



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.011.02.2021

Pan

Mariusz Zega

p.o. Mazowiecki Wojewódzki

Inspektor Ochrony Środowiska

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
w Warszawie

ul. Bartycka 110a

00-716 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie ¹ , ul. Bartycka 110a, 00-716 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Zega, p.o. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ² , od 17 września 2020 r. ³ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marek Chibowski, Mazowiecki Inspektor, od 4 czerwca 2019 r. do 16 sierpnia 2020 r. ⁴ oraz Adam Ludwikowski, Mazowiecki Inspektor, od 26 kwietnia 1999 r. do 3 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. 2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2021 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Bartosz Pomykała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/78/2021 z 5 maja 2021 r. (akta kontroli, tom 1, str. 1-2, 4-13)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2021 (I kwartał) Mazowiecki Inspektor właściwie nadzorował proces przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów przeprowadzając zarówno kontrole planowe (sześć przypadków), jak i interwencyjne, tj. związane z otrzymanymi zgłoszeniami o nieprawidłowościach lub na wniosek organów administracji publicznej (41 przypadków). Mazowiecki Inspektor przeprowadzał również kontrole w trybie art. 41a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷, w tym dotyczące przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów. Po ich przeprowadzeniu Mazowiecki Inspektor niezwłocznie wydawał postanowienia w przedmiocie spełnienia (lub braku spełnienia) przez kontrolowany podmiot wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska. Wojewódzki Inspektorat współdziałał z innymi organami, np. Marszałkiem Województwa Mazowieckiego, starostami, wójtami oraz Dyrektorem Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie, a także komendantami policji i prokuratorami, którym przekazywał informacje o wynikach kontroli. Badanie terminowości rozpatrzenia 10 wniosków o interwencję złożonych do WIOŚ wykazało, że w każdym przypadku podjęto kontrole interwencyjne oraz załatwiono sprawę terminowo, zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸.

Mazowiecki Inspektor egzekwował prawidłowe przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. W przypadku naruszenia przepisów ustawy

¹ Dalej: Wojewódzki Inspektorat lub WIOŚ.

² Dalej: Mazowiecki Inspektor lub MWIOŚ.

³ Powołanie ze stanowiska i zastępcy Mazowieckiego Inspektora.

⁴ Powierzenie pełnienia obowiązków Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 797, ze zm., dalej: ustawa o odpadach.

⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 735. Dalej: K.p.a.

o odpadach przez podmioty przetwarzające je w celu rekultywacji gruntów Mazowiecki Inspektor prawidłowo wymierzał administracyjne kary pieniężne oraz egzekwował należności z tytułu ich nieuiszczenia. Postępowania administracyjne prowadzono z zachowaniem terminów i procedur określonych w K.p.a., za wyjątkiem dwóch przypadków, w których Mazowiecki Inspektor nie załatwił spraw w terminie przewidzianym w art. 35 § 3 K.p.a. ani w terminie wyznaczonym na podstawie art. 36 § 1 K.p.a.; stwierdzona beczynność wyniosła w jednym przypadku 32 dni, a w drugim 90 i 203 dni.

W przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa związanego z przetwarzaniem odpadów w procesie rekultywacji gruntów, Mazowiecki Inspektor zawiadamiał właściwe miejscowo jednostki prokuratury.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W ramach Wojewódzkiego Inspektoratu z siedzibą w Warszawie działały delegatury w Ciechanowie, Mińsku Mazowieckim, Ostrołęce, Płocku i Radomiu¹⁰. Za realizację zadań z zakresu m.in. kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, w tym ustawy o odpadach, kontroli realizacji decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz za koordynację spraw skargowych z zakresu inspekcyjnego odpowiadał¹¹ Wydział Inspekcji w WIOŚ w Warszawie oraz Działy Inspekcji w delegaturach. Nadzór nad pracą Wydziału Inspekcji sprawował I zastępca Mazowieckiego Inspektora¹², natomiast nadzór nad pracą delegatur, w tym Działów Inspekcji, sprawował Mazowiecki Inspektor.

(akta kontroli, tom 1, str. 3, 48, 52, 58, 66-69, 89, 93-94, 102-106, 123-125)

Procedury prowadzenia kontroli od planowania poprzez przygotowanie i wykonywanie kontroli, działania pokontrolne, zasady sporządzania protokołów oraz rozpatrywania wniosków o podjęcie interwencji określone zostały w Informatycznym Systemie Kontroli¹³ (funkcjonującym od 1 stycznia 2016 r.). Zgodnie z ISK roczne plany działalności kontrolnej WIOŚ sporządzane były z uwzględnieniem wytycznych określonych przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska¹⁴ (obejmujących m.in. cele strategiczne i priorytety na dany rok) oraz z uwzględnieniem rezerwy czasowej na kontrole pozaplanowe, w tym m.in. kontrole interwencyjne lub przeprowadzane na wniosek.

(akta kontroli, tom 1, str. 127-249)

Na lata 2016-2021 Mazowiecki Inspektor zaplanował do realizacji łącznie 4 731 kontroli zakładów w terenie¹⁵, z których zrealizowano 3 752 kontrole¹⁶. W zakresie wykorzystywania odpadów w celu rekultywacji gruntów zaplanowano i przeprowadzono

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Na podstawie § 4 Statutu WIOŚ nadanego przez Wojewodę Mazowieckiego zarządzeniem nr 1079 z dnia 23 października 2015 r. oraz zarządzeniem nr 56 z dnia 26 lutego 2019 r.

¹¹ Na podstawie regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu, zatwierdzonego przez Wojewodę Mazowieckiego 26 października 2015 r. (§ 10 ust. 6, § 21) oraz nadanego zarządzeniem Nr 58 Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 lutego 2019 r. (§ 10 ust. 7, § 18).

¹² Od 17 września 2020 r. WIOŚ nie posiada I zastępcy Mazowieckiego Inspektora, w związku z powierzeniem dotychczasowemu zastępcy pełnienia obowiązków Mazowieckiego Inspektora.

¹³ System wdrożony przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Dalej: ISK.

¹⁴ Dalej: Główny Inspektorat lub GIOŚ.

¹⁵ Z tego: w 2016 r. – 1 034 kontroli, w 2017 r. – 858 kontroli, w 2018 r. – 774 kontroli, w 2019 r. – 867 kontroli, w 2020 r. – 613 kontroli oraz w 2021 r. – 585 kontroli.

¹⁶ Z tego: w 2016 r. – 997 kontroli, w 2017 r. – 840 kontroli, w 2018 r. – 743 kontroli, w 2019 r. – 685 kontroli, w 2020 r. – 433 kontroli oraz w I kwartale 2021 r. – 54 kontrole.

sześć kontroli, z tego jedną w 2017 r., trzy w 2018 r. oraz dwie w 2019 r. Podmioty zaplanowane do kontroli należały do II i III kategorii ryzyka (odpowiednio po jednym podmiocie) oraz IV kategorii (cztery podmioty)¹⁷. Ujęcie w planie powyższych kontroli uwzględniało realizację celów wyznaczonych przez GIOŚ takich jak: kontrola przestrzegania wymagań ochrony środowiska przez prowadzących instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego (cel na 2017 r. i 2018 r.), kontrola przestrzegania przepisów o odpadach (2018 r.), kontrola przestrzegania przepisów dotyczących odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w miejscach niekorzystnie przekształconych i rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów – wyrobiska pożwirowe, pokopalniane itp. (2019 r.).

(akta kontroli, tom 1, str. 322-325, 324)

Mazowiecki Inspektor wyjaśnił, że przy typowaniu zakładów do kontroli w pierwszej kolejności uwzględnia się zakłady I kategorii ryzyka oraz takie, które zgodnie z prawem muszą być kontrolowane w danym roku, w tym zakłady o dużym ryzyku wystąpienia awarii (według stanu na 30 listopada 2020 r. w województwie mazowieckim było 18 takich zakładów), zakłady o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii (50 zakładów na 30 listopada 2020 r.) oraz zakłady posiadające instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego (462 instalacje na 15 grudnia 2020 r.). W latach 2020-2021 nie zaplanowano kontroli podmiotów przetwarzających odpady poza instalacjami w celu rekultywacji gruntów ze względu na wzrost liczby wniosków składanych do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a ustawy o odpadach (zmiana ww. ustawy wprowadziła obowiązek dostosowania wydanych zezwoleń na przetwarzanie odpadów do nowych przepisów oraz obowiązek przeprowadzenia ponownej kontroli WIOŚ). Ponadto rekomendacje GIOŚ¹⁸ dotyczące zagrożeń związanych z wirusem SARS CoV-2 ograniczyły działalność WIOŚ w terenie do niezbędnego minimum. Z uwagi na obowiązek kontroli podmiotów innych niż prowadzące przetwarzanie odpadów poza instalacjami w celu rekultywacji gruntów oraz w związku z ograniczonymi możliwościami kadrowymi WIOŚ, nie było możliwości zaplanowania większej liczby kontroli podmiotów prowadzących ww. działalność.

(akta kontroli, tom 1, str. 16-19)

W zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów WIOŚ, w latach 2016-2021 (I kwartał), przeprowadził 41 kontroli pozaplanowych na wniosek m.in. organów samorządu terytorialnego lub innych podmiotów (np. osób fizycznych), z tego: osiem kontroli w 2016 r., 10 w 2017 r., trzy w 2018 r., dziewięć w 2019 r., 10 w 2020 r. oraz jedną w I kwartale 2021 r. Spośród kontroli interwencyjnych 24 zostało przeprowadzonych przez WIOŚ po wnioskach/zawiadomieniach złożonych przez organy samorządu terytorialnego (w tym 8 przez Marszałka Województwa Mazowieckiego, cztery przez starostów, siedem przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miasta) oraz pięć przez GIOŚ. Pozostałe kontrole przeprowadzono w związku ze zgłoszeniami osób fizycznych (w tym również anonimowych).

(akta kontroli, tom 1, str. 322-325)

Mazowiecki Inspektor wyjaśnił, że w latach 2019-2020 powołana w WIOŚ Grupa Interwencyjno-Wyjazdowa przeprowadziła łącznie 171 prewencyjnych oględzin

¹⁷ Kategorie ryzyka, pozwalają na systemowe wyselekcjonowanie zakładów pod względem ich uciążliwości dla środowiska. W zależności od kategorii ryzyka obowiązuje częstotliwość kontroli zakładów, tj. zakłady I kategorii – zakłady o bardzo dużej uciążliwości dla środowiska, częstotliwość kontroli co roku, zakłady II kategorii – zakłady o dużej uciążliwości dla środowiska, częstotliwość kontroli nie rzadziej niż raz na 3 lata, zakłady III kategorii – zakłady o umiarkowanej uciążliwości dla środowiska – decyzja o ujęciu w planie kontroli należy do WIOŚ, zakłady IV kategorii – zakłady o małej uciążliwości dla środowiska – decyzja o ujęciu w planie kontroli należy do WIOŚ, zakłady V kategorii – zakłady o znikomej uciążliwości dla środowiska, decyzja o ujęciu w planie kontroli należy do WIOŚ.

¹⁸ Pismo z dnia 25 marca 2020 r. znak DI/0703/56/2020/eg.

wyrobisk (z tego 60 w 2019 r. i 111 w 2020 r.), które w 20 przypadkach wykazały nieprawidłowości związane z nielegalnym deponowaniem odpadów w wyrobiskach, w związku z czym wystąpiono do właściwych organów administracji samorządowej o nakazanie, w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. W trzech przypadkach odpady zostały usunięte, natomiast w pozostałych postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji¹⁹ były w toku (tj. nie wydano jeszcze decyzji lub w związku z jej wydaniem wniesione zostały odwołania) lub zostały zawieszone ze względu na toczące się postępowanie karne.

Mazowiecki Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z wykazami pozyskanymi od Marszałka Województwa oraz starostów i prezydentów miast, na terenie województwa mazowieckiego, według danych na 31 grudnia 2019 r., istniało 219 wyrobisk, natomiast na 31 grudnia 2020 r. – 382.

(akta kontroli, tom 1, str. 18)

1.2. W latach 2016-2021 (I kwartał) WIOŚ przeprowadził również 600 kontroli w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach²⁰, tj. kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których miało być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska. W 2016 r. takich kontroli przeprowadzono 67, w 2017 r. – 50, w 2018 r. – 29, w 2019 r. – 113, w 2020 r. – 284 oraz w I kwartale 2021 r. – 57. We wszystkich kontrolach WIOŚ uczestniczyli przedstawiciele organów zlecających ich przeprowadzenie, w tym w 153 kontrolach uczestniczyli przedstawiciele Marszałka Województwa Mazowieckiego, w 436 kontrolach przedstawiciele starostów, w czterech kontrolach uczestniczyli przedstawiciele Marszałka i starostów oraz w 11 kontrolach przedstawiciele Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie²¹.

W wyniku przeprowadzonych kontroli MWIOŚ wydał 547 postanowień o spełnieniu wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, 39 postanowień o braku spełnienia tych wymagań, a w 14 przypadkach nie wydał postanowień m.in. z powodu wycofania wniosków. W 214 przypadkach²² WIOŚ został poinformowany o wydaniu (po przeprowadzonych przez WIOŚ kontrolach) zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, w tym: Marszałek Województwa Mazowieckiego poinformował WIOŚ w 34 przypadkach, starostowie lub prezydenci miast łącznie w 175 przypadkach, a Regionalny Dyrektor w pięciu.

(akta kontroli, tom 1, str. 327-331, 343)

W jednym przypadku WIOŚ został poinformowany o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów do wypełniania wyrobisk poeksploatacyjnych²³. Zezwolenie zostało cofnięte bez odszkodowania przez Marszałka Województwa Mazowieckiego²⁴ po wydaniu przez Mazowieckiego Inspektora decyzji nakazującej kontrolowanemu podmiotowi wstrzymanie wypełniania terenu niekorzystnie przekształconego. Decyzji tej Mazowiecki Inspektor nadał rygor natychmiastowej wykonalności²⁵. Kontrola WIOŚ wykazała bowiem przyjmowanie do wyrobiska

¹⁹ Na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach.

²⁰ W tym: w 2016 r. - 67 kontroli, w 2017 r. - 50 kontroli, w 2018 r. - 29 kontroli, w 2019 r. - 113 kontroli, w 2020 r. - 284 kontroli oraz w I kwartale 2021 r. - 57 kontroli.

²¹ Dalej: Regionalny Dyrektor.

²² Z tego: w 2016 r. - 43 przypadków, w 2017 r. - 41, w 2018 r. - 13, w 2019 r. - 36, w 2020 r. - 65 oraz w I kwartale 2021 r. - 16.

²³ Kontrola nr MM163/2017.

²⁴ Decyzja Marszałka Województwa Mazowieckiego nr 103/17/PZ.O z dnia 14 grudnia 2017 r. znak: PZ-ZD-I.7244.7.2016.PS.

²⁵ Decyzja Mazowieckiego Inspektora z dnia 30 listopada 2017 r. znak: MM-IN.7060.4.2017.MK1.

odpadów komunalnych (w workach i luzem), tj. odpadów, których nie obejmowało wydane przez Marszałka zezwolenie²⁶.

(akta kontroli, tom 1, str. 356; tom 2, str. 349-361)

W okresie objętym kontrolą WIOŚ nie uwzględnił 66 wniosków²⁷ złożonych przez Marszałka Województwa Mazowieckiego i starostów o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a ustawy o odpadach, ponieważ przepis ten, według interpretacji Ministra Środowiska²⁸, nie miał zastosowania do spraw objętych wnioskami. Złożone do MWIOŚ wnioski o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dotyczyły przedsięwzięć polegających na prowadzeniu odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami, a w ramach ww. przetwarzania odpadów nie przewidziano ich zbierania lub magazynowania.

(akta kontroli, tom 1, str. 327, 339-341; tom 2, str. 115-116)

Mazowiecki Inspektor wyjaśnił, że czas realizacji wniosków o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a ustawy o odpadach składanych do WIOŚ od 2020 r. uległ wydłużeniu z uwagi na dużą ilość wniosków (w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2021 r. do Wojewódzkiego Inspektoratu złożono 802 takie wnioski) oraz na panującą sytuacją epidemiczną w kraju. Wyjaśnił również że w pierwszej kolejności prowadzone są kontrole związane z wnioskami w sprawie wydania decyzji.

(akta kontroli, tom 1, str. 532-533)

Badanie 10 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w trybie art. 41a ustawy o odpadach²⁹ wykazało, m.in. że:

- siedem kontroli przeprowadzono w związku z wnioskami dotyczącymi wydania przez starostę lub marszałka województwa zezwoleń na przetwarzanie (odzysk) odpadów, natomiast trzy kontrole – w związku z wnioskami o zmianę posiadanych już przez podmioty zezwoleń³⁰. Trzy wnioski złożył Marszałek Województwa Mazowieckiego³¹, pięć starostowie powiatów: pruszkowskiego, mińskiego, sokołowskiego, płońskiego (dwukrotnie)³² oraz po jednym wniosku Prezydent Miasta Ostrołęki³³ i Regionalny Dyrektor³⁴;
- w dziewięciu przypadkach WIOŚ rozpoczął kontrole w terminie od siedmiu do 55 dni od wpływu wniosku, a w jednym przypadku³⁵ po 132 dniach, co związane było z dwukrotnym uzupełnianiem wniosku przez wnioskodawcę;
- we wszystkich kontrolach uczestniczyli przedstawiciele organów wnioskujących o jej przeprowadzenie;
- we wszystkich kontrolach inspektorzy WIOŚ przeprowadzili oględziny terenu magazynowania, przetwarzania lub zbierania odpadów oraz analizowali decyzje Marszałka Województwa Mazowieckiego, starostów, prezydentów miast lub Regionalnego Dyrektora zezwalające na: zbieranie lub przetwarzanie lub wytwarzanie lub transport odpadów oraz decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzje w zakresie ustalenia wielkości emisji zanieczyszczeń;

²⁶ Decyzja Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 8 marca 2016 r. znak: PZ-ZD-I.7244.7.2016.PS., na przetwarzanie odpadów remontowo-budowlanych, odpadów materiałów ceramicznych, piasku, ziemi, gleby, kamieni oraz odpadów powstających przy obróbce skał i kopalin.

²⁷ Z tego: 2 w 2016 r., 1 w 2018 r., 12 w 2019 r., 39 w 2020 r. oraz 12 w I kwartale 2021 r.

²⁸ Pismo z dnia 10 kwietnia 2019 r. znak DGO-I.021.58/2019.MC.

²⁹ Kontrole nr: WA 48/2018, WA 24/2021, WA 53/2018. MM 63/2017, MM 97/2020, RA 19/2018, CI 147/2019, OS 152/2016, CI 55/2017, PL 21/2016.

³⁰ Kontrole nr: MM 97/2020, MM 97/2020 i CI 147/2019.

³¹ Kontrole nr: PL 21/2016, RA 19/2018, WA 24/2021.

³² Kontrole nr: CI 55/2017, CI 147/2019, MM 63/2017, MM 97/2020, WA 53/2018.

³³ Kontrola nr OS 152/2016.

³⁴ Kontrola nr: WA 48/2018.

³⁵ Kontrola nr WA 24/2021.

- pięć kontroli zakończono wydaniem postanowień o spełnieniu wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska, a pięć o braku ich spełnienia³⁶. Postanowienia wydano w terminie od jednego do 14 dni (osiem przypadków³⁷) oraz w terminie 21³⁸ i 35 dni³⁹ od zakończenia kontroli;
- w sześciu kontrolach nie stwierdzono naruszeń i wykroczeń, jednak w dwóch przypadkach⁴⁰ WIOŚ negatywnie zaopiniował spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska z uwagi na stan instalacji. Ustalono m.in., że instalacje nie były wyposażone w elementy przeciwdziałające zanieczyszczeniom (instalacje nie zawierały zadaszenia i odwodnienia liniowego), nie zapewniono warunków niezbędnych do zachowania parametrów technicznych procesu przetwarzania odpadów⁴¹, instalacje nie posiadały wystarczających mocy przerobowych, nie wydzielono odrębnego miejsca magazynowania odpadów i przedmiotu lub substancji, które utraciły status odpadów, nie zapewniono wyposażenia niezbędnego do magazynowania odpadów⁴². W jednym przypadku, choć kontrola⁴³ wykazała nieprawidłowość (brak ewidencji odpadów), WIOŚ wydał pozytywną opinię dotyczącą spełnienia przez instalację wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska;
- stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły również m.in.: niewykonywania przeglądów stanu technicznego urządzeń służących ochronie środowiska (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁴), nieudokumentowania docelowego sposobu odprowadzania ścieków przemysłowych z placu, na którym planowane jest przetwarzanie odpadów (odzysk) oraz docelowego sposobu zagospodarowania wód opadowych, roztopowych i ścieków przemysłowych (art. 389 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 3 pkt 5 i 7 Prawo budowlane), nieuregulowanego stanu formalno-prawnego (brak pozwolenia na emisję) w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł technologicznych (art. 180 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁵), nieprzedkładania Marszałkowi Województwa Mazowieckiego informacji i danych niezbędnych do ustalenia wysokości opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, nieprowadzenia ewidencji odpadów (art. 66 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 1 pkt 1) lit. a-b oraz art. 71 ustawy o odpadach) czy braku wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów (art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach);
- w jednym przypadku⁴⁶ WIOŚ wydał zarządzenie pokontrolne zobowiązujące kontrolowany podmiot do założenia i bieżącego prowadzenia ewidencji odpadów o kodzie 19 06 06. Kontrolowany podmiot poinformował o realizacji ww. zarządzenia;
- po przekazaniu wnioskodawcom postanowień, WIOŚ w ośmiu przypadkach⁴⁷ został poinformowany przez właściwy organ administracji samorządowej o wydanej decyzji⁴⁸;

³⁶ Postanowienia WIOŚ o spełnieniu wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska; kontrole nr: WA 24/2021, WA 53/2018, MM 63/2017, CI 147/2019, OS 152/2016. Postanowienia o nie spełnieniu ww. wymagań kontrole nr: WA 48/2018, MM 97/2020, RA 19/2018, CI 55/2017, PL 21/2016.

³⁷ Kontrole nr: CI 55/2017, CI 147/2019, MM 63/2017, OS 152/2016, PL 21/2016, RA 19/2018, WA 48/2018, WA 24/2021.

³⁸ Kontrola nr WA 53/2018.

³⁹ Kontrola nr MM 97/2020.

⁴⁰ Kontrole nr: CI 55/2017, PL 21/2016.

⁴¹ Kontrola nr CI 55/2017.

⁴² Kontrola nr PL 21/2016.

⁴³ Kontrola nr CI 147/2019.

⁴⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 1333. ze zm.

⁴⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm. Dalej: Prawo ochrony środowiska.

⁴⁶ Kontrola CI 147/2019.

⁴⁷ Kontrole nr: CI 55/2017, CI 147/2019, MM 63/2017, OS 152/2016, PL 21/2016, WA 48/2018, WA 53/2018, WA 24/2021.

⁴⁸ W tym: zezwalających na przetwarzanie odpadów (kontrole: WA 53/2018, MM 63/2017, OS 152/2016), o zmianie dotychczasowej decyzji (CI 147/2019), odmawiających wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów (WA 48/2018, PL 21/2016), odmawiającej zmiany decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów oraz jej cofnięcie (MM 97/2020) oraz umorzeniu postępowania administracyjnego w związku z wycofaniem przez podmiot wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów (CI 55/2017).

- we wszystkich przypadkach sporządzono protokoły kontroli.
(akta kontroli, tom 1, str. 332-333, 345-347, 534; tom 3, str. 1-217)

1.3. Zasady prowadzenia kontroli planowych oraz pozaplanowych opisano w ISK, zgodnie z którym przeprowadzenie kontroli pozaplanowych mogło wynikać m.in. z wniosku o podjęcie kontroli, wniosku o interwencję, zgłoszenia zanieczyszczenia środowiska, ustaleń zrealizowanej kontroli. Zgodnie z wytycznymi z ISK, w przypadku wniosku, m.in. wskazującego na *prawdopodobieństwo występowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska naturalnego lub gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia* możliwe było przeprowadzenie kontroli bez wcześniejszego zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze jej wszczęcia. WIOŚ nie posiadał odrębnych, wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

(akta kontroli, tom 1, str. 143-144, 155-156, 166, 224-225)

Badaniem rzetelności prowadzenia przez WIOŚ kontroli w zakresie wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów objęto 10 kontroli, z tego pięć planowych i pięć pozaplanowych (wynikających ze złożonych wniosków o interwencję oraz zgłoszeń o zanieczyszczeniu środowiska)⁴⁹. Badanie m.in. wykazało, że:

- w ramach kontroli planowych (prowadzonych z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵⁰) w czterech przypadkach WIOŚ, zgodnie z art. 48 ust. 1-2 ww. ustawy, zawiadomił przedsiębiorców o zamiarze wszczęcia kontroli, a w jednym przypadku kontrolę (w zakresie gospodarki odpadami⁵¹) przeprowadzono z wyłączeniem stosowania ww. ustawy (na podstawie art. 65 Prawa przedsiębiorców). Kontrolowani przedsiębiorcy potwierdzili podpisem zapoznanie się z treścią upoważnień do kontroli wraz z pouczeniami (art. 49 ust. 1 Prawo przedsiębiorców);
- kontrole pozaplanowe (interwencyjne i w związku ze zgłoszeniami o zanieczyszczaniu środowiska), prowadzono na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵²; wszystkie kontrole przeprowadzono na podstawie legitymacji służbowych inspektorów WIOŚ (art. 9 ust. 1 IOŚ). Dwie kontrole przeprowadzono na wniosek organów administracji samorządowej (tj. Starosty Powiatu Pruszkowskiego i Wójta Gminy Winnica), a jedną na wniosek Komendanta Powiatowego Policji w Pułtusku. Wnioski dotyczyły wykonania badań laboratoryjnych odpadów lub materiału wykorzystanego do rekultywacji wyrobiska. Wnioski Wójta oraz Komendanta Powiatowego Policji zawierały jedynie wskazanie miejsca, bez określenia osób lub podmiotów związanych ze składowanymi odpadami. Komendant Powiatowy Policji w Pułtusku wystąpił również o wydanie pisemnej opinii w zakresie oddziaływania odpadów na środowisko oraz wynikających zagrożeń. Pozostałe dwie kontrole przeprowadzono w związku z anonimowymi zgłoszeniami telefonicznymi dotyczącymi deponowania w wyrobiskach żwirowych odpadów mieszanych;
- rozpoczęcie kontroli pozaplanowych (w tym oględzin i pobrania do badań próbek) nastąpiło w okresie od 1 do 25 dni od złożenia wniosków o podjęcie interwencji oraz zgłoszenia zanieczyszczenia środowiska;
- w jednym przypadku⁵³ identyfikacji obszaru poszczególnych wyrobisk dokonano na podstawie dokumentacji geodezyjnej dostarczonej (na wezwanie WIOŚ)

⁴⁹ Kontrole planowe nr: MM 244/2017, MM 215/2019, PL 177/2018, RA 74/2018, RA 35/2019. Kontrole pozaplanowe nr: WA 70/2019, OS 40/2017, CI 21/2020, CI 6/2019, OS 70/2020.

⁵⁰ Dz. U. z 2021 r., poz. 162. Dalej: Prawo przedsiębiorców.

⁵¹ Kontrola nr RA 35/2019.

⁵² Dz. U. z 2021 r., poz. 1070, ze zm. Dalej: ustawa IOŚ.

⁵³ Kontrola nr WA 70/2019.

przez przedsiębiorstwo⁵⁴, w trzech przypadkach identyfikowano obszar na podstawie map z Geoportalu, natomiast w pozostałych przypadkach w protokołach kontroli nie odnotowano informacji w tym zakresie;

- w pięciu przypadkach⁵⁵ w kontrolach uczestniczyły osoby spoza WIOŚ, w tym: specjaliści Centralnego Laboratorium Badawczego GIOŚ⁵⁶, którzy pobrali do badań próbki odpadów (cztery przypadki), policjanci (trzy przypadki) oraz przedstawiciel Urzędu Gminy Winnica, wnioskującego o wykonanie badań składowanych odpadów (jeden przypadek);
 - po zakończeniu wszystkich kontroli sporządzono protokoły, z których osiem zostało podpisanych przez kontrolowanych. Dwa protokoły sporządzone po kontrolach związanych z rozpoznaniem w terenie zgłoszenia dotyczącego zanieczyszczenia środowiska (tzw. kontrole w terenie bez ustalonego podmiotu)⁵⁷, zgodnie z wytycznymi ISK, nie określały podmiotów odpowiedzialnych za składowanie lub magazynowanie odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Przeprowadzone badania próbek odpadów nie wskazywały jednoznacznie, by odpady mogły spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi (czyn z art. 183 §1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁵⁸);
 - w trakcie ośmiu kontroli zidentyfikowano takie nieprawidłowości jak: odzysk odpadów bez wymaganego pozwolenia na przetwarzanie odpadów (o którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach) – trzy przypadki⁵⁹ lub pozwolenia na rekultywację (art. 22 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych)⁶⁰ – jeden przypadek⁶¹; składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym w ramach prowadzonej rekultywacji wyrobiska poeksploatacyjnego (art. 25 ustawy o odpadach) – pięć przypadków⁶²; nieprowadzenie ewidencji odpadów przyjmowanych na teren wyrobiska w ramach prowadzenia prac rekultywacyjnych (art. 66-72 ustawy o odpadach) – trzy przypadki⁶³; niewłaściwe sporządzenie sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami lub nieprzekazanie lub nieterminowe przekazanie sprawozdań marszałkowi województwa – cztery przypadki⁶⁴;
 - w pięciu przypadkach MWIOŚ wydał zarządzenia pokontrolne, w których nakazał wyeliminowanie naruszeń, w tym m.in.: założenie i prowadzenie ewidencji odpadów, naliczenie opłaty za korzystanie ze środowiska (w zakresie wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza gazów i płynów) za lata 2014-2018, przestrzeganie warunków decyzji na przetwarzanie odpadów.
- W każdym z powyższych przypadków MWIOŚ został poinformowany przez kontrolowane podmioty o realizacji lub przyjęciu do realizacji wskazanych w zarządzeniu działań. Przekazane informacje zostały uznane przez MWIOŚ za wiarygodne, w związku z czym odstąpiono od przeprowadzenia kontroli sprawdzających.

⁵⁴ Wezwanie dotyczyło wyznaczenia granic poszczególnych wyrobisk poeksploatacyjnych wydzielonych z wyeksploatowanego złoża.

⁵⁵ Kontrole nr: WA 70/2019, OS 40/2017, C1 21/2020 i C1 6/2019.

⁵⁶ Dalej: CLB.

⁵⁷ Kontrole nr C1 21/2020, C1 6/2019.

⁵⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm. Dalej: K.k.

⁵⁹ Kontrole nr: OS 40/2017, WA 70/2019, OS 70/2020.

⁶⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm.

⁶¹ Kontrola nr OS 40/2017.

⁶² Kontrole nr: C1 21/2020, C1 6/2019, OS 40/2017, OS 70/2020, PL 177/2018.

⁶³ Kontrole WA 70/2019, MM 215/2019, OS 70/2020.

⁶⁴ Kontrole MM 215/2019, WA 70/2019, PL 177/2018, RA 74/2018.

Dokumentacja 10 badanych kontroli nie zawierała informacji o weryfikacji przez WIOŚ wykonania zabezpieczenia gruntu przed szkodliwym oddziaływaniem odpadów obojętnych.

Mazowiecki Inspektor wyjaśnił, że bezpośrednia weryfikacja jest możliwa przed rozpoczęciem prac rekultywacyjnych w wyrobisku. W przypadku gdy wyrobisko jest wypełniane odpadami, weryfikacja taka może być dokonana w oparciu o dokumentację projektową czy powykonawczą

(akta kontroli, tom 1, str. 19, 325-326, 534-535; tom 2, str. 1-262)

Spośród wszystkich 47 kontroli przeprowadzonych w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, w 14 kontrolach, w celu ustalenia zgodności wykorzystanych odpadów z zezwoleniami na ich przetwarzanie, pobrano do badania próbki. Do pobrania ww. próbek wykorzystywano: wiertnice, zestawy do pobierania próbek (świder), koparkę lub łopatę. W sześciu kontrolach uczestniczyli specjaliści CLB z GIOŚ, przeprowadzający badania laboratoryjne⁶⁵.

(akta kontroli, tom 1, str. 338)

1.4. Wojewódzki Inspektorat, zgodnie z postanowieniami art. 17 ustawy IOŚ, współdziałał z innymi organami kontroli, w tym organami administracji państwowej, rządowej oraz organami samorządu terytorialnego także w sprawach dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów. W okresie objętym kontrolą WIOŚ m.in. 69 razy przekazał ww. (bezpośrednio lub do wiadomości) informacje o wynikach kontroli (w tym we wszystkich przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości), zarządzenia pokontrolne, zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz wnioski o przekazanie informacji o egzekucji decyzji MWIOŚ nakazujących usunięcie odpadów z miejsc na ten cel nieprzeznaczonych. Powyższe informacje przekazano m.in. Marszałkowi Województwa Mazowieckiego, Staroście Powiatu: Mińskiego, Nowodworskiego, Otwockiego, Pruszkowskiego, Pułtuskiego, Sierpeckiego, Wołomińskiego, Żyrardowskiego, Ostrowskiego, Szydłowieckiego, Burmistrzowi Mszczonowa, wójtom gmin: Dobry, Jastrząb, Kałuszyn, Kotuń, Michałowice, Pomiechówek, Radziejowice, Stary Lubotyń, Troszyn a także Dyrektorowi Okręgowemu Urzędowi Górniczemu w Warszawie, Komendantowi Powiatowej Policji w Ostrowi Mazowieckiej, Komendantowi Policji w Mokobodach i Stanisławowie, Prokuraturze Rejonowej w Ostrołęce i Żyrardowie, Oddziałowi Zamiejscowemu w Szydłowcu Prokuratury Rejonowej w Przysusze, Małopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Krakowie, Regionalnemu Dyrektorowi i Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim.

W 33 przypadkach WIOŚ otrzymał informacje zwrotne o działaniach podjętych przez ww. podmioty.

Na podstawie przekazanych przez WIOŚ informacji organy administracji samorządowej m.in. wszczęły postępowania administracyjne w przedmiocie wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych, cofnięcia zgody na przetwarzanie odpadów lub naliczenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska.

(akta kontroli, tom 1, str. 347-350)

Mazowiecki Inspektor, oprócz przekazywania ww. informacji, w tym o wynikach kontroli, organom administracji publicznej, podejmował inne działania w sprawach dotyczących przetwarzania odpadów do rekultywacji gruntów, w tym:

- w związku ze stwierdzeniem rażącego naruszenia prawa Mazowiecki Inspektor na podstawie art. 16a ustawy IOŚ wniósł do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie o wszczęcie postępowania administracyjnego

⁶⁵ W pozostałych kontrolach, próbki pobrali inspektorzy WIOŚ przeprowadzający oględziny w ramach prowadzonych kontroli.

w celu weryfikacji decyzji Starosty Powiatu Żyrardowskiego (z 6 czerwca 2016 r., znak OŚ.6233.14.2016.MP, zmienionej decyzją z 31 sierpnia 2018 r., znak OŚ.6233.16.2018.MP), zezwalającej przedsiębiorcy na przetwarzanie odpadów. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie⁶⁶ stwierdziło nieważność ww. decyzji z uwagi na naruszenie przepisów o właściwości. Uznano, że właściwym do orzekania w sprawie wydania zezwolenia zintegrowanego dla instalacji mogących znacząco oddziaływać na środowisko był marszałek województwa.

- na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy IOŚ Mazowiecki Inspektor wystąpił do Wójta Gminy Stary Luboń z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego i wydania, w trybie art. 26 ust. 2 i ust. 6 ustawy o odpadach, decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów ich usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Do czasu zakończenia kontroli NIK postępowanie administracyjne nie zostało zakończone.

(akta kontroli, tom 1, str. 348; tom 2, str. 152-161, 247-248)

W latach 2016-2021 (I kwartał) Wojewódzki Inspektorat otrzymał od innych organów 22 informacje dotyczące zdarzeń związanych m.in. z rekultywacją gruntów, w tym z przetwarzaniem odpadów niezgodnie z posiadanymi zezwoleniami, brakiem wymaganych zezwoleń lub prowadzonymi przez prokuraturę postępowaniami. W 16 przypadkach przekazane informacje były podstawą do przeprowadzenia przez WIOŚ kontroli, w pozostałych przypadkach otrzymane informacje włączono do akt sprawy. Były to informacje w sprawach w których wcześniej WIOŚ przeprowadził kontrole. Informacje te dotyczyły działań podjętych przez inne organy w związku z ustaleniami tych kontroli, np. dotyczące przesłania aktu oskarżenia do sądu, umorzenia śledztwa w zakresie części zarzutów, zawiadomienia o wyłączeniu części materiałów do odrębnego postępowania (informacje Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce).

(akta kontroli, tom 1, str. 351-354)

1.5. Zgodnie z ISK do wniosków o podjęcie interwencji zaliczono zawiadomienia (pisemne lub ustne, w tym nie zawierające danych osobowych wnioskodawcy) o podejrzeniu naruszenia wymagań ochrony środowiska przez podmioty z niego korzystające. Decyzję o podjęciu pozaplanowej kontroli, w razie uzasadnionego podejrzenia naruszenia przepisów, w celu zebrania dowodów, podejmowano po analizie wniosku.

(akta kontroli, tom 1, str. 223-226)

W latach 2016-2021 (I kwartał) do Wojewódzkiego Inspektoratu wpłynęło łącznie 6 518 wniosków o podjęcie interwencji, z których załatwiono 6 310. W badanym okresie 2 026 wniosków dotyczyło gospodarki odpadami. WIOŚ we własnym zakresie przeprowadził 1 396 interwencji dotyczących odpadów, natomiast 630 przekazał innym organom według właściwości⁶⁷.

W związku z tym, że prowadzone w WIOŚ w Warszawie oraz w delegaturach rejestry interwencji (w wersji papierowej) nie zawierały ich szczegółowego opisu⁶⁸,

⁶⁶ Decyzją nr KOA/3938?oś/18 z dnia 29 czerwca 2020 r.

⁶⁷ W tym w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą sprawy dotyczące odpadów załatwiono w następujący sposób:

- w 2016 r. na 317 spraw, we własnym zakresie załatwiono 219 spraw, przekazano według właściwości - 98 spraw.
- w 2017 r. na 297 spraw, we własnym zakresie załatwiono 199 spraw, przekazano według właściwości - 98 spraw.
- w 2018 r. na 396 spraw, we własnym zakresie załatwiono 257 spraw, przekazano według właściwości - 139 spraw.
- w 2019 r. na 425 spraw, we własnym zakresie załatwiono 288 spraw, przekazano według właściwości - 137 spraw.
- w 2020 r. na 459 spraw, we własnym zakresie załatwiono 347 spraw, przekazano według właściwości - 112 spraw.
- w 2021 (I kwartał) na 132 sprawy, we własnym zakresie załatwiono 86 spraw, przekazano według właściwości - 46 spraw.

⁶⁸ Rejestry m.in. zawierały krótki opis zgłaszanych interwencji oraz zakres tematyczny (tj. ochrona powietrza, ochrona przed odpadami, ochrona przyrody) odpowiadający strukturze analizy przyjmowania wniosków o podjęcie interwencji sporządzanej corocznie na potrzeby GIOŚ.

ustalenie liczby interwencji z zakresu przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów nie było możliwe.

(akta kontroli, tom 1, str. 355, 529-530, 532-533)

Badanie dokumentacji 10 kontroli pozaplanowych, podjętych w związku z wnioskami o interwencję wykazało, że:

- w ośmiu przypadkach wnioski o podjęcie interwencji dotyczyły: składowania lub wykorzystywania odpadów niewiadomego pochodzenia do wypełniania wyrobisk (cztery przypadki), prowadzenia rekultywacji niezgodnie z zezwoleniem (jeden przypadek), przeprowadzenia badań laboratoryjnych w ramach prowadzonego przez Policję dochodzenia (jeden przypadek), nieprawidłowego gospodarowania odpadami na terenie wyrobiska (dwa przypadki). WIOŚ rozpoczął kontrole (w tym oględziny) w terminie od jednego do 17 dni od wpływu wniosków;
- w dwóch przypadkach MWIOŚ przeprowadził kontrole z urzędu, w wyniku otrzymania nowych informacji w sprawach, które były już prowadzone przez ten organ; informacje dotyczyły wypełniania odpadami terenu niekorzystnie przekształconego⁶⁹. Jedną kontrolę rozpoczęto w terminie 33 dni, a drugą w terminie 90 dni od otrzymania informacji;
- w dwóch przypadkach WIOŚ poinformował wnioskodawców, w trybie art. 36 K.p.a., o wyznaczeniu nowego terminu na załatwienie sprawy ze względu na konieczność wyznaczenia granic wyrobiska⁷⁰ oraz w związku z dużą ilością wniosków o interwencję wpływających do WIOŚ⁷¹.

W trakcie prowadzonych postępowań WIOŚ m.in. zlecał CLB GIOŚ wykonanie badań odpadów pobranych z kontrolowanych wyrobisk, prowadził oględziny, przesłuchiwał świadków oraz zasięgał informacji od innych organów administracji publicznej. Badane sprawy zostały załatwione terminowo, zgodnie z K.p.a.

WIOŚ poinformował składających wniosek o interwencję o sposobie załatwienia sprawy w pięciu przypadkach. W trzech przypadkach zgłoszenia były anonimowe, a dwie kontrole interwencyjne WIOŚ przeprowadził z urzędu, ze wskazanych wyżej powodów.

Przeprowadzone kontrole potwierdziły prawdziwość informacji zawartych we wnioskach.

(akta kontroli, tom 1, str. 432-435; tom 2, str. 1-99, 211-563)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W latach 2016-2021 (I kwartał) Mazowiecki Inspektor, w zakresie przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji, przeprowadził sześć kontroli planowych oraz 41 interwencyjnych (w związku ze zgłoszeniem lub na wniosek organów administracji publicznej). Ponadto przeprowadzał również kontrole w trybie art. 41a ustawy o odpadach, w tym dotyczące przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów. Po przeprowadzeniu kontroli Mazowiecki Inspektor niezwłocznie wydawał postanowienia o spełnieniu lub braku spełnienia wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska. WIOŚ współdziałał z innymi organami kontroli, w tym z organami samorządu terytorialnego, którym przekazywał też informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli. Badanie dokumentacji 10 wniosków o podjęcie interwencji, złożonych do WIOŚ, nie wykazało nieprawidłowości.

⁶⁹ W dwóch powyższych przypadkach Marszałek Województwa Mazowieckiego poinformował WIOŚ o wynikach przeprowadzonej kontroli (informację przekazano na podstawie art. 379 ust. 5 Prawo ochrony środowiska) oraz o niemożności ustalenia podwyższonej opłaty, o której mowa w art. 293 Prawo ochrony środowiska w związku z brakiem danych odnośnie dokładnego ustalenia rodzaju i ilości odpadów umieszczonych w wyrobisku w latach ubiegłych.

⁷⁰ Kontrola nr WA 70/2020.

⁷¹ Kontrole nr RA 207/2020.

W przypadku każdego wniosku podjęta została kontrola interwencyjna, a sprawy załatwione zostały terminowo, zgodnie z K.p.a.

OBSZAR

2. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W wyniku przeprowadzenia 47 kontroli w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów MWIOŚ wydał 13 decyzji wymierzających 12 przedsiębiorcom administracyjne kary pieniężne w łącznej wysokości 2 450,4 tys. zł, z tego: w 2017 r. wydano jedną decyzję o nałożeniu kary pieniężnej w wysokości 10 tys. zł⁷², w 2018 r. – dwie decyzje na łączną kwotę 13 tys. zł⁷³, w 2019 r. – cztery decyzje na łączną kwotę 1 290,2 tys. zł⁷⁴, w 2020 r. – dwie decyzje na łączną kwotę 17,2 tys. zł⁷⁵ oraz w 2021 r. – cztery decyzje na łączną kwotę 1 120,0 tys. zł⁷⁶.

Spośród ww. decyzji WIOŚ, nakładających kary pieniężne:

- w czterech przypadkach⁷⁷ kary w łącznej kwocie 37,2 tys. zł zostały uregulowane, w tym w dwóch przypadkach wraz z odsetkami w związku z nieterminową wpłatą,
- w jednym przypadku⁷⁸ kara w wysokości 1,0 tys. zł została wyegzekwowana wraz z odsetkami w wyniku podjętych działań komorniczych na podstawie wystawionego przez WIOŚ tytułu wykonawczego,
- w sześciu przypadkach⁷⁹ od decyzji WIOŚ nakładających kary w łącznej wysokości 2 392,2 tys. zł złożono odwołania, które do czasu zakończenia kontroli nie zostały rozstrzygnięte przez GIOŚ⁸⁰,
- w jednym przypadku trwało postępowanie w przedmiocie umorzenia zapłaty kary pieniężnej w kwocie 10,0 tys. zł⁸¹,
- w przypadku decyzji nakładającej karę w wysokości 10,0 tys. zł⁸² działania egzekucyjne podjęte przez Urząd Skarbowy w Wyszowie na podstawie tytułu wykonawczego okazały się bezskuteczne. Zaległość nie uległa dotychczas przedawnieniu.

W okresie objętym kontrolą zaległości z tytułu nieuiszczenia kar pieniężnych na koniec 2020 r. wynosiły 10,1 tys. zł, a na koniec I kwartału 2021 r. – 10,0 tys. zł i dotyczyły opisanej powyżej bezskutecznie egzekwowanej kary oraz niezapłaconych odsetek od nieterminowej spłaty dwóch kar (0,1 tys. zł).

(akta kontroli, tom 1, str. 436-440, 443-445)

Badanie dokumentacji 15 postępowań kontrolnych (planowych i pozaplanowych)⁸³ nie wykazało przypadków, w których MWIOŚ, mimo istnienia ku temu przesłanek, nie wymierzył administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie przepisów przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów w celu

⁷² Kontrola nr MM 36/2017.

⁷³ Kontrole nr: MM 193/2017, PL 109/2017.

⁷⁴ Kontrole nr: CI 16/2019, PL 19/2019, PL 59/2019 oraz wspólnie po dwóch kontrolach nr PL 116/2017 i PL 42/2019.

⁷⁵ Kontrole nr: PL 49/2020, RA 55/2020.

⁷⁶ Kontrole nr: MM 138/2020, OS 70/2020, RA 207/2020 i WA 70/2019.

⁷⁷ Kontrole nr: MM 36/2017, PL 109/2017, PL 49/2020, RA 55/2020 i RA 207/2020.

⁷⁸ Kontrola nr PL 109/2017.

⁷⁹ Po kontrolach nr: MM 193/2017, MM 138/2020, PL 19/2019, PL 59/2019, WA 70/2019 oraz wspólnie po dwóch kontrolach nr PL 116/2017 i PL 42/2019.

⁸⁰ W tym w dwóch przypadkach wymierzono wysokie kary pieniężne wynoszące 1 000 tys. zł (kontrola nr MM 138/2020) oraz 970,2 tys. zł (po dwóch kontrolach nr PL 116/2017 i PL 42/2019) za przetwarzanie lub zbieranie i przetwarzanie znacznej ilości odpadów (o kodach 17 01 07, 17 02 01, 17 09 04, 17 09 03, 17 09 02, 20 02 01, 20 02 03, 20 03 01, 20 03 07) bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41 a ustawy o odpadach.

⁸¹ Kontrola nr OS 70/2020.

⁸² Kontrola nr CI 16/2019.

⁸³ Kontrole planowe nr: MM 244/2017, MM 215/2019, PL 177/2018, RA 74/2018, RA 35/2019. Kontrole pozaplanowe nr: WA 70/2019, RA 55/2020, PL 116/2017, OS 70/2020, MM 163/2017, OS 40/2017, PL 49/2020, RA 26/2017, RA 207/2020, PL 59/2019.

rekultywacji gruntów. W badanych sprawach MWIOŚ wymierzył karę w sześciu przypadkach.

W związku z przetwarzaniem odpadów bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach, WIOŚ na podstawie art. 194 ust. 4 ww. ustawy, nałożył pięć kar pieniężnych w wysokości od 10,0 tys. zł do 100,0 tys. zł⁸⁴, natomiast w związku z gospodarowaniem odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, na podstawie art. 194 ust. 4 ww. ustawy, nałożył jedną karę w wysokości 5,0 tys. zł⁸⁵. Cztery postępowania administracyjne⁸⁶ prowadzono z zachowaniem terminów i procedur określonych w K.p.a.

(akta kontroli, tom 1, str. 432-435, 439-442;
tom 2, str. 54-74, 251-257, 280-287, 406-418, 488-510, 539-55)

2.2. W latach 2016-2021 (I kwartał) WIOŚ nie występował w roli oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących nieprawidłowości w wykorzystaniu odpadów do rekultywacji gruntów, w których wniosek o ukaranie złożył inny uprawniony oskarżyciel.

(akta kontroli, tom 1, str. 500)

W związku z przeprowadzonymi kontrolami WIOŚ złożył trzy zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w tym dwa zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej w Żyrardowie⁸⁷ oraz jedno do Prokuratury Rejonowej w Ostrołęce⁸⁸.

W zawiadomieniach wskazano na możliwość popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku w związku z nieodpowiednim postępowaniem z odpadami (art. 183 § 1 K.k.), nierzetelne i niezgodne z prawdą prowadzenie dokumentacji działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami (art. 303 §1 K.k.), udaremnianie lub utrudnianie kontroli (art. 225 §1 K.k.) oraz poświadczenie nieprawdy (art. 271 §1 K.k.).

Dwa śledztwa, pomimo składanych przez Mazowieckiego Inspektora zażaleń do Sądu Rejonowego w Żyrardowie na postanowienia Prokuratury Rejonowej w Żyrardowie o umorzeniu śledztw, zostały ostatecznie umorzone przez ww. Prokuraturę.

W przypadku trzeciego śledztwa, w związku z nieustaleniem posiadacza odpadów, który przekazał je do wyrobiska, postępowanie zostało przez Prokuraturę Rejonową w Ostrołęce umorzone. Następnie Prokuratura Rejonowa w Ostrołęce wystąpiła do Sądu Rejonowego w Ostrołęce z aktem oskarżenia o popełnienie przestępstwa z art. 183 § 1 K.k., tj. składowanie odpadów w sposób, który mógł zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Akt oskarżenia skierowany był przeciwko właścicielowi nieruchomości na której deponowano odpady. Sąd Rejonowy w Ostrołęce wydał wyrok (sygn. akt II K 55/19), w którym uznał właściciela nieruchomości za winnego oraz zobowiązał go do usunięcia odpadów w terminie 1,5 roku od uprawomocnienia się orzeczenia⁸⁹.

(akta kontroli, tom 1, str. 501-528)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W dwóch, z sześciu objętych badaniem, postępowaniach administracyjnych w sprawie wymierzenia kary pieniężnej stwierdzono niezataśnienie spraw w terminach wyznaczonych przez Mazowieckiego Inspektora na podstawie art. 36 § 1 K.p.a. Było to niezgodne z przywołanym przepisem, a dotyczyło postępowań:

⁸⁴ W związku z ustaleniami kontroli nr: WA 70/2019, OS 70/2020, PL 49/2020, RA 207/2020, PL 59/2019.

⁸⁵ W związku z ustaleniami kontroli nr RA 55/2020.

⁸⁶ Postępowania administracyjne przeprowadzono w związku z kontrolami nr: WA 70/2019, OS 70/2020, PL 49/2020, RA 207/2020, PL 59/2019.

⁸⁷ Dotyczy kontroli nr: PL19/2019, PL59/2019.

⁸⁸ Dotyczy kontroli nr OS 40/2017.

⁸⁹ Wyrok stał się prawomocny z dniem 17 kwietnia 2019 r.

- OS-IN.7062.29.2020.MR2/MR⁹⁰; pismem z 27 stycznia 2021 r. poinformowano stronę m.in. o nowym terminie załatwienia sprawy, tj. do 26 lutego 2021 r., jednak decyzję administracyjną wydano dopiero 30 marca 2021 r., tj. po 32 dniach od wyznaczonego terminu, mimo że od 26 lutego 2021 r. do 30 marca 2021 r. organ nie podejmował żadnych działań w sprawie;
- IN.7062.96.2019.ES⁹¹; pismem z 5 grudnia 2019 r. zawiadomiono stronę o zakończeniu postępowania dowodowego oraz o siedmiodniowym terminie na zapoznanie się z aktami sprawy (tj. do 16 grudnia 2019 r.), po którym miała być wydana decyzja administracyjna. Decyzja nie została wydana, a stronę poinformowano pismem z 6 lipca 2020 r. o dalszym analizowaniu zebranego materiału oraz o przesunięciu terminu załatwienia sprawy na 30 września 2020 r. Termin ten (pismem z 29 września 2020 r.) ponownie został przesunięty na 30 listopada 2020 r. Kolejnymi pismami Mazowiecki Inspektor przesunął termin załatwienia sprawy: na 31 marca 2021 r. (pismem z 18 lutego 2021 r. na 30 kwietnia 2021 r. (pismem z 30 marca 2021 r.) oraz ostatecznie na 28 maja 2021 r. (pismem z 29 kwietnia 2021 r.). Decyzja administracyjna została wydana 7 maja 2021 r.

W okresie od dnia 16 grudnia 2019 r. do dnia 6 lipca 2020 r. (203 dni), a także od dnia 30 listopada 2020 r. do 18 lutego 2021 r. (80 dni) Mazowiecki Inspektor nie podejmował żadnych działań w sprawie.

(akta kontroli, tom 1, str. 432-435; tom 2, str. 54-74, 251-253)

Mazowiecki Inspektor wyjaśnił, że przekroczenie terminu załatwienia sprawy w pierwszym z wymienionych postępowań, związane było z przebywaniem inspektora ochrony środowiska prowadzącego tę sprawę najpierw na kwarantannie, a następnie w izolacji domowej w związku z zakażeniem wirusem SARS CoV-2. W drugim natomiast przypadku wyjaśnił, że sprawa ta była szczególnie skomplikowana. Należało rozważyć szereg aspektów dotyczących wydania decyzji ustalającej wymiar kary. Czyn, który stanowił podstawę jej wymierzenia, został popełniony w innym stanie prawnym niż ten, który obowiązywał w dacie orzekania. Rozważenia wymagała również sprawa ewentualnego przedawnienia się prawa do wydania decyzji w oparciu o przepisy ustawy o odpadach, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹² i K.p.a.

Ponadto Mazowiecki Inspektor wyjaśnił, że w dotychczasowym orzecznictwie GIOŚ nie było podobnych przypadków.

(akta kontroli, tom 1, str. 432-433)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Mazowieckiego Inspektora należy podkreślić, że wskazane powody zwłoki nie zwalniają organu od wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 36 K.p.a., zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie (również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu) organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W powyższych przypadkach wymóg ten nie został spełniony.

OCENA CZĄSTKOWA

W przypadku naruszania przepisów ustawy o odpadach przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów na cele rekultywacji gruntów, Mazowiecki Inspektor prawidłowo wymierzał administracyjne kary pieniężne, a w przypadku ich nieuiszczenia skutecznie dochodził powstałych należności. Z wyjątkiem dwóch przypadków, postępowania administracyjne prowadzono

⁹⁰ Postępowanie administracyjne przeprowadzono w związku z kontrolą nr OS 70/2020.

⁹¹ Postępowanie administracyjne przeprowadzono w związku z kontrolą nr WA 70/2019.

⁹² Dz.U. z 2020 r., poz. 1325, ze zm.

z zachowaniem terminów i procedur określonych w K.p.a. W dwóch przypadkach Mazowiecki Inspektor nie załatwił sprawy w terminie przewidzianym w art. 35 § 3 K.p.a. ani w terminach wyznaczonych przez Mazowieckiego Inspektora w trybie art. 36 § 1 K.p.a. Stwierdzona beczynność w przypadku pierwszego z dwóch ww. postępowań wyniosła 32 dni, a w drugim 80 i 203 dni.

W sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa związanego z przetwarzaniem odpadów w procesie rekultywacji gruntów Mazowiecki Inspektor zawiadamiał właściwe miejscowo jednostki prokuratury (trzy przypadki).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o realizację obowiązku określonego w art. 36 § 1 K.p.a. w prowadzonych przez Mazowieckiego Inspektora postępowaniach administracyjnych.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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

Bartosz Pomykała

Główny specjalista kontroli państwowej

Bartosz Pomykała
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Warszawie

DYREKTOR

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.

Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora

