



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.007.01.2021

Gustaw Marek Brzezina
Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Emilii Plater 1, 10-562 Olsztyn (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Gustaw Marek Brzezina, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Marszałek), od 12 grudnia 2014 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 Olsztynie
Kontroler	Olga Ratkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/68/2021 z 17 maja 2021 r.

(akta kontroli str.1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 (I kwartał) w Urzędzie na ogół prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne w sprawie wydania bądź zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Weryfikowano bowiem zgodność złożonych wniosków z wymogami art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³, a wydawane decyzje w tym zakresie spełniały wymogi art. 43 ust. 2 ww. ustawy oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴. Stwierdzono jednak przypadki nierzetelnej weryfikacji formalnej wniosków oraz oceny spełnienia jednego z wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami warunkujących wydanie zezwolenia. Nieprawidłowo wywiązywano się też z obowiązku przekazywania kopii wydanych decyzji właściwym organom oraz wprowadzenia decyzji do BDO.

W zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z wymogami prawa Marszałek współpracował z innymi organami kontrolnymi, jednak w ograniczonym zakresie sprawował nadzór nad przestrzeganiem przez posiadaczy odpadów wymogów określonych w wydanych decyzjach zezwalających na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji. Nadzór ten prowadzono bowiem głównie na podstawie analizy niektórych danych zawartych w rocznych sprawozdaniach składanych przez podmioty posiadające takie decyzje. Nie wykorzystywano natomiast możliwości przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

W przypadku niezłożenia przez zobowiązane podmioty rocznego sprawozdania z gospodarowania odpadami podejmowano działania w celu otrzymania tych sprawozdań. Polegały one na kierowaniu do tych podmiotów pisemnych wezwań do złożenia tego dokumentu. W niektórych przypadkach nie informowano jednak organów uprawnionych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia o podejrzeniu popełnienia czynu z art. 180a ustawy o odpadach, w związku z niezłożeniem lub nieterminowym złożeniem sprawozdania, o którym mowa w art. 75 ust.1 ustawy o odpadach.

Nierzetelnie przeprowadzone zostało jedno postępowanie dotyczące cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Postępowanie to prowadzono w sposób opieszły, zaś decyzję o cofnięciu zezwolenia wydano, mimo że w toku postępowania nie zgromadzono dowodów potwierdzających, że podmiot nadal działa niezgodnie z zezwoleniem, a więc nie zastosował się do wezwania do zaniechania naruszenia. Decyzja ta została uchylona przez organ II instancji i przekazana do ponownego rozpatrzenia.

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm., dalej: „ustawa o odpadach”.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: „Kpa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Urzędu zadania związane z udzielaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie odzysku polegającym na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych realizował Departament Ochrony Środowiska⁶, w ramach którego wydodrębniono Biuro Gospodarowania Odpadami. Do zadań tej komórki należało m.in.:

- przygotowywanie projektów decyzji w zakresie gospodarki odpadami, w tym decyzji udzielających zezwoleń na przetwarzanie odpadów,
- kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie zgodnym z właściwością marszałka,
- prowadzenie bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami,
- prowadzenie spraw związanych ze sprawozdawczością przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami.

Departamentem kierował Dyrektor, który posiadał upoważnienie⁷ Marszałka do podpisywania decyzji administracyjnych w zakresie przetwarzania odpadów.

W latach 2016-2021 (I kwartał) przygotowaniem projektów zezwoleń na wykorzystanie odpadów do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych w Departamencie w poszczególnych latach zajmowało się od jednego do trzech pracowników⁸. Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska⁹ podał, że rotacja pracowników i ich zbyt mała liczba wpłynęły na opóźnienia w wydawaniu decyzji z zakresu gospodarki odpadami. Jego zdaniem pandemia COVID-19 nie miała wpływu na realizację zadań, gdyż pracownicy wykonywali czynności służbowe pracując w trybie zdalnym.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie ustanowiono wewnętrznych uregulowań dotyczących wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji zdegradowanych gruntów, w tym wyrobisk objętych prawem własności gruntowej.

Jak podał Dyrektor, w procesie analizowania wniosków na przetwarzanie odpadów w procesie odzysku polegającym na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych (wyrobisk lub zapadlisk) w niektórych przypadkach uczestniczył Geolog Wojewódzki¹⁰, tj. podmiot odpowiedzialny w Urzędzie za wydawanie decyzji w sprawie koncesji na wydobywanie kopalin. W przypadkach, w których niezbędna była ocena warunków geologicznych i hydrogeologicznych panujących pod wyrobiskiem, zasięgano od Geologa informacji o rodzaju dokumentacji, która powinna zostać złożona przez wnioskodawcę. Geolog uczestniczył także w analizie dokumentacji geologicznej i hydrogeologicznej w celu weryfikacji, czy dane wyrobisko spełnia wymogi określone w przepisach prawa.

(akta kontroli str. 2-66)

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

⁶ Dalej: Departament.

⁷ Upoważnienia takie posiadali także zastępcy Dyrektora Departamentu.

⁸ Jeden w 2016 r., po dwóch w latach 2017-2019 oraz po trzech w 2020 r. oraz 2021 r. (I kwartał).

⁹ Dalej: Dyrektor.

¹⁰ Dalej: Geolog.

1.2. W okresie 2016 – 2021 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło 30 wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu wykorzystania ich do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych¹¹ oraz 18 wniosków o zmianę takich decyzji¹². W 44 przypadkach ww. wnioski dotyczyły gruntów objętych koncesją na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, a w pozostałych czterech – innych gruntów zdegradowanych.

(akta kontroli str. 67-81)

1.3. Analiza dokumentacji dotyczącej rozpatrzenia 10 wniosków¹³ spośród 21 zakończonych wydaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub jego zmianą wykazała, że wnioski te spełniały wymogi formalne określone w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach w zakresie:

- wyszczególnienia rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania;
- określenia masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku,
- oznaczenia miejsca przetwarzania odpadów,
- wskazania miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów¹⁴ (w siedmiu przypadkach),
- wskazania maksymalnej masy poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które mogły być magazynowane w tym samym czasie oraz które mogły być magazynowane w okresie roku – w odniesieniu do wniosku rozpatrzonego po znowelizowaniu z dniem 5 września 2018 r. ustawy o odpadach¹⁵,
- oznaczenia przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie przetwarzania odpadów oraz szczegółowego opisu stosowanej metody przetwarzania odpadów,
- przedstawienia możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska.

Powyższa analiza wykazała także m.in., że:

- w dziewięciu z 10 badanych wniosków zawarto opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem oraz opis czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o odpadach, zaś w jednym – nie przedstawiono ww. informacji i nie wezwano wnioskodawcy do ich uzupełnienia (zagadnienie to szerzej opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji 1).

¹¹ Z czego: 10 w 2016 r., osiem w 2017 r., pięć w 2018 r., dwa w 2019 r., trzy w 2020 r. oraz dwa w 2021 r.

¹² Z czego: cztery w 2016 r., dwa w 2017 r., po trzy w 2018 r. i w 2019 r. oraz sześć w 2020 r.

¹³ Badaniem objęto 10 wniosków z okresu 2016 - 2021 (I kwartał), zakończonych wydaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub zmianą takiego zezwolenia. Były to: 1) wniosek z 18.01.2016 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.3.2016; 2) wniosek z 24.03.2016 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.13.2016; 3) wniosek z 02.09.2016 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.28.2016; 4) wniosek z 14.09.2016 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.29.2016; 5) wniosek z 10.01.2017 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.2.2017; 6) wniosek z 10.10.2017 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.14.2017; 7) wniosek z 15.12.2017 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.20.2017; 8) wniosek z 04.05.2018 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.11.2018; 9) wniosek z 08.08.2019 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.21.2019; 10) wniosek z 31.03.2020 r., nr sprawy: OŚ-GO.7244.82.2020.

¹⁴ W przypadkach, w których wnioski dotyczyły także magazynowania odpadów przed ich zdeponowaniem w wyrobisku (cztery zezwolenia oraz trzy decyzje zmieniające zezwolenie).

¹⁵ Na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.), dalej „nowelizacja ustawy o odpadach”.

- do wniosków o wydanie zezwolenia rozpatrywanych po 5 września 2018 r. załączono dokumenty potwierdzające prawo własności, prawo użytkowania wieczystego, prawo użytkowania albo umowę dzierżawy nieruchomości, wymagane na podstawie art. 42 ust. 4a ustawy o odpadach. Dotyczyło to dwóch wniosków, do których w jednym przypadku załączono umowę dzierżawy w formie aktu notarialnego, zaś w kolejnym – akt notarialny potwierdzający prawo własności nieruchomości.
- w jednym z trzech wniosków o wydanie zezwolenia lub jego zmianę, które były rozpatrywane w Urzędzie po 5 września 2018 r., do wniosku załączono oświadczenia, o których mowa w art. 42 ust. 3a pkt 3-5 ustawy o odpadach (złożono je pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań). W pozostałych dwóch przypadkach nie złożono jednego z wymaganych oświadczeń lub złożono oświadczenia bez klauzuli wymaganej art. 42 ust. 3b ww. ustawy, a ww. braki nie zostały usunięte (zagadnienie to szerzej opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji 1).

W przypadku ośmiu z 10 zbadanych wniosków Marszałek, w trybie art. 64 § 2 Kpa, wezwał do usunięcia braków podań w wyznaczonym terminie.

(akta kontroli str. 69-126, 865-1594)

W okresie objętym kontrolą odnotowano łącznie 10 przypadków pozostawienia wniosków bez rozpoznania¹⁶ z powodu nieuzupełnienia przez wnioskodawcę braków formalnych we wnioskach. Stwierdzone braki dotyczyły m.in.:

- nieprzedłożenia kopii dokumentów, o których mowa w części 1 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹⁷, w których określono warunki działań planowanych przez wnioskodawcę, polegających na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych;
- braku wskazania we wniosku danych wymaganych przepisem art. 42 ustawy o odpadach (np. masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w ciągu roku, danych o miejscu i sposobie magazynowania oraz o rodzaju magazynowanych odpadów),
- niedołączenia dokumentu potwierdzającego prawo własności, dowodu potwierdzającego niepalność odpadów, operatu przeciwpożarowego,
- braku przedłożenia zgody wodnoprawnej bądź dokumentu właściwego organu potwierdzającego, że przedsięwzięcie nie wymaga uzyskania takiej zgody,
- braku zaświadczeń i oświadczeń wymaganych na podstawie art. 42 ust. 3a i 3b ustawy o odpadach oraz formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń.

W jednym przypadku, na podstawie art. 261 §2 Kpa, zaniechano rozpatrywania wniosku ze względu na nieuiszczenie wymaganej opłaty skarbowej.

(akta kontroli str. 127-140)

1.4. Do wszystkich wniosków, w wyniku których w badanym okresie wydano decyzje zezwalające na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów¹⁸, wnioskodawcy załączyli decyzje w sprawie rekultywacji gruntów, które zawierały informacje o ustalonym kierunku rekultywacji, a w czterech przypadkach przedłożono także dokumentację rekultywacji. W trzech przypadkach do wniosków załączono decyzje wójta/burmistrza o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia

¹⁶ Stosownie do art. 64 §2 Kpa.

¹⁷ Dz. U. poz. 796.

¹⁸ W badanym okresie wydano 13 decyzji udzielających zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów.

mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, polegającego na wydobywaniu kopaliny pospolitej, a w trzech kolejnych – decyzje o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko takiego przedsięwzięcia. W jednym przypadku¹⁹ do wniosku dołączono opinię hydrogeologiczną i geologiczną, w kolejnym²⁰ – dokumentację geologiczną.

Nie stwierdzono przypadków wzywania wnioskodawcy przez Marszałka do podania składu chemicznego lub właściwości odpadów przewidzianych do przetwarzania na podstawie art. 42 ust. 3²¹ ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 141-158)

1.5. W 10 zbadanych postępowaniach²², wszczętych na podstawie wniosków o wydanie/zmianę zezwolenia na przetwarzanie odpadów poprzez odzysk w wyrobisku ustalono, że:

- w jednym przypadku decyzja zezwalająca na przetwarzanie odpadów wydana została na podstawie niekompletnego wniosku, a w dwóch kolejnych – na podstawie wniosku, do którego nie dołączono niektórych wymaganych oświadczeń (opisano w pkt. 1 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
- Wszystkie wydane decyzje były zgodne z wnioskami w zakresie m.in.: miejsca prowadzenia działalności, rodzajów i ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia oraz metod ich przetwarzania.
- Zezwolenia wydano na czas nie dłuższy niż 10 lat (w 9 przypadkach decyzje wydano na 10 lat, a w jednym – na 8).
- We wszystkich trzech sprawach prowadzonych na podstawie wniosków złożonych po 5 września 2018 r. Marszałek, zgodnie z wymogiem art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach, wystąpił o wydanie opinii przez wójta/burmistrza właściwego ze względu na miejsce przetwarzania odpadów. W odpowiedzi wpłynęła jedna opinia, zaś w dwóch przypadkach nie otrzymano takiej opinii. W związku z tym, na podstawie z art. 41 ust. 6b przyjęto, że wydano opinię pozytywną.
- W jednej z badanych spraw²³ przed wydaniem decyzji zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz ich magazynowanie wystąpiono do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, o której mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. Kontrola ta przeprowadzona została 25 czerwca 2020 r. z udziałem przedstawiciela Marszałka i wykazała spełnianie przez kontrolowany podmiot wymogów określonych w przepisach ochrony środowiska. W pozostałych analizowanych przypadkach nie przeprowadzono kontroli WIOŚ, bo (jak podał Dyrektor) nie było to wymagane.
- We wszystkich 10 zbadanych sprawach Marszałek miał wiedzę o obowiązujących decyzjach w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów objętych wnioskiem²⁴ oraz był w posiadaniu koncesji zezwalających na wydobywanie kopaliny objętych prawem własności nieruchomości gruntowej objętej wnioskiem. W przypadkach tych ten sam podmiot, któremu udzielono koncesji wnioskował o zezwolenie na przetwarzanie odpadów. Marszałek wydał wszystkie ww. koncesje. Sześć z nich wygasło, a cztery były aktualne.

¹⁹ Wniosek z 30 marca 2016 r., sprawa znak: OŚ-GO.7244.16.2016.

²⁰ Wniosek z dnia 21 czerwca 2016 r., sprawa znak: OŚ-GO.7244.25.2016.

²¹ W przypadku, gdy określenie rodzajów odpadów jest niewystarczające do ustalenia zagrożeń, jakie te odpady mogą powodować dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska, właściwy organ może wezwać wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego i właściwości odpadów.

²² Próba opisana w punkcie 1.3. niniejszego wystąpienia.

²³ OŚ-GO.7244.21.2019, dotyczy wniosku o zmianę decyzji rozpatrywaną po wejściu w życie nowelizacji ustawy o odpadach.

²⁴ Wnioskodawcy załączali decyzje do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

- W analizowanych postępowaniach w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, poza wnioskodawcą nie brały udziału, w trybie art. 31 Kpa, inne podmioty.
- Wszystkie podmioty, które w sprawach objętych badaniem wnioskowały o wydanie/zmianę zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, zostały wpisane do rejestru BDO²⁵. Wpisy te były aktualne i odnosiły się do działalności objętej zezwoleniem.

(akta kontroli str. 69-126, 865-1594)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki wydania przez Marszałka postanowień w sprawie zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów wykonania zastępczego, na podstawie art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach²⁶.

We wszystkich sześciu decyzjach wydanych po wejściu w życie obowiązku określenia formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów wykonania zastępczego, określonego w art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach, zawarto zapisy, że odpady²⁷, którymi będzie wypełniane wyrobisko będą stanowiły odpady, dla których na podstawie art. 48a ust. 2 pkt 3 ww. ustawy wprowadzone zostało zwolnienie z obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. W dwóch decyzjach wskazano ponadto, że odpady²⁸ będą odpadami obojętnymi, określonymi w przepisie wydanym na podstawie art. 118 ustawy o odpadach²⁹ i w związku z tym, na podstawie art. 48a ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach ustanowienie dla nich zabezpieczenia roszczeń również nie jest wymagane.

(akta kontroli str. 159-189, 1145-1594)

1.6. W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek wydał 13 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów³⁰ oraz osiem decyzji zmieniających wcześniej wydane zezwolenia³¹.

Spośród 21 ww. decyzji i ich zmian 20 dotyczyło terenów niekorzystnie przekształconych w wyniku działalności wydobywczej kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. W przypadku wszystkich 21 decyzji w Urzędzie posiadano informacje o wydanych przez starostę decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania przedmiotowych gruntów.

W poszczególnych latach obowiązywały także decyzje wydane przed 2016 r., tj.: 15 w 2016 r., 14 w 2017 r., 13 w 2018 r., osiem w 2019 r., cztery w latach 2020 – 2021 (I kwartał).

W jednym przypadku (w 2017 r.) Marszałek, na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach, odmówił³² wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu wypełnienia terenu niekorzystnie przekształconego ze względu na niezgodność zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z przepisami prawa miejscowego.

W okresie objętym kontrolą wygasło 17 decyzji, z czego: po jednej w latach 2017-2018 r., pięć w 2019 r. oraz 10 w 2020 r.³³ W 16 przypadkach decyzje, które

²⁵ Baza Danych o Odpadach.

²⁶ Przepis obowiązujący od 5 września 2018 r.

²⁷ Dotyczyło to odpadów o kodach, m.in.: 17 01 01, 17 01 02, ex 17 01 03, ex 17 01 07, 17 05 04 i 20 02 02.

²⁸ O kodach 17 01 01, 17 01 02, ex 17 01 02, ex 17 01 03, ex 17 01 07.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. poz. 1277)

³⁰ Z czego: cztery w 2016 r., pięć w 2017 r., po jednej w latach 2018-2019 i w I kwartale 2021 r. oraz dwie w 2020 r.

³¹ Z czego: po jednej w latach 2016-2017 i w I kwartale 2021 r., dwie w 2018 r. oraz trzy w 2020 r.

³² Decyzja z dnia 14 czerwca 2017 r. znak: OŚ-GO.7244.7.2017.

³³ Powody wygaśnięcia decyzji: z mocy prawa, na skutek zmiany przepisów ustawy o odpadach (w wyniku niezłożenia wniosku o zmianę posiadanej decyzji do 5 marca 2020 r. lub nieuzupełnienia braków formalnych we

wygasły dotyczyły gruntów objętych koncesjami na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej (14 koncesji wydanych przez Marszałka oraz dwie przez starostę).

W okresie objętym kontrolą wydano jedną decyzję, w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 190-219)

1.7. Na podstawie analizy 10 wybranych decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów do rekultywacji gruntów niekorzystnie przekształconych lub zmian takich decyzji³⁴ stwierdzono, że wszystkie decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 Kpa.

Analizowane decyzje zawierały informacje wymagane art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach oraz informacje wynikające z przepisów odrębnych, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami³⁵, dotyczące m.in.:

- informacji w zakresie sposobu wypełniania wyrobiska (we wszystkich przypadkach) i dodatkowych warunków przetwarzania właściwych dla odpadów o kodach z grupy 17 01 (w sześciu przypadkach),
- wskazania, że planowane działanie nie spowoduje bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁶ (we wszystkich przypadkach).

(akta kontroli str. 69-126, 865-1594)

W ośmiu spośród 10 analizowanych decyzji ustalono, że spełniony został warunek określony w załączniku do rozporządzenia w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (warunki wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych - L.p. 1 pkt 1), tj.: planowane działanie jest określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo jest zgodne z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jest określone w decyzji w sprawie rekultywacji. W pozostałych przypadkach, w jednym – nie ustalono, czy został spełniony ten warunek, a w kolejnym – wydano decyzję pomimo, że warunek ten nie został spełniony (zagadnienie to szerzej opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji 2).

(akta kontroli str. 69-126, 220-230)

W siedmiu z 10 badanych przypadków kopie ostatecznych decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji Marszałek zamieścił w BDO, zgodnie dyspozycją z art. 80 ust. 3 ustawy o odpadach. W trzech pozostałych przypadkach w okresie objętym kontrolą nie spełniono tego obowiązku, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji 3.

(akta kontroli str. 231-233)

Kopie wszystkich 21 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji lub ich zmian (wydanych w okresie objętym kontrolą) przekazano do wiadomości WIOŚ, zaś 17 – do wiadomości wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwego za względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów.

wniosku - 8 przypadków), upływu czasu na jaki zezwolenie zostało wydane (osiem przypadków), na wniosek podmiotu, ze względu na niepodjęcie działalności w zakresie objętym decyzją (jeden przypadek).

³⁴ Próba opisana w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³⁵ Dz. U. poz. 796, dalej: „rozporządzenie w sprawie odzysku odpadów”.

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.

Kopii trzech³⁷ spośród 13 decyzji wydanych do czasu utworzenia BDO, wbrew wymogom określonym w art. 238 ust. 6 ustawy o odpadach, nie przekazano do wiadomości wójta/burmistrza. Szerzej nieprawidłowość tę opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji 5.

(akta kontroli str. 248-250)

W okresie objętym kontrolą od dwóch decyzji Marszałka w sprawie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji (na 25 wydanych³⁸), jeden podmiot wniósł odwołania do Ministra Klimatu i Środowiska³⁹. W obu przypadkach organ odwoławczy uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Jeden przypadek dotyczył decyzji⁴⁰ w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów innych niż niebezpieczne na terenie wyrobiska poeksploatacyjnego. Minister uchylił zaskarżoną decyzję⁴¹ i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu wskazał m.in. na naruszenie przez Marszałka prawa procesowego, tj. brak wypełnienia obowiązku zebrania pełnego materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, stosownie do art. 7 i 8 Kpa, potwierdzającego zaistnienie przesłanki do cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

Drugi dotyczył decyzji⁴², którą umorzono postępowanie w sprawie zmiany decyzji Marszałka udzielającej zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów na terenie wyrobiska poeksploatacyjnego. Umorzenie ww. postępowania Marszałek uzasadnił cofnięciem zmienianego zezwolenia, co jego zdaniem czyniło postępowanie bezprzedmiotowym. Minister uchylił⁴³ zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Swoje stanowisko uzasadnił m.in. faktem, że zaskarżona decyzja została wydana przedwcześnie i podjęta z naruszeniem przepisu art. 105 §1 Kpa (decyzja, w której cofnięto zezwolenie nie była prawomocna).

W obu ww. sprawach do 24 czerwca 2021 r. Marszałek powiadomił⁴⁴ stronę o niezłaźwieniu ww. spraw w terminie wyznaczając nowy termin załaźwienia sprawy i nie podjął innych działań.

(akta kontroli str. 251-260, 765-856)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednej z 10 badanych spraw nie wezwano w trybie art. 64 §2 Kpa, wnoszącego podanie o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów poprzez odzysk w wyrobiskach, do uzupełnienia braków formalnych we wniosku, a w dwóch pozostałych – do załączenia do wniosku niektórych wymaganych dokumentów. Dotyczyło to:
 - wniosku, który wpłynął do Urzędu 18 stycznia 2016 r., sprawa o sygnaturze OŚ-GO.7244.3.2016. Nie wezwano do uzupełnienia wniosku w zakresie opisu czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności

³⁷ Dotyczyło to decyzji znak: OŚ-GO.7244.13.2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., OŚ-GO.7244.28.2016 z dnia 12 października 2016 r., OŚ-GO.7244.25.2016 z dnia 5 grudnia 2016 r.

³⁸ W tym: 21 udzielających zezwolenia bądź je zmieniających, trzech, w których umorzono postępowanie oraz jednej, w której odmówiono wydania decyzji.

³⁹ Dalej: Minister.

⁴⁰ Decyzja znak: OŚ-GO.7244.101.2020 z dnia 3 grudnia 2020 r.

⁴¹ Decyzja Ministra Klimatu i Środowiska znak: DIŚ-III.411.10.2021.KJP z dnia 17 lutego 2021 r.

⁴² Decyzja znak: OŚ-GO.7244.47.2020 z dnia 3 grudnia 2020 r.

⁴³ Decyzją znak: DIŚ-III.411.11.2021.KJP z dnia 17 lutego 2021 r.

⁴⁴ Pismem znak: OŚ-GO.7244.101.2020 z dnia 19 maja 2021 r. oraz pismem znak: OŚ-GO.7244.47.2020 z 19 maja 2021 r.

objętej zezwoleniem oraz opisu czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o odpadach wniosek powinien zawierać ww. informacje.

- wniosku, który wpłynął do Urzędu 8 sierpnia 2019 r., sprawa o sygnaturze OŚ-GO.7244.21.2019. Nie wezwano wnioskodawcy do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 42 ust. 3a pkt 4 ustawy o odpadach. Zgodnie z tym przepisem wnioskodawca będący osobą prawną, jako posiadacz odpadów był zobowiązany do załączenia oświadczenia, że w stosunku do niego w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono co najmniej trzykrotnie administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194, w wysokości przekraczającej łącznie kwotę 150 000 zł.
- wniosku, który wpłynął do Urzędu 4 maja 2018 r.⁴⁵, sprawa o sygnaturze OŚ-GO.7244.11.2018. Nie wezwano wnioskodawcy do uzupełnienia oświadczenia, o którym mowa w art. 42 ust. 3a pkt 3 i 5 ustawy o odpadach, w zakresie klauzuli poświadczającej składanie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, zgodnie z wymogiem ust. 3b ww. przepisu.

Dyrektor wyjaśnił, że w dwóch pierwszych ww. sprawach nieprawidłowości te spowodowane były zbyt dużym obciążeniem obowiązkami pracowników Biura Gospodarowania Odpadami. Natomiast w przypadku wniosku podmiotu, który wpłynął do Urzędu 4 maja 2018 r. (sprawa o sygnaturze OŚ-GO.7244.11.2018) wielokrotnie wzywano wnioskodawcę do przedłożenia stosownych oświadczeń. Przedkładane w toku postępowania oświadczenia zawierały klauzulę „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, jednak treści tych oświadczeń nie do końca były odpowiednie, co mogło budzić wątpliwości. Z uwagi na to ponownie wzywano podmiot do przedłożenia nowych oświadczeń. W ostatniej ich wersji brakuje ww. klauzuli. Nie zostało to jednak wychwycone przez pracownika rozpatrującego wniosek, co spowodowane było zbyt dużym obciążeniem pracą.

(akta kontroli str. 82-126, 261-267, 865-954, 1145-1503)

2. Nierzetelnie przeprowadzono dwa postępowania w sprawie wydania decyzji dotyczącej przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów w zakresie weryfikacji warunku określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami⁴⁶ (warunki wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych - L.p. 1 pkt 1), tj.: planowane działanie jest określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo jest zgodne z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jest określone w decyzji w sprawie rekultywacji. Dotyczyło to:
 - postępowania zakończonego wydaniem decyzji znak: OŚ-GO.7244.2.2017 z dnia 28 marca 2017 r. zmieniającej decyzję znak: OŚ-GO.7244.7.2014 z dnia 11 czerwca 2014⁴⁷ w zakresie m.in. rozszerzenia miejsc, w których

⁴⁵ Postępowanie było zawieszone w okresie od 14.03.2019 r. do 07.10.2019 r.

⁴⁶ Dz. U. poz. 796, dalej: „rozporządzenie w sprawie odzysku poza instalacjami”.

⁴⁷ Zmienionej decyzjami: OŚ-PŚ.7244.23.2014 z dnia 06.11.2014 oraz OŚ-PŚ.7244.5.2015 z dnia 08.09.2015.

prowadzone będzie przetwarzanie i magazynowanie odpadów w celu rekultywacji wyrobiska o działki nieobjęte wcześniej zezwoleniem. W toku postępowania nie ustalono bowiem, czy – w odniesieniu do ww. nowych miejsc przetwarzania odpadów – został spełniony ww. warunek.

- postępowania zakończonego wydaniem decyzji znak: OŚ-GO.7244.3.2016 z 30 marca 2016 r. Udzielono zezwolenia na odzysk odpadów w wyrobisku, pomimo że takie działanie rekultywacyjne nie zostało określone w decyzji Starosty Ostródzkiego znak: RLŚ.6122.31.2015 z 08.12.2015 r. ustalającej kierunek rekultywacji, a Wójt Gminy Dąbrówno (w piśmie z 7 marca 2016 r. nr IGP.6724.1.2016) wskazał, że Gmina nie posiada miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu planowanego działania polegającego na wypełnieniu odpadami wyrobiska oraz że nie ma możliwości oceny zgodności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dąbrówno (według Wójta studium nie określa sposobu przetwarzania odpadów innych niż komunalne), tj. nie spełniono ww. warunku.

Dyrektor wyjaśnił, że wydawano decyzje udzielające zezwolenia na przetwarzanie odpadów, polegające na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych odpadami nawet, gdy w decyzji o kierunku rekultywacji nie zostało doprecyzowane, że rekultywacja prowadzona będzie przy użyciu odpadów. Po rozmowie z pracownikami Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie wprowadzone zostały zmiany, które wyeliminowały tę nieprawidłowość.

(akta kontroli str. 82-126, 261-267, 865-952, 1029-1107)

3. Trzy z 10 badanych decyzji nie zostały w okresie objętym kontrolą wprowadzone do systemu BDO. Stanowiło to naruszenie art. 80 ust. 3 ustawy o odpadach, zgodnie z którym Marszałek województwa zamieszcza w BDO kopie ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami, o których mowa w art. 79 ust. 2 tej ustawy. Dotyczyło to decyzji:

- znak: OŚ-GO.7244.13.2016 z 20 kwietnia 2016 r., która stała się ostateczna 11 maja 2016 r. i wygasła z dniem 6 marca 2020 r.,
- znak: OŚ-GO.7244.2.2017 z dnia 28 marca 2017 r., która stała się prawomocna 18 kwietnia 2017 r. i wygasła z dniem 10 czerwca 2019 r.,
- znak: OŚ-GO.7244.21.2019 z dnia 18 września 2020 r., która stała się ostateczna 13 października 2020 r.

Dyrektor wyjaśnił, że decyzja znak: OŚ-GO.7244.2.2017 z dnia 28 marca 2017 r. przestała obowiązywać w trakcie 2019 r. Z przyczyn związanych z nadmiarem obowiązków w Biurze nie zdążono do dnia zakończenia jej obowiązywania wpisać tej decyzji do rejestru BDO, a wpisanie jej po tym terminie było bezzasadne. Podał także, że decyzja znak: OŚ-GO.7244.13.2016 z 20 kwietnia 2016 r. została wprowadzona do poprzedniej wersji rejestru BDO. W połowie grudnia 2019 r. nastąpiła konwersja danych do nowego systemu, wykonanego przez nowy podmiot wyłoniony przez Ministra Klimatu i wszystkie wprowadzone skany decyzji zostały z niego usunięte. Marszałek nie dysponował wolnymi mocami przerobowymi, żeby ponownie wykonać ogrom pracy wprowadzenia do systemu 1 900 decyzji. Zdecydowano więc o wprowadzaniu bieżących, nowowydawanych decyzji i uzupełnianiu brakujących danych w miarę możliwości czasowych. Dodatkowo przez jakiś czas nie było dostępu do dokonywania zmian na podmiotach, które mają siedzibę poza województwem. Od tamtego czasu ww. decyzja wygasła, wsteczne jej wprowadzenie nie ma więc uzasadnienia.

Poinformował, że decyzja znak: OŚ-GO.7244.21.2019 z dnia 18 września 2020 r. nie została jeszcze wprowadzona ze względu na wzrost ilości pracy do wykonania przez pracowników Biura Gospodarowania Odpadami po uruchomieniu BDO.

(akta kontroli str. 69-81, 231-233, 261-267)

4. W dniu 29 marca 2021 r. Marszałek wydał decyzję (znak: OŚ-GO.7244.52.2020)⁴⁸ zmieniającą w trybie art. 155 Kpa decyzję znak: OŚ-GO.7244.28.2016 z dnia 12 października 2016 r., zezwalającą podmiotowi na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji, mimo że w 2018 r. decyzja zmieniana wygasła z mocy prawa, na podstawie art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach.

Ze sprawozdań (zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów) przekazanych do Urzędu przez ten podmiot za lata 2016-2018 wynikało, że nie rozpoczął on w ogóle działalności objętej ww. zezwoleniem. W takiej sytuacji, zgodnie z przepisem art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach zezwolenie to wygasło z mocy prawa. Wygaśnięcie decyzji oznacza, że przestaje ona kształtować prawa i obowiązki administracyjne, czy też wywoływać inne skutki prawne. Utrata mocy obowiązującej decyzji sprawia, że nie może być ona przedmiotem obrotu prawnego, a zatem nie może być zmieniona lub uchylona w trybie art. 155 Kpa.

Dyrektor wyjaśnił, że tut. Organ wyszedł z założenia, że złożenie przez przedsiębiorcę wniosku o zmianę decyzji podyktowane było tym, że chce on dalej prowadzić działalność polegającą na przetwarzaniu odpadów oraz że przedsiębiorcy są zobowiązani do stosowania przepisów, które dotyczą prowadzonej przez nich działalności, a także przepisów regulujących sytuację, w których udzielone im zezwolenia wygasają. Wyjaśnił także, iż pracownicy prowadzący postępowania z zakresu gospodarki odpadami nie są w stanie za każdym razem weryfikować, czy każdy z podmiotów składających wnioski o zmianę decyzji rozpoczął prowadzenie tej działalności oraz czy przerwa w jej prowadzeniu nie była dłuższa niż 2 lata. Jego zdaniem spowodowane to jest ogromną liczbą wniosków i zbyt małą liczbą osób, które zajmują się tymi zagadnieniami.

(akta kontroli str. 234-247, 261-267, 365-586)

5. Do czasu utworzenia BDO Marszałek nie przekazał do wiadomości wójta/burmistrza kopii trzech⁴⁹ z 13 wydanych decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Zgodnie z art. 238 ust. 6 ustawy o odpadach Marszałek był zobowiązany przekazać kopię wydanego zezwolenia na przetwarzanie odpadów m.in. wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta właściwemu ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów.

Dyrektor wyjaśnił, że nieprzekazanie do wiadomości wójta/burmistrza kopii ww. decyzji spowodowane było zbyt dużym obciążeniem obowiązkami pracowników Biura Gospodarowania Odpadami.

(akta kontroli str. 231-233, 261-267)

OCENA CZĄSTKOWA

W procesie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów nie przestrzegano w pełni wymogów ustawy o odpadach oraz

⁴⁸ Jedna z czterech decyzji, których kontrolę zlecono Marszałkowi w ramach niniejszej kontroli NIK (vide pkt 2.2 niniejszego wystąpienia). Decyzja wydana na wniosek z 4 marca 2020 r.

⁴⁹ Dotyczyło to decyzji znak: OŚ-GO.7244.13.2016 z dnia 20 kwietnia 2016 r., OŚ-GO.7244.28.2016 z dnia 12 października 2016 r., OŚ-GO.7244.25.2016 z dnia 5 grudnia 2016 r.

przepisów Kpa. Stwierdzono bowiem przypadki nierzetelnej weryfikacji formalnej wniosków oraz oceny spełnienia jednego z wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami warunkujących wydanie zezwolenia. Nieprawidłowo wywiązywano się także z obowiązku przekazywania kopii wydanych decyzji właściwym organom oraz wprowadzenia decyzji do BDO.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W planach kontroli na lata 2016-2020 przewidziano przeprowadzenie minimum dziesięciu kontroli rocznie „wybranych podmiotów posiadających decyzje z zakresu gospodarki odpadami wydane przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego”. Spośród 58 przeprowadzonych w tym okresie takich kontroli⁵⁰ żadna nie dotyczyła decyzji zezwalających na wykorzystanie odpadów do rekultywacji obszarów niekorzystnie przekształconych.

Dyrektor wyjaśnił, że do kontroli wybierane były podmioty według kryteriów⁵¹ określonych w dokumencie „Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej”. Podał, że w analizowanym okresie żaden z podmiotów prowadzących wypełnianie odpadami wyrobisk nie został wytypowany do grupy kontrolnej.

(akta kontroli str. 50-66, 261-338)

W latach 2016-2021 (I kwartał) monitorowanie realizacji decyzji dotyczących wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów, według informacji podanych przez Dyrektora, oparte było na weryfikacji zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów oraz o sposobach gospodarowania nimi.⁵²

(akta kontroli str. 339-347, 857-864)

2.2. Na podstawie czterech kontroli w zakresie wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych i gruntów po wydobywaniu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej⁵³, zleconych przez NIK w trybie art. 12 ustawy o NIK, stwierdzono m.in. że:

- pracownicy kontrolujący posiadali upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wydane przez Marszałka, spełniające wymogi art. 49 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵⁴,
- w dwóch przypadkach, w których kontrolę rozpoczęto od oględzin, przed ich rozpoczęciem kontrolujący okazali osobie upoważnionej legitymację służbową upoważniającą do wykonywania czynności kontrolnych oraz wręczyli mu

⁵⁰ Z czego: 13 w 2016 r., 22 w 2017 r., 11 w 2018 r., 12 w 2019 r. W okresie 2020 r. – 2021 r. (I kwartał) nie przeprowadzono żadnej kontroli. Dyrektor podał, że w 2020 r. kontrole nie były przeprowadzane z uwagi na wprowadzony na terenie całego kraju stan pandemii. Zarządzeniem z dn. 25 marca 2020 r. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego polecił pracownikom powstrzymanie się od podejmowania czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej.

⁵¹ Były to kryteria dotyczące m.in.: rodzaj prowadzonej działalności, fakt wydania przez Marszałka decyzji, brak przedkładania wymaganych prawem sprawozdań i informacji, występowanie w sprawozdaniach lub informacjach danych budzących wątpliwości, nieterminowo wpływające sprawozdania, fakt nieprzeprowadzenia w ciągu ostatnich 10 lat kontroli u danego przedsiębiorcy, wybór losowy spośród podmiotów znajdujących się w bazie.

⁵² Dalej: sprawozdania.

⁵³ Były to kontrole dotyczące wykonania decyzji: 1) nr OŚ-PŚ.7244.8.2013 z dnia 25 marca 2013 r. 2) nr OŚ-PŚ.7244.11.2013 z dnia 13 maja 2013 r. 3) nr OŚ-PŚ.7244.16.2013 z dnia 7 listopada 2013 r. (decyzja zmieniająca OŚ-GO.7244.20.2017 z dnia 4 stycznia 2018 r.) 4) nr OŚ-GO.7244.28.2016 z dnia 12 października 2016 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, dalej: Prawo przedsiębiorców.

upoważnienie do przeprowadzenia kontroli i zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli, w pozostałych przypadkach ww. zawiadomienie przesłano pocztą,

- w toku oględzin sprawdzano m.in.: zgodność rodzaju odpadów wykorzystywanych do rekultywacji i sposobu przetwarzania odpadów z wydanymi decyzjami, występowanie innych odpadów (na podstawie oględzin wierzchniej warstwy i wzruszenia gruntu), sposób postępowania z odpadami, sprawdzano, czy wypełniany odpadami obszar wyrobiska jest prowadzony do rzędnych przyległych terenów nieprzekształconych, formowanie warstwy powierzchniowej w sposób zapewniający funkcję glebotwórczą, prowadzenie przez podmiot kontrolowany monitoringu wód podziemnych za pomocą piezometru,
- w trakcie oględzin miejsc objętych decyzjami dokonywano identyfikacji granic obszaru objętego decyzją na podstawie porównania danych z wydruków z Geoportalu z zaznaczonymi granicami działek oraz z aplikacji Geoportal (w telefonach komórkowych - w jednym przypadku) z charakterystycznymi punktami w terenie,
- do oględzin nie wykorzystywano sprzętu ani nie pobierano próbek gruntu/odpadów, nie robiono wykopów lub odwiertów. Dyrektor poinformował, że Departament Ochrony Środowiska nie posiada odpowiedniego sprzętu ani urządzeń do ustalania lokalizacji, pobierania próbek, czy robienia wykopów podczas przeprowadzania kontroli. Podał m.in., że organem wyspecjalizowanym do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska jest Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, wyposażona w odpowiednie pojazdy i urządzenia oraz posiadająca własne laboratoria, która w przeciwieństwie do marszałków województw ma uprawnienia do wydawania zarządzeń pokontrolnych i wymierzania kar w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.
- w trakcie kontroli na miejscu sprawdzano posiadane przez przedsiębiorcę dokumenty, tj. m.in.: dokumenty potwierdzające tytuł prawny do dysponowania nieruchomością, na której zlokalizowane jest wyrobisko, karty ewidencji/przekazania odpadów, decyzje administracyjne z zakresu ochrony środowiska, wyniki badań niezbędnych do ustalenia wpływu prac związanych z wypełnianiem wyrobiska na środowisko, protokoły odbioru z przygotowania wyrobiska do wypełnienia m.in. popiołami. Na podstawie tych dokumentów weryfikowano m.in. prawidłowość prowadzenia ewidencji odpadów, kart przekazania odpadów, poprawność i rzetelność danych zawartych w rocznych sprawozdaniach oraz danych zawartych w BDO. W taki sam sposób sprawdzano również zgodność rodzaju i ilości przetwarzanych odpadów z posiadaną decyzją zezwalającą na odzysk odpadów w wyrobisku oraz m.in. spełnienie warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami (np. w zakresie odpowiedniej izolacji terenu wyrobiska w przypadku wykorzystania odpadów o kodach: ex 10 01 01, ex 10 01 02, ex 10 01 80).
- dokumentowano ustalenia kontroli w formie fotografii,
- w każdym przypadku na miejscu sporządzono protokół kontroli, podpisany przez kontrolowanych i kontrolujących,
- pracownicy przeprowadzający ww. kontrole posiadali wykształcenie wyższe w zakresie ochrony środowiska⁵⁵.

⁵⁵ Wszyscy ww. pracownicy (łącznie pięć osób) posiadali wykształcenie wyższe w zakresie ochrony środowiska, o specjalnościach: inżynieria środowiska (jedna osoba), inżynieria komunalna (jedna osoba), ochrona wód (jedna osoba) oraz ochrona zasobów naturalnych (dwie osoby).

We wszystkich przypadkach kontrole wykazały nieprawidłowości. Spośród czterech kontroli, w jednej⁵⁶ stwierdzono, że kontrolowany podmiot nie rozpoczął działalności w zakresie objętym decyzją, co opisano w obszarze 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego (sekcja *Stwierdzone nieprawidłowości* - pozycja 4). Ujawniono również, że podmiot ten m.in. nie prowadził kart ewidencji odpadów, a sprawozdania za lata 2017-2020 były błędnie wypełnione.

W wyniku dwóch kolejnych kontroli⁵⁷ pracownicy Urzędu stwierdzili nieprawidłowości w zakresie działalności objętej zezwoleniami na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji. Dotyczyły one braku wymaganej liczby piezometrów oraz niewykonywania badań w zakresie i częstotliwości określonej w rozporządzeniu w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami⁵⁸. W kontrolach tych ujawniono nieprawidłowości, które polegały m.in. na: w jednym przypadku - braku prowadzenia ewidencji z zastosowaniem kont ewidencji odpadów w formie elektronicznej w BDO oraz niezłożeniu sprawozdań z gospodarowania odpadami, zaś w drugim - braku prowadzenia kart ewidencji odpadów w BDO, braku złożenia sprawozdania za 2019 r. oraz błędów w sprawozdaniu za 2020 r.

Do dnia zakończenia kontroli, do podmiotu posiadającego decyzję znak: OŚ-PŚ.7244.11.2013 z dnia 13 maja 2013 r. wysłano wezwanie do usunięcia naruszeń w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach.

Kolejna kontrola⁵⁹ potwierdziła, że przetwarzanie odpadów prowadzone jest przez przedsiębiorcę zgodnie z warunkami określonymi w decyzji, ale podmiot ten nie prowadził kart ewidencji odpadów za lata 2016-2019 oraz nie był wpisany jako wytwórca odpadów do rejestru BDO.

(akta kontroli str. 348-589)

2.3. W okresie objętym kontrolą sprawozdania o gospodarowaniu odpadami objętych zezwoleniem złożyło:

- za 2016 r. – dziewięć z 17 podmiotów posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów⁶⁰, z tym cztery w terminie określonym w ustawie o odpadach,
- za 2017 r. – 12 z 20 podmiotów, w tym sześć w terminie,
- za 2018 r. – 10 z 21 podmiotów, w tym cztery w terminie,
- za 2019 r. – 10 z 16 podmiotów, w tym 10 w terminie,
- za 2020 r. – 6 z 11 podmiotów, w tym cztery w terminie.

Dodatkowo, w poszczególnych latach tego okresu odpowiednio: cztery, trzy, dwa i jeden podmiot złożyły pisma informujące o nieprzetwarzaniu odpadów objętych zezwoleniem w roku sprawozdawczym.

(akta kontroli str. 590-605)

Jak podał Dyrektor, prowadzono wstępną weryfikację sprawozdań pod kątem ich prawidłowości. W przypadku wykazania w sprawozdaniach procesu przetwarzania odpadów sprawdzano, czy podmiot posiada stosowną decyzję, w której określono rodzaje procesów oraz kody przetwarzanych odpadów. Dyrektor podał także, że pracownicy nie analizują, czy ilość odpadów dopuszczona w decyzji do przetwarzania są przekraczana.

⁵⁶ Decyzja znak: OŚ-GO.7244.28.2016 z dnia 12 października 2016 r.

⁵⁷ Decyzje: znak OŚ-PŚ.7244.8.2013 z dnia 25 marca 2013 r. oraz znak: OŚ-PŚ.7244.11.2013 z dnia 13 maja 2013 r.

⁵⁸ W przypadku wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych odpadami o kodach: ex 10 01 01, ex 10 01 02, ex 10 01 80 lub 10 01 82.

⁵⁹ Decyzja znak: OŚ-PŚ.7244.16.2013 z dnia 7 listopada 2013 r.

⁶⁰ Według stanu na koniec danego roku.

Zgodnie z art. 77 ustawy o odpadach pracownicy Urzędu weryfikowali⁶¹, w terminie do 30 września następnego roku, informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach o gospodarowaniu odpadami podmiotów prowadzących działalność na podstawie zezwoleń na przetwarzanie odpadów za poszczególne lata okresu 2016-2018. W przypadku sprawozdań za 2019 r.⁶² oraz za 2020 r., w okresie objętym kontrolą, tj. do końca I kwartału 2021 r. nie przeprowadzono jeszcze takiej weryfikacji.

Dyrektor poinformował, że do Biura Gospodarowania Odpadami trafia rocznie kilkanaście tysięcy sprawozdań, które muszą zostać zweryfikowane i wprowadzone do systemów komputerowych. Część z tych sprawozdań wiąże się z ustaleniem różnego rodzaju opłat, co jest zadaniem priorytetowym, z uwagi na obowiązek utrzymania dyscypliny finansów publicznych. Weryfikacja, które z podmiotów nie złożyły wymaganych sprawozdań i wzywaniu ich do złożenia dokumentów odbywa się zazwyczaj w drugiej połowie roku. Do maja 2021 r. trwała weryfikacja zaległych sprawozdań za 2017 i 2018 rok, które spłynęły po wezwaniu do ich złożenia nowo wpisanych podmiotów do rejestru BDO. Weryfikacja sprawozdań za rok 2019 i 2020 przesunęła się w czasie ze względu na wzrost ilości pracy do wykonania przez pracowników Biura Gospodarowania Odpadami wynikający ze zmian przepisów prawa (m.in. po uruchomieniu 24 stycznia 2018 r. rejestru podmiotów w BDO ilość pracy podwoiła się w związku z nowym obowiązkiem wprowadzania podmiotów do tego rejestru oraz wprowadzania obowiązujących decyzji do systemu).

Podał także, że aktualnie rozpoczęła się weryfikacja sprawozdań za lata 2019 i 2020. Wysłano około 1 000 wezwań – do podmiotów, które z przyzwyczajenia złożyły sprawozdania w formie papierowej – do złożenia ich poprzez system BDO, bo tylko taki sposób ich składania jest zgodny z przepisami. Nadmienił, że podmioty zobowiązane są do przechowywania ewidencji przez okres 5 lat, w związku z tym marszałek województwa ma możliwość wyegzekwowania przedłożenia sprawozdań za rok 2019 r. do końca 2024 r.

(akta kontroli str. 50-66, 339-347)

Analiza 10 sprawozdań rocznych⁶³, złożonych za lata 2016-2018 przez podmioty prowadzące działalność na podstawie zezwoleń na przetwarzanie wykazała m.in., że:

- we wszystkich przypadkach po weryfikacji i wprowadzeniu sprawozdania do systemu, na sprawozdaniu umieszczano pieczętkę lub adnotację odręcną: „wprowadzono do WSO⁶⁴/BDO“ wraz z datą i parafką pracownika dokonującego czynności.
- W terminie określonym w art. 76 ust. 1 ustawy o odpadach wpłynęło sześć z 10 badanych sprawozdań, zaś pozostałe cztery – po tym terminie⁶⁵.
- Rodzaje przetwarzanych odpadów wykazane we wszystkich sprawozdaniach były zgodne ze wskazanymi w decyzji zezwalającej na ich przetwarzanie.

W jednym przypadku, pomimo wykazania przez podmiot w sprawozdaniu przekroczenia ilości przetwarzanych odpadów w stosunku do ilości określonej w zezwoleniach, nie podjęto działań w celu wyjaśnienia przyczyny takiego stanu rzeczy. Szerzej nieprawidłowość tę opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji 2.

⁶¹ Stwierdzono na podstawie próby opisanej w punkcie 2.3 niniejszego wystąpienia.

⁶² Termin składania sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za 2019 r. został przesunięty do 31 października 2020 r.

⁶³ Dobór celowy. Wybrano sprawozdania zweryfikowane przez pracowników Urzędu z lat 2016-2018, ze względu na brak weryfikacji w okresie objętym kontrolą przez pracowników Urzędu sprawozdań za lata 2019-2020.

⁶⁴ WSO – Wojewódzki System Odpadowy.

⁶⁵ Od 16 do 185 dni po upływie tego terminu.

(akta kontroli str. 591-607, 620-654)

Do prowadzonego przez Marszałka *Rejestru podmiotów gospodarujących odpadami* w okresie objętym kontrolą zostało wpisanych 25 z 26 podmiotów, które od 24 lipca 2018 r. do końca I kwartału 2021 r. posiadały ważne decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Dziewięć z ww. podmiotów wpisano do ww. rejestru po terminie określonym w art. 234 ustawy o odpadach, tj. po 24 lipca 2018 r., zaś jednego nie wpisano do tego rejestru w okresie objętym kontrolą. Szerzej nieprawidłowość tę opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji 3.

(akta kontroli str. 231-233)

W 26 z 40 przypadków niezłożenia w ustawowym terminie sprawozdań za lata 2016-2018⁶⁶ przez podmioty posiadające obowiązujące zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów wysłano do tych podmiotów pisma, w których zobowiązywano je do złożenia sprawozdań w wyznaczonym terminie. Dyrektor podał, że do pozostałych podmiotów nie wysłano takich pism, ze względu na dużą ilość pracy w Biurze Gospodarowania Odpadami, a niektóre podmioty złożyły sprawozdania przed zakończeniem okresu ich weryfikacji przez Urząd bez wezwania.

W wyniku podjętych działań dziewięć (34,6%) podmiotów, do których wysłano takie zobowiązanie, złożyło sprawozdania, a pięć (19,2%) udzieliło informacji o nieprzetwarzaniu odpadów w ramach realizacji zezwolenia na odzysk odpadów. Pozostałe pisma pozostały bez odpowiedzi.

W okresie objętym kontrolą w czterech przypadkach niezłożenia w terminie przez podmiot posiadający zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji sprawozdań skierowano zawiadomienia do Policji o możliwości popełnienia czynu, o którym mowa w art. 180a ustawy o odpadach. Wnioskowano także o kontrolę WIOŚ w przypadku podmiotu, który nie składał sprawozdań (sprawę opisano w obszarze 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

W pozostałych przypadkach niezłożenia sprawozdania lub złożenia tych sprawozdań po terminie, tj. w sytuacji naruszenia przez podmiot obowiązku sprawozdawczego, o którym mowa w art. 76 ustawy o odpadach, nie skierowano takich zawiadomień do uprawnionych organów (Policja, WIOŚ). Nieprawidłowość tę szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji 4.

(akta kontroli str. 590,608-619, 655-670)

2.5. W latach 2016-2021 (I kwartał) do Urzędu wpłynęły dwie informacje o możliwych nieprawidłowościach związanych z wykorzystaniem odpadów do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych, tj.: 19 stycznia 2016 r. – zawiadomienie od Radnego Gminy Grunwald oraz 15 maja 2017 r. – przekazane przez Burmistrza Barczewa zawiadomienie od osoby fizycznej wraz z informacją o nieprawidłowościach stwierdzonych przez Okręgowy Urząd Górniczy w Warszawie.

Przekazane informacje w pierwszym przypadku dotyczyły informacji o wzmożonym ruchu pojazdów ciężarowych przywożących do wyrobiska odpady oraz obaw mieszkańców dotyczących wpływu odpadów na środowisko, zaś w drugim – zasypywania odpadami wyrobiska bez posiadanego zezwolenia.

⁶⁶ Tj. sprawozdań, które zostały zweryfikowane przez pracowników Urzędu w okresie objętym kontrolą.

W wyniku ww. zawiadomień Urząd skierował⁶⁷ do WIOŚ prośbę o przeprowadzenie kontroli, w ramach której⁶⁸ nie stwierdzono nieprawidłowości. O ustaleniach kontroli informowano podmioty zgłaszające interwencje⁶⁹.

(akta kontroli str. 671-707)

2.6. Marszałek współpracował w badanym okresie z WIOŚ oraz Okręgowym Urzędem Górniczym w Warszawie⁷⁰ w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z wymogami prawa. Współpraca ta polegała w szczególności na wymianie informacji w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w procesie przetwarzania odpadów. W jej wyniku:

- od WIOŚ otrzymano cztery informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych przez ten organ, z czego w dwóch z nich poinformowano o stwierdzeniu nieprawidłowości.

W pierwszym przypadku dotyczyły one magazynowania odpadów bez wymaganego zezwolenia⁷¹. W wyniku zarządzenia pokontrolnego⁷² podmiot kontrolowany złożył do Urzędu wykaz zawierający informacje o składowanych odpadach oraz o wyliczonej wysokości należnych opłat podwyższonych za magazynowanie odpadów w miejscu nieprzeznaczonym na ten cel, a następnie uiszczył w Urzędzie ww. należność.

W drugim przypadku stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszeń zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji (w zakresie m.in. nieprzedkładania wymaganych decyzją wyników badań lub wykonywania ich niezgodnie ze wskazaną w decyzji częstotliwością, nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów, nieprzedkładania sprawozdań z gospodarowania odpadami lub ich nierzetelnego sporządzania)⁷³. Urząd, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, skierował do podmiotu dwa wezwania do zaniechania naruszeń oraz wydał decyzję o cofnięciu zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji (Decyzja znak: OŚ-GO.7244.101.2020, z dnia 03.12.2020 r.). Sprawę opisano w obszarze 3 niniejszego wystąpienia.

Jedną z ww. kontroli przeprowadzono na prośbę Marszałka, a w trzech przypadkach kontrolę wszczęto w związku ze skargami/zawiadomieniami o możliwych nieprawidłowościach, które wpłynęły do organu kontrolującego

- od OUG otrzymano dwie informacje o możliwych nieprawidłowościach. Dotyczyły one: w jednym przypadku - prowadzonego odzysku odpadów w celu rekultywacji bez wymaganego zezwolenia, zaś w drugim - stwierdzonego braku spójności pomiędzy decyzją zobowiązującą podmiot do rekultywacji i zagospodarowania gruntów po wyeksploatowaniu złoża (w kierunku rolnym, w terminie 5 lat od zaprzestania działalności związanej z wydobywaniem kopaliny ze złoża)⁷⁴

⁶⁷ Odpowiednio: pismem z 25.01.2016 r., znak: OŚ-GO.7244.2.2016. oraz pismem z 08.06.2017 r., znak: OŚ-GO.7244.10.2017.

⁶⁸ Kontrole WIOŚ przeprowadzone odpowiednio: 4 i 17 lutego 2016 r. oraz 30 maja 2017 r. (kontrola rozpoczęła się przed przesłaniem prośby o jej przeprowadzenie przez Urząd do WIOŚ).

⁶⁹ Informacje o nieprawidłowościach w przetwarzaniu odpadów nie były traktowane w Urzędzie jako skargi w rozumieniu przepisów Kpa. Nie opracowano odrębnej procedury wewnętrznej, a takie sprawy załatwiane były zgodnie z Kpa. Jak pisał Dyrektor, najczęściej tego typu pisma przesyłane były do WIOŚ w celu przeprowadzenia kontroli i nałożenia stosownych sankcji karnych. O przeprowadzonych czynnościach informowano zawiadamiającego.

⁷⁰ Dalej: OUG.

⁷¹ Stwierdzono podczas kontroli przeprowadzonej w dniach 3-26 lipca 2018 r.

⁷² Zarządzenie pokontrolne znak: WIOŚ-I.7024.4.22.2018.dm.mc z dnia 10 sierpnia 2018 r.

⁷³ Stwierdzono podczas kontroli WIOŚ przeprowadzonej w dniach 5-25 maja 2018 r.

⁷⁴ Decyzja Starosty Ostródzkiego znak: RLS.6122.20.2015 z dnia 16 lipca 2015 r.

a zezwoleniem na odzysk odpadów w ramach rekultywacji⁷⁵. W ww. decyzji o rekultywacji nie określono działalności polegającej na odzysku odpadów. W pierwszym przypadku w odpowiedzi Urząd poinformował OUG, że przedmiotowa decyzja wygasła, a postępowanie w sprawie jej zmiany umorzono, zaś w drugim nie udzielono odpowiedzi.

(akta kontroli str. 708-761)

W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek nie pozyskiwał od starostów decyzji w sprawach rekultywacji gruntów i nie zwracał się do starostw o udostępnienie tych decyzji. Decyzje te były przedkładane przez podmioty ubiegające się o zezwolenie na przetwarzanie odpadów poprzez wypełnianie nimi terenów niekorzystnie przekształconych.

W ww. okresie nie wystąpiły przypadki zapraszania przedstawicieli Urzędu do udziału w kontrolach prowadzonych przez inne organy.

(akta kontroli str. 261-267, 339-347)

W toku prowadzonych postępowań dotyczących wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, Marszałek zwracał się o opinię do:

- Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie – m.in. w zakresie informacji⁷⁶, czy ułożenie materiału uszczelniającego (np. folii, geomembrany, odpowiedniej warstwy gliny itp.) wymaga uzyskania pozwolenia na budowę bądź innego stosownego dokumentu. Proszono również o zajęcie stanowiska, czy wykonanie uszczelnienia terenu niekorzystnie przekształconego pociąga za sobą konieczność wykonania drenażu odprowadzającego wody odciekowe do studni bądź zbiornika bezodpływowego oraz czy wykonanie takiego drenażu i odpowiedniego zbiornika będzie wymagało uzyskania zgody organu nadzoru budowlanego.
- Warmińsko-Mazurskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej – o udzielenie⁷⁷ informacji, które z odpadów wymienionych w części I załącznika do rozporządzenia z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami należy zaliczyć do opadów niepalnych.
- Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie – skierowano⁷⁸ zapytanie dotyczące zgodności planowanej rekultywacji polegającej na wypełnianiu wyrobiska odpadami o kodach ex 10 01 01, ex 10 01 02, 10 09 03, 10 09 08, 17 01 01, 17 01 02, ex 17 01 03, ex 17 01 07 z postanowieniem Dyrektora tego Urzędu opiniującym pozytywnie rolny kierunek rekultywacji gruntów po eksploatacji kruszywa,
- Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – zwrócono się⁷⁹ o wskazanie, czy dla przedsięwzięcia⁸⁰ polegającego na wypełnieniu terenu niekorzystnie przekształconego wymagane jest pozwolenie wodnoprawne bądź zgłoszenie wodnoprawne.

(akta kontroli str. 261-267, 339-347)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷⁵ Decyzja Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego znak: OŚ-GO.7244.18.2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r.

⁷⁶ Pismem z dnia 04.03.2019 r.

⁷⁷ Pismem z dnia 14.02.2019 r.

⁷⁸ Pismem z dn. 4 marca 2019 r.

⁷⁹ Pismem z dnia 8 czerwca 2018 r.

⁸⁰ Sprawa znak: OŚ-GO.7244.11.2018

1. W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek w ograniczonym zakresie sprawował nadzór nad wykonaniem decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Nadzór ten prowadzono bowiem głównie na podstawie analizy niektórych danych zawartych w rocznych sprawozdaniach składanych przez podmioty posiadające takie decyzje. Nie wykorzystywano przy tym możliwości przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. W badanym okresie nie objęto kontrolą żadnego podmiotu spośród posiadających obowiązujące decyzje w tym zakresie⁸¹. Na potrzebę podjęcia takich działań wskazują także nieprawidłowości stwierdzone przez pracowników Urzędu w trakcie czterech zleconych przez NIK kontroli.

Dyrektor wyjaśnił, że w analizowanym okresie żaden z podmiotów prowadzących wypełnianie odpadami wyrobisk nie został wytypowany do grupy kontrolnej na podstawie prowadzonej w Urzędzie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, a decyzje dotyczące zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów stanowią zaledwie 8% wszystkich decyzji wydanych przez Marszałka⁸². Poinformował także, że nie jest w stanie skontrolować wszystkich podmiotów (17,5 tys.) w zakresie swoich kompetencji, a do realizacji zadań kontroli powołano WIOŚ, który informuje inne organy o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas kontroli i ma większe uprawnienia, m.in. do wydawania zaleceń pokontrolnych i do nakładania sankcji karnych.

(akta kontroli str. 261-347, 365-589, 857-864)

2. W jednym przypadku (z 10 badanych sprawozdań z gospodarowania odpadami) stwierdzono, że w wyniku nierzetelnej weryfikacji sprawozdania, wobec podmiotu, który wykazał większą masę przetworzonych opadów niż dopuszczono w zezwoleniu, nie podjęto w okresie objętym kontrolą działań w celu wyjaśnienia przyczyny rozbieżności i ewentualnego wystąpienia do WIOŚ o ukaranie podmiotu w trybie art. 194 ust. 5 ustawy o odpadach.

Dotyczyło to sprawozdania za 2017 r., złożonego 19 marca 2018 r., w którym wykazano masę odpadów o kodzie 10 09 08 poddanych odzyskowi poza instalacjami i urządzeniami w ciągu roku w ilości 12 064 Mg, tj. więcej niż określono w decyzji Marszałka z 7 listopada 2013 r., znak: OŚ-PS.7244.16.2013 (9000 Mg/rok),

Dyrektor wyjaśnił, że nie podjęto żadnych czynności, bo przekroczenie ilości poddanych odzyskowi odpadów wynika najczęściej z niedopatrzenia podmiotu. Podmioty wykorzystujące odpady do rekultywacji wyrobisk prowadzą pożyteczną działalność zgodną z hierarchią postępowania z odpadami. Ilości odpadów w Mg/rok określone w zezwoleniach jako dopuszczone do wykorzystania wynikają z założeń wnioskodawcy czynionych na etapie planowania rekultywacji. W przypadkach przekroczeń, wnioskodawcy występują o zmianę decyzji i zwykle otrzymują akceptację organów na zwiększenie rocznych ilości. Niedopuszczalne byłoby jedynie przekroczenie łącznych całkowitych ilości wynikających z pojemności wyrobiska i planowanego sposobu rekultywacji. Zgodnie z art. 8 § 1 Kpa organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W opinii Urzędu Marszałkowskiego, wymierzanie kar finansowych za przekroczenie ilości określonych w decyzji byłoby naruszeniem zasady proporcjonalności i postępowania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

⁸¹ Było to odpowiednio: 17, 20, 21, 16, 11, 11 takich podmiotów w poszczególnych latach okresu 2016-2021 (I kwartał).

⁸² Według informacji podanych przez Dyrektora, Marszałek wydał 294 decyzje 139 podmiotom.

Działania prowadzące do nałożenia sankcji finansowych stosowane są w stosunku do podmiotów, które uchylają się od wykonywania obowiązków lub prowadzą działania mogące skutkować zanieczyszczeniem środowiska.

Zdaniem NIK, zaniechanie działań w sytuacji pozyskania informacji wskazujących na przekroczenie dopuszczanej w zezwoleniu masy odpadów do przetworzenia uznać należy za postępowanie nierzetelne. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach w przypadku prowadzenia działalności niezgodnie z wydanym zezwoleniem Marszałek wzywa podmiot do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości. Zauważyć należy również, że za gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem wymierza się administracyjną karę pieniężną. Istotne jest zatem wyjaśnienie, czy podane w sprawozdaniach dane wskazują na naruszenie warunków zezwolenia.

(akta kontroli str. 50-66, 590-607, 620-654)

3. W okresie objętym kontrolą, do prowadzonego przez Marszałka Rejestru podmiotów gospodarujących odpadami, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach, nie wpisano z urzędu jednego podmiotu, który w badanym okresie posiadał ważne zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, zaś dziewięć takich podmiotów wpisano do ww. rejestru po terminie określonym w przepisie art. 234 ustawy o odpadach⁸³, tj. po 24 lipca 2018 r., czyli z opóźnieniem od 47 do 828 dni.

Dyrektor wyjaśnił, że opóźnienie we wpisywaniu podmiotów do Rejestru wynikało z wielu zdarzeń wynikających ze zmian przepisów prawa, w wyniku których przy ówczesnym stanie zatrudnienia pełne i terminowe wykonywanie wszystkich zadań przez pracowników Biura Gospodarowania Odpadami nie było możliwe. Ponadto podał, że decyzja wydana podmiotowi, którego nie wpisano do rejestru obowiązywała do dnia 29 stycznia 2019 r., a ponieważ nie zdążono do tego dnia wpisać tego podmiotu do rejestru BDO, wpisanie go po tym terminie było bezzasadne.

(akta kontroli str. 50-66, 231-233, 261-267)

4. W okresie objętym kontrolą w 29 spośród 35 przypadków niezłożenia lub złożenia po terminie sprawozdań za lata 2016-2018⁸⁴, o których mowa w art. 75 ust. 1 ustawy o odpadach, nie powiadomiono o możliwości popełnienia czynu z art. 180a ustawy o odpadach właściwych organów (Policja lub WIOŚ) w celu zbadania, czy doszło do popełnienia wyroczenia.

Dyrektor wyjaśnił, że w Biurze Gospodarowania Odpadami przyjęto zasadę, że w przypadku niezłożenia sprawozdania podmiot jest wzywany dwukrotnie do jego złożenia. W przypadku braku gospodarowania odpadami podmioty wzywane są do przedłożenia oświadczenia o nieprzetwarzaniu odpadów. W przypadku braku złożenia sprawozdania lub ww. oświadczenia pomimo wezwania, kierowane jest pismo na Policję o możliwości popełnienia wykroczenia. Jak podał Dyrektor, Policja ma możliwość działania tylko przez okres jednego roku od upływu terminu na wykonanie obowiązku. Z uwagi na wzrost ilości pracy, w związku z wprowadzeniem BDO, nie zawsze wysłano dwukrotne wezwania przed tym terminem.

⁸³ Zgodnie z tym przepisem, podmioty podlegające z urzędu wpisowi do rejestru są wpisywane do tego rejestru w terminie 6 miesięcy od dnia jego utworzenia (tj. do 24.07.2018 r.). W komunikacie z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie daty utworzenia rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami (M.P. poz. 118) Minister Środowiska ogłosił, że 24 stycznia 2018 r. utworzono rejestr, o którym mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach.

⁸⁴ Tj. sprawozdań, które były weryfikowane przez pracowników Urzędu w okresie objętym kontrolą.

Wyjaśnił także, że nie wysyłano zawiadomień do WIOŚ, gdyż egzekwowanie składania sprawozdań nie leży w kompetencji tego organu, a Inspekcja nie ma także możliwości nakładania sankcji karnych z tego tytułu.

(akta kontroli str. 50-66, 590, 608-619, 655-670)

NIK zauważa, że WIOŚ posiada uprawnienia do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w tym za czyn z art. 180a ustawy o odpadach.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, Marszałek w ograniczonym zakresie sprawował nadzór nad przestrzeganiem przez posiadaczy odpadów wymogów określonych w wydanych przez ww. organ decyzjach zezwalających na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji. Prowadzono go bowiem głównie na podstawie analizy niektórych danych zawartych w rocznych sprawozdaniach składanych przez podmioty posiadające takie decyzje, przy czym nie wykorzystywano możliwości przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

W przypadku niezłożenia przez zobowiązane podmioty rocznego sprawozdania z gospodarowania odpadami na ogół podejmowano działania w celu otrzymania tych sprawozdań. Polegały one na kierowaniu do tych podmiotów pisemnych wezwań do złożenia tego dokumentu. W zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z wymogami prawa współpracowano także z innymi organami kontrolnymi.

Stwierdzono także przypadki nieinformowania organów uprawnionych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia o podejrzeniu popełnienia czynu z art. 180a ustawy o odpadach, w związku z niezłożeniem lub nieterminowym złożeniem sprawozdania, o którym mowa w art. 75 ust.1 ustawy o odpadach.

OBSZAR

3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Urząd skierował wezwania w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, zobowiązujące do niezwłocznego zaniechania naruszeń do jednego posiadacza odpadów, mającego zezwolenie na prowadzenie odzysku odpadów na terenie wyrobiska poeksploatacyjnego (decyzja Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego znak: OŚ-PŚ.7244.11.2013 z dnia 13 maja 2013 r.).

Uprzednio zwrócono się⁸⁵ do WIOŚ z prośbą o przeprowadzenie kontroli tego podmiotu w związku z nieprzedkładaniem przez niego zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów.

Urząd został poinformowany⁸⁶ przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie⁸⁷ o stwierdzonych w trakcie kontroli⁸⁸ naruszeniach postanowień ww. decyzji. Nieprawidłowości dotyczyły m.in.: wykonywania w 2017 r. badań odczynu PH i przewodności wód gruntowych i powierzchniowych niezgodnie ze

⁸⁵ Pismem znak: OŚ-GO.7244.5.2018 z dnia 28 marca 2018 r.

⁸⁶ Pismem znak: WIOŚ-EL-I.703.5.1464.56.2018.mla z dnia 25.05.2018 r.

⁸⁷ Dalej: WIOŚ.

⁸⁸ Kontrola kompleksowa, pozaplanowa przeprowadzona przez Delegaturę WIOŚ w Elblągu w dniach 15-25.05.2018 r.

wskazaną w decyzji częstotliwością, niewykonania badań pozostałych wskaźników określonych w decyzji, nieprzesyłania wyników badań do Urzędu, nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów oraz nieprzedkładania sprawozdań.

Po 40 dniach od pozyskania z WIOŚ wiedzy o nieprawidłowościach Urząd skierował, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, wezwanie do zaniechania naruszeń⁸⁹. Ponowne wezwanie⁹⁰ wysłano po 54 dniach od wysłania pierwszego wezwania. W przypadku każdego z tych wezwań wyznaczono termin usunięcia nieprawidłowości, odpowiednio: 14 i 7 dni od daty otrzymania pisma.

Urząd podejmował działania w celu ustalenia, czy nieprawidłowości zostały usunięte. Jak podał Dyrektor, po wysłaniu pisemnych wezwań do usunięcia naruszeń wielokrotnie telefonicznie upominano podmiot o konieczności usunięcia naruszeń, przesłania wymaganych dokumentów i działania zgodnie z posiadaną decyzją. Ponadto, pismem z 7 czerwca 2018 r. zobowiązano podmiot do przedłożenia zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów za lata 2013-2017.

Informacja⁹¹ o usunięciu nieprawidłowości wpłynęła do Urzędu 28 grudnia 2020 r., tj. z opóźnieniem 879 dni w stosunku do terminu określonego w pierwszym wezwaniu i po 832 dniach w przypadku drugiego wezwania, już po wydaniu decyzji o cofnięciu zezwolenia przez Urząd.

(akta kontroli str.762-856)

3.2. W latach 2016-2021 (I kwartał), na podstawie art. 47 ust. 6 ustawy o odpadach wszczęto jedno postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Dotyczyło ono sprawy opisanej w punkcie 3.1. Postępowanie to wszczęto postanowieniem z dnia 17 czerwca 2020 r. (znak: OŚ-GO.7244.101.2020), tj. po roku i 9 miesiącach od upływu terminu na usunięcie nieprawidłowości, określonego w wezwaniu do zaniechania naruszeń z 29 sierpnia 2018 r. (zagadnienie to szerzej opisane zostało w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycji nr 1).

(akta kontroli str. 763-856)

Powołując się na art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, 3 grudnia 2020 r. wydano decyzję (znak: OŚ-GO.7244.101.2020) o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Analiza postępowania administracyjnego przeprowadzonego w ww. sprawie oraz wydanej w jego wyniku decyzji wykazała m.in., że:

- umożliwiono stronie czynny udział w postępowaniu, zgodnie z art. 10 § 1 Kpa,
- nie zebrano materiału dowodowego ani nie przeprowadzono czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, wbrew wymogom określonym w art. 7 i 77 Kpa,
- po upływie terminu na załatwienie sprawy nie zawiadomiono strony o niezakończonym w terminie, do czego zobowiązywał przepis art. 36 § 1 Kpa,
- decyzję wydano po 166 dniach, tj. w terminie niezgodnym z określonym w art. 35-36 Kpa,
- w decyzji zawarto niektóre elementy określone w art. 107 § 1 Kpa, m.in. oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania; oznaczenie strony, rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie

⁸⁹ Pismem znak: OŚ-GO.7244.5.2018 z dnia 05.07.2018 r.

⁹⁰ Pismo znak: OŚ-GO.7244.5.2018 z dnia 29.08.2018 r.

⁹¹ Podmiot poinformował o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli WIOŚ oraz przedłożył sprawozdania za lata 2013-2019 wraz z kartami ewidencji odpadów.

służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, podpis),

- kopię ww. decyzji przekazano do wiadomości WIOŚ.

Nieprawidłowości dotyczące ww. postępowania szerzej opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pozycjach 2-4.

(akta kontroli str. 763-856)

Pismem z dnia 30.12.2020 r. podmiot, którego dotyczyła ww. decyzja wniósł odwołanie do Ministra Klimatu i Środowiska⁹², który decyzją z dnia 17 lutego 2021 r. (znak: DIŚ-III.411.10.2021.KJP) uchylił zaskarżoną ją w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, co opisano w punkcie 1.7 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str.763-856)

3.3. W okresie 2016-2021 (I kwartał) w Urzędzie nie wystąpiły przypadki uzasadniające potrzebę podjęcia, w trybie określonym w art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, działań w celu niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

(akta kontroli str. 762)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wobec podmiotu, do którego Urząd skierował w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach dwa wezwania do zaniechania naruszeń (przekazane pismami z 5 lipca oraz z 29 sierpnia 2018 r.) postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia decyzji wszczęto⁹³ dopiero po roku i 9 miesiącach od upływu terminu na usunięcie nieprawidłowości określonego w drugim wezwaniu do zaniechania naruszeń⁹⁴ z 29 sierpnia 2018 r. Zachowanie takie NIK uważa za nierzetelne.

Dyrektor wyjaśnił, że postępowanie wszczęto po tak długim czasie z uwagi na braki kadrowe i związane z tym duże obciążenie pracą pracowników komórki. Podał, że wydawanie decyzji jest zadaniem zleconym rządowym, na które nie otrzymano dotychczas żadnych środków finansowych z budżetu państwa. Ponadto, jego zdaniem od 2018 r. nastąpiło zwiększenie obciążenia pracą komórki (wynikające m.in. ze zmiany ustawy o odpadach), w wyniku którego pełne i terminowe wykonywanie zadań nie było i wciąż nie jest możliwe przy obecnym stanie zatrudnienia. Jak podał, zmiany stanu prawnego i ich wyższy stopień skomplikowania spowodowały, że obecnie w Urzędzie prowadzonych jest ponad 200 postępowań dotyczących gospodarowania odpadami rocznie, podczas gdy przed wejściem zmian w życie było ich około 40.

(akta kontroli str.762-864)

2. W postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem decyzji z 3 grudnia 2020 r. (znak: OŚ-GO.7244.101.2020), którą cofnięto zezwolenie na prowadzenie odzysku odpadów na terenie wyrobiska poeksploatacyjnego⁹⁵ nie zebrano dowodów, że podmiot przetwarzający odpady na podstawie tego zezwolenia nadal działa niezgodnie z zezwoleniem ani nie przeprowadzono czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

W uzasadnieniu decyzji powołano się na ustalenia kontroli WIOŚ (przeprowadzonej w dniach 15-25 maja 2018 r., udokumentowane protokołem nr ELB 80/2018 z dnia 25 maja 2018 r.), które pochodziły sprzed ponad dwóch

⁹² Dalej: Minister.

⁹³ Pismem z dnia 17.06.2020 r., znak: OŚ-GO.7244.101.2020.

⁹⁴ Pismo znak: OŚ-GO.7244.5.2018.

⁹⁵ Decyzja znak: OŚ-PŚ.7244.11.2013 z dnia 13.05.2013 r.

lat. W toku postępowania nie ustalono zatem, czy mimo wezwania podmiot w dalszym ciągu działa w sposób niezgodny z zezwoleniem, co zgodnie z art. 47 ust. 2 jest przesłanką do wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia. Nie wywiązano się więc należycie z wymogów określonych w art. 7 i art. 77 §1 Kpa, polegających na obowiązku podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz obowiązku zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.

Dyrektor wyjaśnił, że uznano dotychczas zebrane dowody i informacje za wystarczającą podstawę do cofnięcia ww. zezwolenia.

Zdaniem NIK, podstawą do wydania decyzji administracyjnej powinno być zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego pozwalającego na potwierdzenie lub zaprzeczenie istnienia ustawowych przesłanek do cofnięcia zezwolenia. Zatem to, czy przesłanki cofnięcia decyzji istnieją w danej sprawie, może być ustalone po wszechstronnym i wyczerpującym rozpatrzeniu całokształtu materiału dowodowego (art. 77 §1 Kpa), a powinno je poprzedzać wyczerpujące zebranie całego materiału dowodowego (art. 77 §1 Kpa) i dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego (art. 7 Kpa).

(akta kontroli str.763-864)

3. W opieszale sposób prowadzono postępowanie w sprawie wydania decyzji z dnia 3 grudnia 2020 r. (znak: OŚ-GO.7244.101.2020) cofającej zezwolenie na prowadzenie odzysku odpadów na terenie wyrobiska poeksploatacyjnego. Stosowną decyzję wydano bowiem dopiero po 166 dniach (około 5,5 miesiąca), mimo że w sprawie nie prowadzono czynności dowodowych. Ponadto w postępowaniu tym, po upływie terminu na załatwienie sprawy, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa, nie zawiadomiono strony o niezakończonym sprawie w terminie (z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy) oraz nie pouczone o prawie do wniesienia ponaglenia. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 36 § 1 Kpa.

Dyrektor wyjaśnił, że nie wysłano zawiadomienia ze względu na m.in. braki kadrowe i związane z tym duże obciążenie pracą pracowników Biura Gospodarowania Odpadami.

(akta kontroli str. 763-864)

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek wywiązał się z obowiązku wezwania podmiotu posiadającego odpady do zaniechania naruszeń w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach. Postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tym przypadku wszczęto jednak dopiero po roku i 9 miesiącach od upływu terminu na usunięcie nieprawidłowości, określonego w drugim wezwaniu do zaniechania naruszeń, a następnie prowadzono je w sposób opieszale. Ponadto, decyzję o cofnięciu zezwolenia wydano, mimo że nie uzyskano dowodów, z których wynikałoby, iż podmiot przetwarzający odpady nie zaprzestał naruszenia wymogów określonych w zezwoleniu.

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 uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Rzetelne weryfikowanie wniosków o wydanie bądź zmianę zezwolenia na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów.
2. Informowanie właściwych organów o przypadkach wskazujących na podejrzenie popełnienia czynu z art. 180a ustawy o odpadach.
3. Dokonywanie bez zbędnej zwłoki wpisów do BDO dotyczących podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji gruntów.
4. Zwiększenie nadzoru nad realizacją zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, w tym korzystanie z możliwości przeprowadzenia kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.

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 Olsztynie. 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
wykorzystania uwag
i 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.

Olsztyn, 30 lipca 2021 r.

Olga Ratkiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Wicedyrektor
Barbara Zajdel

.....
(podpis)

.....
(podpis)