



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.012.03.2021

Pan
Andrzej Długolecki
Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi
ul. Lipowa 16
90-743 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	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi ¹ , ul. Lipowa 16, 90-743 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Długolecki, Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ² od 1 lipca 2021 r. W okresie od 21 stycznia 2008 r. do 9 czerwca 2021 r. funkcję tę pełnił Pan Piotr Maks.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. 2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Izabella Śpiewak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/72/2021 z dnia 4 maja 2021 r. Anna Wrona, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/74/2021 z dnia 5 maja 2021 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-3, 527-528, 1390)

¹ Dalej: Inspektorat lub WIOŚ.

² Dalej: Inspektor lub ŁWIOŚ.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 (I kwartał) Inspektor rzetelnie sprawował nadzór nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji wyrobisk. W planach kontroli uwzględnił łącznie 15 kontroli w przedmiotowym zakresie, które – z jednym wyjątkiem - zrealizował. Przeprowadził również 26 kontroli na wniosek organów wydających zezwolenia na przetwarzanie odpadów, a także 69 kontroli interwencyjnych, m.in. w związku z napływającymi zgłoszeniami nielegalnego wykorzystywania odpadów na wyrobiskach oraz nieprzestrzegania warunków określonych w zezwoleniach. Kontrole te prowadzone były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵ oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁶, a także z zachowaniem zasad i procedur wprowadzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ). W przypadku stwierdzenia naruszeń podejmowane były odpowiednie działania nakazujące ich usunięcie oraz wydawane stosowne decyzje wobec podmiotów nielegalnie gospodarujących odpadami. W związku z prowadzonymi kontrolami ŁWIOŚ podejmował współpracę z właściwymi organami i instytucjami, przekazując im informacje o ujawnionych nieprawidłowościach. Stwierdzono natomiast przypadki naruszenia postanowień ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ w sytuacjach niezakończonych wniosków o przeprowadzenie interwencji w terminie określonym w art. 244 § 1 tej ustawy, poprzez nieprzekazanie zawiadomienia o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku i/lub o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.

ŁWIOŚ wymierzał w badanym okresie administracyjne kary pieniężne w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów na cele rekultywacji gruntów. Podejmował również działania mające na celu wyegzekwowanie należności od wszystkich dłużników zalegających z zapłatą tych kar, chociaż nieterminowo przesłał do nich siedem spośród 17 wystawionych upomnień.

Inspektor kierował do prokuratury stosowne zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w związku ze stwierdzeniem nielegalnego deponowania odpadów na wyrobiskach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W badanym okresie w planach kontroli WIOŚ uwzględniono 16 kontroli w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji (w tym: pięć w 2017 r., trzy w 2018 r., siedem w 2019 r. oraz jedną w 2020 r.). Większość z podmiotów ujętych

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

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 995, ze zm., dalej: *ustawa o IOŚ*.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, dalej: *ustawa Prawo Przedsiębiorców*.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: *Kpa*.

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

w tych planach (12) zaliczona została do IV kategorii ryzyka⁹; pozostałe zaliczono do kategorii V (dwa podmioty) i III (jeden podmiot), a jednemu nie przypisano kategorii (kontrola pierwszorazowa).

Powyższe kontrole stanowiły 0,4% wszystkich kontroli zaplanowanych przez ŁWIOŚ we wskazanym okresie (2712¹⁰).

(dowód: akta kontroli str. 4-165, 529-530)

ŁWIOŚ zrealizował łącznie 110 kontroli (15 planowych i 95 pozaplanowych¹¹) obejmujących przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, w tym:

- w 2016 r. – dziewięć pozaplanowych;
- w 2017 r. – 13 kontroli, w tym pięć planowych i osiem pozaplanowych;
- w 2018 r. – 21 kontroli, w tym trzy planowe i 18 pozaplanowych;
- w 2019 r. – 40 kontroli, w tym sześć planowych i 34 pozaplanowe;
- w 2020 r. – 26 kontroli, w tym jedną planową i 25 pozaplanowych;
- w I kw. 2021 r. – jedną pozaplanową¹².

Spośród 95 kontroli pozaplanowych, 26 podjęto na wniosek Marszałka Województwa Łódzkiego (dalej: „MWŁ”), pięć na wniosek starostów, 20 na wniosek wójta/burmistrza/prezydenta miasta, a 33 na wniosek innych organów¹³.

Pracownicy Inspektoratu stwierdzili nieprawidłowości w przypadku 59 kontroli (tj. 53,6% wszystkich zrealizowanych w badanym okresie), w tym dziewięciu planowych i 50 pozaplanowych.

(dowód: akta kontroli str. 166-273, 529-530)

W sprawie przyczyn niewykonania w 2019 r. jednej z zaplanowanych kontroli, Dyrektor WIOŚ wyjaśnił, że w roku tym wystąpiło nasilenie interwencji z zakresu nielegalnej gospodarki odpadami, w tym przetwarzanymi w wyrobiskach. Dlatego jako priorytetowe uznano interwencje w sprawach o większym potencjalnie stopniu ryzyka zagrożenia dla środowiska (m.in. deponowanie odpadów niebezpiecznych). Z uwagi na fakt, iż w przedmiotowej sprawie gospodarka odpadami dotyczyła odpadów inne niż niebezpieczne, a ponadto do końca 2019 r. MWŁ nie przekazał do WIOŚ zezwolenia na przetwarzanie odpadów (pomimo takiej prośby skierowanej pismem z dnia 19 grudnia 2018 r.), koniecznego dla zapewnienia zrealizowania celów kontroli, podjęto decyzję o przesunięciu tej kontroli na rok 2020 (ostatecznie zrealizowano ją w III kwartale 2020 r.).

(dowód: akta kontroli str. 499-503)

1.2. W badanym okresie ŁWIOŚ przeprowadził 26 kontroli¹⁴ w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach (w tym dwie w 2018 r., 12 w 2019 r., 11 w 2020 r. oraz jedną w I kw. 2021 r.), udokumentowanych stosownymi protokołami. W wyniku tych kontroli wydano 23 postanowienia o spełnianiu wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, a w trzech przypadkach negatywnie zaopiniowano spełnienie tych wymagań. Nie wystąpiły przypadki odmowy przez ŁWIOŚ przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 41a ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 274-284, 1385-1387)

⁹ Zgodnie z wprowadzonymi przez GIOŚ procedurami kontrolnymi, zakłady należące do poszczególnych podmiotów kontrolowanych podzielone zostały na pięć umownych kategorii ryzyka wpływu na środowisko (od I - najwyższej do V - najniższej). Częstotliwość kontroli zakładu uzależniona została od kategorii ryzyka.

¹⁰ 514 w 2018 r., po 500 w latach 2017 i 2018, 415 w 2019 r., 364 w 2020 r. i 419 w 2021 r.

¹¹ W tym 69 kontroli interwencyjnych i 26 kontroli w trybie art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.), dalej: *ustawa o odpadach*.

¹² Dodatkowo w I kwartale 2021 r. wszczęto pięć kontroli pozaplanowych, które w tym okresie nie zostały zakończone.

¹³ Kontrole prowadzone były również na wniosek osób fizycznych. Niektóre kontrole podjęte były w związku z kilkoma zgłoszeniami, zaś niektóre zgłoszenia skutkowały podjęciem więcej niż jednej kontroli.

¹⁴ Wszystkie kontrole przeprowadzono na wniosek MWŁ. W badanym okresie nie wpływały do WIOŚ wnioski starostów w przedmiotowym zakresie.

W latach 2016-2021 (I kwartał) do Inspektoratu wpłynęły 93 decyzje właściwych organów – MWŁ (86) i starostów (7) - w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, a także trzy decyzje MWŁ w sprawie cofnięcia zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 494-498)

Analiza dokumentacji dotyczącej 10 kontroli, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w tym siedmiu zakończonych wydaniem postanowienia o spełnieniu wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska oraz trzech negatywnie opiniujących spełnienie tych wymagań ustalono, że:

- w dziewięciu przypadkach kontrola przeprowadzona została na wniosek MWŁ, złożony w związku z postępowaniem o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub zmianę decyzji dotyczącej takiego zezwolenia; kontrole te zostały wszczęte w okresie od jednego do 62 dni od daty wpływu wniosku MWŁ (średnio po upływie 23 dni); w jednym przypadku wniosek MWŁ złożony został w okresie prowadzonej już przez WIOŚ kontroli interwencyjnej¹⁵, w związku ze zgłoszeniem wywozu odpadów na teren wyrobiska (Szczukwin III);
- wszystkie kontrole przeprowadzone zostały przy udziale przedstawiciela organu¹⁶ (pracownika Departamentu Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego); w kontroli wyrobiska Szczukwin III uczestniczyli dodatkowo przedstawiciele Policji;
- w trakcie wszystkich kontroli analizowano zgromadzoną dokumentację, w tym udzielone przedsiębiorcom koncesje, wydane zezwolenia (m.in. decyzje MWŁ na przetwarzanie odpadów, decyzje starostów ustalające kierunek rekultywacji wyrobiska), wypisy z rejestru gruntów, wydruki z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- w trakcie wszystkich kontroli przeprowadzone zostały oględziny terenu zdegradowanego/wyrobiska;
- w toku jednej kontroli (Szczukwin III) wykonano dodatkowo 15 odkrywek ziemnych przy użyciu koparki, a także pobrano cztery próbki odpadów wydobytych z odkrywek ziemnych oraz próbkę ścieków z zastoiska;
- w siedmiu przypadkach kontrole nie wykazały naruszeń, natomiast w trzech (w których następnie wydano postanowienia o negatywnym zaopiniowaniu spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska) ujawniono kolejno:
 - deponowanie na wyrobisku „Ignacew IV-Pole A” odpadów mas ziemnych/gruzu w trakcie rozpoczętej rekultywacji wyrobiska, bez uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
 - zadrzewienie i zakrzewienie powierzchni wyrobiska, tj. okoliczności stanowiące przeszkodę do prowadzenia odzysku odpadów w procesie R5 (w uzasadnieniu postanowienia wskazano, że wniosek przedsiębiorcy określał, iż przed przystąpieniem do rekultywacji wyrobiska poprzez przetwarzanie odpadów, będą usunięte dziko rosnące drzewa i krzewy; kontrola WIOŚ wykazała, że powierzchnia wyrobiska w dalszym ciągu porośnięta była drzewami i krzewami; zgodnie z zał. nr 1 do ustawy o odpadach, R5 to proces odzysku odpadów polegający na recyklingu lub odzysku innych materiałów nieorganicznych);

¹⁵ Kontrola WIOŚ prowadzona była w okresie od 14 marca do 20 września 2019 r., wniosek MWŁ wpłynął do WIOŚ 6 czerwca 2019 r.

¹⁶ W przypadku kontroli wyrobiska Szczukwin III, przedstawiciel MWŁ wziął udział w czynnościach kontrolnych w dniu 14 czerwca 2019 r.

- w przypadku wyrobiska Szczukwin III - gospodarowanie w 2018 r. odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem¹⁷, tj. deponowanie w wyrobisku odpadów niedopuszczonych decyzją MWŁ, a w okresie po utracie ważności ww. zezwolenia, kontynuowanie przetwarzania odpadów na terenie wyrobiska (stwierdzono m.in. składowanie odpadów: gruzu betonowego i ceglanego, metali, mas ziemnych, betonu, tworzyw sztucznych, szkła i drewna – w większości niedozwolonych do przetworzenia); w uzasadnieniu postanowienia o negatywnym zaopiniowaniu spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska powołano się na powyższe nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli interwencyjnej;
 - w dwóch przypadkach postanowienia ŁWIOŚ wydane zostały w dniu zakończenia kontroli, w siedmiu przypadkach - w terminie od jednego do 11 dni od przeprowadzenia kontroli, zaś w jednym (wyrobisko Szczukwin III) – po upływie 32 dni od zakończenia kontroli;
 - w przypadku wyrobiska „Ignacew IV-Pole A”¹⁸, ŁWIOŚ wydał w dniu 23 września 2019 r. zarządzenie pokontrolne, aby bezzwłocznie zaprzestać przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji, zaś decyzjami z dnia 8 października 2019 r. i 10 stycznia 2020 r. ŁWIOŚ odpowiednio wymierzył spółce administracyjną karę pieniężną w wysokości 150.000 zł za przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia oraz wstrzymał działalność spółki w zakresie przetwarzania odpadów bez wymaganego zezwolenia. W dniu 9 lipca 2020 r. WIOŚ przeprowadził na terenie wyrobiska - w trybie art. 10b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁹ - kolejną kontrolę, która wykazała zaprzestanie przetwarzania odpadów;
 - w odniesieniu do wyrobiska Szczukwin III, ŁWIOŚ wydał w dniu 24 października 2019 r. zarządzenie pokontrolne, aby bezzwłocznie zaprzestać przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji, zaś decyzją z dnia 5 października 2020 r. ŁWIOŚ wstrzymał działalność w zakresie przetwarzania odpadów (polegającą na wypełnianiu odpadami wyrobiska) bez wymaganego zezwolenia. Dodatkowo, 25 października 2019 r. Inspektor wszczął dwa postępowania w sprawie wymierzenia spółce administracyjnych kar pieniężnych za gospodarowanie odpadami w zakresie przetwarzania odpadów niezgodnie z posiadanym zezwoleniem oraz przetwarzania odpadów bez wymaganego zezwolenia. Decyzje wymierzające kary w wysokościach odpowiednio 200 tys. zł i 180 tys. zł zostały wydane w dniach 18 maja i 28 czerwca 2021 r.
- W sprawie przyczyn wydania dwóch powyższych decyzji po upływie ponad półtora roku od wszczęcia postępowań w sprawie wymierzenia kar pieniężnych, Dyrektor WIOŚ wyjaśnił, że spowodowane to było zbyt małą obsadą kadrową działu inspekcji w latach 2019-2020 w stosunku do nakładanych zadań, wzrastającą liczbą interwencji oraz stanem epidemii.

(dowód: akta kontroli str. 285-431, 1366-1384)

1.3. W WIOŚ stosowane były procedury kontroli w ramach Informatycznego Systemu Kontroli, wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 r. przez GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 432-474)

Na przykładzie 10 losowo wybranych kontroli²⁰ w zakresie wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów (prowadzonych na podstawie art. 9 ustawy o IOŚ), ustalono co następuje:

¹⁷ Kontrola przeprowadzona została w okresie 14 marca – 20 września 2019 r.; przedsiębiorca posiadał obowiązujące do 1 stycznia 2019 r. zezwolenie MWŁ na przetwarzania odpadów.

¹⁸ Kontrola WIOŚ przeprowadzona w okresie 31 lipca – 12 września 2019 r.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 995 ze zm.

²⁰ Kontrole dotyczyły wyrobisk: obręb Przesiadłów (2020 r.), Łaznowska Wola V (2019-2020), Kaszewy (2017 r.), Rozworzyn-Brzeziny – pole II (2019 r.), Górki Duże V (2016 r.), Wola Będkowska I i Wola Będkowska II

- dwie kontrole ujęte były w planach kontroli WIOŚ, natomiast pozostałych osiem podjęto poza planem – były to kontrole interwencyjne związane z telefonicznymi lub pisemnymi zgłoszeniami/wnioskami innych organów/instytucji (m.in. Policji, Straży Miejskiej, jednostek samorządu terytorialnego²¹, Okręgowego Urzędu Górniczego) co do incydentów bądź podejrzeń nielegalnego deponowania odpadów na wyrobiskach;
- z każdej kontroli sporządzono protokół dokumentujący podjęte w jej toku działania;
- w sześciu kontrolach interwencyjnych uczestniczyli – na podstawie art. 10a ustawy o IOŚ - przedstawiciele innych organów/instytucji (Policji, jednostek samorządu terytorialnego i Inspekcji Transportu Drogowego), a w jednej kontroli – dodatkowo pracownik firmy wykonującej badania laboratoryjne (na podstawie art. 9 ust. 2a ww. ustawy);
- w toku każdej kontroli przeprowadzone zostały oględziny (w niektórych przypadkach kilkakrotnie) potwierdzone stosownym protokołem wraz z dokumentacją fotograficzną;
- w każdej z sześciu kontroli podmiotów posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów (tj. dwóch kontroli planowych i czterech interwencyjnych) sprawdzano zgodność przetwarzania odpadów z decyzjami wydanymi przez MWŁ i starostów – w tym celu analizie poddawano dostępną dokumentację (poza ww. decyzjami, m.in. dokumenty potwierdzające prawo własności działek, na których zlokalizowane były wyrobiska, ewidencję odpadów, dokumenty przewozowe odpadów, wydruki z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej), którą porównywano z wynikami oględzin;
- spośród powyższych sześciu kontroli, w jednym przypadku sprawdzano wykonanie zabezpieczeń przed szkodliwym oddziaływaniem odpadów objętych zezwoleniem na przetwarzanie – w tym celu przeanalizowano wyniki badań monitoringowych wód podziemnych wykonanych na zlecenie kontrolowanego podmiotu²² przed i po przystąpieniu do wypełnienia wyrobiska odpadami o kodach: ex 10 01 01, ex 10 01 02, ex 10 01 80, ex 10 01 82; w pozostałych pięciu przypadkach w zezwoleniach nie określono zabezpieczeń przed szkodliwym oddziaływaniem odpadów;
- w toku każdej z 10 analizowanych kontroli dokonano identyfikacji granic obszaru, na którym przetwarzano odpady – za pomocą: pomiarów GPS, pogładowej mapy terenu, Geoportalu (po trzy przypadki) oraz wypisu z rejestru gruntów (jedna kontrola);
- w toku dwóch kontroli interwencyjnych pobrano próbki odpadów do badań laboratoryjnych²³;
- w toku czterech kontroli interwencyjnych wykorzystano sprzęt specjalistyczny - oprócz urządzeń GPS (trzy przypadki), w toku dwóch kontroli dokonano odkrywek ziemnych przy użyciu koparko-ladowarek udostępnionych przez jednostki samorządu terytorialnego, a w jednej dodatkowo wykonano odwierty mechaniczną wiertnicą;
- każda z ośmiu kontroli interwencyjnych potwierdziła zgłoszone nieprawidłowości, w tym w zakresie przetwarzania odpadów bez wymaganego zezwolenia (pięć przypadków) lub niezgodnie z posiadanym zezwoleniem (dwa przypadki) oraz zbierania odpadów bez wymaganego zezwolenia (jeden przypadek);

(2018 r.), Jasionka (2020 r.), Szczawin II (2018 r.), Dąbrówka Strumiany V i Szczawin II (2021 r.) oraz Kuźnica Kaszewska I (2019 r.).

²¹ Wójt gminy – dwie kontrole, starosta - jedna kontrola.

²² Wyrobisko zlokalizowane było w bezpośrednim sąsiedztwie składowiska odpadów.

²³ Analiza próbek odbywała się w laboratoriach firm zewnętrznych.

- pozostałe naruszenia (stwierdzone również w kontrolach planowych) dotyczyły m.in. braku wykonania analiz gleby i ziemi przyjmowanej do przetwarzania w ramach rekultywacji wyrobiska (dwa przypadki), nierzetelnie prowadzonej ewidencji odpadów (cztery przypadki), składowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym (jeden przypadek) oraz transportu odpadów bez wymaganego wpisu do rejestru prowadzonego przez MWŁ (jeden przypadek);
- w wyniku analizowanych kontroli:
 - w pięciu przypadkach wydane zostały zarządzenia pokontrolne z nakazami usunięcia stwierdzonych naruszeń;
 - w odniesieniu do trzech podmiotów ŁWIOŚ wydał decyzje o natychmiastowym wstrzymaniu działalności w zakresie przetwarzania odpadów, przy czym w dwóch przypadkach dokonał tego na podstawie art. 32 ust. 1a²⁴ ustawy o odpadach, po zakończeniu kontroli, zaś w jednym przypadku – na podstawie art. 12 ust. 4 pkt 1 ustawy o IOŚ, w toku kontroli; w pozostałych pięciu przypadkach, w których stwierdzono przetwarzanie lub zbieranie odpadów bez zezwolenia lub niezgodnie z zezwoleniem, decyzje takie nie zostały wydane z uwagi na: nieobowiązywanie art. 32 ust. 1a i 1b ustawy o odpadach²⁵ (trzy kontrole), zaprzestanie wykonywania działalności przez przedsiębiorcę w trakcie kontroli prowadzonej przez WIOŚ (jeden przypadek) oraz wydanie takiej decyzji w wyniku wcześniejszej kontroli u przedsiębiorcy i toczący się proces rozpatrywania przez GIOŚ odwołania od tej decyzji (jeden przypadek); ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Inspektoratu, (...) *WIOŚ nie znalazł dowodów umożliwiających obronę ewentualnie wydanej decyzji w trybie art. 12 IOŚ (naruszenia dotyczyły przede wszystkim gospodarki odpadami innymi niż niebezpieczne, zdarzenia te nie powtarzały się, w większości przypadków nie kierowano wniosków w trybie art. 183 kk), dlatego miarkując karę dla pomiotu, zastosowano inne środki sankcyjne niż wstrzymanie w trybie art. 12 IOŚ, przede wszystkim w postaci kar administracyjnych wymierzanych w oparciu o ustawę o odpadach;*
 - wobec pięciu podmiotów ŁWIOŚ wydał łącznie sześć decyzji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej (w wysokości od 2 tys. zł do 200 tys. zł) za: przetwarzanie odpadów bez zezwolenia lub niezgodnie z zezwoleniem (cztery decyzje), zbieranie odpadów (jedna decyzja), niedokonanie - jako podmiot prowadzący transport odpadów - wpisu do rejestru prowadzonego przez MWŁ (jedna decyzja); w odniesieniu do kontroli zakończonej w maju 2021 r. Dyrektor WIOŚ zapowiedział wszczęcie postępowania w sprawie wymierzenia takiej kary; w jednym przypadku ŁWIOŚ wydał decyzję o odstąpieniu od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej oraz udzieleniu pouczenia o konieczności zgodnego z prawem postępowania z wytworzonymi odpadami, zaś w wyniku jednej kontroli decyzja o wymierzeniu kary nie została wydana z uwagi na toczący się proces rozpatrywania przez GIOŚ odwołania od takiej decyzji wydanej w wyniku wcześniejszej kontroli u przedsiębiorcy;
 - w odniesieniu do dwóch podmiotów MWŁ wszczął postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w jednym przypadku skutkujące wydaniem stosownej decyzji (drugie postępowanie pozostawało w toku);

²⁴ Przepis wszedł w życie 5 września 2018 r., nie obowiązywał w okresie prowadzenia trzech kontroli, w których stwierdzono przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia lub niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

²⁵ Przepis obowiązujący od 5 września 2018 r.

- dwa podmioty zostały wezwane przez MWŁ do zaniechania naruszeń i usunięcia, w wyznaczonym terminie, odpadów nielegalnie zdeponowanych;
 - w jednym przypadku wójt gminy wydał decyzję nakazującą przedsiębiorcy usunięcie odpadów w wyznaczonym terminie;
- wszystkie kontrole przeprowadzone zostały przez WIOŚ zgodnie z przepisami ustawy o IOŚ oraz ustawy Prawo przedsiębiorców, a także z zachowaniem zasad i procedur wprowadzonych przez GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 531-536, 640-1037)

Spośród łącznie 115 kontroli realizowanych w latach 2016-2021 (I kwartał)²⁶:

- podczas 25 kontroli (22%) dokonano poboru próbek odpadów wykorzystywanych do rekultywacji w celu ustalenia ich zgodności z odpadami wykazanymi w zezwoleniu na przetwarzanie;
- w toku 85 kontroli (74%) wykorzystano sprzęt specjalistyczny, w tym m.in.: koparkę (wynajmowaną na zlecenie WIOŚ lub użyczaną przez jednostki samorządu terytorialnego), mobilną wiertnicę mechaniczną (własność GIOŚ), GPS, aparat fotograficzny, dalmierz, wysokościomierz (urządzenia będące własnością WIOŚ);
- w czterech przypadkach (3%) kontrole przeprowadzono z udziałem osób dysponujących specjalistyczną wiedzą, niebędących pracownikami IOŚ – funkcjonariuszy Policji (trzy przypadki), przedstawicieli Prokuratury (jeden przypadek), pracowników Powiatowej Inspekcji Sanitarnej (jeden przypadek) oraz próbobiorcy z laboratorium badawczego²⁷ (jeden przypadek).

(dowód: akta kontroli str. 475-482, 1365, 1388-1389)

1.4. W latach 2016-2021 (I kwartał) ŁWIOŚ przekazał do innych organów/urzędów/institucji²⁸ łącznie 111 informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach dotyczących wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych (wyrobisk). Zgłaszane nieprawidłowości dotyczyły głównie: gospodarowania odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, nielegalnego deponowania odpadów na wyrobiskach, magazynowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym, zbierania odpadów bez wymaganego zezwolenia, nieprowadzenia ewidencji wytwarzanych odpadów.

W kontrolowanym okresie Inspektor otrzymał od innych organów/institucji 133 informacje o nieprawidłowościach w przedmiotowym zakresie. W 80 przypadkach podjęte zostały czynności kontrolne/ogłędziny/rozpoznanie w terenie, w pozostałych zaś m.in. przekazywano ustalenia wcześniej prowadzonych kontroli, dokumentację pokontrolną bądź informacje wynikające z posiadanych przez WIOŚ dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 540-563)

Na przykładzie 10 kontroli wybranych do analizy w ramach pkt 1.3. niniejszego wystąpienia ustalono, że w ramach realizacji obowiązków wynikających z art. 2 ust. 1 pkt 17 oraz z art. 17 ustawy IOŚ, poza rozpatrywaniem zgłoszeń i wniosków o przeprowadzenie kontroli oraz uczestnictwem przedstawicieli tych instytucji w czynnościach kontrolnych, Inspektor podjął m.in. następujące działania:

- po przeprowadzeniu wszystkich ośmiu kontroli pozaplanowych przekazał wnioskującym o podjęcie interwencji informacje o ustaleniach kontroli;

²⁶ W tym 110 zakończonych oraz pięciu wszczętych w I kwartale 2021 r.

²⁷ Laboratorium z siedzibą w Legionowie, akredytowane przez Polskie Centrum Akredytacji.

²⁸ Organy/urzędy jednostek samorządu terytorialnego, Prokuratura, Policja, sądy rejonowe, urzędy skarbowe, Okręgowy Urząd Górniczy w Kielcach, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Łodzi, Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Łodzi, GIOŚ, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Łodzi, inne Inspektoraty Ochrony Środowiska,

- w ramach trzech kontroli²⁹, na prośbę organów ścigania (Policja, Prokuratura), w związku z prowadzonymi przez nie postępowaniami karnymi wobec właścicieli wyrobisk, przekazywał informacje o podejmowanych działaniach i ustaleniach kontroli, a także żadaną dokumentację (m.in. protokoły oględzin, wyniki badań laboratoryjnych odpadów); w jednym przypadku³⁰ dodatkowo przekazywał do właściwego Sądu Rejonowego informacje co do uprawomocnienia się decyzji o wstrzymaniu działalności;
- w sześciu przypadkach³¹ przekazał informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli organom jednostek samorządu terytorialnego, innym Inspektoratom Ochrony Środowiska³², właściwemu urzędowi skarbowemu³³;
- w jednym przypadku³⁴ skierował do Prokuratury Rejonowej zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa polegającego na nielegalnym deponowaniu odpadów;
- w każdym z dwóch przypadków stwierdzenia naruszenia obowiązującego zezwolenia³⁵ zwrócił się z wnioskiem do UMWL o zastosowanie procedury wynikającej z art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, tj. wezwanie podmiotu do niezwłocznego zaniechania naruszeń i wyznaczenia terminu usunięcia nieprawidłowości,
- w jednym przypadku³⁶ zwrócił się z wnioskiem do właściwego urzędu gminy o przeprowadzenie w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach czynności celem wydania decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie ich z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej powyższych kontroli nie stwierdzono przypadków zaniechania przez ŁWIOŚ powiadomienia właściwych organów o ujawnionych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 640-1037)

1.5. W okresie objętym kontrolą do WIOŚ wpłynęło łącznie 108 skarg/wniosków o interwencję w zakresie przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów (19 w 2016 r., 11 w 2017 r., 27 w 2018 r., 28 w 2019 r., 21 w 2020 r. i dwie w I kwartale 2021 r.). Zgłoszenia te dotyczyły:

- tzw. nielegalnego składowania odpadów (dzikich wysypisk) – siedem przypadków,
- nielegalnego wykorzystywania (przywozu) odpadów na takich terenach jak wyrobiska i grunty zdegradowane – 49 przypadków,
- nieprzestrzegania warunków określonych w decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych – 54 przypadki³⁷.

Powyższe skargi/wnioski zgłoszone były przez: organy/urzędy administracji rządowej (10) i samorządowej (39), Policję (15), Straż Miejską (2), posłów (3), osoby fizyczne (24) i przedsiębiorców (2), zaś w 13 przypadkach były to anonimowe zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 483-491)

²⁹ Kontrole dotyczące wyrobisk: Łaznowska Wola V (2019-2020), Wola Będkowska I i Wola Będkowska II (2018 r.) oraz Kuźnica Kaszewska I (2019 r.).

³⁰ Kontrola dot. wyrobiska Kuźnica Kaszewska I (2019 r.).

³¹ Kontrole dotyczące wyrobisk: Kaszewy (2017 r.), Wola Będkowska I i Wola Będkowska II (2018 r.), Jasionka (2020 r.), Szczawin II (2018 r.), Dąbrówka Strumiany V i Szczawin II (2021 r.) oraz Kuźnica Kaszewska I (2019 r.).

³² W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości dot. firm transportujących odpady posiadających siedziby na obszarze działania innych IOŚ.

³³ Kontrola dot. wyrobisk Dąbrówka Strumiany V i Szczawin II (2021 r.) – przekazanie informacji o przetwarzaniu przez przedsiębiorcę odpadów pomimo zawieszenia działalności.

³⁴ Kontrola dot. wyrobiska Kuźnica Kaszewska I (2019 r.).

³⁵ Kontrole dot. wyrobiska Szczawin II (2018 r.) oraz Kuźnica Kaszewska I (2019 r.).

³⁶ Kontrola dot. wyrobiska Szczawin II (2018 r.).

³⁷ Dwa wnioski dotyczyły zarówno nielegalnego wykorzystywania (przywozu) odpadów, jak i nieprzestrzegania warunków określonych w decyzjach.

W odniesieniu do 82 otrzymanych wniosków WIOŚ przeprowadził 69 kontroli³⁸, natomiast w pozostałych 26 przypadkach nie podjęto czynności kontrolnych, a zgłaszającym udzielono odpowiedzi na podstawie ustaleń wcześniejszych kontroli lub zgromadzonej dokumentacji, bądź też poinformowano ich o przekazaniu sprawy według właściwości do innych organów.

Po zakończeniu 28 kontroli interwencyjnych, WIOŚ przeprowadził u przedsiębiorców ponowne kontrole związane z kolejnymi wnioskami o interwencję (27) bądź postępowaniem prowadzonym przez prokuraturę (1), zaś po trzech kontrolach - oględziny na podstawie art. 10b ustawy o IOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 515-526, 1391-1401)

Na próbie 10 wniosków o interwencję³⁹, jakie wpłynęły do WIOŚ w badanym okresie, przeanalizowano sposób ich rozpatrzenia oraz prawidłowość stosowania przepisów Kpa (Działu VIII Skargi i wnioski) w zakresie załatwiania wniosków. W wyniku tej analizy ustalono co następuje:

- wnioski związane były z podejrzeniem nielegalnego deponowania odpadów na wyrobiskach (zgłaszający sygnalizowali m.in. wzmożony dowóz odpadów oraz zasypywanie kopalni piasku i żwiru odpadami niewiadomego pochodzenia);
- w związku z dziewięcioma zgłoszeniami ŁWIOŚ podjął łącznie 10 kontroli⁴⁰ (w terminie od czterech do 239 dni od daty zgłoszenia⁴¹), zaś w jednym przypadku kontrola była już w toku;
- jeden wniosek rozpatrzony został w terminie określonym w art. 244 § 1 Kpa; w pozostałych przypadkach termin ten był przedłużony, przy czym:
 - trzech wnioskodawców poinformowano we wskazanym wyżej terminie o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku;
 - w trzech przypadkach zgłaszającym nie przekazano takich informacji;
 - w kolejnych trzech przypadkach poinformowano wnioskodawców o podjętych czynnościach, nie wskazując jednak przewidywanego terminu załatwienia wniosku;
- każdego wnioskodawcę zawiadomiono o sposobie załatwienia wniosku, przy czym w jednym przypadku informację tę przekazano dopiero po upływie ponad 10 miesięcy od zakończenia czynności kontrolnych;
- naruszenia związane z gospodarowaniem odpadami bez zezwolenia lub niezgodnie z posiadanym zezwoleniem ŁWIOŚ stwierdził w toku siedmiu z 10 przeprowadzonych kontroli⁴² (wobec każdego z tych przedsiębiorców wydana została decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej, a w każdym z trzech przypadków stwierdzenia przetwarzania odpadów bez zezwolenia – dodatkowo decyzje o wstrzymaniu działalności); pozostałe naruszenia związane były m.in. z nieprowadzeniem bądź nierzetelnym prowadzeniem ewidencji odpadów, transportem odpadów bez wymaganego wpisu do rejestru prowadzonego przez MWŁ oraz nieprowadzeniem wizyjnego systemu kontroli w miejscach magazynowania odpadów przed ich przetworzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1347)

³⁸ Niektóre kontrole przeprowadzone zostały w związku z kilkoma zgłoszeniami dot. tego samego wyrobiska.

³⁹ Wnioski: z 26.03.2020 r. dot. wyrobiska Małków, z 1.04.2016 r. dot. wyrobiska Wola Zaradzyńska I, z 21.09.2016 r. dot. wyrobiska Dąbrówka Strumiany IV, z 9.03.2020 r. dot. wyrobiska Jasionka, z 30.05.2019 r. dot. wyrobiska Zalesie VIII, z 8.01.2019 r. dot. wyrobiska Tresta Wesola IV, z 12.02.2019 r. dot. wyrobisk Górki Duże i Szczukwin, z 10.06.2020 r. dot. wyrobiska Jasionka, z 16.01.2019 r. dot. wyrobiska Wola Zaradzyńska I oraz z 1.02.2018 r. dot. wyrobiska Dąbrówka Strumiany IV.

⁴⁰ W jednym przypadku przeprowadzono dwie kontrole (w dwóch lokalizacjach).

⁴¹ Kontrole podjęto po upływie: czterech, sześciu, 13, 27, 30, 46, 49, 89, 128 i 239 dni. W przypadku kontroli podjętej po upływie 89 dni od zgłoszenia przez Policję wniosku o podjęcie interwencji, w dniu zgłoszenia pracownicy WIOŚ przeprowadzili oględziny na wyrobisku, wspólnie z funkcjonariuszami Policji.

⁴² W tym dwa przypadki gospodarowania odpadami bez zezwolenia oraz pięć przypadków - niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

Wyjaśniając przyczyny podjęcia sześciu spośród 10 analizowanych kontroli interwencyjnych dopiero po upływie od 30 do 239 dni od daty zgłoszenia wniosku o przeprowadzenie interwencji, ŁWIOŚ podał, iż w dwóch przypadkach (wyrobiska Małków i Jasionka) przedłużenie rozpoczęcia kontroli związane było z wystąpieniem stanu epidemii COVID-19. Niemniej jednak, niezależnie od tej sytuacji, na przedłużenie terminu, w jakim są wykonywane kontrole interwencyjne, mają przede wszystkim wpływ takie okoliczności jak:

- ilość interwencji kierowanych do Inspektoratu (2016 r. – 1154, 2017 r. – 653, 2018 r. -1034, 2019 r. - 1126, 2020 r. – 1247);
- zasoby kadrowe (zostały zwiększone dopiero w 2019/2020 r.) – w przypadku kontroli w wyrobiskach przede wszystkim istotna jest wiedza i doświadczenie inspektora prowadzącego, specjalizującego się w gospodarce odpadami. Dlatego do tego typu kontroli kierowana była jedynie część inspektorów pracujących w WIOŚ;
- czynniki atmosferyczne zimą – duże opady śniegu wielokrotnie uniemożliwiają przeprowadzenie czynności w wyrobiskach.

Powyższe czynniki miały wpływ na termin rozpoczęcia kontroli wyrobisk Wola Zaradzyńska I oraz Dąbrówka Strumiany IV.

Odnosnie najpóźniej rozpoczętej kontroli wyrobiska Górki Duże (po 239 dniach), ŁWIOŚ wyjaśnił, że kontrola ta zależna była od ustaleń kontroli drugiego wyrobiska, którego dotyczył wniosek (Szczukwin – kontrola rozpoczęta po 30 dniach od wpływu wniosku), dlatego rozpoczęcie drugiej z kontroli nastąpiło po zakończeniu pierwszej⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1043, 1402-1403)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Analiza 10 wniosków o interwencję, jakie wpłynęły do WIOŚ w badanym okresie wykazała, że w sytuacji niezakończonych w terminie określonym w art. 244 § 1 Kpa, wbrew wymogom art. 245 tej ustawy, w trzech przypadkach⁴⁴ zgłaszającym nie przekazano zawiadomienia o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, a w kolejnych trzech⁴⁵ – nie poinformowano o przewidywanym terminie załatwienia wniosku. Dodatkowo, w jednym przypadku⁴⁶ informację o sposobie załatwienia wniosku przekazano zgłaszającemu dopiero po upływie ponad 10 miesięcy (czynności kontrolne zakończono 9 lipca 2020 r., zaś pismo do wnioskodawcy skierowano 27 maja 2021 r.).

Dyrektor WIOŚ wyjaśnił powyższe niedopatrzeniem pracowników; poinformował jednocześnie o podjęciu działań dyscyplinujących w przedmiotowym zakresie, w tym o wydaniu polecenia zwiększenia nadzoru nad przestrzeganiem terminowości załatwiania spraw.

(dowód: akta kontroli str. 531-536, 1038-1347)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Inspektor rzetelnie sprawował nadzór nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji wyrobisk. W planach kontroli uwzględnił łącznie 15 kontroli w przedmiotowym zakresie, które – z jednym

⁴³ Kontrola wyrobiska Szczukwin przeprowadzona w okresie 14.03.-12.07.2019 r., kontrola wyrobiska Górki Duże przeprowadzona w okresie 9.10.-23.12.2019 r.

⁴⁴ Wniosek Wójta Gminy Zgierz z dn. 21.09.2016 r. (dot. wyrobiska Dąbrówka Strumiany IV), wniosek z Komisariatu Policji w Warcie z dn. 26.03.2020 r. (dot. wyrobiska Małków) oraz wniosek osoby fizycznej z dn. 9.03.2020 r. (dot. wyrobiska Jasionka).

⁴⁵ Wniosek UMWL z dn. 1.04.2016 r. (dot. wyrobiska Wola Zaradzyńska I), wniosek biura detektywistycznego z dn. 1.02.2018 r. (dot. wyrobiska Dąbrówka Strumiany IV) oraz wniosek Posła na Sejm z dn. 10.06.2020 r. (dot. wyrobiska Jasionka).

⁴⁶ Wniosek Posła na Sejm z dn. 10.06.2020 r. (dot. wyrobiska Jasionka).

wyjątkiem - zrealizował. Przeprowadził również 26 kontroli na wniosek organów wydających zezwolenia na przetwarzanie odpadów, a także 69 kontroli interwencyjnych, m.in. w związku z napływającymi zgłoszeniami nielegalnego wykorzystywania odpadów na wyrobiskach, czy też nieprzestrzegania warunków określonych w zezwoleniach. Powyższe kontrole prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz z zachowaniem zasad i procedur wprowadzonych przez GIOŚ. W przypadku stwierdzenia naruszeń podejmowane były odpowiednie działania nakazujące ich usunięcie oraz wydawane stosowne decyzje wobec podmiotów nielegalnie gospodarujących odpadami. W związku z prowadzonymi kontrolami ŁWIOŚ podejmował współpracę z właściwymi organami i instytucjami, przekazując im informacje o ujawnionych nieprawidłowościach. Stwierdzono natomiast przypadki naruszenia postanowień Kpa w sytuacjach niezłażenia wniosków o przeprowadzenie interwencji w terminie określonym w art. 244 § 1 tej ustawy, poprzez nieprzekazanie zawiadomienia o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku i/lub o przewidywanym terminie złażenia wniosku.

OBSZAR

2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów przez prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów na cele rekultywacji gruntów, ŁWIOŚ wydał 39 decyzji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej 27 podmiotom na łączną kwotę 4.480,7 tys. zł, w tym:

- sześć decyzji w 2016 r. wobec czterech podmiotów na kwotę 92 tys. zł,
- sześć decyzji w 2017 r. wobec sześciu podmiotów na kwotę 83 tys. zł,
- dwie decyzje w 2018 r. wobec dwóch podmiotów na kwotę 110 tys. zł,
- 19 decyzji w 2019 r. wobec 16 podmiotów na kwotę 3.000,7 tys. zł,
- sześć decyzji w 2020 r. wobec sześciu podmiotów na kwotę 1.195 tys. zł).

Spółród 23 złożonych odwołań od powyższych decyzji, w 10 przypadkach GIOŚ utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, w dwóch przypadkach uchylił decyzje Inspektora pozostawiając kary na niezmiennym poziomie⁴⁷, zaś 11 spraw pozostawało nadal nierozstrzygniętych.

(dowód: akta kontroli str. 492-493)

Według stanu na 1 stycznia 2016 r. w WIOŚ nie odnotowano zaległości z tytułu nieuiszczenia kar pieniężnych nałożonych na podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów na cele rekultywacji gruntów. Zaległości te wzrastały według stanu na koniec każdego z lat objętych kontrolą i wynosiły:

- 2,1 tys. zł na dzień 31.12.2016 r. (w tym 2 tys. zł należności głównej i 0,1 tys. zł odsetek);
- 62,4 tys. zł na dzień 31.12.2017 r. (odpowiednio 61 tys. zł i 1,4 tys. zł);
- 87,1 tys. zł na dzień 31.12.2018 r. (81 tys. zł i 6,1 tys. zł);
- 92,5 tys. zł na dzień 31.12.2019 r. (80 tys. zł i 12,5 tys. zł);
- 385,2 tys. zł na dzień 31.12.2020 r. (360,1 tys. zł i 25,1 tys. zł).

⁴⁷ W jednym przypadku GIOŚ uchylił zaskarżoną decyzję ŁWIOŚ w związku ze zmianą przepisów (5.09.2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z nowym brzmieniem u.o.o. administracyjna kara pieniężna za gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem przewidziana została w art. 194 ust. 5 - ŁWIOŚ wydał decyzję na podstawie art. 194 ust. 1 pkt 4 u.o.o.). W drugim przypadku GIOŚ uchylił zaskarżoną decyzję ŁWIOŚ w związku z błędnie wydanym przez ŁWIOŚ orzeczeniem (przedsiębiorca prowadził przetwarzanie odpadów, natomiast ŁWIOŚ nałożył karę pieniężną za zbieranie/przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia). W obu przypadkach GIOŚ wydając orzeczenie wymierzył karę w kwocie określonej w uprzednio wydanej decyzji ŁWIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 504-506)

Spośród 29 prawomocnych w badanym okresie decyzji⁴⁸ Inspektora nakładających administracyjne kary pieniężne w łącznej kwocie 554 tys. zł:

- w 10 przypadkach zobowiązani uiszcili zapłatę terminowo (łącznie 24 tys. zł),
- w dwóch przypadkach wpłat dokonano po podjętych przez WIOŚ działaniach informacyjnych (20 tys. zł),
- w dwóch przypadkach dłużnicy zapłacili karę w wyniku otrzymanego upomnienia (11 tys. zł),
- siedem kar wyegzekwowanych zostało przez urzędy skarbowe (119 tys. zł),
- w ośmiu przypadkach (na łączną kwotę 380 tys. zł) zaległość była nadal egzekwowana przez urzędy skarbowe, przy czym trzech dłużników dokonało⁴⁹ częściowych wpłat w łącznej wysokości 25,9 tys. zł.

Według stanu na dzień 31 marca 2021 r., zaległości z tytułu kar pieniężnych ośmiu dłużników wyniosły 386,2 tys. zł (w tym 354,1 tys. zł należności głównej oraz 32,1 tys. zł odsetek).

(dowód: akta kontroli str. 505-508)

W latach 2016-2021 w Inspektoracie obowiązywał regulamin windykacji i umarzania należności⁵⁰, zgodnie z którym windykację należności pieniężnych mających charakter publicznoprawnych prowadzi Wydział Budżetu, Finansów i Egzekucji Należności (WBFiEN) w sposób określony w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵¹ oraz wydanych na jej podstawie przepisach szczególnych. Niezależnie od powyższego, windykacja należności może być prowadzona dodatkowo w formie monitorowania drogą telefoniczną.

(dowód: akta kontroli str. 531-539)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej działań windykacyjnych podejmowanych przez ŁWIOŚ w odniesieniu do wszystkich 19 zaległości z tytułu nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych, ustalono co następuje:

- w 17 przypadkach, w okresie od jednego do czterech dni od wpływu ostatecznej decyzji do WBFiEN, podjęte zostały działania informacyjne (w formie ustnej - kontakt telefoniczny), które były ewidencjonowane elektronicznie (w arkuszu Excel);
- w każdym z 17 przypadków niedokonania wpłaty pomimo podjętych działań informacyjnych do dłużników wysłane zostały upomnienia;
- upomnienia skierowano po upływie:
 - trzech i 245 dni od daty wpływu ostatecznej decyzji do WBFiEN - w dwóch przypadkach niepodjęcia działań informacyjnych,
 - od trzech do 16 dni (dziewięć przypadków) oraz od 21 do 179 dni (sześć przypadków) od podjęcia działań informacyjnych;
- spośród 15 przypadków niedokonania przez dłużników zapłaty w wyniku otrzymanego upomnienia, w 14 ŁWIOŚ wystawił według obowiązującego wzoru, i skierował do właściwych miejscowo naczelników urzędów skarbowych, tytuły wykonawcze;
- tytuły te wystawione zostały po upływie od 4 do 45 dni (11 przypadków), 130 dni (dwa przypadki, w których wszczęcie egzekucji zostało wstrzymane z uwagi na wniesienie przez zobowiązanego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

⁴⁸ W liczbie tej uwzględniono trzy decyzje wydane przez ŁWIOŚ w 2015 r., które uprawomocniły się w latach późniejszych, nie uwzględniono zaś dwóch zaskarżonych decyzji z 2019 r., utrzymanych w mocy przez GIOŚ w 2021 r., co do których do 28 czerwca 2021 r. do WIOŚ nie wpłynęła informacja o dacie, w której decyzje stały się ostateczne (tj. dacie odbioru decyzji przez przedsiębiorców).

⁴⁹ Do dnia 8 czerwca 2021 r.

⁵⁰ Zarządzenie Nr 4/2012 ŁWIOŚ z dnia 9 sierpnia 2012 r.

⁵¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2021 r., poz. 1427 ze zm.); dalej: *ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*.

skargi na decyzje ŁWIOŚ) i 2,5 roku (jeden przypadek dotyczący kwoty nieprzekraczającej dziesięciokrotności kosztów upomnienia, tj. kwoty, o której mowa w art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) od terminu zapłaty wskazanego w upomnieniu;

- nie wystąpiły przypadki przedawnienia zaległości z tytułu ww. kar.

(dowód: akta kontroli str. 509-514, 531-536, 592-639)

Ustalenia niniejszej kontroli nie wykazały przypadków zaniechania przez ŁWIOŚ, mimo istnienia ku temu przesłanek, wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie przepisów przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów. W każdym z trzech przypadków cofnięcia przez MWŁ - z powodu stwierdzonych nieprawidłowości - zezwoleń na przetwarzanie odpadów⁵², Inspektor wydał decyzje w sprawie wymierzenia takich kar. Stosowne decyzje wydane zostały również w każdym przypadku stwierdzonych przez WIOŚ nieprawidłowości w toku łącznie 20 kontroli opisanych w pkt. 1.3. i 1.5. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 494-498, 640-651, 1038-1043, 1348-1364, 1369-1384)

2.2. W badanym okresie ŁWIOŚ nie występował w roli oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu odpadów do rekultywacji gruntów, w których wniosek o ukaranie złożył inny uprawniony oskarżyciel.

(dowód: akta kontroli str. 499-503)

Inspektor skierował natomiast do prokuratury – na podstawie art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁵³ oraz art. 15 ustawy o IOS - osiem zawiadomień⁵⁴ o popełnieniu przestępstwa w związku ze stwierdzeniem nielegalnego deponowania odpadów na wyrobiskach (m.in. zmieszanych odpadów komunalnych, tworzyw sztucznych, metali, szkła, gumy, papieru, drewna, tekstyliów, środków chemicznych, odpadów budowlano-rozbiórkowych). We wszystkich zawiadomieniach wskazano naruszenie art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵⁵, a w jednym – dodatkowo art. 225 § 1 tej ustawy. W siedmiu sprawach organy ścigania wszczęły śledztwo⁵⁶, przy czym w jednym przypadku zostało ono umorzone, w czterech – postępowania były w toku, a w dwóch – odbyły się rozprawy sądowe, ale Inspektorat nie posiadał informacji w sprawie wydanego wyroku.

(dowód: akta kontroli str. 564-591)

Jak opisano w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa zostało skierowane przez Inspektora w wyniku jednej spośród 10 kontroli objętych analizą. W pozostałych przypadkach nie wystąpiła taka konieczność, m.in. z uwagi na: stwierdzenie przez WIOŚ nieprawidłowości dotyczących odpadów innych niż niebezpieczne, uprzątnięcie odpadów przez kontrolowanych w trakcie trwania kontroli oraz posiadane przez WIOŚ informacje o toczących się już czynnościach śledczych wobec przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 640-1037)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W WIOŚ nieterminowo skierowano do dłużników siedem spośród 17 wystawionych w badanym okresie upomnień. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra

⁵² Wskazanych w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia.

⁵³ Dz. U. z 2021 r., poz. 534 ze zm.

⁵⁴ Pięć w 2019 r., dwa w 2020 r. i jedno w I kw. 2021 r.

⁵⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.

⁵⁶ W przypadku zawiadomienia złożonego 1 marca 2021 r. WIOŚ nie posiadał informacji odnośnie wszczęcia postępowania.

Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵⁷, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie:

1) niezwłocznie, w szczególności jeżeli:

a) łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne,

b) z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany;

2) nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

Stosownie zaś do przepisu § 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵⁸, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie:

1) niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne,

2) przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne.

W Inspektoracie upomnienia skierowano po upływie:

– 245 dni od daty wpływu ostatecznej decyzji do WBFiEN - w jednym przypadku niepodjęcia działań informacyjnych,

– od 21 do 179 dni od podjęcia działań informacyjnych (sześć przypadków).

Dyrektor WIOŚ wyjaśnił powyższe opóźnienia przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 511-514, 531-536, 592-639)

OCENA CZĄSTKOWA

ŁWIOŚ prawidłowo wymierzał w badanym okresie administracyjne kary pieniężne w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów na cele rekultywacji gruntów. Podejmował również działania mające na celu wyegzekwowanie należności od wszystkich dłużników zalegających z zapłatą tych kar, chociaż nieterminowo przesłał do nich siedem spośród 17 wystawionych upomnień.

Inspektor kierował do prokuratury stosowne zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w związku ze stwierdzeniem deponowania na wyrobiskach nielegalnych odpadów.

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, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zawiadamianie wnioskodawców, w każdym przypadku niemożności terminowego załatwienia wniosku, o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia.
2. Terminowe kierowanie upomnień do podmiotów zalegających z zapłatą administracyjnych kar pieniężnych.

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483. Przepisy obowiązujące do 29 lipca 2020 r.

⁵⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 2083. Rozporządzenie to zastąpiło rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1294).

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.

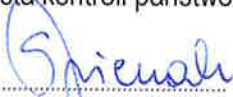
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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 29 lipca 2021 r.

Kontroler
Izabella Śpiewak
gł. specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora
Piotr Walczak


.....
podpis

