



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.010.03.2021

**Pani
Aneta Karpiuk
Starosta Hrubieszowski**

Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie
ul. Narutowicza 34
22-500 Hrubieszów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie, ul. Narutowicza 34, 22-500 Hrubieszów (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aneta Karpiuk, Starosta Hrubieszowski od 16 czerwca 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Józef Kuropatwa od 27 listopada 2014 r. do 20 listopada 2018 r., Anna Frączek od 25 stycznia 2018 r. do 20 listopada 2018 r. oraz Maryla Symczuk od 21 listopada 2018 r. do 15 czerwca 2020 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	Agata Wróbel, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/69/2021 z 4 maja 2021 r. (akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą Starosta Hrubieszowski³ nie zapewnił prawidłowego wykorzystania odpadów do rekultywacji wyrobiska oraz nie podjął skutecznych działań w celu wyegzekwowania prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. Postępowania w zakresie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji prowadzono z naruszeniem ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴ oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵. Starosta nie sprawował rzetelnej kontroli wykonania decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Kontrole w ww. zakresie przeprowadzano dopiero w 2017 r. w wyniku otrzymanych informacji o nieprawidłowościach od innych podmiotów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: – wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów niezgodnie z właściwością rzeczową, – pominięcia właściciela nieruchomości przy ustaleniu stron postępowania w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów,
---------------------	---

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

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

³ Dalej: Starosta.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

- wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów na podstawie niekompletnego wniosku,
- nieegzekwowania od podmiotu prowadzącego działalność w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów obowiązku przedkładania informacji z przebiegu rekultywacji,
- wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów bez wymaganego wezwania do niezwłocznego zaniechania naruszeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Według Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁷, do 2 czerwca 2019 r. Wydział Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa (dalej: WRLO) realizował zadania z zakresu wydawania decyzji dotyczących zezwoleń na zbieranie i odzysk odpadów oraz koncesji na wydobywanie kopalin, a Wydział Geodezji Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: WGKK) prowadził sprawy związane z rekultywacją i zagospodarowaniem gruntów, zapobieganiem degradacji gruntów oraz prowadzeniem kontroli wykonania przepisów o ochronie środowiska. Prowadzeniem spraw w ww. zakresie zajmował się pracownik WRLO (stanowisko pracy ds. gospodarki leśnej, gospodarki odpadami i hodowli zwierząt) oraz pracownik WGKK (stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami). Od 3 czerwca 2019 r.⁸ ww. zadania przypisano pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku ds. ochrony gruntów rolnych i leśnych, gospodarki leśnej, gospodarki odpadami, hodowli zwierząt i łowiectwa w Wydziale Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska (dalej: WZN).

(akta kontroli tom I str. 20-80)

W Starostwie nie opracowano wewnętrznych procedur w zakresie wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji zdegradowanych gruntów, w tym wyrobisk objętych prawem własności gruntowej.

(akta kontroli tom II str. 41-43)

1.2. W okresie objętym kontrolą na terenie powiatu hrubieszowskiego funkcjonowało jedno miejsce, w którym przetwarzano odpady w celu ich wykorzystania do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych (działka nr 1061/17 położona w Strzyżowie na terenie gminy Horodło). Na wydobywanie kopalin nie wydano koncesji – działka została niekorzystnie przekształcona w wyniku nielegalnego wydobywania piasku przez nieznaną podmioty.

Starosta 14 kwietnia 2014 r. wydał decyzję w sprawie rekultywacji gruntów na działce nr 1061/17 z terminem zakończenia rekultywacji do 30 czerwca 2014 r., który został przedłużony do 29 lutego 2016 r. (decyzja z 5 maja 2015 r.).

(akta kontroli tom I str. 81-131)

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa jest sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Uchwały Zarządu Powiatu w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Hrubieszowie: Nr XXV/225/2013 z dnia 24 października 2013 r., Nr 133/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r., Nr 250/2017 z dnia 13 marca 2017 r., Nr 256/2017 z dnia 12 kwietnia 2017 r., Nr 358/2018 z dnia 15 marca 2018 r. oraz Nr 415/2018 z dnia 10 października 2018 r.

⁸ Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Hrubieszowie (przyjęty uchwałą nr 62/2019 Zarządu Powiatu w Hrubieszowie z dnia 7 maja 2019 r.).

W latach 2016-2021 (I kwartał) obowiązywały zezwolenia na przetwarzanie odpadów:

- decyzja z 3 czerwca 2015 r. (stroną postępowania był przedsiębiorca, który dysponował działką nr 1061/17 na podstawie umowy użyczenia obowiązującej do 1 stycznia 2020 r.), w której przewidziano do przetwarzania odpady o kodach: 17 01 01 (beton, gruz betonowy z rozbiórek i remontów), 19 12 09 (minerały, np. piasek, kamienie), 20 02 02 (gleba i ziemia, w tym kamienie), z terminem obowiązywania do 29 lutego 2016 r. Masa odpadów przewidywanych do przetworzenia w okresie roku stanowiła łącznie 135 000 Mg;
- decyzja z 10 grudnia 2015 r. (stroną postępowania była spółka z o.o.⁹, która przejęła prawa i obowiązki wynikające z ww. umowy użyczenia), w której przewidziano do przetwarzania odpady o kodach: 17 01 01, 19 12 09, 20 02 02, z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2016 r. Masa odpadów przewidywanych do przetworzenia w okresie roku stanowiła łącznie 135 000 Mg. W dniu 20 marca 2017 r. przedłużono termin obowiązywania ww. zezwolenia do 31 grudnia 2017 r.;
- decyzja z 3 lutego 2017 r. (stroną postępowania była Spółka), w której przewidziano do przetwarzania odpady o kodach: 19 05 03 (kompost nie odpowiadający wymogom), 19 12 09, 20 02 02 z terminem obowiązywania do 31 grudnia 2017 r. Masa odpadów przewidywanych do przetworzenia w okresie roku stanowiła łącznie 81 000 Mg.

W uzasadnieniach do ww. decyzji nie zawarto informacji na temat pojemności wyrobiska.

(akta kontroli tom I str. 143-145, 148-149, 177-182, tom II str. 14-15, 22-24)

1.3. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynął jeden wniosek (21 czerwca 2016 r.) o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu ich wykorzystania do rekultywacji terenu niekorzystnie przekształconego oraz jeden wniosek (23 lutego 2017 r.) o przedłużenie terminu obowiązywania zezwolenia wydanego 10 grudnia 2015 r.

(akta kontroli tom I str. 146, 150-152, tom II str. 12-13)

Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów zawierał m.in.:

- wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania;
- określenie masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku;
- oznaczenie miejsca przetwarzania odpadów;
- opis stosowanej metody przetwarzania odpadów (w tym wskazanie procesu przetwarzania);
- oznaczenie przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie przetwarzania odpadów;
- opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem;
- opis czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona.

Do wniosku dołączono umowę użyczenia, decyzję w sprawie rekultywacji, wyniki badań odpadów w zakresie składu chemicznego odpadów, które miały być wykorzystane w procesie rekultywacji. Do wniosku nie dołączono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, pomimo takiego obowiązku.

⁹ Dalej: Spółka.

Wnioskodawca został wezwany do przedstawienia informacji dotyczących możliwości organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników. W piśmie z 27 czerwca 2016 r. został poinformowany o skutkach nieusunięcia braków w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania. W wyznaczonym terminie nie przedstawił jednak informacji w ww. zakresie.

Przed wydaniem zezwolenia Starosta nie występował o przeprowadzenie kontroli przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ), ponieważ wnioskodawca wskazał, że przetwarzanie odpadów będzie odbywało się poza instalacjami.

W trakcie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie brały udziału organizacje społeczne. W postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia nie ustalono, że stroną postępowania był właściciel nieruchomości, na której miało mieć miejsce przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli tom I str. 150-182, tom II str. 22-24, 40)

1.4. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał jedną decyzję zezwalającą na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, nie wydano decyzji odmownych. Ponadto w latach 2016-2017 obowiązywały dwie decyzje wydane w 2015 r. Wszystkie decyzje wygasły z upływem terminu ważności zezwoleń. Przedmiotowe decyzje opisano w pkt1.2.

(akta kontroli tom I str. 135-136, 143-148, 177-182, tom II str. 16)

1.5. Zezwolenie na przetwarzanie odpadów (decyzja z 3 lutego 2017 r.) określało: rodzaj i masę odpadów przewidywanych do przetworzenia i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku, miejsce i dopuszczone metody przetwarzania odpadów oraz czas obowiązywania zezwolenia.

Ww. decyzja zawierała oznaczenie organu, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne, pouczenie, w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis Naczelnika WRLO upoważnionego do wydania decyzji¹⁰. W decyzji nie podano uzasadnienia prawnego, tj. nie zawarto wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Spółka nie złożyła odwołania. Ww. decyzję przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, Urzędu Gminy i WIOŚ.

(akta kontroli tom I str. 177-180, tom II str. 22-24, 64)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów (trzy decyzje Starosty obowiązujące w okresie objętym kontrolą) na terenie działki nr 1061/17 w Strzyżowie zostały wydane niezgodnie z właściwością rzeczową. Według wydanych decyzji masa odpadów przewidywanych do przetworzenia w ciągu roku wynosiła 135 000 Mg w decyzji obowiązującej do 29 lutego 2016 r., 135 000 Mg w decyzji obowiązującej do 31 grudnia 2016 r., 81 000 Mg w decyzji obowiązującej do 31 grudnia 2017 r.

Poprzedni Starosta J. Kuropatwa wyjaśnił, że sprawą zajmował się WRLO, w którym sprawdzana była kompletność dokumentów oraz przygotowywane były decyzje w tym zakresie. Według ówczesnego Naczelnika WRLO, decyzje były przygotowywane przez pracownika wydziału oraz ze względu na długi okres czasu od ich wydania nie pamięta ich treści.

(akta kontroli tom I str. 143-145, 148-149, 177-182, tom II str. 22-24, 45, 49-50, 54)

¹⁰ Na podstawie upoważnienia z dnia 21 lipca 2008 r.

Zgodnie z art. 19 Kpa, organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Art. 20 Kpa stanowi, że właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania. Według art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b) ustawy o odpadach, organem właściwym do wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów jest marszałek województwa dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg.

2. Starosta przy ustaleniu stron postępowania w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wszczętego na podstawie wniosku z 21 czerwca 2016 r., pominął właściciela nieruchomości (działki nr 1061/17 w Strzyżowie), tj. nie zawiadomił go o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie, nie zapewnił mu udziału w tym postępowaniu oraz nie umożliwił mu wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji. W ww. decyzji nie zawarto ponadto wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

(akta kontroli tom I str. 150-182)

Poprzedni Starosta J. Kuropatwa wyjaśnił, że sprawą wydania zezwolenia zajmował się WRLO. Ówczesny Naczelnik WRLO wyjaśnił, że z uwagi na upływ czasu nie pamięta szczegółów dotyczących prowadzonego postępowania.

(akta kontroli tom II str. 45, 49)

Zgodnie z art. 28 Kpa, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Według art. 10 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 oraz § 3 Kpa, decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne, a uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

3. W Starostwie wydano zezwolenie na przetwarzanie odpadów (3 lutego 2017 r.), pomimo że wnioskodawca nie przedstawił informacji o możliwościach organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników, tj. danych określonych jako konieczne do przedstawienia we wniosku o wydanie zezwolenia (art. 42 ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach). Wnioskodawca, pomimo wezwania do uzupełnienia wniosku w terminie siedmiu dni i pouczenia o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania w razie nieusunięcia braków, nie przedstawił dokumentacji w ww. zakresie.

Z wyjaśnień ówczesnego Naczelnika WRLO wynika, że upłynął zbyt długi okres czasu od wydania zezwolenia i nie pamięta szczegółów prowadzonego postępowania.

Według art. 64 § 2 Kpa, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

(akta kontroli tom I str. 150-182, tom II str. 22-24, 45, 49)

4. Starosta decyzją z 20 marca 2017 r. przedłużył do 31 grudnia 2017 r. zezwolenie na przetwarzanie odpadów udzielone decyzją z 10 grudnia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r., tj. 78 dni po jego wygaśnięciu. Zgodnie z art. 48 pkt 1 ustawy o odpadach

zezwolenie na przetwarzanie odpadów wygasa po upływie czasu, na jaki zostało wydane.

Poprzedni Starosta J. Kuropatwa wyjaśnił, że sprawą zajmował się WRLO, w którym sprawdzana była kompletność dokumentów oraz przygotowywane były decyzje w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 45, 49, 143-148)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nieprawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji, tj. decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów zostały wydane niezgodnie z właściwością rzeczową, pominięto właściciela działki przy ustaleniu stron postępowania oraz wydano zezwolenie na przetwarzanie odpadów bez przedstawienia przez wnioskodawcę wymaganych danych (informacji o możliwościach organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Starostwie w latach 2016-2017 nie sporządzano planów kontroli prawidłowości realizacji zezwoleń na przetwarzanie odpadów do rekultywacji gruntów. Naczelnik WRLO wskazał, że kontrole były zlecane ustnie przez Starostę.

(akta kontroli tom II str. 41, 43)

W 2016 r. nie przeprowadzono kontroli prawidłowości realizacji zezwoleń na przetwarzanie odpadów na wyrobisku po nielegalnej kopalni piasku w Strzyżowie. W 2017 r. w Starostwie przeprowadzono sześć kontroli na terenie tego wyrobiska:

- 1) 2 lutego 2017 r., 22 marca 2017 r. oraz 23 maja 2017 r. skontrolowano wykonanie obowiązku rekultywacji – nie stwierdzono nieprawidłowości,
- 2) 7 sierpnia 2017 r. przeprowadzono kontrolę w zakresie wykonania rekultywacji i prawidłowości przetwarzania odpadów – stwierdzono występowanie niesegregowanych odpadów komunalnych. W czynnościach uczestniczyli m.in. pracownicy Urzędu Gminy Horodło, przedstawiciele Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Hrubieszowie, przedstawiciele WIOŚ, Policja oraz dziennikarze. Dokonano odkrywek w wyrobisku, z których WIOŚ pobrał próby odpadów do badań,
- 3) w ramach kontroli z 5 września 2017 r. oraz 5 grudnia 2017 r. stwierdzono, że odpady komunalne nie zostały usunięte.

(akta kontroli tom I str. 188-198, 225-226, 245-246, tom II str. 17, 19-20)

2.2. Pismem z 17 maja 2017 r. Starosta został poinformowany przez Wójta Gminy Horodło o potencjalnych nieprawidłowościach na wyrobisku w Strzyżowie. Ponadto w dniu 8 czerwca 2017 r. otrzymał od WIOŚ informację o anonimowym wniosku o podjęcie interwencji. W odpowiedzi na ww. pisma Starosta poinformował o trzech kontrolach przeprowadzonych w 2017 r. przez pracowników Starostwa, które nie wykazały naruszenia postanowień wynikających z decyzji z dnia 3 lutego 2017 r. O nieprawidłowościach w składowaniu odpadów na terenie wyrobiska w Strzyżowie informowały także media.

(akta kontroli tom I str. 199-201, 211)

Na podstawie ww. informacji oraz opublikowanego w lokalnej prasie 5 lipca 2017 r. artykułu pt. „Wyrobisko – śmietnisko”, w dniu 3 sierpnia 2017 r. skierowano do Prokuratury Rejonowej w Hrubieszowie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez podmiot prowadzący rekultywację wyrobiska. Postępowanie w sprawie nielegalnego składowania odpadów w Strzyżowie prowadziła Prokuratura Okręgowa w Zamościu, akty oskarżenia zostały skierowane do Sądu Rejonowego w Hrubieszowie oraz Sądu Rejonowego w Rzeszowie. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Starostwie postępowania sądowe nie zostały zakończone.

(akta kontroli tom I str. 187, 211-214, 330-332)

2.3. Czynności kontrolne prowadzone przez pracowników Starostwa w pięciu przypadkach polegały na ocenie wizualnej działki, na której prowadzono proces odzysku odpadów oraz w jednym dodatkowo na zlecenie Starosty dokonano odkrywek i poboru próbek do badań¹¹. W trakcie prowadzonych kontroli nie wykorzystywano urządzeń pomiarowych, nie korzystano z pomocy rzeczoznawców, nie kontrolowano kart odpadów, ewidencji oraz informacji o powstałych zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

Z przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządzono protokoły kontroli. Pracownicy Starostwa uczestniczący w czynnościach kontrolnych posiadali wykształcenie wyższe m.in. z zakresu rolnictwa i biologii.

(akta kontroli tom I str. 77-80, 188-198, 225-226, 245-246, 276-295, tom II str. 19-20)

2.4. Według protokołu z 8 czerwca 2021 r., dokumentującego przeprowadzenie wizji lokalnej terenu wyrobiska w Strzyżowie, stwierdzono, że odpady komunalne nie zostały usunięte. W oględzinach uczestniczyli: pracownicy Starostwa, gminy Horodło oraz WIOŚ. W oględzinach nie uczestniczyli przedstawiciele Spółki posiadającej do 31 grudnia 2017 r. zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz właściciel nieruchomości. Do protokołu załączono dokumentację fotograficzną.

(akta kontroli tom II str. 34-39)

2.5. W prowadzonym w Starostwie Rejestrze Skarg i Wniosków nie zamieszczono informacji na temat skarg i wniosków dotyczących przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji.

(akta kontroli tom II str. 55-58)

W latach 2016-2017 do Starostwa wpłynęły dwa pisma Wójta Gminy Horodło (z dnia 17 października 2016 r. i 17 maja 2017 r.) w efekcie otrzymanych sygnałów o nieprawidłowościach od m.in. mieszkańców Strzyżowa z prośbą o udzielenie informacji na temat zakresu prowadzonych prac rekultywacyjnych. W udzielonych wyjaśnieniach (odpowiednio pismem z dnia 6 lutego 2017 r. oraz 19 czerwca 2017 r.) Starosta wskazał, że pracownicy Starostwa przeprowadzili kontrole na terenie działki nr 1061/17 w Strzyżowie, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 201, 233, 239, 242)

2.6. W latach 2016-2017 Starosta nie wzywał do przedstawienia informacji o zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji, a w trakcie prowadzonych kontroli nie żądał od Spółki okazania dokumentów i udostępnienia dokumentacji związanej z rekultywacją, kart ewidencji odpadów oraz kart przekazania opadów.

(akta kontroli tom I str. 188-198, 225-226, 245-246, tom II str. 47, 49, 53, 54)

¹¹ Poboru próbek do badań dokonali pracownicy WIOŚ. Wyniki badań wykazały składowanie w wyrobisku niesegregowanych odpadów komunalnych.

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

1. Starosta nie sprawował rzetelnego nadzoru nad prawidłowym wykonaniem warunków określonych w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów oraz przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska. W 2016 r. nie przeprowadzono kontroli w ww. zakresie, pomimo otrzymania w dniu 18 października 2016 r. informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w składowaniu odpadów na działce nr 1061/17 w Strzyżowie. Pierwszą kontrolę przeprowadzono dopiero 2 lutego 2017 r. tj. 107 dni od daty otrzymania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach. Ww. kontrola oraz dwie kolejne (przeprowadzone 22 marca 2017 r. i 23 maja 2017 r.) nie stwierdziły żadnych nieprawidłowości w sytuacji, gdy następne kontrole (przy udziale innych organów) potwierdziły obecność składowania odpadów niezgodnie z zakresem udzielonego zezwolenia.

Poprzedni Starosta J. Kuropatwa zapytany o przyczyny niepodjęcia w 2016 r. czynności kontrolnych w ww. zakresie, nie przedstawił żadnych wyjaśnień. Naczelnik WRLO wyjaśnił, że kontrole w powyższym zakresie były ustnie zlecane przez Starostę, nie odniósł się natomiast do przyczyn nieprzeprowadzenia kontroli w 2016 r.
(akta kontroli tom I str. 183-184, tom II str. 19-20, 45-54)

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹², starosta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

2. W 2017 r. nierzetelnie przeprowadzono kontrole realizacji zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W trakcie czynności kontrolnych przeprowadzonych w dniach 2 lutego 2017 r., 22 marca 2017 r. i 23 maja 2017 r. na działce nr 1061/17 w Strzyżowie, pracownicy Starostwa dokonali jedynie oceny wizualnej działki, nie zlecieli natomiast wykonania odkrywek lub pobrania prób ziemi do badań. Nie korzystali ponadto z uprawnień do żądania przedstawienia ewidencji odpadów i kart przekazania odpadów w celu zweryfikowania czy w procesie przetwarzania wykorzystywano odpady określone w wydanym zezwoleniu.
(akta kontroli tom I str. 188-198, 225-226, 245-246, 262-263)

Ówczesny Naczelnik WRLO wyjaśnił, że nie pamięta czy zwracano się do podmiotów, którym udzielono zezwolenia o przedstawienie ww. dokumentów oraz jakie czynności kontrolne podjęto w trakcie przedmiotowych kontroli.
(akta kontroli tom II str. 47, 49)

Według art. 379 ust. 3 ustawy Poś, kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do m.in. żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

3. W przypadku wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2017 r. przez pracowników Starostwa w zakresie procesu rekultywacji oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów nie wystawiono i nie doręczono kontrolowanemu upoważnień do przeprowadzenia kontroli. Pracownicy nie posiadali ponadto wystawionych legitymacji służbowych upoważniających ich do przeprowadzenia ww. czynności.

Poprzedni Starosta J. Kuropatwa zapytany o przyczyny niewystawiania pracownikom upoważnień do przeprowadzenia kontroli, nie przedstawił żadnych wyjaśnień. Ówczesny Naczelnik WRLO wyjaśnił, że Starosta zlecał przeprowadzenie kontroli ustnie, bez upoważnień.

(akta kontroli tom I str. 188-198, 225-226, 245-246, tom II str. 41, 44, 47-49, 53-54)

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: ustawa Poś.

Według art. 79a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹³, czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, chyba że odrębne przepisy przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji.

4. W latach 2016-2017 nie egzekwowano od podmiotu zobowiązanego do rekultywacji i prowadzącego jednocześnie działalność w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów obowiązku przedkładania informacji z przebiegu rekultywacji, co było niezgodne z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁴.

Poprzedni Starosta J. Kuropatwa zapytany o przyczyny niewzywania Spółki do przedstawienia ww. dokumentów oraz braku ich weryfikacji wyjaśnił, że nie dysponuje dokumentacją, na podstawie której mógłby odpowiedzieć na zadane pytania. Ówczesny Naczelnik WRLO wskazał, że nie pamięta czy zwracano się do podmiotu zobowiązanego do rekultywacji w ww. sprawie.

(akta kontroli tom II str. 44, 47, 49)

Według art. 22 ust. 3 ww. ustawy, osoby obowiązane do rekultywacji gruntów zawiadamiają Starostę w terminie do dnia 28 lutego każdego roku o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie przeprowadził rzetelnych kontroli zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów. Kontrole były prowadzone bez okazania legitymacji służbowych i doręczenia upoważnień do przeprowadzenia kontroli. W ramach prowadzonych czynności kontrolnych nie żądano przedstawienia dokumentacji związanej z procesem rekultywacji, kart ewidencji odpadów oraz kart przekazania odpadów.

OBSZAR

3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Opis stanu faktycznego

3.1. W dniu 8 sierpnia 2017 r. Starosta, na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, wezwał podmiot przetwarzający odpady do niezwłocznego zaniechania naruszeń, polegających na składowaniu na działce w Strzyżowie niesegregowanych odpadów komunalnych¹⁵. Wezwanie zostało przekazane do podmiotu, któremu udzielono zezwolenia na przetwarzanie odpadów następnego dnia po przeprowadzeniu kontroli stwierdzającej nieprawidłowości (7 sierpnia 2017 r.). Dodatkowo wezwano ww. podmiot do zaprzestania dowożenia odpadów, które nie zostały dopuszczone do wykorzystania w rekultywacji oraz do wydobycia i usunięcia odpadów w terminie do 18 sierpnia 2017 r.

W związku z nieotrzymaniem informacji od zobowiązanego podmiotu, pracownicy Starostwa 5 września 2017 r. przeprowadzili kontrolę sprawdzającą na terenie działki. Ustalono, że odpady nie zostały usunięte.

(akta kontroli tom I str. 229-230, 245-246)

3.2. W dniu 4 sierpnia 2017 r., na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, Starosta zawiadomił Spółkę o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie cofnięcia decyzji z dnia 3 lutego 2017 r., zezwalającej na przetwarzanie odpadów

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm., dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. W związku z uchynieniem ww. ustawy z dniem 30 kwietnia 2018 r. kwestie uprawnień do przeprowadzenia kontroli reguluje art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm., dalej: ustawa o ochronie gruntów.

¹⁵ Wezwanie z dnia 8 sierpnia 2017 r. RLO.6233.14.2017.

w celu rekultywacji. Postępowanie w powyższym zakresie zostało wszczęte przed wezwaniem Spółki do niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości.

Decyzją z dnia 2 października 2017 r. Starosta orzekł o:

- cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów z dnia 3 lutego 2017 r.;
- zobowiązaniu Spółki do usunięcia odpadów składowanych niezgodnie z decyzją;
- wyznaczeniu terminu na usunięcie odpadów do 15 listopada 2017 r.¹⁶;
- nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności w związku z potrzebą bezpiecznego dla środowiska zakończenia działalności.

Spółka złożyła odwołanie od ww. decyzji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze¹⁷ 14 grudnia 2017 r. uchyliło decyzję Starosty w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia, z powodu niewłaściwego uzasadnienia, braku elementów określonych w art. 107 § 3 Kpa oraz naruszenia zasad określonych w art. 7, art. 77 i art. 80 Kpa.

W dniu 10 stycznia 2018 r. Starosta ponownie wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia udzielonego decyzją z dnia 3 lutego 2017 r. W wyniku przeprowadzonego postępowania decyzją z dnia 3 kwietnia 2018 r. orzekł o:

- cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów z dnia 3 lutego 2017 r.;
- zobowiązaniu Spółki do usunięcia zmieszanych odpadów komunalnych;
- wyznaczeniu terminu na usunięcie odpadów do 11 maja 2018 r.¹⁸;
- określeniu sposobu usunięcia odpadów poprzez wydobycie i przewiezienie na składowisko odpadów;
- nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

SKO decyzją z dnia 10 października 2018 r. uchyliło ww. decyzję Starosty w całości i umorzyło postępowanie pierwszej instancji w całości z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania (wygaśnięcie decyzji z mocy prawa).

(akta kontroli tom I str. 250-258, 264, 268-271, 273-322)

Wydane decyzje w sprawie cofnięcia zezwolenia przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego, WIOŚ oraz Wójta Gminy Horodło.

(akta kontroli tom I str. 252, 307)

3.3. Postępowanie w sprawie podjęcia działań dotyczących usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, zlokalizowanych na terenie działki nr 1061/17 w Strzyżowie w dniu 7 czerwca 2019 r. zgodnie z właściwością wszczął Wójt Gminy Horodło. O powyższym fakcie poinformował m.in. Starostę. Decyzją z dnia 15 września 2020 r. nakazał użytkownikowi działki usunięcie zgromadzonych odpadów komunalnych. W dniu 26 stycznia 2021 r. SKO uchyliło ww. decyzję w całości i umorzyło postępowanie, wskazując, że od 6 września 2019 r. Wójt przestał być właściwy do załatwienia sprawy usunięcia odpadów. Pismem z dnia 12 lutego 2021 r. Sekretarz Gminy Horodło przekazał sprawę zgodnie z właściwością Staroście.

W dniu 23 lutego 2021 r. zawiadomiono Spółkę o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie usunięcia niesegregowanych odpadów. W trakcie prowadzonego postępowania 8 czerwca 2021 r. przeprowadzono wizję lokalną działki w Strzyżowie.

(akta kontroli tom II str. 1-11, 25-39)

Dyrektor WZN wyjaśniła, że obecnie postępowanie jest na etapie wnioskowania do WIOŚ o dokonanie odkrywek i poboru prób gleby. Z uwagi na skomplikowany charakter oraz ograniczenia wynikające z ustawy o szczególnych rozwiązaniach

¹⁶ Usunięcie odpadów miało nastąpić w ciągu 44 dni licząc od daty wydania decyzji.

¹⁷ Dalej: SKO.

¹⁸ Usunięcie odpadów miało nastąpić w ciągu 45 dni licząc od daty wydania decyzji.

związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, termin zakończenia postępowania został wyznaczony do 31 lipca 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 63)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Starosta w dniu 4 sierpnia 2017 r. zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów bez wymaganego wezwania do niezwłocznego zaniechania naruszeń. Wezwanie w powyższym zakresie wystosował do strony dopiero 8 sierpnia 2017 r. oraz wyznaczył w nim termin usunięcia nieprawidłowości do 18 sierpnia 2017 r. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, jeżeli posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na przetwarzanie odpadów, narusza przepisy ustawy m.in. w zakresie działalności objętej zezwoleniem i działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości. Według z art. 47 ust. 2 ww. ustawy, w przypadku gdy posiadacz odpadów, mimo wezwania nadal narusza przepisy ustawy, działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania, określając termin jej wykonania.

Poprzedni Starosta J. Kuropatwa wyjaśnił, że sprawą cofnięcia zezwolenia zajmował się WRLO. Ówczesny Naczelnik WRLO wyjaśnił, że nie pamięta szczegółów prowadzonych postępowań.

(akta kontroli tom I str. 221, 228-231, tom II str. 47-53)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta podejmował działania w celu wyegzekwowania prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji, tj. przeprowadził postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz wezwał podmiot, który naruszył warunki zezwolenia do zaniechania naruszeń. Postępowanie w ww. sprawie przeprowadził jednak nierzetelnie z uwagi na naruszenie przepisów Kpa, co skutkowało uchyceniem wydanej decyzji przez SKO i wygaśnięciem decyzji w wyniku upływu czasu, na jaki została wydana. Starosta zawiadomił o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów bez wymaganego wezwania do niezwłocznego zaniechania naruszeń.

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. Przestrzeganie właściwości rzeczowej w zakresie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.
2. Prawidłowe określanie stron postępowań w sprawach wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz sporządzanie uzasadnienia prawnego w wydanych zezwoleniach.
3. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów po zgromadzeniu wymaganych danych oraz ich weryfikacji.
4. Niewydawanie decyzji zmieniających zezwolenia w przypadku wygaśnięcia zezwoleń na przetwarzanie odpadów.
5. Niezwłoczne podejmowanie czynności kontrolnych po otrzymaniu informacji o potencjalnych nieprawidłowościach w przetwarzaniu odpadów.
6. Sprawowanie nadzoru nad wykonaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów z wykorzystaniem uprawnień określonych w art. 379 ust. 3 ustawy Poś.

7. Prowadzenie czynności kontrolnych na podstawie wystawianych pracownikom legitymacji służbowych i upoważnień do kontroli.
8. Egzekwowanie obowiązku przedkładania informacji o powstałych w ubiegłym roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji.
9. Wzywanie podmiotów do zaniechania naruszeń w zakresie przetwarzania odpadów przed wszczęciem postępowania w sprawie cofnięcia 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, 16 lipca 2021 r.

Kontroler
Agata Wróbel
Inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie

Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis