⁵ Określona w decyzji [...], patrz przypis 55, zmienionej decyzją [...], patrz przypis 55.

celem wykorzystania służbowego i podjęcia działań zgodnie z kompetencjami.

(akta kontroli str. 598-602, 612-614, 945, 947-951, 958, 967)

Dyrektor Departamentu Środowiska podała w wyjaśnieniach m.in., że weryfikacja sprawozdań za 2018 rok była ograniczona do sprawdzenia poprawności wypełnionych działów i tabel oraz terminowości złożonych sprawozdań. Było to spowodowane ogromem nowych obowiązków związanych z prowadzeniem rejestru BDO i niewielką ilością pracowników. Mając na uwadze, że do biura zajmującego się sprawozdawczością wpłynęło około 6 tysięcy różnego rodzaju sprawozdań za 2018 rok, nie było możliwości, aby sześćoro pracowników było w stanie wychwycić każde uchybienie.

(akta kontroli str. 958, 964-965, 967)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek w badanym okresie nadzorował proces przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji poprzez prowadzenie kontroli interwencyjnych i sprawdzających oraz weryfikowanie sprawozdań składanych przez podmioty przetwarzające odpady. Współpracował także z innymi organami, w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z wymogami prawa. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła umorzenia postępowania w przedmiocie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w wyniku błędnych ustaleń. Ponadto, w jednym z 10 zbadanych przypadków stwierdzono brak należytej staranności w weryfikacji rocznego sprawozdania z przetwarzania odpadów, skutkiem czego nie podjęto działań względem podmiotu przetwarzającego odpady niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

OBSZAR

3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Marszałek skierował do posiadaczy odpadów, dla których wydano zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, pięć wezwań w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach do niezwłocznego zaniechania naruszeń, z tego: w 2016 r. – dwa, w 2017 r. – jedno, w 2018 r. – jedno i w 2019 r. – jedno.

(akta kontroli str. 333-337, 363-364, 418-419, 425-427, 433-437, 446-448)

3.2. W przypadku każdego z ww. wezwań, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, wyznaczano termin usunięcia nieprawidłowości. Pomiedzy ujawnieniem nieprawidłowości, a wezwaniem do zaniechania naruszeń upływało od 18 do 81 dni, średnio ok. 45 dni⁹⁶. W następstwie wezwań:

- w dwóch przypadkach Marszałek nie został poinformowany o usunięciu nieprawidłowości⁹⁷, w wyniku czego, wszczęto postępowania w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, w sprawie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- w dwóch przypadkach stwierdzono zaniechanie naruszeń i usunięcie nieprawidłowości⁹⁸ w terminie wskazanym w wezwaniach – w jednym przypadku potwierdzone kontrolą sprawdzającą, w drugim dokumentacją przekazaną przez kontrolowany podmiot;

⁹⁶ Występowały przypadki gromadzenia przed wezwaniem dodatkowych dowodów potwierdzających naruszenia.

⁹⁷ [1] brak badań odpadu o kodzie 10 09 08, [2] nielegalnie zdeponowane w wyrobisku odpady o kodzie 19 12 12.

⁹⁸ [1] usunięcie odpadów o kodzie 19 12 12, [2] skorygowanie dokumentacji, wykonanie piezometrów.

– w jednym przypadku uznano stanowisko przedsiębiorcy⁹⁹.

(akta kontroli str. 346-348, 418-419, 428-431, 449)

3.3. W badanym okresie nie stwierdzono przypadków niewszczęcia postępowania w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach w sytuacji, gdy podmiot nie usunął nieprawidłowości.

Zawiadomienia w sprawie wszczęcia postępowań sporządzone zostały odpowiednio po 15 i 162¹⁰⁰ dniach po bezskutecznym upływie terminu do usunięcia nieprawidłowości. W obu postępowania zostały umorzone¹⁰¹ – w jednym z uwagi na wygaśnięcie decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów w wyrobisku¹⁰², z upływem terminu, na jaki została wydana, w drugim ze względu na poczynione ustalenia w zakresie zaniechania naruszeń. Jak wykazano w obszarze drugim niniejszego wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości (pkt 1)*, postępowanie umorzono, pomimo że podmiot w istocie nie usunął nieprawidłowości. Stwierdzono także, że postępowanie to prowadzone było z naruszeniem terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 Kpa.

(akta kontroli str. 346-348, 424, 428-431, 450)

3.4. W badanym okresie nie stwierdzono przypadków uzasadniających potrzebę podjęcia przez Urząd działań w trybie określonym w art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 1160, 1165-1166)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W postępowaniu prowadzonym w przedmiocie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów¹⁰³, po upływie terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa, nie zawiadomiono strony postępowania o przyczynach niezachowania terminu i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 Kpa.

(akta kontroli str. 424)

Dyrektor Departamentu Środowiska podała, że nie powiadomiono strony o tym, że sprawa nie zostanie załatwiona w terminie określonym w art. 35 Kpa, ze względu na przeoczenie.

(akta kontroli str. 1161, 1169-1170)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek należycie wywiązywał się z obowiązku wzywania podmiotów posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów, do zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie. Po dokonaniu koniecznych ustaleń, wszczynał postępowania administracyjne w sprawie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Stwierdzono, że jedno z postępowań prowadzone było z naruszeniem art. 36 Kpa.

⁹⁹ Spór dotyczył budowy wału / nasypu ziemnego. Uznano, że budowa wału / nasypu ziemnego nie stanowi odzysku, o którym mowa w art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o odpadach.

¹⁰⁰ W tym przypadku wszczęcie postępowania poprzedzone zostało kontrolą u przedsiębiorcy, przeprowadzoną w dniach od 12 do 24 października 2017 r., a także pismem Marszałka z 25 października 2017 r., w którym odmówiono przedsiębiorcy wydłużenia czasu na usunięcie nieprawidłowości. Pierwszą próbę wszczęcia kontroli podjęto 18 lipca 2017 r. – nie zastano przedsiębiorcy.

¹⁰¹ Decyzje umarzające wydane w 2017 r. i 2018 r.

¹⁰² Sprawa dotyczyła braku badań odpadu o kodzie 10 09 08, natomiast nie było dowodów na to, że zdeponowany odpad o tym kodzie był odpadem niebezpiecznym i konieczne jest jego wydobycie z wyrobiska.

¹⁰³ [...]. *Patrz przypis 55.*

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia kontroli decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w wyrobiskach.
2. Rzetelne weryfikowanie wniosków o wydanie bądź zmianę zezwolenia na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów.
3. Zawiadamianie stron postępowań administracyjnych o przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.
4. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe dokonywanie zmian decyzji.
5. Rzetelne weryfikowanie sprawozdań podmiotów przetwarzających odpady w wyrobiskach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, 30 lipca 2021 r.

Kontroler
(-) Monika Kazimierczak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki