



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.02.2021

**Pan
Leszek Żelazny
Lubelski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska**

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
ul. Obywatelska 13
20-092 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie, ul. Obywatelska 13, 20-092 Lublin (dalej: WIOŚ)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Żelazny – Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska od 15 lutego 1999 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. 2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Durakiewicz, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/67/2021 z 30 kwietnia 2021 r. 2. Grzegorz Galicki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/71/2021 z 10 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska³, przeprowadzając kontrole w zakresie ochrony przed odpadami, prawidłowo sprawował nadzór nad wykorzystywaniem odpadów do rekultywacji gruntów i wyrobisk kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. W planach kontroli WIOŚ uwzględniono kontrole podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji. Rzetelnie przeprowadzono czynności kontrolne w ramach kontroli planowych i interwencyjnych, co skutkowało ustaleniem nieprawidłowości oraz wymierzeniem administracyjnych kar w łącznej wysokości 3622,1 tys. zł. Prawidłowo realizowano także kontrole prowadzone na wniosek organu wydającego zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Wnioski o interwencje były przedmiotem kontroli WIOŚ i terminowo rozpatrywane. Administracyjne kary pieniężne wymierzono na podstawie prawidłowo określonych przesłanek oraz rzetelnie egzekwowano należności. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niepoinformowania Marszałka Województwa Lubelskiego⁴ o wynikach kontroli przeprowadzonych w podmiotach posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wydane przez ten organ.
--------------	--

¹ Dz. U. z 2020 poz. 1200. Dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dalej: LWIOŚ.

⁴ Dalej: MWL.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W planach działalności WIOŚ na lata 2016-2021 przewidziano kontrole w zakresie przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. W planach sporządzanych na 2016 r., 2017 r. oraz 2018 r. kontrole w zakresie przetwarzania odpadów były realizowane w ramach celu *Kontrola przestrzegania przepisów ustawy o odpadach*, a w planach na 2019 r., 2020 r. oraz 2021 r. – *Kontrola przestrzegania przepisów dotyczących odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w miejscach niekorzystnie przekształconych i rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów (wzrostki, komposty, pokopane itp.)*. Przedsiębiorstwa zajmujące się odpadami wykorzystywanymi do rekultywacji zaliczono do III (dwa podmioty), IV (11 podmiotów) i V (pięć podmiotów) kategorii ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

W latach 2016-2021 zaplanowano 18 kontroli obejmujących przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, co stanowiło 0,45% zaplanowanych kontroli do przeprowadzenia przez WIOŚ w ww. okresie.

(akta kontroli str. 9-11)

W latach 2016-2021 (I kwartał) przeprowadzono ogółem 47 kontroli w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów niekorzystnie przekształconych (tj. 0,87% kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w ww. okresie), w tym siedem na wniosek organu wydającego decyzję zezwalającą na przetwarzanie odpadów (na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶). Pozostałe 40 kontroli (16 planowych, 24 doraźne) dotyczyło 26 podmiotów, które prowadziły rekultywację na podstawie zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz 13 podmiotów, które nie posiadały takiego zezwolenia, jedna kontrola została przeprowadzona w starostwie powiatowym⁷.

(akta kontroli str. 4-8, 223-224)

Kontrole doraźne były prowadzone w związku z wnioskami o interwencję. W latach 2016-2021 (I kwartał) przeprowadzono dwie kontrole na wniosek MWL, dwie – starostów powiatowych, cztery – wójtów gmin, sześć – innych organów, 10 – osób fizycznych. Przedmiotem wniosków były nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami, w tym dotyczące m.in. zakopywania odpadów komunalnych, niewłaściwego prowadzenia prac rekultywacyjnych, braku zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 6-7)

1.2. W latach 2016-2021 (I kwartał) przeprowadzono siedem kontroli na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w związku z prowadzeniem postępowań o udzielenie zezwoleń na przetwarzanie odpadów przez MWL oraz Starostę Powiatu Tomaszowskiego. Czynności kontrolne były prowadzone z udziałem przedstawiciela właściwego organu wydającego zezwolenie na przetwarzanie odpadów. W trakcie ww. kontroli inspektorzy WIOŚ nie stwierdzili nieprawidłowości. Wyniki kontroli były

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa jest sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

⁷ W zakresie prawidłowości realizacji decyzji w sprawie rekultywacji gruntów.

udokumentowane protokołami kontroli, które zawierały opis stanu faktycznego m.in. w zakresie charakterystyki miejsca przetwarzania odpadów, procesu ich przetwarzania, informacji dotyczących planów rekultywacji wraz z opisem jej etapów i poszczególnych czynności. W sześciu przypadkach LWIOŚ wydał postanowienie o spełnieniu wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska⁸.

Wnioski o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów wskazały rodzaje odpadów m.in. o kodach: 17 05 04 (gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03), 17 01 01 (odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów), 17 02 02 (gruz ceglany), 20 02 02 (gleba i ziemia), 01 04 12 (odpady powstające przy płukaniu i oczyszczaniu kopalin inne niż wymienione w 01 04 07 i 01 04 11).

WIOŚ rozpoczął prowadzenie ww. kontroli w okresie od 5 do 32 dni od otrzymania wniosku, a postanowienia w zakresie spełnienia wymagań zostały wydane w okresie do 13 dni od daty zakończenia kontroli.

Według protokołów kontroli, kontrolerzy WIOŚ w trakcie siedmiu kontroli przeprowadzili oględziny nieruchomości gruntowych, analizowali stan formalno-prawny (w tym decyzje w sprawie rekultywacji gruntów). Zastępca LWIOŚ wyjaśniła, że przedmiotem kontroli była analiza warunków tego procesu zawarta w złożonym wniosku, a w momencie przekazania wniosku o przeprowadzenie kontroli, koncesje na wydobycie kruszywa były wygaszone, a złoże rozliczone.

(akta kontroli str. 319-367, 441, 480-485)

W okresie objętym kontrolą LWIOŚ otrzymał informację o 55 przypadkach wydania lub zmiany decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji, a także o jednym przypadku cofnięcia zezwolenia (MWL). W wyniku kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w 2015 r. oraz 2016 r. (sprawdzającej realizację zarządzenia pokontrolnego), MWL w dniu 23 września 2016 r. wydał decyzję w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na nieprzestrzeganiu warunków określonych w zezwoleniu⁹, dotyczących braku zabezpieczenia dna i ścian wyrobiska w przypadku przetwarzania odpadów stanowiących popioły lotne z węgla (10 10 02) i mieszanek popiołowo-żużłowe (10 01 80).

(akta kontroli str. 46-53, 161-163, 284-291)

1.3. W WIOŚ od 1 stycznia 2016 r. obowiązywały *Procedury przeprowadzania kontroli zakładów w terenie oraz kontroli na podstawie dokumentacji, jak i kontroli bez ustalonego podmiotu*, ustanowione przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. LWIOŚ nie posiadał odrębnych uregulowań w tym zakresie.

Według ww. *Procedur* (pkt 5.1.2. Przeprowadzanie kontroli), podczas prowadzenia czynności kontrolnych inspektor dokumentuje stwierdzone naruszenia poprzez zebranie dokumentów, wykonanie dokumentacji fotograficznej, pobranie próbek. W punkcie *Wykonywanie pomiarów i poboru próbek* wskazano, że w celu pełnej oceny spełniania wymagań zawartych w przepisach zakresu ochrony środowiska lub pozwoleniach wskazane jest przeprowadzenie niezbędnych pomiarów lub badań, w tym pobierania próbek. Pobieranie próbek oraz badania, pomiary i analizy wykonują laboratoria posiadające akredytacje w wymaganym zakresie. Pobieranie

⁸ W jednym przypadku przeprowadzono kontrolę, ale nie wydano postanowienia ze względu na interpretację Ministra Środowiska. Według pisma z 10 kwietnia 2019 r., jeżeli wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dotyczy przedsięwzięcia polegającego na prowadzeniu odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami, a w ramach ww. przetwarzania odpadów nie będzie prowadzone zbieranie lub magazynowanie odpadów, przepisy art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w zakresie wymogu przeprowadzania kontroli przez WIOŚ, nie mają zastosowania.

⁹ Decyzja MWL z 20 lutego 2015 r.

próbek, pomiary lub badania muszą odbywać się w obecności kontrolowanego lub upoważnionego przedstawiciela kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowanej osoby fizycznej, a w razie ich nieobecności, przy udziale funkcjonariusza publicznego niebędącego pracownikiem WIOŚ.

(akta kontroli str. 12-31)

W latach 2016-2021 (I kwartał) przeprowadzono 40 kontroli dotyczących wykorzystania odpadów w celu rekultywacji gruntów¹⁰. Podczas 20 kontroli stwierdzono nieprawidłowości w przetwarzaniu odpadów, w tym w wyniku czterech kontroli planowych.

Badaniem objęto dokumentację 24 kontroli WIOŚ w zakresie przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji, w tym 16 kontroli przedsiębiorców posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów polegających na wypełnieniu terenu niekorzystnie przekształconego.

(akta kontroli str. 6-7, 223-224)

W analizowanych 24 kontrolach, inspektorzy WIOŚ posiadali upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Ustalenia kontroli były dokumentowane protokołami kontroli, w których przedstawiano m.in. charakterystykę działalności kontrolowanego podmiotu, stan formalno-prawny (opisywano posiadane zezwolenia na rekultywację gruntów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów), wskazywano zgodność prowadzonych prac rekultywacyjnych z posiadanymi decyzjami. W trakcie wszystkich kontroli przeprowadzono oględziny terenu, a w 11 przypadkach stwierdzenia stanów nieprawidłowych dotyczących przetwarzania odpadów bez zezwolenia lub niezgodnie z decyzją sporządzano dokumentację fotograficzną.

Badanie 15 kontroli podmiotów posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów wykazało, że w trakcie tych kontroli inspektorzy WIOŚ sprawdzali zgodność przetwarzania odpadów z wydanymi zezwoleniami, tj. prowadzili oględziny terenu oraz analizowali dokumentację (karty przekazania odpadów, zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości przekazanych odpadów). W dwóch przypadkach przeprowadzono badania prób odpadów. Dodatkowo Zastępca LWIOŚ wyjaśniła, że w trakcie oględzin sprawdzano, czy odpady były umieszczone w wyrobisku (miejscu wskazanym w zezwoleniu), czy były to odpady wymienione w decyzji, a wiedza ekspercka inspektorów i długoletni staż pracy pozwalały na identyfikację wykorzystywanych do rekultywacji odpadów.

Według Zastępcy LWIOŚ, identyfikacji granic obszaru objętego zezwoleniem na przetwarzanie dokonywano na podstawie informacji z dokumentacji przekazanej przez organ wydający zezwolenie, analizy danych z Internetu¹¹, a w trakcie prowadzonych kontroli na podstawie udostępnionej dokumentacji zakładu oraz wskazań właściciela terenu.

W 19 kontrolach (spośród 24 analizowanych) stwierdzono nieprawidłowości, w tym w ośmiu przypadkach polegające na przetwarzaniu odpadów bez wymaganego zezwolenia oraz w trzech – na przetwarzaniu odpadów w sposób niezgodny z posiadanym zezwoleniem. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprowadzenia kart ewidencji odpadów, prowadzenia ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym, niezłożenia zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilościach odpadów, o sposobach gospodarowania nimi, nieterminowego przekazywania sprawozdań o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami, postępowania z odpadami w sposób niezgodny

¹⁰ Poza kontrolami przeprowadzonymi w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

¹¹ www.geoportal.gov.pl.

z przepisami ochrony środowiska, składowania odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym.

(akta kontroli str. 32-158, 164-219, 280-283, 440-441, 450-473, 486)

W latach 2016-2021 (I kwartał) w trakcie prowadzonych kontroli nie korzystano z pomocy specjalistów, a w jednym przypadku (kontrola z 2019 r.) wykorzystano dron w celu dokonania oględzin terenu i ustalenia miejsca ewentualnego zasypywania odpadów, a także pozyskano ortofotomapę i model 3D wyrobiska. Wyniki kontroli potwierdziły gospodarowanie odpadami bez wymaganego zezwolenia i przedsiębiorcy wymierzono karę administracyjną w wysokości 1 mln zł.

(akta kontroli str. 211-222)

W okresie objętym kontrolą w trakcie dwóch kontroli interwencyjnych, przeprowadzonych w 2016 r. i 2017 r., pobrano próbki odpadów do badania laboratoryjnego. W obu przypadkach stwierdzono, że wyrobiska wypełniano odpadami, które nie były wymienione w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów.

W sprawie niepobierania próbek odpadów w pozostałych kontrolach, Zastępca LWIOŚ wyjaśniła, że w trakcie oględzin wyrobiska inspektorzy inspekcji ochrony środowiska podejmują decyzję o poborze lub o odstąpieniu od poboru prób gleby i odpadów do analiz. W sytuacji, gdy stwierdzono, że przetwarzane były odpady inne niż obojętne lub odpady inne niż uwzględnione w posiadanych decyzjach wówczas pobierane były próby odpadów do analizy, a w przypadkach przetwarzania odpadów obojętnych typu gruz betonowy, gruz ceglany, gleba, ziemia i kamienie, skała płonna (z których nie następuje wymywanie zanieczyszczeń do środowiska) podejmowano decyzje o odstąpieniu od poboru prób. Dodatkowo poinformowała, że w związku z reformą Inspekcji Ochrony Środowiska, WIOŚ od 2019 r. nie posiada własnego laboratorium i wszystkie zlecenia w zakresie wykonywania badań i pomiarów kierowane są do Centralnego Laboratorium Badawczego (CLB) Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska Oddział w Lublinie. Oddział ten nie posiada jednak akredytacji na wykonywanie badań odpadów, a w przypadku uzasadnionej potrzeby poboru prób odpadów zlecenie jest realizowane przez inny oddział CLB lub laboratorium zewnętrzne.

(akta kontroli str. 32-37, 64-77, 280-283, 440-441, 475)

1.4. LWIOŚ, w trakcie realizacji zadań dotyczących kontroli w zakresie przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji, współpracował z innymi organami. Według LWIOŚ, w przypadku stwierdzenia przez inspektorów istotnych nieprawidłowości z zakresu ochrony środowiska o naruszeniach dotyczących nieprawidłowego gospodarowania odpadami informowano organy administracji samorządowej (MWL, starostów) oraz rządowej (Ministerstwo Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska).

(akta kontroli str. 299-318)

Badanie dokumentacji 11 kontroli przedsiębiorców posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów, w trakcie których stwierdzono nieprawidłowości wykazało, że w pięciu przypadkach przekazano informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach do organów wydających zezwolenia na przetwarzanie odpadów, tj. do MWL. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- 1) przetwarzania odpadów zawierających substancje organiczne, tj. innych rodzajów odpadów niż wykazanych w posiadanym zezwoleniu. LWIOŚ wymierzył administracyjną karę pieniężną w wysokości 10,0 tys. zł;
- 2) gospodarowania odpadami w sposób niezgodny z posiadanym zezwoleniem na przetwarzanie odpadów, składowania odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym, nieudokumentowanego sposobu postępowania z odpadami, niezłożenia zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilościach odpadów,

- o sposobach gospodarowania nimi. LWIOŚ wymierzył administracyjne kary pieniężne w łącznej wysokości 502,0 tys. zł;
- 3) przetwarzania m.in. komunalnych osadów ściekowych, nieprowadzenia kart ewidencji odpadów, niesporządzenia i nieprzekazania do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego¹² zbiorczego zestawienia danych o odzyskiwanych odpadach za 2018 r. LWIOŚ wymierzył administracyjną karę pieniężną w wysokości 15,0 tys. zł;
 - 4) przedłożenia po terminie sprawozdania o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami za 2015 r.,
 - 5) postępowania z odpadami w sposób niezgodny z przepisami ochrony środowiska (zakopywanie odpadów zielonych).
- W pozostałych sześciu przypadkach nie przekazano do MWL informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach, które polegały na:
- 1) złożeniu do UMWL po terminie zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów oraz sposobach gospodarowania nimi za 2017 r.,
 - 2) nieprowadzeniu ewidencji odpadów poddawanych przetworzeniu w procesie odzysku, nieprzedłożeniu zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi za 2018 r.,
 - 3) prowadzeniu ewidencji odpadów niezgodnie ze stanem rzeczywistym, przedłożeniu zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilościach odpadów bez uwzględnienia wszystkich odpadów, nieustaleniu wysokości należnych opłat za korzystanie ze środowiska, niesporządzeniu wykazów zawierających informacje o zakresie korzystania ze środowiska,
 - 4) przekroczeniu dopuszczalnej ilości odpadów do przetworzenia w ciągu roku,
 - 5) spalaniu odpadów w metalowych beczkach,
 - 6) gospodarowaniu odpadami w sposób powodujący zagrożenie dla gleby.
- (akta kontroli str. 32-130, 141-163, 299-317, 475-476)

LWIOŚ poinformował w 2017 r. Ministerstwo Środowiska, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz pozostałe wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie przeprowadzonej kontroli na wyrobisku w Strzyżowie. Dodatkowo wystąpił do Ministra Środowiska z wnioskiem o podjęcie działań polegających na wprowadzeniu zmian w przepisach dotyczących ochrony środowiska celem umożliwienia szybkiego i skutecznego działania organów Inspekcji Ochrony Środowiska, w tym m.in. w zakresie zobowiązania prowadzących rekultywację wyrobisk do instalowania i prowadzenia stałego monitoringu terenu przy wykorzystaniu kamer reagujących na ruch (umożliwiającego stały podgląd), wyposażenia pojazdów do przewozów odpadów w urządzenie umożliwiające rejestrację trasy przejazdu, oświetlenia i ogrodzenia terenu rekultywowanego w sposób umożliwiający ingerencję osób postronnych. LWIOŚ w 2017 r. zwrócił się również z inicjatywą powołania w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska zespołu do szybkiego reagowania.

(akta kontroli str. 292-298)

1.5. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi i wnioski, których przedmiotem była prawidłowość realizacji przez WIOŚ kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania ustawy o odpadach.

W latach 2016-2021 (I kwartał) wpłynęło do WIOŚ ogółem 1020 wniosków o interwencje z zakresu „ochrony przed odpadami”. Złożono 32 wnioski dotyczące przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji, a w 24 przypadkach przedmiotem interwencji był nielegalny przewóz odpadów na tereny wyrobisk i gruntów zdegradowanych, a w pozostałych ośmiu było to nielegalne składowanie odpadów

¹² Dalej: UMWL.

na gruntach rekultywowanych oraz nieprzestrzeganie warunków określonych w decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów. Informacje o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji były przekazywane głównie przez osoby fizyczne oraz organy samorządu terytorialnego. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone.

(akta kontroli str. 225-226)

Badanie 10 wniosków o interwencje wykazało, że WIOŚ analizował złożone skargi i we wszystkich badanych przypadkach podejmował kontrole w zakresie składowania odpadów w wyrobiskach. Kontrole te w latach 2016-2019 były podejmowane w okresie od jednego do 26 dni od daty wpływu wniosku. W ośmiu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na przetwarzaniu odpadów na wyrobisku bez wymaganego zezwolenia, postępowaniu z odpadami w sposób niezgodny z przepisami ochrony środowiska, nieprowadzeniu ewidencji ilościowej i jakościowej przetwarzanych odpadów. W pięciu przypadkach sprawy zostały załatwione w ciągu miesiąca, a w pozostałych pięciu zawiadomiono skarżących o niezałatwieniu sprawy w terminie. Skargi były rozpatrywane zgodnie z zasadami określonymi w art. 237 § 1, 3, 4 oraz art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³.

(akta kontroli str. 227-275)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

LWIOŚ nie przekazał do MWL informacji o wynikach sześciu kontroli¹⁴ przeprowadzonych w latach 2018-2020 w przedsiębiorstwach posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów, co było niezgodne z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁵.

Z wyjaśnień Zastępcy LWIOŚ wynika, że w ww. przypadkach:

- nieprawidłowości zostały usunięte w trakcie kontroli,
- wydano zarządzenie pokontrolne,
- przedsiębiorca w ewidencji zawyżył masę odpadów poprzez błąd pisarski, co zostało wyjaśnione dopiero na etapie odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne,
- stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły innych miejsc prowadzenia działalności przedsiębiorców niż wyznaczone w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji,
- MWL posiadał wiedzę o nieprawidłowości przed zakończeniem kontroli, ponieważ dotyczyła ona nieterminowego złożenia zbiorczego zestawienia o danych o rodzajach i ilości odpadów oraz sposobach gospodarowania nimi.

Zastępca LWIOŚ dodatkowo poinformowała, że w trakcie prowadzonych uzgodnień z Dyrektorem Departamentu Ochrony Środowiska UMWL w zakresie wymiany informacji ustalono, że tylko w istotnych naruszeniach będą przekazywane informacje.

(akta kontroli str. 93-130, 141-163, 475-476)

Według art. 17 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, Inspekcja Ochrony Środowiska współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, w tym z Państwową Inspekcją Sanitarną, organami administracji państwowej i rządowej, organami samorządu terytorialnego, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi, a współdziałanie to obejmuje w szczególności przekazywanie właściwym organom administracji państwowej i rządowej oraz

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

¹⁴ Protokoły kontroli nr: BPO 120/2018, WIOS-LUBL 210/2019, ZAM 107/2019, CHE 117/2020, WIOS-LUBL 164/2018, WIOS-LUBL 405/2018.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.

organom samorządu terytorialnego informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.

W ocenie NIK, przekazywanie organom administracji samorządowej informacji o wynikach kontroli pozwala na ustalenie, czy podmioty prawidłowo realizują zezwolenia na przetwarzania odpadów oraz obowiązki sprawozdawcze, a także mogą być przez te organy wykorzystane do planowania działalności kontrolnej, realizowanej na podstawie art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁶.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą LWIOŚ zapewnił nadzór nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych. W planach kontroli WIOŚ uwzględniono kontrole podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji. Rzetelnie przeprowadzono czynności w ramach kontroli planowych i interwencyjnych oraz realizowano kontrole na wnioski organu wydającego zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Prawidłowo rozpatrywano wnioski o interwencje. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niepoinformowania MWL o wynikach kontroli przeprowadzonych w podmiotach posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów.

OBSZAR

2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, w wyniku przeprowadzenia kontroli 10 podmiotów, wydano ogółem 13 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne¹⁷ na łączną kwotę 3622,1 tys. zł. Przesłankami do wymierzenia kar było przetwarzanie odpadów innych niż określone w uzyskanej decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów, przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia oraz gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, a także transport odpadów bez wymaganego zezwolenia.

(akta kontroli str. 368-433)

Na dzień 31 marca 2021 r. należności niewymagalne wyniosły 3033,1 tys. zł i wynikały z czterech decyzji wymierzających kary administracyjne, które były w trakcie rozpatrywania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

Na dzień 31 marca 2021 r. zaległości z tytułu niezapłaconych kar administracyjnych dotyczyły dwóch podmiotów (czterech decyzji) i wyniosły 664,1 tys. zł (należność główna 534,0 tys. zł, odsetki 130,1 tys. zł). Kwota zaległości wyniosła 502,0 tys. zł na koniec 2018 r. oraz 534,0 tys. zł na koniec 2019 r. i 2020 r.

(akta kontroli str. 434-435)

Badanie działań LWIOŚ w zakresie wyegzekwowania zaległości w kwocie 534,0 tys. zł wykazało, że:

- w przypadku jednego podmiotu (502,0 tys. zł) niezwłocznie przekazano zobowiązanemu upomnienia (zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁸) oraz tytuły wykonawcze do urzędu skarbowego. Występowano do organu egzekucyjnego z wnioskami o udzielenie informacji o stanie postępowania egzekucyjnego;
- w przypadku drugiego podmiotu (32,0 tys. zł) zgłoszono wierzytelność do masy upadłościowej oraz monitorowano procedurę wpisu na listę wierzytelności.

(akta kontroli str. 436-437)

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

¹⁷ W 2016 r., 2017 r., 2018 r. - po jednej decyzji, w 2019 r. osiem decyzji, w 2020 r. i 2021 r. po jednej.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483. Rozporządzenie obowiązujące w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 lipca 2020 r.

Analiza dokumentacji 19 kontroli WIOŚ, w których stwierdzono nieprawidłowości wykazała, że w 10 przypadkach LWIOŚ wymierzył administracyjną karę pieniężną, a w pozostałych ośmiu nie wystąpiły przesłanki uzasadniające wymierzenie tej kary, określone w art. 194 ust. 1, ust. 4 oraz art. 195 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 132-219)

2.2. W związku z niezgodnym z przepisami wykorzystywaniem odpadów do rekultywacji gruntów, LWIOŚ w dwóch przypadkach złożył zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Podstawę zawiadomień stanowiło:

- niestosowanie się do ustaleń zawartych w art. 33 ust. 1 ustawy o odpadach, polegające na postępowaniu z odpadami niezgodnie z zasadami gospodarki odpadami, w tym prowadzenie przetwarzania odpadów w sposób mogący stwarzać zagrożenie dla środowiska oraz niestosowanie się do warunków określonych w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów poprzez deponowanie odpadów niewymienionych w tej decyzji, co mogło powodować zanieczyszczenie gleby i wód podziemnych¹⁹;
- gospodarowanie odpadami poprzez ich przetwarzanie bez wymaganego zezwolenia²⁰.

Zastępca LWIOŚ wyjaśniła, że wszystkie sprawy prowadzone przez Prokuraturę, w związku z zawiadomieniami o podejrzeniu popełnienia przestępstwa złożonymi przez WIOŚ, w chwili obecnej są w toku. LWIOŚ w sprawach, w których stwierdzone zostały nieprawidłowości przy wykorzystywaniu odpadów do rekultywacji, nie występował w roli oskarżyciela publicznego.

(akta kontroli str. 281-282, 444-449)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

LWIOŚ prawidłowo egzekwował przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. Administracyjne kary pieniężne wymierzono na podstawie prawidłowo określonych przesłanek oraz rzetelnie egzekwowano należności z tytułu wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski
pokontrolne

Przekazywanie właściwym organom informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez LWIOŚ.

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.

¹⁹ Zawiadomienie z 4 sierpnia 2017 r. skierowane do Prokuratury Rejonowej w Hrubieszowie.

²⁰ Zawiadomienie z 14 listopada 2019 r. skierowane do Prokuratury Rejonowej w Lubartowie.

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 wniosku pokontrolnego 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.

Kontrolerzy
Katarzyna Durakiewicz
Doradca techniczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Grzegorz Galicki
Inspektor kontroli państwowej
.....