



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.015.03.2021

Pan  
Adam Sperzyński  
Starosta Rawicki  
ul. Rynek 17  
63-900 Rawicz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Starostwo Powiatowe w Rawiczu, ul. Rynek 17, 63-900 Rawicz (dalej: Starostwo)                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Adam Sperzyński, Starosta Rawicki, od 1 grudnia 2014 r. (dalej: Starosta)                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.</li><li>2. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.</li><li>3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2016-2021 (I kwartał) <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                            |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Poznaniu                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Kontroler                           | Tomasz Otworowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/89/2021 z 24 maja 2021 r.                                                                                                                                                                                                                      |

(akta kontroli str. 1)

<sup>1</sup> z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r. (dalej: okres objęty kontrolą, kontrolowany okres, badany okres).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

## **II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności**

### **OCENA OGÓLNA**

Starosta prawidłowo prowadził postępowania zakończone wydaniem zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji gruntów i wyrobisk kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, nie sprawował jednak należycie kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup> w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w związku z realizacją ww. zezwoleń.

Starosta rzetelnie weryfikował kompletność wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów. W przypadku braków wzywał przedsiębiorców do ich uzupełnienia. Postępowania administracyjne były prowadzone z dochowaniem wymogów formalno-prawnych oraz z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z innych obowiązujących decyzji i aktów. W wymagającym tego przypadku, wydanie zezwolenia zostało poprzedzone przeprowadzeniem kontroli w zakresie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Wydane decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji zawierały wszystkie niezbędne elementy. Starosta nie prowadził jednak kontroli ich wykonania, ograniczając się jedynie do analizy skarg oraz informacji wpływających od innych organów. Przeprowadzona przez Starostę, w toku kontroli NIK, inspekcja miejsca przetwarzania odpadów w ramach wydanej decyzji nie wykazała istotnych naruszeń jej warunków. Starosta nie wydawał decyzji o cofnięciu zezwoleń na przetwarzanie odpadów i nie prowadził działań zmierzających do egzekwowania od przedsiębiorców prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. Starosta, po wydaniu zezwoleń, przekazywał decyzje we właściwym terminie do Marszałka Województwa Wielkopolskiego.

## **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

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

#### **Opis stanu faktycznego**

Wydział Architektury, Budownictwa i Ochrony Środowiska Starostwa, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym tej jednostki<sup>6</sup> odpowiadał za proces analizowania wniosków oraz udzielania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie odzysku, polegającym na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych (wyrobisk lub zapadlisk). Za realizację ww. zadań odpowiadał Naczelnik oraz pracownik merytoryczny Wydziału.

W Starostwie nie obowiązywały wewnętrzne uregulowania dotyczące wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji zdegradowanych gruntów, w tym wyrobisk objętych prawem własności gruntowej.

(akta kontroli str. 451-530)

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

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 (dalej: ustawa POŚ).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Uchwała Zarządu Powiatu Rawickiego Nr 44/263/15 z 30 grudnia 2015 r. ze zm., Uchwała Zarządu Powiatu Rawickiego Nr 120/779/17 z 28 grudnia 2017 r., Uchwała Zarządu Powiatu Rawickiego Nr 148/971/18 z 28 września 2018 r., Uchwała Zarządu Powiatu Rawickiego Nr 52/317/20 z 27 lutego 2020 r., ze zm., Uchwała Zarządu Powiatu Rawickiego Nr 93/536/21 z 11 marca 2021 r.

W okresie objętym kontrolą do Starosty wpłynęły cztery wnioski, o których mowa w art. 41 ust. 2 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>7</sup>, zakończone wydaniem decyzji, z czego jedna dotyczyła terenów objętych koncesją zezwalającą na wydobywanie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

(akta kontroli str. 8-10)

W 2016 r. wpłynęły trzy wnioski o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami w ramach rekultywacji terenu niekorzystnie przekształconego, a w 2017 r. wniosek o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami w ramach rekultywacji wyrobiska powstałego po wydobywaniu kruszywa naturalnego<sup>8</sup>. Wszystkie wnioski zawierały niezbędne elementy określone w art. 42 uoo:

- numer identyfikacji podatkowej i numer REGON (ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1 ww. artykułu),
- wyszczególnienie rodzaju odpadów przewidzianych do przetwarzania (ust. 2 pkt 2 ww. artykułu);
  - ex 01 01 02 - odpady z wydobywania kopalin innych niż rudy metali,
  - ex 02 04 01 - stałe osady z czyszczenia i mycia buraków,
  - 17 01 01 - odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów
  - 17 01 02 - gruz ceglany
  - ex 17 01 03 - odpady innych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia (wykonane z ceramiki)
  - 17 01 07 - zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych, inne niż wymienione w 17 01 06
  - 17 05 04 - gleba i ziemia, w tym kamienie, inne niż wymienione w 17 05 03
  - ex 19 12 09 - minerały (np. piasek i kamienie)
- określenie masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku (ust. 2 pkt 3 ww. artykułu); 0,9 – 5,0 tys. Mg/rok;
- oznaczenie miejsca przetwarzania odpadów (ust. 2 pkt 4 ww. artykułu), we wnioskach wskazano numer działki ewidencyjnej;
- wskazanie miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów (ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 5 ww. artykułu). W dwóch wnioskach, wg. opisu, proces przetwarzania odpadów miał odbywać się z pominięciem procesu magazynowania, natomiast w dwóch pozostałych, w formie pryzm w miejscu przetwarzania odpadów;
- szczegółowy opis stosowanej metody lub metod przetwarzania odpadów, w tym wskazanie procesu przetwarzania (ust. 2 pkt 6 ww. artykułu). Przetwarzanie odpadów, zgodnie z wnioskami, miało być prowadzone w procesie R5 – recykling lub odzysk innych materiałów nieorganicznych zgodnie z załącznikiem nr 1 do uoo;
- przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska (ust. 2 pkt 7 ww. artykułu). Wnioskodawca określał jednostki sprzętu technicznego przeznaczonego do przetwarzania odpadów oraz kwalifikacje personelu technicznego;

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm. (dalej: uoo)

<sup>8</sup> Organem wydającym koncesję był Starosta.

- oznaczenie przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie zbierania/przetwarzania odpadów (ust. 1 pkt 7, ust. 2 pkt 8 ww. artykułu). Wynosił on od 10 miesięcy do 10 lat;
- opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem (ust. 1 pkt 8, ust. 2 pkt 9 ww. artykułu). Stanowiły je: prowadzenie dzienników przywozu odpadów, dzienników deponowania odpadów w zagłębieniu terenowym;
- opis czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona (ust. 1 pkt 9, ust. 2 pkt 10 ww. artykułu). Stanowiły je zalesienie, obsianie trawą oraz rolny kierunek rekultywacji.

W przypadku trzech wniosków, które wpłynęły w 2016 r. Starosta wezwał wnioskodawców do ich uzupełnienia na podstawie art. 64 §2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>. Braki we wnioskach zostały usunięte w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni.

(akta kontroli str. 8-10, 15-240)

Do wniosków, poza niezbędnymi dokumentami wymienionymi w art. 42 uoo, załączono również, w trzech przypadkach, projekt rekultywacji, w dwóch: kopie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania działki oraz kopie decyzji Starosty w sprawie wyznaczenia rolnego kierunku rekultywacji, ponadto kopię pozwolenia wodnoprawnego na likwidację trzech zbiorników ziemnych, kopię operatu wodnoprawnego, a także kopię decyzji Starosty w sprawie wygaszenia koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego wraz ze zmianami. Nie wystąpiła konieczność przedstawiania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, o których mowa w art. 71 ust. 2 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 15,37-38, 52, 67-83, 86-97, 108, 129-141, 150-160, 180-203)

Sprawdzenie prawa własności wnioskodawcy do gruntu Starosta, w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, dokumentował w formie elektronicznego wypisu z rejestru gruntów.

(akta kontroli str. 15, 44, 52, 66, 108, 122, 160, 204-206)

W postępowaniu, poza wnioskodawcą, nie brały udziału inne podmioty, w tym organizacje społeczne (w myśl art. 31 §4 Kpa). Z wyjaśnień Starosty wynikało, że żadna z organizacji nie zwróciła się do niego ze stosownym wnioskiem/żądaniem.

(akta kontroli str. 15, 52, 108, 160, 540)

Trzy decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji Starosta wydał w terminie 14 dni od daty wpływu wniosku lub jego uzupełnienia. W przypadku jednej decyzji z 2017 r., po upływie 34 dni. Wszystkie cztery decyzje zawierały elementy wymienione w art. 43 uoo z czego:

- w zezwoleniu nrABŚ.6233.5.2016 z 25 maja 2016 r. o ważności 9 lat i 7 miesięcy, Starosta zezwolił na przetwarzanie w okresie roku odpadów o całkowitej masie 3,0 tys. Mg o kodach 17 01 01, 17 01 02, ex 17 01 03, 17 01 07, 17 01 06, 17 05 04;

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 735 (dalej: Kpa)

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 247.

- w zezwoleniu nr ABS.6233.7.2016 z 22 lipca 2016 r. o ważności 10 miesięcy, Starosta zezwolił na przetwarzanie odpadów o całkowitej masie 900 Mg o kodzie 17 05 04;
- w zezwoleniu nr ABS.6233.12.2016 z 29 września 2016 r. o ważności 10 lat, Starosta zezwolił na przetwarzanie w okresie roku odpadów o masie 5,0 tys. Mg o kodzie ex 02 04 01;
- w zezwoleniu nr ABS.6233.1.2017 z 20 kwietnia 2017 r. o ważności 5 lat i 8 miesięcy, Starosta zezwolił na przetwarzanie w okresie roku odpadów o całkowitej masie 3,0 tys. Mg o kodach ex 01 01 02, 17 01 01, 17 01 02, ex 17 01 03, 17 01 07, 17 05 04, ex 19 12 09.

(akta kontroli str. 15, 26-28, 52, 60-63, 108, 115-118, 160, 171-173)

W związku z wejściem w życie ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>11</sup>, do Starosty wpłynął wniosek o zmianę decyzji nr ABS.6233.12.2016 z 29 września 2016 r., w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 14 ust. 1 ww. ustawy. Pozostałym dwóm podmiotom posiadającym aktualne decyzje<sup>12</sup> zezwalające na przetwarzanie odpadów Starosta przypomniał 4 lutego 2020 r. o obowiązku złożenia w terminie do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę posiadanej decyzji. Żaden z nich nie wystąpił do Starosty z wnioskiem o zmianę posiadanej decyzji.

(akta kontroli str. 11-12, 255-259, 440-443)

Wniosek o zmianę decyzji nr ABS.6233.12.2016 z 29 września 2016 r. wpłynął do Starosty 5 czerwca 2019 r. Całkowita masa odpadów przetwarzanych w ciągu roku miała wynieść 5,0 tys. Mg. Zgodnie z wnioskiem przetwarzanie odpadów o kodzie ex 02 04 01 miało odbywać się bez etapu magazynowania. Wnioskodawca przedłożył zaświadczenie o niekaralności prezesa zarządu 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 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>13</sup>, zaświadczenie o niekaralności posiadacza odpadów za przestępstwa przeciwko środowisku, oświadczenie o niekaralności prezesa zarządu, oświadczenie, że w stosunku do prezesa zarządu w ostatnich 10 latach nie wydano ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono co najmniej trzykrotnie administracyjnej kary pieniężnej w wysokości przekraczającej łącznie kwotę 150 000 zł, oświadczenia trojga członków zarządu, prokurenta, czworga członków rady nadzorczej, że nie jest lub nie był współnikiem, prokurentem, członkiem rady nadzorczej lub członkiem zarządu innego przedsiębiorcy, w stosunku do którego wydano ostateczną decyzję o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub któremu wymierzono co najmniej trzykrotnie administracyjną karę pieniężną w wysokości przekraczającej łącznie kwotę 150 000 zł za naruszenia popełnione w czasie, gdy jest lub był współnikiem, prokurentem, członkiem rady nadzorczej lub członkiem zarządu tego innego przedsiębiorcy. Po wezwaniu Starosty z 18 czerwca 2019 r., podmiot uzupełnił wniosek o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na którym planował prowadzenie przetwarzania odpadów.

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 1592 ze zm. (dalej: ustawa o zmianie ustawy o odpadach)

<sup>12</sup> Okres ważności decyzji nr ABS.6233.7.2016 z 22 lipca 2016 r. upłynął 30 maja 2017 r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 1444

W toku postępowania, Starosta 7 sierpnia 2019 r. wystąpił, zgodnie z wymogiem art. 41 ust. 6a uoo, o wydanie opinii Burmistrza Miejskiej Górki, właściwego ze względu na miejsce przetwarzania odpadów, który w ustawowym terminie<sup>14</sup>, nie przedstawił swojego stanowiska.

Starosta, działając na podstawie art. 41a ust. 2 uoo, zwrócił się do WWIOŚ o przeprowadzenie kontroli terenu niekorzystnie przekształconego, powstałego w wyniku likwidacji trzech zbiorników ziemnych zlokalizowanych na terenie obiektu (cukrowni). Po przeprowadzeniu kontroli z udziałem przedstawiciela Starosty, WWIOŚ wydał postanowienie o pozytywnym zaopiniowaniu spełnienia wymagań w zakresie przepisów ochrony środowiska przez podmiot kontrolowany.

W wydanej decyzji<sup>15</sup> Starosta nie wprowadził zmian i nie określił formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów wykonania zastępczego usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku posiadaczowi odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, o którym mowa w art. 48a ust. 1 i 7 uoo. W toku postępowania, wnioskodawca, na wezwanie Starosty z 17 września 2019 r., przedstawił informację na temat odpadu pod kodem ex 02 04 01 – stałe osady z czyszczenia i mycia buraków, w której ujął sprawozdania z badań próbek osadu. Wyniki wskazywały, że osady spełniają kryteria dopuszczenia do składowania na składowisku odpadów obojętnych określonych w załączniku 2 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach<sup>16</sup>. Jak wyjaśnił Starosta, w rozpatrywanej sprawie na podstawie zgromadzonego materiału uznano, że stałe osady z czyszczenia i mycia buraków, powstające w wyniku eksploatacji instalacji do produkcji cukru na terenie cukrowni i przeznaczone do przetwarzania, spełniają ww. kryteria i tym samym nie zachodziły przesłanki do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego.

(akta kontroli str. 241-406, 539-540)

Do Starosty nie wpłynęły odwołania na rozstrzygnięcia wydane w wyniku przeprowadzonych ww. pięciu postępowań.

(akta kontroli str. 15-406)

W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały decyzje, o których mowa w art. 41 ust. 2 uoo wydane przez Starostę przed 2016 r. oraz nie zostały wydane decyzje odmowne lub zostały cofnięte zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntu. W 2017 r. wygasła decyzja nr ABŚ.6233.7.2016 wydana 22 lipca 2016 r., a 5 marca 2020 r. wygasły dwie decyzje nr ABŚ.6233.5.2016 z 25 maja 2016 r. oraz nr ABŚ.6233.1.2017 z 20 kwietnia 2017 r. w związku z art. 14 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 8-12, 15, 52, 108, 160)

Starosta przekazał terminowo<sup>17</sup> Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego decyzje wydane w latach 2016-2017, tj. w dniu ich wydania, a decyzję z 2020 r. w terminie 15 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

(akta kontroli str. 15, 52, 108, 160, 241, 439)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>14</sup> O którym mowa w art. 106 §3 Kpa.

<sup>15</sup> ABŚ.6233.7.2019 z 31 marca 2020 r.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1277.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 80 ust. 4 uoo.

Starosta prawidłowo i rzetelnie prowadził postępowania w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów. W wymaganym przypadku zasięgnął opinii burmistrza właściwego ze względu na miejsce przetwarzania odpadów oraz zapewnił i wziął udział w kontroli WWIOŚ tego miejsca. Wydane decyzje były kompletne i spełniały wszystkie wymogi formalno-prawne.

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

Opis stanu  
faktycznego

Starosta w okresie objętym kontrolą nie planował i nie przeprowadzał kontroli wykonania warunków określonych w wydanych decyzjach, o których mowa w art. 41 ust. 2 uoo. Podmioty, którym Starosta wydał ww. zezwolenia na wykorzystywanie odpadów w rekultywacji gruntów zdegradowanych i miejsc po wydobywaniu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej nie informowały go o postępie i zakresie prac związanych z wykorzystaniem odpadów.

(akta kontroli str. 13, 453)

Starosta nie dokonał sprawdzenia (np. poprzez przeprowadzenie kontroli/inspekcji w terenie) ewentualności kontynuacji przetwarzania odpadów przez przedsiębiorców, którzy pomimo obowiązku wynikającego z art. 14 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o odpadach, nie złożyli w terminie do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę wydanych wcześniej decyzji Starosty nr ABŚ.6233.5.2016 z 25 maja 2016 r. (o okresie ważności do 31 grudnia 2025 r.) oraz nr ABŚ.6233.1.2017 z 20 kwietnia 2017 r. (o okresie ważności do 31 grudnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 12-13, 60-63, 115-118, 440-443)

W przypadku dwóch decyzji nr ABŚ.6233.7.2016 z 22 lipca 2017 r. oraz nr ABS.6233.1.2017 z 20 kwietnia 2017 r. Starosta wydał na podstawie art. 5 ust. 1, art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>18</sup> decyzje<sup>19</sup> o określeniu kierunku rekultywacji nieużytku (dalej: decyzje rekultywacyjne). W ramach nadzoru, geolog powiatowy przeprowadził w 2017 r. kontrole zgodności prowadzenia rekultywacji z warunkami wydanych decyzji rekultywacyjnych. W żadnej z kontroli nie dokonywano sprawdzeń warunków decyzji, o których mowa w art. 41 ust. 2 uoo.

(akta kontroli str. 26-28, 115-118, 407-438)

W toku kontroli NIK, z inicjatywy Izby, Starosta powiadomił podmiot, który dokonywał przetwarzania odpadów na podstawie decyzji nr ABŚ.6233.12.2016 z 29 września 2016 r., zmienionej decyzją Starosty nr ABŚ.6233.7.2019 z 31 marca 2020 r. o kontroli przestrzegania warunków ww. decyzji. Termin ważności zezwolenia upływał 28 września 2026 r.

(akta kontroli str. 160, 241, 571-573)

Kontrolę przeprowadziły Z-ca Naczelnika Wydziału Architektury, Budownictwa i Ochrony Środowiska Starostwa oraz Inspektor w ww. wydziale na podstawie upoważnienia Starosty do przeprowadzenia kontroli. Upoważnienie do kontroli zawierało elementy określone w art. 49 ust. 7 ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>20</sup> w tym wskazanie podstawy prawnej, oznaczenie Starosty jako organu kontroli, datę i miejsce wystawienia, dane osobowe upoważnionych

<sup>18</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1161 (dalej: uogrl)

<sup>19</sup> Nr GP.6122.5.2016 z 6 lipca 2016 r. oraz Nr OS.7511-14/06 z 14 grudnia 2006 r. zmienionej decyzją GP.6122.11.2016 z 15 lutego 2017 r.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 162

pracowników i numery ich legitymacji służbowych, oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą, określenie zakresu kontroli – przestrzeganie warunków zezwolenia, wskazanie daty rozpoczęcia kontroli – 29 czerwca 2021 r. i przewidywany termin jej zakończenia – 9 lipca 2021 r. oraz pouczenie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy. Osoby przeprowadzające kontrolę posiadały odpowiednie kwalifikacje tj. studia wyższe na kierunku ochrona środowiska o specjalizacji w systemach ochrony wód i gleby oraz zarządzaniu w ekorozwoju.

(akta kontroli str. 444-449, 555-557, 571-573)

Przedmiotem zezwolenia było przetwarzanie stałych osadów z oczyszczania i mycia buraków poza instalacjami i urządzeniami w ramach zagospodarowania terenu niekorzystnie przekształconego powstałego w wyniku likwidacji zbiornika nr 3 i dwóch zbiorników po błocie defektosaturacyjnym. Zgodnie z zezwoleniem, zagospodarowanie odpadów powinno być prowadzone poprzez deponowanie odpadów w zaniżeniach terenowych (zbiornikach), wyrównanie i niwelację powierzchni terenu, mechaniczne zagęszczenie spycharką nawiezionych osadów, uformowanie warstwy powierzchniowej z ziemi o grubości od 1,0 m do 1,5 m oraz wykonanie niewielkiego nasypu ziemnego o max wysokości 0,4 m od strony północnej zlikwidowanego zbiornika nr 3. Zrekultywowany teren miał być wykorzystano jako użytek rolny lub zurbanizowany teren niezabudowany.

(akta kontroli str. 171-173, 398-401)

Przedstawiciele Starosty na podstawie planu sytuacyjnego i obchodu terenu ustalili granice zbiornika nr 3. Ww. zbiornik zapełniony był warstwą ziemi (osadu), jedynie w części środkowej fragmentu obszaru zbiornika po stronie północnej znajdowało się zagłębienie niewypełnione osadami. Połowa powierzchni ziemi wypełniającej zbiornik porośnięta była zbożem, na drugiej części zbiornika nie stwierdzono wegetacji roślinności. Na podstawie oceny wizualnej kontrolujący ustalili, że poziom powierzchni terenu zbiornika dowiązany był do drogi serwisowej zlokalizowanej po części wschodniej zbiornika. Ukształtowanie terenu było urozmaicone, występowały zaniżenia terenu jak i jego wyniesienia ponad rzędne terenu sąsiadującego. Badanie zagęszczenia gruntu przeprowadził pracownik Starostwa, który dokonał nacisku ziemi własnym ciężarem. Podłoże nie wykazywało odkształceń.

Przedstawiciele Starosty dokonali oceny wizualnej terenu, a przedstawiciel przedsiębiorcy wyjaśnił, że przed upływem ważności zezwolenia teren zostanie wyrównany i zniwelowany wg obmiaru geodezyjnego.

Weryfikacja przetwarzanego odpadu (kod ex 02 04 01 – stałe osady z oczyszczenia i mycia buraków) polegała na jego ocenie wizualnej oraz na pobraniu ustnego oświadczenia od przedstawiciela przedsiębiorcy, który potwierdził rodzaj odpadu zgodny z warunkami zezwolenia.

Dwa zbiorniki po błocie defektosaturacyjnym były wypełnione i wyrównane z powierzchnią sąsiedniego terenu. Wierzchnią warstwę stanowiła mieszanina ziemi i kamienia polnego.

Nie dokonano sprawdzeń grubości warstwy powierzchniowej zbiorników, co jak wyjaśnił Starosta wynikało z faktu, że termin upływu ważności zezwolenia ustalony został na 28 września 2026 r. Ponadto stwierdzona podczas oględzin uprawa zboża, w ocenie Starosty, wskazywała na glebotwórczy charakter wierzchniej warstwy. Natomiast część terenu pozbawiona roślinności, na którym znajdowały się gleba, ziemia, kamienie, piasek, nosiła świeże ślady pracy sprzętu ciężkiego. Ponadto osady z oczyszczenia i mycia buraków są odpadem powstającym na etapie wstępnego przygotowania surowca do produkcji cukru. Zatem ziemia spławiakowa po oddzieleniu części organicznych i odwodnieniu stanowi grunt przywieziony z pola, na którym prowadzono uprawę buraka cukrowego, co wskazuje na jej

glebotwórczy charakter. Z uwagi, jak dodał Starosta, na niedostępność sprzętu pomiarowo-badawczego typu wiertnia, niwelator, dalmierz, nie było możliwe przeprowadzenie bardziej szczegółowego sprawdzenia warunków zezwolenia ze stanem rzeczywistym w terenie.

(akta kontroli str. 444-449, 549-550)

Kontrolujący pobrali od przedsiębiorcy:

- w formie wypisu z rejestru gruntów - dokument potwierdzający prawo własności działek nr 715/1, 711, 712, na których zgodnie z zezwoleniem miało być prowadzone przetwarzanie odpadów,
- sprawozdania o gospodarowaniu odpadami za rok 2016, 2017 i 2018 przekazane Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego oraz potwierdzenia przekazania sprawozdań w wersji elektronicznej za rok 2019 i 2020<sup>21</sup>,
- karty ewidencji odpadów za okres lat 2016-2021,
- wyniki badań osadu (odpadu) za okres lat 2016-2021.

(akta kontroli str. 571-694)

Na podstawie ww. sprawozdań Starosta ustalił, że w poszczególnych latach obowiązywania zezwolenia przetworzono odpowiednio następujące ilości odpadów:

- 2016 r. – 2 547,370 Mg,
- 2017 r. – 4 168,096 Mg,
- 2018 r. – 2 901,270 Mg,
- 2019 r. – 2 892,310 Mg,
- 2020 r. – 3 732,740 Mg.

Z powyższego wynikało zatem, że spełniono warunek zezwolenia w zakresie dopuszczanej do przetworzenia masy odpadów, tj. 5 000,00 Mg/rok.

(akta kontroli str. 581-644)

W latach 2016-2021 (I kwartał) do Starosty nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 453, 531-536)

Podmioty, którym Starosta wydał decyzje udzielające zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych i miejsc po wydobywaniu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej nie informowały go o postępie i zakresie prac związanych z wykorzystaniem odpadów, co, jak wyjaśnił Wicestarosta, wynikało z braku takiego obowiązku. W dalszej części wyjaśnień, Wicestarosta zwrócił uwagę, że ww. podmioty zobowiązane były do prowadzenia ewidencji odpadów oraz sporządzania na podstawie art. 75 ust. 1 pkt 2 lit. b uo o rocznego sprawozdania o gospodarowaniu odpadami, które składały marszałkowi województwa. W uzupełnieniu wyjaśnień Starosta dodał, że Marszałek, po dokonaniu weryfikacji informacji zawartych w sprawozdaniach, nie informował go o ewentualnych nieprawidłowościach.

(akta kontroli str. 546)

Starosta współpracował w badanym okresie z innymi organami w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z obowiązującymi wymogami.

W toku postępowania zakończonym wydaniem decyzji nr ABŚ.6233.7.2019 wydanej przez Starostę 31 marca 2020 r. organ ten wystąpił do WWIOŚ

---

<sup>21</sup> Przedsiębiorca 1 lipca 2020 r. dostarczył Staroście wydruki elektronicznych sprawozdań za 2019 r. i 2020 r.

o przeprowadzenie kontroli zgodnie z art. 41a ust. 1 uoo. Kontrola z udziałem przedstawiciela Starosty została przeprowadzona w okresie od 22 do 28 sierpnia 2019 r., a jej ustalenia zostały ujęte w pisemnym protokole kontroli.

W toku tego samego postępowania, Starosta działając na podstawie art. 41 ust. 6a uoo, zwrócił się do Burmistrza Miejskiej Górki, właściwego ze względu na miejsce przetwarzania odpadów, o wydanie opinii w sprawie wniosku.

(akta kontroli str. 339, 342, 352-354, 542)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

Starosta nie sprawował kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. ustawy POŚ, w zakresie wykonywania warunków wydanych przez siebie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. W związku z tym, Starosta nie dokonał również sprawdzenia (np. poprzez przeprowadzenie kontroli/inspekcji w terenie) ewentualności kontynuacji przetwarzania odpadów przez przedsiębiorców, którzy pomimo obowiązku wynikającego z art. 14 ust. 1 ustawy zmianie ustawy o odpadach, nie złożyli w terminie do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę wydanych wcześniej decyzji Starosty nr ABS.6233.5.2016 z 25 maja 2016 r. (o okresie ważności do 31 grudnia 2025 r.) oraz nr ABS.6233.1.2017 z 20 kwietnia 2017 r. (o okresie ważności do 31 grudnia 2022 r.). Tym samym, w ocenie NIK, organ nie mógł mieć pewności co do tego, czy nie miało miejsca przetwarzanie odpadów przez adresatów tych decyzji, bez ważnego zezwolenia.

(akta kontroli str. 13, 407-438)

Jak wyjaśnili Starosta i Wicestarosta, zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 9 i 10 uoo, wnioski posiadaczy odpadów o udzielenie zezwoleń na ich przetwarzanie zawierały opisy czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem oraz opisy czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona. Przepisy uoo nie nakładały na przedsiębiorców obowiązku informowania Starosty o postępie i zakresie prac związanych z wykorzystywaniem odpadów. Natomiast rozstrzygnięcia wydanych decyzji zawierały elementy określone w art. 43 ust. 2 uoo i nie nakładały na podmioty dodatkowych zobowiązań w zakresie monitorowania procesu przetwarzania odpadów. Ponadto, brak skarg i niepokojących sygnałów dotyczących miejsc przetwarzania odpadów skutkowało niepodjęciem działań kontrolnych w zakresie przestrzegania warunków udzielonych zezwoleń. Kontynuując wyjaśnienia, Starosta zwrócił uwagę na niemierność przeprowadzanych przez siebie kontroli. Każda jednostkowa kontrola, zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, zobowiązywała Starostę do zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, którą można przeprowadzić nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Wpływ na skuteczność przeprowadzanych kontroli miał również brak w Starostwie sprzętu kontrolno-pomiarowego oraz brak możliwości przeprowadzania badań, w celu weryfikacji zachowania warunków zezwolenia. Zgodnie z art. 379 ust. 3 ustawy POŚ, jak wskazał Starosta, może on przeprowadzić oględziny, zażądać informacji, wyjaśnień i okazania dokumentów i danych. Natomiast, zgodnie z art. 379 ust. 5 tejże ustawy, jeżeli w wyniku kontroli Starosta stwierdzi naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, występuje do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań. W ocenie Starosty, to WWIOŚ jest uprawnionym organem kontroli, który posiada niezbędny sprzęt, możliwość

pobierania próbek lub wykonywania innych czynności kontrolnych, w tym użycia bezzałogowych statków powietrznych. Ponadto, WWIOŚ przeprowadza kontrole interwencyjne, przy których nie stosuje się m.in. art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców. Reasumując, Starosta wskazał, że na wysoką efektywność kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w porównaniu do kontroli Starosty mają wpływ jego kompetencje, doświadczenie oraz możliwości.

Brak sprawdzenia ewentualności kontynuacji przetwarzania odpadów przez przedsiębiorców, których zezwolenie wygasło po 5 marca 2020 r. Starosta wyjaśnił brakiem ujęcia w planie takich kontroli. Zwrócił też uwagę na możliwość wystąpienia zmiany organu właściwego do aktualizacji zezwolenia udzielonego ze względu na planowaną ilość umieszczanych w wyrobisku odpadów (w przypadku gdy ilość jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę organem właściwym staje się marszałek województwa). Dodatkową okolicznością jest fakt, że w okresie do 5 marca 2020 r. podmioty gospodarujące odpadami (inne niż rekultywujące tereny niekorzystnie przekształcone) zobowiązane były również do złożenia stosownych wniosków aktualizacyjnych. Ponadto, Starosta zwrócił uwagę, że prowadzenie postępowań zmieniających zezwolenia odbywało się w stanie prawnym, który nakładał szereg nowych obowiązków na przedsiębiorców (operaty przeciwpożarowe, kontrole komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, ustanawianie zabezpieczenia roszczeń, zaświadczenia o niekaralności, oświadczenia podmiotów, nowe wymagania dla magazynowania odpadów). Z uwagi na powyższe, jak wyjaśnił Starosta, nie podjęto dodatkowych działań kontrolnych terenów niekorzystnie przekształconych.

(akta kontroli str. 541, 545, 548-549)

NIK wskazuje, że z treści art. 379 ust. 1 ustawy POŚ wynika wprost obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie stanowiącym przedmiot niniejszej kontroli NIK, przez starostów. W ocenie NIK, organy wydające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu wykorzystania ich w procesie rekultywacji powinny także kontrolować lub monitorować zachowanie warunków decyzji. Świadczy o tym m.in. art. 47 ust. 6 uoo, zgodnie z którym postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia wszczynane jest z urzędu. Zatem, to na organie wydającym decyzję spoczywa powinność posiadania informacji o zgodności przetwarzania odpadów z zezwoleniem, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wezwania przedsiębiorcy do niezwłocznego zaniechania naruszeń, a następnie ewentualnego cofnięcia zezwolenia (art. 47 ust. 2 uoo). Weryfikacji sposobu spełnienia niektórych wymogów (np. dotyczących sposobu magazynowania odpadów, metody przetwarzania odpadów, czy ostatecznej weryfikacji rodzaju przetwarzanych odpadów) nałożonych na przedsiębiorcę przez Starostę, można dokonać wyłącznie poprzez kontrolę/inspekcję prowadzoną na miejscu, w terenie.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Starosta, w okresie objętym kontrolą, nie planował i nie przeprowadzał kontroli wykonywania warunków wydanych przez siebie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Dopiero w toku kontroli NIK, Starosta przeprowadził kontrolę w terenie realizacji warunków wydanej i obowiązującej decyzji. W jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

### 3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

Starosta nie kierował, w okresie objętym kontrolą, do posiadaczy odpadów, posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów,

wezwań, w trybie art. 47 ust. 1 uoo, zobowiązujących do niezwłocznego zaniechania naruszeń i nie wszczynał z urzędu postępowań wobec podmiotów, którym udzielono zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji w związku z podejrzeniem lub stwierdzeniem działań niezgodnych z warunkami ww. zezwoleń w celu cofnięcia decyzji. Nie wystąpiły powody do kierowania ww. wezwań i wszczynania postępowań

(akta kontroli str. 14, 546)

W kontrolowanym okresie Starosta nie ujawnił przypadków uzasadniających potrzebę podjęcia, w trybie określonym w art. 26a ust. 1 uoo, działań w celu niezwłocznego usunięcia odpadów, ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

(akta kontroli str. 14, 546)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W związku z brakiem zidentyfikowania naruszeń warunków przetwarzania odpadów oraz brakiem przypadków wystąpienia potrzeby podjęcia działań w celu niezwłocznego usunięcia odpadów, ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, NIK odstępuje od oceny tego obszaru.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

Uwaga

Z art. 379 ust. 1 ustawy POŚ wynika, że Starosta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Od jej skuteczności zależy praktyczna jakość ochrony środowiska. Wyposażenie administracji samorządowej w tego rodzaju zadania wpływa na efektywność podejmowanych przez nią działań ochronnych. Przez zastosowanie odpowiednich działań kontrolnych, organy samorządowe mogą w szczególności zawczasu wykryć nieprawidłowości stwarzające zagrożenia dla środowiska oraz podjąć w miarę potrzeby działania zmierzające do przywrócenia lub niezmienniania wymaganego stanu środowiska. Zasadnym by było zatem, zdaniem NIK, podjęcie działań w celu wykluczenia możliwości kontynuacji przetwarzania odpadów przez przedsiębiorców, pomimo wygaśnięcia zezwoleń z dniem 5 marca 2020 r.

Wniosek

Prowadzenie kontroli realizacji wydanych przez Starostę zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwagi i  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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, 19 lipca 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy  
Tomasz Otworowski  
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
p.o. Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*