



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.012.01.2021

Pan
Grzegorz Schreiber
Marszałek Województwa Łódzkiego
Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego
ul. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego ¹ , ul. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Schreiber, Marszałek Województwa Łódzkiego od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Witold Stępień, Marszałek Województwa Łódzkiego.
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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Anna Wrona, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/70/2021 z dnia 30 kwietnia 2021 r. Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/71/2021 z dnia 30 kwietnia 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: Urząd lub UMWŁ.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek prawidłowo prowadził postępowania w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Wnioski posiadaczy odpadów były każdorazowo weryfikowane, a wydanie decyzji było poprzedzone kontrolą Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska⁴ oraz uzyskaniem wymaganych opinii. Wydane w badanym okresie zezwolenia zawierały elementy określone w art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵ oraz spełniały wymogi art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁶.

Nierzetelnie sprawowany był natomiast nadzór Marszałka w zakresie wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów przez podmioty, które uzyskały wydane przez niego zezwolenia. W badanym okresie skontrolowano realizację jedynie ośmiu decyzji, co stanowiło od jednego do czterech procent decyzji obowiązujących w tym zakresie w poszczególnych latach. Nadzór Marszałka sprowadzał się głównie do weryfikacji rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami przesyłanych przez podmioty przetwarzające odpady. Marszałek współpracował z organami odpowiedzialnymi za ochronę środowiska i informował je o ujawnionych nieprawidłowościach. Nierzetelnie podejmował natomiast działania wobec posiadaczy odpadów naruszających wymogi zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości. Opieszałość w tym zakresie polegającą m.in. na braku działań ze strony Urzędu wobec nieprzesłania przez stronę informacji o zaniechaniu naruszeń lub na niedokonaniu cofnięcia przez Marszałka zezwolenia pomimo nieusunięcia przez stronę nielegalnie zdeponowanych odpadów, stwierdzono w połowie badanych spraw. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów cofnięto jedynie w dwóch przypadkach, pomimo powtarzających się w tym zakresie naruszeń dokonywanych także przez inne podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji gruntów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

1.1. Analizowaniem wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji zajmował się Wydział Pozwoleń Sektorowych wydzielony z dniem 16.02.2021 r. z Wydziału Środowiska i Gospodarki Wodnej w Departamencie Środowiska⁸.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: WIOŚ.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, dalej: k.p.a.

⁷ 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.

⁸ We wcześniejszych latach objętych kontrolą zadania związane z analizowaniem wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji należały do Wydziału Środowiska i Gospodarki Wodnej. W związku z wprowadzeniem Regulaminu Organizacyjnego (uchwała nr 142/21 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 15 lutego 2021 r. (z mocą obowiązującą od dnia 16 lutego 2021 r.) Wydział Środowiska i Gospodarki Wodnej został zlikwidowany, a jego zadania zostały przypisane do nowoutworzonego Wydziału Pozwoleń Zintegrowanych i Wydziału Pozwoleń Sektorowych.

Gospodarką odpadami zajmowało się w latach 2016 – 2017 czterech pracowników (przy czym w listopadzie 2017 r. jeden pracownik ds. gospodarki odpadami został przesunięty na stanowisko ds. pozwoleń zintegrowanych), w latach 2018 - 2019 trzech pracowników, w 2020 r. – od czterech do 10 pracowników, zaś w 2021 r. – po reorganizacji Departamentu i utworzeniu Wydziału Pozwoleń Sektorowych – 11 pracowników⁹.

Naczelnik Wydziału Pozwoleń Sektorowych wyjaśniła, że wprowadzenie w 2020 r. stanu epidemiologicznego, a co za tym idzie wprowadzenie pracy zdalnej i dodatkowych obostrzeń dla pracowników wykonujących pracę w Urzędzie, wpłynęło znacznie na stopień realizacji zadań wykonywanych przez pracowników Wydziału Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zwiększona absencja spowodowana kwarantanną, izolacją i zwolnieniami skumulowała się dodatkowo ze znacznym wzrostem ilości spraw wpływających do Urzędu, związanym z koniecznością złożenia przez podmioty wniosków dostosowawczych, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁰. Marszałek zyskał również kompetencje do rozpatrywania wniosków będących wcześniej we właściwości starosty, co przełożyło się na znaczny wzrost (kilkaset spraw) prowadzonych postępowań z zakresu gospodarki odpadami.

W Urzędzie nie opracowano odrębnych procedur wewnętrznych dotyczących wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji wyrobisk.

(akta kontroli str. 9-12)

1.2. W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 158 wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu wykorzystania ich do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych, w tym: 46 w 2016 r., 35 w 2017 r., 17 w 2018 r., 26 w 2019 r., 28 w 2020 r., sześć w I kwartale 2021 r. W 33 przypadkach wnioski te dotyczyły terenów objętych koncesjami zezwalającymi na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej: po dziewięć w 2016 r., i 2017 r., po cztery w 2018 r. i 2019 r., pięć w 2020 r. i dwa w I kwartale 2021 r. Nie składano wniosków na zbieranie odpadów.

W wyniku złożonych wniosków wydano 84 decyzje udzielające zezwoleń na wykorzystanie odpadów w celu rekultywacji gruntów: 31 w 2016 r., 30 w 2017 r., 13 w 2018 r., sześć w 2019 r., trzy w 2020 r., jedną w I kwartale 2021 r., przy czym w 37 przypadkach wydane decyzje dotyczyły gruntów objętych koncesją na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej: 14 w 2016 r., 12 w 2017 r., pięć w 2018 r., cztery w 2019 r. i po jednej w 2020 r. i w I kwartale 2021 r.

Nie wystąpiły przypadki odmowy wydania decyzji. Bez rozpatrzenia pozostawiono łącznie 33 wnioski: 15 w 2016 r., pięć w 2017 r., cztery w 2018 r., dziewięć w 2019 r. Na rozpatrzenie wciąż czekało 41 wniosków z lat 2019-2021.

(akta kontroli str. 13-14)

1.3. W wyniku analizy wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu wykorzystania ich do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych¹¹ ustalono, że we wszystkich przypadkach wnioski zawierały wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania oraz oznaczenie miejsca

⁹ W kontrolowanym okresie jeden z pracowników przebywał w ciągu każdego roku na długotrwałych zwolnieniach lekarskich (2016 - 34 dni, 2017 - 135 dni, 2018 - 124 dni, 2019 - 93 dni, 2020 - 95 dni).

¹⁰ Dz. U. z 2018 r., poz. 1592 ze zm.

¹¹ Analizą objęto dokumentację dotyczącą 12 wniosków zakończonych wydaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów, które wpłynęły do Urzędu w badanym okresie.

przetwarzania odpadów (adres, nr działki, gmina, powiat). W przypadku magazynowania odpadów (trzy wnioski) wskazano miejsce i sposób magazynowania odpadów. We wnioskach podano maksymalną masę poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalną łączną masę wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w okresie roku.

We wszystkich analizowanych wnioskach, wnioskodawcy podali, że dysponują odpowiednim sprzętem i pracownikami bez wskazania (wymaganych art. 42 ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach) kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska. Marszałek nie wzywał wnioskodawców do uzupełnienia wniosków w tym zakresie.

Członek Zarządu Województwa Łódzkiego z upoważnienia Marszałka Województwa Łódzkiego¹² wyjaśnił, że art. 42 ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach, odnosi się do szeroko pojętych zagadnień dotyczących wszystkich instalacji, urządzeń służących do przetwarzania odpadów, jak również odzysku poza instalacjami. Stopień skomplikowania procesów i koniecznych do zastosowania metod przetwarzania odpadów, wykorzystywanych urządzeń i sprzętów jest zróżnicowany w zależności od zakładanych do uzyskania przez wnioskodawcę efektów: (...) *W przypadku przetwarzania odpadów w celu rekultywacji mamy do czynienia z wypełnieniem powstałego wyrobiska stosownymi odpadami. Prace te polegają na nawiezieniu odpadów, równomiernym ich rozprowadzeniu, wykonaniu warstw zapobiegających rozwiewaniu czy też pyleniu. Są to czynności proste, wykonywane przy pomocy powszechnie stosowanych maszyn i urządzeń transportowych, nie wymagają posiadania specjalistycznych uprawnień, poza powszechnie obowiązującymi dla pojazdów transportu drogowego, czy też uprawnień dla poszczególnych maszyn (np. koparka, spychacz, kompaktor).*

W związku z powyższym opisy we wnioskach dotyczące przedstawienia możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, dostosowane są do specyfiki stosunkowo prostych procesów przetwarzania prowadzonych na wyrobiskach. W przypadku, gdy nie budziły one wątpliwości i były w ocenie prowadzących postępowanie wystarczająco opisane, nie zachodziła konieczność wzywania do uzupełnienia wniosków pod tym kątem.

(akta kontroli str. 16-25, 1227-1230)

Wszystkie wnioski zawierały oznaczenie przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie przetwarzania odpadów. Prawo użytkowania gruntu, na którym miały być przetwarzane odpady było każdorazowo udokumentowane – poprzez wypis z rejestru gruntów lub/i akt notarialny zakupu/dzierżawy działki (dwa przypadki). W 11 przypadkach wnioski zawierały opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem. Najczęściej wnioskodawcy wskazywali w ramach monitorowania prowadzenie ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów wg stosownych wzorów, wypełnianie kart przekazania odpadów, kart ewidencji odpadów dla każdego rodzaju odpadu odrębnie, sporządzanie corocznego zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów i sposobie gospodarowania odpadami. W jednym z wniosków poddanych kontroli (RŚVI.7244.43.2016.AW) wnioskodawca nie wskazał jakie czynności podejmie w ramach monitorowania działalności objętej zezwoleniem. Urząd nie wzywał do uzupełnienia wniosku pod tym kątem.

¹² Dalej: Członek Zarządu.

Członek Zarządu wyjaśnił, że we wskazanym przypadku we wniosku wskazano, że kontrolę nad działalnością w zakresie zgodności z wymaganiami prawnymi oraz posiadaną dokumentacją i decyzjami prowadzić będzie organ koncesyjny – Marszałek Województwa Łódzkiego oraz organ państwowego nadzoru górniczego – Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach. W ocenie organu takie zapisy dotyczące nadzoru są wystarczające i nie budzą wątpliwości.

(akta kontroli str. 16-25, 1227-1230)

Wnioski zawierały opis czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona. Wnioskodawcy zobowiązywali się do uporządkowania terenu i wykonania czynności zgodnie z projektem rekultywacji (najczęściej przygotowanie pod zagospodarowanie w kierunku rolnym bądź leśnym).

Do dwóch wniosków o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów (złożonych w 2019 i 2020 r.) dołączono zaświadczenie o niekaralności oraz oświadczenie, że w stosunku do wnioskodawcy w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 ustawy o odpadach. Pozostałe wnioski złożono przed wejściem w życie obowiązku przedłożenia tych dokumentów.

Marszałek weryfikował kompletność danych zawartych we wnioskach i w ośmiu przypadkach wezwał do uzupełnienia braków formalnych (często kilkukrotnie). Wezwania dotyczyły m.in. uzupełnienia tytułu prawnego do nieruchomości, wskazania łącznej masy odpadów i określenia masy odpadów poszczególnych rodzajów, sposobu nadzoru nad prawidłowością rekultywacji, monitoringu i zabezpieczenia przed wstępem osób postronnych.

W kontrolowanym okresie nie wydano żadnej decyzji udzielającej zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji terenu poeksploatacyjnego z ustaleniem zabezpieczenia roszczeń. Składane wnioski dotyczyły bowiem wykorzystania do rekultywacji wyłącznie odpadów obojętnych¹³, bądź też na etapie uzupełniania wniosku wnioskodawcy wycofywali odpady z grupy objętej obowiązkiem zabezpieczania roszczeń, bądź rezygnowali z magazynowania odpadów objętych wnioskiem.

I tak, w pięciu na 12 analizowanych przypadków wnoszono o zezwolenie na 34, 13, 10, 10 i 10 kodów odpadów, a w ostatecznym wniosku i decyzji ujęto odpowiednio: sześć, sześć, sześć, dziewięć i osiem kodów odpadów. W związku z obowiązkiem zabezpieczenia roszczeń wycofywano się m.in. z odpadów o kodach: ex 01 01 02, 01 01 80, 01 04 08, 01 04 09, ex 01 04 12, ex 02 01 01, 10 12 08, ex 17 01 81, ex 19 12 09, ex 17 01 81, 17 05 08, ex 16 07 99, ex 19 12 09.

(akta kontroli str. 16-25, 153, 1142)

¹³ Obowiązek zabezpieczenia roszczeń nie dotyczy odpadów obojętnych określonych w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277).

Przyczyną pozostawienia wniosków bez rozpoznania¹⁴ było w ośmiu przypadkach wycofanie wniosku przez wnioskodawcę, a w dwóch przypadkach nie dokonanie uzupełnienia wniosku w terminie wyznaczonym przez Urząd.

(akta kontroli str. 26-27)

1.4. W 68 przypadkach do wniosków o przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów załączono inne niż wymagane w art. 42 ustawy o odpadach dokumentację i informacje. W 13 przypadkach załączono decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, w 62 przypadkach decyzje o ustaleniu kierunku rekultywacji, w 13 przypadkach załączono dokumentację geologiczną, a w jednym opinię hydrogeologiczną. W dwóch przypadkach do wniosków załączono decyzje o warunkach zabudowy, a w czterech wypisy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Urząd nie wzywał wnioskodawców do podania podstawowego składu chemicznego lub właściwości odpadów przewidzianych do przetwarzania.

(akta kontroli str. 28-40)

1.5. Decyzje w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji zostały wydane na podstawie kompletnych wniosków. W dwóch z 12 badanych przypadków¹⁵ przed wydaniem decyzji Marszałek wystąpił (zgodnie z wymogiem art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach), o wydanie opinii przez Wójta Gminy Parzęczew oraz Burmistrza Gminy Szadek właściwych ze względu na miejsce przetwarzania odpadów. W obu przypadkach Marszałek otrzymał odpowiedzi. W przypadku wniosków złożonych w 2019 i 2020 r.¹⁶ przed wydaniem decyzji na przetwarzanie odpadów przeprowadzone zostały przez WIOŚ z udziałem przedstawicieli Marszałka kontrole w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony środowiska – pozytywnie opiniujące planowane przedsięwzięcie¹⁷.

Marszałek posiadał wiedzę o obowiązujących decyzjach w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów objętych wnioskami i o koncesjach zezwalających na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej objętych wnioskami – we wszystkich analizowanych przypadkach do wniosku dołączono decyzję o kierunku rekultywacji i dokumentację/projekt rekultywacji, a w siedmiu przypadkach również koncesję na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego – w sześciu przypadkach podmiotem wydającym koncesję był Marszałek (pięć obowiązujących, jedna wygaszona), w jednym przypadku Starosta (koncesja obowiązująca).

Wszystkie podmioty, które uzyskały zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów zostały wpisane do Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami¹⁸ – zawarte w niej dane były aktualne i odnosiły się do działalności objętej zezwoleniem.

W kontrolowanych latach Marszałek nie wydawał postanowienia określającego formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń (opisane też w pkt 1.3. wystąpienia).

¹⁴ Analizą objęto 10 wniosków pozostawionych bez rozpoznania.

¹⁵ Pozostałe wnioski sprzed wejścia w życie tego obowiązku (tj. sprzed 5 września 2018 r.)

¹⁶ Tj. po 5 września 2018 r.

¹⁷ Kontrole przeprowadzane były w każdym przypadku przed udzieleniem zezwolenia, nawet wtedy gdy podmiot nie ubiegał się o magazynowanie.

¹⁸ Dalej: BDO.

W toku postępowania administracyjnego w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, poza wnioskodawcą w żadnym przypadku nie brały udziału inne podmioty.

(akta kontroli str. 41-56, 221-226)

1.6. W 2016 r.¹⁹ obowiązywało 89 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów²⁰, z czego 31 wydanych w danym roku, w 2017 r. odpowiednio 105 decyzji²¹, z czego 30 wydanych w danym roku, w 2018 r. – 107 decyzji²², z czego 13 wydanych w danym roku, w 2019 r. – 106 decyzji²³, z czego sześć wydanych w danym roku, w 2020 r. – 103 decyzje²⁴, z czego trzy wydane w danym roku, a w I kwartale 2021 r. – 95 decyzji²⁵, z czego jedna wydana w danym roku. W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek wydał łącznie 84 decyzje udzielające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

Marszałek posiadał wiedzę o wydanych przez starostów decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów w 46 przypadkach. Do pozostałych wniosków nie załączono przedmiotowych decyzji. Naczelnik Wydziału Pozwoleń Sektorowych wyjaśniła, że załączenie do wniosku decyzji rekultywacyjnej nie było wymagane na podstawie ustawy o odpadach, więc jej brak nie stanowił braku formalnego wniosku. W przypadku, gdy wniosek nie budził wątpliwości, bądź można je było wyjaśnić w oparciu o inne złożone dokumenty, nie zachodziła konieczność żądania dostarczenia ww. decyzji.

Spośród 37 zezwoleń na przetwarzanie odpadów dotyczących terenów niekorzystnie przekształconych w wyniku działalności wydobywczej kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej wydanych w latach 2016-2021 (I kwartał), w 16 przypadkach organem wydającym koncesję był Marszałek, a w 21 przypadkach Starosta.

(akta kontroli str. tabela 15, 57, 154)

W badanym okresie nie wydano decyzji odmownych. Wygasło 47 decyzji (w tym 16 decyzji dotyczących terenów po wydobyciu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej): 14 decyzji w 2016 r. (13 dotyczących terenów po wydobyciu kopalin), 11 decyzji w 2017 r. (trzy dotyczące terenów po wydobyciu kopalin), siedem decyzji w 2018 r., sześć decyzji w 2019 r., siedem decyzji w 2020 r. i dwie w I kwartale 2021 r.

(akta kontroli str. 58)

1.7. W badanym okresie wydano dwie decyzje o cofnięciu bez odszkodowania zezwoleń na przetwarzanie odpadów²⁶ (w 2018 i w 2019 r.). W obu przypadkach

¹⁹ Wg stanu na koniec roku.

²⁰ w tym 14 decyzji dotyczących gruntów objętych koncesją na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

²¹ w tym 12 decyzji dotyczących gruntów objętych koncesją na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

²² w tym pięć decyzji dotyczących gruntów objętych koncesją na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

²³ w tym cztery decyzje dotyczące gruntów objętych koncesją na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

²⁴ w tym jedna decyzja dotycząca gruntów objętych koncesją na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

²⁵ w tym jedna decyzja dotycząca gruntów objętych koncesją na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

²⁶ Właściciele wyrobisk „Dąbrówka Strumiany IV” oraz „Wola Będkowska I” i „Wola Będkowska II”.

Marszałek został powiadomiony o nieprawidłowościach na wyrobiskach²⁷, na skutek kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ, które wykazały, że w wyrobiskach znajdują się odpady nie objęte zezwoleniem, tj. m.in. pochodzenia komunalnego, rozdrobnione części samochodowe, gruz, drobne tworzywa sztuczne, pyliste odpady nieznanego pochodzenia zakwalifikowane do odpadów niebezpiecznych. Marszałek wszczął postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania zezwoleń na przetwarzanie odpadów i skierował do obu podmiotów wezwania w sprawie zaniechania naruszeń wyznaczając termin, zaś w przypadku wyrobiska, na terenie którego stwierdzono odpady niebezpieczne – nakazał ich usunięcie w terminie natychmiastowym. Przeprowadzone przez Marszałka i WIOŚ rekontrole ujawniły, że odpady nie zostały usunięte, na wyrobiskach nadal znajdują się odpady tych samych rodzajów, w związku z czym Marszałek wydał obu podmiotom decyzje cofające zezwolenia na przetwarzanie odpadów na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach. Od przedmiotowej decyzji jeden z podmiotów złożył odwołanie, jednak Minister Środowiska utrzymał ją w mocy.

(dowód: akta kontroli str. 243-281)

W kontrolowanych latach wniesiono jedno odwołanie od decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Adresat decyzji zaskarżył ją w części dotyczącej nałożenia dodatkowych warunków odzysku odpadów. Skarżąca wskazała, że nieuzasadnione jest zastosowanie dodatkowych warunków, jako że zezwolenie nie dotyczyło odpadów niebezpiecznych, a opinie wydane przez WIOŚ i Wójta Gminy Parzęczew nie wskazywały na żadne nieprawidłowości podczas wizytacji wyrobiska i nie zawierały żadnych zaleceń, które by uprawniały organ do ingerencji w merytoryczne sprawy ochrony środowiska. Skarżąca podniosła także błąd w ustaleniach faktycznych i ocenie dowodów zebranych w sprawie, polegający na przyjęciu przesłanki zastosowania dodatkowych warunków przetwarzania odpadów na podstawie wcześniej stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie gospodarki odpadami, co nie miało miejsca w przypadku odwołującego się przedsiębiorcy.

Odwołanie zostało rozpatrzone przez organ I instancji – Marszałka Województwa Łódzkiego²⁸, który przychylił się do zarzutów strony i wydał decyzję uchylającą w części nałożenia dodatkowych warunków przetwarzania odpadów.

(akta kontroli str. 227-242)

Analiza decyzji²⁹ pod kątem spełnienia wymogów określonych w art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach i ich zgodności z wnioskiem wykazała, że decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy. We wszystkich przypadkach wystąpiono też do wójtów/burmistrzów gmin o wydanie opinii, zgodnie z art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach, z czego w ośmiu przypadkach uzyskano opinię pozytywną. W dwóch przypadkach pomimo opinii negatywnej Marszałek wydał zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 155-226, 163-170, 187-191)

Członek Zarządu wyjaśnił, że przepisy ustawy o odpadach i rozporządzeń wykonawczych wskazują przypadki, w których organ może odmówić wydania

²⁷ przez Wójta Gminy, WIOŚ i osobę fizyczną.

²⁸ Zgodnie z art. 132 § 1 kpa jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję.

²⁹ Analizą objęto 10 decyzji wydanych w latach 2018-2021.

zezwolenia na przetwarzanie odpadów, tj. gdy wniosek zaopiniowany jest negatywnie przez WIOŚ, lub gdy przedstawiony we wniosku sposób wykorzystania odpadów jest niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, bądź też nie został określony w decyzji o kierunku rekultywacji i zagospodarowania gruntów rolnych lub leśnych na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r.³⁰. Tym samym negatywna opinia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie stanowi przesłanki pozwalającej na odmowę wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 1231-1243)

W trzech decyzjach spośród 10 analizowanych określono dodatkowe warunki odzysku odpadów, takie jak: prowadzenie monitoringu wód podziemnych, ocena stanu chemicznego wód podziemnych, dokonywanie co pół roku pomiarów geodezyjnych zgodności ewidencji ze stanem faktycznym z analizą stopnia wypełnienia wyrobiska. W jednym przypadku (opisanym wyżej) złożono odwołanie w tym zakresie – zostało uwzględnione w całości, w związku z czym przedmiotowe warunki zostały wykreślone z decyzji. W decyzjach nie zawarto informacji wynikających z przepisów odrębnych.

Rodzaje i kody odpadów oraz warunki dotyczące odzysku i magazynowania tych odpadów były zgodne z warunkami odzysku określonymi dla poszczególnych rodzajów odpadów w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami³¹, a także zgodne z ostateczną wersją wniosków³², w tym w zakresie miejsca prowadzenia działalności. W decyzji zezwalającej na magazynowanie (jedna decyzja spośród 10 analizowanych) wskazano także miejsce i sposób magazynowania oraz rodzaj magazynowanych odpadów, maksymalną masę poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalną łączną masę wszystkich rodzajów odpadów, które w tym samym czasie mogą być magazynowane oraz które mogą być magazynowane w okresie roku. We wszystkich decyzjach określono także czas obowiązywania zezwolenia (od dwóch do 10 lat).

Nie było przypadków decyzji dotyczących przetwarzania odpadów niebezpiecznych. We wszystkich analizowanych przypadkach podmioty, których dotyczyło zezwolenie na przetwarzanie posiadały decyzje w sprawie rekultywacji gruntów (w dwóch przypadkach kierunek leśny, w pięciu kierunek rolny, a w trzech kierunek rolny z możliwością wykorzystania odpadów w procesie odzysku). Koncesję zezwalającą na wydobywanie kopalin posiadało siedem podmiotów (sześć obowiązujących koncesji, jedna wygaszona), w tym w sześciu przypadkach podmiotem wydającym koncesję był Marszałek, w jednym Starosta.

W ośmiu przypadkach ten sam podmiot wnioskował o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów i posiadał decyzję w sprawie rekultywacji i obowiązującą/wygaszoną koncesję na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. W dwóch przypadkach nastąpiło przeniesienie koncesji oraz praw i obowiązków z decyzji rekultywacyjnej.

Wszystkie badane decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 k.p.a.

(akta kontroli str. 154-220, 221-226)

³⁰ Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U z 2017 r., poz. 1161 ze zm.).

³¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 796, dalej: rozporządzenie o odzysku odpadów.

³² Wnioski były wielokrotnie zmieniane, wnioskodawcy często wykreślali te odpady, których przetwarzanie rodziło obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń.

Ostateczne decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji zostały zamieszczone w BDO w 73 przypadkach (87%)³³. Naczelnik Wydziału Pozwoleń Sektorowych wyjaśniła, że rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami został utworzony w dniu 24 stycznia 2018 r.³⁴ i w tym dniu pracownicy otrzymali indywidualne loginy oraz hasła dostępu do rejestru, a tym samym uzyskali możliwość dokonywania wpisów. W ramach prowadzenia rejestru³⁵, Marszałek dokonał, na podstawie posiadanych decyzji wydanych przez organy administracji, rejestracji z urzędu posiadaczy odpadów, którzy uzyskali zezwolenia lub pozwolenia w zakresie gospodarowania odpadami, w terminie sześciu miesięcy od daty utworzenia Rejestru BDO. W wyniku podjętych działań baza została zasilona znaczącą ilością wpisów rejestrowych: *Jako główną przyczynę braków w bazie BDO należy wskazać problemy informatyczne, które wystąpiły podczas przenoszenia do bazy BDO informacji wprowadzonych do rejestru w latach ubiegłych. Podczas migracji danych do nowej wersji Rejestru BDO, która miała miejsce w połowie grudnia 2019 r., część wprowadzonych przez marszałków województw danych została utracona lub uległa zmianom. Wskazane okoliczności wynikały z funkcjonalności nowo uruchomionego systemu.*

(...) zgodnie z art. 51 ustawy o odpadach na marszałku ciąży obowiązek wpisania posiadacza odpadów do rejestru z urzędu, w przypadku uzyskania decyzji udzielającej m.in.: pozwolenia zintegrowanego, pozwolenia na wytwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Aktualizacji uzyskanego z urzędu wpisu winien jednak dokonać samodzielnie podmiot, składając stosowny wniosek. Powyższe wynika z art. 59 ust. 1 ustawy o odpadach, zgodnie z którym podmiot wpisany do rejestru ma obowiązek złożenia wniosku o zmianę wpisu w rejestrze w przypadku zmiany informacji zawartych w rejestrze oraz zmiany zakresu prowadzonej działalności wymagającej wpisu do rejestru. (...) zdecydowana większość decyzji wydanych przez Marszałka Województwa Łódzkiego w badanym okresie (lata 2016-2021 I kwartał), które nie zostały wpisane do Rejestru BDO, to decyzje, których okres obowiązywania upłynął przed datą jego utworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 58, 60-150, 151-152, 155-220)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek prawidłowo prowadził postępowania w sprawach wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów, zasięgając wymaganych informacji oraz ustalając w decyzjach warunki prowadzenia działalności polegającej na wykorzystaniu odpadów do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych. Wnioski o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów były każdorazowo weryfikowane, wnioskodawców wielokrotnie wzywano do ich modyfikacji i uzupełnień zarówno pod kątem formalnym (braki w dokumentach), jak i merytorycznym (niewłaściwe kody odpadów). Zezwolenia wydawano po uprzednim przeprowadzeniu kontroli przez WIOŚ³⁶, w oparciu o kompletną dokumentację. Decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów do rekultywacji gruntów zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawa.

OBSZAR

³³ trzech podmiotów nie ma w bazie BDO, a dla ośmiu podmiotów nie ma wpisów dotyczących posiadanych decyzji.

³⁴ Komunikat Ministra Środowiska z dnia 24 stycznia 2018 r. (M.P. z 2018 r., poz. 118).

³⁵ na mocy art. 51 ust. 1 oraz zgodnie z art. 234 ust. 4 ustawy o odpadach.

³⁶W przypadku zezwoleń wydawanych po 5 września 2018 r. tj. po wejściu w życie tego wymogu.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2021 (I kwartał) zrealizowano trzy kontrole planowe wykonania decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów (wszystkie w 2017 r.) i pięć kontroli poza planem³⁷ (jedną w 2016 r., i po dwie w 2017 i 2019 r.), co stanowiło od jednego do czterech % decyzji obowiązujących w tym zakresie w poszczególnych latach³⁸. W sześciu przypadkach kontrole dotyczyły podmiotów/gruntów objętych koncesjami zezwalającymi na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (w dwóch przypadkach wydaną przez Marszałka, w trzech przez starostów a w jednym przez Wojewodę)³⁹.

Ponadto w trybie art. 41a Marszałek przeprowadził wspólnie z WIOŚ (na wniosek Marszałka) 26 kontroli wyrobisk przed wydaniem decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 59, 282, 292-293)

We wszystkich przypadkach w ramach kontroli dokonano oględzin w terenie (w jednym przypadku bez dokumentacji fotograficznej wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości) oraz zweryfikowano karty przekazania odpadów na podstawie danych pozyskanych z BDO. Z kontroli każdorazowo sporządzany był protokół. We wszystkich przypadkach kontrolowane podmioty były prawidłowo poinformowane o przeprowadzeniu kontroli, tj. zawiadomione o zamiarze wszczęcia kontroli ze wskazaniem jej zakresu przedmiotowego na co najmniej siedem dni przed jej rozpoczęciem.

Naczelnik Wydziału Pozwoleń Sektorowych oświadczyła, że poza przeprowadzeniem kontroli planowych i interwencyjnych monitorowano realizację decyzji dotyczących wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów poprzez kontrolę sprawozdawczości – sprawozdania weryfikowane były przez Wydział Opłat Środowiskowych i Windykacji (szerzej opisane w pkt 2.4 wystąpienia).

(akta kontroli str. 283, 284-289, 292-293)

2.2. W przypadku pięciu z ośmiu ww. kontroli przeprowadzonych przez Marszałka, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów (w czterech przypadkach nieprawidłowości te dotyczyły podmiotów objętych koncesjami zezwalającymi na wydobywanie kopalin):

– wyrobisko Szczukwin III. Kontrola interwencyjna w dniu 6.06.2016 r. Na terenie wyrobiska ujawniono zmagazynowane odpady nieprzewidziane do przetwarzania w procesie R5 – żużel zmieszany ze stłuczonym szkłem, odpadami o charakterze medycznym, brak ogrodzenia terenu,

– wyrobisko Szczukwin III. Kontrola interwencyjna w dniu 21.07.2017 r. Na terenie wyrobiska i drodze technologicznej ujawniono zmagazynowane odpady nieprzewidziane do przetwarzania w procesie R5 – m.in. odpady tworzyw sztucznych, złom, szkło i ustabilizowane osady ściekowe,

³⁷ Z czego jedna nie doszła do skutku z uwagi na niestawienie się reprezentanta podmiotu w dniu kontroli.

³⁸ W poszczególnych latach obowiązywało odpowiednio: 89, 105, 107, 106, 103, 95 decyzji zezwalających na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów.

³⁹ Cztery koncesje obowiązujące, dwie wygaszone.

– wyrobisko Górki Duże XI. Kontrola planowa w dniu 29.01.2017 r. Stwierdzono niewielkie ilości odpadów tworzyw sztucznych (kable, opakowania foliowe, plastikowe pozostałości po elementach PCV), odpady ziemi zmieszane z betonowymi elementami z uzbrojeniem, gruz budowlany z elementami docieplenia, opony oraz pokrycia dachowe,

– wyrobisko Wola Zaradzyńska I. Kontrola pozaplanowa, problemowa (pierwotnie kontrola wyznaczona na 21.03.2016 – przełożona na wniosek spółki, następny termin kontroli wyznaczono na 28.09.2016 – przełożona na wniosek spółki), ponowna kontrola 15.09.2017 r. Stwierdzono deponowanie odpadów niezgodnie z decyzją Marszałka – kable, tworzywa sztuczne, opony, części urządzeń elektrycznych,

– wyrobisko Dziadkowice II. Kontrola interwencyjna przeprowadzona 25.01.2019 r. Stwierdzono brak zabezpieczenia odpadów przed rozwiewaniem.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości Urząd wezwał podmioty do zaniechania naruszeń (szerzej opisane w pkt 3 wystąpienia), a w jednym przypadku wszczął postępowanie celem cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów (postępowanie zostało następnie umorzone wobec usunięcia naruszeń). Wykonanie zaleceń Urząd weryfikował poprzez wizję w terenie (dwa przypadki), potwierdzenie po kontroli WIOŚ (jeden przypadek) lub przyjęcie pisemnych wyjaśnień od podmiotów w zakresie usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów wraz z kartami przekazania odpadów (pięć przypadków), potwierdzającymi wywiezienie odpadów nieobjętych zezwoleniem z terenu wyrobiska.

Nieprawidłowości zostały usunięte w czterech przypadkach, w jednym sprawa nadal pozostawała w toku⁴⁰ (opisane szerzej przy nieprawidłowościach w pkt 2 i 3 wystąpienia).

W trzech przypadkach o ujawnionych nieprawidłowościach powiadomiono WIOŚ, zaś w jednym, gdzie nieprawidłowości nie zostały usunięte, powiadomiono także Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, Prezydenta Miasta Pabianic oraz Prokuraturę Rejonową w Pabianicach.

W jednym przypadku kontrola interwencyjna⁴¹ zaplanowana na dzień 27.11.2019 r. nie została przeprowadzona z uwagi na niestawiennictwo reprezentanta podmiotu w dniu kontroli. Urząd nie podejmował kolejnych działań kontrolnych w odniesieniu do tego podmiotu, gdyż jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Pozwoleń Sektorowych, decyzja udzielająca ww. podmiotowi zezwolenia na przetwarzanie odpadów wygasła 9.10.2019 r., a ponadto zgodnie z informacją uzyskaną od WIOŚ Delegatura w Sieradzu, na terenie wyrobiska zmagazynowane były tylko niewielkie ilości popiołów, na przetwarzanie których podmiot uzyskał zezwolenie. Nie stwierdzono natomiast innych odpadów, w tym niebezpiecznych.

W pozostałych kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 284-293)

Podczas kontroli nie pobierano prób odpadów wykorzystywanych do rekultywacji w celu ustalenia ich zgodności z odpadami wykazanymi w zezwoleniu

⁴⁰ wyrobisko Wola Zaradzyńska I

⁴¹ dotycząca wyrobiska Dziadkowice XII, gmina Szadek.

na przetwarzanie, nie korzystano także z pomocy rzeczoznawców, specjalistów ani nie wykorzystywano sprzętu specjalistycznego.

Wyjaśniając, z jakich przyczyn Marszałek nie korzystał z przysługujących mu uprawnień i nie prowadził kontroli podmiotów w zakresie realizacji decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów na szerszą skalę, tj. pobierając próbki, dokonując pomiarów, korzystając ze specjalistów, Członek Zarządu podał: (...) Słowo „kontrola” należy interpretować szerzej i nadać mu znaczenie zbliżone do nadzoru. Dlatego przez kontrolę należy rozumieć również bieżącą weryfikację zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi, a także wniosków składanych przez same pomioty w zakresie zmiany posiadanych decyzji administracyjnych. (...) Marszałek jest organem administracji samorządowej, realizującym również w ramach swoich kompetencji zadania zlecone z administracji rządowej. Nie dysponuje specjalistycznym sprzętem, laboratorium do przeprowadzania badań, czy też rzeczoznawcami, specjalistami. Kontrole interwencyjne odznaczają się nagłością i wymagają szybkiej reakcji. Tymczasem każdorazowa czynność związana z uzyskaniem opinii, ekspertyzy, zleceniem specjalistycznych badań, wymaga przeprowadzenia określonych prawem czynności w celu zachowania dyscypliny finansów publicznych, co jest też znacznie rozciągnięte w czasie. Marszałek jest bowiem zobowiązany do wybrania wykonawcy zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Oprócz kosztów wykonania stosownych badań czy też ekspertyz należy zwrócić uwagę na długotrwałość procesu zapotrzebowania na wskazaną usługę, co nie sprzyjałoby szybkości w podejmowaniu interwencji. W związku z powyższym w przypadku zgłoszeń o podjęcie działań wobec podmiotów lub zastrzeżeń i wątpliwości co do poprawności realizacji obowiązków określonych w decyzji dla podmiotu korzystającego ze środowiska, tut. organ zwraca się do właściwej jednostki WIOŚ o przeprowadzenie kontroli.

Zgodnie z ustawą z dnia 19 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁴² WIOŚ posiada kompetencje pozwalające na podjęcie natychmiastowych działań wobec podmiotu naruszającego przepisy ochrony środowiska. Prowadzi badania laboratoryjne, może pobierać i badać próbki, wykonywać analizy i pomiary. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 2 ww. ustawy przy wykonywaniu kontroli inspektor WIOŚ uprawniony jest do wstępu przez całą dobę wraz z niezbędnym sprzętem na teren nieruchomości lub obiektu, na którym prowadzona jest działalność gospodarcza, do środków transportu, na teren niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej. Może również określić skład morfologiczny odpadów w oparciu o wiedzę ekspercką. Prowadzenie przez Marszałka Województwa kontroli w zakresie wskazanych ustawą o inspekcji ochrony środowiska byłoby dublowaniem kompetencji. Współpraca Marszałka Województwa z WIOŚ poprzez wskazywanie podmiotów mogących naruszać przepisy ochrony środowiska odznacza się wysokim stopniem skuteczności i pozwala na ograniczanie występujących nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1231-1243)

2.3. Analiza kontroli wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych i gruntów po wydobyciu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej przeprowadzonych na zlecenie NIK przez pracowników Urzędu⁴³ wykazała że:

⁴² Dz.U. z 2021 poz. 1070.

⁴³ oględzinami działań kontrolnych prowadzonych przez pracowników Urzędu objęto kontrole czterech wyrobisk, na terenie których wcześniej występowały nieprawidłowości: 1. Wyrobisko „Lewkówka I”, gm. Moszczenica, 2.

- kontrole prowadzone były przez upoważnionych pracowników Wydziału Pozwoleń Sektorowych (zespół dwuosobowy) na podstawie upoważnień i legitymacji służbowych,

- kontrolujący ustalali dokładną lokalizację wyrobiska w oparciu o współrzędne GPS – dysponowali mapą – zrzutem z GEOPORTALU – uwidaczniającym działki objęte decyzją, przy czym na miejscu nie dokonywano ustalenia granic obszaru, dla którego wydano decyzję, obszaru, na którym prowadzone było magazynowanie odpadów przeznaczonych do rekultywacji gruntów, granic obszaru, na którym następowało ich przetwarzanie w celu rekultywacji,

- przedsiębiorcy zostali prawidłowo powiadomieni i w trzech przypadkach⁴⁴ stawili się w wyznaczonym miejscu celem uczestnictwa w kontroli,

- w trakcie kontroli pracownicy Urzędu posiadali decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów (proces R5 lub R5 i R13), przedstawiciele podmiotów kontrolowanych nie posiadali przy sobie żadnej dokumentacji dotyczącej wyrobisk,

- pracownicy Urzędu dokonywali sprawdzenia, czy na terenie wyrobisk nie są przetwarzane inne rodzaje odpadów niż określone zezwoleniem – przeszli przez cały teren wyrobisk, weryfikując m.in. czy nielegalnie zdeponowane odpady (które wg wcześniejszych deklaracji podmiotu prowadzącego wyrobisko miały zostać wywiezione) zostały usunięte. Sprawdzenie terenu dokonywane było jedynie „naocznie” bez użycia sprzętu i pobrania prób,

- oględziny nie ujawniły nieprawidłowości, nielegalnie zdeponowane odpady były usunięte, nie było widocznych zmagazynowanych nielegalnie odpadów. Na jednym z wyrobisk rekultywacja była już zakończona, a pole obsiane kukurydzą,

- ustalenia kontroli każdorazowo dokumentowane były protokołem kontroli ze zdjęciami.

Osoby przeprowadzające kontrole miały wykształcenie wyższe⁴⁵, a ponadto uczestniczyły w szkoleniach zewnętrznych z zakresu gospodarki odpadami, m.in. „Ustanawianie, weryfikacja i kontrola zabezpieczenia roszczeń w ochronie środowiska”, „Zbieranie i przechowywanie odpadów – procedura dostosowawcza”, „Gospodarka odpadami – nowelizacja”.

(dowód: akta kontroli str. 294-441, 452)

Pracownicy Urzędu nie dysponowali przyrządami pozwalającymi na dokonywanie pomiarów i dokładne ustalenie obszaru wyrobiska. Na miejscu nie weryfikowano terminów magazynowania i wykorzystania odpadów do rekultywacji, rodzaju odpadów wykorzystywanych do rekultywacji z ich rodzajami określonymi w decyzji ani ilości posiadanych/przetwarzanych odpadów z wielkościami określonymi w decyzji, z uwagi na fakt – jak wyjaśnił pracownik przeprowadzający kontrolę – że Urząd nie dysponuje sprzętem do pobierania prób odpadów, ich ważenia, pomiarów,

Wyrobisko „Lewkówka II”, gm. Moszczenica, 3. Wyrobisko „Górki Duże V”, gm. Tuszyń, 4. Wyrobisko „Kuznica Kaszewska I”, gm. Kluki.

⁴⁴ W jednym przypadku pomimo prawidłowego zawiadomienia nie stawili się przedstawiciele spółki, wizja w terenie nie doszła do skutku.

⁴⁵ Ukończony Wydział Inżynierii Procesowej i Ochrony Środowiska (kierunek: Inżynieria Chemiczna i Procesowa) oraz Wydział Prawa i Administracji (kierunek: Administracja)

a kompletna dokumentacja znajduje się w biurach podmiotów prowadzących rekultywację a nie na wyrobiskach.

Pracownicy Urzędu przeprowadzający kontrolę wyjaśnili, iż wizja w terenie jest jedynie częścią procesu kontrolnego. W ramach czynności kontrolnych zrealizowano również następujące czynności⁴⁶:

- zweryfikowano decyzje administracyjne z zakresu gospodarki odpadami, na podstawie których kontrolowane podmioty prowadzą działalność, dokonano analizy protokołów kontroli WIOŚ przeprowadzonych na wyrobisku Lewkówka I, Górki Duże V w związku ze stwierdzonymi wcześniej nieprawidłowościami w zakresie gospodarowania odpadami,
- dokonano przeglądu BDO w zakresie prowadzonej ewidencji odpadów i wykazu odpadów przyjętych w miesiącu czerwcu 2021 r.⁴⁷ oraz opracowano zestawienia ilości i rodzajów odpadów przyjętych na wyrobiska na podstawie danych pozyskanych z BDO.

(akta kontroli str. 294-297)

2.4. Zadania z zakresu weryfikacji informacji zawartych w rocznych sprawozdaniach o gospodarowaniu odpadami⁴⁸ podmiotów prowadzących działalność na podstawie zezwoleń na przetwarzanie odpadów należały do pracowników Wydziału Opłat Środowiskowych i Windykacji Departamentu Środowiska.

W badanym okresie sprawozdania o gospodarowaniu odpadami złożyło:

- za rok 2016 r. 52 z 72 podmiotów posiadających decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów (z czego 49 terminowo),
- za rok 2017 r. 64 z 84 podmiotów (z czego 57 terminowo),
- za rok 2018 r. 73 z 86 podmiotów (z czego 64 terminowo),
- za rok 2019 r. 54 z 86 podmiotów (z czego 49 terminowo),
- za rok 2020 r. 56 z 83 podmiotów (z czego 51 terminowo).

Członek Zarządu wyjaśnił, że przyczyną nieprzedłożenia sprawozdań było m. in. nieprowadzenie w danym roku działalności objętej obowiązkiem złożenia sprawozdania, wygaśnięcie zezwolenia, zawieszenie działalności. W stosunku do podmiotów, które nie złożyły sprawozdań za lata 2016-2017 skierowane zostały pisma z prośbą o przekazanie brakujących zestawień, jednak z uwagi na brak regulacji prawnych umożliwiających skuteczne sankcjonowanie nierealizowania ww. obowiązku sprawozdawczego, odnotowano przypadki, gdy kierowana do podmiotów korespondencja pozostawała bez odpowiedzi.

Członek Zarządu wyjaśnił, że fakt posiadania przez podmiot decyzji w zakresie gospodarki odpadami nie jest jednoznaczny z prowadzeniem działalności w tym zakresie: *ustawodawca nie przewidział konieczności przedkładania sprawozdań „zerowych”*. Jeśli ze zgromadzonych danych wynika, że podmiot zakończył działalność np. w związku z wygaśnięciem posiadanego zezwolenia, nie miał obowiązku informowania o zakończeniu działalności. Dopiero wprowadzenie w dniu 24 stycznia 2018 r. Rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty

⁴⁶ Czynności realizowane w Urzędzie.

⁴⁷ Zgodnie z BDO na wyrobisku w Kuźnicy Kaszewskiej nie zarejestrowano przyjmowanych odpadów.

⁴⁸ „Zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów” za lata 2016 – 2018 były przekazywane w formie „papierowej” na podstawie art. 37 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145 ze zm.) a „Roczne sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami” za rok 2019 i kolejne sporządzane są na podstawie art. 75 ustawy z dnia 14 grudnia 2012r., o odpadach (Dz. U. z 2021 r., poz. 779) za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO.

w opakowaniach i gospodarujących odpadami, oraz regulacje prawne z nim związane, nałożyły na przedsiębiorcę obowiązek każdorazowego dokonywania aktualizacji wpisu w Rejestrze BDO, w przypadku zmian w prowadzeniu działalności gospodarczej objętej obowiązkiem rejestracji.

(akta kontroli str. 1143-1144, 1231-1245)

Członek Zarządu wyjaśnił, że moduł sprawozdawczości w BDO uruchomiony został dla przedsiębiorców 29.06.2020 r., a pierwszym okresem rozliczeniowym, w stosunku do którego możliwe było sporządzenie sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami był 2019 r. Z uwagi na sytuację epidemiczną termin złożenia przedmiotowych sprawozdań za 2019 r. był wielokrotnie przesuwany i ostatecznie upłynął z dniem 31 października 2020 r.: *Udostępnienie modułu sprawozdawczego nie było zsynchronizowane z kwestią jego wdrożenia i przeszkolenia pracowników pod kątem merytorycznym, podczas gdy zakres przekazywanych danych jak i forma sprawozdań znacząco różni się od formularzy składanych przez przedsiębiorców w latach ubiegłych. Brak szczegółowych wytycznych oraz objaśnień dotyczących sposobu wypełniania formularzy przygotowanych dla przedsiębiorców, przekłada się bezpośrednio na to, iż znacząca liczba sprawozdań podlegających weryfikacji wymaga skorygowania, co wydłuża czas niezbędny do zatwierdzenia wykazu. (...) System nie został dostosowany do zapisów k.p.a. - w przypadku braku odpowiedzi na wezwanie do skorygowania sprawozdania, w związku z jego nieodczytaniem przez podmiot, nie ma możliwości uznania korespondencji za doręczoną, z uwagi na brak dowodu otrzymania korespondencji przez odbiorcę (...).*

Ww. trudności oraz przesunięcie w czasie składania ww. sprawozdań za 2019 r. spowodowało zbieg terminów weryfikacji dwóch okresów sprawozdawczych – 2019 r. oraz składanych ustawowo do dnia 15 marca 2021 r – sprawozdań za 2020 r. Obecnie trwają działania mające na celu weryfikację sprawozdań obejmujących okres sprawozdawczy za 2019 r., po zakończeniu których analizie i zatwierdzeniu podlegała będzie dokumentacja, dotycząca okresu sprawozdawczego 2020 r.

(akta kontroli str. 1231-1245)

Analiza sprawozdań⁴⁹ pod kątem weryfikacji informacji w nich zawartych wykazała, że wszystkie sprawozdania złożono w terminie. Weryfikacja obejmowała m. in. zgodność wykazanych w nich rodzajów (kodów odpadów) i ilości przetwarzanych odpadów z warunkami określonymi w decyzji zezwalającej na ich przetwarzanie. W sześciu przypadkach Marszałek wzywał podmioty, które posiadały zezwolenie na przetwarzanie odpadów do złożenia korekty sprawozdania w terminie 14 dni od otrzymania wezwania. Przyczyną wezwań były: sporządzenie sprawozdania na niewłaściwym druku i wykazanie niewłaściwego rodzaju prowadzonej działalności, wskazanie niewłaściwego kodu odpadów, niekompletne dane (dwa przypadki), zapisy niezgodne ze stanem faktycznym (dwa przypadki). W każdym przypadku korekty zostały złożone, a sprawozdania zatwierdzone.

(akta kontroli str. 1145-1185)

Członek Zarządu wyjaśnił, że dokonanie pełniej weryfikacji zgodności informacji zamieszczonych przez podmiot w sprawozdaniu ze stanem faktycznym oraz zidentyfikowanie ewentualnych nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami,

⁴⁹ Badaniem objęto 10 sprawozdań rocznych złożonych za lata 2016-2020 przez podmioty prowadzące działalność na podstawie zezwoleń na przetwarzanie (odzysk) odpadów – po pięć w wersji papierowej i elektronicznej.

możliwe jest wyłącznie po porównaniu wykazu z dokumentacją źródłową, na podstawie której posiadacz odpadów sporządził zestawienie, to jest przede wszystkim z ewidencją odpadów. Pracownicy Urzędu nie mają w każdym przypadku możliwości dokonania weryfikacji analizowanej dokumentacji pod kątem zgodności ze stanem rzeczywistym. Analiza spójności materiału źródłowego w zestawieniu z przedkładaną sprawozdawczością, możliwa jest przede wszystkim w trakcie prowadzenia działań kontrolnych wobec podmiotu.

Wyjaśniając na czym polega proces weryfikacji sprawozdań Członek Zarządu podał: *W oparciu o regulacje prawne, doświadczenie i wypracowane dobre praktyki powstał zespół wewnętrznych ustaleń mających charakter zasad/procedur, które są stosowane przez pracowników w procesie weryfikacji ww. sprawozdań. Podstawowym celem dla pracowników ww. Wydziału, w procesie weryfikacji jest wprowadzenie danych ze zbiorczych zestawień do systemu WSO, które następnie w formie Raportu Wojewódzkiego przekazywany jest do Centralnego Systemu Odpadowego, administrowanego przez Ministra Klimatu i Środowiska. Wskazana procedura obowiązywała w stosunku do sprawozdawczości składanej przez zobowiązane podmioty do 2018 r. włącznie. W przypadku sprawozdań o wytwarzanych odpadach (pierwszy okres sprawozdawczy weryfikowany przez marszałków województw to 2019 r.) priorytetem jest zatwierdzenie jak największej liczby zestawień, tak aby pochodzące z nich dane zasiliły BDO. Proces rozpoczyna się od weryfikacji zgodności formularza, na którym sporządzono sprawozdanie, z obowiązującym wzorem – punkt nie dotyczy weryfikacji sprawozdań przedkładanych za pośrednictwem BDO, z uwagi na systemowe wprowadzenie ujednoliconego formularza dla przekazywanych danych.*

Następnie analizie poddawane są między innymi: kompletność zestawienia: czy wypełniono wszystkie wymagane rubryki, m. in. dane adresowe siedziby posiadacza odpadów oraz miejsca prowadzenia działalności, podpis i pieczęć posiadacza odpadów, data rozpoczęcia prowadzenia działalności, dane o posiadanych decyzjach w zakresie gospodarowania odpadami, stosowane procesy odzysku/unieszkodliwiania; sprawozdanie analizowane jest w kontekście wpisu do Rejestru BDO. W przypadku odnotowania rozbieżności dotyczących zakresu wpisu lub sprawozdania podmiot informowany jest o konieczności dokonania aktualizacji lub wzywany do korekty zestawienia. Weryfikowane jest również umocowanie prawne do reprezentacji podmiotu dla użytkownika głównego składającego sprawozdanie; użycie prawidłowych jednostek do przedstawienia mas odpadów, właściwej kodyfikacji; zgodność danych zamieszczonych w działach powiązanych ze sobą (...)

Wprowadzono system usprawniający ewidencjonowanie zweryfikowanych sprawozdań pod kątem ich kompletności. Ustalono, iż w przypadku odnotowania drobnych błędów w sprawozdaniach, będą one weryfikowane z adnotacją na pieczęci „Zatwierdzone (błędy/braki)”. W przypadku stwierdzenia błędów uniemożliwiających wprowadzenie danych do systemu, na pieczęci zamieszczana jest stosowna adnotacja w rubryce „Niezatwierdzone”. Do odnotowania okoliczności weryfikacji prawidłowo sporządzonego sprawozdania, przewidziana jest rubryka „Zatwierdzone (kompletne)”.

(...) Moduł Sprawozdawczy BDO nie posiada obecnie funkcjonalności, pozwalającej na określenie terminu odebrania wezwania przesłanego do podmiotu poprzez BDO,

co nie daje podstaw do zastosowania zapisów art. 77 ustawy o odpadach i uznania, że posiadacz odpadów nie wykonał obowiązku przekazania sprawozdania⁵⁰.

(akta kontroli str. 1231-1245)

2.5. W rejestrze skarg i wniosków Urzędu nie odnotowano skarg dotyczących przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów. Do Wydziału Pozwoleń Sektorowych wpływały natomiast informacje i sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach⁵¹ od organów samorządowych, WIOŚ oraz osób fizycznych. W kontrolowanym okresie wpłynęło łącznie 15 takich informacji:

- jedno w 2016 r.: zgłoszenie telefoniczne od osoby fizycznej w sprawie deponowania odpadów na wyrobisku Wola Zaradzyńska I,
- trzy w 2017 r.: okoliczni mieszkańcy zgłosili nieprawidłowości w prowadzeniu rekultywacji na terenie wyrobiska Wola Zaradzyńska I; WIOŚ przesłał protokół z kontroli na terenie wyrobiska TRESTA WESOŁA IV; Urząd Gminy Burzenin poinformował o nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami na terenie wyrobiska Wola Będkowska I i Wola Będkowska II,
- trzy w 2018 r.: Starosta Piotrkowski poinformował o nieprawidłowości na terenie wyrobiska Lewkówka I; WIOŚ poinformował o nieprawidłowości na terenie wyrobiska Górki Duże V; WIOŚ oraz osoba fizyczna poinformowali o nieprawidłowości na terenie wyrobiska Dąbrówka Strumiany IV,
- w 2019 r. pięć pism od WIOŚ informujących o nieprawidłowościach:
 - na terenie wyrobiska Górki Duże XVII w gminie Tuszyn,
 - na terenie wyrobiska Kuźnica Kaszewska I w gminie Kluki,
 - na terenie wyrobiska Lewkówka I w gminie Moszczenica,
 - na terenie wyrobiska Szczawin II w gminie Zgierz,
 - na terenie wyrobiska Górki Duże III, w gminie Tuszyn,
- w 2020 r. dwa pisma WIOŚ w sprawie nieprawidłowości na terenie wyrobiska Długie w gminie Koluszki oraz na terenie wyrobiska Jasionka w gminie Zgierz;
- w 2021 r. pismo z Urzędu Gminy Warta w sprawie nieprawidłowości na terenie wyrobiska Małków XII w gminie Inowrocław.

Wszystkie informacje dotyczyły przywożenia na wyrobiska odpadów innych niż objęte zezwoleniem oraz deponowania odpadów bez zezwolenia.

(akta kontroli str. 443-448)

Analiza⁵² informacji złożonych do Marszałka dotyczących przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów wykazała, że po otrzymaniu sygnału o nieprawidłowościach Urząd każdorazowo je weryfikował przeprowadzając wizję w terenie (ogłędziny wyrobiska), bądź opierając się na protokole z kontroli WIOŚ. Czas od wpływu informacji do podjęcia działań przez Urząd wyniósł od dwóch dni do pięciu miesięcy.

Wszystkie informacje okazały się zasadne – Urząd nakazał usunięcie odpadów w ośmiu przypadkach, w dwóch przeprowadził postępowanie wyjaśniające. W trzech przypadkach podmioty poinformowały o usunięciu nielegalnie zdeponowanych

⁵⁰ art. 77 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach stanowią, że jeżeli z weryfikacji wynika, że informacje zawarte w sprawozdaniu są niezgodne ze stanem faktycznym, marszałek wzywa za pośrednictwem BDO do korekty sprawozdania, określając termin przekazania korekty nie dłuższy niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania, a w przypadku niedokonania korekty sprawozdania w wyznaczonym terminie, o którym mowa w ust. 2, uznaje się, że posiadacz odpadów nie wykonał obowiązku przekazania sprawozdania.

⁵¹ Informacje nie miały charakteru skarg/wniosków i nie były rozpatrywane w trybie k.p.a.

⁵² Szczegółowym badaniem objęto 10 informacji, w szczególności powtarzających się.

odpadów, co potwierdziły oględziny dokonane przez pracowników Urzędu. W pięciu przypadkach Marszałek wszczął z urzędu postępowania celem cofnięcia bez odszkodowania udzielonego zezwolenia – w dwóch przypadkach decyzje cofające zezwolenia zostały wydane. W jednym przypadku ustalono, że właściciel terenu nie posiadał wymaganego zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w związku z czym sprawę przekazano do Prezydenta Miasta Pabianic jako organu właściwego do rozpatrzenia sprawy oraz powiadomiono Policję.

W pięciu przypadkach spośród ww. 10 postępowania nie zostały zakończone:

- nieprawidłowości na terenie wyrobiska Dąbrówka Strumiany IV zgłoszone przez WIOŚ 15.03.2018 r. oraz przez osobę fizyczną 16.02.2018 r. – adresat decyzji objętej zezwoleniem deponował odpady pyliste nieznanego pochodzenia. W dniu 17.04.2018 r. Marszałek wszczął z urzędu postępowanie celem cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia i wystąpił do Prokuratury o przekazanie wyników badań składu chemicznego odpadów (27.07.2018 r. postępowanie zostało zawieszone w związku z toczącym się postępowaniem wyjaśniającym w Prokuraturze i realizowanymi czynnościami dochodzeniowo-śledczymi z oględzinami terenu i pobraniem prób odpadów do badań). Ponowne oględziny wyrobiska przeprowadzone przez WIOŚ przy udziale Prokuratury i z pobraniem prób do badań potwierdziły zwożenie na teren wyrobiska odpadów nieobjętych zezwoleniem. 9.10.2018 r. Prokuratura skierowała do UMWŁ pismo z opinią biegłego, z której jednoznacznie wynikało, że ujawnione odpady to zanieczyszczone metalami ciężkimi, pyły powstające w wyniku spalania osadów ściekowych, które ze względu na zawartość rtęci, ołowiu, kadmu i niklu charakteryzują się dużą toksycznością – stanowią odpady niebezpieczne. 6.11.2018 r. UMWŁ podjął zawieszone postępowanie, 9.11.2018 r. wezwał do zaniechania naruszeń.

Ostateczna decyzja w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów została wydana 12 lutego 2019 r. Oględziny przeprowadzone w dniu 23.04.2019 r. przez pracownika Urzędu wraz z pracownikami WIOŚ, przy udziale Policji Rejonowej w Zgierzu potwierdziły, że nielegalnie zdeponowane odpady nie zostały usunięte. Prowadząca wyrobisko nie przesłała również informacji o podjęciu jakichkolwiek działań mających na celu usunięcie odpadów.

(akta kontroli str. 445-448, 492-549)

Członek Zarządu wyjaśnił, że upomnienie⁵³ zostało wydane w dniu 26.03.2021 r.. W najbliższym czasie wystosowane zostanie ponowne upomnienie, a następnie podjęte zostaną działania zmierzające do wykonania zastępczego. Wykonanie zastępcze wiąże się z koniecznością pozyskania na ten cel środków, których nie ma w budżecie województwa. Należy je pozyskać od Wojewody Łódzkiego, a następnie zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych wybrać wykonawcę prac.

(akta kontroli str. 1252-1256)

- nieprawidłowości w prowadzeniu rekultywacji na terenie wyrobiska Wola Zaradzyńska I zgłoszone 1.09.2017 r. przez mieszkańców. Pracownicy Urzędu w dniu 15.09.2017 r. przeprowadzili kontrolę wyrobiska poeksploatacyjnego, gdzie stwierdzono nieprawidłowe gospodarowanie odpadami, tj. deponowanie na terenie nieruchomości objętej decyzją Marszałka oraz na terenie sąsiednim odpadów w postaci płyt kartonowo-gipsowych, folii, papy, okien, itp. Zwrócono się do WIOŚ

⁵³ w oparciu o art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.) rozpoczynające egzekucję administracyjną.

o podjęcie stosownych działań oraz powiadomiono Prokuraturę Rejonową w Pabianicach. Zgodnie z informacją otrzymaną przez Urząd po kontroli WIOŚ w dniu 19 marca 2019 r. odpady nadal nie zostały usunięte.

(akta kontroli str. 1186-1226)

Członek Zarządu wyjaśnił, że po wygaśnięciu decyzji Marszałka⁵⁴ udzielającej spółce zezwolenia na przetwarzanie odpadów, podmiot nie uzyskał kolejnego zezwolenia na przetwarzanie odpadów, mimo kilkukrotnego składania wniosków w tym zakresie. Po uprawomocnieniu się wszystkich kar udzielonych spółce przez WIOŚ możliwe będzie wydanie decyzji odmawiającej wydania zezwolenia zgodnie z art. 46 ustawy o odpadach. Następnie podjęte zostaną działania zmierzające do wyegzekwowania od spółki uprzątnięcia nieprawidłowo zdeponowanych odpadów.

(akta kontroli str. 1252-1256)

- nieprawidłowości na terenie wyrobiska SZCZAWIN II zgłoszone przez WIOŚ 18.04.2019 r. W dniu 6.03.2019 r. WIOŚ przeprowadził kontrolę ujawniając nielegalnie zdeponowane odpady, w tym niebezpieczne. Z uwagi na wcześniejszy pożar na obszarze wyrobiska, nie wszystkie odpady udało się sklasyfikować. 10 czerwca 2019 r. Marszałek wszczął z urzędu postępowanie celem cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów metodą R5 i zobowiązał do usunięcia w trybie natychmiastowym – nie później niż do 31 lipca 2019 r. odpadów niebezpiecznych a w terminie do 16 września 2019 r. – odpadów nielegalnie zdeponowanych. W dniu 20.05.2021 r. pracownicy Urzędu przeprowadzili oględziny wyrobiska, w wyniku których stwierdzono, iż w dniu kontroli nie były prowadzone prace rekultywacyjne. Natomiast na terenie wyrobiska widoczne były zmagazynowane odpady, m.in. gleba, ziemia w tym kamienie, zmieszane odpady z betonu z elementami uzbrojenia, fragmenty gruzu ceglanego, żużle odlewnicze.

(akta kontroli str. 763-803)

Członek Zarządu wyjaśnił, że wydłużenie prowadzonego postępowania spowodowane zostało poprzez prowadzącego wyrobisko, ponieważ nie złożył on wniosku o zmianę posiadanej decyzji, zgodnie z wymogami znowelizowanej ustawy o odpadach, powołał nowy podmiot gospodarczy i złożył nowy wniosek na to samo wyrobisko przez nowy podmiot. Procedowana jest decyzja stwierdzająca wygaśnięcie udzielonego zezwolenia i podjęte zostaną kroki administracyjne, celem wyjaśnienia kwestii usunięcia odpadów nielegalnie zmagazynowanych.

(akta kontroli str. 1252-1256)

- nieprawidłowości na terenie wyrobiska Małków XII zgłoszone w dniu 22.02.2021 r. przez Burmistrza Gminy Warta. Decyzją z dnia 05.03.2021 r. WIOŚ wstrzymał działalność zakładu w zakresie przetwarzania odpadów w związku z rekultywacją wyrobiska poeksploatacyjnego złoża kruszywa naturalnego Małków XII. Po kontroli WIOŚ Marszałek wysłał w dniu 01.07.2021 r. zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania decyzji /Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 1.08.2019 r. oraz wezwanie do zaniechania naruszeń, wskazując termin usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów na dzień 31.08.2021 r. W terminie do 10.09.2021 r. prowadzący działalność ma

⁵⁴ W dniu 1.10.2017 r.

obowiązek złożyć do Marszałka informację o podjętych działaniach i realizacji nałożonego obowiązku.

(akta kontroli str.1017-1136)

- nieprawidłowości na terenie wyrobiska Jasionka zgłoszone przez WIOŚ 14.10.2020 r. WIOŚ wydał decyzję wstrzymującą działalność zakładu przetwarzającego odpady bez wymaganego zezwolenia oraz nakładającą administracyjną karę pieniężną. 16 lutego 2021 r. Urząd wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz wezwał właściciela do zaniechania naruszeń i usunięcia w terminie do 10.03.2021 r. odpadów nielegalnie zdeponowanych i przedłożenia kart przekazania uprawnionym podmiotom nielegalnie zdeponowanych odpadów. Właściciel sprzeciwił się twierdząc, że nie doszło do żadnych naruszeń, a kontrola WIOŚ w tym zakresie była nierzetelna i zaskarżył ją do WSA. Do czasu rozpoznania sprawy przez WSA sprawa jest w toku.

(akta kontroli str. 445-448)

2.6. Współpraca Marszałka z urzędami gmin, starostwami, WIOŚ odbywała się w ramach konkretnych postępowań i dotyczyła pozyskiwania informacji, dokumentów, wyjaśnień w przypadku wątpliwości związanych z daną sprawą. Poza kontrolą własną, źródłem informacji na temat nieprawidłowości związanych z przetwarzaniem odpadów były głównie zgłoszenia od WIOŚ, urzędów (gmin, rzadziej starostw), innych instytucji, osób prywatnych.

Od 05.09.2018 r.⁵⁵ zgodnie z art. 41a ust.1 ustawy o odpadach, kontrole wyrobisk przed wydaniem decyzji przeprowadzane były przez pracownika Urzędu prowadzącego postępowanie wspólnie z WIOŚ. W badanym okresie przeprowadzono 26 kontroli⁵⁶ w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach udokumentowanych stosownymi protokołami.

W prowadzonych przez Marszałka kontrolach dotyczących realizacji decyzji udzielających zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, nie brali udziału biegli ani eksperci z zakresu gospodarki odpadami. Członek Zarządu wyjaśnił, że w przypadku wątpliwości co do poprawności realizowanych przez podmioty obowiązków wynikających z otrzymanej decyzji, Urząd występował do WIOŚ z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli lub dodatkowych badań.

W badanym okresie przeprowadzono jedną kontrolę wspólnie z pracownikami Urzędu Miasta Pabianic i z udziałem Straży Miejskiej oraz Policji (spośród ośmiu zrealizowanych)⁵⁷. Kontrola wspólna zorganizowana została na wniosek Marszałka z uwagi na fakt deponowania odpadów na działkach przylegających do terenu zakładu objętego pozwoleniem Marszałka, dla których właściwym do przeprowadzenia postępowania związanego z uprzątnięciem odpadów był Prezydent Miasta.

W badanym okresie do UMWŁ nie wpływały wnioski o udział pracowników Urzędu w łączonych kontrolach realizowanych przez organy gminne czy też starostwa. Marszałek nie informował także starostów właściwych z uwagi na lokalizację wyrobiska o przeprowadzonych przez siebie kontrolach.

⁵⁵ tj. po wejściu w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy o odpadach i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1592).

⁵⁶ Wszystkie kontrole przeprowadzono na wniosek MWŁ. W badanym okresie nie wpływały do WIOŚ wnioski starostów w przedmiotowym zakresie.

⁵⁷ Kontrola interwencyjna we wrześniu 2017 r. na wyrobisku Wola Zaradzyńska I.

Marszałek nie pozyskiwał od starostów decyzji w sprawach rekultywacji gruntów, gdyż, jak wyjaśnił Członek Zarządu, nie są one wymagane przy złożeniu wniosku w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Organ prowadzący postępowanie występował do starostw w celu uzyskania ww. decyzji jedynie w przypadku wątpliwości, których nie można było rozstrzygnąć w oparciu o złożone wraz z wnioskiem dokumenty.

(akta kontroli str. 284-293, 1246-1250)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło jedno zgłoszenie od Starosty Piotrkowskiego w dniu 11.01.2018 r. dotyczące nieprawidłowości na terenie wyrobiska i realizowania decyzji Marszałka niezgodnie z udzielonymi w niej zapisami⁵⁸. W wyniku zgłoszenia w dniu 18.07.2019 r. wszczęte zostało postępowanie celem cofnięcia udzielonej przez Marszałka decyzji oraz wystosowano wezwanie do zaniechania naruszeń. Pismem z dnia 28.11.2019 r. prowadzący zakład poinformował o usunięciu odpadów oraz dostarczył dokumenty potwierdzające wykonanie nałożonego obowiązku. W dniu kontroli tj. 21.06.2021 r.⁵⁹ na terenie wyrobiska nie stwierdzono zalegania odpadów niezgodnych z określonymi w udzielonej decyzji.

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 19 informacji od WIOŚ o przeprowadzonych przez ten organ kontrolach i stwierdzonych nieprawidłowościach dotyczących wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów. W kilku przypadkach były to powtórne kontrole w tych samych zakładach. 18 z nich było kontrolami samodzielnymi, prowadzonymi zgodnie z ustawowym zakresem działań przez pracowników WIOŚ, w związku ze skargami i zawiadomieniami kierowanymi przez osoby prywatne, organy samorządowe, prokuraturę. Jedna kontrola była przeprowadzona na wniosek Marszałka. Przekazywane przez WIOŚ informacje zawierały stwierdzone w trakcie czynności kontrolnych nieprawidłowości, do których należy zaliczyć: uciążliwość podczas prowadzenia prac rekultywacyjnych, nieprawidłowości w trakcie rekultywacji, deponowanie odpadów niezgodnie z udzielonym zezwoleniem, nierzetelne prowadzenie ewidencji odpadów.

(akta kontroli str. 804-860, 1246-1250)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie Marszałek nie zapewnił właściwego nadzoru nad wykonaniem decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. W latach 2016-2021 (I kwartał) kontrolą w zakresie realizacji ww. decyzji objęto jedynie: jeden podmiot w 2016 r. na 89 obowiązujących decyzji, pięć podmiotów w 2017 r. na 105 obowiązujących decyzji, dwa podmioty w 2019 r. na 106 obowiązujących decyzji. W latach 2018, 2020 i 2021 nie skontrolowano żadnej ze 107, 103, 95 decyzji w ww. zakresie.

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy POŚ⁶⁰ Marszałek sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu.

Członek Zarządu wyjaśnił: *Prowadzona kontrola obejmuje wyłącznie zakres przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji terenów*

⁵⁸ dotyczyło nieprawidłowości na terenie wyrobiska Lewkówka I.

⁵⁹Kontrola zlecona przez NIK.

⁶⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).

zdegradowanych i wyrobisk kopalin. W badanym okresie (lata 2016-2021 I kwartał) realizowane były również kontrole podmiotów korzystających ze środowiska, będących w kompetencji Marszałka Województwa Łódzkiego, w tym instalacji komunalnych – składowisk odpadów, instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, podmiotów które w ramach swojej działalności wytwarzają/przetwarzają odpady. Ponadto realizowane są na bieżąco kontrole w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych, doraźne kontrole z WIOŚ, kontrole interwencyjne w wyniku zgłoszeń itp. Przedstawione do kontroli ilości zrealizowanych planowanych kontroli na terenie wyrobisk stanowią tylko ułamek kontroli realizowanych przez pracowników tut. urzędu na przestrzeni lat. Znaczna liczba prowadzonych postępowań przypadająca na jednego pracownika i związane z tym obowiązki kontrolne oraz ograniczona ilość etatów związanych z gospodarką odpadami, nie pozwalała na dokonywanie większych ilości kontroli, bez zaburzenia bieżącej pracy urzędu.

Poza przeprowadzaniem kontroli planowych, interwencyjnych, oględzin organ ma możliwość monitorowania wydanych decyzji poprzez kontrolę sprawozdawczości, którą podmioty korzystające ze środowiska mają obowiązek składać corocznie do Marszałka Województwa. Informacje te trafiają do Wydziału Opłat Środowiskowych i Windykacji, gdzie są weryfikowane i kontrolowane. Ponadto w oparciu o informacje i protokoły pokontrolne z kontroli realizowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska Marszałek podejmuje czynności uzależnione od ich wyników.

(dowód: akta kontroli str. 282-283, 1231-1245)

2. Analiza 10 informacji dotyczących potencjalnych nieprawidłowości w zakresie przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów jakie wpłynęły do Urzędu w badanych latach wykazała w trzech przypadkach opieszale działania Urzędu zmierzające do usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów:

- upomnienie do prowadzącej wyrobisko Dąbrówka Strumiany IV zostało wydane dopiero w dniu 26.03.2021 r., tj. po upływie niemal dwóch lat, pomimo, że oględziny wyrobiska przeprowadzone przez pracownika Urzędu przy udziale pracowników WIOŚ i Policji w Zgierzu już w dniu 23.04.2019 r. potwierdziły, że nielegalnie zdeponowane odpady nie zostały usunięte,
- w sprawie wyrobiska Wola Zaradzyńska I nie podjęto do dnia zakończenia kontroli NIK (30.07.2021 r.) żadnych działań od dnia 19.03.2019 r., kiedy Urząd otrzymał po kontroli WIOŚ informację, że odpady nie zostały usunięte,
- w sprawie wyrobiska SZCZAWIN II w związku z informacjami o nieprawidłowościach otrzymanymi 18.04.2019 r. z WIOŚ, 10.06.2019 r. Marszałek wszczął z urzędu postępowanie celem cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zobowiązał do usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów – do dnia zakończenia kontroli NIK (30.07.2021 r.) pracownicy Urzędu nie zweryfikowali usunięcia, zezwolenie nie zostało cofnięte a postępowanie pozostawało w toku.

Członek Zarządu wyjaśnił, że na terminowość i długość prowadzonych postępowań w badanym okresie znaczący wpływ miały niedobory kadrowe na stanowiskach do spraw gospodarki odpadami: Przez kilka lat postępowania prowadzone były przez dwóch – trzech pracowników, co znacznie utrudniało dotrzymanie wskazanych w przepisach terminów. Znaczące obciążenie pojedynczego stanowiska

pracowniczego, duża ilość i znaczny stopień skomplikowania rozpatrywanych spraw powodowało, że podejmowane działania były rozciągnięte w czasie.

Dodatkowym utrudnieniem było przejście kompetencji w zakresie wydawanych zezwoleń od starostów do marszałka województwa⁶¹. Spowodowało to, przy już istniejących brakach kadrowych, istotny wzrost ilości prowadzonych postępowań. Intensyfikacja działań Wydziału Pozwoleń Sektorowych nastąpiła wraz ze zwiększeniem w drugiej połowie 2020 roku i w roku 2021 obsady kadrowej.

Marszałek podkreślił, że w toku rozpoznawania ww. spraw wystąpiły okoliczności związane z zagrożeniem epidemiologicznym, rzutujące na termin załatwienia sprawy – w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminów procesowych w postępowaniach administracyjnych nie rozpoczął się, a rozpoczęty uległ zawieszeniu⁶².

(akta kontroli str. 445-448, 492-549, 763-803, 1186-1226, 1252-1256)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek nierzetelnie prowadził nadzór nad wykonaniem decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów – przez pięć lat kontrolą w zakresie realizacji ww. decyzji objęto jedynie kilka procent z nich. Działania po uzyskaniu sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów podejmowane były opieszale, w skrajnych przypadkach stwierdzono nawet dwuletnią bezczynność ze strony Urzędu. Marszałek informował natomiast właściwe organy o ujawnionych nieprawidłowościach w sprawach należących do właściwości tych podmiotów (m.in. WIOŚ, prokuraturę).

Marszałek weryfikował roczne sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji gruntów oraz wzywał do korekty w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

OBSZAR

3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie skierowano do posiadaczy opadów, posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów 14 wezwań w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, zobowiązujących do niezwłocznego zaniechania naruszeń: po jednym w 2016, 2017 i 2018 r., cztery w 2019 r., trzy w 2020 r. i cztery w 2021 r.

(akta kontroli str. 453)

3.2. Analiza wykazała⁶³, że w przypadku każdego z wezwań wyznaczono termin usunięcia nieprawidłowości⁶⁴ (niezwłocznie w przypadku odpadów niebezpiecznych i od jednego do trzech miesięcy w przypadku odpadów innych niż obojętne). Jednocześnie z wezwaniem do zaniechania naruszeń wszczynano z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia bez odszkodowania decyzji Marszałka dotyczącej udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji (jedynie w jednym przypadku wezwanie do zaniechania naruszeń wystosowano siedem miesięcy po wszczęciu postępowania). Czas między ujawnieniem nieprawidłowości,

⁶¹ W związku z nowelizacją ustawy o odpadach, wprowadzoną ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 poz. 1592 ze zm.)

⁶² w art. 15zys ust. 1 pkt 6 ustawy z 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.)

⁶³ Szczegółowym badaniem objęto 10 spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości.

⁶⁴ Tj. usunięcia odpadów zdeponowanych niezgodnie z udzielonym zezwoleniem.

a wezwaniem do zaprzestania naruszenia wyniósł od zera (wezwanie wysłano tego samego dnia) do 1,5 roku (najczęściej od jednego do czterech miesięcy).

W trzech przypadkach Marszałek został terminowo poinformowany o usunięciu nieprawidłowości (do informacji załączono karty przekazania nielegalnie zdeponowanych odpadów uprawnionym podmiotom), co zostało potwierdzone podczas wizji lokalnej i kontroli WIOŚ w dwóch przypadkach⁶⁵ – Urząd wydał w tych sprawach decyzje umarzające postępowanie w sprawie cofnięcia bez odszkodowania udzielonego zezwolenia. W trzeciej sprawie⁶⁶ Urząd nie potwierdził uzyskanych informacji. Kontrola została przeprowadzona dopiero na zlecenie NIK (1,5 roku po otrzymaniu informacji) – nie ujawniono nielegalnie zdeponowanych odpadów – sprawa jest w toku.

W jednym przypadku⁶⁷, w związku z brakiem odpowiedzi i kontrolą WIOŚ stwierdzającą nieusunięcie odpadów, Urząd wydał decyzję o cofnięciu bez odszkodowania udzielonego zezwolenia. W kolejnym przypadku⁶⁸ prowadzący wyrobisko poinformował, iż nie zgadza się ze stwierdzonymi naruszeniami i ze wstrzymaniem działalności oraz karą pieniężną nałożoną przez WIOŚ. Złożył odwołanie do WSA i do czasu rozpatrzenia sprawy przez sąd Urząd wstrzymał się od podejmowania działań. W jednym przypadku⁶⁹ termin wyznaczony przez Marszałka do usunięcia naruszeń jeszcze nie minął.

W pozostałych czterech przypadkach pomimo braku informacji o usunięciu naruszeń Urząd nie podjął działań – nie przeprowadził kontroli i nie cofnął zezwoleń.

(akta kontroli str. 453-1136, 1137-1141)

3.3. Nie wystąpiły przypadki zaniechania wszczęcia postępowania w celu wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów w sytuacji, gdy podmiot nie usunął nieprawidłowości – postępowania wszczynano równolegle z wezwaniami.

W badanym okresie wydano na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach dwie decyzje o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Decyzjom nie nadawano rygoru natychmiastowej wykonalności. Od jednej z nich wniesiono odwołanie – Minister Środowiska utrzymał w mocy decyzję Marszałka⁷⁰.

(akta kontroli str. 58, 243-281)

Wyjaśniając, dlaczego Marszałek tylko w dwóch przypadkach cofnął bez odszkodowania udzielone zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji wobec wielu naruszeń w tym zakresie, Członek Zarządu podał: (...) *Cofnięcie zezwolenia jest czynnością ostateczną. W przypadku takiego rozstrzygnięcia i braku uprzątnięcia odpadów z miejsca nielegalnego ich deponowania, organ zobligowany będzie bowiem do wykonania zastępczego. Zadania z zakresu gospodarki odpadami są zadaniami zleconymi marszałkowi województwa. Wykonanie zastępcze wiąże się z koniecznością pozyskania na ten cel środków zewnętrznych i dopiero po zabezpieczeniu środków finansowych można*

⁶⁵ Wyrobisko Szczukwin III Pole A – wezwanie z 7.06.2017 r., Wyrobisko Długie – wezwanie z 3.11.2020 r.

⁶⁶ Wyrobisko Lewkówka I – wezwanie 18.07.2018 r.

⁶⁷ Wyrobisko Dąbrówka Strumiany IV – wezwanie z 9.11.2018 r.

⁶⁸ Wyrobisko Jasionka – wezwanie z 16.02.2021 r.

⁶⁹ Wyrobisko Małków XII – wezwanie z 3.03.2021 r.

⁷⁰ Organ odwoławczy uchylił jedynie punkt zobowiązujący spółkę do usunięcia odpadów zdeponowanych w wyrobisku niezgodnie z warunkami zezwolenia. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 5 posiadacz odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, jest obowiązany do usunięcia odpadów i skutków tej działalności na własny koszt – obowiązek powstaje więc z mocy prawa; opisane również w pkt 1.7.

przystąpić do wyboru wykonawcy prac, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Brak środków własnych organu na cel związany z wykonaniem zastępczym, czasochłonna procedura wyłonienia specjalistycznej firmy, która może uporządkować teren, powodują, iż organ dąży do maksymalnego wykorzystania innych metod umożliwiających wyegzekwowanie na posiadaczu odpadów usunięcie nieprawidłowości, niż wykonanie zastępcze w wyniku cofnięcia udzielonych zezwoleń.

Reorganizacja Departamentu, która nastąpiła w lutym br., skutkowała utworzeniem wydziału, w którym będą prowadzone postępowania egzekucyjne. Obecnie trwają prace przygotowawcze pozwalające na ogłoszenie naborów do pracy na specjalistów w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1257-1260)

Sposób prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów był zgodny z wymogami k.p.a., każdorazowo umożliwiono stronom czynny udział w postępowaniu, strony przed wydaniem decyzji miały możliwość zapoznania się z zebrany materiał dowodowy.

(akta kontroli str. 58, 243-281)

3.4. W kontrolowanym okresie – według Marszałka – nie wystąpiły przypadki uzasadniające potrzebę podjęcia, w trybie określonym w art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, działań w celu niezwłocznego usunięcia odpadów, ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

(akta kontroli str. 1246-1250)

W jednym przypadku nieprawidłowości na terenie wyrobiska Dąbrówka Strumiany IV wskazywały na poważne zanieczyszczenie środowiska – z opinii biegłego (udostępnionej Marszałkowi przez Prokuraturę) wynikało, że ujawnione tam odpady to zanieczyszczone metalami ciężkimi pyły powstające w wyniku spalania osadów ściekowych, które ze względu na zawartość rtęci, ołowiu, kadmu i niklu charakteryzują się dużą toksycznością – stanowią odpady niebezpieczne. Mogło dojść do zanieczyszczenia środowiska w znacznych rozmiarach, a sposób składowania mógł zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości powierzchni ziemi.

(akta kontroli str. 492-649)

W powyższej sprawie Marszałek cofnął 12.02.2019 r. bez odszkodowania decyzję udzielającą zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntu i zobowiązał prowadzącą wyrobisko do uprzątnięcia nielegalnie zmagazynowanych odpadów. Prowadząca wyrobisko poinformowała Urząd o wywiezieniu części odpadów, załączając karty przekazania odpadów. Wizja przeprowadzona w dniu 2.10.2019 r. z udziałem WIOŚ oraz policji, ujawniła, iż nie wszystkie odpady zostały usunięte z terenu wyrobiska.

Członek Zarządu wyjaśnił, że w tym przypadku nie zachodziła konieczność podjęcia działań w trybie określonym w art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach: *przy piśmie od WIOŚ z dnia 16.01.2019 r. organ uzyskał informację, iż odpady stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska (m.in. odpady o charakterze medycznym, opakowania po środkach chemicznych, tworzywa sztuczne) zostały usunięte z wyrobiska i zdeponowane w kontenerze. WIOŚ nie wydał firmie decyzji wstrzymującej działalność w związku ze stwarzaniem zagrożenia zdrowia lub życia*

ludzi oraz zagrożenia środowiska. W świetle powyższego wystarczające były w ocenie tut. organu działania podejmowane w oparciu o art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 1252-1260)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W pięciu spośród 10 analizowanych spraw dotyczących wezwań do niezwłocznego zaniechania naruszeń Marszałek w sposób nierzetelny egzekwował prawidłowe przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji:

- w przypadku wyrobiska Górki Duże XVII - Urząd wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia i wezwał do zaniechania naruszeń w dniu 4.04.2019 r. (dwa miesiące po otrzymaniu od WIOŚ informacji) wyznaczając termin ich usunięcia: w trybie natychmiastowym odpady niebezpieczne i do 28.06.2019 r. odpady inne niż niebezpieczne. Prowadzący wyrobisko w dniu 20.08.2019 r. (a więc już znacznie po terminie) zwrócił się z prośbą o przesunięcie terminu usunięcia odpadów do 31.10.2019 r.. UMWŁ nie przeprowadził kontroli, do dnia zakończenia kontroli NIK (tj. do 30.07.2021 r.) postępowanie pozostaje w toku bez rozstrzygnięcia⁷¹;
- w przypadku wyrobiska Szczawin II - Urząd wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia, wezwał do zaniechania naruszeń w dniu 10.06.2019 r. i wyznaczył termin ich usunięcia - w trybie natychmiastowym, nie później niż do 31.07.2019 odpadów niebezpiecznych, a do 16.09.2019 pozostałych. UMWŁ nie przeprowadził kontroli, do dnia zakończenia kontroli NIK (tj. do 30.07.2021 r.) postępowanie pozostaje w toku bez rozstrzygnięcia⁷²;
- w przypadku wyrobiska Lewkówka I – Urząd wszczął postępowanie i wezwał do zaniechania naruszeń po trzech miesiącach od otrzymania od WIOŚ informacji o nieprawidłowościach - 18 lipca 2019 r., oraz wyznaczył termin ich usunięcia do 31.10.2019 r. W dniu 8.10.2019 r. wpłynął wniosek spółki o przedłużenie terminu na usunięcie odpadów do 30.11.2019 r.. Marszałek nie odniósł się do tego wniosku, nie podejmując żadnych czynności. 28.11.2019 r. spółka poinformowała o usunięciu odpadów i przekazała karty przekazania odpadów. UMWŁ nie przeprowadził kontroli do czasu jej zlecenia w czerwcu br. przez NIK⁷³, do dnia zakończenia kontroli NIK (tj. do 30.07.2021 r.) postępowanie pozostaje w toku bez rozstrzygnięcia;
- w przypadku wyrobiska Górki Duże V – Urząd otrzymał informację o nieprawidłowościach od WIOŚ 4.01.2019 r., a przedsiębiorcę wezwał do zaniechania naruszeń dopiero dnia 28.02.2020 r. (14 miesięcy po uzyskaniu informacji), wyznaczając termin usunięcia nielegalnych odpadów do 30.03.2020 r. UMWŁ nie przeprowadził kontroli do czasu jej zlecenia w czerwcu br. przez NIK⁷⁴, do dnia zakończenia kontroli NIK (tj. do 30.07.2021 r.) postępowanie pozostaje w toku bez rozstrzygnięcia;
- w sprawie wyrobiska Kuźnica Kaszewska I – Urząd otrzymał informację o nieprawidłowościach od WIOŚ w dniu 29.05.2019 r., a przedsiębiorcę wezwał do zaniechania naruszeń dopiero dnia 30.11.2020 r. (1,5 roku po uzyskaniu informacji). W dniu 21.12.2020 r. strona wystosowała pismo o umorzenie postępowania

⁷¹ 2.01.2020 r. WIOŚ poinformował, że przeprowadził kontrolę na wyrobisku i stwierdził usunięcie odpadów.

⁷² 21.05.2021 r. Urząd przeprowadził oględziny wyrobiska w związku z koniecznością wygaszenia decyzji. Stwierdzono odpady w niewielkich ilościach, nie były prowadzone prace rekultywacyjne.

⁷³ W trakcie kontroli zleconej przez NIK stwierdzono, że na terenie nie widać nielegalnie zgromadzonych odpadów.

⁷⁴ W trakcie kontroli zleconej przez NIK stwierdzono, że na terenie nie widać nielegalnie zgromadzonych odpadów.

i o wydłużenie terminu na usunięcie odpadów do 28.02.2021 r., na które Urząd nie udzielił odpowiedzi. UMWŁ nie przeprowadził kontroli do czasu jej zlecenia w czerwcu br. przez NIK⁷⁵, do dnia zakończenia kontroli NIK (tj. do 30.07.2021 r.) postępowanie pozostaje w toku bez rozstrzygnięcia.

Członek Zarządu wyjaśnił, że każdorazowo po uzyskaniu informacji na temat nieprawidłowości w zakresie gospodarki odpadami na terenach wyrobisk dokłada wszelkich starań, by realizować przewidziane prawem działania w ustawowych terminach. *Czas realizacji ww. spraw, jest pochodną ilości równolegle prowadzonych postępowań, ich dużym stopniem skomplikowania oraz możliwościami kadrowymi. Kolejnym czynnikiem wpływającym na sposób i czas realizacji spraw, jest znowelizowanie w 2018 r. ustawy o odpadach. Przejęcie dodatkowych obowiązków spowodowało konieczność zwiększenia etatów na stanowiska ds. gospodarki odpadami. Należy nadmienić, że przejście kompetencji od starostów do marszałka województwa nastąpiło bez pracowników, którzy dotychczas u starostów prowadzili te sprawy. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na terminowość prowadzonych postępowań były okoliczności związane z zagrożeniem epidemiologicznym, które miały miejsce w 2020 i 2021 r. Zachorowania pracowników, kwarantanny poszczególnych osób, bądź całego departamentu, również nie pozostawały bez wpływu na realizację zadań organu.*

(akta kontroli str. 453, 650-945, 1137-1141, 1257-1260)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania wobec posiadaczy odpadów naruszających wymogi zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości podejmowane były w sposób nierzetelny. Opieszałość w działaniach Marszałka stwierdzono w 50% badanych spraw. Czas po uzyskaniu wiedzy o nieprawidłowościach dotyczących wykorzystywania odpadów do rekultywacji do wezwania do zaniechania naruszeń wyniósł w dwóch przypadkach ponad rok, stwierdzono też przypadek dwuletniego zaniechania działań w przypadku braku informacji o wyeliminowaniu nieprawidłowości.

Przewlekłość prowadzonych postępowań skutkowałą cofnięciem zezwoleń jedynie w dwóch przypadkach, pomimo powtarzających się naruszeń w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów stwierdzonych również u innych podmiotów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru w zakresie wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów przez podmioty, które uzyskały wydane przez Marszałka zezwolenia.
2. Niezwłoczne podejmowanie działań w przypadkach otrzymania informacji lub stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów.

⁷⁵ kontrola nie doszła do skutku wobec niestawienia się strony

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 Łodzi. 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.

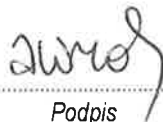
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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.

Łódź, dnia 30 lipca 2021 r.

Kontroler
Anna Wrona
gł. specjalista kontroli państwowej



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora
Piotr Walczak



Podpis