



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.014.02.2021

Zdzisław Krajewski
Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
ul. ks. Piotra Skargi 2
85-018 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska ¹ ul. ks. Piotra Skargi 2, 85-018 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Krajewski, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ² , od 1 września 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Elwira Jutrowska, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 23 grudnia 2002 r. do 31 sierpnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. 2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r. ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jolanta Szydłowska-Hęsiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/68/2021 z 4 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: „Inspektorat”.

² Dalej: „Wojewódzki Inspektor” lub „WIOŚ”.

³ Czynności kontrolne zakończono w dniu 8 lipca 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor podejmował działania w zakresie nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. W planach pracy na lata 2017-2021 uwzględniał kontrole wyrobisk i terenów zdegradowanych, na których przetwarzane były odpady w tym celu. Wskutek wpływających skarg, zgłoszeń oraz wniosków organów zewnętrznych i podmiotów, podejmował w tym zakresie również kontrole pozaplanowe. Realizując zadania określone w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁶, WIOŚ przeprowadzał kontrole w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, stosując określone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁷ wewnętrzne zasady prowadzenia kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. W trakcie czynności m.in. weryfikował, na podstawie analizy dokumentacji, prawidłowość gromadzenia i przetwarzania odpadów przez te podmioty, wynikającą z posiadanych zezwoleń oraz obowiązujących przepisów prawa, a stwierdzone fakty rejestrował w sporządzanych każdorazowo protokołach. W poddanych badaniu przypadkach właściwe były działania w zakresie egzekwowania usunięcia nieprawidłowości w obszarze przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów podejmowane przez WIOŚ po zakończeniu kontroli, a pozostałe w związku ze stwierdzonymi naruszeniami. Niezależnie od kierowania do kontrolowanych podmiotów zarządzeń pokontrolnych, w uzasadnionych sytuacjach Wojewódzki Inspektor wymierzał administracyjne kary pieniężne, wydawał decyzje wstrzymujące działalność w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi oraz zniszczenia środowiska, a wobec osób bezpośrednio odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność stosował sankcje w postaci mandatu karnego albo pouczenia.

WIOŚ prawidłowo realizował także obowiązki dotyczące współpracy z organami, o których mowa w art. 2 ust 1 pkt 17 oraz art. 17 ustawy o IOŚ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W planach pracy sporządzonych na lata 2017-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor uwzględnił kontrole wyrobisk (gruntów zdegradowanych), na których przetwarzane były odpady w celu rekultywacji tych terenów. Na podstawie rocznych harmonogramów ustalono, że we wskazanym okresie WIOŚ zaplanował przeprowadzenie łącznie siedmiu kontroli w pięciu podmiotach prowadzących działalność w tym zakresie (po jednej w 2017 r., 2020 r. i I kwartale 2021 r. i po dwie w latach 2018-2019)⁹. Podmioty wytypowane do kontroli zaliczono do III, IV i V

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, dalej: „ustawa o IOŚ”.

⁷ Dalej: „GIOŚ”.

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 W planie kontroli na 2016 r. nie uwzględniono kontroli w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji.

kategori¹⁰. Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśniła, że roczne plany pracy obejmują planowane do kontroli podmioty, które typowane są według wytycznych określonych przez GIOŚ. Dodała, że na 2016 r. nie określono, jako priorytetowe prowadzenie kontroli wyrobisk, jednak mimo nieujęcia ich w planie, były one realizowane w ramach kontroli pozaplanowych. Wskazała, że w związku z corocznym kierowaniem do WIOŚ dużej liczby wniosków o interwencję, w każdym rocznym planie pracy Inspektoratu pozostawiana jest rezerwa czasu na realizowanie tego typu kontroli.

(akta kontroli str. 5-42, 303, 312-314, 628, 649)

W badanym okresie (lata 2016-2020 i I kwartał 2021) inspektorzy inspekcji ochrony środowiska WIOŚ¹¹ przeprowadzili łącznie 38 kontroli w 16 podmiotach¹² (11 zajmujących się wykorzystywaniem odpadów do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych i pięciu prowadzących działalność wydobywczą kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej), w tym cztery kontrole planowe¹³ (11% wszystkich kontroli) i 34 pozaplanowe (89%) - 32 interwencyjne oraz dwie zaklasyfikowane w Informatycznym Systemie Wspomagania Kontroli¹⁴, jako inne¹⁵. Przyczyną podjęcia kontroli interwencyjnych były wnioski/zawiadomienia organu zezwalającego na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji (Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹⁶ lub starosty)¹⁷, wójta/burmistrza¹⁸ lub innych organów oraz otrzymane zawiadomienia i skargi¹⁹.

(akta kontroli str. 312-314, 520-539)

1.2 W badanym okresie WIOŚ nie przeprowadzał kontroli w trybie art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁰ z udziałem przedstawiciela właściwego organu wydającego zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w latach 2016-2021 (I kwartał) do Inspektoratu nie wpływały wnioski o kontrole dotyczące wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów zdegradowanych i wyrobisk kopalin lub jego zmiany.

(akta kontroli str. 309-310)

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor otrzymał do wiadomości lub pozyskał w trakcie czynności kontrolnych łącznie 28 decyzji²¹ dotyczących zmiany lub wydania nowego zezwolenia na odzysk odpadów poza instalacjami

¹⁰ Zgodnie z prowadzoną przez WIOŚ analizą ryzyka, podmioty typowane do kontroli dzieli się na kategorie od I do V, tj. od największego do najmniejszego ryzyka występowania nieprawidłowości, uciążliwości dla środowiska i częstotliwości kontroli (zakłady I kategorii podlegają kontroli co roku, II nie rzadziej niż raz na trzy lata, III co cztery lata, IV co pięć lat lub rzadziej, a podmioty zakwalifikowane do V kategorii nie muszą być ujmowane w planach kontroli). Jeden z pięciu wytypowanych do kontroli podmiotów zaliczono w 2017 r. do III, a w 2019 r. do IV kategorii, a z pozostałych czterech podmiotów jeden zaliczono do IV kategorii, a trzy do V kategorii.

¹¹ Dalej: „inspektorzy WIOŚ”.

¹² Jeden podmiot był kontrolowany dziewięć razy, drugi pięć (przyczyną wielokrotnego kontrolowania tych podmiotów były wpływające do Inspektoratu liczne skargi/wnioski dotyczące prowadzonej przez nie działalności w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów), dwa podmioty skontrolowano czterokrotnie, jeden trzykrotnie, dwa dwukrotnie, a dziewięć podmiotów skontrolowano jeden raz.

¹³ Trzy planowe kontrole nie zostały zrealizowane m.in. z uwagi na długotrwałą nieobecność jednego z inspektorów i ograniczenia wynikające ze stanu epidemii.

¹⁴ Narzędzie wykorzystywane m.in. do planowania, gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących kontroli, dalej: „ISK”.

¹⁵ Kontrole objęte protokołami [...] 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).

¹⁶ Dalej: „Marszałek”.

¹⁷ W okresie objętym kontrolą wpłynęły dwa wnioski.

¹⁸ W okresie objętym kontrolą wpłynęło sześć wniosków.

¹⁹ Łącznie 32 wnioski (w pięciu przypadkach na podstawie jednego wniosku/zgłoszenia interwencyjnego przeprowadzono więcej niż jedną kontrolę, a 11 kontroli zostało przeprowadzonych na podstawie więcej niż jednego wniosku/zgłoszenia).

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm., dalej: „ustawa o odpadach”.

²¹ W latach 2016-2021 I kwartał odpowiednio pięć, 10, siedem, trzy, dwie i jedną.

i urządzeniami polegający na wypełnieniu wyrobisk odpadami, w tym: 16 decyzji wydanych przez Marszałka i pięć wydanych przez starostów na podstawie art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b i pkt 2 ustawy o odpadach oraz uwierzytelnione kserokopie siedmiu decyzji wydanych przez Ministra Środowiska na skutek odwołania od decyzji Marszałka. We wskazanym okresie nie wpłynęła WIOŚ żadna informacja o cofnięciu wydanych zezwoleń.

(akta kontroli str. 310, 320-339)

1.3 W latach 2016-2021(I kwartał) Wojewódzki Inspektor przeprowadził 38 kontroli podmiotów w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, w tym po siedem w latach 2016-2017 r., pięć w 2018 r., 10 w 2019 r. i dziewięć w 2020 r.²² Kontrole zostały przeprowadzone zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami określonymi przez GIOŚ w tym zakresie. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że podstawowym narzędziem zawierającym informacje dotyczące zasad i sposobów prowadzenia czynności kontrolnych jest wykorzystywany od 2012 r. ISK²³, wprowadzony przez GIOŚ do stosowania we wszystkich Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska. Podał, że w ISK wskazano m.in., że badania i pomiary komponentów środowiska, tj. wody, ścieków, gleby i powietrza realizowane są w ramach działań kontrolnych różnego typu, a pobieranie próbek oraz badania, pomiary i analizy wykonują laboratoria posiadające akredytację w wymaganym zakresie. Dodał, że ISK nie określa sposobu poboru i badania odpadów, które nie stanowią komponentu środowiska, jednak w przypadku konieczności wykonania przedmiotowych badań, istnieje możliwość ich zlecenia, a każdy przypadek rozpatrywany jest indywidualnie. Odnośnie do udziału innych osób posiadających specjalistyczną wiedzę w prowadzonych czynnościach kontrolnych Wojewódzki Inspektor wskazał, że jest on unormowany wprost treścią art. 9 ust 2a ustawy o IOŚ.

(akta kontroli str. 310, 312-314)

Szczegółowa analiza dokumentacji ze wszystkich kontroli przeprowadzonych w badanym okresie wykazała, że przyczyną podjęcia 32 z nich były wnioski organów administracji publicznej lub podmiotów oraz zgłoszenia interwencyjne dotyczące: nielegalnego składowania odpadów, nieprawidłowego gospodarowania odpadami na wyrobisku lub uciążliwości i zagrożenia dla środowiska oraz życia i zdrowia ludzi związanych z nieprzestrzeganiem przepisów ochrony środowiska podczas prac rekultywacyjnych. Z pozostałych sześciu kontroli cztery były planowe, natomiast dwie podjęto w celu sprawdzenia realizacji zarządzeń pokontrolnych. W przypadku kontroli interwencyjnych odstępowano od zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli²⁴. W czterech kontrolach uczestniczyli przedstawiciele innych organów²⁵.

(akta kontroli str. 520-539)

W toku kontroli inspektorzy WIOŚ każdorazowo: przeprowadzali wizję lokalną terenu; wykonywali dokumentację fotograficzną; sprawdzali m.in. wydane przez

²² W I kwartale 2021 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli w przedmiotowym zakresie.

²³ System ten służy gromadzeniu danych o podmiotach/zakładach/instalacjach podlegających kontroli, planach kontroli, przeprowadzonych kontrolach i podejmowanych działaniach pokontrolnych, jak również określa zasady prowadzenia poszczególnych typów kontroli, w tym wykonywania pomiarów i pobierania próbek.

²⁴ Zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy o IOŚ, do kontroli pozaplanowych przedsiębiorców nie stosuje się niektórych artykułów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162), w tym art. 48, który zobowiązuje do zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli.

²⁵ W kontrolach objętych protokołami: [...] *Patrz przypis 15* - dwóch przedstawicieli Starostwa Powiatowego w Lipnie, [...] *Patrz przypis 15* - dwóch przedstawicieli KPP w Koronowie, [...] *Patrz przypis 15* - przedstawiciel Starostwa Powiatowego w Lipnie, przedstawiciel Gminy Chrostkowo, Wójt Gminy Rogowo, przedstawiciel KPP w Lipnie.

Marszałka i starostów zezwolenia na odzysk odpadów poza instalacjami i urządzeniami, polegający na wypełnieniu odpadami wyrobisk poeksploatacyjnych, a także koncesje zezwalające na wydobywanie kopalin; analizowali zestawienia danych o ilości i rodzajach odpadów, karty przekazania odpadów. Dodatkowo w trakcie niektórych kontroli sporządzali m.in.: notatki służbowe, protokoły przyjęcia informacji lub przesłuchania, przyjmowali oświadczenia, prosili o pisemne wyjaśnienia, sprawdzali wyniki badań monitoringowych wód podziemnych. Przebieg kontroli i poczynione ustalenia inspektorzy WIOŚ rejestrowali w sporządzanych każdorazowo protokołach kontroli, których integralną część stanowiły wskazane wyżej dokumenty. W czterech z nich zamieszczono informację o użyciu koparko-ładowarki (w celu zdjęcia wierzchniej warstwy gruntu) udostępnionej przez Urząd Gminy²⁶, w dwóch o udziale biegłych²⁷, a w jednym o pobraniu próbek wody do badania²⁸. W żadnym z protokołów nie odnotowano pobierania próbek odpadów, wykorzystywania specjalistycznego sprzętu, czy też korzystania z pomocy osoby niebędącej inspektorem ochrony środowiska, posiadającej specjalistyczną wiedzę lub umiejętności.

(akta kontroli str. 340-444, 520-539)

Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśniła, że wymieniony w dwóch protokołach biegły był przybrany do czynności realizowanych przez uczestniczących w czynnościach kontrolnych funkcjonariuszy Policji, w ramach ich działań własnych i nie był osobą wskazaną w art. 9 ust 2a ustawy o IOŚ. Podała, że w toku prowadzonych przez WIOŚ kontroli w badanym obszarze nie stwierdzono potrzeby powołania specjalistów, o których mowa w ww. przepisie. Odnośnie do sposobu, w jaki sprawdzano zgodność przetwarzania odpadów z decyzjami wydanymi przez Marszałka i starostów wskazała, że w trakcie wykonywanych działań kontrolnych analizie poddawane są dokumenty dotyczące gospodarowania odpadami, na podstawie których ustala się prawidłowość prowadzenia procesu rekultywacji w zakresie ilości i rodzaju wykorzystywanych odpadów. Dodała, że w czasie oględzin sprawdza się czy odpady umieszczane są w wyrobisku wskazanym w decyzji oraz czy są to odpady w niej wymienione. W przypadku podejrzenia prowadzenia procesu rekultywacji odpadami lub w sposób niezgodny z posiadaną decyzją, inspektorzy WIOŚ podejmują decyzję o poborze prób odpadów i gleby do analizy. Wyjaśniła, że w prowadzonych we wskazanym zakresie kontrolach nie zachodziły przesłanki do wykonania takich badań. Podkreśliła, że rekultywacja wyrobisk prowadzona jest odpadami obojętnymi, które nie oddziałują w sposób negatywny na środowisko i nie wymagają w związku z tym szczególnych zabezpieczeń. W przypadkach, gdyby takie zostały wskazane w wydanej na rzecz podmiotu decyzji, kontrola ich wykonania zostałaby przeprowadzona z uwzględnieniem możliwości Inspektoratu. W kwestii specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego w trakcie kontroli podała, że w przypadku potrzeby wykonania pomiarów w terenie stosowane były dalmierze, m.in. dla oszacowania powierzchni, na której magazynowane były odpady.

(akta kontroli str. 340-444, 520-539, 628-629, 635)

Naczelnik Wydziału inspekcji wyjaśniła ponadto, że przy określaniu granic obszaru, na którym przetwarzane były odpady, wykorzystywano mapy i schematy będące w posiadaniu kontrolowanych, GPS i ogólnie dostępne portale (m.in. Geoportal), jak również ustalenia z poprzednich kontroli. Podkreśliła, że inspektorzy WIOŚ nie mają

²⁶ Protokoły: [...] Patrz przypis 15.

²⁷ Protokoły: [...] Patrz przypis 15.

²⁸ Protokół: [...] Patrz przypis 15.

uprawnień geodezyjnych, a żaden przepis prawa nie upoważnia ich do prowadzenia działań geodezyjnych w terenie.

(akta kontroli str. 520-539, 628-629)

Na 38 przeprowadzonych kontroli w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów, inspektorzy WIOŚ stwierdzili naruszenia w 16 z nich²⁹ (42%). Dotyczyły one dziewięciu podmiotów i obejmowały m.in.:

- gospodarowanie odpadami niezgodnie z warunkami posiadanych decyzji³⁰;
- przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia³¹;
- prowadzenie gospodarki odpadami w sposób niezapewniający ochrony środowiska³²;
- wykorzystywanie odpadów (popiołów) do budowy nasypu bez zezwolenia³³;
- zbyt małą częstotliwość badań monitoringowych wód podziemnych³⁴;
- brak deszczowni na terenie wyrobiska³⁵;
- prowadzenie ewidencji ilościowo-jakościowej odpadów, niezgodnie ze stanem rzeczywistym lub niepełnej (tylko z zastosowaniem kart przekazania)³⁶;
- sporządzenie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym lub po terminie³⁷.

W 12 przypadkach kontrole pozaplanowe potwierdziły nieprawidłowości ujęte we wnioskach lub zgłoszeniach będących podstawą ich przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 340-444, 520-539)

W następstwie tych kontroli inspektorzy WIOŚ wystawili 10 mandatów w łącznej wysokości 3,2 tys. zł oraz udzielili siedmiu pouczeń³⁸. Na podstawie ustaleń kontroli Wojewódzki Inspektor wydał 15 zarządzeń pokontrolnych, w których polecił m.in.: gospodarowanie odpadami zgodnie z warunkami określonymi w posiadanych zezwoleniach na zbieranie i przetwarzanie odpadów, prowadzenie gospodarki odpadami w sposób zapewniający ochronę środowiska, prowadzenie monitoringu wód podziemnych zgodnie z obowiązującymi przepisami, prowadzenie ewidencji odpadów na bieżąco i w sposób zgodny ze stanem rzeczywistym, sporządzenie korekt i przekazanie Marszałkowi zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, składanie Marszałkowi przedmiotowych zestawień w wymaganym terminie.

We wszystkich przypadkach kontrolowani poinformowali o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniach naruszeń.

(akta kontroli str. 340-511, 520-539)

²⁹ 15 pozaplanowych i jednej planowej.

³⁰ Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie czterech kontroli: [...] *Patrz przypis 15.*

³¹ Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie czterech kontroli: [...] *Patrz przypis 15.*

³² Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie trzech kontroli: [...] *Patrz przypis 15.*

³³ Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie jednej kontroli: [...] *Patrz przypis 15.*

³⁴ Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie dwóch kontroli: [...] *Patrz przypis 15.*

³⁵ Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie jednej kontroli: [...] *Patrz przypis 15.*

³⁶ Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie ośmiu kontroli: [...] *Patrz przypis 15.*

³⁷ Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie czterech kontroli: [...] *Patrz przypis 15.*

³⁸ Wszystkie pouczenia zostały udzielone w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości po raz pierwszy.

Wojewódzki Inspektor, zgodnie z art. 196 ustawy o odpadach, wymierzył ponadto w drodze decyzji sześć kar pieniężnych w łącznej wysokości 37,5 tys. zł, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia w pkt 2.1 oraz zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 1 ustawy o IOŚ wydał, w trakcie trwania kontroli, dwie decyzje w przedmiocie wstrzymania działalności dwóch podmiotów w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi oraz zniszczenia środowiska³⁹.

(akta kontroli str. 512-519, 592-614)

Ustalenia kontroli dokonane przez inspektorów WIOŚ wskazywały, że do rekultywacji wyrobisk zgodnie z decyzjami Marszałka lub Ministra Środowiska oraz starosty wykorzystywano m.in.: 01 04 08 Odpady żwiru lub skruszone skały inne niż wymienione w 01 04 07; 10 01 82 Mieszaniny popiołów lotnych i odpadów stałych z wapniowych metod odsiarczania gazów odlotowych (metody suche i półsuche odsiarczania spalin oraz spalanie w złożu fluidalnym), ex 10 01 82 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, 10 09 03 Żużle odlewnicze; 10 09 06 Rdzenie i formy odlewnicze przed procesem odlewania inne niż wymienione w 10 09 05; 10 09 08 Rdzenie i formy odlewnicze po procesie odlewania inne niż wymienione w 10 09 07; 10 09 10 Pyły z gazów odlotowych inne niż wymienione w 10 09 09; 17 05 04 Glebę i ziemię, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03; 17 05 06 Urobek z pogłębiania rzek górskich inny niż wymieniony w 17 05 05; 17 01 01 Odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów; 17 01 02 Gruz ceglany; ex 17 01 03 Odpady innych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia (wykonane z ceramiki); ex 17 01 07 Zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych, inne niż wymienione w 17 01 06; 19 12 09 Minerale (piasek, kamienie) inne niż pochodzące z przetwarzania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 520-539)

W przypadkach, w których stwierdzono nieprawidłowości do wypełniania wyrobisk były wykorzystywane odpady o kodzie 19 12 12 - inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż z wymienione w 19 12 11⁴⁰, 17 09 04 – zmieszane odpady z budowy, remontów i demontaży⁴¹ oraz 03 03 07 - mechanicznie wydzielone odrzuty z przeróbki makulatury i tektury⁴². Dodatkowo stwierdzono niezgodne z decyzją Marszałka użycie odpadów o kodzie 10 01 02 - popioły lotne z węgla, do budowy wału ziemnego, stanowiącego nasyp (podwyższenie poziomu terenu)⁴³.

³⁹ Decyzje zostały wydane w trakcie kontroli objętych protokołami [...] *Patrz przypis 15* (stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość dotyczyła przetwarzania odpadów o kodzie 03 03 07 - mechanicznie wydzielone odrzuty z przeróbki makulatury i tektury, bez wymaganego zezwolenia) i [...] *Patrz przypis 15* (stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość dotyczyła przetwarzania odpadów o kodzie 19 12 12 - inne odpady, w tym zmieszane substancje i przedmioty z mechanicznej obróbki odpadów inne niż wymienione w 19 12 11, bez wymaganego zezwolenia).

⁴⁰ Odpady o kodzie 19 12 12 nie są dopuszczone do przetwarzania w procesie R5 (wypełnianie wyrobiska) - Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796). Naruszenie to stwierdzono w trakcie kontroli objętych protokołami: [...] *Patrz przypis 15*; dotyczyło dwóch działek w miejscowości Nowa Wieś w gminie Chrostkowo.

⁴¹ Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła działki w miejscowości Grębocin w gminie Lubicz (kontrola objęta protokołem [...] *Patrz przypis 15*).

⁴² Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła działki w miejscowości Huta Chojno w gminie Rogowo (kontrola objęta protokołem [...] *Patrz przypis 15*).

⁴³ Decyzja Marszałka znak: *Patrz przypis 15* (zmieniona decyzją Ministra Środowiska znak: *Patrz przypis 15*) dopuszczała odzysk odpadu o kodzie ex 10 01 02 popioły lotne z węgla - nie pochodzące z palenisk fluidalnych, nie zaś 10 01 02 - popioły lotne z węgla. Naruszenie to stwierdzono w trakcie kontroli objętej protokołem [...] *Patrz przypis 15* na działce w miejscowości Świerkocin w gminie Grudziądz..

(akta kontroli str. 340-347, 368-377, 409-418, 424-444, 520-524)

W trakcie 12 kontroli⁴⁴ (dwóch planowych i 10 pozaplanowych) inspektorzy WIOŚ sprawdzali również realizację wniosków z poprzednich kontroli. Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśniła, że w przypadkach, kiedy ustalone nieprawidłowości nie stanowią bezpośredniego zagrożenia dla środowiska, nie podejmowano kontroli sprawdzających. Wskazała, że w związku ze stwierdzonymi naruszeniami wydawane były zarządzenia pokontrolne, a Inspektorat otrzymywał każdorazowo informacje o sposobie ich wykonania. Jeśli nie budziły zastrzeżeń, pozwalały na uznanie, że obowiązki nałożone na kontrolowanego zostały wykonane. Dodała, że liczba realizowanych zadań i możliwości kadrowe, nie pozwalają na prowadzenie kontroli sprawdzających w każdym przypadku i są one podejmowane w sytuacjach, kiedy dokonanie weryfikacji jest niezbędne.

(akta kontroli str. 520-524, 629)

1.4 W badanym okresie WIOŚ realizował obowiązki wynikające z art. 2 ust. 1 pkt 17 oraz art. 17 ustawy o IOŚ, dotyczące współpracy z innymi organami⁴⁵. Każdorazowo, w przypadku stwierdzonych naruszeń informował wójta/burmistrza, Marszałka, właściwego starostę i inne organy o nieprawidłowościach wykrytych w wyniku kontroli podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji gruntów. W okresie objętym kontrolą WIOŚ przekazał łącznie 21 takich informacji (pięć w 2016 r., sześć w 2017 r., po dwie w latach 2018-2020 i cztery w I kwartale 2021 r.), w tym osiem Marszałkowi, sześć właściwym starostom, trzy wójtom i jedną burmistrzowi oraz trzy innym organom⁴⁶. Dotyczyły one nieprawidłowości wymienionych w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego i przekazane zostały w terminie od trzech do 28 dni od dnia zakończenia kontroli⁴⁷. W siedmiu przypadkach, WIOŚ przekazując przedmiotowe informacje wnioskował o udzielenie informacji zwrotnej dotyczącej działań podjętych przez organ i w czterech przypadkach taką odpowiedź otrzymał.

(akta kontroli str. 535-539, 545, 552-566, 650)

Do Inspektoratu wpływały także informacje o nieprawidłowościach dotyczących wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych. W okresie objętym kontrolą WIOŚ otrzymał łącznie 19 takich zgłoszeń⁴⁸ (pięć w 2016 r., jedno w 2017 r., po trzy w latach 2018-2019, sześć w 2020 r. i jedno w I kwartale 2021 r.). Dotyczyły one m.in.:

- nieprawidłowego gospodarowania odpadami na wyrobiskach poeksploatacyjnych (osiem zgłoszeń);
- nieprzestrzegania warunków decyzji na odzysk odpadów poza instalacjami i urządzeniami (dwa zgłoszenia);
- magazynowania lub zakopywania odpadów w wyrobisku (trzy zgłoszenia);
- uciążliwości odorowych lub pylenia powstających podczas prac rekultywacyjnych (pięć zgłoszeń);
- przywożenia materiałów o nieznanym składzie chemicznym na teren żwirowni (jedno zgłoszenie).

⁴⁴ [...] Patrz przypis 15.

⁴⁵ Organami kontroli, ścigania i wymiaru sprawiedliwości, innymi organami administracji państwowej i organami samorządu terytorialnego oraz obrony cywilnej, a także organizacjami społecznymi.

⁴⁶ Dwie przekazano do Okręgowego Urzędu Górniczego w Gdańsku i jedną do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

⁴⁷ W dwóch przypadkach informacje zostały przekazane w trakcie trwania kontroli.

⁴⁸ W tym dwie od organów wydających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, sześć od wójtów i 11 od innych organów (cztery z GIOŚ, trzy z Komend Powiatowych Policji i po jednej z RDOS, Straży Miejskiej, Biura Poselskiego i od sołtysa).

Każde z tych zgłoszeń skutkowało podjęciem czynności kontrolnych celem zweryfikowania zawartych w nich informacji⁴⁹.

(akta kontroli str. 552-560)

1.5 W latach 2016-2021 (I kwartał) do WIOŚ wpłynęły łącznie 42 skargi i wnioski (w tym dziewięć anonimowych) dotyczące przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów⁵⁰. Przedmiotem 20 z nich było nielegalne składowanie odpadów w wyrobisku, 17 nieprawidłowe gospodarowanie odpadami na terenie wyrobiska poeksploatacyjnego lub nieprawidłowo prowadzona rekultywacja terenów poeksploatacyjnych, trzy dotyczyły uciążliwości i zagrożenia dla środowiska oraz życia i zdrowia ludzi związanych z nieprzestrzeganiem przepisów ochrony środowiska, jedna poszerzania oraz pogłębiania wyrobisk pożwirowych i jedna monitoringu wód podziemnych. W 32 skargach/wnioskach wskazano 11 podmiotów w tym dwie kopalnie kruszywa i dziewięć podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji gruntów⁵¹, natomiast z ośmiu nie wynikało wprost, jakiego podmiotu dotyczą. W kontrolowanym okresie nie było przypadków pozostawienia skargi/wniosku bez rozpatrzenia. Spośród wszystkich, zgodnie z właściwością do innych organów, Inspektorat przekazał dwie sprawy, natomiast jedna według stanu na 31 marca 2021 r. była w trakcie rozpatrywania⁵². W wyniku pozostałych 39 zgłoszonych skarg/wniosków WIOŚ przeprowadził łącznie 32 kontrole. Cztery z nich (rozpoznanie w terenie) zostały podjęte w dniu zgłoszenia, natomiast pozostałe w terminie od jednego do 82 dni⁵³ od wpływu wniosku będącego podstawą ich przeprowadzenia. Naczelnik Wydziału Inspekcji wyjaśniła, że kontrole interwencyjne realizowane są z uwzględnieniem kolejności wpływu oraz możliwości kadrowych i technicznych. Dodała, że kontrole przeprowadzane są także w przypadkach zgłoszeń anonimowych, jednakże pierwszeństwo w realizacji mają wnioski zawierające dane wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 544-551, 567-570, 650)

Wyniki kontroli podjętych na podstawie zgłoszonych WIOŚ skarg i wniosków oraz ich konsekwencje zostały opisane w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 520-524, 567-570)

Analiza 10 wybranych skarg/wniosków wykazała, że zostały one rozpatrzone zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁴. WIOŚ w sześciu przypadkach dotrzymał terminu ich załatwienia wskazanego w art. 237 § 1 i 2 kpa, a w czterech, w związku z jego przekroczeniem, zgodnie z art. 36 § 1 kpa, informował skarżących/wnioskodawców o nowym terminie i przyczynie opóźnienia. We wszystkich badanych przypadkach, zgodnie z art. 237 § 3 kpa Wojewódzki Inspektor zawiadomił o sposobie załatwienia skargi/wniosku.

(akta kontroli str. 571-587)

⁴⁹ Sposób prowadzenia tych kontroli, poczynione ustalenia oraz sformułowane zalecenia zostały opisane w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁰ W poszczególnych latach odpowiednio: 13, dwa, siedem, dziewięć, osiem i jeden.

⁵¹ W tym m.in.: jeden z podmiotów wymieniono w 16 skargach/wnioskach, drugi w pięciu i trzeci w dwóch.

⁵² Przedmiotowe zgłoszenie wpłynęło do Inspektoratu 4 marca 2021 r. Dotyczyło magazynowania odpadów na terenie byłej żwirowni i zostało zakwalifikowane, jako wniosek o interwencję. 25 maja 2021 r. inspektorzy WIOŚ przeprowadzili rozpoznanie w terenie, które potwierdziło fakty przekazane w zgłoszeniu, pozwoliło ustalić podmiot będący właścicielem terenu i umożliwiło zaplanowanie kontroli. Wnioskodawcę poinformowano pisemnie o przewidywanym terminie realizacji wniosku.

⁵³ Dotyczy kontroli [...] *Patrz przypis 15* podjętej w związku z anonimowym zgłoszeniem dotyczącym nielegalnego składowania odpadów w wyrobisku, z wniosku nie wynikało wprost, jakiego podmiotu dotyczy.

⁵⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: „kpa”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor w pięciu z sześciu analizowanych planów pracy, uwzględnił kontrole wyrobisk (gruntów zdegradowanych), na których przetwarzane były odpady w celu rekultywacji tych terenów, ale tylko w 2017 r. i w 2019 r. plany te w 100% wykonał. W wyniku otrzymywanych zawiadomień oraz skarg i wniosków dotyczących wykorzystywania odpadów do rekultywacji wyrobisk po wydobyciu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, podejmował w celu ich zbadania kontrole pozaplanowe. Realizując kontrole we wskazanym zakresie stosował określone przez GIOŚ wewnętrzne zasady prowadzenia kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. W przypadku stwierdzenia naruszeń podejmował działania pozostające w związku z nimi, wydając m.in. decyzje o wstrzymaniu działalności podmiotów w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi oraz zniszczenia środowiska i sprawdzał realizację wydanych zarządzeń pokontrolnych. Realizował także obowiązki określone w ustawie o IOŚ dotyczące współpracy z innymi organami, każdorazowo, bez zbędnej zwłoki, zawiadamiając właściwe z nich o nieprawidłowościach stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych kontroli.

OBSZAR

2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Opis stanu
faktycznego

2.1 W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor wymierzał administracyjne kary pieniężne w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów na cele rekultywacji gruntów. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wydał sześć decyzji, w których nałożył takie kary na pięć podmiotów w łącznej wysokości 37,5 tys. zł: w 2016 r. na jeden podmiot w wysokości 1,0 tys. zł, w 2017 r. trzy podmioty otrzymały kary w łącznej wysokości 15,0 tys. zł⁵⁵, w 2019 r. jeden⁵⁶ w wysokości 2,0 tys. zł i w 2020 r. jeden w wysokości 19,5 tys. zł⁵⁷. Analiza tych decyzji wykazała, że kary nałożono za gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem (cztery) oraz przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia (dwie). W czterech przypadkach decyzje były ostateczne, trzy kary zostały zapłacone w terminie, a jedna została uregulowana 31 dni po terminie, co skutkowało wystawieniem upomnienia zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku uregulowania należności, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego⁵⁸. W dwóch przypadkach kontrolowane podmioty złożyły odwołania od decyzji⁵⁹, które do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁶⁰ nie zostały przez GIOŚ rozpatrzone. We wskazanym okresie nie wystąpiły zaległości z tytułu nieuiszczenia ww. kar pieniężnych. Nie wystąpiły też przypadki przedawnienia zaległości z tego tytułu.

⁵⁵ Każdy po 5,0 tys. zł.

⁵⁶ Ponownie podmiot, na który nałożona została kara w 2016 r.; WIOŚ ustalając wysokość tej kary uwzględnił art. 194a ustawy o odpadach.

⁵⁷ W 2018 r. oraz w I kwartale 2021 r. Wojewódzki Inspektor nie wydawał decyzji wymierzających kary na podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów na cele rekultywacji gruntów.

⁵⁸ Kara została uregulowana jeden dzień po dniu doręczenia upomnienia nr [...] Patrz przypis 15; Zgodnie z art. 54 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.) nie zostały naliczone odsetek za zwłokę.

⁵⁹ Odwołania zostały złożone: 6 lutego 2017 r. od decyzji nr [...] Patrz przypis 15 i 12 września 2019 r. od decyzji nr [...] Patrz przypis 15.

⁶⁰ Tj. do 8 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 591-619, 622-624, 651)

W okresie objętym kontrolą przedmiotowe decyzje nakładające administracyjne kary pieniężne Wojewódzki Inspektor wydawał zgodnie z art. 107 kpa oraz art. 198 ustawy o odpadach - wszystkie wskazywały rodzaj i dzień stwierdzenia naruszenia oraz prawidłowo określały wysokość kary. Podstawą nałożenia kary pieniężnej był w czterech przypadkach art. 194 ust. 1 pkt 4 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶¹, w jednym art. 194 ust. 4 i w jednym art. 194 ust. 5 wskazanej ustawy.

(akta kontroli str. 593-614)

Analiza dokumentacji z kontroli przeprowadzonych w badanym okresie wykazała, że nie wystąpiły sytuacje, w których WIOŚ, mimo istnienia ku temu przesłanek, nie wymierzył administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie przepisów przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów. W każdym przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów bez wymaganego zezwolenia oraz gospodarowania odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, o którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach, Wojewódzki Inspektor korzystał z uprawnień wynikających z art. 196 tej ustawy⁶².

(akta kontroli str. 525-539, 622-624, 636-645)

2.2 W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor nie występował w roli oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu odpadów do rekultywacji gruntów, w których wnioski o ukaranie złożył inny uprawniony oskarżyciel. We wskazanym okresie nie kierował także zawiadomień o popełnieniu przestępstwa, dotyczącego niezgodnego z przepisami wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów, do organów powołanych do ich ścigania.

(akta kontroli str. 591)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewódzki Inspektor egzekwował prawidłowe przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów. W uzasadnionych sytuacjach, w wyniku stwierdzonych nieprawidłowości i naruszeń unormowań dotyczących korzystania ze środowiska, wymierzał kary pieniężne. W przypadku nieuiszczenia jednej z nich podjął skuteczne działania w celu jej wyegzekwowania. Wszystkie badane decyzje w sprawie kar pieniężnych WIOŚ wydał zgodnie z art. 107 kpa oraz art. 198 ustawy o odpadach.

⁶¹ W brzmieniu obowiązującym do dnia 4 września 2018 r. Zgodnie z powołanym przepisem administracyjną karę pieniężną wymierza się za zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów, zezwoleniem na przetwarzanie odpadów lub zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 41) Obecnie taka regulacja jest zapisana w art. 194 ust. 4 i 5 tejże ustawy (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.).

⁶² W okresie objętym kontrolą było osiem takich przypadków, przy czym dwie decyzje nakładające administracyjne kary pieniężne zostały wydane po 31 marca 2021 r. (27 maja 2021 r. decyzja nr [...] Patrz przypis 15 za przetwarzanie odpadów bez zezwolenia w wysokości 1 mln zł i 1 czerwca 2021 r. decyzja nr [...] Patrz przypis 15 za przetwarzanie odpadów bez zezwolenia w wysokości 1 mln zł).

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

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.

Bydgoszcz, 29 lipca 2021 r.

Kontroler
(-) Jolanta Szydłowska-Hęsiak
Specjalista kontroli państwowej

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