



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.015.01.2021

Pan
Marek Woźniak
Marszałek Województwa Wielkopolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa
Wielkopolskiego w Poznaniu
al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu (dalej: Urząd albo UMWW) al. Niepodległości 34, 61-714 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego, od października 2005 r. (dalej: Marszałek) (akta kontroli str. 3-4)
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 (do 31 marca), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r. ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Jakub Iwanicki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/66/2021 z 6 maja 2021 r. 2. Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/116/2021 z 7 lipca 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej także: kontrolowany okres, badany okres.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych. Weryfikowano złożone wnioski pod względem formalnym i merytorycznym oraz zasięgano wymaganych informacji od organów wykonawczych gmin. W jednym przypadku jednak nie w pełni rzetelnie przeanalizowano dokumentację dołączoną do wniosku, pod kątem posiadania przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości. Ponadto, z uwagi na brak powszechnie obowiązujących przepisów, akceptowano zaświadczenia o niekaralności wydane niemal pół roku przed złożeniem wniosku, co łączyło się z ryzykiem w zakresie aktualności potwierdzanego przez nie stanu. W decyzjach ustalano warunki prowadzenia ww. działalności, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz dotyczące zachowania wymagań ochrony życia i zdrowia ludzi lub środowiska. Określano formę i wysokość zabezpieczeń roszczeń mających umożliwić pokrycie kosztów wykonania zastępczego, jednak nie korzystano z możliwości modyfikowania propozycji wnioskodawców, mimo zróżnicowanego zakresu odpowiedzialności podmiotów udzielających poszczególne zabezpieczenia.

W latach 2016-2018 realizowano kontrole doraźne w zakresie prawidłowości wykonania wydanych przez Marszałka zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, w toku 39% z nich stwierdzając nieprawidłowości. W 2019, 2020 i 2021 r. (do 31 marca) nie przeprowadzono natomiast żadnej kontroli w powyższym zakresie, co nie sprzyjało przestrzeganiu i stosowaniu przepisów o ochronie środowiska w ww. zakresie objętym właściwością Marszałka. Rzetelnie weryfikowano sprawozdania w zakresie przetwarzania odpadów, dotyczące podmiotów przetwarzających odpady w celu ich rekultywacji.

Prawidłowo wywiązywano się z obowiązku wzywania podmiotów posiadających odpady do zaniechania naruszeń w określonym terminie. W jednym przypadku natomiast, nie cofnięto podmiotowi uprzednio udzielonego przez Marszałka zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji wyrobiska po eksploatacji złoża kruszywa naturalnego, pomimo że ziściły się przesłanki do obligatoryjnego wydania takiej decyzji.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

1.1. Na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Środowiska UMWW⁵ (dalej: Departament, DŚ), komórce tej przypisane zostały zadania dotyczące, m.in.:

- geologii, w ramach kompetencji Marszałka, jako organu administracji geologicznej (m.in. wydawanie decyzji w zakresie wstrzymania działalności, nakazywanie niezwłocznego usunięcia odpadów),
- reglamentacji korzystania ze środowiska (m.in. prowadzenie postępowań w przedmiocie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów oraz na zbieranie i przetwarzanie odpadów),
- opłat środowiskowych oraz obsługi baz danych (m.in. prowadzenie bazy danych z zakresu gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi).

Nadzór merytoryczny nad działalnością Departamentu sprawował Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego. Analizowaniem wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji, we wszystkich latach objętych kontrolą, zajmowało się dziewięcioro⁶ pracowników Wydziału Pozwoleń i Programów DŚ, a także pracownicy Wydziału Geologii i Geolog Wojewódzki, którzy brali udział w opiniowaniu wniosków.

W Departamencie nie obowiązywały formalne wytyczne w zakresie rozpatrywania wniosków. Naczelnik Wydziału Gospodarki Odpadami DŚ podała m.in., że wnioski rozpatrywano w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w szczególności ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷. Pewne zasady, rozwiązania, czy też kierunki interpretacji przepisów, które mieli stosować pracownicy w prowadzonych postępowaniach, w związku z dużą dynamiką zmian przepisów prawa dotyczących gospodarki odpadami, przekazywane były na bieżąco, podczas zebrań z pracownikami wydziału. Na stronie BIP Urzędu zamieszczano aktualizowane informacje o postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zawierające wskazanie: podstaw prawnych, wymaganych dokumentów, miejsca, terminu i sposobu załatwienia sprawy, trybu odwoławczego, opłat i osób do kontaktu.

(akta kontroli str. 55-218, 219-235, 979)

1.2. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2021 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 95 wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie i zbieranie odpadów w celu rekultywacji gruntów: 25 w roku 2016, 17 w 2017, 12 w 2018, 14 w 2019, 18 w 2020 oraz dziewięć w pierwszym kwartale 2021 r. W 87 przypadkach (91,5% wszystkich wniosków) dotyczyły one gruntów objętych koncesją na wydobywanie

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 W latach 2015-2021: załączniki do zarządzeń Marszałka z: 20 listopada 2015 r., 1 czerwca 2018 r. oraz z 21 maja 2019 r. Zgodnie z uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 3539/2021 z 29 kwietnia 2021 r., zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, z dotychczasowego Departamentu Środowiska wyodrębnione zostały dwa nowe, tj. Departament Korzystania i Informacji o Środowisku (dalej: DSI) oraz Departament Zarządzania Środowiskiem i Klimatu (dalej: DSK).

⁶ Od 1 marca 2021 r. zwiększono zatrudnienie o jednego pracownika. Ogólny stan zatrudnienia w Departamencie wynosił: w roku 2016 i 2017 – 114 pracowników, w 2018 – 117, w 2019 – 120, w 2020 – 117, a w roku 2021 – 109.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej; w roku 2016 złożono 20 takich wniosków, w 2017 – 17, w 2018 – 12, w 2019 – 14, w 2020 – 16, a w pierwszym kwartale 2021 r. – osiem. W pozostałych ośmiu przypadkach wnioski dotyczyły innych gruntów zdegradowanych.

(akta kontroli str. 913)

1.3. Weryfikowano kompletność danych zawartych we wnioskach o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, czego potwierdzeniem były znajdujące się w aktach sprawy: podkreślenia tekstu, odręczne adnotacje na marginesach i kartkach samoprzylepnych oraz notatki służbowe, a także korespondencja wewnętrzna (wydruki korespondencji elektronicznej, potwierdzenia przekazania akt). Na podstawie szczegółowej analizy dziesięciu wybranych spraw, w których złożone wnioski zostały rozpatrzone i wydana została decyzja zezwalająca na przetwarzanie odpadów, stwierdzono, że w jednym przypadku wniosek był kompletny i jednocześnie nie wzywano strony do dokonania czynności procesowych w trybie art. 50 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹. W dziewięciu przypadkach wezwano wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wniosku (art. 64 § 2 Kpa) lub dokonania czynności procesowych, o których mowa w art. 50 Kpa (np. do przedłożenia potwierdzenia uiszczenia opłaty od wniosku, określenia czy wniosek dotyczy zmiany czy wydania nowej decyzji, doprecyzowania rodzaju lub ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia, wskazania właścicieli nieruchomości objętej wnioskiem, miejsca przetwarzania odpadów i sposobu postępowania z odpadami, uszczegółowieniu procesu technologicznego, przedłożenia mapy sytuacyjno-wysokościowej, przedstawienia decyzji starosty udzielającej koncesji lub ustalającej kierunek rekultywacji). W jednej z ww. dziewięciu spraw wezwano wnioskodawcę do złożenia pisemnych wyjaśnień dotyczących braków merytorycznych wniosku, jednak wezwanie nie dotyczyło kwestii istotnych wątpliwości co do posiadania przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości objętej wnioskiem, na której miały być magazynowane odpady przeznaczone do odzysku¹⁰.

(akta kontroli str. 873-894)

Trzy wnioski dotyczyły zmiany dotychczasowej decyzji. W sprawie DSR-II-2.7244.3.2017 wnioskodawca wniósł o zmianę decyzji w zakresie ilości odpadów dopuszczonych do odzysku w wyrobisku¹¹, zaś w sprawach DSR-II-2.7244.6.2019 oraz DSR-II-2.7244.12.2020 wnioski miały charakter aktualizacji posiadanych decyzji, w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 14 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹². W pozostałych siedmiu sprawach wnioskowano o wydanie nowych decyzji.

(akta kontroli str. 873-894)

W trzech przypadkach wniesiono o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, obejmującego także ich magazynowanie, które miało odbywać się w całym okresie obowiązywania decyzji;

- we wniosku z 4 stycznia 2016 r. (DSR-II-2.7244.3.2016) podano, że odpady magazynowane będą tylko w razie konieczności, ze względu na tymczasowy brak możliwości ich umieszczenia w wyrobisku z uwagi na potrzebę utwardzenia warstw uprzednio umieszczonych lub niedostępność niezbędnych sprzętów;

⁸ 2016 – 5, 2020 – 2 i 2021 – 1.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej: Kpa.

¹⁰ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹¹ Wniosek dotyczył decyzji DSR-II-2.7244.17.2015 z 26 maja 2015 r. Zmiana dotyczyła ilości odpadów dopuszczonych do odzysku z uwzględnieniem poprawnej kubatury wyeksploatowanego złoża, doprecyzowania opisu procesu technologicznego oraz zmiany wyliczenia gęstości odpadów.

¹² Dz. U. poz. 1592, ze zm., dalej: ustawa o zmianie ustawy o odpadach.

- we wniosku z 22 stycznia 2018 r. (DSR-II-2.7244.4.2018) wniesiono o dopuszczenie magazynowania odpadu o kodzie 17 05 08, który miał służyć do utwardzania dróg dojazdowych. W wezwaniu z 26 lutego 2018 r. wnioskodawca został wezwany do złożenia merytorycznych wyjaśnień dotyczących wykorzystania ww. odpadu, w związku z czym w piśmie z 9 marca 2018 r. zmodyfikował wniosek w tym zakresie, rezygnując z magazynowania odpadów;
- we wniosku z 21 marca 2017 r. (DSR-II-2.7244.6.2017) wskazano, że magazynowaniu podlegać będą odpady o kodach: ex 17 01 07 oraz 17 05 04.

W siedmiu sprawach wnioski dotyczyły przetwarzania odpadów, w ramach którego nie przewidywano magazynowania odpadów, a ich bezpośrednie wykorzystanie w procesie odzysku.

(akta kontroli str. 873-894)

W poddanej analizie próbie dziesięciu spraw wnioskodawcy wykazywali prawo użytkowania gruntu¹³, przedstawiając:

- akt notarialny – protokół nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników spółki z o.o., w którym stwierdzono, że wspólnik (właściciel nieruchomości) objął udziały w podwyższonym kapitale zakładowym, pokrywając je aportem w postaci własności nieruchomości,
- akt notarialny – umowę przeniesienia własności nieruchomości,
- wypis z rejestru gruntów oraz wydruk z systemu teleinformatycznego EKW (Elektroniczne Księgi Wieczyste),
- umowy dzierżawy w odpisach potwierdzonych za zgodność notarialnie,
- odręcznie sporządzoną umowę dzierżawy wraz z aneksem¹⁴,
- akt notarialny – umowę darowizny oraz wypis z ewidencji gruntów,
- wydruk z systemu teleinformatycznego EKW oraz oświadczenia współwłaścicieli nieruchomości o wyrażeniu zgody na dysponowanie przez wnioskodawcę nieruchomością w celu prowadzenia działalności w zakresie odzysku odpadów.

(akta kontroli str. 873-894)

W latach 2016-2021 pozostawiono bez rozpoznania 14 wniosków¹⁵ o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych. Na podstawie szczegółowego badania dziesięciu takich spraw¹⁶ stwierdzono, że we wszystkich jako przyczynę takiego rozstrzygnięcia wskazano nieuzupełnienie braków formalnych, polegające na nieprzedłożeniu określonych dokumentów. W każdym przypadku wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia ww. braków, zastrzegając, że ich nieusunięcie we wskazanym terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia. Powołując się na art. 64 § 2 Kpa, informowano wnioskodawców o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania. W siedmiu przypadkach dotyczyło to wniosków złożonych po 5 września 2018 r.¹⁷ i uzasadniane było nieprzedstawieniem dokumentów, których obowiązek dołączenia do wniosku wprowadzony został ustawą o zmianie ustawy o odpadach.

¹³ Zgodnie z obowiązującym od 5 września 2018 r. art. 42 ust. 4a pkt 2 ustawy o odpadach, do wniosku o zezwolenie na przetwarzanie odpadów przez wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych należało dołączyć dokument potwierdzający prawo własności, prawo użytkowania wieczystego, prawo użytkowania albo umowę dzierżawy nieruchomości. Szczegółowe regulacje dotyczące treści i formy umów ustanawiających użytkowanie lub dzierżawę określały przepisy art. 41b ustawy o odpadach.

¹⁴ Nie przedłożono wraz z wnioskiem innych dokumentów potwierdzających prawo własności po stronie wydzierżawiających.

¹⁵ Po jednym w latach 2016-2017, trzy w roku 2018, po cztery w latach 2019-200 oraz jeden w roku 2021.

¹⁶ DSR-II-2.7244.11.2016, DSR-II-2.7244.13.2019, DSR-II-2.7244.20.2017, DSR-II-2.7244.30.2017, DSR-II-2.7244.40.2019, DSR-II-2.7244.46.2018, DSR-II-2.7244.49.2018, DSR-II-2.7244.53.2019, DSR-II-2.7244.81.2020, DSR-II-2.7244.154.2020

¹⁷ Daty złożenia wniosków w próbie 10 spraw: 19 lutego 2016 r., 23 maja 2017 r., 4 marca, 11 września i 30 października 2018 r., 18 czerwca, 1 lipca i 2 września 2019 r. oraz 2 marca i 25 maja 2020 r.

W sprawie DSR-II-2.7244.3.2021, do wniosku z 4 stycznia 2021 r., wnioskodawca przedłożył m.in. zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego, o których mowa w art. 42 ust. 3a pkt 1 lit. b ustawy o odpadach (dla współników osoby prawnej będącej posiadaczem odpadów) wydane 23 lipca 2020 r., tj. na 165 dni przed złożeniem wniosku. Podobnie, w sprawie DSR-II-2.7244.6.2020, do wniosku z 16 stycznia 2020 r., wnioskodawca przedłożył m.in. zaświadczenie z ww. rejestru wydane 6 sierpnia 2019 r., tj. na 163 dni przed dniem złożenia wniosku.

Zastępca Dyrektor Departamentu podała, że ustawa o odpadach nie określała, że tzw. zaświadczenia o niekaralności powinny być aktualne na konkretny okres, np. sześć miesięcy przed dniem złożenia wniosku. Również ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym¹⁸ nie wskazywała „okresu ważności” informacji z rejestru. Wobec tego, uznano za wystarczające zaświadczenia przedłożone wraz z wnioskami. Dodała, że to na wnioskodawcy ciążył obowiązek przedstawienia wymaganych dokumentów, m.in. zaświadczeń i oświadczeń, zgodnych ze stanem faktycznym, pod sankcją odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Nie negując ww. argumentacji, NIK wskazuje, że akceptowanie zaświadczeń o niekaralności wydanych niemal pół roku przed złożeniem wniosku łączy się z istotnym ryzykiem co do aktualności potwierdzanego przez nie stanu. W tym kontekście uzasadnione byłoby rozważenie – także pod kątem prawnym – możliwości określenia w Urzędzie jednolitej praktyki wyznaczającej dopuszczalny „okres ważności” takiego zaświadczenia, a w razie jego przekroczenia – wzywania strony do przedstawienia aktualnego dokumentu. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że zgodnie z art. 46 ust. 1c ustawy o odpadach, właściwy organ jest zobligowany do odmowy wydania zezwolenia osobie która została ukarana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa przeciwko środowisku lub przestępstwa, o których mowa w art. 163, art. 164 lub art. 168 w związku z art. 163 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny¹⁹. Pogląd o niemożności weryfikowania aktualności przedmiotowych zaświadczeń, w skrajnych przypadkach wiązałby się z respektowaniem takich dokumentów wydanych nawet przed wielu laty.

(akta kontroli str. 889-890, 3211)

1.4. Do wniosków o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów nie załączano decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, z uwagi na to, że rekultywacja terenów niekorzystnie przekształconych (wzrostek) nie stanowiła przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu 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 ocenach oddziaływania na środowisko²⁰.

W próbie dziesięciu spraw poddanych badaniu, w ośmiu przypadkach wnioskodawcy dołączyli do wniosku posiadane decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów. W przypadku dwóch wniosków, które dotyczyły

¹⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1158, ze zm.).

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm. Zob. też § 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), zastąpionego jej rozporządzeniem z 10 września 2019 r. o tej samej nazwie (Dz. U. poz. 1839).

zmiany dotychczasowego zezwolenia, nie dołączono ww. decyzji²¹. Nie odnotowano natomiast przypadków, w których wzywano wnioskodawcę do podania podstawowego składu chemicznego lub właściwości odpadów przewidzianych do przetwarzania. Dyrektor DŚ wyjaśniła, że przedmiotowe decyzje nie były dołączane do wniosków obligatoryjnie, gdyż ustawa o odpadach nie przewidywała takiego wymogu. Niezależnie od tego, wnioskodawcy wzywani byli do przedłożenia stosownej decyzji, jako uzupełnienia merytorycznego wniosku.

(akta kontroli str. 873-894, 914, 3239)

1.5. W wyniku analizy dziesięciu spraw, w których złożenie wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów zakończyło się wydaniem decyzji zezwalającej, stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą:

- wydawano decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów na podstawie kompletnych wniosków;
w czterech sprawach²², dotyczących wniosków złożonych po 5 września 2018 r., przed wydaniem decyzji, zwracano się – na podstawie art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach - do wójta albo burmistrza, właściwych ze względu na miejsce prowadzenia przetwarzania odpadów, o zaopiniowanie wniosku o wydanie zezwolenia. W odniesieniu do sześciu wniosków²³ złożonych przed 5 września 2018 r., zwracano się do właściwych organów wykonawczych w gminach o udzielenie informacji na temat zgodności – określonego we wniosku – sposobu postępowania z odpadami z przepisami prawa miejscowego. We wszystkich ww. pismach zwracano organom wykonawczym gmin szczególną uwagę na brzmienie art. 46 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o odpadach, zgodnie z którymi organ odmawia wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub jest niezgodny z przepisami prawa, w tym prawa miejscowego. Do wszystkich ww. pism dołączano również kopię wniosku o wydanie zezwolenia;
- w dwóch z sprawach (DSR-II-2.7244.6.2019, DSR-2.7244.11.2018) organ wykonawczy gminy nie zajął stanowiska we wskazanym terminie (art. 106 § 3 Kpa), wobec czego, zgodnie z art. 41 ust. 6b ustawy o odpadach, Marszałek uznał, że wydano opinię pozytywną. Okoliczność ta odnotowana została w uzasadnieniach decyzji udzielających zezwolenia;
- w żadnej ze spraw, przed wydaniem zezwolenia nie przeprowadzono oględzin (kontroli) w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, zgodnie z którym zezwolenie na przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Dyrektor DŚ wskazała, że przetwarzanie odpadów w wyrobisku stanowiło odzysk poza instalacjami i urządzeniami, stąd nie było podstaw do zastosowania przywołanego przepisu. W żadnym

²¹ Do wniosku z 14 lutego 2017 r. (DSR-II-2.7244.3.2017) o zmianę zezwolenia dołączono trzy decyzje starosty, w sprawie: udzielenia koncesji, stwierdzenia wygaśnięcia koncesji oraz w sprawie ustalenia kierunku rekultywacji.

²² DSR-II-2.7244.6.2019, DSR-II-2.7244.2.2019, DSR-II-2.7244.6.2020, DSR-II-2.7244.12.2020.

²³ DSR-II-2.7244.3.2017, DSR-II-2.7244.3.2016, DSR-II-2.7244.4.2018, DSR-II-2.7244.5.2016, DSR-II-2.7244.6.2017, DSR-II-2.7244.11.2018.

z wniosków²⁴ złożonych po 5 września 2018 r. nie wnoszono o zezwolenie na magazynowanie odpadów²⁵;

- w żadnym z postępowań prowadzonych w sprawie wniosku o wydanie zezwolenia nie brały udziału podmioty inne niż właściciele albo współwłaściciele nieruchomości, na której miało być prowadzone przetwarzanie odpadów;
- w Departamencie dysponowano wiedzą o obowiązujących decyzjach w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów objętych wnioskiem. W sentencji wydanych decyzji, w punkcie opisującym proces technologiczny przetwarzania (odzysku) odpadów, przywoływano ustalony przez starostę kierunek rekultywacji gruntów wraz z oznaczeniem właściwej decyzji starosty. Do trzech wniosków²⁶ załączone były kopie decyzji udzielających koncesji na wydobywanie kopalin, zaś w jednym przypadku²⁷ wezwano wnioskodawcę do przedłożenia takiej decyzji;
- w sześciu sprawach zezwolenie udzielone zostało podmiotom będącym jednocześnie właścicielami gruntów objętych rekultywacją, a w pozostałych czterech przypadkach podmiotom dysponującym nieruchomością na podstawie pisemnej zgody właścicieli²⁸ lub umowy dzierżawy²⁹;
- w siedmiu sprawach³⁰ zezwolenia udzielono podmiotom, które wcześniej posiadały koncesję na wydobywanie kopalin, a następnie były adresatami decyzji nakładającej obowiązek rekultywacji oraz ustalającej jej kierunek;
- w ośmiu sprawach wnioskodawcy posiadali koncesje na wydobywanie kopalin (wydane przez starostów), przy czym cztery z nich obowiązywały w dniu złożenia wniosku; w dwóch sprawach wnioski dotyczyły wyrobisk po niekoncesjonowanej eksploatacji żwirów;
- wszystkie podmioty, które uzyskały zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów wpisane zostały do rejestru Bazy Danych o Produktach i Opakowaniach oraz o Gospodarce Odpadami, o której mowa w dziale VI ustawy o odpadach (dalej: BDO³¹).

(akta kontroli str. 873-894, 914, 1047-1123, 1128-1135, 3208-3213)

W okresie od 5 września 2018 r. do 31 marca 2021 r. wydano 14 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych³². W każdej z tych spraw wydano też, na podstawie art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach, postanowienie określające formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń³³. Wszystkie obowiązane podmioty wniosły zabezpieczenia w ustalonej wysokości (najniższa wynosiła 30 tys. zł, a najwyższa – 3 300 tys. zł) oraz wymaganej formie i utrzymywały określone zabezpieczenia w okresie trwania zezwolenia³⁴. W jedenastu przypadkach wskazaną formą zabezpieczenia była polisa ubezpieczeniowa, w dwóch – gwarancja bankowa, a w jednym – gwarancja ubezpieczeniowa. Nie wniesiono zażaleń na ww. rozstrzygnięcia, gdyż we

²⁴ Dotyczy spraw objętych próbą (zob. pkt 1.7.) niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

²⁵ Zgodnie ze zmianą wprowadzoną 5 września 2018 r. w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, przeprowadzenie kontroli przez właściwego wioś, z udziałem przedstawiciela organu wydającego zezwolenie, dotyczy także miejsc magazynowania odpadów.

²⁶ DSR-II-2.7244.3.2016, DSR-II-2.7244.6.2017, DSR-II-2.7244.6.2020.

²⁷ DSR-II-2.7244.3.2021.

²⁸ DSR-II-2.7244.4.2018, DSR-II-2.7244.11.2018.

²⁹ DSR-II-2.7244.6.2017, DSR-II-2.7244.5.2016.

³⁰ W sprawie DSR-II-2.7244.6.2020 wnioskodawczyni wstąpiła w prawa i obowiązki wynikające z decyzji starosty udzielającej koncesji na wydobywanie kruszywa oraz decyzji o kierunku rekultywacji gruntu po zakończeniu eksploatacji złoża, a także nabyła prawo własności nieruchomości objętej ww. decyzjami.

³¹ Dotyczy spraw objętych próbą (zob. pkt 1.7.) niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

³² W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 4 września 2018 r. wydano 43 decyzje.

³³ We wszystkich 14 sprawach wysokość ustanowionych zabezpieczeń opiewała na łączną kwotę 8 893 300 zł.

³⁴ Weryfikacji w tym zakresie poddano cztery sprawy, w których ustanowione zabezpieczenia wymagały odnowienia przed 31 marca 2021 r., tj. do końca okresu objętego kontrolą NIK.

wszystkich przypadkach organ postanowił zgodnie propozycjami przedstawionymi przez wnioskodawców.

(akta kontroli str. 505-593, 926-929)

Z analizy przedłożonych dokumentów potwierdzających ustanowienie zabezpieczenia wynikało natomiast, że w zależności od jego formy niekiedy odmiennie ukształtowano zasady dotyczące odpowiedzialności podmiotu udzielającego zabezpieczenia (gwaranta, ubezpieczyciela). Przykładowo, w gwarancji bankowej przedłożonej w jednej ze spraw³⁵, gwarant zawarł oświadczenie o treści wymaganej art. 48a ust. 5 ustawy o odpadach nie obwarowywując go dodatkowymi warunkami. Z kolei w składanych polisach ubezpieczeniowych, jakkolwiek znajdowało się ww. oświadczenie to jednocześnie wskazywano, że wszelkie ograniczenia i wyłączenia odpowiedzialności ubezpieczyciela określone w ogólnych warunkach ubezpieczenia i polisie znajdują zastosowanie³⁶. W ogólnych warunkach ubezpieczenia za szkody w środowisku zawarto natomiast katalog okoliczności wyłączających odpowiedzialność ubezpieczyciela. Przykładowo, ochroną nie zostały objęte szkody i roszczenia związane, np. z azbestem lub jakąkolwiek substancją zawierającą azbest lub jakąkolwiek farbą na bazie ołowiu, wynikające z emisji lub szkody w środowisku, która jest spodziewana lub zamierzona z punktu widzenia działalności prowadzonej przez ubezpieczonego, a także wynikająca z zaniechania ubezpieczonego w zakresie stosowania środków, które w sposób uzasadniony powinny zażegnać lub są niezbędne do zażegnania lub uniknięcia emisji lub szkody w środowisku.

Zastępca Dyrektor DŚ podała m.in., że wymogiem ustawowym jest zawarcie w treści polisy oświadczenia ubezpieczyciela, o którym mowa w art. 48a ust. 5 ustawy o odpadach i wszystkie polisy ten wymóg spełniają. Odnośnie do konkretnych postanowień wyłączających odpowiedzialność ubezpieczyciela zawartych w polisach dodała, że w chwili obecnej nie sposób jednoznacznie stwierdzić, czy w przypadku wystąpienia zdarzeń opisanych w treści OWU ustanowione zabezpieczenie roszczeń będzie skuteczne. Zasadniczo, jedyną formą zabezpieczenia roszczeń dającą gwarancję skuteczności jest depozyt, jednak z uwagi na przyjęte rozwiązania ustawowe, zapewne podyktowane uwzględnieniem interesów podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami, w aktualnym stanie prawnym dopuszczalne było ustanawianie innych form w postaci produktów ubezpieczeniowych (bankowych), tj. polis i gwarancji.

NIK wskazuje, że w świetle treści art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach, ustanowienie zabezpieczenia roszczeń ma umożliwiać pokrycie kosztów wykonania zastępczego. W tym kontekście, jakiegokolwiek wyłączenia odpowiedzialności podmiotu udzielającego zabezpieczenia zwiększają ryzyko, że ww. koszty nie zostaną pokryte – w części albo w nawet w całości – z tego zabezpieczenia, a ze środków publicznych. Nie można tracić z pola widzenia, że w myśl art. 42 ust. 2 pkt 13b i art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach, wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów zawiera proponowaną formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń, a właściwy organ określa formę i wysokość zabezpieczenia w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Marszałek nie jest zatem związany zawnioskowaną formą i wysokością zabezpieczenia oraz ma narzędzia aby je modyfikować.

(akta kontroli str. 486-504, 505-510, 518-593, 3228-3230)

³⁵ Np. DSR-II-2.7244.114.2019.

³⁶ W 10 na 11 polis ubezpieczeniowych wydanych przez tego samego ubezpieczyciela.

1.6. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2021 r. wydano 57 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów niekorzystnie przekształconych³⁷, które w 53 przypadkach (93%) dotyczyły gruntów objętych koncesją na wydobywanie kopalin objętych prawem własności gruntowej, a w czterech innych gruntów zdegradowanych. W tym samym okresie obowiązywało także 55 decyzji wydanych w latach 2013-2015 (dwie decyzje wydane w 2013 r., 22 w 2014 r., 31 w 2015 r.).

(akta kontroli str. 912-913, 926-929, 930-932, 946)

W okresie objętym kontrolą, wydano pięć decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych³⁸ - wszystkie dotyczyły terenów po wydobywaniu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. We wszystkich, jako podstawę wskazano przepis art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpadach. Marszałek uzasadniał swoje stanowisko możliwością spowodowania przez wnioskodawcę zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska³⁹. W każdej decyzji odmawiającej wydania zezwolenia wskazywano, że w kontekście ww. regulacji istotne jest, że ustawodawca użył w cytowanym przepisie sformułowania: „właściwy organ odmawia wydania zezwolenia”. Odmowa udzielenia zezwolenia ma charakter obligatoryjny, ustawa nie pozostawia bowiem organowi ochrony środowiska swobody rozstrzygnięcia w ramach tzw. uznania administracyjnego. Ponadto zwracano uwagę, że do wydania decyzji odmownej nie jest konieczne stwierdzenie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo dla środowiska, lecz jedynie stwierdzenie możliwości zaistnienia takiego zagrożenia.

(akta kontroli str. 912, 987-1014)

W latach 2016-2021 (I kwartał) wygasły łącznie 34 decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji terenów. W pięciu sprawach, stwierdzono z urzędu wygaśnięcie decyzji, uzasadniając to: śmiercią podmiotu objętego zezwoleniem (art. 48 pkt 2 ustawy o odpadach), niezłożeniem do 5 marca 2020 r. wniosku o dokonanie zmiany w decyzji źródłowej, celem dostosowania jej do aktualnego stanu prawnego⁴⁰ (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o odpadach), nierozpoczęciem działalności objętej zezwoleniem przez podmiot objęty zezwoleniem w terminie dwóch lat od dnia, w którym zezwolenie stało się ostateczne (art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach), a także – w dwóch przypadkach – upływem czasu, na jaki zezwolenie zostało wydane (art. 48 pkt 1 ustawy o odpadach).

(akta kontroli str. 915, 1015-1046)

1.7. Analiza dziesięciu wybranych spraw⁴¹, w których w okresie objętym kontrolą udzielono zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych, potwierdziła, że wydane decyzje zawierały

³⁷ W 2016 r. wydano 23 decyzje, w 2017 r. – 14, w 2018 r. – sześć, w 2019 r. – osiem, w 2020 r. – cztery, a w I kwartale 2021 r. – dwie.

³⁸ W 2016 i 2017 r. wydano po jednej decyzji odmownej, a w 2018 r. – trzy. W dwóch sprawach wniesione zostały odwołania.

³⁹ DSR-II-2.7244.29.2016 z 21 lipca 2016 r., DSR-II-2.7244.37.2016 z 26 lipca 2017 r. oraz DSR-II-2.7244.26.2017, DSR-II-2.7244.32.2017 i DSR-II-2.7244.41.2017 - z 25 lipca 2018 r.

⁴⁰ Podmiot wprawdzie złożył wniosek w terminie, lecz nie uzupełnił w terminie braków formalnych. Zezwolenie wygasło, lecz nie z dniem 5 marca 2020 r., a w dacie pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia (z uwagi na przedłużenie terminu obowiązywania decyzji, zgodnie z art. 15zzzzzz ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.).

⁴¹ Decyzje w sprawach objętych próbą: DSR-II-2.7244.3.2017 (decyzja zmieniająca), DSR-II-2.7244.6.2019 (decyzja zmieniająca), DSR-II-2.7244.2.2019, DSR-II-2.7244.3.2016, DSR-II-2.7244.4.2018, DSR-II-2.7244.5.2016, DSR-II-2.6.2017, DSR-II-6.2020, DSR-II-2.7244.11.2018, DSR-II-2.7244.12.2020 (decyzja zmieniająca)

wszystkie elementy wymagane art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach oraz spełniały wymogi określone dla decyzji w art. 107 Kpa. W ośmiu wydanych decyzjach uwzględniano ustalenia wynikające z opinii organów wykonawczych gmin⁴², w tym, w zakresie zgodności planowanej działalności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego:

- w sprawie DSR-II-2.7244.6.2016⁴³, na podstawie stanowiska burmistrza o zgodności zamierzonego sposobu gospodarki odpadami z przepisami prawa miejscowego, wezwano przedsiębiorcę do weryfikacji wniosku pod kątem rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania, gdyż wnioskodawca w ramach rekultywacji terenu poeksploatacyjnego zobowiązał się do wykorzystania wyłącznie mas ziemnych, a we wniosku o wydanie zezwolenia wskazał także inne rodzaje odpadów. Wnioskodawca ograniczył listę rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania do odpadów o kodach: 17 05 04 oraz 20 02 02⁴⁴;
- w sprawie DSR-II-2.7244.6.2017 organ wykonawczy gminy wskazał, że wprawdzie miejscowość, w której planowana była działalność objęta wnioskiem nie została objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale występowały liczne protesty mieszkańców wobec istniejących i planowanych działalności na terenie wyrobiska objętego wnioskiem. Wójt negatywnie zaopiniował wniosek o wydanie zezwolenia. Marszałek zwrócił się do ww. organu z wyjaśnieniem ustawowych przesłanek odmowy wydania zezwolenia na przetwarzania odpadów i, w związku z sygnałami o potencjalnym konflikcie społecznym, poprosił o zaproponowanie ewentualnych dodatkowych warunków prowadzenia przetwarzania odpadów, istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnej, które mogą zostać określone w decyzji w myśl art. 43 ust. 2 pkt 4 ustawy o odpadach. W odpowiedzi wójt przedstawił proponowane warunki (prowadzenie przetwarzania odpadów w dni powszednie, od godz. 8.00 do godz. 18.00, dostarczanie do wypełnienia wyrobiska odpadów o docelowym składzie granulometrycznym, bez możliwości ich kruszenia w miejscu przetwarzania, a także zorganizowanie ruchu pojazdów ciężarowych w sposób minimalizujący uciążliwości hałasowe i zapylenie). Marszałek uwzględnił te dodatkowe warunki w decyzji z 4 września 2017 r., w punkcie: „Dodatkowe warunki przetwarzania odpadów”.

(akta kontroli str. 1047-1123)

We wszystkich wydanych decyzjach wskazywano dodatkowe warunki przetwarzania odpadów, które polegały na zobowiązaniu wnioskodawcy do:

- kontrolowania jakości odpadów pod względem zgodności faktycznego rodzaju odpadów z przypisanym mu kodem,
- odmowy przyjęcia odpadów przewidzianych do przetwarzania w przedmiotowym wyrobisku, w przypadku wątpliwości co do ich składu i właściwości,
- przyjmowania wyłącznie odpadów określonych w punkcie II.2 decyzji i pozbawionych wszelkich frakcji zanieczyszczających (np. azbestu i innych materiałów niebezpiecznych oraz frakcji biodegradowalnych i złośliwych),
- prawidłowego prowadzenia odzysku odpadów, zgodnie z warunkami określonymi w przedmiotowej decyzji, w sposób niestanowiący zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi albo środowiska.

⁴² W pozostałych dwóch przypadkach organ wykonawczy gminy nie wydał opinii w terminie, o którym mowa w art. 41 ust. 6b ustawy o odpadach, wobec czego przyjęto, że jest ona pozytywna.

⁴³ W dniu 27 lutego 2019 r. przedsiębiorca złożył wniosek o zmianę zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Marszałek dwukrotnie zwracał się do organu wykonawczego gminy w celu uzyskania stanowiska w sprawie.

⁴⁴ Gleba i ziemia w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03 oraz Gleba i ziemia, w tym kamienie.

W czterech decyzjach zobowiązano, ponadto, wnioskodawców do:

- przyjmowania do przetwarzania odpadów o kodzie 01 04 08⁴⁵ wyłącznie pod warunkiem, gdy przeprowadzone badania potwierdzają spełnianie kryteriów dopuszczenia tych odpadów do składowania na składowisku odpadów obojętnych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach⁴⁶;
- przyjmowania do przetwarzania odpadów obojętnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 118 ustawy o odpadach, tj. tożsamy z odpadami wskazanymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Dotyczyło to zatem wyłącznie wybranych odpadów budowlanych lub rozbiórkowych z niską zawartością innego rodzaju materiałów – jak metale, tworzywa sztuczne, ziemia, odpady organiczne, drewno, guma, itp. (odpady te nie mogły stanowić żadnych odpadów budowlanych zanieczyszczonych niebezpiecznymi substancjami nieorganicznymi lub organicznymi, ani żadnych odpadów budowlanych poddanych obróbce, pokrytych lub malowanych materiałami ze znaczną zawartością substancji niebezpiecznych oraz wyłącznie odpadów stanowiących wydobytą w trakcie robót budowlanych niezanieczyszczoną glebę lub ziemię)⁴⁷;
- prowadzenia prac związanych z rekultywacją i transportu odpadów w godzinach 8.00-18.00 od poniedziałku do piątku, zabezpieczenia odpadów przed pyleniem odpowiednimi plandekami podczas ich transportu, planowania ruchu pojazdów ciężarowych transportujących odpady w sposób minimalizujący uciążliwość hałasową oraz zapewniający bezpieczeństwo na drogach⁴⁸.

(akta kontroli str. 1047-1123)

W wydanych decyzjach, zgodnie z wnioskami, uwzględniano rodzaje i ilości odpadów przewidzianych do przetwarzania. W decyzji:

- z 26 maja 2015 r., znak DSR-II-2.7244.17.2015, zezwolono na przetwarzanie 33 rodzajów odpadów o kodach z grupy: 01⁴⁹, ex 02⁵⁰, 10⁵¹, 16⁵², 17⁵³, ex 19⁵⁴ i 20⁵⁵ w ilości 15 397,02 Mg/rok⁵⁶ (dla każdego rodzaju odpadu), przy łącznej ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia w wyrobisku nieprzekraczającej 46 191,06 Mg;
- z 16 kwietnia 2015 r., znak DSR-II-2.7244.131.2014, zezwolono na przetwarzanie jednego rodzaju odpadu o kodzie 17 05 04, w ilości 15 000 Mg/rok, przy łącznej ilości odpadów przewidzianych do umieszczenia w wyrobisku nieprzekraczającej 116 220 Mg;
- z 30 kwietnia 2019 r., znak DSR-II-2.7244.2.2019, zezwolono na przetwarzanie sześciu rodzajów odpadów o kodach: 17 01 01 (1 750 Mg/rok, 3 500 Mg – łącznie), 17 01 02 (225 Mg/rok, 450 Mg – łącznie), ex 17 01 03 (225 Mg/rok, 450 Mg – łącznie), ex 17 01 07 (1 750 Mg/rok, 3 500 Mg – łącznie), 17 05 04 (1 500

⁴⁵ Odpady żwiru lub skruszone skały inne niż wymienione w 01 04 07.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1277, ze zm. Dotyczyło to decyzji z 16 marca 2020 r., znak DSR-II-2.7244.12.2020.

⁴⁷ W decyzji z 16 marca 2020 r., znak DSR-II-2.7244.12.2020, w decyzji z 7 listopada 2019 r., znak DSR-II-2.7244.39.2019, w decyzji z 7 listopada 2019 r., znak DSR-II-2.7244.39.2019.

⁴⁸ W decyzji z 4 września 2017 r., znak DSR-II-2.7244.6.2017.

⁴⁹ 01 01 80, 01 03 81, 01 04 08, 01 04 09, 01 04 12, 01 04 12, 01 04 81.

⁵⁰ ex 02 01 01, ex 02 03 01, ex 02 04 01.

⁵¹ 10 05 80, 10 06 80, 10 09 03, 10 09 06, 10 09 08, 10 09 10, 10 09 12, 10 10 06, 10 10 08, 10 10 10, 10 12 01, 10 12 03, 10 12 06, 10 12 08.

⁵² ex 16 07 99, 16 11 04.

⁵³ 10 01 01, 17 01 02, ex 17 01 03, ex 17 01 07, 17 05 04.

⁵⁴ ex 19 12 09.

⁵⁵ 20 02 02.

⁵⁶ Decyzją z 23 czerwca 2017 r., znak DSR-II-2.7244.3.2017 zwiększono tę ilość dla każdego odpadu do 23 249,67 Mg/rok, z zastrzeżeniem, że wszystkie rodzaje odpadów mogą być przetworzone w ilości nie większej niż 23 249,67 Mg/rok.

Mg/rok, 3 000 Mg – łącznie), 20 02 02 (2 200 Mg/rok, 4 400 Mg – łącznie), przy łącznej ilości odpadów przewidzianych do umieszczenia w wyrobisku nieprzekraczającej 15 300 Mg (7 650 Mg/rok);

- z 30 czerwca 2016 r., znak DSR-II-2.7244.3.2016, zgodnie ze zmodyfikowanym w toku postępowania żądaniem wniosku, zezwolono na przetwarzanie dwóch rodzajów odpadów o kodach: 17 05 04 (12 500 Mg/rok) oraz 20 02 02 (7 500 Mg/rok).
- z 30 maja 2018 r., znak DSR-II-2.7244.4.2018, zezwolono na przetwarzanie 14 rodzajów odpadów o kodach z grup: 01⁵⁷, ex 02⁵⁸, 10⁵⁹, 16⁶⁰, 17⁶¹ oraz 20⁶², przy maksymalnej ilości odpadów przewidzianych do umieszczenia w wyrobisku nieprzekraczającej 230 000 Mg/rok i pojemności terenu niekorzystnie przekształconego, przeznaczonego do rekultywacji na poziomie 1 598 855,333 Mg;
- z 29 lutego 2016 r., znak DSR-II-2.7244.5.2016, zezwolono na przetwarzanie jednego rodzaju odpadu o kodzie 17 04 05 ilości 584 200 Mg w ciągu roku;
- z 4 września 2017 r., znak DSR-II-2.7244.6.2017, zezwolono na przetwarzanie dwóch rodzajów odpadów o kodach: ex 17 01 07 (101 452 Mg/rok) oraz 17 05 04 (138 738 Mg/rok), przy maksymalnej ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia w wyrobisku nieprzekraczającej 138 738 Mg/rok;
- z 6 sierpnia 2020 r., znak DSR-II-2.7244.6.2020, zezwolono na przetwarzanie ośmiu rodzajów odpadów z grup o kodach: 10⁶³, 16⁶⁴ i 17⁶⁵, przy maksymalnej ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia w ciągu roku nieprzekraczającej 24 032 Mg oraz łącznej ilości odpadów przewidzianych do wypełnienia wyrobiska nieprzekraczającej 204 872,40 Mg;
- 25 czerwca 2018 r., znak DSR-II-2.7244.11.2018, zezwolono na przetwarzanie jednego rodzaju odpadu o kodzie 17 05 04 w ilości 50 000 Mg/rok;
- z 16 marca 2020 r., znak DSR-II-2.7244.12.2020, zezwolono na przetwarzanie pięciu rodzajów odpadów o kodach: 01 04 08 (50 000 Mg/rok), 17 01 01 (50 000 Mg/rok), 17 01 02 (50 000 Mg/rok), ex 17 01 07 (50 000 Mg/rok), 17 05 04 (50 000 Mg/rok) przy maksymalnej łącznej ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia w wyrobisku nieprzekraczającej 50 000 Mg.

Wszystkie wydane decyzje zgodne były z żądaniami wniosków, w szczególności w zakresie: oznaczenia miejsca prowadzenia działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów (w tym wskazaniu numerów ewidencyjnych działek, na których zlokalizowane było wyrobisko), rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania i ich ilości, a także metod ich przetwarzania i opisu procesu technologicznego.

(akta kontroli str. 873-894, 1047-1123)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach (decyzja z 21 lutego 2020 r., znak DSR-II-2.7244.15.2020)⁶⁶. Decyzja ta dotyczyła

⁵⁷ 01 04 09 (5 000 Mg/rok)

⁵⁸ Ex 02 03 01 (100 Mg/rok)

⁵⁹ 10 09 03 (100 Mg/rok), 10 09 06 (100 Mg/rok), 10 09 08 (1 000 Mg/rok), 10 10 06 (50 Mg/rok), 10 10 08 (2 000 Mg/rok)

⁶⁰ 16 11 04 (150 Mg/rok)

⁶¹ 17 01 01 (1 000 Mg/rok), 17 01 02 (1 000 Mg/rok), ex 17 01 07 (1 000 Mg/rok), 17 05 04 (216 500 Mg/rok), 17 05 08 (1 000 Mg/rok)

⁶² 20 02 02 (1 000 Mg/rok)

⁶³ 10 09 03 (1 000 Mg/rok), 10 09 06 (500 Mg/rok), 10 09 08 (15 032 Mg/rok), 10 09 10 (6 000 Mg/rok)

⁶⁴ 16 01 14 (500 Mg/rok)

⁶⁵ 17 01 01 (400 Mg/rok), 17 01 02 (200 Mg/rok), 17 05 04 (400 Mg/rok)

⁶⁶ Dotyczyło to zezwolenia nr DSR-II-2.7244.13.2016 z 19 września 2016 r. wydanego do 19 maja 2020 r.

zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji wyrobiska poeksploatacyjnego odkrywkowej kopalni surowca ceramicznego. Marszałek o wydaniu ww. decyzji powiadomił: WIOŚ w Poznaniu, Wójta Gminy Nowe Miasto Nad Wartą, a także Starostę Średzkiego.

Pismem z 16 stycznia 2020 r. wezwano posiadacza odpadów do usunięcia w terminie 14 dni naruszeń polegających na zdeponowaniu w wyrobisku odpadów nieprzewidzianych do przetwarzania oraz do przystąpienia do rekultywacji bez osuszania terenu zawodnionego. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że z informacji przekazanych przez WIOŚ wynikało, iż mimo wezwania posiadacz odpadów nadal naruszał przepisy. Podstawą cofnięcia zezwolenia bez odszkodowania w tej sprawie było przede wszystkim przetwarzanie odpadów o charakterze komunalnym w wyrobisku.

W wyniku wniesionego odwołania, przedmiotowa decyzja została uchylona w całości przez Ministra Klimatu, a postępowanie pierwszoinstancyjne zostało umorzone. Minister, jako organ drugiej instancji, wskazał, że postępowanie dotyczące cofnięcia zezwolenia, które wygasło z mocy prawa na skutek upływu terminu, na jaki zostało wydane, stało się bezprzedmiotowe, ponieważ przestały istnieć materialnoprawne podstawy do władczej ingerencji organu administracyjnego w sytuację prawną podmiotu.

(akta kontroli str. 906, 907-909, 948-949, 952-957, 970-971)

W latach 2016-2021 (I kw.) wydano jeszcze jedną decyzję cofającą zezwolenie na przetwarzanie odpadów, stanowiące odzysk polegający na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, w trybie art. 21 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁶⁷ (decyzja z 24 kwietnia 2020 r., znak DSR-II-2.7244.3.2020). Przyczyną cofnięcia zezwolenia bez odszkodowania było niezłożenie przez przedsiębiorcę wniosku o wydanie postanowienia określającego formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń

(akta kontroli str. 3240-3251)

Zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy o odpadach, zamieszczono w BDO kopie wszystkich ostatecznych decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji⁶⁸.

(akta kontroli str. 1188-1278)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W jednej z dziesięciu spraw objętych badaniem⁶⁹ nie w pełni rzetelnie przeanalizowano dokumentację dołączoną do wniosku, w efekcie czego, jakkolwiek wezwano wnioskodawcę w trybie art. 50 Kpa do złożenia pisemnych wyjaśnień dotyczących braków merytorycznych wniosku, to jednak wezwanie to nie dotyczyło kwestii istotnych wątpliwości co do posiadania przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości ujętej we wniosku, na której miały być magazynowane odpady przeznaczone do odzysku. Do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów do rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych z 21 marca 2017 r. wnioskodawca załączył sporządzoną w formie pisemnej umowę dzierżawy

⁶⁷ Dz. U. poz. 1579, ze zm., dalej ustawa zmieniająca ucpg.

⁶⁸ Dotyczy wszystkich decyzji objętych próbą 10 spraw wymienionych w punkcie 1.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁹ DSR-II.7244.6.2017.

z 30 kwietnia 2013 r.⁷⁰, na podstawie której wydierżawiający oddali wnioskodawcy nieruchomość w dzierżawę na czas nieokreślony, przy czym w § 3 umowy strony wskazały, że przeznaczeniem przedmiotu dzierżawy jest pozyskiwanie kruszyw i kopalin - a nie ww. rekultywacja terenów niekorzystnie przekształconych czy też magazynowanie odpadów przeznaczonych do odzysku. W myśl art. 42 ust. 2 pkt 4 i 5 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o odpadach, zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na wniosek posiadacza odpadów, przy czym wniosek ten powinien zawierać m.in. oznaczenie miejsca przetwarzania odpadów, wskazanie miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów, a magazynowanie odpadów odbywa się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny⁷¹. W ww. sytuacji w Departamencie nie podjęto działań aby wyjaśnić niniejszą rozbieżność – i to w sytuacji gdy jednocześnie nie dysponowano innymi dokumentami potwierdzającymi prawo własności wydierżawiających oraz tytuł prawny dzierżawcy do dysponowania nieruchomością na cele wskazane we wniosku o wydanie przedmiotowego zezwolenia.

(akta kontroli str. 733-736, 887-888, 3212-3213, 3238)

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła m.in., że wnioskodawca przedłożył dokument potwierdzający posiadanie tytułu prawnego do miejsca magazynowania odpadów w postaci umowy dzierżawy i nie weryfikowano, czy wydierżawiający jest właścicielem wydierżawianego terenu, gdyż wynikało to z treści umowy. Dodała, że organ administracji publicznej nie jest władny weryfikować postanowień zawartych w dokumentach o charakterze cywilnoprawnym, sporządzonych w formie oraz o treści wynikających z przepisów prawa, np. aktów notarialnych dotyczących sprzedaży nieruchomości lub dzierżawy nieruchomości. Odpowiedzialność za prawidłowe sporządzenie ww. dokumentów spoczywa bowiem na notariuszach.

Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego wyjaśnił z kolei, że przedłożoną umowę dzierżawy uznano za dokument w wystarczający sposób potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do nieruchomości, mimo cytowanych postanowień, kierując się nie literalnym brzmieniem umowy, ale społeczno-gospodarczym przeznaczeniem podjętej czynności prawnej. Powinnością podmiotu prowadzącego działalność polegającą na wydobywaniu kopaliny jest bowiem wywiązanie się z obowiązków dotyczących ochrony środowiska i likwidacji zakładu górniczego, a więc także rekultywacji terenu niekorzystnie przekształconego jakim niewątpliwie jest wyrobisko poeksploatacyjne. Dodał, że umowa została zawarta na czas nieoznaczony, a nie tylko na czas obowiązywania koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża. Przytoczone okoliczności uzasadniają tezę, że mimo braku wyraźnego wyartykułowania w treści przedmiotowej umowy, wolą jej stron było umożliwienie koncesjonariuszowi (dzierżawcy) nie tylko prowadzenie działalności wydobywczej, ale także wywiązanie się z obowiązków związanych z likwidacją zakładu górniczego oraz rekultywacji wyrobiska. Marszałek podkreślił, że właściciele wydierżawionej nieruchomości mieli status stron postępowania w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zatem w jego toku mogli wnosić uwagi lub zastrzeżenia, w szczególności co do omawianej kwestii. Strony nie skorzystały z tej możliwości, co pośrednio wskazuje na słuszność ww. tezy.

(akta kontroli str. 3212-3213, 3238)

⁷⁰ Wraz z aneksem z 1 lipca 2015 r.

⁷¹ Art. 42 ust. 4a pkt 2 ustawy o odpadach - zgodnie z którym do wniosku o zezwolenie m.in. na przetwarzanie odpadów przez wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych, posiadacz odpadów dołącza dokument potwierdzający prawo własności, prawo użytkowania wieczystego, prawo użytkowania albo umowę dzierżawy nieruchomości, o której mowa w art. 41b ust. 1 - wszedł w życie 5 września 2018 r.

NIK wskazuje, że nietrafne jest odwoływanie się do odpowiedzialności notariusza za prawidłowe sporządzenie ww. umowy, albowiem – jak wyżej zasygnalizowano – nie została ona sporządzona w formie aktu notarialnego. Niezależnie od tego, skoro wolą ustawodawcy magazynowanie odpadów odbywa się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma mieć tytuł prawny, to weryfikacja dokumentów dołączonych do wniosków, w świetle treści wcześniej przywołanych przepisów nie może od tej kwestii abstrahować. Niezasadne jest również odwoływanie się do domniemanej woli stron wbrew literalnej treści umowy, niebudzącej wątpliwości interpretacyjnych - „Przeznaczeniem przedmiotu dzierżawy jest pozyskiwanie kruszyw i kopalin” (§ 3 zdanie pierwsze). Wprost jednocześnie w umowie zastrzeżono, że „Przeznaczenie przedmiotu dzierżawy może zostać zmienione wyłącznie za pisemną zgodą wydierżawiających.” (§ 3 zdanie drugie) – której to zgody do wniosku nie załączono. Dodać należy, że takowej zmiany nie zawarto również w treści aneksu z 1 lipca 2015 r.⁷² – czemu nic nie stało na przeszkodzie, gdyby strony miały rzeczywiście taką wolę. Odnosnie do kwestii nieskorzystania przez wydierżawiających z możliwości wnoszenia uwag lub zastrzeżeń w toku sprawy, to nie stanowi ono potwierdzenia rzetelności uprzednio podjętych w Urzędzie działań. To, że akurat w tej sprawie przedmiotowe zaniechanie ostateczne nie wygenerowało negatywnych skutków nierzetelnego potwierdzenia przedmiotowego tytułu prawnego, nie oznacza iż nie istniało takie ryzyko, ani też tego, że w podobnych sprawach skutki takie nie wystąpią.

(akta kontroli str. 733-736)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych. Weryfikowano złożone wnioski pod względem formalnym i merytorycznym oraz zasięgano wymaganych informacji od organów wykonawczych gmin. W jednym przypadku jednak nie w pełni rzetelnie przeanalizowano dokumentację dołączoną do wniosku, pod kątem posiadania przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości. Z uwagi na brak powszechnie obowiązujących przepisów, akceptowano zaświadczenia o niekaralności wydane niemal pół roku przed złożeniem wniosku, co łączyło się z ryzykiem w zakresie aktualności potwierdzanego przez nie stanu. W decyzjach ustalano warunki prowadzenia ww. działalności, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz dotyczące zachowania wymagań ochrony życia i zdrowia ludzi lub środowiska. Określano formę i wysokość zabezpieczeń roszczeń mających umożliwić pokrycie kosztów wykonania zastępczego, jednak nie korzystano z możliwości modyfikowania propozycji wnioskodawców, mimo zróżnicowanego zakresu odpowiedzialności podmiotów udzielających poszczególne zabezpieczenia.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, w Departamencie nie zaplanowano kontroli dotyczących sprawdzenia prawidłowości wykonania decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. W zakresie zgodności prowadzenia działalności z warunkami określonymi w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji gruntów, w latach 2016-2018

⁷² Dotyczył on jedynie kwestii podziału nieruchomości.

przeprowadzono 23 kontrole (dwie w 2016 r., 14 w 2017 i siedem w 2018)⁷³. Z tej liczby cztery kontrole przeprowadzone zostały w jednym podmiocie⁷⁴. Czternaście kontroli zakończyło się sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego, w dziewięciu z nich stwierdzono nieprawidłowości. W wyniku ustaleń dwóch kontroli wystosowano do podmiotu objętego zezwoleniem wezwanie do zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach.

W roku 2019 i 2020 nie przeprowadzono żadnych postępowań kontrolnych w zakresie zgodności prowadzenia działalności z warunkami określonymi w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji gruntów⁷⁵.

(akta kontroli str. 919-921, 1553-1901, 1902-2303)

Do analizy wybrano dziesięć postępowań⁷⁶, w których przeprowadzono kontrole doraźne u podmiotów przetwarzających odpady na podstawie udzielonego zezwolenia. Podjęcie czynności w czterech sprawach uzasadnione było:

- przekazaną przez WIOŚ informacją (kopia protokołu kontroli z 27 czerwca 2018 r.), że podmiot poddał odzyskowi odpady, które nie były objęte decyzją zezwalającą na przetwarzanie odpadów⁷⁷,
- przekazaną przez Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska prośbą (pismo z 3 lipca 2017 r.) o przeprowadzenie kontroli, z uwagi na sygnały o niepokojącym sposobie prowadzenia rekultywacji wyrobiska, które może naruszać warunki zezwolenia na przetwarzanie odpadów⁷⁸,
- sprawdzeniem usunięcia naruszeń wskazanych w wezwaniu wystosowanym do posiadacza odpadów w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach (w dwóch sprawach)⁷⁹.

We wszystkich sprawach włączonych do próby kontrolowane podmioty informowane były o przeprowadzeniu kontroli, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸⁰ oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców⁸¹.

(akta kontroli str. 952-957, 1479-1502)

2.2. W sześciu sprawach⁸², w wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Urzędu, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji warunków decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów oraz przestrzegania przepisów dotyczących działalności objętej zezwoleniem⁸³. I tak, w ramach kontroli dotyczącej decyzji:

- z 26 stycznia 2016 r., znak DSR-II-2.7244.63.2015⁸⁴, stwierdzono prowadzenie ewidencji odpadów jedynie w oparciu o karty przekazania odpadów oraz

⁷³ W latach 2016 – 2020 w DŚ przeprowadzono łącznie 246 kontroli doraźnych (57 w 2016 r., 85 w 2017 r., 61 w 2018 r., 30 w 2019 r., 13 w 2020 r.).

⁷⁴ Kontrole przeprowadzono 14 października 2016 r. (DSR-II-2.1710.14.2016), 7 kwietnia 2017 r. (DSR-II-2.1710.3.2017), 26 kwietnia 2017 r. (DSR-II-2.1710.4.2016), 7 sierpnia 2018 r. – 10 sierpnia 2018 r. (DSR-II-2.1710.13.2018). W żadnej z tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, ani nie wydano zaleceń.

⁷⁵ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁷⁶ DSR-II-2.1710.25.2017, 2. DSR-II-2.1710.3.2018, DSR-II-2.1710.13.2018, DSR-II-2.1710.19.2017, DSR-II-2.1710.22.2017, DSR-II-2.1710.26.2017, DSR-II-2.1710.1.2018, DSR-II-2.1710.9.2018 DSR-II-2.1710.12.2018, DSR-II-2.1710.13.2017.

⁷⁷ Dotyczyło decyzji z 8 grudnia 2015 r., znak DSR-II-2.7244.82.2015 (kontrolę UMWW przeprowadzono w dniach 17-24 sierpnia 2018 r.).

⁷⁸ Dotyczyło decyzji z 4 listopada 2014 r., DSR-II-2.7244.75.2014 (kontrolę UMWW przeprowadzono 1 grudnia 2017 r.).

⁷⁹ Dotyczyło decyzji z 25 lutego 2015 r., znak DSR-II-2.7244.62.2015 oraz decyzji z 17 maja 2016 r., DSR-II-2.7244.12.2015.

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm., dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.

⁸¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, dalej: Prawo przedsiębiorców.

⁸² Spośród dziesięciu spraw objętych szczegółową analizą (zob. pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

⁸³ Każdorazowo sporządzono protokół kontroli i wystąpienie pokontrolne.

⁸⁴ Kontrola, znak DSR-II-2.1710.25.2017.

nieprowadzenie kart ewidencji przyjętych odpadów w 2017 r. Do rekultywacji wyrobiska wykorzystywano odpady o kodach: ex 01 04 12, 17 01 01, 17 01 02, ex 17 01 07, 20 02 02.

- z 9 grudnia 2015 r., znak DSR-II-2.7244.77.2015⁸⁵, stwierdzono składowanie odpadów o kodach: 17 01 01, 17 05 04 oraz 17 01 07 poza wyrobiskiem (zgodnie z decyzją ww. odpady powinny być bezpośrednio umieszczane na dnie wyrobiska), nieprzekazanie organowi „Zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów” za rok 2016, nierzetelne prowadzenie ewidencji odpadów (stosowanie nieaktualnych wzorów dokumentów, nieprawidłowe oznaczenia nazw odpadów, brak podpisów potwierdzających przekazanie, transport i przyjęcie odpadu o kodzie 17 01 07, błędne oznaczanie przetwarzającego jako wytwórcy odpadów). Do rekultywacji wyrobiska wykorzystywano odpady o kodach: 17 05 04 i 17 01 01. Do podmiotu wystosowano wezwanie w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach;
- z 11 sierpnia 2016 r., znak DSR-II-2.7244.19.2016⁸⁶, stwierdzono przekroczenia ilości odpadów dopuszczonej do przetwarzania w wyrobisku w ciągu roku. W 2017 roku podmiot przyjął 27 503 Mg odpadów o kodzie 17 05 04 (rodzaj odpadów zgodny z zezwoleniem), tj. o 15 503 Mg więcej, niż dopuszczono w zezwoleniu. Do podmiotu wystosowano wezwanie w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach;
- z 26 maja 2015 r., znak DSR-II-2.7244.17.2015 , stwierdzono tymczasowe składowanie odpadów w nieuporządkowanych przyzmach, podczas gdy zgodnie z decyzją odpady przewidziane do wypełnienia wyrobiska powinny być transportowane do miejsca ich bezpośredniego wykorzystania. Do rekultywacji wykorzystano odpady o kodach: 19 12 09, ex 02 03 01, 17 05 04;
- z 17 maja 2016 r., znak DSR-II-2.7244.12.2015⁸⁷, stwierdzono brak oznaczenia imienia i nazwiska osoby sporządzającej wpisy na kartach ewidencji odpadów. Do rekultywacji wykorzystano odpady o kodach: 10 09 08, 10 09 10, 10 09 06.

(akta kontroli str. 895-901, 919-921, 948-949)

Marszałek nie informował innych organów i instytucji o nieprawidłowościach stwierdzonych w wyniku ww. kontroli. W żadnej z tych spraw nie korzystano z możliwości poboru prób odpadów wykorzystywanych do rekultywacji w celu ustalenia ich zgodności z odpadami wykazanymi w zezwoleniu na przetwarzanie, ani nie zasięgano pomocy rzeczoznawców, specjalistów, czy też innych organów kontrolnych. Zastępca Dyrektora DŚ wyjaśniła, że w żadnym z ww. postępowań nie zaistniała taka potrzeba. Wskazała również, że to WIOŚ jest wyspecjalizowanym i odpowiednio wyposażonym inspekcyjnym organem ochrony środowiska. Współdziałanie z WIOŚ odbywa się w uzasadnionych przypadkach i w miarę zaistnienia takiej potrzeby. Wykorzystywanie specjalistycznego sprzętu nie jest wymogiem wskazanym w przepisach prawa, a nadto wiązałoby się z zaangażowaniem środków pieniężnych, którymi Marszałek nie dysponuje, w ramach realizacji zadań z zakresu administracji rządowej.

(akta kontroli str. 895-901)

W trzech sprawach⁸⁸, w wystąpieniu pokontrolnym zwrócono się do kontrolowanych podmiotów o przekazanie, w terminie 14 dni, informacji o sposobie wykorzystania

⁸⁵ Kontrola, znak DSR-II-2.1710.3.2019.

⁸⁶ Kontrola, znak DSR-II-2.1720.26.2017.

⁸⁷ Kontrola, znak DSR-II-2.1710.1.2018.

⁸⁸ DSR-II-2.1710.25.2017, DSR-II-2.1710.3.2018, DSR-II-2.1710.1.2018.

uwag i wykonaniu zaleceń pokontrolnych, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń lub przyczynach niepodjęcia takich działań. W każdym z ww. przypadków uznano, że przedstawione przez podmiot wyjaśnienia dotyczące podjętych działań były wystarczające i zakończono postępowanie pokontrolne. W pięciu sprawach⁸⁹ nie wydano zaleceń pokontrolnych z uwagi na brak stwierdzonych nieprawidłowości, ani nie oczekiwano odpowiedzi od kontrolowanego⁹⁰. W dwóch sprawach⁹¹ wezwano skontrolowane podmioty, w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, do zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości, i w obu przyjęto przedstawione przez kontrolowanych wyjaśnienia i dokumenty potwierdzające usunięcie naruszeń. Nie przeprowadzono w późniejszym czasie kontroli sprawdzających.

(akta kontroli str. 895-901, 907-909, 919-921)

2.3. W trakcie kontroli, NIK zwróciła się do Marszałka, w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, o przeprowadzenie kontroli w zakresie zgodności prowadzenia działalności przetwarzania odpadów z warunkami wydanej decyzji w czterech wybranych sprawach. W dwóch sprawach⁹² czynności kontrolne pracowników UMWW poddane zostały oględzinom⁹³. Podczas obu kontroli przedstawiciele kontrolowanych podmiotów przekazali pracownikom Urzędu dokumenty potwierdzające: tytuł prawny do nieruchomości (wypis z księgi wieczystej oraz wykaz właścicieli władających), na której, zgodnie z zezwoleniem miało być prowadzone przetwarzanie odpadów, decyzje regulujące stan formalno-prawny prowadzonej działalności (decyzje Marszałka oraz decyzje starostów ustalające kierunek rekultywacji), wydruki z rejestrów CEIDG i KRS, oświadczenia o rodzaju wykorzystywanych odpadów do rekultywacji wyrobiska, karty ewidencji odpadów oraz potwierdzenia przekazania Marszałkowi sprawozdania o gospodarowaniu odpadami. Następnie, kontrolujący dokonali oględzin wyrobisk. Kontrolujący w obu przypadkach pobierali od przedstawiciela podmiotu prowadzącego działalność informacje o: pochodzeniu odpadów, transporcie ostatniej partii odpadów zdeponowanych w wyrobisku oraz zaawansowaniu procesu rekultywacji⁹⁴. W trakcie oględzin pracownicy Urzędu nie dokonywali sprawdzeń grubości warstwy powierzchniowej, ani innych pomiarów, ze względu na brak możliwości technicznych. Kontrolujący wykonywali również dokumentację fotograficzną. Na ich prośbę przedstawiciel przedsiębiorcy wskazał przebieg granicy działek, w ramach których znajdowało się wyrobisko. Po zakończeniu oględzin dokonano spisania protokołu z czynności kontrolnych, który został odczytany przedstawicielowi przedsiębiorcy i podpisany.

(akta kontroli str. 236-485)

Czynności kontrolne przeprowadzili pracownicy Wydziału Gospodarki Odpadami w Departamencie, posiadający wyższe, kierunkowe wykształcenie oraz znaczny

⁸⁹ DSR-II-2.1710.9.2018, DSR-II-2.1710.12.2018, DSR-II-2.1710.13.2017, DSR-II-2.1710.13.2018, DSR-II-2.1710.22.2017.

⁹⁰ W jednej sprawie, DSR-II-2.1710.3.2017, w wystąpieniu pokontrolnym organ wskazał, że mimo stwierdzonych nieprawidłowości kontrolowany podjął stosowne kroki i wyeliminował nieprawidłowości w toku kontroli. Z uwagi na przyjęte wyjaśnienia i brak innych nieprawidłowości, nie wydano zaleceń pokontrolnych oraz nie oczekiwano odpowiedzi na to wystąpienie pokontrolne.

⁹¹ DSR-II-2.1710.26.2017, DSR-II-2.1710.19.2017.

⁹² DSR-II-2.7244.44.2020 i DSR-II-2.7244.2.2019.

⁹³ Z uwagi na termin zakończenia kontroli NIK, kontrolerzy NIK przeprowadzili oględziny czynności upoważnionych pracowników UMWW jedynie w dwóch kontrolach. Do czasu zakończenia kontroli NIK zlecone kontrole nie zostały zakończone.

⁹⁴ W sprawie DSR-II-2.7244.2.2019 rekultywacja wyrobiska została zakończona, natomiast w sprawie DSR-II-2.7244.44.2020 była na początkowym etapie.

staż pracy w Urzędzie, zatrudnieni na stanowiskach inspektora⁹⁵, głównego specjalisty⁹⁶ oraz naczelnik⁹⁷ tego wydziału.

(akta kontroli str. 237-242, 301-307, 906)

W latach 2016-2021 (I kwartał) czynności kontrolne⁹⁸ wykonywali pracownicy Departamentu, posiadający upoważnienie wydane przez Marszałka. Upoważnienia zawierały wszystkie elementy, wymagane art. 79a ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 49 ust. 7 Prawa przedsiębiorców:

(akta kontroli str. 1479-1502)

Dyrektor DŚ przekazywała do Departamentu Kontroli UMWW corocznie informacje dotyczące sprawozdania z wykonania planu kontroli za dany rok, przedstawiając, m.in.: wykaz liczby przeprowadzonych kontroli oraz podmiotów kontrolowanych i zakresu kontroli, liczbę wydanych wystąpień pokontrolnych wraz z wykazem adresatów i stwierdzonych nieprawidłowości, a także wykaz szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy departamentu przeprowadzający kontrole w danym roku. Tematyka szkoleń była zróżnicowana i dotyczyła, m.in. obowiązków sprawozdawczych w zakresie gospodarowania odpadami, przepisów Kpa, zmian prawnych w ustawie o odpadach i prawie ochrony środowiska⁹⁹, interpretacji i praktycznego stosowania przepisów z zakresu gospodarki odpadami, obsługi i funkcjonowania systemu BDO, usuwania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W 2017 r. pracownicy DŚ uczestniczyli w 22 szkoleniach, w 2018 – w 23, w 2019 – w 19, a w 2020 – w 14.

(akta kontroli str. 906, 1594, 1639-1642, 1718-1720, 1803-1805)

2.4. W okresie objętym kontrolą w Departamencie weryfikowano informacje zawarte w rocznych sprawozdaniach o gospodarowaniu odpadami, składanych przez podmioty prowadzące działalność na podstawie zezwoleń na przetwarzanie odpadów. W roku 2016 sprawozdania złożyło 27 podmiotów, w 2017 r. - 26, w 2018 – 38, w 2019 – 34, a w roku 2020 - 33. Liczba podmiotów posiadających decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów, których okres obowiązywania nie minął¹⁰⁰, wynosiła w latach: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, odpowiednio: 76, 85, 86, 88 i 77.

Dyrektor DSI¹⁰¹ podała, że w latach 2016-2018 do Urzędu wpływało corocznie około 15 000 sprawozdań, natomiast w systemie BDO, na dzień 9 lipca 2021 r., zarejestrowanych było 60 930 podmiotów, z których 33 693 to podmioty wytwarzające i przetwarzające odpady.

(akta kontroli str. 1126-1127, 1297-1435)

W wyniku przeprowadzonej przez NIK analizy dziesięciu wybranych sprawozdań¹⁰² złożonych w latach 2016-2020 stwierdzono, że sprawozdania składane były terminowo, a wskazane w nich rodzaje odpadów (kody) i ilości przetwarzanych

⁹⁵ Uniwersytet A. Mickiewicza w Poznaniu i Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu na kierunku Gospodarka przestrzenna oraz na drugim z nich na kierunku Ochrona środowiska, pięć lat stażu pracy w UMWW.

⁹⁶ Politechnika Poznańska, Wydział: Technologia Chemiczna, Kierunek: Ochrona Środowiska, Specjalność: Ekotechnologia oraz Studium Pedagogiczne na Politechnice Poznańskiej, 12 lat stażu pracy w UMWW.

⁹⁷ Uniwersytet A. Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych, kierunek – Geografia, specjalizacja - Kształtowanie i Ochrona Środowiska, ponadto studia podyplomowe: na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu w zakresie zarządzania projektem UE, Prawo Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, menedżerskie na Wydziale Finansów i Bankowości w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu, 22 lata stażu pracy w UMWW.

⁹⁸ W sprawach objętych próbą, o której mowa w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z. 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: Poś).

¹⁰⁰ Według stanu na koniec roku.

¹⁰¹ Jak to wcześniej wskazano, w dniu 14 maja 2021 r. Departament Korzystania i Informacji o Środowisku został organizacyjnie wyodrębniony z Departamentu Środowiska.

¹⁰² Do próby wybrano sprawozdania pochodzące od siedmiu podmiotów (w tym cztery sprawozdania od jednego podmiotu za cztery kolejne lata).

odpadów były zgodne z warunkami określonymi w decyzji zezwalającej na ich przetwarzanie. Rzetelnie i terminowo weryfikowano złożone sprawozdania. W wyniku weryfikacji ww. sprawozdań nie stwierdzono przypadków przekroczenia limitu ilości odpadów określonych w zezwoleniu, ani przetwarzania odpadów o innych kodach niż objęte decyzją. W DŚ dysponowano decyzjami zezwalającymi na przetwarzanie odpadów. Na sprawozdaniach złożonych za lata 2016-2018 (w formie papierowej) znajdowały się podpisy pracowników UMWW wraz podaniem stanowiska służbowego i wskazaniem daty dziennej. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor DSI potwierdzały one przeprowadzoną weryfikację i zaakceptowanie danych wpisanych do Wojewódzkiego systemu odpadowego. Przeprowadzenie weryfikacji w BDO potwierdzano poprzez „zatwierdzenie” sprawozdania w systemie. W UMWW nie prowadzono dodatkowego rejestru związanego z analizą sprawozdań.

(akta kontroli str. 1136-1187, 1279-1435)

W okresie objętym kontrolą skierowano jedno wezwanie¹⁰³ do podmiotu w celu złożenia korekty zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów za rok 2016. W tym samym piśmie wezwano podmiot do przedłożenia przedmiotowego zestawienia za rok 2017. W czterech przypadkach wezwanie złożone zostało w wyniku działań podjętych w Urzędzie¹⁰⁴.

Dyrektor DSI wskazała, że w latach 2019-2020 zdarzały się przypadki składania sprawozdań w formie papierowej, tj. z pominięciem systemu BDO. W takich wypadkach wzywano podmiot do uzupełnienia braków formalnych poprzez złożenie sprawozdania w formie elektronicznej. Dyrektor dodała, że w przypadku podmiotów prowadzących działalność w ramach przetwarzania odpadów poza instalacjami brak złożonego sprawozdania nie świadczy o tym, że podmiot był zobowiązany do jego złożenia. Jeżeli bowiem w danym roku przedsiębiorca nie przetwarzał odpadów to był zwolniony z obowiązku złożenia sprawozdania w tym zakresie za dany rok.

(akta kontroli str. 1126-1127)

2.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi, w rozumieniu przepisów działu VIII Kpa, dotyczące przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów. Do UMWW wpłynęło natomiast w tym okresie 25 pism informujących o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów, którym uprzednio udzielono przedmiotowych zezwoleń. Jeżeli tego rodzaju pisma wpłynęły w toku prowadzonego postępowania o wydanie lub zmianę zezwolenia, dołączane były do sprawy. W poddanej analizie próbie dziesięciu takich pism ustalono, że:

- pismem z 22 grudnia 2020 r.¹⁰⁵ Burmistrz Gminy Stęszew poinformował Marszałka o otrzymanym telefonicznie zgłoszeniu, w którym wskazywano, że wyrobisko poeksploatacyjne „RYBOJEDZKO KR VIII” zasypywane jest odpadami. Burmistrz wskazał, że pracownicy urzędu ww. gminy przeprowadzili lustrację, w wyniku której stwierdzono, że odpady deponowane w wyrobisku nie przypominały mas ziemnych, o których mowa w udzielonym zezwoleniu. Burmistrz zwrócił się do Marszałka z prośbą o przeprowadzenie pilnej kontroli w zakresie zgodności prowadzonej działalności z udzielonym zezwoleniem. Pismem z 12 stycznia 2021 r. Marszałek przekazał przedmiotowe zgłoszenie do

¹⁰³ DSR-V-2.7245.217.2018.

¹⁰⁴ Np. wezwanie z 1 grudnia 2017 r. (DSR-V-2.7245.677.2017) skierowane zostało do posiadacza odpadów w związku z przekazanymi wynikami kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ.

¹⁰⁵ Wpływ do UMWW nastąpił 29 grudnia 2020 r.

WIOŚ w Poznaniu, z prośbą o podjęcie pilnych działań kontrolnych. W dniu 11 lutego 2021 r. WIOŚ udzielił Marszałkowi informacji o braku negatywnych ustaleń przeprowadzonej kontroli;

- w piśmie z 25 maja 2017 r.¹⁰⁶ Starosta Międzychodzki zawiadomił Marszałka, że do Starostwa wpłynęła skarga mieszkańców wsi Lewice na działalność podmiotu przetwarzającego odpady w ramach rekultywacji wyrobiska po eksploatacji kruszywa naturalnego ze złoża „LEWICE” i przekazał przedmiotową skargę Marszałkowi, jako organowi właściwemu do jej załatwienia. W dniu 30 czerwca 2017 r. Marszałek udzielił odpowiedzi sołtysowi wsi Lewice, ustosunkowując się do zgłoszonych zastrzeżeń i zobowiązując się do podjęcia czynności kontrolnych. W dniu 29 czerwca 2017 r. Marszałek przekazał do WIOŚ w Poznaniu otrzymaną skargę w celu służbowego wykorzystania stosownie do przysługujących kompetencji oraz zwrócił się z prośbą o poinformowanie o ustaleniach przeprowadzonej kontroli. Na podstawie otrzymanych 21 września 2017 r. informacji o wynikach kontroli WIOŚ, Marszałek w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, wezwał przedsiębiorcę objętego zezwoleniem do usunięcia naruszeń warunków decyzji;
- w dniu 5 października 2020 r. do UMWW wpłynęło pismo mieszkańców miejscowości Skrzynki i Niepruszewo, w którym informowali o zakopywaniu odpadów na terenie nielegalnej żwirowni. Marszałek, w dniu 3 listopada 2020 r., przekazał przedmiotowe zawiadomienie do WIOŚ w Poznaniu i zwrócił się z prośbą o pilne podjęcie czynności kontrolnych. Ostatecznie, pismem z 29 kwietnia 2021 r. WIOŚ poinformował Marszałka o braku negatywnych ustaleń kontroli w zakresie objętym zgłoszeniem;
- w dniu 4 września 2020 r. do UMWW wpłynęło anonimowe zawiadomienie¹⁰⁷ o przypadkach nielegalnego deponowania odpadów o właściwościach i kodach nieobjętych decyzją udzielającą zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Natomiast w dniu 10 września 2020 r. Marszałek otrzymał informację od WIOŚ o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie przetwarzania odpadów na terenie rekultywowanego wyrobiska po eksploatacji kruszywa naturalnego „Łomnica II” w gminie Zbąszyń. Na podstawie tych informacji Marszałek pismem z 17 września 2020 r. wezwał podmiot objęty zezwoleniem do usunięcia naruszeń warunków decyzji¹⁰⁸ udzielającej zezwolenia. W sprawie DSR-V.7013.10.2021, Marszałek jeszcze dwukrotnie wzywał podmiot w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach¹⁰⁹;
- pismem z 21 listopada 2017 r. Wójt Gminy Krzykosy przekazał Marszałkowi wyniki kontroli przeprowadzonej przez Okręgowy Urząd Górniczy w Poznaniu dotyczące rekultywowanego wyrobiska po eksploatacji kruszywa naturalnego ze złoża „Kaźmierki PW” oraz „Kaźmierki PW II”, w gminie Krzykosy. W związku z tymi informacjami, Marszałek w dniu 4 grudnia 2017 r. wezwał podmiot objęty zezwoleniem do usunięcia naruszeń¹¹⁰ warunków zezwolenia w terminie 14 dni i przedstawienie stanowiska w sprawie. Marszałek poinformował ww. wójta, że na podstawie otrzymanych wyjaśnień uznał, iż podmiot nie narusza warunków zezwolenia,

¹⁰⁶ Wpływ do UMWW nastąpił 30 maja 2017 r.

¹⁰⁷ Podpisane „Zaniepokojeni mieszkańcy wsi Łomnica i Gminy Zbąszyń”.

¹⁰⁸ W wyniku kontroli WIOŚ na terenie wyrobiska stwierdzono odpady po sortowaniu odpadów komunalnych oraz hałdę, w strukturze której widoczne były odpady po sortowaniu odpadów komunalnych i odpady tworzyw sztucznych, które charakteryzowały się wysokim stężeniem węgla organicznego.

¹⁰⁹ Postępowanie nie zakończyło się do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (26 lipca 2021 r.).

¹¹⁰ Podmiot magazynował na terenie wyrobiska inne odpady (elementy formierskie), których magazynowanie nie było dopuszczone w zezwoleniu.

- do Urzędu w dniu 27 kwietnia 2020 r. wpłynęło pismo Starosty Międzychodzkiego, w którym poinformował, że pracownicy Starostwa zaobserwowali znaczną ilość odpadów na działce, na której prowadzone jest przetwarzanie odpadów na podstawie zezwolenia wydanego przez Marszałka¹¹¹. Na podstawie tych informacji w dniu 27 maja 2020 r. wezwano podmiot prowadzący przetwarzanie odpadów, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, do usunięcia naruszeń,
- pismem z 3 lipca 2017 r. Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska zwrócił się z prośbą o przeprowadzenie wizji terenowej rekultywowanego¹¹² wyrobiska po eksploatacji złoża kruszywa naturalnego. W efekcie wymienionej korespondencji w dniu 1 grudnia 2017 r. pracownicy UMWW przeprowadzili kontrolę doraźną w zakresie zgodności działalności z warunkami wydanej decyzji,
- w piśmie z 31 lipca 2017 r. WIOŚ poinformował Urząd, że przeprowadził kontrolę interwencyjną na terenie wyrobiska objętego wydanym przez Marszałka zezwoleniem na przetwarzanie odpadów¹¹³. Na tej podstawie, pismem z 10 sierpnia 2017 r., wezwano posiadacza odpadów do zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości, a następnie 16 października 2017 r. przeprowadzono kontrolę doraźną w celu sprawdzenia wykonania ww. wezwania,
- na podstawie zawiadomienia od Burmistrza Zbąszynia z 31 maja 2017 r.¹¹⁴, przekazującego informacje od mieszkańców gminy o uciążliwym przetwarzaniu pyłących odpadów, wezwano w dniu 16 czerwca 2017 r. posiadacza odpadów do zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości¹¹⁵ w zakresie przestrzegania warunków wydanego zezwolenia,
- na podstawie pisma z Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Poznania z 11 stycznia 2018 r., że w dniu 25 stycznia 2018 r. wezwano podmiot przetwarzający odpady, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, do usunięcia naruszeń decyzji polegających na przekroczeniu maksymalnej ilości odpadów o kodzie 17 05 04,

(akta kontroli str. 906, 952-957, 979, 2304-3207, 3223-3225)

2.6. Informacje o nieprawidłowościach związanych, m.in. z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji gruntów wpływały do Urzędu w formie ww. zawiadomień, a także przekazywane były przez inne organy: starostów, WIOŚ i organy wykonawcze gmin. W prowadzonych przez pracowników UMWW kontrolach, dotyczących realizacji decyzji udzielających zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, nie brali udziału przedstawiciele innych organów.

(akta kontroli str. 2304-3207)

2.7. W toku prowadzonych postępowań o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych, nie pozyskiwano decyzji starostów w sprawach rekultywacji gruntów, wzywając

¹¹¹ Decyzja z 17 maja 2016 r., znak DSR-II-2.7244.12.2015.

¹¹² Na podstawie decyzji Marszałka z 4 listopada 2014 r., znak DSR-II-2.7244.5.2014.

¹¹³ Decyzja z 25 lutego 2015 r., znak DSR-II-2.7244.138.2014. Nieprawidłowości dotyczyły gospodarowania odpadami niezgodnie z zezwoleniem – przyjmowaniem na teren wyrobiska odpadów pomimo ich wątpliwego składu i właściwości.

¹¹⁴ Wpłynęło do UMWW w dniu 7 czerwca 2017 r.

¹¹⁵ Polegały one na nieprzestrzeganiu dodatkowych warunków zezwolenia, takich jak: konieczności ograniczenia powierzchni przeznaczonej do rekultywacji z wykorzystaniem odpadów z grupy 10, konieczności przykrywania odpadów zawierających frakcje lotne warstwą odpadów gleby i ziemi, tłucznia torowego, itp. (z wykorzystaniem odpadów niezawierających frakcji pylistych) oraz konieczności umieszczania odpadów z grupy 10 z innymi odpadami przeznaczonymi do odzysku w momencie umieszczania odpadów w wyrobisku.

wnioskodawców do przedłożenia kopii takich decyzji, jako merytorycznego uzupełnienia wniosku.

W okresie objętym kontrolą Marszałek otrzymał od WIOŚ trzy informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, które wykazały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania wymagań ochrony środowiska, przy czym skontrolowany podmiot posiadał decyzję zezwalającą na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji terenów niekorzystnie przekształconych, wydaną przez Marszałka¹¹⁶.

(akta kontroli str. 635-731)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2019-2021 (do 31 marca) nie w pełni rzetelnie realizowano obowiązek określony w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹¹⁷, w świetle którego Marszałek sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu. W okresie tym nie przeprowadzono bowiem ani jednej kontroli planowej lub doraźnej dotyczącej prawidłowości wykonania decyzji Marszałka udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów¹¹⁸.

Zastępca Dyrektor DŚ w obszernych wyjaśnieniach podała m.in. że przepisy ustawy o odpadach nie nakładają obowiązku przeprowadzenia kontroli odzysku poza instalacjami i urządzeniami, natomiast nagromadzenie nowych obowiązków scedowanych na marszałków przepisami ustawy zmieniającej ustawę o odpadach oraz ustawy zmieniającej ucpg – w 2018 i w 2019 r. spowodowało znaczny wzrost obowiązków związanych z:

- wprowadzeniem nowych rodzajów decyzji, np. decyzji o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny;
- współdziałaniem z organami, np. WIOŚ, burmistrzami lub prezydentami miast, komendantami powiatowymi (miejskimi) Państwowej Straży Pożarnej;
- rozszerzeniem kompetencji w stosunku do wydawania zezwoleń na zbieranie odpadów, w tym przejęcia kompetencji od starostów;
- rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem decyzji w sprawach dostosowania posiadanych pozwoleń oraz zezwoleń do wymogów znowelizowanej ustawy o odpadach.

Dodała, że niezależnie od ww. okoliczności, w 2019 r. i w I kw. 2020 r. nie zaistniała potrzeba przeprowadzania kontroli doraźnych, natomiast od marca 2020 r. wpływ na daną sytuację miały również ograniczenia pandemiczne.

NIK wskazuje, że obowiązek przeprowadzania ww. kontroli wynika z wyżej przywołanego przepisu Poś. Jakkolwiek przepis ten nie określa częstotliwości prowadzenia kontroli, to nie można zaakceptować sytuacji - i to nawet przy uwzględnieniu zwiększenia zakresu obowiązków wynikającego z okoliczności przywołanych w wyjaśnieniach - w której przez ponad dwa lata UMWW nie przeprowadza ani jednej kontroli w zakresie prawidłowości wydanych przez Marszałka przedmiotowych decyzji, z których 88 obowiązywało w 2019 r., 77 w 2020 r., a 76 w pierwszym kwartale 2021 r. Ponadto, w latach 2016-2018 na 23 kontrole doraźne, w aż dziewięciu ujawniono nieprawidłowości. Nie można też tracić z pola widzenia, że potencjalne nieprawidłowości w realizowaniu ww. decyzji, z uwagi na samą istotę działalności jakiej dotyczyły, mogły się wiązać z istotnym

¹¹⁶ DSR-II-2.7013.94.2017, DSR-II-2.7013.140.2017, DSR-II-2.7013.163.2020.

¹¹⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: Poś.

¹¹⁸ Żadnej też takiej kontroli nie ujęto w planach kontroli na ww. lata.

zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Nie negując utrudnień związanych z pandemią COVID-19, wskazać z kolei należy, że w listopadzie 2020 r. zmieniono regulamin kontroli wykonywanej przez UMWW, dodając w nim możliwość przeprowadzania kontroli w trybie zdalnym, za pośrednictwem operatora pocztowego lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej¹¹⁹. Poza tym, w świetle treści tematycznych kontroli doraźnych przeprowadzanych przez pracowników Urzędu w latach 2016-2018, badaniu poddawano co do zasady trzy obszary tj.: sprawy formalno-organizacyjne, stan faktyczny miejsca odzysku odpadów w odniesieniu do warunków decyzji – zezwolenia na odzysk odpadów oraz ewidencję odpadów. Pierwszą i trzecią z ww. kwestii można było nadal, bez przeszkód wynikających z pandemii, weryfikować w siedzibie Urzędu, w oparciu o przesłaną lub posiadaną dokumentację.

(akta kontroli str. 895-901, 918, 919-921, 3217-3223)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie, w latach 2016-2018 realizowano kontrole doraźne w zakresie prawidłowości wykonania wydanych przez Marszałka zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, w toku 39% z nich stwierdzając nieprawidłowości. W 2019, 2020 i 2021 r. (do 31 marca) nie przeprowadzono natomiast żadnej kontroli w powyższym zakresie, co nie sprzyjało przestrzeganiu i stosowaniu przepisów o ochronie środowiska w ww. zakresie objętym właściwością Marszałka. Rzetelnie weryfikowano sprawozdania w zakresie przetwarzania odpadów, dotyczące podmiotów przetwarzających odpady w celu ich rekultywacji.

OBSZAR

3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, do 16 podmiotów posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, wysłano wezwania do niezwłocznego zaniechania naruszeń, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach¹²⁰. W 2017 r. wezwania wysłano do ośmiu podmiotów, w 2018 do trzech, w 2019 do jednego, a w 2020 oraz w 2021 r. (I kwartał) – do dwóch. W 2016 r. nie skierowano żadnego wezwania w ww. trybie.

(akta kontroli str. 907-909, 910, 952-957)

3.2. W wyniku analizy dziesięciu wybranych spraw¹²¹, w których skierowano do posiadacza odpadów wezwanie w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, stwierdzono, że od chwili pozyskania przez organ informacji o nieprawidłowościach do skierowania wezwania upłynęło średnio 33 dni¹²². Najszybciej wysłano wezwanie w ciągu 6 dni od powzięcia informacji o nieprawidłowościach¹²³, a najpóźniej - po upływie 114 dni¹²⁴. Informacje o prowadzeniu działalności niezgodne z wydanym zezwoleniem pozyskiwano samodzielnie, np. w wyniku przeprowadzonych kontroli lub otrzymywano z zewnątrz, np. od starostów, burmistrzów, WIOŚ, ale także na podstawie anonimowych zawiadomień¹²⁵.

(akta kontroli str. 952-957)

¹¹⁹ Uchwała Zarządu Województwa Wielkopolskiego nr 2963/2020 z 26 listopada 2020 r. (§ 1).

¹²⁰ Do części podmiotów wysłano więcej niż jedno wezwanie.

¹²¹ DSR-II-27244.6.2018, DSR-II-7013.71.2017, DSR-II-7013-73.2020, DSR-II-2.7013.140.2017, DSR-II-2.7013.149.2017, DSR-II-2.7013.21.2018, DSR-II-2.7013.163.2020, DSR-II-2.701.94.2017, DSR-II-2.7013.109.2017, DSR-II-2.7013.24.2017.

¹²² W poszczególnych sprawach było to: 6, 7, 9, 13, 13, 16, 30, 47, 74, 114 dni.

¹²³ DSR-II-2.7013.140.2017, DSR-II-2.7013.145.2017

¹²⁴ DSR-II-2.7013.163.2020.

¹²⁵ Które każdorazowo weryfikowano zlecając kontrolę WIOŚ.

W wezwaniach skierowanych do podmiotów przetwarzających odpady niezgodnie z warunkami wydanych decyzji, wyznaczano termin do usunięcia naruszeń warunków decyzji, który wynosił od 14 do 60 dni. Zwracano się także o poinformowanie o podjętych przez wezwanego działaniach w sprawie wskazanych naruszeń. W siedmiu sprawach wysłano pojedyncze wezwanie, z czego w sześciu otrzymano odpowiedź w wyznaczonym terminie. W jednej sprawie wezwany udzielił odpowiedzi z sześciodniowym opóźnieniem¹²⁶. W pozostałych trzech sprawach dwu-¹²⁷ albo nawet trzykrotnie¹²⁸ wzywano przedsiębiorców, działających niezgodnie z wydanym zezwoleniem, do usunięcia naruszeń warunków decyzji zezwalającej:

- w sprawie DSR-II-7013.71.2017 podmiot posiadający zezwolenie na przetwarzanie, wbrew zobowiązaniu go 21 września 2017 r., nie udzielił w terminie miesięcznym pisemnych wyjaśnień w sprawie podjętych działań. Pismem z 15 listopada 2017 r. ponownie wezwano przedsiębiorcę do przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie, zakreślając mu dodatkowy, 14-dniowy termin. W wezwaniach wskazywano, że zgodnie z wydaną decyzją odpady o kodach 10 09 10 i 10 09 12 powinny być umieszczane na dnie wyrobiska, a kolejne warstwy powinny być utworzone z odpadów o kodach: 10 09 06, 10 09 08, 10 10 08, 10 09 10, 10 09 12, 16 11 04 oraz 17 05 04. Przedsiębiorca udzielił wyjaśnień wskazując, że wprowadził zmianę sposobu przetwarzania odpadów, zgodnie z warunkami decyzji;
- w sprawie DSR-II-2.7244.24.2017 pismem z 16 czerwca 2017 r. wezwano podmiot posiadający zezwolenie na przetwarzanie odpadów do usunięcia, w terminie 30 dni, naruszeń warunków zezwolenia w zakresie deponowania odpadów pylistych. Przedsiębiorca udzielił odpowiedzi 10 października 2017 r., wskazując, że podjął działania mające na celu przeprowadzenie prac porządkowych na terenie złoża a podmiot przekazujący odpady poinformowany został o zmianie sposobu składowania odpadów. Pismem z 26 października 2017 r. wezwano przedsiębiorcę, w terminie siedmiodniowym, do wskazania konkretnych rozwiązań zastosowanych w celu usunięcia naruszeń warunków decyzji, gdyż z przedstawionego stanowiska taka informacja nie wynikała. Podmiot udzielił dodatkowych wyjaśnień w piśmie z 9 listopada 2017 r.;
- w sprawie DSR-II-2.7244.6.2018, w wyniku kontroli doraźnej, w zakresie zgodności prowadzenia działalności przetwarzania odpadów z warunkami określonymi w decyzji, przeprowadzonej u przedsiębiorcy ustalono, że podmiot przetwarzający odpady nie prowadził karty ewidencji odpadów (ewidencja odpadów prowadzona była jedynie w oparciu o karty przekazania odpadów), nie złożył "Zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów oraz sposobu gospodarowania nimi" za lata 2014-2016, a w roku 2017 r. przyjął odpady o kodzie 20 02 02 w ilości 6 975 Mg, podczas gdy zezwolenie dotyczyło maksymalnie 800 Mg w ciągu roku. Trzykrotnie (pismami z: 13 lutego, 7 maja i 31 lipca 2018 r.) wzywano przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń warunków decyzji, za każdym razem wyznaczając 60-dniowy termin na poinformowanie o podjętych działaniach. Ostatecznie, 9 października 2018 r.¹²⁹ przedsiębiorca poinformował, że ww. nadmiarowo przetworzony odpad został uprzednio błędnie zakwalifikowany, a prawidłowym kodem w tym przypadku był kod 17 05

¹²⁶ DSR-II-2.7013.94.2017.

¹²⁷ DSR-II-7013.71.2017 i DSR-IV.7013.10.2021.

¹²⁸ DSR-II-2.7244.6.2018.

¹²⁹ Trzy dni po upływie terminu wskazanego w wezwaniu z 31 lipca 2018 r.

04¹³⁰. Przesyłał jednocześnie do Urzędu karty przekazania nadmiarowo przetworzonego odpadu.

(akta kontroli str. 907-909, 952-957)

W okresie objętym kontrolą wystąpił przypadek niecofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w sytuacji, gdy podmiot nie usunął nieprawidłowości wskazanych w wezwaniu¹³¹.

(akta kontroli str. 753-778)

3.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wszczynano procedury, o której mowa w art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, w myśl którego, w przypadku, gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. Dyrektor DSK podała, że na gruncie prowadzonych spraw nie stwierdzono konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska. Nadto, wskazała, że omawiana regulacja została wprowadzona do porządku prawnego dopiero w dniu 6 września 2019 r., wskutek nowelizacji ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 972)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sprawie nr DSR-II-2.7244.84.2015 nie cofnięto podmiotowi¹³² uprzednio udzielonego przez Marszałka zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji wyrobiska po eksploatacji złoża kruszywa naturalnego¹³³, pomimo że ziściły się przesłanki do obligatoryjnego wydania takiej decyzji w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach. Zgodnie z jego treścią, w przypadku gdy posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie m.in. na przetwarzanie odpadów, mimo wezwania nadal narusza przepisy ustawy lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania, określając termin jej wykonania.

Pismem z 6 września 2017 r.¹³⁴ skierowanym do Spółki, ówczesna Zastępca Dyrektora DŚ, wskazała, że podczas kontroli WIOŚ w Poznaniu, przeprowadzonej w dniach od 5 lipca do 2 sierpnia 2017 r. stwierdzono naruszenia warunków zezwolenia. Wezwała ten podmiot do usunięcia – w terminie jednego miesiąca – naruszeń warunków decyzji udzielającej zezwolenia, polegających na:

- poddawaniu przetwarzaniu znacznej ilości masy odpadów zawierających duże ilości tworzyw sztucznych i gumy, a także innych rodzajów odpadów, w tym zanieczyszczonych substancjami niebezpiecznymi, w sposób mogący powodować bezpośrednie zagrożenie dla środowiska, niezgodnie z pkt 2 posiadanej decyzji, wydanej w szczególności na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹³⁵,

¹³⁰ W piśmie z 16 lipca 2018 r. przedsiębiorca przedłożył oświadczenie przekazującego odpady, z którego wynikało, że odpady o kodzie 20 02 02 (Gleba i ziemia, w tym kamienie) powinny być zakwalifikowane jako odpady o kodzie 17 05 04 (Gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03).

¹³¹ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹³² Dalej: Spółka.

¹³³ Decyzja z 29 grudnia 2015 r. zmieniona decyzją z 19 sierpnia 2016 r. (DSR-II-2.7244.35.2016), dotycząca wyrobiska poeksploatacyjnego złoża „BOJANICE III”.

¹³⁴ DSR-II-2.7013.108.2017.

¹³⁵ Dz. U. poz. 796.

- braku właściwego nadzoru Spółki nad rodzajami przyjmowanych do przetwarzania odpadów, w celu wypełnienia wyrobiska. Wskazano, że do kontrolowania jakości odpadów pod względem zgodności faktycznego rodzaju odpadów z przypisanym mu kodem oraz odmowy przyjęcia odpadów przewidzianych do przetwarzania, w przypadku wątpliwości co do ich składu i właściwości, zobowiązuje pkt 7 decyzji. Na terenie wyrobiska, podczas ww. kontroli zalegały odpady niewymienione w posiadanej decyzji, tymczasem zgodnie z ww. punktem odpady powinny być pozbawione wszelkich frakcji zanieczyszczających, m.in. tworzyw sztucznych, azbestu i innych materiałów niebezpiecznych oraz frakcji żłownych,
- prowadzenia nierzetelnie ewidencji odpadowej, niezgodnie z przepisami szczegółowymi w tym zakresie.

W wezwaniu zastrzeżono, że zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, jeżeli posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów, mimo wezwania nadal będzie naruszał warunki zezwolenia oraz przepisy ustawy o odpadach, zostanie cofnięta, bez odszkodowania, decyzja udzielająca zezwolenia. Marszałek zwrócił się także do podmiotu o przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie podjętych działań, zaznaczając, że w pierwszej kolejności Spółka powinna usunąć z wyrobiska wszystkie odpady, których przyjęcie naruszało warunki posiadanego zezwolenia i stwarzało zagrożenie dla środowiska, a efekty podjętych działań udokumentować fotografiami. Pismem z 6 października 2017 r.¹³⁶ Spółka poinformowała o podjętych działaniach, a także m.in. przedstawiła karty przekazania odpadów (datowane na sierpień 2017 r.).

(akta kontroli str. 738-778)

Pismem z 30 października 2017 r., WIOŚ przekazał do Urzędu informację o prowadzonej w Spółce kontroli, wskazując, że dotychczasowe ustalenia potwierdzają niewykonanie ww. wezwań do usunięcia naruszeń. Z uwagi na skalę stwierdzonych nieprawidłowości WIOŚ wstrzymał jednocześnie przedmiotową działalność Spółki na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 843-853)

Pismem z 5 grudnia 2017 r., WIOŚ przekazał do Urzędu kopię protokołu kontroli przeprowadzonej w dniach 28 września – 31 października 2017 r., z którego wynikało m.in. że:

- do dnia zakończenia czynności kontrolnych WIOŚ Spółka nie zastosowała się do wezwania wystosowanego uprzednio przez Marszałka i nie podejmuje żadnych realnych działań mających na celu doprowadzenie swojej działalności do stanu zgodnego z prawem¹³⁷;
- w dalszym ciągu naruszano pkt 2 i 7 decyzji Marszałka, o których była mowa w ww. wezwaniu oraz w dalszym ciągu nierzetelnie prowadzono ewidencję odpadów (m.in. art. 66 ust. 1 ustawy o odpadach)¹³⁸.

W ww. piśmie WIOŚ wprost wskazano ponadto na zasadność cofnięcia zezwolenia z jednoczesnym zobowiązaniem Spółki do niezwłocznego usunięcia wszystkich odpadów wykorzystanych do wypełnienia wyrobiska, gdyż ich obecność stwarza bezpośrednie zagrożenie dla środowiska.

(akta kontroli str. 779-842)

¹³⁶ Wpłynęło do UMWW w dniu 9 października 2017 r.

¹³⁷ Strona szósta protokołu kontroli nr LESZ189/2017.

¹³⁸ Strona 15 i 16 ww. protokołu, sekcja „Naruszenia”.

W wyniku kolejnej kontroli, przeprowadzonej przez upoważnionych pracowników UMWW w dniu 3 listopada 2017 r., ponownie potwierdzono, że Spółka nie usunęła żadnego z naruszeń warunków zezwolenia, opisanych w ww. wezwaniu.

(akta kontroli str. 854-569)

Pomimo całokształtu ww. opisanych okoliczności, w Urzędzie nie wydano decyzji o cofnięciu zezwolenia bez odszkodowania w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach i – jak wynika m.in. z wyjaśnień Członka Zarządu Województwa Wielkopolskiego – wygasło ono z mocy prawa dopiero z dniem 5 marca 2020 r., tj. po ponad 27 miesiącach (wskutek niezłożenia wniosku dostosowawczego).

Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego wyjaśnił m.in., że przekazana przez Spółkę w sierpniu i październiku 2018 r. dokumentacja fotograficzna wskazywała na brak widocznych odpadów na powierzchni wyrobiska. Wskazał na niemożność wiarygodnego potwierdzenia, że odpady zostały rzeczywiście w całości usunięte z terenu wyrobiska (z uwagi na brak jakiegokolwiek ewidencji ich przekazania) oraz na dwukrotne, bezskuteczne zwrócenie się – w grudniu 2018 i kwietniu 2019 – do WIOŚ z prośbą o informacje umożliwiające wydanie decyzji o cofnięciu zezwolenia, w tym dowodów nieusunięcia wszystkich ww. odpadów. Dodał, że niemożność ustalenia dokładnego stanu faktycznego nie pozwalała na wydanie kompletnej decyzji, tj. zawierającej również obowiązek usunięcia zdeponowanych odpadów o konkretnym rodzaju oraz o precyzyjnie określonej ilości.

(akta kontroli str. 3233-3236)

NIK wskazuje, że przesłanki do cofnięcia przedmiotowego zezwolenia, o których mowa w art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, ziściły się najpóźniej w grudniu 2017 r., kiedy w Urzędzie dysponowano zarówno wynikami kontroli WIOŚ jak i samego UMWW, z których wprost wynikało, że Spółka, tj. posiadacz odpadów, mimo wezwania, nadal działała niezgodnie z wydanym zezwoleniem a ponadto naruszała przepisy ustawy. Językowa wykładnia treści ww. przepisu nie nasuwa wątpliwości, że cofnięcie zezwolenia jest obligatoryjne („cofa”), a co za tym idzie, w przypadku wystąpienia ww. przesłanek należało bez zbędnej zwłoki taką decyzję wydać. Przemawia za tym również treść art. 47 ust. 6 ustawy o odpadach, w myśl którego postępowanie w sprawie wydania ww. decyzji, wszczyna się z urzędu. W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że decyzja o cofnięciu udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie m.in. przetwarzania odpadów ma charakter związany co oznacza, że w przypadku niezastosowania się posiadacza odpadów do wystosowanego do niego wezwania, o jakim mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, organ jest zobowiązany wydać decyzję o cofnięciu udzielonego zezwolenia. Odpowiedzialność przewidziana w art. 47 ustawy oparta jest na idei bezprawności, w związku z czym jest ona odpowiedzialnością obiektywną. Oznacza to, iż wystarczającą podstawą do zastosowania sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia jest konkretne zachowanie, naganne z punktu widzenia treści normy prawnej oraz zobiektywizowanych zakazów lub nakazów z normy tej wynikających¹³⁹.

Niezasadne jest też odwoływanie się do późniejszych problemów z ustaleniem ilości i rodzaju niewywiezionych, prawdopodobnie zakopanych odpadów, albowiem trudności te wynikły z niepodjęcia decyzji o cofnięciu zezwolenia we właściwym czasie, tj. w okolicznościach niniejszej sprawy, do końca 2017 r. Zauważyć w tym miejscu należy, iż jeszcze 5 grudnia 2017 r. z Urzędu skierowano zawiadomienie

¹³⁹ Wyrok NSA z 10 marca 2020 r. w sprawie II OSK 1171/18, LEGALIS nr 2391180 oraz wyroki: WSA w Gdańsku z 5 kwietnia 2018 r., II SA/Gd 128/18, LEX nr 2480173; WSA w Rzeszowie z 22 maja 2018 r., II SA/Rz 1529/16, LEX nr 2517490; WSA w Krakowie z 30 czerwca 2020 r., II SA/Kr 155/20, LEX nr 3040546.

o popełnieniu przez współników Spółki przestępstwa z art. 183 § 1 Kk¹⁴⁰, a w jego uzasadnieniu również wprost wskazano, że kontrolowany pomimo wezwania nie usunął odpadów, a ich przetwarzanie następuje z naruszeniem przepisów ustawy oraz warunków wydanych zezwoleń oraz może zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody lub powierzchni ziemi w znacznych rozmiarach.

(akta kontroli str. 870-872)

Niezależnie od ww. okoliczności, wskazania wymaga, że obowiązek posiadacza odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, do usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku, wynika wprost z ustawy i dopiero od 5 września 2018 r. sam termin na usunięcie ww. odpadów, skutków lub szkód należy ująć w treści decyzji. Nadal natomiast nie wymaga się ujęcia w treści decyzji rodzaju lub ilości tych odpadów, co potwierdza chociażby treść sentencji decyzji Marszałka o cofnięciu zezwolenia z 21 lutego i 24 kwietnia 2020 r. w sprawach odpowiednio DSR-II-2.7244.15.2020 i DSR-II-2.7244.3.2020, gdzie takowych danych również nie zawarto¹⁴¹.

(akta kontroli str. 2853-2857, 3242-3245)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą prawidłowo wywiązywano się z obowiązku wzywania podmiotów posiadających odpady do zaniechania naruszeń w określonym terminie. W jednym przypadku nie cofnięto natomiast podmiotowi uprzednio udzielonego przez Marszałka zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji wyrobiska po eksploatacji złoża kruszywa naturalnego, pomimo że ziściły się przesłanki do obligatoryjnego wydania takiej decyzji.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

Wnioski

- 1) rzetelnej realizacji obowiązku określonego w art. 379 ust. 1 Poś, poprzez przeprowadzanie kontroli dotyczących prawidłowości wykonania decyzji Marszałka udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów;
- 2) obligatoryjnego cofania, bez zbędnej zwłoki, zezwoleń na przetwarzanie odpadów, w przypadku zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

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

¹⁴⁰ Kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, zbiera, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

¹⁴¹ „Określić termin wykonania niniejszej decyzji, tj. usunięcia przez [...] odpadów zdeponowanych w wyrobisku z naruszeniem przepisów ustawy o odpadach oraz warunków zezwolenia i negatywnych skutków w środowisku: 12 miesięcy od dnia doręczenia decyzji.” oraz „Określić termin wykonania niniejszej decyzji, tj. usunięcia przez [...] odpadów zdeponowanych w wyrobisku z naruszeniem przepisów ustawy o odpadach oraz warunków zezwolenia i negatywnych skutków w środowisku: trzy miesiące od dnia doręczenia decyzji.”

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. 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.

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 zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 30 lipca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Jakub Iwanicki
Starszy Inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis