



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.007.02.2021

Pan
Andrzej Wiczowski
Starosta Ostródzki
Starostwo Powiatowe w Ostródzie
ul. Jana III Sobieskiego 5
14-100 Ostróda

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 Ostródzie, ul. Jana III Sobieskiego 5, 14-100 Ostróda (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wiczowski, Starosta Ostródzki od 4 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta)
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 wykorzystanych 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	Justyna Lis, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/73/2021 z 24 maja 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Starosta rzetelnie rozpatrywał wnioski o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji, m.in. pod kątem spełnienia przez nie wymogów określonych w art. 42 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: ustawa o odpadach)³. Nieprawidłowe były natomiast działania związane z wydaniem pięciu (45% ogółu) spośród 11 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji. Naruszono bowiem przepisy ustawy o odpadach dotyczące właściwości organu. Decyzje te wydane zostały przez Naczelnika Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska działającego z upoważnienia Starosty, mimo że w tych przypadkach organem właściwym do ich wydania był marszałek województwa, stosownie do postanowień art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o odpadach.

W latach 2016-2017 Starosta nie sprawował też należytego nadzoru w zakresie przestrzegania wymogów określonych w wydanych decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów, w tym m.in. poprzez kontrolę, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁴.

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 Dz. U. z 2021 r. poz. 779.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Wydawanie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.
Opis stanu faktycznego	1.1. W latach 2016-2021 (I kwartał) w strukturze organizacyjnej Starostwa funkcjonował Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, do którego zadań należało m.in.: • wydawanie pozwoleń na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, • wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i magazynowania i transportu odpadów, • udzielanie, cofanie i wygaszanie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, • sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem przepisów o ochronie przyrody w trakcie gospodarczego wykorzystania zasobów poszczególnych składników przyrody, • prowadzenie spraw z zakresu ochrony gruntów rolnych, leśnych i rekultywacji, • prowadzenie spraw z zakresu geologii, górnictwa oraz wydobywania kopalin pospolitych. Wydziałem kierował Naczelnik, który posiadał upoważnienie Starosty do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących prowadzenia działalności w zakresie przetwarzania, transportu i zbierania odpadów niebezpiecznych i inne niż niebezpieczne. W kontrolowanym okresie jeden pracownik Wydziału zajmował się przygotowywaniem decyzji na prowadzenie działalności w zakresie zbierania, transportu oraz przetwarzania odpadów, natomiast dwóch innych pracowników tego Wydziału zajmowało się przygotowywaniem decyzji w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa, w zakładce „Poradnik interesanta / Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska”, wyszczególnione były następujące informacje dotyczące uzyskania pozwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów: termin załatwienia sprawy, osoba do kontaktu, miejsce złożenia wniosku, sposób załatwienia sprawy, wymagane dokumenty, czas realizacji, tryb odwoławczy, podstawa prawna oraz wzór wniosku do pobrania. Poradnik był na bieżąco aktualizowany, a jego treść dostosowywana do obowiązujących przepisów prawa. (akta kontroli str. 3-157) 1.2. W latach 2016-2021 (I kwartał) do Starostwa wpłynęło łącznie 13 wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu wykorzystania ich do wypełnienia terenów niekorzystnie przekształconych, w tym jeden wniosek dotyczył gruntów objętych koncesją na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej⁶. (akta kontroli str. 158-159)

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 Wszystkie wnioski złożono w 2016 r., dotyczyły one zezwolenia na przetwarzanie odpadu o kodzie: 17 05 04 – gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03.

1.3. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 11 wniosków, które wpłynęły do Starostwa w kontrolowanym okresie i po ich rozpatrzeniu wydano zezwolenia na przetwarzanie odpadów, stwierdzono, że wszystkie te wnioski zostały złożone na wymaganym przez Starostwo formularzu i spełniały wszystkie wymogi formalne określone w art. 42 ustawy o odpadach.

Do każdego z ww. wniosków załączono dokument potwierdzający prawo użytkowania gruntu, na którym miały być przetwarzane odpady: kopie aktu notarialnego potwierdzającego własność nieruchomości gruntowej (dwa z 11 przypadków), wypisy z rejestru gruntów potwierdzające prawo do nieruchomości (cztery) lub umowy dzierżawy gruntu (pięć). Do 10 wniosków załączono także wypisy i wyrysy ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W jednym przypadku, dotyczącym wniosku z 3 lutego 2016 r. o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji wyrobiska powstałego po wydobyciu kruszywa naturalnego, do wniosku dołączono także trzy decyzje: w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego, w sprawie jej wygaśnięcia oraz w sprawie rekultywacji gruntów po eksploatacji kruszywa⁷.

Nie było przypadków załączania do wniosków o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, o których mowa w art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenie oddziaływania na środowisko⁸, z uwagi na brak przesłanek prawnych do uzyskania takich decyzji przez wnioskodawców.

Starosta nie korzystał z przysługującego mu prawa (art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach⁹) i nie wzywał wnioskodawców do podania podstawowego składu chemicznego lub właściwości odpadów przewidzianych do przetwarzania.

(akta kontroli str.160-196, 201-205)

1.4. W latach 2016-2021 (I kwartał) Starosta wydał łącznie 11 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, z czego:

- wszystkie decyzje wydano w 2016 r., w tym: sześć na okres do 31 grudnia 2016 r., jedną do 15 grudnia 2016 r., a cztery do 31 grudnia 2017 r.¹⁰;
- jedna z wydanych decyzji¹¹ dotyczyła terenów po wydobyciu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej;
- jedna decyzja została uchylona przez Starostę na wniosek podmiotu wnioskującego o zezwolenie¹²;
- w czterech przypadkach wnioskodawcy złożyli odwołania od decyzji, w wyniku których Starosta zmienił zezwolenia na przetwarzanie odpadów w zakresie

⁷ Decyzja Marszałka Województwa Warmińsko - Mazurskiego nr OŚ.GW.7512-41/09 z 8 grudnia 2009 r.- udzielenie koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego ze złoża Bramka Wschód IV; Decyzja Marszałka Województwa Warmińsko - Mazurskiego nr GW.7422.37.2013 z 23 sierpnia 2013 r. stwierdzająca wygaśnięcie koncesji nr OŚ.GW.7512-41/09 z 8 grudnia 2009 r. (całkowite wyeksploatowanie kopaliny ze złoża); Decyzja Starosty Ostródzkiego nr RLŚ.6122.33.2014 z 2 września 2014 r. zobowiązująca do rekultywacji gruntów po eksploatacji kruszywa w terminie do 31 grudnia 2016 r.

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 247.

⁹ 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.

¹⁰ Cztery decyzje z okresem obowiązywania do 31 grudnia 2017 r. pierwotnie były wydane na okres do 31 grudnia 2016 r., lecz w wyniku odwołań od decyzji złożonych przez wnioskodawców termin ich obowiązywania został wydłużony zgodnie z treścią odwołań.

¹¹ Decyzja nr RLŚ.6233.12.2016 z 23 lutego 2016 r.

¹² Decyzja z 12 lutego 2016 r. (z okresem obowiązywania do 15 grudnia 2016 r.) została uchylona 3 marca 2016 r.

zmniejszenia ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia oraz wydłużenia okresu obowiązywania zezwolenia¹³;

Nie było też w tym okresie przypadku cofnięcia decyzji w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str.201-208)

W kontrolowanym okresie Starosta dwukrotnie (w 2016 r.) wydał decyzje odmawiające wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Powodem ich wydania było planowanie przez wnioskodawców działalności związanej z przetwarzaniem odpadów w Obszarze Chronionego Krajobrazu Doliny Górnej Drwęcy, jak również częściowo w Obszarze Natura 2000. Starosta wydał ww. decyzje zgodnie z art. 46 ustawy o odpadach, po zasięgnięciu opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie.

(akta kontroli str. 209-210)

W wyniku badania 11 decyzji Starosty zezwalających na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji¹⁴ stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

- decyzje zostały wydane na podstawie kompletnych wniosków;
- przedmiot decyzji był zgodny z wnioskiem, m.in. w zakresie miejsca prowadzenia działalności, rodzajów i ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia oraz metod ich przetwarzania;
- czas obowiązywania zezwolenia wynosił od 20 dni do 23 miesięcy;
- decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kpa)¹⁵;
- w toku prowadzonych postępowań administracyjnych związanych z wydaniem tych decyzji nie brały udziału organizacje społeczne, o których mowa w art. 31 Kpa;
- decyzje były zgodne¹⁶ z warunkami odzysku określonymi dla poszczególnych rodzajów odpadów w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹⁷ (dalej: rozporządzenie o odzysku odpadów);
- kopie wydanych decyzji przekazano do wiadomości Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego¹⁸.

W czterech spośród ww. 11 spraw przed wydaniem decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów pracownicy Starostwa przeprowadzili oględziny miejsca wskazanego do przetwarzania odpadów. W toku oględzin stwierdzono, że we wszystkich przypadkach teren był niekorzystnie przekształcony (zapadliska) i nie nadawał się pod cele rolnicze. Do protokołu oględzin załączono dokumentację fotograficzną.

W pięciu¹⁹ z 11 badanych decyzji zezwolono na przetwarzanie odpadów w ilości przekraczającej 10 Mg/dobę, tj. z naruszeniem art. 41 ust. 3 ustawy o odpadach. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹³ Opisano w przypisie nr 10.

¹⁴ Badaniem objęto dokumentację spraw wybranych do badania w pkt. 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

¹⁶ W zakresie: rodzaj odpadów, proces odzysku, warunki odzysku.

¹⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 796.

¹⁸ Kopie decyzji przekazano listem za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Nie przekazywano decyzji drogą elektroniczną, ponieważ „BDO – Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami” została uruchomiona w 2018 r., tj. po terminie wydania przedmiotowych decyzji przez Starostę.

¹⁹ Decyzje Starosty: RLŚ.6233.11.2016 z 12 lutego.2016 r. (ilość odpadów do przetworzenia 24 500 Mg/rok do 31 grudnia 2016 r., co daje 75,62 Mg/dobę w czasie obowiązywania decyzji), RLŚ.6233.10.2016 z 12 lutego 2016 r. (ilość odpadów do przetworzenia 24 500 Mg/rok do 31 grudnia 2016 r., co daje 75,6 Mg/dobę w czasie obowiązywania decyzji), RLŚ.6233.9.2016 z 12 lutego 2016

Cztery z ww. pięciu decyzji zostały przez Starostę zmienione²⁰ po otrzymaniu odwołań od wnioskodawców, w których wnioskowano o wprowadzenie zmian polegających na zmniejszeniu ilości przetwarzanych odpadów oraz wydłużeniu okresu obowiązywania zezwolenia.

Jedną z ww. pięciu decyzji Starosta uchylił²¹ po 20 dniach od wydania, na podstawie art. 155 Kpa, tj. w związku z wnioskiem strony z 24 lutego 2016 r. o wycofanie decyzji z obiegu prawnego.

W jednym z czterech ww. przypadków, Starosta otrzymał od Warmińsko-Mazurskiego Inspektora Ochrony Środowiska zawiadomienie o skierowaniu wniosku do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu o rozważenie nieważności decyzji Starosty Ostródzkiego RLS.6233.6.2016 z 11 lutego 2016 r.²² Ostatecznie wniosek ten został przez ww. inspektora wycofany pismem z 25 kwietnia 2016 r. (znak: WIOŚ-I.703.7.11-1.2016) z uwagi na dokonaną przez Starostę zmianę ww. decyzji (zmniejszenie ilości odpadów przeznaczonych do przetworzenia i wydłużenie okresu obowiązywania decyzji).

(akta kontroli str. 160-196, 211-345)

W 2016 r., tj. w okresie kiedy wydano wadliwe decyzje, w Starostwie obowiązywał „Zbiorczy rejestr ryzyka w Starostwie Powiatowym w Ostródzie na rok 2016”²³. Dla zadania „Wydawanie zezwoleń w zakresie gospodarki odpadami” zidentyfikowano ryzyko „Wadliwość wydawanych decyzji administracyjnych, nieterminowość, niezachowanie procedur, brak odpowiedniego przygotowania i doświadczenia pracownika zatrudnionego na zastępstwo” z następującym katalogiem działań wymaganym w celu jego minimalizacji: „Zwiększenie nadzoru, udział w szkoleniach, akceptacja projektów decyzji przez radców prawnych”. Ze „Zbiorczej informacji o poziomie zidentyfikowanych ryzyk oraz wdrożeniu i skuteczności działań podjętych w celu minimalizacji ryzyka”²⁴ wynika, że faktyczne działania podjęte przez Naczelnika Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska w celu minimalizacji ww. ryzyka polegały wyłącznie na udziale pracowników tego Wydziału w szkoleniu w zakresie gospodarki odpadami w listopadzie 2015 r.

(akta kontroli str. 25-52, 346-476)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W pięciu przypadkach Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, działający z upoważnienia Starosty, wydał decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji w ilości przekraczającej 10 Mg/dobę. Było to niezgodne z art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o odpadach stanowiącym m.in., że jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych jest nie mniejsza niż 10 Mg/dobę, organem właściwym do wydania zezwolenia na przetwarzanie takiej ilości odpadów jest marszałek województwa.

r. (ilość odpadów do przetworzenia 24 000 Mg/rok do 31 grudnia 2016 r., co daje 74,1 Mg/dobę w czasie obowiązywania decyzji), RLS.6233.6.2016 z 11 lutego 2016 r. (ilość odpadów do przetworzenia 24 000 Mg/rok do 31 grudnia 2016 r., co daje 73,85 Mg/dobę w czasie obowiązywania decyzji), RLS.6233.13.2016 z 12 lutego 2016 r. (ilość odpadów do przetworzenia 24 000 Mg/rok do 15 grudnia 2016 r., co daje 77,7 Mg/dobę w czasie obowiązywania decyzji).

²⁰ Zmiana z 24 lutego 2016 r. zezwolenia na przetwarzanie odpadów nr RLS.6233.11.2016 z dnia 12 lutego 2016 r., zmiana z 24 lutego 2016 r. zezwolenia na przetwarzanie odpadów nr RLS.6233.10.2016 z 12 lutego 2016 r., zmiana z 24 lutego 2016 r. zezwolenia na przetwarzanie odpadów nr RLS.6233.9.2016 z 12 lutego 2016 r., zmiana z 24 lutego 2016 r. zezwolenia na przetwarzanie odpadów nr RLS.6233.6.2016 z 11 lutego 2016 r.

²¹ Decyzja Starosty Ostródzkiego z dnia 3 marca 2016 r. uchylająca decyzję z dnia 12 lutego 2016 r. nr RLS.6233.13.2016.

²² Pismo Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 18 lutego 2016 r., znak: WIOŚ-I.703.7.11.2016.mc.

²³ Zatwierdzony przez Starostę 27 listopada 2015 r.

²⁴ Dokument zatwierdzony przez Starostę 27 kwietnia 2016 r.

Starosta wyjaśnił, że w wyniku wniesionych odwołań skorygowano błąd czterema decyzjami z 24 lutego 2016 r. (RLŚ.6233.11.2016, RLŚ.6233.10.2016, RLŚ.6233.9.2016, RLŚ.6233.6.2016) oraz poprzez wydanie decyzji RLŚ.6233.13.2016 z 3 marca 2016 r. uchylającej decyzję RLŚ.6233.13.2016 z 12 lutego 2016 r. Ponadto Starosta wyjaśnił, że „pracownik merytoryczny odpowiedzialny za przygotowanie ww. decyzji praktykował zasadę, zgodnie z którą wszelkie wątpliwości, co do prawidłowości rozpatrywania spraw w zakresie gospodarki odpadami były konsultowane ustnie z Naczelnikiem Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska lub z radcą prawnym”. Natomiast pracownica ww. Wydziału, odpowiedzialna za przygotowanie projektów ww. decyzji wyjaśniła, że „nie konsultowała tych projektów decyzji z radcą prawnym a jedynie z Naczelnikiem ww. Wydziału, a w Starostwie nie było praktykowane przekazywanie każdej decyzji do akceptacji radcy prawnego”.

W wyniku kontroli NIK ustalono, że Naczelnik ww. Wydziału nie wdrożył dwóch z trzech działań wynikających z zatwierdzonego 27 listopada 2015 r. przez Starostę dokumentu „Zbiorczy rejestr ryzyka w Starostwie Powiatowym w Ostródzie na rok 2016”. Nie zostały wdrożone następujące rodzaje działań: „akceptacja projektów decyzji przez radców prawnych” oraz „zwiększenie nadzoru”, które były przypisane do ryzyka „Wadliwość wydawanych decyzji administracyjnych, nieterminowość, niezachowanie procedur, brak odpowiedniego przygotowania i doświadczenia pracownika zatrudnionego na zastępstwo”, zaplanowanego dla zadania „Wydawanie zezwoleń w zakresie gospodarki odpadami”. Nie stosowano się także do zapisów Regulaminu organizacyjnego Starostwa w kwestii opiniowania pod względem prawnym projektów aktów prawnych wydawanych przez organ Powiatu. Zgodnie z §23 ust. 8 pkt 6 ówczesnie obowiązującego Regulaminu organizacyjnego Starostwa²⁵ do zakresu działania Biura Radcy Prawnego należało wykonywanie obsługi prawnej Starostwa, a w szczególności opiniowanie pod względem prawnym projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych wydawanych przez organ Powiatu.

Zdaniem NIK, w 2016 r. Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska w Starostwie nie zapewnił nadzoru w obszarze wydawania zezwoleń w zakresie gospodarki odpadami w ramach funkcjonującej w Starostwie kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 i 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 25-52, 178-193, 211-476, 535-547)

OCENA CZĄSTKOWA

W 2016 r. Starosta rzetelnie rozpatrywał wnioski o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji, m.in. pod kątem spełnienia wymogów określonych w art. 42 ustawy o odpadach. Pięć decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji wydano jednak z naruszeniem art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o odpadach, tj. przepisu o właściwości organu wydającego decyzję. W wyniku wniesionych odwołań skorygowano błąd czterema decyzjami zmieniającymi oraz poprzez wydanie jednej decyzji uchylającej wadliwą decyzję. Wszystkie decyzje wydano z uwzględnieniem wymogów wynikających z rozporządzenia o odzysku odpadów i Kpa.

²⁵ Uchwała Nr 41/116/2015 Zarządu Powiatu w Ostródzie z dnia 12 listopada 2015 r.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie 2016 - 2021 (I kwartał) Starosta nie planował i nie przeprowadzał kontroli wykonania decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 477- 479)

W 2018 r. przeprowadzono natomiast trzy kontrole²⁶ obszaru, na którym w 2016 r. odbywało się przetwarzanie odpadów (w ramach decyzji Starosty RLS.6233.12.2016 z 23 lutego 2016 r. zezwalającej na przetwarzanie w 2016 r. odpadów inne niż niebezpieczne poza instalacjami i urządzeniami w procesie R5). Kontrole te były przeprowadzone w związku z wnioskiem właściciela terenu o wydanie decyzji uznającej rekultywację gruntów w kierunku rolnym za zakończoną²⁷. W wyniku kontroli przeprowadzonej w czerwcu 2018 r. ustalono, że rekultywacja nie została zakończona i teren wymaga dodatkowych zabiegów. W wyniku kontroli przeprowadzonej w lipcu 2018 r. ustalono, że rekultywacja gruntów nie została przeprowadzona zgodnie z kierunkiem ustalonym w decyzji i z projektem rekultywacji. Dodatkowo, w protokole z tej kontroli stwierdzono, że na kontrolowanym terenie widoczne były zanieczyszczenia w postaci gruzu, płyt betonowych oraz innych odpadów. W wyniku kolejnych oględzin terenu (październik 2018 r.) ustalono, że rekultywacja przeprowadzona została zgodnie z kierunkiem ustalonym w decyzji Starosty RLS.6122.33.2014 z 2 września 2014 r. W ramach ww. trzech kontroli nie sprawdzono realizacji decyzji RLS.6233.12.2016 z 23 lutego 2016 r. zezwalającej na przetwarzanie odpadów²⁸ w celu rekultywacji wyrobiska poeksploatacyjnego, powstałego po wydobywaniu kruszywa naturalnego, mimo iż w wyniku kontroli przeprowadzonej w lipcu 2018 r. stwierdzono zanieczyszczenie terenu odpadami, których nie wyszczególniono w tej decyzji. Starosta wyjaśnił, że „zanieczyszczenia, jakie zidentyfikowano podczas oględzin terenu 11 lipca 2018 r. w związku z wnioskiem w sprawie wydania decyzji uznającej rekultywację gruntów za zakończoną, stanowiły pozostałości po funkcjonowaniu kopalni kruszywa naturalnego i były to m.in. płyty betonowe służące utwardzeniu drogi pod przejazd samochodów ciężarowych służących do transportu kruszywa poza teren kopalni”. Ponadto Starosta podał, że „z ustnego oświadczenia właściciela terenu wynikało, iż pozostałości gruzu pochodziły z budowy domu jednorodzinnego, posadowionego na sąsiedniej działce, będącego własnością przedsiębiorcy”²⁹. Starosta stwierdził również, że jego decyzja RLS.6233.12.2016 z 23 lutego 2016 r. zezwalająca na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji była wydana na czas określony, tj. do 31 grudnia 2016 r., a więc nie obowiązywała w dniu dokonywania pierwszej kontroli ww. terenu, czyli 11 lipca 2018 r. Po dokonaniu kolejnych oględzin 1 października 2018 r. nie stwierdzono występowania odpadów. Starosta podał również, że teren kopalni został uporządkowany.

(akta kontroli str. 480-495)

2.2. W kontrolowanym okresie do Starostwa nie wpłynęły żadne skargi i wnioski dotyczące przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 496-518)

²⁶ Protokół z oględzin z 12 października 2018 r.; Protokół z oględzin z 11 lipca 2018 r., Protokół z kontroli wykonania obowiązku rekultywacji z 11 czerwca 2018 r.

²⁷ Wniosek o ustalenie kierunku i terminu rekultywacji gruntu złożono po zakończeniu wydobywania kruszywa ze złoża.

²⁸ Okres ważności decyzji: od 23 lutego 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Miejsce i rodzaj przetwarzanych odpadów: wyeksploatowana żwirownia Bramka Wschód IV; kod odpadu: 17 05 04 – gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03. Ustalony proces przetwarzania: R5.

²⁹ Starosta podał, że nie posiada dokumentu potwierdzającego treść ustnego oświadczenia Przedsiębiorcy.

2.3. Starosta nie otrzymał informacji o postępie i zakresie prac związanych z wykorzystaniem odpadów od pięciu podmiotów, którym w 2016 r. wydał decyzje udzielające zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych i miejsc po wydobyciu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. Dwa podmioty podały natomiast informacje o zakończeniu prac wraz z wnioskiem o wygaszenie decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne poza instalacjami w procesie R5³⁰.

(akta kontroli str. 519-533)

2.4. Starosta wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie nie współpracował z innymi organami w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z wymogami prawa, jak również nie otrzymał od innych organów zaproszeń do wspólnego udziału w kontrolach z ww. zakresu.

W latach 2016-2021 (I kwartał) Starosta nie otrzymał od WIOŚ informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli dotyczących wykorzystania odpadów w celu rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 535-540)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2016-2017 Starosta nie sprawował należytego nadzoru nad realizacją 11 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów mimo, że stosownie do art. 47 ust.1 ustawy o odpadach był jedynym organem uprawnionym do ewentualnego cofnięcia wydanego zezwolenia m.in. w przypadku stwierdzenia, że posiadacz odpadów działa niezgodnie z zezwoleniem. Nie przeprowadzono bowiem, na podstawie art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, żadnej kontroli w tym zakresie mimo, że w tym okresie nie pozyskiwano z innych źródeł wiedzy dotyczącej prawidłowości realizacji przez posiadaczy odpadów wymogów określonych m.in. w wydanych zezwoleniach. Nie wpływały bowiem skargi dotyczące przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów i przestrzegania przez przedsiębiorców przetwarzających ww. odpady wymogów określonych w wydanych zezwoleniach, a także informacje od innych organów.

Podkreślić należy przy tym, że zgodnie z art. 47 ust. 6 tej ustawy, postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia wszczynane jest z urzędu, Starosta powinien więc posiadać wiedzę o tym, czy podmiot przetwarzający odpady działa zgodnie z zezwoleniem i nie narusza przepisów ww. ustawy w zakresie objętym wydanym przez niego zezwoleniem.

W sprawie tej Starosta wyjaśnił, że nie przeprowadzał kontroli zgodności warunków określonych w decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, w tym dotyczących spełnienia wymogów ochrony środowiska oraz prowadzenia procesu przetwarzania odpadów, ponieważ w okresie 2018-2021 (I kwartał) nie obowiązywały decyzje dotyczące przetwarzania odpadów poza instalacjami w procesie R5, a w okresie od lutego 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. nie było skarg i wniosków w sprawie nieprawidłowości dotyczących przetwarzania odpadów.

(akta kontroli str. 477- 479, 535-545)

³⁰ Wniosek podmiotu objętego zezwoleniem na przetwarzanie odpadów z 18 lipca 2018 r. o zaprzestaniu działalności przetwarzania odpadów zgodnie z decyzją Starosty Ostródzkiego RLŚ.6233.9.2016 z 12 lutego 2016 r., zmienioną decyzją RLŚ.6233.9.2016 z 24 lutego 2016 r.; Pismo Marszałka Województwa Warmińskiego – Mazurskiego z 21 sierpnia 2019 r. przekazujące Staroście wniosek podmiotu objętego zezwoleniem na przetwarzanie odpadów w sprawie wygaszenia decyzji Starosty Ostródzkiego RLŚ.6233.6.2016 z 11 lutego 2016 r., zmienionej decyzją RLŚ.6233.6.2016 z 24 lutego 2016 r.

OCENA CZĄSTKOWA W latach 2016-2017 Starosta nie sprawował nadzoru w zakresie przestrzegania wymogów określonych w wydanych przez niego decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów, w tym m.in. poprzez kontrolę, o której mowa w art. 379 ust.1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

OBSZAR **3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystanych do rekultywacji.**

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Starosta nie kierował do posiadaczy odpadów, posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, wezwań w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, zobowiązujących do niezwłocznego zaniechania naruszeń i nie wszczynał na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach postępowań w celu cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W okresie 2016-2021 (I kwartał) 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. 534)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na brak działań Starosty w zakresie egzekwowania prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystanych do rekultywacji NIK odstępuje od oceny ww. obszaru.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

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.

Olsztyn, 30 lipca 2021 r.

Kontroler
Justyna Lis
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis

.....
podpis