



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA. 410.011.01.2021

Adam Struzik
Marszałek Województwa Mazowieckiego

Urząd Marszałkowski
Województwa Mazowieckiego w Warszawie
ul. Jagiellońska 26
03-719 Warszawa

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 Mazowieckiego w Warszawie ¹ ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego, od 27 listopada 2014 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji. 2. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. 3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/77/2021 z 5 maja 2021 r. 2. Sławomir Żyła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/76/2021 z 5 maja 2021 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej także Urząd lub Urząd Marszałkowski.

² W okresie objętym kontrolą sprawował funkcję Marszałka po wyborze przez Sejmik Województwa Mazowieckiego na Marszałka Województwa: 27 listopada 2014 r. i 19 listopada 2018 r.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek Województwa Mazowieckiego⁵ realizując zadania określone w art. 41 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶ rzetelnie weryfikował wnioski o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, a wydane przez Marszałka decyzje spełniały wymogi formalno-prawne określone w art. 43 ustawy o odpadach oraz w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷.

W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek przeprowadził u przedsiębiorców jedynie dwie kontrole realizacji wydanych przez siebie decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, mimo obowiązywania w tym okresie kilkudziesięciu takich decyzji⁸. W ocenie NIK sposób przeprowadzenia kontroli nie zapewniał rzetelnej weryfikacji działań przedsiębiorców, ograniczony był bowiem do oględzin wyrobiska oraz weryfikacji danych zawartych w dokumentach będących w posiadaniu przedsiębiorcy.

Marszałek dokonywał weryfikacji rocznych sprawozdań o odpadach, składanych przez przedsiębiorców, ale weryfikacja ta nie dotyczyła zgodności wykazywanych w sprawozdaniu danych z wydanymi przez Marszałka decyzjami dotyczącymi zezwoleń na przetwarzanie odpadów. Realnej weryfikacji sprawozdań Marszałek dokonywał dopiero w trakcie przeprowadzanych kontroli, ale – jak wskazano powyżej – w ograniczonym zakresie.

Marszałek bez zbędnej zwłoki podejmował działania po otrzymaniu informacji o ewentualnych nieprawidłowościach w składowaniu odpadów na wyrobiskach objętych decyzjami o przetwarzaniu odpadów w celu rekultywacji. Stwierdzono jednak, że w jednym przypadku, niezgodnie z przepisami art. 244 § 2 kpa, nie poinformował wnioskodawcy o podjętych działaniach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

1. Sprawami dotyczącymi wydawania decyzji w zakresie gospodarki odpadami w Urzędzie Marszałkowskim¹⁰ zajmował się Wydział Gospodarki Odpadami w Departamencie Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych. Postępowania w sprawie wydania pozwolenia na przetwarzanie odpadów, w okresie objętym kontrolą, prowadziło od pięciu do sześciu pracowników Wydziału.

(akta kontroli str. 49-61)

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej także Marszałek.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 797 ze zm., dalej także ustawa o odpadach.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej także kpa.

⁸ Od 32 na koniec I kwartału 2021 r. do 46 w 2019 r.

⁹ 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.

¹⁰ Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu, wprowadzonym Uchwałą nr 550/43/19 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 30 kwietnia 2019 oraz wewnętrznym Regulaminem Wydziału Gospodarki Odpadami w Departamencie Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych, wprowadzonym Zarządzeniem 203/20 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 28 stycznia 2020 r.

2. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło łącznie 117 wniosków o wydanie zezwolenia na przetwarzanie i zbieranie odpadów w celu rekultywacji gruntów, w tym 107 dotyczących gruntów objętych koncesją na wydobywanie kopalin objętych prawem nieruchomości gruntowej i 10 dotyczących innych gruntów zdegradowanych. W 2016 r. wpłynęło 21 wniosków, w 2017 r. – 22 wnioski, w 2018 r. – 21 wniosków, w 2019 r. – 25 wniosków, w 2020 r. – 22 wnioski i w I kwartale 2021 r. – 6 wniosków¹¹.

(akta kontroli str. 22-24)

3. Analiza 10 wniosków¹² o wydanie zezwoleń na przetwarzanie i zbieranie odpadów w celu rekultywacji gruntów wykazała, że decyzje w powyższych sprawach Marszałek wydał po ich weryfikacji, w terminie od 23 do 189 dni od otrzymania wniosku. Termin wydania decyzji uzależniony był przede wszystkim od terminu uzupełnienia niekompletnych wniosków przez wnioskodawców. W badanej próbie uzupełnienia wymagało pięć wniosków.

Złożone wnioski, we wszystkich analizowanych przypadkach, zawierały informacje określone w art. 42 ustawy o odpadach, w tym dotyczące: rodzaju odpadów przewidzianych do zbierania lub przetwarzania, miejsca zbierania lub przetwarzania odpadów, możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających wykonywać działalność oraz przewidywany okres prowadzenia działalności. W zbadanych 10 przypadkach strona udokumentowała prawo użytkowania gruntu, na którym miały być zbierane lub przetwarzane odpady, tj. w sześciu przypadkach¹³ przedstawiła kopie aktów notarialnych, a w czterech przypadkach wypisy z rejestru gruntów.

Analiza 10 wniosków, spośród 26 pozostawionych bez rozpatrzenia, wykazała, iż przyczyną powyższego były braki we wnioskach, które nie zostały usunięte pomimo wezwania wnioskodawców do uzupełnienia wniosków.

Dodatkowe dokumenty, tj. inne niż wymienione w art. 42 ustawy o odpadach, dołączono do 70 (spośród 117) wniosków, w tym m.in. do 48 – decyzje organów o koncesji na eksploatację złoża, do dwóch – decyzje wójtów o środowiskowych uwarunkowaniach budowy bazy zaplecza technicznego sprzętu budowlanego.

(akta kontroli str. 31-46, 841-864, 868-873)

4. Marszałek wydawał decyzje o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji¹⁴ na podstawie kompletnych wniosków, po przeprowadzeniu ich analizy. W trzech przypadkach¹⁵, zgodnie z wymogami obowiązującego od 5 września 2018 r. art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach, Marszałek wystąpił o opinię do właściwego miejscowo organu samorządu terytorialnego (tylko w jednym przypadku organ przekazał opinię w sprawie wniosku do Marszałka) oraz, na podstawie art. 41a ww. ustawy, o kontrolę do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁶.

Kontrola MWIOŚ, z udziałem przedstawicieli Marszałka, została przeprowadzona w jednym przypadku, w pozostałych dwóch MWIOŚ odmówił przeprowadzenia kontroli z uwagi na brak magazynowania odpadów i instalacji do ich przetwarzania (tj. przesłanek do przeprowadzenia kontroli w trybie art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach).

¹¹ Na 117 złożonych wniosków (na koniec I kwartału 2021 r.) wydano 58 decyzji o zezwoleniu, sześć o odmowie wydania zezwolenia, 26 pozostawiono bez rozpatrzenia, a 27 pozostawało w toku rozpatrywania).

¹² Z 10 wniosków: trzy z 2016 r. nr PZ-ZD-I.7244.64.2016.EM, nr PZ-ZD-I.7244.79.2016.AW, nr PZ-ZD-I.7244.38.2016.AW, trzy z 2017 r. nr: PZ-ZD-I.7244.11.2017.AW, nr PZ-ZD-I.7244.47.2017.EM, nr PZ-ZD-I.7244.43.2017.AW, dwa z 2018 r. nr: PZ-ZD-I.7244.51.2018.EM, nr PZ-ZD-I.7244.12.2018.HK, jeden z 2019 r. nr PZ-ZD-I.7244.5.2019.AK i jeden z 2020 r. nr PZ-ZD-I.7244.358.2020.MG.

¹³ W tym w pięciu potwierdzających prawo własności i w jednym dzierżawę gruntu.

¹⁴ Badanie na próbie ww. 10 wniosków.

¹⁵ Nr decyzji: 27/21/PZ.O z 11 marca 2021 r., 55/19/PZ.O z 13.05.2019 r., 24.19/PZ.O z 27.03.2019 r. Pozostałe z analizowanych wniosków złożone zostały przed nowelizacją ustawy.

¹⁶ Dalej także MWIOŚ.

Decyzje Marszałka o wydaniu zezwolenia na przetwarzanie odpadów (zbadane 10) zostały zamieszczone w Bazie Danych o Odpadach¹⁷. Dane dotyczące przedsiębiorców, umieszczone w tym systemie były aktualne. W postępowaniach dotyczących wydania powyższych decyzji nie brały udziału (w trybie art. 31 kpa) inne podmioty. We wszystkich 10 przypadkach do wniosku załączono decyzje w sprawach rekultywacji, a w sześciu na 10 – decyzje o koncesji zezwalającej na wydobywanie kopalin.

(akta kontroli str. 841-864)

W okresie objętym kontrolą, w dwóch przypadkach, na 16 decyzji wydanych po 5 września 2018 r.¹⁸, Marszałek określił formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń w trybie art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach. W obu przypadkach zabezpieczenie ustanowiono w formie depozytu pieniężnego, a środki zostały przebrane, zgodnie z postanowieniami Marszałka, na rachunek Urzędu Marszałkowskiego. Strony nie odwołały się od wydanych przez Marszałka postanowień o zabezpieczeniu roszczeń.

Analiza sześciu spraw, związanych z dostosowaniem posiadanych przez przedsiębiorców decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, do obowiązków wynikających z art. 48 a ust 1 ustawy o odpadach, tj. ustanowienia formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń w związku z przetwarzanymi odpadami wykazała, że przedsiębiorcy w pięciu przypadkach, na wezwanie Marszałka, złożyli wnioski o zmianę posiadanych decyzji i ograniczenie rodzaju odpadów przewidzianych do przetworzenia wyłącznie do odpadów obojętnych, o których mowa w art. 48a ust. 2 pkt 1-3¹⁹. W jednej sprawie, w związku z brakiem wniosku przedsiębiorcy, Marszałek wydał decyzję cofającą zgodę na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

(akta kontroli str. 9, 63-75, 334-364, 702)

5. W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał łącznie 55 decyzji o udzieleniu zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów²⁰. W okresie tym obowiązywało: w 2016 r. – 35 decyzji, w 2017 r. – 42 decyzje, w 2018 r. – 44 decyzje, w 2019 r. – 46 decyzji, w 2020 r. – 42 decyzje, a w I kwartale 2021 r. – 32 decyzje. Przed okresem objętym kontrolą²¹ wydanych zostało 19 decyzji. Marszałek posiadał wiedzę o wydanych przez Starostów decyzjach w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów. Jak wyjaśnił, w przypadku niezłożenia takiego dokumentu przez wnioskodawcę, występowano do Starosty o jego przekazanie.

W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał sześć decyzji o odmowie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów (w tym pięć dotyczących terenów po wydobywaniu kopalin objętych prawem własności), 41 decyzji Marszałka wygasło²² (z tego 38 dotyczących terenów po wydobywaniu kopalin objętych prawem własności), a dwie decyzje Marszałka zostały cofnięte w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach (obie dotyczące terenów po wydobywaniu kopalin objętych prawem własności²³).

(akta kontroli str. 9-10, 22-27, 702)

¹⁷ Dalej także BDO; prowadzona w systemie informatycznym, administrowanym przez Ministra Klimatu i Środowiska.

¹⁸ Z tego: osiem decyzji w 2019 r., siedem w 2020 r. i jedna w 2021 r.

¹⁹ Odpady przewidziane w ww. decyzjach to: ex17 01 01 (Beton), ex 17 01 02 (Cegły), ex 17 01 03 (Płytki i ceramika), ex 17 01 07 (mieszanki betonowe, cegiel, płytek i ceramiki), – wszystkie powyższe z niską zawartością innego rodzaju materiałów, 17 05 04 (Gleba i ziemia inne niż wymienione w 17 05 03) oraz ex 20 02 02 Gleba i kamienie – wyłącznie odpady ogrodowe i parkowe oprócz warstwy uprawnej, torfu.

²⁰ Liczba wydanych decyzji o zezwoleniu nie obejmuje trzech decyzji uchylonych przez ministra właściwego ds. środowiska.

²¹ Z tego w 2016 r. obowiązywało 19, w 2017 r. 13, w 2018 r. 10, w 2019 r. siedem, w 2020 r. cztery i dwie w 2021 r.

²² W tym 5 decyzji wygasło na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2018 poz. 1592 ze zm.), a pozostałe w związku z upływem czasu obowiązywania zezwolenia.

²³ Przyczyny cofnięcia decyzji opisane na str. 6-7 wystąpienia.

Decyzje Marszałka²⁴ o wydaniu zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów zawierały informacje wymagane przepisami art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach, w tym dotyczące m.in. rodzaju i masy odpadów przewidywanych do przetworzenia i powstających w wyniku przetworzenia w okresie roku; miejsca i dopuszczonej metody lub metod przetwarzania odpadów, ze wskazaniem procesu przetwarzania; czasu obowiązywania zezwolenia.

Decyzje były zgodne z wymogami określonymi w art. 107 kpa i zawierały m.in.: oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie o środkach odwoławczych.

Odmowa wydania zezwolenia (w sześciu przypadkach) na przetwarzanie odpadów, spowodowana była: w trzech przypadkach²⁵ niezgodnością planowanego procesu z przepisami prawa (art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach), w dwóch brakiem zabezpieczenia roszczeń²⁶ i w jednym brakiem rozliczenia złożeń²⁷.

Od pięciu decyzji złożone zostały odwołania do ministra właściwego ds. środowiska. W wyniku ich rozpatrzenia dwie²⁸ decyzje Marszałka zostały utrzymane w mocy, a trzy uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia.

Przesłankami uchylenia decyzji Marszałka były:

- błędna interpretacja zapisów w Studium zagospodarowania przestrzennego²⁹; brak zapisów o możliwości rekultywacji gruntów odpadami nie stanowił, zdaniem Ministra, o niezgodności zamierzenia z zapisami Studium;

- brak podjęcia z urzędu działań w celu wyjaśnienia rzeczywistych żądań wnioskodawcy i niewypelnienie obowiązku wynikającego z art. 79a § 1 kpa³⁰; w ocenie Ministra brak realizacji przez Marszałka obowiązku wynikającego z ww. przepisu miał wpływ na rozstrzygnięcie (wnioskodawca nie miał możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie);

- błędna interpretacja przepisów³¹ – obowiązek rozliczenia złożeń przez posiadacza koncesji nie mógł być, zdaniem Ministra, sankcjonowany odmową wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów; dodatkowo Minister stwierdził, że zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³² rekultywacja sukcesywna może być realizowana przez posiadacza koncesji.

(akta kontroli str. 531-607, 865-867)

W okresie objętym kontrolą Marszałek wydał trzy decyzje o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wyrobisk, w tym:

- na podstawie art. 47 ust 2 i 5 w związku z art. 48a ust. 14 ustawy o odpadach; Przedsiębiorca mimo wezwania (w trybie art. 47 ust 2 i 5 w związku z art. 48a ust 14 ustawy o odpadach) nie ustanowił zabezpieczenia roszczeń ani nie wnioskował o zmianę posiadanej decyzji w zakresie rodzaju przetwarzanych odpadów.

W decyzji Marszałka z 6 lipca 2020 r., nr 74/20/PZ.O wyznaczono przedsiębiorcy 12 miesięczny termin na usunięcie odpadów;

(akta kontroli str. 371-378)

²⁴ Badana próba 10 decyzji.

²⁵ Sprawy nr: PZ-ZD-I.7244.19.2019.NL - decyzja nr 81/19/PZ.O z 27 czerwca 2019 r.; nr PZ-ZD-I.7244.63.2018.NL - decyzja nr 76/19/PZ.O z 14 czerwca 2019 r.; nr PZ-ZD-I.7244.31.2019.NL - decyzja nr 133/20/PZ.O z 3 grudnia 2020 r.

²⁶ Sprawy nr: PZ-ZD-I.7244.22.2019.AK - decyzja nr 39/20/PZ.O z 27 marca 2020 r. i PZ-ZD-I.7244.89.2019.NL - decyzja nr 114/20/PZ.O z 9 października 2020 r.

²⁷ Sprawa nr PZ-ZD-I.7244.53.2016.AW - decyzja nr 122/16/PZ.O z 2 listopada 2016 r.

²⁸ Decyzja nr 133/20/PZ.O i 39/20/PZ.O.

²⁹ W decyzji nr 81/19/PZ.O – sprawa jest w toku.

³⁰ W decyzji nr 76/19/PZ.O – po ponownym rozpatrzeniu sprawy wydano decyzję odmowną nr 114/20/PZ.O ze względu na brak zabezpieczenia roszczeń.

³¹ W decyzji nr 122/16/PZ.O. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Marszałek 20 marca 2017 r. wydał decyzję o zezwoleniu.

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.

– na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, z uwagi na wypełnianie wyrobiska niedozwolonymi rodzajami odpadów (informacje w sprawie przekazał MWIOŚ po kontroli przeprowadzonej 22 lipca 2015 r.)³³.

Od decyzji Marszałka z 27 stycznia 2016 r. nr PS.IV.7244.42.2014.AW o cofnięciu zezwolenia³⁴ przedsiębiorca wniósł odwołanie do Ministra Środowiska. Decyzją z 14 kwietnia 2016 r. nr DOŚ-III.281.47.2016.AŻ, Minister Środowiska uchylił decyzję Marszałka i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania z uwagi na działania naprawcze podjęte przez stronę. Po rozpatrzeniu sprawy Marszałek decyzją nr 94/16PZ.O z 4 sierpnia 2016 r. ponownie cofnął zezwolenie na przetwarzanie odpadów z powodu dalszego deponowania na wyrobisku niedozwolonych odpadów. Po rozpatrzeniu odwołania od tej decyzji Minister Środowiska decyzją z 8 listopada 2016 r., nr DZŚ-III.281.22.1.2016.AŻ, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Marszałka.

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu³⁵ wyjaśnił, że kontrole MWIOŚ nie potwierdziły deponowania w składowisku odpadów niebezpiecznych, potwierdziły natomiast deponowanie odpadów komunalnych. Dalsze działania po cofnięciu zezwolenia podjęte zostały przez Departament Opłat Środowiskowych Urzędu – wydana została decyzja nr 48/17/OŚ z 17 sierpnia 2017 r. wymierzająca opłatę za 2015 r. za korzystanie ze środowiska z tytułu składowania odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym w wysokości 1 808 985,0 zł, następnie 9 września 2019 r. wysłano upomnienie wzywające do uregulowania należności, a 31 maja 2021 r. skierowano tytuł wykonawczy do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Żyrardowie³⁶.

Z informacji przekazanej przez Wójta Gminy Radziejowice³⁷ wynika, że 30 października 2019 r. wydał on decyzję nakazującą usunięcie z wyrobiska (wyrobisko Krzyżówka, Krzyżówka 1 i Krzyżówka 2) odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania i odpady zostały usunięte.

(akta kontroli str. 425-448, 513-516, 702-703, 874-889, 1038-1039, 1060)

– na podstawie art. 47 ust. 2 i 4 ustawy o odpadach (decyzja z 14 grudnia 2017 r. nr 103/17/PZ.O, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności) z uwagi na przyjmowanie do rekultywacji gruntów odpadów niebezpiecznych i nieusunięcia nieprawidłowości pomimo wezwania (z 20 lipca 2017 r.)³⁸.

Strona 15 grudnia 2017 r., złożyła odwołanie do Ministra Środowiska, który decyzją z 16 lutego 2018 r., nr DZŚ-III-281.15.2018.AW uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie z uwagi na upływ, z dniem 31 grudnia 2017 r., ważności decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów.

Jak wyjaśnił Marszałek, wygaśnięcie decyzji, a także fakt uchylenia przez Ministra Środowiska wydanej przez Marszałka decyzji i umorzenie postępowania w przedmiocie cofnięcia uprawnień podmiotowi na gospodarowanie odpadami spowodowało, że związany decyzją odpadową organ (Marszałek) utracił legitymację prawną do podejmowania w stosunku do tego podmiotu czynności kontrolnych, a także nakładania na podmiot sankcji określonych w przepisach ochrony środowiska, zmierzających do wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości oraz usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania (art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach).

³³ Nr sprawy PS-IV.7244.42.2014.AW – wyrobisko Krzyżówka i Krzyżówka I.

³⁴ Wobec nieusunięcia, mimo wezwania z 30 lipca 2015 r., naruszeń warunków decyzji Marszałka.

³⁵ Marszałek Województwa upoważnił Sekretarza Województwa – Dyrektora Urzędu do wykonywania funkcji kierownika jednostki kontrolowanej.

³⁶ Od 2020 r. akta sprawy znajdują się w Samorządowym Kolegium Odwoławczym, w związku z wezwaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2019 r. Wobec czego, jak wyjaśnił Marszałek, nie są prowadzone postępowania w celu wymierzenia opłaty za korzystanie ze środowiska z tytułu składowania odpadów ulegających biodegradacji o kodzie 20 02 01 w wyrobiskach poeksploatacyjnych złóż Krzyżówka i Krzyżówka I za lata 2016-2019.

³⁷ Pismo z 23 czerwca 2021 r. nr RGOS.6236.11.2021.

³⁸ Informację o stwierdzonych nieprawidłowościach przekazał 23 czerwca 2017 r. Burmistrz Kaluszyńska – wyrobisko Olszewice -W.

W lutym 2018 r. MWIOŚ poinformował Marszałka, na jego wniosek, o wstrzymaniu „odzysku poza instalacjami polegającego na wypełnianiu wyrobiska Olszewice-W”. Marszałek otrzymał również w lutym 2021 r. informację o prowadzonym przez Burmistrza Mińska Mazowieckiego postępowaniu w sprawie nielegalnego składowania odpadów komunalnych na działce, której dotyczyło wydane zezwolenie Marszałka.

(akta kontroli str. 394-424, 703-704)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Marszałek rzetelnie weryfikował wnioski³⁹ o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Przed wydaniem decyzji zasięgał opinii właściwego miejscowo organu samorządu terytorialnego oraz wnioskował o przeprowadzenie kontroli w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska do MWIOŚ. Decyzje wydawał zgodnie z wymogami formalno-prawnymi określonymi w art. 43 ustawy o odpadach oraz w art. 107 kpa.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1-2. Kontrole realizacji decyzji Marszałka dotyczących zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu, przeprowadzał Wydział Kontroli Środowiskowych w Departamencie Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych. W latach 2016-2021 (I kwartał) kontrole przeprowadzało troje pracowników posiadających wyższe wykształcenie oraz ukończone kursy, m.in. dotyczące wymagań prawnych magazynowania odpadów, gospodarki odpadami (w tym kluczowych zmian przepisów po 2018 r.) i obowiązków przedsiębiorców określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁰.

W okresie objętym kontrolą zaplanowane zostały w 2020 r. (u przedsiębiorców) dwie kontrole realizacji decyzji Marszałka o udzieleniu zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Przeprowadzone zostały dwie kontrole, jedna doraźna w 2019 r. i jedna z zaplanowanych na 2020 r.⁴¹ Drugiej z planowanych na 2020 r. kontroli nie przeprowadzono z uwagi na nieodebranie przez przedsiębiorcę zawiadomień o zamiarze jej przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 12, 109-152)

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że opracowując plan kontroli na dany rok Marszałek Województwa Mazowieckiego uwzględnia różne rodzaje instalacji/działalności będące w jego kompetencji, w ramach wydanych pozwoleń zintegrowanych oraz decyzji sektorowych (w tym zezwoleń na gospodarowanie odpadami, pozwoleń na emisję gazów i pyłów do powietrza). Liczba zrealizowanych kontroli przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, stanowi ok. 6% liczby wszystkich wyrobisk funkcjonujących na podstawie obowiązujących decyzji Marszałka w przedmiotowym zakresie. W planie kontroli na rok 2021 uwzględniono kontrole trzech wyrobisk, co stanowiło 15% wszystkich kontroli zaplanowanych na ten rok.

³⁹ Badania przeprowadzono na próbie 10 wniosków i 10 decyzji.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., dalej także ustawa Prawo ochrony środowiska.

⁴¹ W okresie objętym kontrolą Departament właściwy do spraw gospodarki odpadami przeprowadził łącznie w każdym roku: trzy kontrole w 2016 r., cztery kontrole w 2017 r., cztery kontrole w 2018 r., 19 kontroli w 2019 r. oraz 29 kontroli w 2020 r. Jedynie dwie kontrole (jedna w 2019 r. i jedna w 2020 r.) dotyczyły podmiotów, które uzyskały zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

Powodem niezrealizowania drugiej z zaplanowanych na 2020 r. kontroli⁴² był trwający stan epidemii i związana z nim praca rotacyjna i zdalna ograniczająca możliwości jej prowadzenia. Adresat nie odebrał pism w sprawie kontroli, a z uwagi na stan pandemii nie podjęto próby osobistego dostarczenia ponownego zawiadomienia. Z powodu niedoręczenia przez operatora pocztowego zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, nie można było przeprowadzić kontroli wyrobiska. Przedsiębiorcy nie uwzględniono w planie kontroli na 2021 r., ponieważ kontrolę tę zamierzano zrealizować w 2020 r.

Odnosnie przyczyn nieprzeprowadzania kontroli w przedmiotowym obszarze w latach 2016-2018, Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu nie udzielił odpowiedzi⁴³.

(akta kontroli str. 155, 704-706, 748)

W obu przeprowadzonych przez Marszałka kontrolach dotyczących realizacji decyzji na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów⁴⁴:

- zawiadomiono przedsiębiorców o zamiarze przeprowadzenia kontroli, zgodnie z wymogami art. 48 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴⁵;
- przeprowadzono oględziny w terenie;
- sporządzono protokoły z kontroli;
- nie badano próbek odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

W kontrolach nie uczestniczyli specjaliści/rzeczoznawcy ani inne organy.

Zapisy protokołów z kontroli wskazują, że kontrole przeprowadzono na podstawie dokumentów będących w posiadaniu Urzędu, w tym składanych przez kontrolowanego. Analizowano m.in. karty ewidencji odpadów, karty przekazania odpadów, zbiorcze zestawienia danych o rodzajach i ilości odpadów w odniesieniu do wydanej przez Marszałka decyzji.

W wyniku kontroli⁴⁶ wykonywania decyzji nr 114/16/PZ.O stwierdzono m.in.: wykorzystanie w 2019 r. większej ilości odpadu o kodzie 17 01 01 niż przewidziano w decyzji Marszałka; błędny kod odpadu w zbiorczym zestawieniu danych o odpadach za 2018 r.; błędy w numerach kart ewidencji odpadów za 2016 i 2019 r.

Przedsiębiorca w związku z tymi ustaleniami został zobowiązany do:

- dostosowania decyzji do obecnych wymogów przepisów⁴⁷;
- złożenia korekty zbiorczego zestawienia danych o odpadach za 2018 r.;
- rzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów.

O wynikach kontroli poinformowano MWIOŚ oraz Burmistrza Miasta i Gminy Grójec. Przedsiębiorca 9 stycznia 2020 r. powiadomił o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków pokontrolnych oraz złożył korektę zbiorczego zestawienia o odpadach za 2018 r.

(akta kontroli str. 47-48, 160-183)

⁴² Kontrolę zaplanowano z uwagi na wpływające do Urzędu zgłoszenia o nieprawidłowościach w realizacji warunków decyzji wydanej temu przedsiębiorcy. Opisane na str. 14-15 wystąpienia pokontrolnego.

⁴³ W wyjaśnieniach podano, że w tym okresie Marszałek sprawował kontrolę nad regionalnymi instalacjami do przetwarzania odpadów komunalnych i kontrole przeprowadzali pracownicy Wydziału Gospodarki Odpadami. Po zmianie w 2018 r. regulaminu wewnętrznego Departamentu Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych wyodrębniono Wydział Kontroli Środowiskowych, przeprowadzający do końca 2018 r. kontrole ww. instalacji, a w kolejnych latach również kontrole przetwarzania odpadów poza instalacjami.

⁴⁴ Kontrole prowadzono u przedsiębiorców posiadających ważne decyzje zezwalające na wykorzystywanie odpadów w celach rekultywacji gruntów, tj. nr 114/16/PZ.O z 6 października 2016 r. zezwalającej m.in. na przetwarzanie 12 rodzajów odpadów, a po zmianie decyzji w dniu 11 maja 2021 r. (nr 67/21/PZ.O) na sześć rodzajów odpadów o kodach: ex 17 01 01, ex 17 01 02, ex 17 01 03, ex 17 01 07, ex 17 05 04, ex 20 02 02 oraz nr 89/15/PŚ.O z 7 września 2015 r., zmienionej decyzjami nr 40/18/PZ.O z 15 kwietnia 2018 r., nr 64/18/PZ.O z 12 lipca 2018 r., nr 84/19/PZ.O z 5 lipca 2019 r. i nr 64/20/PZ.O z 7 lipca 2020 r. ważnej do 6 września 2020 r. - zezwalającej na przetwarzanie 10 rodzajów odpadów o kodach: ex 10 01 01, ex 10 01 02, ex 10 01 80, ex 10 01 82, ex 17 01 01, ex 17 01 02, ex 17 01 03, ex 17 01 07, 17 05 04, ex 20 02 02.

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 162, dalej także ustawa Prawo przedsiębiorców.

⁴⁶ Kontrola doraźna przeprowadzona w dniach 5-18 listopada 2019 r.

⁴⁷ Zalecenie zrealizowane – na wniosek strony 11 maja 2021 r. decyzją nr 67/21/PZ.O Marszałek zmienił decyzję nr 114/16/PZ.O.

W wyniku kontroli⁴⁸ wykonywania decyzji nr 89/15/PŚ.O stwierdzono uchybienia związane z prowadzeniem kart ewidencji odpadów.

Wnioskowano o rzetelne jej prowadzenie, a przedsiębiorca przy podpisaniu protokołu kontroli poinformował o podjęciu działań w celu rzetelnego prowadzenia ewidencji.

(akta kontroli str. 184-215, 636-649)

Kolejne kontrole u ww. przedsiębiorców nie były przeprowadzane. Dopiero w trakcie kontroli NIK rozpoczęta została ponowna kontrola dotycząca realizacji decyzji o nr 114/16/PZ.O.

(akta kontroli str. 132-138, 216-222)

3. W trakcie kontroli NIK, rozpoczęte zostały cztery kontrole (w tym dwie na zlecenie NIK) u przedsiębiorców, którym Marszałek wydał decyzje o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntu⁴⁹. W toku tych kontroli pracownicy Wydziału Kontroli Środowiskowych dokonali oględzin⁵⁰ wyrobisk, objętych przedmiotowymi decyzjami, w trakcie których⁵¹:

- dokonali weryfikacji granic obszaru, dla którego wydano decyzję, na podstawie zdjęć i danych z geoportalu⁵²;

- pobrali od przedsiębiorcy dokumentację dotyczącą działalności związanej z wydaną decyzją (m.in. oświadczenia o statusie przedsiębiorcy, oświadczenia o zgodzie na rozpoczęcie kontroli i prowadzenie czynności kontrolnych w siedzibie kontrolującego, decyzje w sprawie przetwarzania odpadów i rekultywacji, karty ewidencji odpadów);

- dokonali oględzin terenu objętego decyzją (bez przeprowadzania pomiarów terenu wyrobiska, masy, ilości składowanych odpadów oraz bez pobierania próbek odpadów wykorzystanych do wypełnienia wyrobiska, w trakcie oględzin wykonywano dokumentację fotograficzną).

(akta kontroli str. 216-265, 714-746)

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że bez wyraźnego uzasadnienia nie zleca się badań w ramach realizacji kontroli. Nie zawierano więc umów z podmiotami świadczącymi specjalistyczne usługi w tym zakresie. W kontroli wykorzystywane są m. in.: Baza Danych o Odpadach, baza Wojewódzki System Odpadowy, geoportal, ogólnodostępne systemy informacji przestrzennej, Krajowy Rejestr Sądowy, ewidencja działalności gospodarczej.

Ww. wyjaśnił również, iż art. 19 kpa stanowi, że organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. W przypadku wypełniania wyrobisk odpadami przedmiotem kontroli jest przestrzeganie warunków udzielonego zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Czynności kontrolne obejmują m.in. oględziny miejsc przetwarzania odpadów lub/i gromadzenia/magazynowania odpadów. Jeżeli w trakcie oględzin odbywa się przyjęcie odpadów, sprawdzane są także procedury ich weryfikacji (masa, rodzaj), dokumentowania dostaw itp.

⁴⁸ Kontrola planowa przeprowadzona w dniach 26 czerwca -10 lipca 2020 r.

⁴⁹ Dwie kontrole zaplanowane na 2021 r. związane z realizacją decyzji nr 114/16/PZ.O z 6 października 2016 r. zezwalającej m.in. na przetwarzanie 12 rodzajów odpadów do 3 października 2021 r. a po zmianie decyzji w dniu 11 maja 2021 r. (nr 67/21/PZ.O) na sześć rodzajów odpadów o kodach: ex 17 01 01, ex 17 01 02, ex 17 01 03, ex 17 01 07, ex 17 05 04, ex 20 02 02 oraz nr 82/18/PZ.O z 31 sierpnia 2018 r., ważna do 31 sierpnia 2023 r. zezwalająca na przetwarzanie pięciu rodzajów odpadów o kodach 0104 08, 01 04 09 ex 02 03 01, 17 05 04 i 20 02 02. Dwie kontrole zlecone przez NIK w trybie art. 12 ust 3 ustawy o NIK związane z realizacją decyzji nr 34/20/PZ.O z 11 marca 2020 r. zezwalającej na przetwarzanie do 25 listopada 2025 r. czterech rodzajów odpadów o kodach: ex 17 01 02, ex 17 01 07, 17 05 04, ex 20 02 02 oraz nr 64/19/PZ.O z 27 maja 2019 r. zezwalającej na przetwarzanie do 31 grudnia 2022 r. sześciu rodzajów odpadów, zmienionej decyzją nr 62/20/PZ.O z 4 maja 2020 r. zezwalającą na przetwarzanie sześciu rodzaju odpadów o kodach: ex 17 01 01, ex 17 01 02, ex 17 01 03, ex 17 01 07, 17 05 04, ex 20 02 02.

⁵⁰ Ustaleń w tym zakresie dokonano przeprowadzając oględziny czynności wykonywanych przez pracowników Wydziału Kontroli Środowiskowych w Departamencie Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych. Oględziny przeprowadzono w dniach: 8 czerwca 2021 r., 14 czerwca 2021 r., 24 czerwca 2021 r. i 30 czerwca 2021 r.

⁵¹ Ustalenia kontrolerów w trakcie wykonywania czynności dokumentowane były przez sporządzenie protokołu z oględzin wyrobisk, pobierania oświadczeń i wyjaśnień od przedsiębiorców, wykonywanie zdjęć wyrobiska.

⁵² Portal Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (geoportal.gov.pl). W trakcie kontroli nie dokonywano pomiarów działek oraz pomiarów lub szacowania masy przetworzonych odpadów.

Pracownicy przeprowadzający kontrolę nie pobierają w terenie prób gleby, nie wykonują obmiaru geodezyjnego terenu wypełnianego, nie wykonują odwiertów kontrolnych i nie sprawdzają poziomu zagęszczania gruntu, przede wszystkim z uwagi na to, że w świetle art. 20 ustawy Prawo ochrony środowiska, takie badania (w tym pobieranie prób do badań) mogą wykonywać wyłącznie laboratoria akredytowane. Bez uzasadnionego podejrzenia, że przetwarzanie (wykorzystanie) odpadów do wypełnienia wyrobisk jest prowadzone w sposób niewłaściwy, niezgodny z udzielonym zezwoleniem, nie zleca się badań akredytowanym podmiotom zewnętrznym. Przepisy art. 10 ustawy Prawo przedsiębiorców stanowią bowiem, że organ w swoich działaniach kieruje się zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. W przypadkach, gdy kontrola, w tym oględziny, wykażą (lub wystąpi uzasadnione podejrzenie), że przedsiębiorca przetwarza odpady niezgodnie z udzielonym zezwoleniem, Urząd zleci niezbędne badania kontrolne akredytowanemu laboratorium i podejmie właściwe kroki samodzielnie lub we współpracy z inspekcją ochrony środowiska, zgodnie z art. 379 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 12, 155-156)

4. W kontrolowanym okresie roczne sprawozdania o gospodarowaniu odpadami złożyły odpowiednio: w 2016 r. – 23 z 29 podmiotów posiadających decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów; w 2017 r. – 24 z 35 podmiotów; w 2018 r. – 22 z 35 podmiotów; w 2019 r. – 25 z 38 podmiotów i w 2020 r. – 24 z 35 podmiotów.

(akta kontroli str. 30)

Weryfikacją składanych sprawozdań w Urzędzie zajmował się Wydział Bazy Odpadowej i Informacji w Departamencie Gospodarki Odpadami, Emisji i Pozwoleń Zintegrowanych. Informacje zawarte w sprawozdaniach weryfikowane były pod względem kompletności i wypełniania odpowiednich działów oraz zgodności i proporcjonalności danych, na zasadzie analizy i walidacji danych w stosunku do lat poprzednich. Analiza działań prowadzonych w Urzędzie w związku z 10 decyzjami⁵³ Marszałka o udzieleniu przedsiębiorcy zgody na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów wykazała, że:

- sprawozdania zostały złożone przez przedsiębiorców w terminie określonym w art. 76 ust 1 ustawy o odpadach, tj. do 15 marca następnego roku z wyjątkiem sprawozdań za 2019 r. składanych do 31 października 2020 r. zgodnie z art. 26 ust 3 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁵⁴;
- weryfikacji sprawozdań złożonych do 15 marca każdego roku dokonywano w terminie określonym przepisami ustawy o odpadach, tj. do 30 września danego roku;
- czterech przedsiębiorców⁵⁵ w ogóle nie złożyło sprawozdań o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami, a dwóch przedsiębiorców⁵⁶ złożyło tylko część sprawozdań (nie za wszystkie lata). Marszałek nie podejmował działań w celu spowodowania złożenia sprawozdań przez te podmioty.

Ponadto w dwóch przypadkach przedsiębiorcy wykazali nieprawidłowe dane o odpadach, tj. niezgodne z wydanymi decyzjami:

⁵³ Dwie decyzje z 2016 r., cztery z 2017 r., jedna z 2018 r., dwie z 2019 r. i jedna z 2020 r. W przypadku przetwarzania odpadów w każdym roku ważności decyzji, przedsiębiorcy powinni złożyć 34 sprawozdania roczne. W okresie objętym kontrolą w ww. przypadkach przedsiębiorcy złożyli 15 sprawozdań rocznych.

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 875 ze zm.

⁵⁵ Posiadających decyzje nr: 82/18/PZ.O za lata 2018-2020 (wszystkie lata obowiązywania decyzji); 102/17/PZ.O za lata 2017-2020 (wszystkie lata obowiązywania decyzji); 08/17/PZ.O za lata 2017-2020 (wszystkie lata obowiązywania decyzji); 55/19/PZ.O za lata 2019-2020 (wszystkie lata obowiązywania decyzji).

⁵⁶ Posiadający decyzję 108/16/PZ.O – sprawozdania złożył za lata 2016-2017 (nie złożył za lata 2018-2020), a posiadający decyzję 84/16 PZ.O złożył sprawozdania za lata 2019-2020, a nie złożył za lata 2016-2018.

– w sprawozdaniu za rok 2020 (nr decyzji 98/17/PZ.O) przedsiębiorca wykazał 65 893 Mg masy odpadów o kodzie 17 05 04; według decyzji roczna masa odpadów dla wskazanych w decyzji dwóch złóż to łącznie 40 000 Mg (sprawozdanie w trakcie weryfikacji);

– w sprawozdaniach za lata 2019-2020 (nr decyzji 84/16/PZ.O) wykazano również niewymieniony w ww. decyzji rodzaj odpadów o kodzie 17 06 04.

Sprawozdanie za 2019 r. jest w trakcie weryfikacji, a sprawozdanie za 2020 r. zostało zweryfikowane.

Obowiązujące w Urzędzie „Wewnętrzne wytyczne dotyczące weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami w BDO” nie przewidują sprawdzenia zgodności danych wykazywanych w sprawozdaniu z treścią decyzji Marszałka.

W trakcie oględzin sposobu weryfikacji ustalono, że pracownik wykonujący sprawdzenia nie ma dostępu do wydanej przez Marszałka decyzji.

(akta kontroli str. 12, 49, 56, 76-86)

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu wyjaśniając przyczyny braku wzywania do złożenia sprawozdań przedsiębiorców, którzy nie wykonali tego obowiązku podał, m.in., że art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach zobowiązuje do złożenia sprawozdania wytwórcę odpadów oraz podmiot prowadzący działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami. Podmiot, który nie wytwarzał lub nie gospodarował odpadami w danym roku sprawozdawczym, nie jest zobowiązany do jego złożenia. Marszałek, zgodnie z art. 77 ustawy o odpadach, weryfikuje informacje zawarte w sprawozdaniach⁵⁷ i jeżeli z weryfikacji wynika, że informacje zawarte w sprawozdaniu są niezgodne ze stanem faktycznym, wzywa do korekty sprawozdania. Podał przy tym, że *zweryfikowane sprawozdania nie wymagały wzywania do złożenia korekt*.

W kwestii sposobu weryfikacji składanych sprawozdań ww. wyjaśnił, że wewnętrzne wytyczne dotyczące weryfikacji sprawozdań opracowano w związku z brakiem takich wytycznych ministra ds. środowiska. Jedyne wytyczne dotyczące weryfikacji sprawozdań, udostępnione przez Ministerstwo Środowiska, pochodzą z okresu, gdy sprawozdania weryfikowano w Wojewódzkich Systemach Odpadowych (WSO). Opracowanie wytycznych (w lutym 2020 r.) spowodowane było m.in. bardzo dużą liczbą sprawozdań do weryfikacji (2019 rok – 14 979; 2020 rok – 17 748); przewidywanym znacznym obciążeniem oraz kosztami wynikającymi z konieczności realizacji tego zadania.

Sprawozdania, zgodnie z wytycznymi, nie są weryfikowane pod kątem zgodności z wydanymi przez uprawnione organy decyzjami udzielającymi pozwoleń lub zezwoleń w zakresie gospodarki odpadami, w tym też decyzjami Marszałka. Pracownicy Wydziału dokonujący weryfikacji nie posiadają dostępu do modułu um-bdo.mos.gov.pl (UM-BDO), w którym znajduje się Repozytorium zawierające dane z decyzji, posiadają jedynie dostęp do papierowych kopii decyzji w ww. zakresie. Struktura systemu BDO rozdziela informacje dotyczące decyzji i sprawozdań, a moduł UM-BDO nie jest powiązany z modulem przewidzianym dla jednostek administracji publicznej JAP-BDO i nie posiada funkcjonalności wspomagających weryfikację. System BDO nie posiada modułu do raportowania i analizy danych, który istniał w Wojewódzkim Systemie Odpadowym Województwa Mazowieckiego. Utrudnia to przeprowadzenie skutecznej analizy i porównanie danych. Mimo że BDO jest systemem elektronicznym, nie posiada żadnych udogodnień i funkcjonalności wspomagających weryfikację, co wiąże się z ręcznym, pracochłonnym i czasochłonnym porównywaniem i wyszukiwaniem informacji. Brak funkcjonalności

⁵⁷ I nie weryfikuje, wobec braku podstaw prawnych, czy konkretny podmiot był zobowiązany do złożenia sprawozdania w danym roku.

systemu BDO, przy kilkunastu tysiącach decyzji dotyczących gospodarki odpadami będących w obrocie prawnym, uniemożliwia wykonanie weryfikacji w tym systemie.

Wewnętrzne wytyczne zostały opracowane w celu usystematyzowania i przyjęcia jednolitego sposobu weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami.

(akta kontroli str.153 -155)

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu wyjaśnił też m.in., że Marszałek wnioskował⁵⁸ do ministra ds. klimatu, jako administratora systemu, m.in. o dodanie do systemu funkcjonalności umożliwiającej zaznaczenie przez podmiot informacji, że w danym roku sprawozdawczym nie prowadził działalności w zakresie gospodarki odpadami bądź prowadził działania w tym zakresie bez obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów – sprawozdanie zerowe. W obowiązującym systemie prawnym nie ma uregulowań umożliwiających wzywanie podmiotów, które nie złożyły sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami. Podmioty, które złożyły niewypełnione sprawozdania są wzywane do potwierdzenia braku przetwarzania odpadów lub braku obowiązku prowadzenia ewidencji, poprzez dołączenie do BDO oświadczenia.

Ponadto informowano ministra ds. klimatu o braku funkcjonalności (w module przeznaczonym dla jednostek administracji publicznej JAP-BDO), która umożliwiałaby dokonywanie analizy danych zawartych w sprawozdaniach z informacjami znajdującymi się w Rejestrze BDO, w tym w decyzjach dotyczących gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 783-840)

6. W okresie objętym kontrolą do Marszałka wpłynęło 21 skarg i wniosków od jednostek samorządu terytorialnego, dotyczących potencjalnych nieprawidłowości przy przetwarzaniu odpadów w celu rekultywacji gruntów w dziewięciu wyrobiskach. Analiza 10 z nich dotyczących trzech wyrobisk wykazała, że:

– w przypadku wyrobiska Zawady I w 2016 r. wpłynęły trzy wnioski od Burmistrza Radzymina⁵⁹. Marszałek, po dwóch dniach od wpływu pierwszego wniosku, wszczął postępowanie w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, informując o powyższym wnioskującym. W odpowiedzi na kolejne wnioski poinformowano ww. Burmistrza o prowadzonym postępowaniu (pismo z 27 czerwca 2016 r.) oraz o wyniku kontroli przeprowadzonej przez MWIOŚ (w dniach 19 sierpnia do 7 października 2016 r.), w której nie stwierdzono nieprawidłowości (pismo z 15 listopada 2016 r.).

(akta kontroli str. 650-676)

– w przypadku wyrobiska w Kałuszynie „Olszewice-W” w 2017 r. wpłynęły cztery wnioski Burmistrza Gminy Kałuszyn⁶⁰. Marszałek, w terminie 30 dni od wpływu każdego z wniosków, informował Burmistrza Kałuszyna o podejmowanych działaniach, w tym prowadzonym od 6 września 2016 r. postępowaniu w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach (zakończony decyzją Marszałka o cofnięciu zezwolenia)⁶¹;

(akta kontroli str. 678-701)

⁵⁸ Pisma do Ministra ds. Klimatu z: 21 stycznia 2020 r. (PZ-PI-II.7245.2.2020.FK), 11 września 2020 r. (PZ-PI-II.7245.131.2020.FK) oraz 22 kwietnia 2021 r. (PZ-PI-II.7013.113.2020.FK).

⁵⁹ 25 kwietnia 2016 r. (data wpływu do Urzędu) informujący o zdeponowaniu w wyrobisku odpadów niewymienionych w decyzji Marszałka nr 77/15/PS z 7 lipca 2015 r., 10 czerwca 2016 r. ponownie informujący o zdeponowaniu odpadów niezgodnych z decyzją Marszałka, z prośbą o podjęcie stosownych działań oraz z 20 czerwca 2016 r. z prośbą o pilne przeprowadzenie kontroli. 21 czerwca 2016 r. Marszałek złożył do MWIOŚ wniosek o kontrolę przedsiębiorcy. Kontrola została przeprowadzona przez MWIOŚ w okresie sierpień – październik 2016 r.

⁶⁰ 2 listopada 2016 r. (data wpływu do Urzędu) o podjęcie działań w związku z naruszeniem warunków decyzji Marszałka nr 25/PZ.O z 8 marca 2016 r., 29 czerwca 2017 r. o podjęcie działań w trybie art. 47 ustawy o odpadach z uwagi na wypełnianie wyrobiska odpadami komunalnymi nieprzewidzianymi w decyzji, 4 października 2017 r. informujące o przywożeniu do wyrobiska odpadów komunalnych oraz z 25 marca 2019 r. informujące o wysypywaniu popiołu żużlowego na teren wyrobiska i prośbą o zajęcie się sprawą w ramach posiadanych kompetencji.

⁶¹ Pisma Marszałka z 21 listopada 2016 r., 21 lipca 2017 r. 10 października 2017 r. i 3 kwietnia 2019 r. Sprawa PZ.ZD-I.7244.7.2016PS opisana na str. 17-18 wystąpienia.

– w przypadku wyrobiska Dalanówek XVIII położonego na terenie Gminy Płońsk, wpłynęły trzy wnioski w 2018 r.: jeden Wójta Gminy Płońsk (z 24 stycznia)⁶² oraz dwa Starosty Powiatu Płońskiego (pierwszy 30 stycznia 2018 r.)⁶³. Wójtowi Gminy Płońsk nie przekazano żadnej informacji o sposobie realizacji wniosku. Nieudzielenie Wójtowi Gminy Płońsk ww. informacji było niezgodne z art. 244 § 2 kpa.

Marszałek poinformował Starostę Płońskiego o planowanej kontroli wyrobiska pismem z 29 sierpnia 2018 r., tj. po siedmiu miesiącach od pierwszego pisma. Informował też, że czynności kontrolne MWIOŚ (prowadzone w okresie kwiecień-czerwiec 2018 r.) nie doprowadziły do zebrania informacji i dowodów niezbędnych do podjęcia przez niego dalszych czynności administracyjnych w sprawie (m.in. nie ustalono rodzaju i ilości zdeponowanych odpadów, nie uzyskano wglądu do ewidencji przetwarzanych odpadów prowadzonej przez przedsiębiorcę oraz sprawozdań z poszczególnych etapów prowadzonej rekultywacji, które powinien składać Staroście). Urząd podjął próbę pozyskania tych informacji we własnym zakresie, tj. wezwał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień oraz wystąpił z wnioskiem (pismo z 21 listopada 2018 r.) do Starosty o udostępnienie corocznych sprawozdań z postępu rekultywacji wyrobiska składanych przez Spółkę (obowiązek wynikający z art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Przedsiębiorca nie odbierał korespondencji w powyższej sprawie, więc Spółkę zgłoszono do planu kontroli prowadzonych przez Urząd w 2020 r. Nie wezwano w tym czasie Spółki do zaniechania naruszeń warunków decyzji⁶⁴ z uwagi na złożone, w toku kontroli prowadzonej przez MWIOŚ oświadczenie, że od 15 marca 2018 r. Spółka nie korzysta z działki i nie są na niej unieszkodliwiane odpady (nie było podstaw do stwierdzenia, że Spółka nadal uporczywie i trwale działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem).

Marszałek poinformował również, że w celu wszczęcia przez Urząd postępowania sankcyjnego niezbędne jest pozyskanie od MWIOŚ dowodów w sprawie, w tym informacji o rodzaju i ilości odpadów zdeponowanych w wyrobisku. Z informacji uzyskanych od Starosty (pismo z 12 grudnia 2018 r.) wynika, że przedsiębiorca przez cały okres prowadzonych prac rekultywacyjnych nie składał sprawozdań wynikających z zapisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ponieważ przedsiębiorca nie złożył wniosku o dostosowanie zezwolenia do przepisów ustawy o odpadach, zezwolenie na przetwarzanie odpadów w wyrobisku wygasło z mocy prawa w dniu 6 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 449-472, 615-621, 781)

Urząd w każdym zbadanym przypadku podejmował działania w celu wyjaśnienia podnoszonych we wnioskach kwestii, tj.:

- w dwóch przypadkach (wyrobisko Zawady I i Olszewice-W) wzywając przedsiębiorców do usunięcia nieprawidłowości w terminie 30-dniowym,
- w jednym przypadku, z uwagi na brak informacji o usunięciu nieprawidłowości (Olszewice-W), wszczynając postępowanie w celu cofnięcia wydanego zezwolenia,
- w jednym przypadku (Zawady I) wnioskował do MWIOŚ o przeprowadzenie kontroli weryfikującej otrzymane informacje,
- w dwóch przypadkach (Olszewice-W i Dalanówek XVIII) uzyskał informacje od MWIOŚ o wynikach kontroli przeprowadzonej u przedsiębiorców,

⁶² 29 stycznia 2018 r. (data wpływu do Urzędu) o pilną potrzebę kontroli i zbadanie rodzaju odpadów składowanych w wyrobisku.

⁶³ 26 stycznia 2018 r. (data wpływu do Urzędu) o podjęcie działań z uwagi na wypełnianie wyrobiska odpadami typu folia i plastik i z 10 sierpnia 2018 r. o podjęcie działań wobec przedsiębiorcy. Działania podejmowane w związku z planowaną kontrolą opisano na str. 8-9 wystąpienia.

⁶⁴ Decyzja Marszałka nr 32/16/PZ.O. z 24 marca 2016 r., zmieniona decyzją nr 93/16/PZ.O. z 4 września 2016 r.

– zaplanował jedną kontrolę u przedsiębiorcy (Dalanówek XVIII), która nie została zrealizowana⁶⁵.

(akta kontroli str. 449-472, 615-621, 650-701, 781)

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że pismo Wójta Gminy Płońsk nie zawierało informacji wskazującej, by sporządzono je w trybie art. 221 lub 241 kpa, nie żądano w nim poinformowania o wynikach podjętych działań, co miało miejsce w przypadku wystąpienia Starosty Płońskiego (z 26 stycznia 2018 r.). Uznano je wyłącznie za pisma wymagające wyjaśnienia, a nie jako skargę/wniosek w rozumieniu Działu VIII kpa. Staroście Płońskiemu udzielono odpowiedzi po uzyskaniu informacji od MWIOŚ o ustaleniach kontrolnych.

(akta kontroli str. 156)

Zgodnie z art. 222 kpa o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. W ocenie NIK treść pisma Wójta Gminy Płońsk z 24 stycznia 2018 r., w którym zgłoszona została „potrzeba przeprowadzenia kontroli” oraz prośba „o podjęcie działań” wskazuje, że był to wniosek złożony w trybie art. 241 kpa dotyczący „wzmocnienia praworządności”, tj. podjęcia działań przez Marszałka w związku z podejrzeniem nieprzestrzegania przez przedsiębiorcę warunków przetwarzania odpadów określonych w decyzji, co powinno skutkować udzieleniem informacji o sposobie załatwienia wniosku zgodnie z art. 244 § 2 kpa.

7. Współpraca Marszałka z innymi organami w zakresie zgodności przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów z przepisami prawa polegała na:

- pozyskiwaniu opinii od organów samorządu terytorialnego przy wydawaniu decyzji w sprawie przetwarzania odpadów w trybie art. 41 ust 6a ustawy o odpadach;
- występowaniu do MWIOŚ o kontrole w trybie art. 41a ust 1 i ust 5 ustawy o odpadach;
- pozyskiwaniu od starostów decyzji o rekultywacji, niezbędnych do oznaczenia w decyzjach Marszałka terminu ich obowiązywania.

Marszałek poinformował ponadto, że:

- przedstawiciele Urzędu nie byli zapraszani do udziału w kontrolach innych organów, z wyjątkiem kontroli wykonywanych w trybie art. 41 a ust. 1 ustawy o odpadach;
- nie informował starostów o wynikach kontroli oraz nie otrzymywał od starostów decyzji dotyczących ustalenia sposobu, terminu i osoby odpowiedzialnej za rekultywację oraz decyzji uznających rekultywację za zakończoną i informacji o wynikach kontroli prowadzonych przez starostów; Marszałek wyjaśnił, że zwracał się do starostów o przekazanie decyzji rekultywacyjnych w przypadkach, kiedy do wniosku o wydanie zgody na przetwarzanie odpadów nie dołączono takiej decyzji;
- MWIOŚ w okresie objętym kontrolą przekazał dwukrotnie informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych u przedsiębiorców wykorzystujących odpady w celu rekultywacji gruntów;
- występował do MWIOŚ 63 razy o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. We wszystkich przypadkach MWIOŚ odmówił przeprowadzenia kontroli, powołując się na interpretację tego przepisu, jako mającego zastosowanie wyłącznie do odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami oraz braku zbierania lub magazynowania odpadów.

(akta kontroli str. 13-14)

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że oprócz kontroli przestrzegania warunków decyzji wydanych przez Marszałka, prowadzonych przez Wydział Kontroli Środowiskowych, monitorowanie sposobu realizacji zezwoleń na przetwarzanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami odbywało się poprzez analizowanie wpływających do Urzędu zgłoszeń informujących o zauważonych nieprawidłowościach.

⁶⁵ Przyczyny braku kontroli opisano na str. 8-9 wystąpienia.

W zależności od ich charakteru wzywano podmiot do zaniechania naruszeń warunków decyzji lub występowano do MWIOŚ o przeprowadzenie kontroli. W przypadku, gdy do Urzędu nie wpłynęła odpowiedź na wezwanie do zaniechania naruszeń warunków decyzji lub gdy odpowiedź nie była udzielona w sposób wyczerpujący, występowano do Wydziału Kontroli Środowiskowych o przeprowadzenie kontroli doraźnej lub zgłaszano do planu kontroli.

(akta kontroli str. 155-156)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ograniczony nadzór nad realizacją wydanych przez Marszałka decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy prawo ochrony środowiska, Marszałek sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością organu. W okresie objętym kontrolą obowiązywało od 32 do 46 zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów wydanych przez Marszałka. W 2019 r. Marszałek przeprowadził jedną kontrolę na 46 obowiązujących w tym roku decyzji (tj. objął kontrolą 2,2% przedmiotowych decyzji) a w 2020 r. przeprowadził jedną kontrolę na 42 obowiązujące decyzje (tj. 2,4%). W latach 2016-2018, w ogóle nie planował i nie przeprowadzał kontroli realizacji wydanych decyzji.

2. Brak rzetelnej weryfikacji złożonych przez przedsiębiorców sprawozdań w zakresie zgodności przekazanych w nich danych o odpadach z wydanymi przez Marszałka decyzjami.

Marszałek dokonywał wymaganej w art. 77 ustawy o odpadach weryfikacji sprawozdań, ale bez sprawdzenia zgodności podawanych przez przedsiębiorcę danych dotyczących, np. rodzaju i masy odpadów z warunkami określonymi w wydanych decyzjach. Ustalenia kontroli wskazują na przypadki przekazania w sprawozdaniach danych o masie odpadów niezgodnych z decyzją wydaną przez Marszałka w tym zakresie oraz wskazania w sprawozdaniu także innych rodzajów odpadów niż określone w decyzji Marszałka. W ocenie NIK, rzetelne wykonywanie obowiązku wyrażonego w art. 77 ustawy o odpadach, bez możliwości dokonania weryfikacji sprawozdań poprzez ich porównanie z wydanymi decyzjami Marszałka, nie jest możliwe.

3. Niepoinformowanie strony, wnioskującej o przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy, o sposobie załatwienia tego wniosku, co było niezgodne z dyspozycją art. 244 § 2 kpa.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2021 (I kwartał) Marszałek w ograniczonym zakresie sprawował nadzór nad prawidłowością realizacji wydanych przez siebie decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. W latach 2016-2021 (I kwartał) przeprowadził zaledwie dwie kontrole (w tym jedną doraźną), podmiotów, które uzyskały ww. zezwolenia, podczas gdy liczba obowiązujących zezwoleń w poszczególnych latach wahała się od 35 do 46. Przeprowadzone kontrole ograniczały się do oględzin wyrobisk oraz weryfikacji dokumentacji sporządzanej przez przedsiębiorców. W ocenie NIK bez stosowania pomiarów i badań, np. próbek przetworzonych w wyrobiskach odpadów, nie jest możliwa ocena zgodności działań przedsiębiorców z wydaną przez Marszałka decyzją.

Prowadzona przez Marszałka weryfikacja rocznych sprawozdań o odpadach składanych przez przedsiębiorców, nie dotyczyła sprawdzenia zgodności prowadzonej przez nich działalności z wydanym zezwoleniem na przetwarzanie odpadów ale sposobu wypełnienia sprawozdania. Rzeczywistej weryfikacji

sprawozdań dokonywano dopiero w trakcie przeprowadzanych kontroli, m.in. poprzez weryfikację zgodności składanych informacji (sprawozdań i kart ewidencji odpadów) z decyzjami Marszałka. Jednakże w badanym okresie przeprowadzono jedynie dwie takie kontrole.

Marszałek podejmował właściwe działania po otrzymaniu wniosków dotyczących składowania odpadów na wyrobiskach, dla których wydawał decyzje o przetwarzaniu odpadów w celu rekultywacji, bez zbędnej zwłoki, ale w jednym przypadku, niezgodnie z wymogami art. 244 § 2 kpa, nie poinformował wnioskodawcy o podjętych działaniach.

OBSZAR

3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Marszałek dziewięciokrotnie wszczynał postępowania, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, wzywając przedsiębiorców do niezwłocznego zaniechania naruszeń i wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości.

Postępowania prowadzone w 2020 r. (sześć postępowań)⁶⁶ wszczęto na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach w związku z 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, tj. w związku z niedostosowaniem wydanych decyzji do obowiązków wynikających z nowelizacji ustawy o odpadach w zakresie formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń (art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach). W pięciu sprawach, po wezwaniu Marszałka, przedsiębiorcy złożyli wnioski o uzupełnienie decyzji. Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Marszałek wydał nowe decyzje o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów. W jednym przypadku, z uwagi na brak takiego wniosku ze strony przedsiębiorcy, Marszałek wszczął postępowanie w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach i wydał decyzję o cofnięciu zezwolenia⁶⁸.

(akta kontroli str. 334-378)

W trzech pozostałych przypadkach (dwa z 2017 r. i jeden z 2016 r.) Marszałek niezwłocznie po uzyskaniu informacji⁶⁹ o podejrzeniu naruszeń decyzji wydanych przedsiębiorcom wezwał ich do usunięcia nieprawidłowości, wyznaczając 30-dniowy termin na ich usunięcie, w wyniku czego:

– w pierwszej sprawie, po przeprowadzonej kontroli MWIOŚ, stwierdzono usunięcie nieprawidłowości⁷⁰,

(akta kontroli str. 379-393)

– w drugiej⁷¹ – po przeprowadzonych kontrolach MWIOŚ i stwierdzonym braku usunięcia nieprawidłowości – Marszałek wszczął postępowanie administracyjne

⁶⁶ Sześć postępowań nr: PZ-OP-I.7244.8.2020.AK, wszczęte 10 stycznia 2020 r.; PZ-OP-I.7244.7.2020.AK, wszczęte 10 stycznia 2020 r.; PZ-OP-I.7244.6.2020.AK, wszczęte 10 stycznia 2020 r.; PZ-OP-I.7244.5.2020.AK, wszczęte 10 stycznia 2020 r.; PZ-OP-I.7244.47.2020.NL, wszczęte 14 lutego 2020 r.; PZ-OP-I.7244.23.2020.PS, wszczęte 23 stycznia 2020 r. Wszystkie postępowania wszczęto wobec przedsiębiorców, którym decyzje o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów Marszałek wydał w okresie od kwietnia do czerwca 2019 r.

⁶⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1579 ze zm.

⁶⁸ Sprawa nr PZ-OP-I.7244.8.2020.AK postępowanie trwało 111 dni.

⁶⁹ Jednej z gminy Radzymin i dwukrotnie od MWIOŚ.

⁷⁰ Sprawa nr PZ-ZD-I.7244.34.2016AW (wzrostisko Zawady I), Urząd Gminy Radzymin poinformował o wypełnianiu wzrostiska odpadami nieprzewidywanymi w decyzji tj. drewnem, styropianem i tworzywami sztucznymi. W wyniku zleczonej przez Marszałka kontroli, MWIOŚ pismem z 27 października 2016 r. poinformował, że nie stwierdził przetwarzania odpadów innych niż wymienione w decyzji Marszałka 77/15/PS.O. z 7 lipca 2015 r.

⁷¹ Sprawa nr PZ-ZD-I.7244.7.2016PS (wzrostisko Olszewice-W) – nieprawidłowości dotyczyły wypełniania wzrostiska odpadami komunalnymi oraz biodegradowalnymi, niezgodnie z decyzją Marszałka nr 25/PZ.O z 8 marca 2016 r. Jednocześnie Marszałek wystąpił do MWIOŚ w dniu 19 lipca 2017 r. o wstrzymanie działalności przedsiębiorcy w zakresie przetwarzania odpadów na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach. MWIOŚ przekazał do Marszałka wyniki badań z lutego i czerwca 2017 r. oraz z kontroli przeprowadzonej w okresie czerwiec-wrzesień 2017 r. świadczącej o zanieczyszczeniach odpadów folią z tworzyw sztucznych, drewnem, złomem. Po zakończonym postępowaniu administracyjnym (65 dni od jego wszczęcia w dniu 10 października 2017 r.), Marszałek wydał decyzję nr 103/17/PZ.O z 14 grudnia 2017 r. cofającą zezwolenie na przetwarzanie odpadów.

zakończone cofnięciem zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W decyzji zawarto rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 47 ust 4 ustawy o odpadach. Od decyzji Marszałka strona złożyła odwołanie, a Minister Środowiska uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie, z uwagi na upływ terminu ważności pierwotnej decyzji Marszałka,

(akta kontroli str. 394-424)

– w trzeciej sprawie⁷² Marszałek otrzymał (przed upływem terminu wyznaczonego w wezwaniu) informację od przedsiębiorcy o podjętych działaniach naprawczych, tj. usunięciu z wyrobiska odpadów niedopuszczonych decyzją Marszałka oraz kontroli dostarczanych na teren wyrobiska odpadów.

(akta kontroli str. 473-512)

Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przedsiębiorca poinformował o podjęciu działań naprawczych mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w prowadzeniu działalności w zakresie przetwarzania odpadów oraz naruszaniu warunków decyzji. Ponadto wyjaśnił, że nie weryfikowano informacji od przedsiębiorcy z uwagi na przekazanie informacji przez MWIOŚ o wszczęciu postępowania wobec przedsiębiorcy a następnie wydaniu decyzji umarzającej postępowanie⁷³. MWIOŚ stwierdził, że brak jest podstaw do wstrzymania działalności, tj. dalszej rekultywacji wyrobiska. Podjęcie przez stronę czynności naprawczych oraz wyeliminowanie nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami skutkowało zaniechaniem dalszych czynności przewidzianych w art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, tj. cofnięciem decyzji bez odszkodowania. Zastosowanie bezwzględnej sankcji cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w sytuacji, która nie daje kategorycznej podstawy do stwierdzenia niewątpliwego, uporczywego i trwałego działania niezgodnego z wydanym zezwoleniem prowadziłoby bowiem do wydania decyzji naruszającej art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 156-158,782)

W 2016 r. Marszałek wydał ponadto decyzję o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów⁷⁴ z uwagi na nieusunięcie naruszeń po wszczęciu postępowania administracyjnego w 2015 r. (decyzja z dnia 27 stycznia 2016 r., nr PŚ-IV.7224.42.2014). Od powyższej decyzji przedsiębiorca złożył odwołanie, w wyniku którego Minister Środowiska uchylił zaskarżoną decyzję⁷⁵ i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Po przeprowadzeniu postępowania Marszałek ponownie wydał decyzję o cofnięciu zezwolenia z uwagi na nielegalne składowanie odpadów na wyrobisku (z 4 sierpnia 2016 r., nr PZ-ZD.I.7224.35.2016 AW).

Po ponownym odwołaniu strony Minister Środowiska utrzymał w mocy decyzję Marszałka⁷⁶.

(akta kontroli str. 425-448, 513-516)

Informacje o toczących się ww. postępowaniach przekazywane były do organów właściwych gmin oraz MWIOŚ. Postępowania prowadzono zgodnie z wymogami art. 35 i 36 kpa. Stronom postępowania zapewniono udział w postępowaniu zgodnie

⁷² Sprawa nr PZ-ZD-I.7244.12.2017 PS (wyrobisko Gręzów i Gręzów VI). W dniu 31 października 2017 r. MWIOŚ poinformował Marszałka o naruszeniach decyzji nr 137/14/PSO zmienionej decyzją nr 37/17/PZ.O z 22 maja 2017 r. poprzez przyjmowanie na składowisko odpadów zanieczyszczonych odpadami folii z tworzyw sztucznych, drewna i złomu oraz braku kontroli przyjmowanych odpadów. Marszałek po 30 dniach od wpłynięcia informacji MWIOŚ wezwał przedsiębiorcę, w dniu 4 grudnia 2017 r., do zaniechania naruszeń i przekazania informacji o podjętych działaniach naprawczych do 15 stycznia 2018 r.

⁷³ 15 listopada 2017 r. MWIOŚ wydał decyzję nr MM-IN.7080.2.2017.MKI o umorzeniu postępowania w sprawie wstrzymania rekultywacji wyrobiska, w związku z brakiem podstaw do wstrzymania rekultywacji.

⁷⁴ Sprawa nr PŚ-IV-I.7244.42.2014AW (wyrobisko Krzyżówka i Krzyżówka I). W 2015 r. MWIOŚ przekazał informację Marszałkowi o wypełnianiu wyrobiska Krzyżówka i Krzyżówka I na działce ewidencyjnej nr 18, odpadami nieprzewidzianymi w decyzji Marszałka nr 86/14/PS.O z 11 lipca 2014 r., tj. odpadami komunalnymi. Po przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym (prowadzonym od 24 września 2015 r.) Marszałek wydał decyzję w dniu 27 stycznia 2016 r. o cofnięciu zezwolenia objętego decyzją z 11 lipca 2014 r.

⁷⁵ Sprawa opisana na str. 7 wystąpienia.

⁷⁶ Po rozpatrzeniu odwołania od tej decyzji Minister Środowiska decyzją z 8 listopada 2016 r., nr DZS-III.281.22.1.2016.AŻ, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Marszałka.

z art. 10 § 1 kpa, a decyzje w powyższych sprawach odpowiadały wymogom art. 107 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 379, 402, 420, 435, 441, 482)

W okresie objętym kontrolą w przedmiotowym zakresie nie wystąpiły przypadki podejmowania przez Marszałka działań w trybie art. 26a ust 1 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Mazowieckiego należycie wywiązywał się z obowiązku wzywania podmiotów przetwarzających odpady niezgodnie z wydanym zezwoleniem do zaniechania naruszeń w określonym terminie, a w przypadku nieusunięcia naruszeń bez zbędnej zwłoki wszczynał postępowania administracyjne w celu wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

Postępowania administracyjne prowadzone przez Marszałka w sprawach z tego zakresu odpowiadały wymogom określonym w przepisach kpa.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad wykonywaniem przez przedsiębiorców decyzji Marszałka dotyczących zezwolenia na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów.
2. Uwzględnienie w weryfikacji składanych przez przedsiębiorców sprawozdań o odpadach warunków określonych w wydanych przez Marszałka decyzjach o zezwoleniu na ich wykorzystywanie do rekultywacji gruntów.
3. Informowanie wnioskodawców o sposobie załatwienia składanych przez nich wniosków, zgodnie z dyspozycją art. 244 § 2 kpa.

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 Warszawie. Prawo zgłoszenia 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

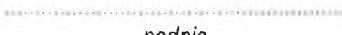
Warszawa, 30 lipca 2021 r.

Kontroler
Rafał Sowa
Główny specjalista k. p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up. 
Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora


podpis

