



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.01.2021

Pan

Jarosław Stawiarski

Marszałek Województwa Lubelskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

ul. Artura Grottgera 4

20-029 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie (dalej: UMWL lub Urząd), ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Stawiarski, od 21 listopada 2018 r. Poprzednio Marszałkiem Województwa Lubelskiego był Sławomir Sosnowski w okresie od 1 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji. 2. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. 3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ewa Kulik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/76/2021 z 24 maja 2021 r. (akta kontroli tom I str. 5, 39)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek Województwa Lubelskiego (WL) nie sprawował nadzoru nad prawidłowością realizacji zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów niekorzystnie przekształconych. Marszałek WL wydawał decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji gruntów po rzetelnej weryfikacji wniosków, a zezwolenia zawierały elementy wymagane na podstawie obowiązujących przepisów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – nieprowadzenia kontroli podmiotów w zakresie zgodności ich działalności z warunkami określonymi w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, – niepodejmowania działań w związku z posiadanymi informacjami o prowadzeniu działalności w zakresie przetwarzania odpadów w stosunku do czterech podmiotów, które nie złożyły sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, – niepodejmowania czynności w pięciu prowadzonych postępowaniach w sprawie wydania zezwoleń i ustanowienia zabezpieczenia roszczeń oraz niezawiadamiania stron o przyczynach opóźnień i nowych terminach załatwienia spraw,
--------------	---

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

- nieustanowienia w trzech przypadkach zabezpieczenia roszczeń oraz zaniechania wszczynania postępowań w sprawie cofnięcia zezwoleń,
- wielomiesięcznej zwłoki w dwóch przypadkach w podjęciu czynności mających na celu wymierzenie opłat za korzystanie ze środowiska w zakresie składowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych,
- niepodjęcia skutecznych w jednej sprawie działań w celu wyegzekwowania w jednej sprawie obowiązku usunięcia odpadów po wydaniu decyzji o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Analizowaniem wniosków i przygotowywaniem projektów decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów zajmował się Oddział Pozwoleń i Uzgodnień w Ochronie Środowiska (dalej: Oddział Pozwoleń), który w latach 2016-2019 (do 24 marca) był w strukturze organizacyjnej Departamentu Rolnictwa i Środowiska, a następnie (od 25 marca 2019 r.⁴) w Departamencie Środowiska i Zasobów Naturalnych (dalej: Departament). Według Dyrektora Departamentu, w niektórych przypadkach, wątpliwości były konsultowane z Oddziałem – Centrum Zarządzania Gospodarką Odpadową (dalej: Centrum ZGO), Oddziałem Geologii oraz z Zespołem Radców Prawnych w Departamencie Organizacyjno-Prawnym. Na etapie przygotowanego projektu decyzji, przed przekazaniem jej do Dyrektora Departamentu, projekt podlegał opiniowaniu przez radcę prawnego.

W latach 2016-2021 (I kwartał) nie obowiązywały w UMWL pisemne uregulowania dotyczące wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji zdegradowanych gruntów, w tym wyrobisk objętych prawem własności gruntowej. W Biuletynie Informacji Publicznej UMWL umieszczono w 2013 r.⁵ „Kartę sprawy” dotyczącą „wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów”, w której wskazano m.in. podstawę prawną wydania zezwolenia, wymagane dokumenty, opłaty, sposób i miejsce składania dokumentów, termin załatwienia sprawy, tryb odwoławczy, komórkę odpowiedzialną wraz z podaniem numeru telefonu.

W ramach Oddziału Pozwoleń sprawami zezwoleń na przetwarzanie odpadów zajmowały się przede wszystkim osoby zatrudnione na stanowiskach ds. ochrony powierzchni ziemi. W latach 2016-2021 (I kwartał) było to łącznie sześć osób⁶. Faktycznie przygotowaniem projektów decyzji w zakresie objętym kontrolą zajmowało się łącznie 11 osób zatrudnionych w Oddziale, z tego pięć osób nie posiadało takich obowiązków w zakresach czynności.

(akta kontroli tom I str. 6-37, 57-140, tom IV str. 25-39)

1.2. W latach 2016-2021 (I kwartał) wpłynęło 68 wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu wykorzystania ich do wypełnienia (rekultywacji) terenów niekorzystnie przekształconych⁷. Według stanu na koniec I kwartału 2021 r., w 56 przypadkach wydano decyzje udzielające zezwolenia na

³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa jest sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Według zmienionej struktury organizacyjnej UMWL wprowadzonej uchwałą nr XXIX/611/2019 Zarządu Województwa Lubelskiego z 25 marca 2019 r.

⁵ Karta była wielokrotnie modyfikowana w latach 2014-2020, ostatnia modyfikacja została dokonana w październiku 2020 r.

⁶ W różnych przedziałach czasowych, w tym także przejściowo.

⁷ W tym 10 w 2016 r., 13 w 2017 r., 10 w 2018 r., 9 w 2019 r., 19 w 2020 r. i 7 w I kwartale 2021 r.

przetwarzanie odpadów, w jednym przypadku odmówiono udzielenia zezwolenia, w trzech – postępowania zostały umorzone, jedna sprawa została zawieszona na wniosek strony, a siedem było w trakcie rozpatrywania (trzy z 2020 r. i cztery z I kwartału 2021 r.). Nie wystąpiły przypadki pozostawienia wniosków bez rozpatrzenia.

Departament nie wykazał, w ilu przypadkach złożone wnioski dotyczyły terenów objętych koncesjami zezwalającymi na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej oraz jaki organ wydał koncesję. Danymi takimi nie dysponował Oddział Pozwoleń, z wyjątkiem przypadków, w których takie informacje zawarte były w dokumentacji złożonej wraz z wnioskiem.

(akta kontroli tom IV str. 6-7, 25-39)

1.3. Na podstawie 10 zbadanych wniosków, które wpłynęły do UMWL w latach 2016-2020, zakończonych wydaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu ich wykorzystania do rekultywacji gruntów, ustalono, że we wszystkich przypadkach:

- wnioski wymagały uzupełnienia danych i informacji⁸ określonych w art. 42 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹, w związku z czym wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia (w czterech przypadkach kilkukrotnie),
- prawo użytkowania gruntu, na którym miały być przetwarzane odpady, dokumentowane było w formie aktów notarialnych umów sprzedaży lub dzierżawy wraz z informacjami powołującymi dane z ksiąg wieczystych oraz wypisów z rejestru gruntów.

(akta kontroli tom III str. 213-214, 226-228, 273-274, 305-307, 342-343, 439-440, 470-471, 517-518, 556-557, 600-602, tom IV str. 75-86)

1.4. Według informacji Departamentu:

- w każdym przypadku załącznikiem do wniosku była decyzja w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów wraz z projektem rekultywacji gruntów (sporządzonym na etapie ubiegania się o wydanie przez właściwego starostę decyzji rekultywacyjnej), w którym były podane istotne dane dotyczące terenu podlegającego rekultywacji, w tym m.in. mapy sytuacyjno-wysokościowe, mapy i przekroje geologiczne złóż i wyrobisk górniczych, operaty geologiczne, wypisy ze studium uwarunkowań i planów zagospodarowania przestrzennego,
- w jednym przypadku (w którym obowiązywała koncesja na wydobywanie wydana przez Marszałka WL) załączono do wniosku decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia,
- w jednym przypadku wezwano wnioskodawcę do podania wyników badań laboratoryjnych wykonanych przez akredytowane laboratorium składu chemicznego odpadów przewidzianych do przetwarzania.

(akta kontroli tom III str. 163-167, tom IV str. 25-39, 75-86)

1.5. Na podstawie dokumentacji 10 zbadanych spraw ustalono, że:

- decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji zostały wydane na podstawie kompletnych wniosków¹⁰,
- w siedmiu sprawach prowadzonych po 5 września 2018 r., przed wydaniem decyzji zasięgnięto opinii wójta właściwego ze względu na miejsce prowadzenia przetwarzania odpadów (zgodnie z art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach),

⁸ W szczególności: rodzaje odpadów przewidzianych do przetwarzania, oznaczenie miejsca przetwarzania odpadów (wskazanie nr i lokalizacji działek ewidencyjnych), maksymalnej masy poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które będą przetwarzane w ciągu roku/poszczególnych lat, wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzajów magazynowanych odpadów, oznaczenie przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie przetwarzania.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm. Dalej: ustawa o odpadach.

¹⁰ Kompletność wniosków sprawdzano m.in. na podstawie wykazu „wymaganych dokumentów” zawartego w „karcie sprawy” o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

w jednym przypadku przyjęto opinię pozytywną na podstawie art. 41 ust. 6b ustawy o odpadach (milcząca zgoda organu),

- w dwóch zbadanych sprawach prowadzonych po 5 września 2018 r., wydanie decyzji zostało poprzedzone kontrolą przeprowadzoną przez inspektorów Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska¹¹ (z udziałem przedstawiciela Marszałka WL). Przed tym terminem takich kontroli nie przeprowadzano, gdyż zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 41a ust. 5 ustawy o odpadach, przepis art. 41a ust. 1 nie miał zastosowania, gdy zezwolenie na przetwarzanie odpadów dotyczyło odzysku poza instalacjami i urządzeniami. W czerwcu 2019 r. Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska¹² poinformował Marszałka WL o stanowisku Ministerstwa Środowiska, wskazującym na brak obowiązku przeprowadzania kontroli przed wydaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów, jeśli przedsięwzięcie polegające na prowadzeniu odzysku nie będzie prowadzone w instalacji, obiekcie budowlanym lub jego części, a w ramach ww. przetwarzania odpadów nie będzie prowadzone zbieranie lub magazynowanie odpadów;
- w postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, poza wnioskodawcą, nie brały udziału inne podmioty,
- do każdego z wniosków były załączone decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów objętych wnioskiem. W jednym przypadku była załączona kopia obowiązującej koncesji na wydobywanie kopalin, a w pięciu – wnioskodawcy podali informacje o organie, który takiej koncesji udzielił;
- podmioty, które uzyskały zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów zostały wpisane do Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (dalej: BDO)¹³.

(akta kontroli tom III str. 213-214, 226-228, 273-274, 305-307, 342-343, 439-440, 470-471, 517-518, 556-557, 600-602, tom IV str. 54-70, 75-86)

Badania kontrolne 10 postępowań w sprawie o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykazały, że:

- w sprawie nr RŚ-V.7244.15.2018.MLB w okresie od 24 maja do 11 sierpnia 2020 r. nie podejmowano żadnych czynności i nie zawiadamiano strony o przyczynach, a następnie trzykrotnie przedłużano postępowanie o kolejne miesiące bez podejmowania czynności, podając w uzasadnieniu zawiadomienia strony o przyczynach zwłoki „skomplikowany charakter sprawy oraz ilość równocześnie prowadzonych przez organ postępowań”,
- w sprawie nr RŚ-V.7244.1.2017.RSI w okresie od 24 maja do 27 sierpnia 2020 r. nie podejmowano żadnych czynności i nie zawiadamiano strony o przyczynach zwłoki,
- w sprawie nr DŚ-III.7244.44.2020.MLD od 9 września 2020 r. do 4 lutego 2021 r. nie podejmowano żadnych czynności, a informując stronę pięciokrotnie o niezalutwieniu sprawy w terminie jak przyczynę zwłoki wskazywano „skomplikowany charakter sprawy oraz ilość równocześnie prowadzonych przez organ postępowań”.

(akta kontroli tom III str. 213-214, 226-228, 273-274, 305-307, 342-343, 439-440, 470-471, 517-518, 556-557, 600-602)

Analiza dokumentacji 28, tj. wszystkich zezwoleń na przetwarzanie odpadów udzielonych lub zmienionych w okresie od 5 września 2018 r. do 31 marca 2021 r. wykazała, że:

¹¹ Dalej: WIOŚ.

¹² Dalej: LWIOŚ.

¹³ Wpisy były aktualne i odnosiły się do działalności objętej zezwoleniem.

- w 16 przypadkach wydane zostało przez Marszałka WL postanowienie o zabezpieczeniu roszczeń na podstawie art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach, w żadnym z tych przypadków nie zostało wniesione zażalenie, zabezpieczenia zostały wniesione w ustalonej formie i wysokości (w 15 przypadkach były to polisy ubezpieczeniowe na kwotę od 690 tys. zł do 14 580 tys. zł, w jednym depozyt w wysokości 15 tys. zł) i utrzymywane były w okresie obowiązywania zezwolenia na przetwarzanie odpadów zgodnie z art. 48a ust. 11 ustawy o odpadach, co potwierdzono stosowną dokumentacją,
- w siedmiu sprawach obowiązek zabezpieczenia roszczeń nie powstał, gdyż zezwolenie dotyczyło rodzajów odpadów wymienionych w art. 48a ust. 2 ustawy o odpadach,
- w pięciu przypadkach¹⁴ nie ustanowiono zabezpieczenia, w tym dwie sprawy¹⁵ były w toku.

Badanie spraw w toku w przedmiocie ustanowienia zabezpieczenia roszczeń wykazało:

- w sprawie nr RŚ-V.7244.18.2016.MLB (zezwolenie obowiązujące do 31 grudnia 2026 r.) stwierdzono, że nie podejmowano czynności w okresie od 24 maja do 13 października 2020 r. i nie informowano strony o przyczynach, a następnie dwukrotnie przedłużano postępowanie o kolejne miesiące, podając w uzasadnieniu „skomplikowany charakter sprawy oraz ilość równocześnie prowadzonych przez organ postępowań”. Postanowieniem z 8 lutego 2021 r., tj. po 11 miesiącach od wpływu wniosku do UMWL (5 marca 2020 r.) dokonano jego analizy i wezwano stronę do uzupełnienia wniosku. Postępowanie zostało kolejny raz przedłużone do 8 sierpnia 2021 r.;
- w sprawie nr RŚ-V.7244.9.2014.RSI (zezwolenia obowiązujące do 31 grudnia 2022 r.) czynności nie były podejmowane od 24 maja do 20 września 2020 r. i nie informowano strony o przyczynach. W okresie od końca października 2020 r. do początku marca 2021 r. nie podejmowano czynności mających na celu rozpatrzenie sprawy. Postępowanie było przedłużane czterokrotnie o kolejne miesiące, a w uzasadnieniach postanowień podawana była stronie m.in. informacja o ilości prowadzonych równocześnie postępowań. Postępowanie zostało kolejny raz przedłużone do 4 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli tom III str. 13-169)

1.6. W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek WL wydał 56 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji¹⁶. Łącznie z decyzjami wydanymi przed okresem objętym kontrolą liczba obowiązujących decyzji wyniosła: 27 w 2016 r., 32 w 2017 r., 34 w 2018 r., 31 w 2019 r., 36 w 2020 r., 30 w I kwartale 2021 r. W ww. okresie wygasło łącznie 51 decyzji¹⁷.

W jednym przypadku (w 2016 r.) wydano decyzję o cofnięciu decyzji (z 2015 r.) na przetwarzanie odpadów na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach. Przyczyny cofnięcia decyzji zostały opisane w obszarze trzecim niniejszego wystąpienia.

Oddział Pozwoleń nie posiadał danych, w ilu przypadkach organem wydającym koncesję był Marszałek WL, a w ilu właściwy starosta. Wyjątkiem były zbadane przypadki, w których informacje takie załączone zostały do dokumentacji złożonej wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia. Nie podano również, czy wydane w okresie

¹⁴ Nr RŚ-V.7244.9.2014.RSI, nr RŚ-V.7244.18.2016MLB, nr DŚ-III.7244.3.2019.CJ, nr DŚ-III.7244.4.2019.MLB, nr RŚ-V.7244.34.2018.RSI.

¹⁵ Nr RŚ-V.7244.9.2014.RSI, nr RŚ-V.7244.18.2016MLB.

¹⁶ W tym 10 w 2016 r., 13 w 2017 r., 9 w 2018 r., 8 w 2019 r., 13 w 2020 r. i 3 w I kwartale 2021 r.

¹⁷ Spośród obowiązujących w latach 2016-2021 (I kwartał), w tym 4 w 2016 r., 5 w 2017 r., 12 w 2018 r., 10 w 2019 r., 12 w 2020 r. i 8 w I kwartale 2021 r., z tego 26 wydanych w latach 2016-2021 (I kwartał), tj. odpowiednio: 1 w 2016 r., 2 w 2017 r., 9 w 2018 r., 5 w 2019 r., 9 w 2020 r.

objętym kontrolą zezwolenia na przetwarzanie odpadów dotyczyły terenów niekorzystnie przekształconych w wyniku działalności wydobywczej kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

(akta kontroli tom IV str. 6-19, 25-39)

1.7. W latach 2016-2021 (I kwartał):

- w jednym przypadku odmówiono (decyzją z 22 lutego 2021 r.) wydania zezwolenia z powodu nieustanowienia przez stronę postępowania zabezpieczenia roszczeń w terminie (14 dni) określonym w postanowieniu Marszałka WL,
- w dwóch sprawach strony złożyły odwołania od decyzji Marszałka WL. W jednym przypadku strona odwołała się od decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia w związku ze stwierdzeniem jego bezpodstawności (wnioskodawca wypełnił wyrobisko w trakcie prowadzonego w UMWL postępowania o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów), w drugim odwołanie (z 8 marca 2021 r.) dotyczyło odmowy udzielenia zezwolenia (22 lutego 2021 r.). W obu przypadkach organ II instancji podtrzymał argumentację Marszałka WL. W pierwszym przypadku strona złożyła skargę na decyzję Ministra Klimatu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA), która została oddalona (21 października 2020 r.), a orzeczenie stało się prawomocne (24 grudnia 2020 r.). W drugim przypadku decyzja ww. Ministra (z 27 kwietnia 2021 r.), utrzymująca w mocy decyzję Marszałka WL, stała się prawomocna (strona nie skorzystała z prawa do złożenia skargi do WSA).

(akta kontroli tom III str. 170-211)

Na próbie 10 decyzji ustalono, że:

- wydane zezwolenia na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych w celu rekultywacji gruntów zawierały elementy wymagane art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach oraz spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸,
- decyzje były zgodne z wnioskowanym zakresem, w tym dotyczącym miejsca prowadzenia działalności, rodzajów i kodów odpadów przewidzianych do przetwarzania (odzysku) i ich ilości oraz metod ich przetwarzania,
- w dwóch przypadkach zostały powołane dodatkowe warunki odzysku odpadów,
- w uzasadnieniach decyzji powołane były opinie wójta/burmistrza,
- nieruchomości były objęte decyzjami w sprawach rekultywacji gruntów, które stanowiły załączniki do składanych wniosków. W dwóch przypadkach dotyczyły one innego podmiotu niż wnioskujący o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów (w przypadku dzierżawy nieruchomości), w jednej sprawie (w trakcie prowadzonego w UMWL postępowania) wnioskodawca uzyskał od właściwego starosty przeniesienie praw i obowiązków z decyzji rekultywacyjnej z poprzedniego na aktualnego właściciela nieruchomości gruntowej;
- w jednym przypadku wnioskodawca posiadał obowiązującą koncesję zezwalającą na wydobycie kopalin na nieruchomości stanowiącej jego własność, w pięciu sprawach koncesje były wygaszone (według informacji załączonych do wniosków), natomiast w czterech sprawach brak było informacji na ten temat;
- ostateczne decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów zostały zamieszczone w BDO.

(akta kontroli tom III str. 213-228, 233-237, 263-278, 282-286, 293-298, 305-315, 338-343, 347-348, 379-380, 397-398, 400-411, 419-422, 433-446, 470-477, 517-524, 556-573, 600-609, tom IV str. 25-39, 44-51)

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. Dalej: Kpa.

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

1. W przypadku pięciu spraw¹⁹ (w tym w trzech w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów²⁰ oraz dwóch w przedmiocie ustanowienia zabezpieczenia roszczeń dla wydanych zezwoleń) stwierdzono, że były one prowadzone z naruszeniem art. 35 § 1 i § 3 Kpa zobowiązującym organy administracji publicznej do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Analiza stanu faktycznego wykazała, że przez kilka miesięcy nie podejmowano żadnych czynności i nie zawiadamiano stron – na podstawie art. 36 § 1 Kpa – o przyczynach zwłoki, nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy, ani nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. W tych samych sprawach stwierdzono także przypadki, że terminy załatwienia spraw były przedłużane kolejnymi postanowieniami, mimo, że organ nie podejmował czynności, a w uzasadnieniach zawiadomień skierowanych do stron, powoływano się m.in. na „ilość prowadzonych równocześnie postępowań”.

Pracownik i Kierownik Oddziału Pozwoleń oraz Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnili, że przyczyną było obciążenie znaczną ilością prowadzonych postępowań dotyczących gospodarowania odpadami, które są wielowątkowe i wymagają analizy i interpretacji skomplikowanych przepisów prawnych oraz niewystarczającą liczbą osób zatrudnionych na stanowisku ds. ochrony powierzchni ziemi.

(akta kontroli tom I str. 133, 135-136, tom III str. 213-214, 226-228, 273-274, 305-307, 342-343, 439-440, 470-471, 517-518, 556-557, 600-602, 675-682, tom IV str. 52)

2. Marszałek WL w trzech przypadkach nie podjął działań mających na celu ustanowienie – przez posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów – zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach, a także nie cofnął wydanych zezwoleń:

- W sprawie nr DŚ-III.7244.3.2019.CJ posiadający pozwolenie na przetwarzanie odpadów nie wywiązał się z obowiązku złożenia w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy (tj. do 6 listopada 2019 r.) – na podstawie art. 21 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw²¹ – wniosku o wydanie postanowienia określającego formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń. Niezłożenie wniosku było obciążone rygorem cofnięcia zezwolenia. Mimo to Marszałek WL nie dokonał wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia, które obowiązywało do 31 marca 2021 r.

Według Zastępcy Dyrektora Departamentu, przyczyną było niedokonanie przeglądu spraw pracownika długotrwale nieobecnego, który wydał decyzję. Z tego samego względu nie dokonano wszczęcia postępowania w celu cofnięcia decyzji.

- W sprawie nr DŚ-III.7244.4.2019.MLB, mimo złożenia przez stronę wniosku z czteromiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 21 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r., dokonano tylko jednokrotnego przedłużenia terminu załatwiania sprawy z uwagi na jej „skomplikowany charakter”. Następnie w okresie od 2 kwietnia do 23 maja 2020 r. postępowanie administracyjne było zawieszono na podstawie art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,

¹⁹ Nr RŚ-V.7244.2017.RSI, nr RŚ-V.7244.15.2018.MLB, nr DŚ-III.7244.2020.MLD, RŚ-V.7244.18.2016.MLB, nr RŚ-V.7244.9.2014.RSI.

²⁰ Z 10 objętych szczegółowym badaniem.

²¹ Dz. U. poz. 1579. Dalej: ustawa z dnia 19 lipca 2019 r.

przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²². Od 24 maja 2020 r. do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie podejmowano żadnych czynności w sprawie.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że było to spowodowane długotrwałą nieobecnością pracownika prowadzącego to postępowanie, rotacją pracowników w Oddziale Pozwoleń, problemami kadrowymi w okresie pandemii, sezonem urlopowym oraz równoległym prowadzeniem wielu postępowań.

W trakcie czynności kontrolnych NIK (7 czerwca 2021 r.) przedsiębiorca poinformował Marszałka WL o zakończeniu przetwarzania odpadów w ramach ww. decyzji (nie podając terminu, w którym to nastąpiło). Oddział Pozwoleń nie zweryfikował tej informacji w starostwie, które wydało decyzję określającą kierunek, termin i osobę odpowiedzialną za przeprowadzenie rekultywacji. W dniu 22 czerwca 2021 r. Marszałek WL wydał decyzję umarzającą postępowanie wszczęte na wniosek strony. Pozwolenie na przetwarzanie odpadów obowiązuje do 30 września 2021 r. Według wyjaśnień Kierownika Oddziału Pozwoleń oraz Zastępcy Dyrektora Departamentu, wobec informacji przekazanych przez przedsiębiorcę ustalenie zabezpieczenia roszczeń stało się bezprzedmiotowe.

- W sprawie Nr RŚ-V.7244.34.2018.RSI, w związku z niezłożeniem przez posiadającego zezwolenie na przetwarzanie odpadów w terminie do 6 listopada 2019 r. wniosku, o którym mowa w art. 21 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r., Marszałek WL z czteromiesięczną zwłoką, zawiadomieniem z 3 marca 2020 r. poinformował o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia. W okresie od 2 kwietnia do 23 maja 2020 r. postępowanie administracyjne było zawieszone na podstawie art. 15zzs ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Pismem z 25 maja 2020 r. przedsiębiorca poinformował, że 31 grudnia 2019 r. zakończył wypełnianie wyrobiska. Po otrzymaniu ww. oświadczenia nie podejmowano w sprawie żadnych czynności, mimo, że udzielone zezwolenie obowiązywało do 31 grudnia 2020 r. Nie podjęto też działań mających na celu formalne zakończenie wszczętej sprawy.

Pracownik Oddziału Pozwoleń odpowiedzialny za prowadzenie sprawy wyjaśnił, że oświadczenie przedsiębiorcy o zakończeniu wypełniania wyrobiska uznano za wiarygodne, a ze względu na panującą wówczas sytuację epidemiczną i związaną z nią absencję odstąpiono od weryfikacji informacji w terenie. Wyniki kontroli WIOŚ u przedsiębiorcy wskazujące (październik 2019 r.) na nieprawidłowości²³ nie wpłynęły do Oddziału Pozwoleń, lecz nie miałyby również wpływu na ocenę wiarygodności oświadczenia. Nie uznano za niezbędne do zakończenia sprawy weryfikowanie tej informacji z danymi z Wojewódzkiego Systemu Odpadowego i BDO²⁴. Postępowania w sprawie wszczęcia cofnięcia decyzji nie zakończono ze względu na dużą ilość prowadzonych jednocześnie postępowań z zakresu gospodarowania odpadami.

W trakcie kontroli NIK Oddział Pozwoleń pozyskał z właściwego starostwa informację o wynikach kontroli przeprowadzonej na wyrobisku 20 maja 2021 r., według której „wyrobisko jest w całości zasypane”. Według stanu na 22 lipca

²² Dz. U. poz. 1842. Dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

²³ Wylanie ścieków komunalnych odebranych z jednostki samorządu terytorialnego na teren wyrobiska.

²⁴ Według tych baz danych przedsiębiorca nie złożył za lata 2016-2020 żadnego sprawozdania w zakresie prowadzonej działalności.

2021 r., przygotowywany był projekt decyzji umarzającej postępowanie w sprawie cofnięcia decyzji.

(akta kontroli tom III str. 21-66, 680)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek wydawał decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji gruntów po rzetelnej weryfikacji wniosków. Zezwolenia zawierały elementy wymagane na podstawie obowiązujących przepisów. W przypadku pięciu zbadanych postępowań stwierdzono, że wystąpiły kilkumiesięczne okresy, w których czynności nie były podejmowane, a strony nie były zawiadamiane o przyczynach opóźnień oraz nowych terminach załatwienia spraw. W trzech przypadkach stwierdzono bezczynność organu skutkującą nieustanowieniem zabezpieczenia roszczeń, a także zaniechanie wszczynania postępowań w sprawie cofnięcia zezwoleń. W dwóch sprawach wystąpiła wielomiesięczna nieuzasadniona zwłoka w prowadzeniu postępowań mających na celu ustanowienie zabezpieczenia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2021 (I kwartał) nie planowano i nie przeprowadzono kontroli wykonania decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, ani w inny sposób nie monitorowano ich realizacji.

Według § 52 ust. 5 pkt 22, a następnie (od marca 2019 r.) § 65 ust. 3 pkt 17 Regulaminu Organizacyjnego UMWL, sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska z ww. zakresu należało do zadań Oddziału Pozwoleń i Uzgodnień w Ochronie Środowiska.

Zastępca Dyrektora Departamentu stwierdził, że wypełnianie wyrobisk najczęściej z wykorzystaniem odpadów wydobywczych pochodzących z kopalni węgla kamiennego oraz gleby i ziemi (w tym kamieni), nie stwarzało istotnego zagrożenia dla środowiska. Dodał jednocześnie, że radykalną zmianą przepisów od września 2018 r. na marszałków województw nałożono szereg dodatkowych obowiązków w zakresie udzielania decyzji dla podmiotów prowadzących działalność w obszarze gospodarowania odpadami oraz zdecydowanie poszerzono katalog prowadzonych spraw, które wcześniej pozostawały w kompetencji starosty. Zmiany przepisów wpłynęły na znaczny stopień skomplikowania postępowań oraz wzrost ilości spraw, co skutkowało większym obciążeniem dla kadry realizującej te zadania.

(akta kontroli tom I str. 10, 16, 23-24, 134-137, 141-221, 224-225, tom II str. 5-7, tom IV str. 52-53)

2.2. W trakcie trwania kontroli NIK pracownicy Departamentu przeprowadzili cztery kontrole doraźne w zakresie prawidłowości realizacji zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów zdegradowanych i gruntów po wydobyciu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej oraz przestrzegania przepisów dotyczących działalności objętej zezwoleniem. Kontrole zostały zlecone na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK. W wyniku przeprowadzonych oględzin czynności kontrolnych stwierdzono, że:

- rodzaj i sposób przetwarzania odpadów pracownicy Departamentu sprawdzali na podstawie wizji lokalnych w miejscach prowadzenia działalności, poprzez oględziny warstwy zewnętrznej (tj. bez odwiertów i pobierania próbek) oraz na podstawie okazanej przez kontrolowanych dokumentacji (kart przekazania odpadów i kart ewidencji odpadów) i złożonych przez nich wyjaśnień,

- weryfikowano przestrzeganie warunków decyzji w zakresie sposobu zagęszczania odpadów przeznaczonych do rekultywacji gruntów oraz zakazu magazynowania odpadów,
 - nie korzystano ze sprzętów, urządzeń, wiedzy specjalistów, rzeczoznawców,
 - w jednej kontroli dokonano identyfikacji granicy obszaru objętego decyzją poprzez porównanie charakterystycznych punktów w terenie z mapą wydrukowaną z portalu internetowego (www.geoportal.gov.pl). W drugiej w taki sam sposób zidentyfikowano fragmenty działek ewidencyjnych, na których faktycznie zdeponowane były odpady przeznaczone do przetworzenia. W dwóch nie weryfikowano tych danych;
 - ustalenia kontroli udokumentowano w formie pisemnej (protokołów) oraz fotografii terenu poddanego oględzinom,
 - w trzyosobowych zespołach kontrolnych uczestniczyło po dwóch pracowników, którzy posiadali wykształcenie z zakresu ochrony środowiska.
- (akta kontroli tom I str. 42, tom II str. 8-124)

W wyniku ww. kontroli pracownicy Departamentu stwierdzili m.in.:

- niezgodne z zezwoleniami magazynowanie dopuszczonych decyzją odpadów,
- rozpoczęcia działalności w zakresie przetwarzania odpadów w dniu wydania decyzji, tj. 14 dni przed terminem uprawomocnienia się zezwolenia,
- nieprowadzenie kart ewidencji odpadów, a także prowadzenie ich w formie niezgodnej z przepisami,
- konieczność korekty złożonych sprawozdań, a także niezłożenie sprawozdań za lata, w których podmiot faktycznie prowadził przetwarzanie odpadów,
- przypadek przetwarzania odpadów w roku, dla którego według obowiązującego zezwolenia nie była określona przewidywana masa odpadów do odzysku oraz przypadek przekroczenia rocznego limitu odpadów do przetworzenia.

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie przekazano informacji i ustaleń z przeprowadzonych kontroli do innych organów.

(akta kontroli tom II str. 8-124)

2.3. Prowadzenie wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielonych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami²⁵ należało do zadań Centrum ZGO. Od 25 marca 2019 r. Centrum ZGO prowadziło rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami²⁶.

Według danych Centrum ZGO:

- liczba podmiotów, które złożyły sprawozdania spośród posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów wyniosła: 13 (z 21) za 2016 r. (61,9%), 21 (z 28) za 2017 r. (75%), 22 (z 28) za 2018 r. (78,6%), 18 (z 32) za 2019 r. (56,3%) i 25 (z 37) za 2020 r. (67,6%),
- z tego w terminie złożyły sprawozdania odpowiednio: 11 (52,4%), 20 (71,4%), 17 (60,7%), 15 (46,9%) i 24 (64,9%) podmiotów, z tym, że 20 podmiotów w złożonych sprawozdaniach nie wykazało rodzaju i masy odpadów poddanych odzyskowi na terenie niekorzystnie przekształconym (wyrobiska),
- osiem podmiotów nie złożyło żadnego sprawozdania w okresie obowiązywania zezwolenia, z tego jeden posiadał w okresie objętym kontrolą siedem zezwoleń

²⁵ Według § 52 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Organizacyjnego UMWL z 1 grudnia 2015 r., a następnie § 65 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Organizacyjnego UMWL z 25 marca 2019 r.

²⁶ Zgodnie z § 65 ust. 1 pkt 13 Regulaminu Organizacyjnego.

na przetwarzanie odpadów²⁷, dwa podmioty posiadały po dwa zezwolenia²⁸, a pięć po jednym²⁹.

Badanie 10 spraw wykazało, że w czterech przypadkach³⁰ dokumentacja Oddziału Pozwoleń zawierała dane lub dokumenty potwierdzające, że podmioty posiadające zezwolenia na przetwarzanie odpadów, prowadziły działalność w zakresie objętym wydanymi przez Marszałka WL zezwoleniami. Posiadane w Departamencie informacje pozwalały na ustalenie, że cztery podmioty nie wywiązywały się z obowiązku sprawozdawczego określonego w art. 75 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o odpadach.

W okresie objętym kontrolą nie wzywano podmiotów, które nie złożyły sprawozdań, do ich złożenia. Nie wzywano także podmiotów do korekty sprawozdań. W trakcie kontroli NIK zweryfikowano dane czterech podmiotów³¹ i wezwano do złożenia (dwa podmioty) i/lub korekty (cztery podmioty) złożonych sprawozdań.

Zastępca Dyrektora Departamentu stwierdził, że brak jest ustawowego obowiązku składania sprawozdania w przypadku braku prowadzenia działalności. Decyzja daje uprawnienia do prowadzenia działalności, a obowiązek sprawozdawczości warunkowany jest prowadzeniem ewidencji odpadów. Jednocześnie Zastępca Dyrektora dodał, że weryfikowano tylko złożone sprawozdania. Nie podejmowano czynności mających na celu zweryfikowanie istnienia takiego obowiązku i wyegzekwowanie złożenia sprawozdania przez podmioty posiadające obowiązujące zezwolenia. Powodem była niewystarczająca obsada kadrowa w Oddziale – Centrum ZGO.

(akta kontroli tom I str. 8, 15, 22-23, tom II str. 306-321, tom III str. 213-672, tom IV str. 25-39, 71-74)

W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały wewnętrzne procedury dotyczące organizacji i prowadzenia procesu weryfikacji. Zastępca Dyrektora Departamentu podał, że w latach 2016-2018 weryfikacja polegała na analizie porównawczej sprawozdania z danymi z decyzji wpisanej do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego (WSO). Podczas wprowadzania danych z papierowej wersji sprawozdania do WSO wyświetlały się limity określające rodzaj i masę odpadów. Nie dokumentowano podejmowanych czynności analitycznych. W 2019 r. podmioty, prowadzące ewidencję w formie papierowej za pośrednictwem kart przekazania odpadów oraz kart ewidencji odpadów, miały obowiązek złożenia sprawozdania w formie elektronicznej za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO. Weryfikacja sprawozdań polegała na porównaniu danych wykazanych w sprawozdaniu z danymi decyzji zawartej w pliku pdf podłączonym w systemie. Od 2020 r. podmioty mogły prowadzić ewidencję zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO, dlatego w przypadku sprawozdań za 2020 r. (do weryfikacji w terminie do 30 września

²⁷ Nr RŚ-V.7244.14.2015.MLB obowiązujące do 26.03.2016 r., nr RŚ-V.7244.31.2015.MLB – do 31.12.2017 r., nr RŚ-V.7244.7.2016.RSI – do 31.12.2017 r., nr RŚ-V.7244.14.2016.MLB – do 31.10.2016 r., nr RŚ-V.7244.21.2017.RSI – do 31.12.2018 r., nr RŚ-V.7244.9.2018.MLB – do 31.12.2019 r. oraz nr RŚ-V.7244.34.2018.RSI – do 31.12.2020 r.

²⁸ Nr RŚ-V.7244.12.2017.MLB obowiązujące do 31.12.2018 r. i nr DŚ-III.7244.3.2019.CJ – do 31.03.2021 r., oraz kolejny podmiot nr RŚ-V.7244.19.2015.RSI – do 31.12.2017 r. i nr RŚ-V.7244.13.2017.MLB – do 31.12.2019 r.

²⁹ Nr RŚ-V.7244.18.2016.MLB obowiązujące do 31.12.2026 r., nr RŚ-V.7244.14.2018.RSI – do 31.12.2018 r., nr RŚ-V.7244.16.2013.JKP – do 30.09.2018 r., nr RŚ-V.7244.2.2019.RSI – do 15.10.2023 r., nr RŚ-V.7244.22.2017.RSI – do 31.12.2019 r.

³⁰ Nr RŚ-V.7244.15.2018.MLB, nr RŚ-V.7244.34.2018.RSI, nr DŚ-III.7244.44.2020.MLD, nr DŚ-III.7244.60.2020.BŁE.

³¹ Objętych kontrolami doraźnymi w związku z zleceniem NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

2021 r.) będą weryfikowane także na podstawie danych z elektronicznej ewidencji odpadów.

Według informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu, w okresie objętym kontrolą nie wzywano do przedłożenia dokumentacji umożliwiającej zweryfikowanie stanu faktycznego z danymi zadeklarowanymi w złożonym sprawozdaniu, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe i znaczne obciążenie ogólną ilością sprawozdań do weryfikacji. Nie korzystano też w tym celu z art. 72 ust. 3 ustawy o odpadach.

(akta kontroli tom II str. 306-321, 441-448)

Wszystkie podmioty, które w badanym okresie posiadały ważne decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, zostały wpisane do prowadzonego przez Marszałka rejestru podmiotów gospodarujących odpadami.

(akta kontroli tom II str. 29-39, tom IV str. 50-51)

Na próbie wybranych 10 sprawozdań rocznych złożonych za lata 2016-2020 przez podmioty posiadające zezwolenia na przetwarzanie odpadów ustalono, że:

- w jednym przypadku³² niezetelnie zweryfikowano sprawozdanie podmiotu za 2018 r. pod kątem masy odpadów przewidzianych do odzysku w ciągu roku według decyzji³³,
- w jednym przypadku³⁴ sprawozdanie za 2018 r. zostało złożone z czteromiesięcznym opóźnieniem (19 lipca 2019 r.) w stosunku do terminu określonego w art. 76 ust. 1 ustawy o odpadach,
- w dwóch przypadkach³⁵ sprawozdania za 2019 r. zostały zweryfikowane odpowiednio: pierwsze – na przełomie lutego i marca 2021 r., drugie - w trakcie kontroli u przedsiębiorcy (6 lipca 2021 r.), tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 77 ust. 1 ustawy o odpadach,
- sprawozdania za 2020 r. nie zostały zweryfikowane (termin do 30 września 2021 r.),
- weryfikacja dziewięciu sprawozdań za lata 2016-2019 polegała na porównaniu danych pomiędzy sprawozdaniem a decyzją, w jednym przypadku³⁶ zweryfikowano sprawozdanie za 2019 r. na podstawie dostarczonej przez przedsiębiorcę dokumentacji (kart przekazania odpadów),
- sprawozdane rodzaje odpadów były zgodne z określonymi w decyzjach,
- nie dokumentowano czynności potwierdzających weryfikację i jej zakres.

(akta kontroli tom II str. 325, 333-448)

2.4. W latach 2016-2021 (I kwartał) do Marszałka WL nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów.

(akta kontroli tom I str. 253)

2.5. W latach 2016-2021 (I kwartał):

- UMWL nie przeprowadzał kontroli w zakresie realizacji decyzji udzielających zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, ani w inny sposób nie monitorował wykonania tych decyzji,
- przedstawiciele Marszałka WL uczestniczyli od października 2018 r. do maja 2019 r. w sześciu kontrolach prowadzonych przez LWIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, przed udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów w wyrobiskach po eksploatacji kopalni kruszywa; nie byli zapraszani do udziału w kontrolach przeprowadzanych przez inne organy w zakresie

³² Nr RŚ-V.7244.1.2017.RSI.

³³ Według decyzji przewidywany roczny limit wynosił 20 000 Mg, a wykazano w sprawozdaniu 29 342,2000 Mg.

³⁴ Nr RŚ-V.7244.15.2018.MLB.

³⁵ Nr RŚ-V.7244.27.2018.RSI, nr RŚ-V.7244.1.2017.RSI.

³⁶ Nr RŚ-V.7244.27.2018.RSI.

- wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów,
- Marszałek WL nie otrzymywał od starostów decyzji w sprawach rekultywacji gruntów (o których mowa w art. 22 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁷), decyzje takie były przedkładane przez zainteresowanych na etapie wnioskowania o wydanie pozwolenia na przetwarzanie odpadów lub sporadycznie były przekazywane przez starostów do UMWL i kierowane do Oddziału Geologii Departamentu,
 - do Marszałka WL nie wpływały informacje o wynikach przeprowadzonych przez starostów (na podstawie art. 27 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów. W okresie objętym kontrolą (w 2017 r.) wpłynęła do Marszałka informacja o wszczęciu przez Starostę Hrubieszowskiego postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia decyzji wydanej przez ten organ 3 lutego 2017 r., a następnie decyzja o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów w wyrobisku po kopalni w Strzyżowie, w związku ze stwierdzonym przez LWIOŚ gospodarowaniem odpadami w sposób niezgodny z zezwoleniem;
 - UMWL otrzymał z WIOŚ informacje o wynikach sześciu kontroli (jednej planowej i pięciu pozaplanowych) związanych z przetwarzaniem odpadów. Jedna z kontroli została przeprowadzona w związku z pisemną informacją otrzymaną z UWML, cztery na wnioski mieszkańców o interwencję. W dwóch stwierdzono zakopywanie odpadów na terenie kopalni piasku³⁸, a w trzech przetwarzanie rodzajów odpadów nieokreślonych w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów. W wyniku jednej nie stwierdzono nieprawidłowości.

W związku z zawiadomieniem UMWL³⁹ (z lipca 2019 r.), WIOŚ potwierdził (w październiku 2019 r.), że podmiot, który posiadał zezwolenie na przetwarzanie odpadów w wyrobisku po kopalni kruszywa (wydane przez Marszałka WL⁴⁰), przetwarzał odpady niewymienione w zezwoleniu⁴¹. W związku z tym WIOŚ wymierzył podmiotowi dwie administracyjne kary pieniężne za przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia oraz za brak wpisu do BDO – jako firmy transportującej odpady. Jednostkę samorządu terytorialnego, która odpady przekazała, LWIOŚ ukarał mandatem karnym za przekazywanie odpadów powstałych na oczyszczalni ścieków podmiotowi nieposiadającemu zezwolenia na gospodarowanie tego typu odpadami. Danych otrzymanych z WIOŚ w tej sprawie nie wykorzystano do weryfikacji spełniania przez przedsiębiorcę obowiązku złożenia rocznych sprawozdań, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o odpadach i w konsekwencji nie wyegzekwowano od niego ich złożenia⁴². Nie przekazano także tej informacji do wykorzystania przez Oddział Pozwoleń w celu weryfikacji danych przedkładanych przez przedsiębiorcę w prowadzonych postępowaniach o wydanie nowych lub zmianę zakresu posiadanych pozwoleń.

(akta kontroli tom I str. 222-230, 254-334, tom II str. 298-302, tom III str. 681, tom IV str. 20-24, 52-70)

³⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.

³⁸ W jednym przypadku informacja WIOŚ została przekazana do wiadomości Marszałka WL i dotyczyła zezwolenia wydanego przez Starostę Hrubieszowskiego. W drugim przypadku informacje WIOŚ zostały wykorzystane w prowadzonym postępowaniu o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, które zakończyło się jego umorzeniem (wnioskodawca wypełnił wyrobisko odpadami przed uzyskaniem zezwolenia).

³⁹ W związku analizą danych przez Oddział – CGO zawartych w „Zbiorczym zestawieniu danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów”, złożonym do UMWL przez jednostkę samorządu terytorialnego z terenu województwa lubelskiego w dniu 15.03.2019 r. za 2018 r.

⁴⁰ Nr RŚ-V.7244.21.2017.RSI z terminem obowiązywania do 31.12.2018 r.

⁴¹ Podmiot przetwarzał odpady o kodach 19 08 01 (skratki), 19 08 02 (zawartość piaskownika), 19 08 05 (komunalne osady ściekowe).

⁴² W związku z prowadzeniem działalności na podstawie wydanych zezwoleń: RŚ-V.7244.21.2017.RSI, RŚ-V.7244.9.2018.MLB, RŚ-V.7244.34.2018.RSI.

W wyniku dwóch ww. kontroli:

- 1) 26 lutego 2016 r. Marszałek WL otrzymał od WIOŚ informację w sprawie zakopywania odpadów w wyrobisku po kopalni piachu w Woli Nowej I w łącznej ilości 37,9 Mg o kodach nieuwjętych w decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów⁴³ oraz o ich usunięciu. Informacja pokontrolna została przekazana do Marszałka WL w celu wymierzenia opłat za korzystanie ze środowiska w 2016 r. - składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym. Postępowanie w tej sprawie⁴⁴ Marszałek WL wszczął zawiadomieniem z 27 kwietnia 2017 r., tj. po 14 miesiącach od otrzymania informacji z WIOŚ. W trakcie postępowania było dwukrotnie przedłużane, mimo, że dysponowano dokumentacją pozwalającą na wydanie decyzji.

Zastępca Dyrektora Departamentu podał, że postępowanie było przedłużane z powodu konieczności dokładnego przeanalizowania sprawy, a także z powodu zbyt dużego obciążenia pracownika innymi obowiązkami.

Decyzją⁴⁵ z 8 sierpnia 2017 r. została określona wysokość nieuiszczonej opłaty z tytułu składowania w 2016 r. odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym⁴⁶. Decyzja stała się prawomocna 31 sierpnia 2017 r. Kara w kwocie 54 tys. zł wraz z odsetkami została uiszczona przez zobowiązanego 20 września 2017 r.

- 2) 25 października 2016 r. Marszałek otrzymał z WIOŚ informację o wynikach kontroli zakopania na terenie kopalni piasku Baranówka odpadów o kodzie 19 12 12 o masie 21 Mg. WIOŚ poinformował Marszałka WL, że odpady zostały usunięte z terenu kopalni wyrobiska oraz o podjętych działaniach. Informacja pokontrolna została przekazana do Marszałka WL w celu naliczenia opłat za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym. Postępowanie w tej sprawie⁴⁷ Marszałek WL wszczął zawiadomieniem z 27 kwietnia 2017 r., tj. po 6 miesiącach od otrzymania informacji pokontrolnej WIOŚ, a 11 sierpnia 2017 r. wydał decyzję w tej sprawie⁴⁸, określając opłatę w wysokości 104,2 tys. zł⁴⁹. Wbrew informacji podanej przez WIOŚ, Marszałek dokonał wszczęcia postępowania i wydania decyzji określającej wysokość nieuiszczonej opłaty wobec innej osoby (właściciela nieruchomości) niż wskazana w dokumentacji WIOŚ jako posiadacz odpadów. W wyniku odwołania złożonego od przedmiotowej decyzji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło 20 września 2017 r. w całości decyzję Marszałka WL i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Decyzją z 24 listopada 2017 r. Marszałek WL określił dla posiadacza odpadów opłatę w wysokości 104,2 tys. zł. Od przedmiotowej decyzji zobowiązany złożył odwołanie do SKO, które 29 grudnia 2017 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Decyzja SKO została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z 11 października 2018 r. WSA oddalił skargę. Prawomocny wyrok został doręczony Marszałkowi WL 18 lutego 2019 r. W dniu 8 maja 2019 r. zostało wystawione upomnienie, a po dwukrotnym awizowaniu i zwrocie do UMWL, 4 czerwca 2019 r. został wystawiony tytuł wykonawczy, który skierowano do właściwego urzędu skarbowego. Według informacji Zastępcy Dyrektora Departamentu do 20 lipca 2021 r. nie wpłynęła żadna wpłata, ani korespondencja z urzędem skarbowego.

⁴³ Z 30 grudnia 2014 r. nr RŚ-V.7244.42.2014.RSI.

⁴⁴ Nr RŚ-I.7241.2.2017.UOW.

⁴⁵ Na podstawie art. 281 ust. 1 w związku z art. 293 ust. 3 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.), dalej: ustawa Prawo ochrony środowiska.

⁴⁶ Łącznie za 26 dob składowania odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym.

⁴⁷ Nr RŚ-I.7241.3.2017.UOW.

⁴⁸ Na podstawie art. 281 ust. 1 w związku z art. 293 ust. 3 i 7 ustawy Prawo ochrony Środowiska.

⁴⁹ Łącznie za 94 doby składowania odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Marszałek WL nie prowadził kontroli podmiotów w zakresie zgodności ich działalności z warunkami określonymi w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów⁵⁰.

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, marszałek województwa sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu. Według Regulaminu Organizacyjnego UMWL (§ 52 ust. 5 pkt 22 i § 65 ust. 3 pkt 17), do zadań Oddziału Pozwoleń należało sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że przyczyną tego stanu było obciążenie znaczną ilością prowadzonych postępowań dotyczących gospodarowania odpadami, niewystarczająca liczba osób zatrudnionych na stanowisku ds. ochrony powierzchni ziemi oraz - w latach 2020-2021 – problemy organizacyjne związane z COVID-19.

(akta kontroli tom I str. 10, 16, 23-24, 134-137, 141-221, 224-225, tom II str. 5-7, tom IV str. 52-53)

2. W Departamencie nie podejmowano działań mających na celu wykorzystanie posiadanych informacji o prowadzeniu działalności w zakresie przetwarzania odpadów w przypadku czterech podmiotów, które nie złożyły rocznych sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami. Nie zapewniono także przepływu informacji pomiędzy Oddziałem Pozwoleń a Centrum ZGO, które były niezbędne do monitorowania realizacji zezwoleń, w tym w zakresie wywiązania się z obowiązku ich sporządzania, jak i do sprawdzenia danych przedkładanych w toku prowadzonych postępowań o wydanie lub zmianę zakresu zezwoleń. Analiza dokumentacji Oddziału Pozwoleń (w czterech badanych sprawach⁵¹), potwierdziła, że podmioty posiadające zezwolenia na przetwarzanie odpadów, prowadziły działalność w zakresie objętym wydanymi przez Marszałka WL zezwoleniami i nie wywiązywały się z obowiązku złożenia sprawozdania za dany rok.

Prowadzący działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami w zakresie przetwarzania odpadów, na podstawie art. 75 ust. 1 pkt 2 lit. b w związku z art. 76 ust. 1 ustawy o odpadach, byli zobowiązani do sporządzenia rocznego sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu nimi oraz złożenia go w terminie do dnia 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy marszałkowi województwa.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że nie podjął ww. działań z powodu niewystarczającej obsady kadrowej w Centrum ZGO, a także jej obciążenia innymi zadaniami. Skupiano się w pierwszej kolejności na bieżącej weryfikacji sprawozdań i terminowym przekazaniu raportu wojewódzkiego do ministra. Dodatkowo wyjaśnił, że obecnie w BDO nie ma technicznej możliwości sporządzenia raportów lub utworzenia wykazu podmiotów, które złożyły sprawozdania i tych, które posiadają decyzje w celu porównania i analizy danych. Pracownicy Oddziału Pozwoleń nie posiadają uprawnień do BDO, ani nie zgłaszali zapotrzebowania w tym zakresie. Informacji otrzymanych od przedsiębiorców nie weryfikowano w WSO/BDO.

⁵⁰ W okresie objętym kontrolą liczba obowiązujących decyzji wynosiła: w 2016 r. 27, w 2017 r. 32, w 2018 r. 34, w 2019 r. 31, w 2020 r. 36, w I kwartale 2021 r. 30.

⁵¹ RŚ-V.7244.15.2018.MLB, RŚ-V.7244.34.2018.RSI, DŚ-III.7244.44.2020.MLD, DŚ-III.7244.60.2020.BŁE.

(akta kontroli tom II str. 306-321, tom III str. 213-672, 681, tom IV str. 25-39, 71-74)

3. Nierzetelne przeprowadzono weryfikację (jednego z 10 zbadanych) sprawozdania o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami za 2018 r. w przypadku⁵², w którym wykazane zostały odpady o masie przekraczającej o 9 342,2000 Mg przewidzianą do odzysku w danym roku (wg pozwolenia).

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że weryfikacja sprawozdania polegała na porównaniu danych wpisanych ze sprawozdania do WSO z danymi z decyzji również ujętej w tej bazie. W tym przypadku system WSO nie sygnalizował przekroczenia limitu odpadów za dany rok, gdyż w przypadku różnej maksymalnej masy odpadów do przetworzenia w kolejnych latach objętych decyzją, nie można było do WSO wprowadzić tych danych. W tym przypadku umieszczono je w polu uwagi. Pracownik weryfikujący sprawozdanie nie sprawdził informacji tam zawartej, dlatego nie ustalił przekroczenia.

(akta kontroli tom II str. 121-122, 499, 502)

4. Ze zwłoką wynoszącą 14 i 6 miesięcy podjęto czynności mające na celu wszczęcie postępowań w sprawie wymierzenia opłat za korzystanie ze środowiska w zakresie składowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych. Stan taki stwierdzono w dwóch sprawach⁵³, które dotyczyły nieprawidłowości w zakresie przetwarzania odpadów zidentyfikowanych przez WIOŚ i przekazanych Marszałkowi WL odpowiednio 26 lutego i 25 października 2016 r. w celu podjęcia działań zgodnie z kompetencjami.

W przypadku pierwszej ze spraw Zastępca Dyrektora podał, że do 5 sierpnia 2016 r. (przez pięć miesięcy od wpływu informacji pokontrolnej z WIOŚ) nie było możliwości zweryfikowania opłaty za składowane odpady w 2016 r., gdyż program do naliczania opłat był aktualizowany o nowe stawki w tej dacie. Co do pozostałego okresu (kolejnych ośmiu miesięcy) wyjaśnił, że tymi sprawami w Centrum ZGO zajmowała się tylko jedna osoba, która była obciążona wieloma innymi obowiązkami służbowymi. W przypadku drugiej sprawy stwierdził, że powodem zwłoki była niewystarczająca obsada kadrowa w Centrum ZGO.

(akta kontroli tom II str. 499-505)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek WL nie prowadził kontroli podmiotów w zakresie zgodności ich działalności z warunkami określonymi w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Nie wykorzystano dostępnych informacji o prowadzeniu działalności w zakresie przetwarzania odpadów w przypadku czterech podmiotów, które nie złożyły rocznych sprawozdań o przetworzonych odpadach. Nie zapewniono także przepływu informacji pomiędzy Oddziałem Pozwoleń a Centrum ZGO. Stwierdzono nierzetelną weryfikację jednego sprawozdania. Z wielomiesięczną zwłoką podjęto czynności mające na celu wymierzenie opłat za korzystanie ze środowiska w zakresie składowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych.

OBSZAR

3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Opis stanu faktycznego

W dniu 15 grudnia 2015 r. Marszałek WL skierował do posiadacza opadów, prowadzącego działalność w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów (posiadającego zezwolenie nr RŚ-V.7244.35.2014.EWF z 15 lutego 2015 r.), wezwanie na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, zobowiązując do

⁵² RŚ-V.7244.1.2017.RSI.

⁵³ RŚ.I.7241.2.2017.UOW, RŚ.I.7241.3.2017.UOW.

niezwłocznego zaniechania naruszeń warunków udzielonego zezwolenia oraz usunięcia wykazanych w protokole kontroli WIOŚ nieprawidłowości⁵⁴ w terminie do dnia 31 stycznia 2016 r. Jednocześnie podmiot został pouczone, że w przypadku niezastosowania się do wezwania zostanie wszczęte postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia bez odszkodowania, co skutkować będzie – na podstawie art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach – zobowiązaniem do usunięcia odpadów a także skutków prowadzonej działalności na własny koszt. Wezwanie to zostało sporządzone w ciągu 7 dni od otrzymania materiałów pokontrolnych z WIOŚ (8 grudnia 2015 r.). Ponowne wezwanie w tej sprawie zostało skierowane do podmiotu 8 lutego 2016 r.

Pismem z 21 marca 2016 r. Marszałek zawiadomił posiadacza odpadów o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, ze względu na prowadzenie rekultywacji wyrobiska z naruszeniem warunków zezwolenia. Kontrola WIOŚ stwierdziła na wyrobisku odpady, których nie uwzględniała decyzja Marszałka WL⁵⁵ - odpady wytworzone w wyniku dalszego przetwarzania odpadów komunalnych, tj. jako kompost nieodpowiadający wymaganiom lub nieprzekompostowane frakcje odpadów komunalnych.

W związku z pismem przedsiębiorcy z maja 2016 r., zapewniającym o zamiarze podjęcia działań w celu usunięcia nieprawidłowości, w połowie czerwca 2016 r. Marszałek WL zwrócił się do WIOŚ z prośbą o ponowną kontrolę przedsiębiorcy w zakresie „zgodności z przepisami prawa prowadzonych prac rekultywacyjnych na terenie wyrobiska”, w celu umożliwienia zakończenia wszczętego postępowania w sprawie cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Wyniki kontroli wpłynęły do UMWL 1 sierpnia 2016 r. WIOŚ potwierdził, że przedsiębiorca nie wykonał zarządzeń pokontrolnych z listopada 2015 r. dotyczących zabezpieczenia bocznych ścian wyrobiska geomembraną. W związku z tym rekultywacja odpadami o kodzie 10 01 80 jest przeprowadzana niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami⁵⁶. Podczas kontroli WIOŚ stwierdził także pryzmę wymieszanych odpadów: gruz budowlany, wata szklana, folia budowlana, styropian, płytki ceramiczne, niesegregowane odpady komunalne, odpady zielone, tworzywa sztuczne, w związku z którymi podmiot złożył zawiadomienie na policję w sprawie ich podrzucenia przez nieznanego sprawcę. Jednocześnie WIOŚ poinformował o zgłoszonej do Inspektoratu interwencji telefonicznej na uciążliwości związane z pyleniem odpadów.

Zawiadomieniem z 16 sierpnia 2016 r. Marszałek poinformował stronę o zgromadzeniu całości materiału dowodowego i możliwości wypowiedzenia się przez stronę co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów. Podmiot pismem z 26 sierpnia 2016 r. ponownie zapewnił o dostosowaniu prowadzonej działalności do obowiązujących przepisów. Na podstawie zebranego materiału dowodowego

⁵⁴ Kontrola WIOŚ została przeprowadzona w październiku 2015 r. w związku z anonimowym wnioskiem z września 2015 r., w którym zawarta była informacja, że na teren wyrobiska wywożone są odpady. Z uwagi na podejrzenie bezpośredniego zagrożenia dla środowiska naturalnego, WIOŚ podjął czynności bez powiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wypełnianiu odpadami o kodzie 10 01 80 Mieszanki popiołowo-żużłowe z mokrego odprowadzania odpadów paleniskowych (określonym w decyzji Marszałka WL) wyrobiska, które nie posiada naturalnej ani sztucznej bariery geologicznej oraz obecność odpadów, które nie są przewidziane do przetworzenia.

⁵⁵ Zezwolenie z terminem obowiązywania do 30 września 2019 r. obejmowało 14 rodzajów odpadów, w tym m.in. opadowe piaski i iły, odpady powstające przy cięciu i obróbce skał, ziemia sucha i mokra oraz kamienie, żużle, popioły paleniskowe i pyły z kotłów, popioły lotne z węgla, mieszanki popiołowo-żużłowe, wybrakowane wyroby ceramiczne, odpady z rozbiórek, gruz betonowy i ceglany, minerały.

⁵⁶ Dz. U. poz. 796.

Marszałek WL, stwierdził podstawę do cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 6 ustawy o odpadach.

Marszałek WL wydał 29 września 2016 r. decyzję w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetworzenie odpadów.

Zgodnie z art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach⁵⁷, posiadacz odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, jest obowiązany do usunięcia odpadów i skutków prowadzonej działalności, objętej tym zezwoleniem, na własny koszt. W UMWL, po uprawomocnieniu się ww. decyzji (21 października 2016 r.), nie przesłano pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności, gdyż – jak podał Zastępca Dyrektora Departamentu – nie było do tego uzasadnienia. Zdeponowane w wyrobisku odpady nie były niebezpieczne i nie stanowiły zagrożenia dla środowiska.

W UMWL, na podstawie zawiadomienia z 3 listopada 2016 r., wszczęto postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z wyrobiska („z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania”). Dwukrotnie zasięmano informacji w WIOŚ, czy odpady zostały usunięte z terenu wyrobiska (w listopadzie 2016 r. i w kwietniu 2017 r.), a WIOŚ pismami z 16 grudnia 2016 r. i 30 maja 2017 r. informował o ich nieusunięciu.

Pismem z 28 lipca 2017 r. Marszałek WL wystąpił do Wójta Gminy Kurów o podjęcie czynności administracyjnych wynikających z art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach. W odpowiedzi Wójt Gminy Kurów wskazał na brak kompetencji w tym zakresie powołując się na wyjątek wskazany w art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach. W związku ze sporem kompetencyjnym pomiędzy Wójtem Gminy Kurów a Marszałkiem WL w sprawie orzeczenia o obowiązku usunięcia odpadów, Marszałek WL został wskazany - przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) w Lublinie - jako organ właściwy do załatwienia sprawy orzeczenia o usunięciu odpadów z wyrobiska po kopalni piachu w miejscowości Wólka Nowodworska (postanowieniem SKO z 30 października 2017 r.).

W odpowiedzi na pismo UMWL (z 4 grudnia 2017 r.) WIOŚ poinformował w styczniu 2018 r., że znajdujące się na wyrobisku odpady nie zostały usunięte.

W dniu 2 lutego 2018 r. (tj. po upływie 469 dni od uprawomocnienia się decyzji) Marszałek WL wystawił upomnienie, w którym wezwał Spółkę do usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich „składowania lub magazynowania” w terminie 7 dni od doręczenia upomnienia, powołując w treści, że obowiązek ten wynika z decyzji z 29 września 2016 r., którą cofnięto bez odszkodowania zezwolenie na przetwarzanie odpadów. W dalszej treści upomnienia wskazano, że obowiązek stał się wymagalny z dniem uprawomocnienia wyżej wymienionej decyzji, tj. 21 października 2016 r.

Wobec niespełnienia przez przedsiębiorcę ww. obowiązku, postanowieniem z 15 listopada 2018 r. (wydanym po upływie 7 miesięcy od daty wystawienia upomnienia) Marszałek WL nałożył grzywnę (w wysokości 10 tys. zł) w celu przymuszenia do wykonania obowiązku usunięcia odpadów oraz wystawił tytuł wykonawczy dotyczący egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Kolejne upomnienie w tej sprawie Marszałek WL wystawił w dniu 6 lutego 2019 r., wzywając Spółkę do wykonania obowiązków wynikających z postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia z 15 listopada 2018 r. Pismem z 19 marca 2019 r.

⁵⁷ W brzmieniu obowiązującym do 4 września 2018 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Środowiska przekazał do Dyrektora Departamentu Finansów UMWL do realizacji tytuł wykonawczy dotyczący egzekucji należności pieniężnych z 19 marca 2019 r. z prośbą o podjęcie czynności zgodnie z kompetencjami. Pismem z 18 kwietnia 2019 r. przedmiotowy tytuł wykonawczy został zwrócony przez Departament Finansów Urzędu do Dyrektora Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych, ze wskazaniem, że właściwość miejscową organu egzekucyjnego (urząd skarbowy) właściwego do podjęcia postępowania egzekucyjnego w sprawie dochodzenia należności ustala się według miejsca siedziby zobowiązanego.

Analiza akt przedmiotowej sprawy wykazała, że znajdowały się w nich: projekt następnego tytułu wykonawczego dotyczący egzekucji należności o charakterze pieniężnym z datą wystawienia 13 czerwca 2019 r., a także pismo 10 października 2019 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych skierowane do Dyrektora Departamentu Finansów UMWL, informujące, że dokumenty (upomnienie z 2 lutego 2018 r., postanowienie o nałożeniu grzywny z 15 listopada 2018 r., upomnienie z 6 lutego 2019 r. oraz tytuł wykonawczy z 19 marca 2019 r.) nie zostały skutecznie doręczone stronie i nie wywołują skutków finansowo-prawnych. Innych czynności w przedmiotowej sprawie nie podejmowano.

(akta kontroli tom II str. 510-656)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Marszałek WL, od daty uprawomocnienia się decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów (21 października 2016 r.), nie podjął skutecznych działań w celu wyegzekwowania od przedsiębiorcy, obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach, tj. nie doprowadził do usunięcia odpadów z wyrobiska, które nie spełniało wymagań określonych w decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów. W okresie od 21 października 2016 r. do 2 lutego 2018 r. nie przeprowadzono żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania usunięcia odpadów. W tym okresie wdano się w spór kompetencyjny z Wójtem Gminy Kurów, któremu przekazano informację o znajdujących się odpadach w wyrobisku celem podjęcia czynności na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach oraz zasięgnięto informacji w WIOŚ, czy odpady zostały usunięte. Kolejne działania (przesłanie upomnienia w lutym 2018 r., wystawienie tytułu wykonawczego w listopadzie 2018 r.) były bezskuteczne.

Według art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach (w brzmieniu z 21 października 2016 r.): w przypadku nieusunięcia odpadów zgodnie z ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, z wyjątkiem gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach, przez „gospodarowanie odpadami” rozumie się zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. „Gospodarka odpadami” to zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach „wytwarzanie odpadów i gospodarowanie odpadami”.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił, że zwłoka w podejmowaniu działań po uprawomocnieniu się decyzji, wynikała z niejasności przepisów wówczas obowiązujących. W ocenie Departamentu art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach - w wersji obowiązującej w chwili cofnięcia zezwolenia dla przedsiębiorcy - nie

wskazywał trybu postępowania w zakresie obowiązku usunięcia odpadów w przypadku, gdy zostanie wydana decyzja o cofnięciu zezwolenia, zarówno w zakresie kompetentnego organu, jak i potrzeby wydania stosownego rozstrzygnięcia administracyjnego. Dyrektor nie podał, dlaczego nie podejmowano od 2019 r. żadnych czynności w tej sprawie. Wyjaśnił, że stale monitorowano sytuację prawną spółki. Według ustaleń Oddziału Pozwoleń zobowiązany przedsiębiorca – spółka z o.o., nie posiada organu uprawnionego do reprezentacji. Aktualnie powołany jest kurator. Zgodnie z pozyskaną od niego informacją udziały w spółce przejęła inna spółka z o.o., która także nie posiada powołanych organów do reprezentacji. W ocenie Departamentu w związku z napotkanymi przeszkodami wątpliwe jest wyegzekwowanie przez Marszałka WL wykonania decyzji o cofnięciu zezwolenia tj. usunięcie odpadów.

(akta kontroli tom II str. 510-656)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek WL, pomimo że niezwłocznie wydał decyzję o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów, to jednak po jej uprawomocnieniu nie wyegzekwował obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Prowadzenie bez zbędnej zwłoki postępowań w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów oraz ustanowienia zabezpieczenia roszczeń.
2. Weryfikowanie realizacji obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń.
3. Prowadzenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.
4. Zapewnienie przepływu informacji między komórkami organizacyjnymi Departamentu w celu prowadzenia weryfikacji rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami.
5. Rzetelne prowadzenie weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami.
6. Niezwłoczne podejmowanie czynności w celu wszczęcia postępowań w sprawie wymierzenia opłat za korzystanie ze środowiska w zakresie składowania lub magazynowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych.
7. Wyegzekwowanie usunięcia odpadów w związku z wydaną decyzją o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. 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 dni 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.

Lublin, 30 lipca 2021 r.

Kontroler
Ewa Kulik
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis