



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL. 410.007.03.2021

Pani
Joanna Kazanowska
Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska

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	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej: „WIOŚ” i „Inspektorat”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Kazanowska, Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: „Wojewódzki Inspektor”) – od 1 listopada 2016 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Bogdan Meina – od 1 kwietnia 2014 r. do 31 października 2016 r.,
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. 2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (do 31 marca).
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	Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/64/2021 z 6 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor we wszystkich przypadkach otrzymania wniosków dotyczących przeprowadzenia kontroli interwencyjnych, w związku z ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów, podejmował właściwe i skuteczne działania, przeprowadzając kontrole oraz udzielając w ich wyniku pouczenia i instruktaży, nakładając grzywny w formie mandatów i karę administracyjną na podmioty, w działalności których stwierdzono nieprawidłowości. Nie uwzględnił natomiast w rocznych planach pracy na lata 2016-2017 nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji gruntów, a od 2018 r. nadzór ten zapewnił tylko w odniesieniu do części takich podmiotów. Działania Wojewódzkiego Inspektora w ww. zakresie zostały należycie udokumentowane, a w przypadku kontroli interwencyjnych o ich skutkach, zgodnie z art. 244 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³, poinformowano 14 spośród 15 organów lub osób wnioskujących o podjęcie działań kontrolnych. W zakresie realizacji ww. zadań Wojewódzki inspektor współpracował także m.in. z organami samorządu terytorialnego.

W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor prawidłowo zastosował i skutecznie wyegzekwował karę administracyjną oraz udzielił pouczenia i nałożył

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 2020 r. poz. 256.

kary grzywny w formie mandatu na podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji gruntów, które naruszyły przepisy ochrony środowiska. Organ ten nie poinformował natomiast jednej osoby fizycznej, zgłaszającej wniosek o podjęcie działań kontrolnych, o sposobie jego rozpatrzenia, co było niezgodne z ww. art. 244 § 2 Kpa. Nie podjął też, do czasu zakończenia kontroli NIK, działań po uzyskaniu ze Starostwa Powiatowego w Olsztynie informacji o możliwości nielegalnego składowania odpadów na terenie rekultywowanego wyrobiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Wojewódzki Inspektor posiadał w latach 2016-2021 roczne plany kontroli, tworzone na podstawie celów ogólnopolskich, sformułowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”). W planach kontroli na lata 2016-2018 nie znalazły się zagadnienia bezpośrednio związane z wykorzystaniem odpadów w celu rekultywacji gruntów⁵. W 2018 r., w ramach realizacji Celu 1 – *Kontrola przestrzegania przepisów ustawy o odpadach*, zaplanowano przeprowadzenie jednej kontroli w ww. zakresie. Stanowiło to 0,22% wszystkich kontroli zaplanowanych w tym roku w ramach celów określonych przez GIOŚ. W planie kontroli na 2019 r. zawarto m.in. Cel 2 – *Kontrola przestrzegania przepisów dotyczących odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w miejscach niekorzystnie przekształconych i rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów (wyrobiska pożwirowe, pokopalniane itp.)*. Wojewódzki Inspektor zaplanował w 2019 r. przeprowadzenie dwóch takich kontroli (0,33% kontroli zaplanowanych w ramach celów określonych przez GIOŚ). W planach na 2020 r. tematyki wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów dotyczyły odpowiednio Cel 2 – *Kontrola gospodarowania odpadami z wyłączeniem gospodarowania odpadami komunalnymi* oraz Cel 5 – *Kontrola przestrzegania przepisów dotyczących odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w miejscach niekorzystnie przekształconych i rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów (wyrobiska pożwirowe, pokopalniane itp.)*, a Wojewódzki Inspektor zaplanował w 2020 r. pięć takich kontroli (1,2%). W 2021 r., w ramach realizacji Celu 1 – *Kontrola przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w zakresie realizacji obowiązków podmiotów gospodarujących odpadami (wytwórców, zbierających, przetwarzających, pośredników w obrocie odpadami i sprzedawców odpadów)* i Celu 13 – *Kontrola przestrzegania przepisów dotyczących odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w miejscach niekorzystnie przekształconych i rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów (wyrobiska*

⁴ 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.

⁵ Pojęcie rekultywacji gruntów dotyczy gruntów po wydobyciu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej oraz gruntów wymienionych w art. 20 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.), tj. gruntów zdegradowanych przez nieustalone osoby, w wyniku klęsk żywiołowych lub ruchów masowych ziemi.

pożwirowe, pokopalniane itp.), zaplanowano natomiast dwie takie kontrole (0,46%)⁶. Łącznie, w latach 2016-2021 zaplanowano przeprowadzenie 10 kontroli (w dziesięciu podmiotach) dotyczących wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów (0,36%). Do IV kategorii ryzyka wystąpienia nieprawidłowości zakwalifikowano siedem z ww. podmiotów (po jednym w 2018 r. i 2019 r., trzy w 2020 r. i dwa w 2021 r.), do kategorii V dwa podmioty (po jednym w 2019 r. i 2020 r.), a dla jednego nie określono takiej kategorii (w 2020 r.).

W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor przeprowadził łącznie 20 kontroli w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów, w tym siedem planowych⁷ (jedną w 2018 r., dwie w 2019 r. u dwóch podmiotów i cztery w 2020 r. u czterech podmiotów) i 13 pozaplanowych, w tym:

- trzy na podstawie wniosków o przeprowadzenie kontroli wynikających z art. 41a ustawy o odpadach (po jednej w 2016 r. i w 2021 r. dotyczące tego samego podmiotu oraz jedną w 2020 r. dotyczącą kolejnego podmiotu),
- 10 w wyniku otrzymanych zawiadomień i wniosków – jedną w 2016 r. dotyczącą jednego podmiotu, trzy w 2017 r. dotyczące tego samego podmiotu (trzy różne miejsca prowadzenia działalności), trzy w 2018 r. dotyczące trzech podmiotów, jedną w 2019 r. dotyczącą jednego podmiotu oraz dwie w 2020 r. dotyczące dwóch podmiotów⁸.

Nie zrealizowano jednej kontroli zaplanowanej do przeprowadzenia w 2020 r. Jak wyjaśnił Wojewódzki Inspektor, było to związane z występującymi od marca 2020 r. ograniczeniami związanymi z pandemią COVID-19 (ograniczenie do niezbędnego minimum działalności kontrolnej w terenie, wykonywanie w pierwszej kolejności kontroli podmiotów znacząco oddziałujących na środowisko i kontroli interwencyjnych) oraz zwolnieniem się z pracy pracownika odpowiedzialnego za jej przeprowadzenie.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił również, że niski odsetek kontroli podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji gruntów wynikał m.in. z obowiązujących zasad planowania kontroli określonych przez GIOŚ oraz z faktu, że „podmioty posiadające decyzje w zakresie przetwarzania odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalin stanowią ok. 0,5% wszystkich podmiotów korzystających ze środowiska, dlatego też liczba przeprowadzonych kontroli w danych latach oscylowała na tak niskim poziomie”.

(akta kontroli str. 4-269, 1268-1277)

1.2. W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor przeprowadził łącznie trzy kontrole (po jednej w 2016 r., 2020 r. i 2021 r.) w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, tj. kontrole związane z wydaniem przez właściwe organy zezwoleń na przetwarzanie i/lub zbieranie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Pierwsza z ww. kontroli została przeprowadzona na wniosek Starosty Olsztyńskiego, a pozostałe dwie na wniosek Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego (dalej: „Marszałka”). We wszystkich tych kontrolach uczestniczyli przedstawiciele

⁶ Do zakończenia kontroli NIK nie zostały one jeszcze rozpoczęte.

⁷ Stanowiło to 87,5% takich kontroli zaplanowanych w latach 2018-2020 (odpowiednio w poszczególnych latach: 100%, 100% i 80%).

⁸ Łącznie w wyniku ww. 10 kontroli skontrolowano działalność siedmiu podmiotów.

organu składającego wniosek o jej przeprowadzenie i wszystkie zostały udokumentowane poprzez sporządzenie protokołów kontroli. Czas od wpłynięcia do WIOŚ wniosku o przeprowadzenie kontroli do wydania przez Wojewódzkiego Inspektora postanowienia w przedmiotowych sprawach wynosił odpowiednio 28, 16 i 14 dni. Z protokołów tych kontroli wynikało m.in., że w trakcie czynności kontrolnych dokonywano analizy rodzaju i miejsca działalności prowadzonej przez kontrolowany podmiot, określenia rodzaju odpadów, których miało dotyczyć zezwolenie, miejsca ich magazynowania (wraz z potwierdzeniem prawa własności gruntu) oraz masy odpadów zaplanowanych do magazynowania. Przeprowadzano także oględziny terenu przeznaczonego do magazynowania i przetwarzania odpadów, z określeniem jego położenia, stanu oraz znajdujących się tam urządzeń, w tym urządzeń służących do prowadzenia monitoringu. W protokołach kontroli nie było zapisów świadczących o sposobie identyfikowania przez przeprowadzających kontrolę pracowników Inspektoratu działek objętych wnioskiem, a także zapisów świadczących o analizowaniu obowiązujących lub wygaszonych koncesji zezwalających na wydobywanie kopalin i decyzji starosty w sprawie rekultywacji przedmiotowych gruntów.

W rezultacie kontroli przeprowadzonych w 2020 r. i 2021 r. (I kwartał) Wojewódzki Inspektor wydał postanowienia stwierdzające spełnianie wymogów określonych w przepisach ochrony środowiska. W wyniku kontroli przeprowadzonej w październiku 2016 r., przeprowadzonej w żwirowni w miejscowości Mątki, wydano natomiast postanowienie stwierdzające, że Wojewódzki Inspektor nie może zająć stanowiska w przedmiocie spełniania przez kontrolowany podmiot wymagań określonych w ww. przepisach. Uzasadniono to tym, że w toku kontroli poprzedzającej wydanie ww. postanowienia „nie stwierdzono na poddanym oględzinom miejscu budynków, urządzeń ani materiału do przetwarzania” odpadów, a „plac przeznaczony do realizacji przedsięwzięcia był pusty”. W związku z tym, zdaniem Wojewódzkiego Inspektora, nie znajdowały zastosowania przepisy art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach⁹. W wyniku wszystkich ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano wniosków oraz zaleceń.

W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor otrzymał od organów udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów na terenie województwa warmińsko-mazurskiego, tj. od Marszałka, Starosty Ostródzkiego i Starosty Olsztyńskiego, łącznie 31 wydanych przez te organy decyzji, w tym:

- 13 decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów (odpowiednio: sześć, sześć i jedna),
- dziewięć decyzji zmieniających już wydane decyzje (cztery, pięć i zero),
- siedem decyzji o wygaśnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów (pięć, jedna, jedna),
- jedną decyzję cofającą zezwolenie (Marszałek),

⁹ W obowiązującym wówczas brzmieniu przywołanego przepisu zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytworzenie odpadów uwzględniające przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z udziałem przedstawiciela właściwego organu kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska.

- jedną decyzję uchylającą zezwolenie (Starosta Ostródzki).

Wojewódzki Inspektor otrzymał również od ww. organów informacje o trzech decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, wydanych przed 2016 r. i obowiązujących w kontrolowanym okresie (dwóch wydanych przez Marszałka i jednej wydanej przez Starostę Ostródzkiego).

(akta kontroli str. 270-363)

1.3. W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor nie posiadał odrębnych, wewnętrznych uregulowań dotyczących przeprowadzania kontroli podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji gruntów. Sposób przeprowadzania kontroli przez Wojewódzkiego Inspektora określały zasady ustalone przez GIOŚ, które nie zawierały bezpośrednich odniesień do sposobu prowadzenia kontroli ww. podmiotów. Wszystkie kontrole dotyczące zagadnień związanych z wykorzystaniem odpadów do rekultywacji, przeprowadzone przez Wojewódzkiego Inspektora w latach 2016-2021 (I kwartał), zostały udokumentowane poprzez sporządzenie protokołów kontroli. Analiza wszystkich 17 takich protokołów¹⁰ wykazała m.in., że:

- w siedmiu przypadkach przyczyną podjęcia kontroli była realizacja rocznego planu kontroli Wojewódzkiego Inspektora, a w pozostałych 10 – wnioski zgłoszone przez inne podmioty,
- w 10 przypadkach (tj. wszystkich kontroli interwencyjnych) nie powiadomiono kontrolowanego podmiotu o zamiarze przeprowadzenia kontroli, a w pozostałych siedmiu (tj. wszystkich kontroli planowych) zawiadomienie takie zostało wystosowane,
- w każdym przypadku przeprowadzono analizę posiadanej przez podmiot dokumentacji dotyczącej prowadzonej przez niego działalności, w tym dokumentacji związanej z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji gruntów,
- w 14 przypadkach przeprowadzono oględziny w miejscu przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów, nie określając w protokołach sposobu identyfikacji działek, na których prowadzona była taka działalność,
- w 13 przypadkach ustalono, że w miejscu poddanym kontroli przetwarzano odpady w celu rekultywacji gruntów – w czterech protokołach jako sposób określenia wykorzystywanych odpadów wskazano oględziny, w jednym „stwierdzenie wizualne”, natomiast w pozostałych ośmiu brak było odniesień w tym zakresie,
- w 16 protokołach brak było zapisów bezpośrednio odnoszących się do zgodności sposobu przetwarzania odpadów z wymogami zawartymi w wydanych w tym zakresie decyzjach,
- w przypadku dwóch kontroli wykorzystano sprzęt specjalistyczny (w jednym – piezometri zainstalowane na terenie objętym rekultywacją, w drugim – georadar wypożyczony od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz koparkę, przy pomocy której wykonano odkrywki w miejscach anomalii wskazanych przez georadar),

¹⁰ Z wyłączeniem protokołów kontroli przeprowadzonych w trybie art. 41a ustawy o odpadach.

- podczas trzech kontroli korzystano z pomocy specjalistów (raz dotyczyło to obsługi wypożyczonego georadaru, a pozostałych dwóch przypadkach analityków Inspekcji Ochrony Środowiska pobierających próbki gruntu do badań laboratoryjnych¹¹),
- podczas dwóch kontroli¹² pobrano próbki gruntu i dokonano ich badania w laboratorium Inspektoratu, a w trakcie trzech kontroli kontrolowane podmioty przedłożyły badania jakości wody znajdującej się w miejscach przetwarzania odpadów,
- trzy kontrole interwencyjne potwierdziły nieprawidłowości zgłaszane przez podmioty składające wniosek o ich przeprowadzenie,
- w trakcie trzech kontroli sporządzono załączoną do protokołu dokumentację fotograficzną (w jednym z tych przypadków także dokumentację filmową),
- w jednym przypadku dokonano pomiarów hałd, na których gromadzono odpady wykorzystywane do rekultywacji gruntów,
- w przypadku jednej kontroli w protokole zawarto informacje dotyczące sposobu położenia membrany zabezpieczającej warstwy wodonośnej.

Z analizy dokumentacji 17 ww. kontroli wynikało również, że w wyniku dziewięciu kontroli (53%) stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na:

- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania o odpadach i sposobach gospodarowania odpadami (trzy przypadki),
- nieskładaniu lub nieterminowym złożeniu zbiorczego zestawienia danych o odpadach i sposobach gospodarowania odpadami (dwa),
- nieterminowym przedłożeniu wykazu zawierającego informacje służące do wyliczenia wysokości opłat za korzystanie ze środowiska (dwa),
- braku ewidencji odpadów w postaci kart ewidencji odpadów (dwa),
- nielegalnym umieszczeniu na terenie wyrobiska odpadów ropopochodnych pochodzących z budowy trasy S7 (jeden przypadek dotyczący dwóch odrębnie kontrolowanych podmiotów),
- braku monitoringu miejsc magazynowania odpadów (jeden przypadek)
- nieprzeprowadzeniu z wymaganą częstotliwością badań wskazanych w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów i nieprzedkładaniu ich organowi, który wydał to zezwolenie (jeden),
- pyleniu popiołów przeznaczonych do odzysku (jeden),
- braku wpisu do prowadzonego przez Marszałka rejestru „w zakresie wytwarzania odpadów” (jeden),
- nierzetelnym prowadzeniu ewidencji odpadów (jeden).

W wyniku trzech kontroli (18%) na kontrolowane podmioty nałożono mandaty w łącznej wysokości 800 zł (dwa po 300 zł i jeden 200 zł), a w wyniku jednej kontroli (6%) nałożono karę administracyjną w wysokości 1000 zł (o wynikach kontroli

¹¹ Dotyczy kontroli przeprowadzonych w związku z podejrzeniem skażenia terenu substancjami ropopochodnymi.

¹² Dotyczyły one dwóch podmiotów, ale jednego miejsca.

poinformowano Marszałka, który wydał zezwolenie na przetwarzanie odpadów, w wyniku czego zezwolenie to zostało przez niego cofnięte). Wydano też jedno zarządzenie pokontrolne, udzielono pouczenia i dwóch instruktaży.

Wojewódzki Inspektor, udzielając wyjaśnień dotyczących sposobu prowadzenia kontroli przez pracowników WIOŚ, podała, że podczas przeprowadzanych kontroli:

- identyfikacji miejsc przetwarzania i/lub magazynowania odpadów i ich zgodności z wydanymi w tym zakresie decyzjami dokonywano na podstawie przedkładanych podczas kontroli dokumentów (umów, protokołów przekazania materiałów do odzysku), oświadczeń składanych przez kontrolowane podmioty, wizji w terenie z prowadzącym odzysk odpadów oraz przy wykorzystaniu urządzenia GPS, analizy zdjęć satelitarnych, danych pozyskanych z Geoportalu i na podstawie informacji uzyskanych z poprzednich kontroli,
- identyfikacji przetwarzanych i/lub magazynowanych odpadów przeznaczonych do rekultywacji gruntów i ich zgodności z wydanymi w tym zakresie decyzjami dokonywano na podstawie przedkładanych dokumentów (umów, ewidencji odpadów, list kontrolnych dotyczących przetwarzania odpadów określających ich rodzaj, miejsce i masę) oraz poprzez oględziny w terenie (ocena organoleptyczna); istotne dla takiej identyfikacji były również doświadczenie i wiedza ekspercka osób przeprowadzających kontrolę,
- sprawdzenia wykonania zabezpieczeń przed szkodliwym oddziaływaniem odpadów dokonywano poprzez skontrolowanie poprawności przeprowadzonych przez kontrolowany podmiot badań w tym zakresie, w miarę możliwości przez oględziny przeprowadzane przez kontrolujących pracowników Inspektoratu lub okazanie przez kontrolowanych dokumentów dotyczących zakupu materiałów i wykonania usługi uszczelnienia.

(akta kontroli str. 364-1253, 1268-1277)

1.4. W latach 2016-2021 (I kwartał), w zakresie realizacji zdań związanych z egzekwowaniem przepisów prawa dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów Wojewódzki Inspektor współpracował z GIOŚ, organami administracji samorządowej i policją. Współpraca ta dotyczyła przede wszystkim wymiany informacji o stwierdzonych lub podejrzewanych przypadkach naruszania przepisów ochrony środowiska. Poza przypadkami opisanymi w pkt. 1.2 i w dalszej części niniejszego wystąpienia, we wrześniu 2019 r. Wojewódzki Inspektor zwrócił się, w związku z pojawiającymi się sygnałami o nielegalnym składowaniu lub porzucaniu odpadów w kopalniach i wyrobiskach po wydobyciu kruszyw naturalnych, do Geologa Wojewódzkiego oraz starostów z terenu województwa warmińsko-mazurskiego o przesłanie wykazów takich obiektów w celu aktualizacji danych posiadanych przez Inspektorat. Informacje w tym zakresie otrzymał od wszystkich 19 starostów i Geologa Wojewódzkiego, a Wydział Gospodarowania Środowiskiem Starostwa Powiatowego w Olsztynie poinformował również o możliwości nielegalnego składowania odpadów na terenie jednego z rekultywowanych wyrobisk znajdujących się w gminie Dobre Miasto.

Wojewódzki Inspektor poinformował także Starostwo Powiatowe w Elblągu i Okręgowy Urząd Górniczy w Warszawie o ustaleniach kontroli dotyczącej skażenia

substancjami ropopochodnymi żwirowni znajdującej się w miejscowości Adamowo koło Elbląga oraz przekazał dokumenty kontroli Komendzie Miejskiej Policji w Elblągu. Obecnie prowadzone jest postępowanie prokuratorskie w tej sprawie.

(akta kontroli str. 270-1262)

1.5. W latach 2016-2021 (I kwartał) do WIOŚ wpłynęło łącznie 15 wniosków dotyczących prawidłowości przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów¹³ z tego:

- dwa w 2016 r. dotyczące tego samego miejsca i podmiotu przetwarzającego odpady, złożone przez posłankę na Sejm RP i Marszałka,
- pięć w 2017 r., z których wszystkie dotyczyły jednego podmiotu¹⁴ (po jednym złożonym przez Marszałka, Burmistrza Barczewa i osobę fizyczną w sprawie jednego miejsca prowadzonej działalności oraz dwa złożone przez radnego gminy Grunwald, za pośrednictwem GIOŚ, w sprawie dwóch kolejnych miejsc prowadzenia działalności),
- trzy w 2018 r., każdy dotyczący innego podmiotu i miejsca prowadzenia działalności (dwa złożone przez Marszałka i jeden przez osobę fizyczną),
- jeden w 2019 r. (złożony przez Burmistrza Nidzicy) dotyczący jednego podmiotu i jednego miejsca,
- cztery w 2020 r. (po dwa złożone przez Marszałka i Kancelarię Adwokacką z Elbląga, dotyczące dwóch podmiotów podejrzewanych o nielegalne wypełnianie tego samego wyrobiska odpadami ropopochodnymi).

We wszystkich ww. przypadkach Wojewódzki Inspektor przeprowadził postępowania wyjaśniające, w trakcie których wykonano łącznie 10 kontroli interwencyjnych wszystkich podmiotów wskazanych w ww. wnioskach. W żadnym przypadku nie pozostawiono otrzymanych wniosków bez rozpatrzenia. Kontrole podejmowano w terminach od dwóch do 190 dni od daty wpływu wniosku¹⁵. W wyniku siedmiu kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nierzetelne sporządzenie sprawozdania o odpadach i sposobach gospodarowania (kontrola przeprowadzona w 2017 r.),
- pylenie popiołów przeznaczonych do odzysku, nieprowadzenie ewidencji zbieranych odpadów w formie kart ewidencji odpadów, niezgodne ze stanem faktycznym zbiorcze zestawienie danych o odpadach - nałożono mandat 300 zł i udzielono pouczenia (2018 r.),
- niedopełnienie obowiązku terminowego przedłożenia wykazu zawierającego informacje służące do wyliczenia wysokości opłat za korzystanie ze środowiska, nałożono mandat 200 zł (2018 r.),
- nieprzestrzeganie warunków zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, tj. nierzetelne prowadzenie ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów, nieprzedłożenie Marszałkowi zbiorczego zestawienia

¹³ Dotyczyły łącznie 10 miejsc przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów i siedmiu podmiotów przetwarzających odpady (jeden złożony przez posłankę na Sejm RP, sześć przez Marszałka oraz po dwa złożone przez burmistrzów, radnego gminnego, kancelarię adwokacką i osoby fizyczne).

¹⁴ Tego samego podmiotu dotyczyły wnioski złożone WIOŚ w 2016 r.

¹⁵ Najdłuższe terminy rozpoczęcia kontroli wynikały m.in. z ograniczeń spowodowanych pandemią COVID.

danych za 2017 r. oraz wyników badań wymaganych ww. zezwoleniem, a także wykonywanie wymaganych badań niezgodnie z ustaloną częstotliwością (2018 r.)¹⁶,

- brak monitoringu miejsca magazynowania odpadów i brak ewidencji zbieranych odpadów w formie kart ewidencji odpadów, nałożono mandat w wysokości 300 zł (2019 r.),
- zanieczyszczenie wyrobiska na terenie gminy Elbląg substancjami ropopochodnymi pochodzącymi z budowy drogi ekspresowej S7 (2020 r.)¹⁷.

W żadnym z ww. przypadków nie przeprowadzono kontroli sprawdzających usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że dokonuje weryfikacji informacji udzielanych przez podmioty, wobec których wydano zarządzenia pokontrolne. Podała także, że sprawdzanie realizacji zarządzeń pokontrolnych, poprzez przeprowadzanie kontroli, wykonuje się w wyjątkowych wypadkach, m.in. ze względu na dużą liczbę kontroli przeprowadzanych przez Inspektorat, np. gdy udzielona odpowiedź budzi wątpliwości.

Analiza wszystkich ww. 10 postępowań wykazała m.in., że dziewięć z nich przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w Kpa, tj. dotrzymując określonych w nim terminów załatwienia sprawy, informując strony o sposobie załatwienia wniosku oraz o zmianie terminu i jej przyczynach. Załatwianie wniosków trwało od 14 do 230 dni¹⁸.

(akta kontroli str. 500-1258, 1286-1289)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewódzki Inspektor nie poinformował jednego z wnioskodawców (mieszkańca Torunia) o sposobie załatwienia złożonego przez niego wniosku z 25 kwietnia 2017 r., dotyczącego ewentualnych nieprawidłowości w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów. Było to niezgodne z art. 244 §2 Kpa.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że poinformowała o nowym terminie załatwienia wniosku wszystkie podmioty, które złożyły wnioski w tej sprawie (tj. oprócz ww. osoby także Marszałka i Burmistrza Barczewa), a o sposobie jego załatwienia poinformowała tylko dwóch wnioskodawców.

(akta kontroli str. 566-609, 1278-1283)

2. W okresie od października 2019 r. do zakończenia kontroli NIK, tj. przez 18 miesięcy, Wojewódzki Inspektor nie podjął działań w celu zweryfikowania otrzymanej 2 października 2019 r. z Wydziału Gospodarowania Środowiskiem Starostwa Powiatowego w Olsztynie informacji o możliwości nielegalnego składowania odpadów w postaci popiołów na terenie wyrobiska znajdującego się na działce nr 161/18 obręb Podleśna w gminie Dobre Miasto. Bezczyność

¹⁶ Wymierzono administracyjną karę pieniężną w wysokości 1000 zł oraz o stwierdzonych nieprawidłowościach poinformowano Marszałka, który w 2020 r. cofnął wydane temu podmiotowi zezwolenie na wykorzystywanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

¹⁷ Przeprowadzono odrębne kontrole obu podmiotów.

¹⁸ W dwóch przypadkach przyczyną wydłużenia terminu załatwienia wniosku powyżej pół roku były m.in. ograniczenia spowodowane pandemią COVID19.

Wojewódzkiego Inspektora w ww. sprawie należy uznać za zachowanie nierzetelne, tym bardziej, że realizował on w 2019 r. ogólnopolski cel kontroli nr 2 *Kontrola przestrzegania przepisów dotyczących odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w miejscach niekorzystnie przekształconych i rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów (wyrobiska pożywowe, pokopalniane itp.)*.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że nie podjął czynności kontrolnych z uwagi na dużą liczbę zgłoszeń interwencyjnych w 2019 r. oraz w związku z występującymi brakami kadrowymi. Zaznaczył również, że „pewnym usprawiedliwieniem może być także to, że według posiadanych danych spółka wykazywana jako właściciel ww. działki została wykreślona z bazy KRS w dniu 12.01.2018 r.”.

Okoliczność ta nie może jednak usprawiedliwiać braku działań w ww. zakresie. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, stosownie do postanowień ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁹ jest bowiem organem ustawowo powołanym m.in. do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, a ww. sprawa dotyczyła podejrzenia nielegalnego składowania odpadów.

(akta kontroli str. 1290-1347)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor we wszystkich przypadkach otrzymania wniosków dotyczących przeprowadzenia kontroli interwencyjnych, w związku z ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów, podejmował właściwe i skuteczne działania przeprowadzając kontrole oraz udzielając w ich wyniku pouczenia i instruktaży, nakładając grzywny w formie mandatów i karę administracyjną na podmioty, w działalności których stwierdzono nieprawidłowości. Nie uwzględnił natomiast w rocznych planach pracy na lata 2016-2017 nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji gruntów, a od 2018 r. zapewnił go tylko w odniesieniu do części takich podmiotów. Działania Wojewódzkiego Inspektora w ww. zakresie zostały należycie udokumentowane, a o ich skutkach (poza jednym przypadkiem, co było działaniem niezgodnym z postanowieniami art. 244 § 2 Kpa) informowano osoby lub organy wnioskujące o podjęcie działań kontrolnych. W realizacji ww. zadań Wojewódzki Inspektor współpracował m.in. z organami samorządu terytorialnego.

Do czasu zakończenia kontroli NIK Wojewódzki Inspektor nie podjął natomiast działań po uzyskaniu w październiku 2019 r. ze Starostwa Powiatowego w Olsztynie informacji o możliwości nielegalnego składowania odpadów na terenie rekultywowanego wyrobiska znajdującego się w gminie Dobre Miasto.

OBSZAR

2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor wymierzył jedną administracyjną karę pieniężną za naruszenie przepisów przez podmiot prowadzący działalność w zakresie przetwarzania odpadów na cele rekultywacji gruntów. Kara, w wysokości tysiąca złotych, została wymierzona decyzją wydaną 21 sierpnia 2018 r., po przeprowadzeniu przez Wojewódzkiego Inspektora w maju 2018 r.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.

(na wniosek Marszałka) kontroli Fundacji Zalew Wiślany, przetwarzającej odpady na terenie gminy miejskiej Elbląg. Kontrola ta wykazała m.in. nieprzestrzeganie przez ww. podmiot warunków wydanego przez Marszałka zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, tj.: nierzetelne prowadzenie ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów (art. 180 ustawy o odpadach), nieprzedłożenie Marszałkowi zbiorczego zestawienia danych za 2017 r. (art. 180a w związku z art. 76 ustawy o odpadach) oraz wyników badań wymaganych ww. zezwoleniem, a także wykonywanie wymaganych badań niezgodnie z ustaloną częstotliwością i niewykonywanie badań wszystkich czynników wskazanych w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów. Podstawą wymierzenia kary było nieprzestrzeganie przez kontrolowany podmiot decyzji wydanej przez Marszałka w zakresie „przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne w procesie odzysku R5” oraz naruszenie tej decyzji „w przedmiocie prowadzenia badań i przedkładania ich wyników właściwemu organowi”. Ukarany podmiot dokonał wpłaty wymierzonej kary dnia 29 października 2018 r.

W jednym przypadku stwierdzenia przez Wojewódzkiego Inspektora niezłożenia Marszałkowi przez kontrolowany podmiot sprawozdania dotyczącego gospodarowania odpadami zastosowano pouczenie zamiast grzywny. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁰ zastosowano środek oddziaływania wychowawczego w formie pouczenia, ponieważ uchybienie to stwierdzono u kontrolowanego podmiotu po raz pierwszy.

Informacje dotyczące wymierzonych przez Wojewódzkiego Inspektora karach grzywny w formie mandatu za niedopełnienie ww. obowiązku zostały przedstawione w pkt. 1.3 i 1.5 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 1263-1265, 1284-1285)

2.2. W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor nie występował w roli oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu odpadów do rekultywacji gruntów i nie kierował do właściwych organów zawiadomień o popełnieniu przestępstwa w takich sprawach.

(akta kontroli str. 1266-1267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektor należycie zastosował i skutecznie wyegzekwował karę administracyjną oraz właściwie udzielił pouczenia i nałożył kary grzywny w formie mandatu na naruszające przepisy ochrony środowiska podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji gruntów.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 281, ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Informowanie, stosownie do postanowień art. 244 § 2 Kpa, wnioskodawcy o sposobie załatwienia jego wniosku.
2. Podjęcie działań zmierzających do zweryfikowania otrzymanej w październiku 2019 r. informacji o możliwości nielegalnego wykorzystywania odpadów w celu rekultywacji gruntów.

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 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, 23 lipca 2021 r.

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
Piotr Górny

.....
podpis

Kontroler:
Andrzej Sibierski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis