



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.011.03.2021

**Pan
Zbigniew Chrupek
Starosta Ostrowski**

Starostwo Powiatowe
w Ostrowi Mazowieckiej
ul. 3 Maja 68
07-300 Ostrów Mazowiecka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostrowi Mazowieckiej, ul. 3 Maja 68, 07-300 Ostrow Mazowiecka
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Chrupek, Starosta Ostrowski od 22 listopada 2018 r. Poprzednio funkcję Starosty Ostrowskiego pełnił Zbigniew Kamiński (od 1 grudnia 2014 r.). (akta kontroli str. 2-3)
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Wanda Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/84/2021 z 14 maja 2021 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta Ostrowski w latach 2016-2021 (I kwartał) wydał dwie decyzje administracyjne o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów³, po dokonaniu rzetelnej oceny wniosków zawierających informacje, o których mowa w art. 42 ust. 2 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴. Kontrola wykazała również, że aktualnie trwające postępowanie administracyjne w sprawie zmiany decyzji nr ŚGL.6233.21.2017, obowiązującej od 9 stycznia 2018 r., prowadzone było zgodnie z wymogami znowelizowanej z dniem 5 września 2018 r. ustawy o odpadach.

Starosta Ostrowski nie przeprowadzał kontroli prawidłowości realizacji wydanych decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, mimo kompetencji określonych w art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵.

Ponadto, pomimo posiadania informacji o możliwości przetwarzania przez osobę fizyczną odpadów w celu rekultywacji gruntów, bez wymaganego art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach, zezwolenia na ich przetwarzanie⁶ a także informacji⁷ o nieprawidłowościach w tej rekultywacji⁸, nie przeprowadził kontroli jej realizacji, co było niezgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹. Nie podejmował też innych działań w celu weryfikacji otrzymanych informacji i przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od 1 sierpnia 2015 r. do 31 grudnia 2019 r. sprawy związane z zagadnieniami objętymi kontrolą NIK realizowały dwie komórki Starostwa Powiatowego: Wydział Środowiska, Geologii i Leśnictwa¹¹ oraz Wydział Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami¹². Zakres zadań WŚGiL obejmował m.in. wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów, natomiast WGKiGN prowadził sprawy związane m.in. z wydawaniem decyzji dotyczących rekultywacji gruntów. W związku z wprowadzoną z dniem 1 stycznia 2020 r. zmianą struktury organizacyjnej Starostwa, sprawy związane z wydawaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz decyzji na rekultywację gruntów zostały przypisane do zadań Biura Środowiska, Geologii i Leśnictwa¹³, funkcjonującego w strukturze Wydziału Środowiska i Infrastruktury Przestrzennej¹⁴.

(akta kontroli str. 31-95)

Postępowania w sprawach przetwarzania odpadów, w tym wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji zdegradowanych gruntów

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Decyzja nr ŚGL.6233.12.2017 z 31 października 2017 r. i nr ŚGL.6233.21.2017 z 9 stycznia 2018 r. Decyzje wydane zostały na podstawie stanu prawnego obowiązującego w czasie prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm. – dalej ustawa o odpadach.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm. – dalej ustawa POŚ.

⁶ Od 3 czerwca 2019 r.; data uzyskania informacji.

⁷ Od 3 sierpnia 2020 r., jw.

⁸ Decyzja Starosty Ostrowskiego w sprawie rekultywacji Nr GN.6122.5.2017 z 5 lutego 2018 r.

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm. – dalej ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

¹⁰ 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.

¹¹ Dalej WŚGiL. Do 13 września 2016 r. Wydział funkcjonował pod nazwą „Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska”.

¹² Dalej: WGKiGN.

¹³ Dalej: Biuro.

¹⁴ Dalej: WŚiIP.

objętych prawem własności gruntowej, prowadzone były w Starostwie na zasadach określonych w ogólnie obowiązujących przepisach prawa. W Starostwie Powiatowym nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań w ww. zakresie. W ocenie Starosty nie było potrzeby pisemnego wprowadzania szczególnych uregulowań.

(akta kontroli str. 430)

W okresie objętym kontrolą, do wydawania decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów Starosta upoważnił Naczelnika WŚGiL¹⁵, natomiast do wydawania decyzji dotyczących rekultywacji gruntów Naczelnika WGKiGN¹⁶. Weryfikacją i oceną wniosków na przetwarzanie odpadów zajmował się jeden pracownik Wydziału Środowiska Geologii i Leśnictwa.

(akta kontroli str. 105-111, 121-128, 130-138 i 141-145, 160-173)

1.2. Na podstawie przepisów ustawy o odpadach, w badanym okresie, do Starosty Ostrowskiego wpłynęły dwa wnioski¹⁷ o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne poza instalacjami, w celu m.in. rekultywacji gruntów. W obu przypadkach wnioskodawcy planowali prowadzić działalność polegającą na przetwarzaniu odpadów gruzu betonowego pochodzącego z rozbiórek (w celu ich ponownego użycia) i sporadycznym ich magazynowaniu na wydzielonych częściach gruntów objętych wnioskami, do których posiadali prawo użytkowania¹⁸. Zgodnie z wnioskami, przetwarzanie odpadów miało być prowadzone poprzez ich kruszenie i frakcjonowanie w celu ponownego wykorzystania do:

- wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych, takich jak zapadliska, nieeksploatowane odkrywkowe wyrobiska, itp.,
- utwardzania powierzchni terenów, w sposób niepowodujący zakłócenia stanu wody na gruncie,
- budowy nasypów kolejowych i drogowych, podbudów dróg i autostrad, rdzeni budowli hydrotechnicznych oraz innych obiektów budowlanych, w tym fundamentów – pod warunkiem, że zostało to uwzględnione w decyzji wydanej na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub prawa budowlanego.

W obu przypadkach odzysk odpadów miał być prowadzony przy użyciu kruszarki (wyposażonej w urządzenie zraszające, które miało minimalizować możliwość pylenia), z zastosowaniem procesu R12¹⁹. Odzysk miał być prowadzony w sytuacji zgromadzenia odpowiedniej ilości odpadów przeznaczonych do odzysku lub na zgłoszenie telefoniczne. Przetworzone odpady planowano przekazywać do dalszego wykorzystania przez podmioty posiadające stosowne zezwolenia (tj. do robót budowlanych, budowy dróg, utwardzenia terenu itp.).

(akta kontroli str. 176-177, 189-208 i 267-301)

1.3. Pracownik Starostwa przeprowadził analizę i weryfikację obu wniosków oraz załączonych do nich dokumentów i po przeprowadzeniu ww. czynności stwierdził, że wnioski nie wymagają uzupełnień. Przeprowadzona przez NIK analiza kompletności wniosków i spełniania wymogów formalnych, określonych w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach²⁰ wykazała, że oba wnioski zawierały wszystkie wymagane elementy, o których mowa w pkt 1-10 ww. przepisu, tj. m.in.: rodzaj odpadów przewidzianych do przetwarzania; oznaczenie miejsca ich przetwarzania; miejsce i sposób

¹⁵ Na podstawie upoważnienia Starosty Ostrowskiego: nr 8/2014 z 11 grudnia 2014 r.; nr 7/2018 z 25 października 2018 r.; nr 4/2020 z 2 stycznia 2020 r.

¹⁶ Upoważnienie Starosty Ostrowskiego: z 7 stycznia 2011 r.; nr 5/2020 z 2 stycznia 2020 r.

¹⁷ Wniosek z 4 października 2017 r. i wniosek z 12 grudnia 2017 r.

¹⁸ Do wniosku z 4 października 2017 r. dołączono umowę najmu zawartą 2 stycznia 2012 r. na czas nieokreślony, a do wniosku z 12 grudnia 2017 r. – akt notarialny potwierdzający prawo własności do gruntu wnioskodawcy.

¹⁹ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy o odpadach proces R12-wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w poz. R1-R11.

²⁰ Wnioski procedowano przed wejściem w życie zmian do ustawy o odpadach, obowiązujących od 5 września 2018 r.

magazynowania odpadów oraz planowane do stosowania metody przetwarzania odpadów.

(akta kontroli str. 189-208 i 267-301)

Wniosek z 4 października 2017 r. dotyczył przetwarzania 12 rodzajów odpadów (bez określenia terminów), w tym siedmiu rodzajów w celu wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych²¹, takich jak zapadliska, nieeksploatowane odkrywkowe wyrobiska itp., a wniosek z 12 grudnia 2017 r. dotyczył 10 rodzajów odpadów, w tym ośmiu²² w celu jw. przez okres maksymalnie 10 lat.

(akta kontroli str. 189-208 i 267-301)

1.4. Ponieważ przedsięwzięcia wskazane we wnioskach nie znajdowały się w katalogu przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko²³, Starosta Ostrowski nie żądał od wnioskodawców uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, o której mowa w art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁴.

(akta kontroli str. 179)

1.5. W okresie objętym kontrolą Starosta Ostrowski wydał dwie decyzje²⁵ o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne (poza instalacjami), m.in. w celu rekultywacji gruntów. Decyzje zostały wydane na podstawie kompletnych wniosków (opisanych powyżej) i obowiązujących w dniu ich wydania przepisów ustawy o odpadach. Ważność wydanych zezwoleń ustalono odpowiednio na dziesięć lat²⁶ i cztery lata²⁷. Przedsiębiorca, który uzyskał jedną z ww. decyzji (nr ŚGL. 6233.21.2017), posiadał również koncesję Starosty Ostrowskiego z 6 kwietnia 2009 r. na wydobywanie kopalin²⁸ oraz był adresatem decyzji z 17 sierpnia 2015 r. na rekultywację gruntów w kierunku rolnym ze zbiornikiem wodnym. Termin wykonania rekultywacji gruntów ustalono do 5 lat od zaprzestania działalności przemysłowej.

(akta kontroli str. 178, 209-213 i 302-308 i 436-451)

W obu ww. decyzjach zezwolono wnioskodawcom m.in. na wykorzystywanie odpadów poddanych procesowi kruszenia w celu wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych. Ustalone przez Starostę rodzaje i ilość odpadów przewidziana do przetworzenia w ciągu roku uwzględniały rodzaje i wielkości wskazane we wnioskach. Ww. decyzjami zezwolono na magazynowanie selektywne odpadów wg. rodzaju, frakcji i przydatności do dalszego wykorzystania, na nieruchomościach

²¹ W ciągu roku planowano przetworzenie odpadów o następujących kodach i ilościach: 17 01 01 – odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbitek i remontów (6 000 Mg/rok); 17 01 02 – gruz ceglany (1 000 Mg/rok); 17 01 03 – odpady innych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia (80 Mg/rok); 17 01 07 – zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06 (300 Mg/rok); 17 01 04 – gleba i ziemia, w tym kamienie inne niż wymienione w 17 05 03 (8 000 Mg/rok); 19 12 09 – minerały (np. piasek, kamienie) (8 000 Mg/rok); 20 02 02 – gleba i ziemia w tym kamienie (1 000 Mg/rok).

²² W ciągu roku planowano przetworzenie odpadów o następujących kodach i ilościach: 17 01 01 – odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbitek i remontów (8 000 Mg/rok); 17 01 02 – gruz ceglany (1 000 Mg/rok); 17 01 03 – odpady innych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia (150 Mg/rok); 17 01 07 – zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06 (600 Mg/rok); 17 01 81 – odpady z remontów i przebudowy dróg (1 000 Mg/rok); 17 05 04 – gleba i ziemia w tym kamienie inne niż wymienione w 17 05 03 (10 000 Mg/rok); 19 12 09 – minerały (np. piasek, kamienie) (3 000 Mg/rok); 20 02 02 – gleba i ziemia w tym kamienie (2 500 Mg/rok).

²³ Przedsięwzięcia te określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r., poz. 71), które utraciło moc obowiązującą z dniem 11 października 2019 r.

²⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 247 ze zm.

²⁵ Zezwolenie nr ŚGL.6233.12.2017 z 31 października 2017 r. i zezwolenie nr ŚGL. 6233.21.2017 z 9 stycznia 2018 r.

²⁶ Do 31 października 2027 r.

²⁷ Do 9 stycznia 2022 r.

²⁸ Koncesji udzielono na 20 lat.

objętych decyzjami, na przyzmach o maksymalnej wysokości 3,5 m²⁹. Wskazano również, że ustalony sposób magazynowania nie będzie wywierał negatywnego wpływu na środowisko z uwagi na neutralny charakter odpadów.

(akta kontroli str. 209-213 i 302-308)

Na podstawie art. 14 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw³⁰, ww. przedsiębiorcy wystąpili do Starosty Ostrowskiego z wnioskami o zmianę wydanych decyzji.

Wniosek o zmianę decyzji nr ŚGL.6233.12.2017 wpłynął do Starostwa 5 marca 2020 r. Z uwagi na braki we wniosku, Starosta Ostrowski występował do przedsiębiorcy o uzupełnianie brakujących informacji w ostatecznym terminie do 14 maja 2021 r.³¹ Przedsiębiorca nie uzupełnił braków w wyznaczonym terminie i pismem z 29 czerwca 2021 r. wystąpił o wygaszenie posiadanej decyzji. Starosta Ostrowski 1 lipca 2021 r. dokonał wygaszenia ww. decyzji³².

(akta kontroli str. 224-266 i 486-489)

Wniosek o zmianę decyzji nr ŚGL.6233.21.2017 wpłynął do Starostwa również 5 marca 2020 r. Pismem z 9 kwietnia 2020 r. Starosta wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku (w terminie 60 dni od otrzymania pisma³³), poprzez podanie informacji, o których mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1-4 oraz dołączenie zaświadczeń/oświadczeń wymienionych w art. 14 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy. Na wniosek przedsiębiorcy termin ten został przesunięty do 27 lipca 2020 r. Przedsiębiorca uzupełnił wniosek 24 lipca 2020 r. Do 5 lipca 2021 r. Starosta nie wydał decyzji w ww. sprawie.

(akta kontroli str. 313-327 i 463-464)

Z analizy wniosku o zmianę decyzji nr ŚGL.6233.21.2017 wynika, że przedsiębiorca zaplanował magazynowanie odpadów obojętnych³⁴ (kod: 17 01 01; 17 01 02; 17 01 03; 17 01 07; 17 05 04; 20 02 02) oraz odpadów spoza tego katalogu, takich jak odpady z remontów i przebudowy dróg (kod 17 01 81), tłucznia torowego (kod 17 05 08).

(akta kontroli str. 320-325)

W postępowaniu administracyjnym w sprawie zmiany ww. decyzji (tj. do 5 lipca 2021 r.), Starosta nie wystąpił do przedsiębiorcy o przedstawienie proponowanej formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń, stosownie do postanowień art. 42 ust. 2 pkt 13b ustawy o odpadach.

Starosta wyjaśnił, że forma i wysokość zabezpieczenia roszczeń dla odpadów, które nie są odpadami obojętnymi, jest na etapie uzgodnień z przedsiębiorcą. Ostateczne ustalenia w ww. sprawie zapadną po przeprowadzonej, razem z Mazowieckim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Warszawie³⁵, kontroli w terenie.

(akta kontroli str. 462)

W postępowaniu tym Starosta nie żądał też od przedsiębiorcy dołączenia do wniosku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz operatu przeciwpożarowego z uwagi na fakt, że przedsiębiorca nie planuje dokonywania zmiany zagospodarowania terenu, a magazynowanie i przetwarzanie dotyczy odpadów niepalnych.

(akta kontroli str. 462)

²⁹ W przypadku decyzji nr ŚGL.6233.12.2017 odległość magazynowanych odpadów od sąsiednich działek ustalono na min. 2 m, a w przypadku decyzji nr ŚGL.6233.21.2017 – na min. 3 m.

³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1592 ze zm..

³¹ Pisma z 10 kwietnia 2020 r., 26 sierpnia 2020 r., 8 stycznia 2021 r., 23 lutego 2021 r., 12 kwietnia 2021 r.

³² Decyzja nr SIP.SGL.6233.2.2021.

³³ Odbiór pisma przez przedsiębiorcę nastąpił 24 kwietnia 2020 r.

³⁴ Wskazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277 ze zm.).

³⁵ Dalej: MWIOŚ.

Pismem z 20 sierpnia 2020 r. Starosta wystąpił do Wójta Gminy Zaręby Kościelne o wyrażenie opinii w sprawie zmiany ww. decyzji oraz do MWIOŚ³⁶ o przeprowadzenie kontroli, stosownie do postanowień art. 41a ust 1 ustawy o odpadach. Wójt Gminy w terminie dwóch tygodni od dnia otrzymania pisma Starosty nie wyraził opinii w przedmiotowej sprawie, w związku z czym, w myśl art. 41 ust 6b ustawy o odpadach Starosta przyjął, że planowana zmiana decyzji uzyskała jego pozytywną opinię.

MWIOŚ do dnia zakończenia czynności kontrolnych³⁷ nie przeprowadził kontroli u przedsiębiorcy. MWIOŚ zapowiedział przeprowadzenie tej kontroli do 30 listopada 2020 r., jednakże, w kolejnych pismach³⁸ przesunął ten termin, uzasadniając to dużym obciążeniem zadaniami ustawowymi. Według informacji, którą Starostwo otrzymało 7 maja 2021 r., MWIOŚ zapowiedział przeprowadzenie tej kontroli do 15 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 329-343)

Pismem z 2 czerwca 2021 r. przedsiębiorca wystąpił do Starosty Ostrowskiego o wygaszenie decyzji nr ŚGL.6233.21.2017, na przetwarzanie odpadów w celu wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych, z uwagi na nieprzewodzenie przez niego takiej działalności.

(akta kontroli str. 344)

Starosta wyjaśnił, że wraz z aktualizacją zezwolenia na przetwarzanie odpadów zostanie wprowadzona zmiana dotycząca wygaszenia decyzji we wnioskowanym zakresie.

(akta kontroli str. 436)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie, opisane wyżej, decyzje Starosty, o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Na grunty wskazane w decyzji nr ŚGL.6233.21.2017, przedsiębiorca posiadał również decyzję Starosty Ostrowskiego w sprawie rekultywacji gruntów w kierunku rolnym ze zbiornikiem wodnym³⁹. Ponadto Starosta Ostrowski wydał w badanym okresie jedną decyzję (z 5 lutego 2018 r. na rzecz osoby fizycznej), na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w której wskazał osobę zobowiązaną do rekultywacji, termin jej wykonania (do 31 grudnia 2022 r.) oraz kierunek rekultywacji (leśny). Ponadto określił, że odpady budowlane, których zamierza użyć właściciel do wypełnienia wyrobiska, powinny być dopuszczone do wykorzystania zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami⁴⁰, a odtworzona powierzchnia warstwa gleby, pokrywająca odpady budowlane, powinna mieć grubość 50 cm.

(akta kontroli str. 178, 357-359 i 438-440)

1.6. W latach 2016-2021 (I kwartał) nie wystąpiły przypadki wygaśnięcia lub cofnięcia decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 180)

1.7. Analiza obowiązujących w okresie objętym kontrolą decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów wykazała, że zawierały one wszystkie elementy określone w art. 43 ust 2 ustawy o odpadach oraz spełniały wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹. Decyzje zawierały m.in. informacje dotyczące: miejsca prowadzenia działalności, rodzaju odpadów, sposobu wykorzystania przetworzonych odpadów.

³⁶ Pismo z tej samej daty.

³⁷ Tj. do 5 lipca 2021 r.

³⁸ Pismem z 23 listopada 2020 r. przesunięto termin kontroli do 30 stycznia 2021 r.; pismem z 23 stycznia 2021 r. – do 31 marca 2021 r.; pismem z 23 marca 2021 r. – do 15 maja 2021 r.; pismem z 5 maja 2021 r. – do 15 lipca 2021 r.

³⁹ Decyzja nr GN.6122.2.2015 z 17 grudnia 2015 r.

⁴⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 796.

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

Od wydanych decyzji nie wniesiono odwołań. Nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 178 i 209-213 i 302-308)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta Ostrowski zgodnie z obowiązującymi przepisami prowadził postępowania w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów. W szczególności, przed wydaniem decyzji dokonywał rzetelnej oceny wniosków w celu ustalenia czy spełniają wymogi formalne, określone w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach.

Aktualnie trwające postępowanie administracyjne w sprawie zmiany decyzji nr ŚGL.6233.21.2017, obowiązującej od 9 stycznia 2018 r., prowadzone jest zgodnie z wymaganiami znowelizowanej z dniem 5 września 2018 r. ustawy o odpadach.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Starosta nie planował i nie przeprowadzał kontroli wykonania wydanych decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów (decyzje nr ŚGL.6233.12.2017 z 31 października 2017 r. i nr ŚGL.6233.21.2017 z 9 stycznia 2018 r.).

(akta kontroli str.184-184)

Starosta wyjaśnił, że pracownik Biura Środowiska, Geodezji i Leśnictwa z rozmów telefonicznych z przedsiębiorcami (adresatami ww. decyzji) posiadał wiedzę, że nie prowadzą oni działań związanych z przetwarzaniem odpadów do celów rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 431-432)

Czynności kontrolne, przeprowadzone z inicjatywy NIK, przez przedstawicieli Starosty (18 i 21 czerwca 2021 r.), dotyczące realizacji ww. decyzji wykazały, że:

– na nieruchomości wskazanej w decyzji nr ŚGL.6233.12.2017 nie były magazynowane odpady o kodach objętych decyzją. Przedsiębiorca oświadczył, że nie korzystał z posiadanego zezwolenia w zakresie przetwarzania odpadów poddanych procesowi kruszenia w celu wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych. Na działce nie stwierdzono żadnych zapadlisk lub wyrobisk. Na podstawie przedłożonych przez przedsiębiorcę podczas kontroli sprawozdań z ewidencji odpadów za lata 2018, 2019 i 2020 stwierdzono, że przedsiębiorca nie wykazał przetwarzania ani magazynowania odpadów objętych ww. decyzją Starosty.

(akta kontroli str. 392-400)

– na części dwóch działek 327 i 328 (o powierzchni ok. 35 m²), objętych decyzją nr ŚGL.6233.21.2017, stwierdzono odpady pochodzące z remontów i przebudowy dróg (kod 17 01 01 i 17 01 81)⁴². Pracownicy Starostwa wizualnie oszacowali masę odpadów o kodzie 17 01 01, zgromadzonych na niewielkiej przymie, na ok. 10 Mg, natomiast ilość opadów o kodzie 17 01 81 obliczyli poprzez pomiar objętości przymy⁴³, szacując masę odpadów na ok. 48 Mg. Podczas kontroli przedsiębiorca złożył oświadczenie, że przetworzone odpady wykorzystuje w procesie budowy dróg w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, w związku z tym nie prowadził przetwarzania odpadów w celu wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych.

⁴² Odpady selektywnie magazynowane na dwóch przymach, miejsca magazynowania odpadów były oznaczone kodami.

⁴³ Obliczeń dokonano ze wzoru na objętość ostrosłupa o podstawie koła

Pracownicy Starostwa sprawdzili wybiórczo karty ewidencji odpadów oraz sprawozdania o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu nimi za lata 2019 i 2020.

(akta kontroli str. 401-422)

W obu kontrolach pracownicy Starostwa zidentyfikowali nieruchomości wskazane w decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów w oparciu o wypis z rejestru gruntu, ortofotomapę i oględziny terenu.

(akta kontroli str. 421-422)

2.2. Starosta Ostrowski do 21 czerwca 2021 r. nie przeprowadził kontroli w przypadku osoby fizycznej, na rzecz której wydał decyzję nr GN.6122.5.2017 z 5 lutego 2018 r.⁴⁴, zobowiązującą do rekultywacji gruntów. Wymieniona osoba wykorzystywała do rekultywacji gruntów⁴⁵ różne odpady, bez zezwolenia na ich przetwarzanie, wymaganego art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach.

Pierwsze informacje o możliwości nielegalnego wykorzystywania odpadów Starostwo otrzymało z Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie, który w piśmie WAR.543.27.2019.MM z 31 maja 2019 r. poinformował, że w trakcie oględzin działki objętej ww. decyzją, stwierdzono, że (...) *liczne zagłębienia i nierówności terenu na przedmiotowej działce zasypywane są odpadami takimi jak ziemia, gruz budowlany, wapno. Miejscami spod nawiezionej ziemi i w skarpach widoczne były śmieci (...)*". W ww. piśmie stwierdzono również, że osoba fizyczna nie przedstawiła stosownych pozwoleń na odzysk odpadów.

(akta kontroli str. 186-188 i 360-366)

Ponadto MWIOŚ pismem OS.IN.7024.67.2020.MR.RM2 z 31 lipca 2020 r. poinformował Starostę, że podczas czynności kontrolnych przeprowadzonych na ww. działce ustalono m.in., że do rekultywacji wyrobiska zostały użyte odpady, „których nie przewiduje decyzja Starosty GN.6122.5.2017 z 5 lutego 2018 r.”

(akta kontroli str. 372-374)

Kontrola rekultywowanej działki przeprowadzona przez pracowników Starostwa 21 czerwca 2021 r. (w trakcie kontroli NIK), wykazała, że „*teren miejscami był wyrównywany piaskiem, a miejscami odpadami komunalnymi, widoczne stłuczone szkło i kawałki plastiku. Odpady przysypane około półmetrową warstwą piasku [...]* WIOŚ zakazał prowadzenia rekultywacji ze względu na brak decyzji na przetwarzanie odpadów.”⁴⁶

(akta kontroli str. 375-391)

2.3. W okresie objętym kontrolą do Starosty Ostrowskiego nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące niewłaściwego przetwarzania odpadów objętych decyzjami nr ŚGL.6233.12.2017 i nr ŚGL.6233.21.2017.

(akta kontroli str. 186-188)

2.4. Starosta Ostrowski, w ramach współpracy w zakresie zapewniania zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z wymogami prawa, przekazał do Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie dokumentację związaną z rekultywacją gruntów objętych decyzją GN.6122.5.2017 oraz skierował 26 czerwca 2019 r. do Wójta Gminy Stary Lubotyń pismo o podjęcie działań w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, w związku z nielegalnym składowaniem odpadów na działce zlokalizowanej na terenie ww. Gminy.

(akta kontroli str. 369-371)

⁴⁴ Rekultywacja obejmowała powstałe „na dziko” wyrobisko o powierzchni ok. 0,7-0,8 ha, po wydobyciu żwiru lub piasku przez nieznaną osobę. Osoba fizyczna posiadająca ww. decyzję na rekultywację gruntu nie posiadała koncesji na wydobycie kopalin.

⁴⁵ Dla których wydana została decyzja nr GN.6122.5.2017 z 5 lutego 2018 r.

⁴⁶ MWIOŚ nie przekazał Staroście Ostrowskiemu decyzji zakazującej prowadzenia rekultywacji, ani nie poinformował o wydaniu takiej decyzji.

Z informacji uzyskanej od Wójta Gminy Stary Lubotyń wynika, że prowadzone jest postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

(akta kontroli str. 466)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Starosta nie sprawował nadzoru nad wykonaniem decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów (decyzje nr ŚGL.6233.12.2017 z 31 października 2017 r. i nr ŚGL.6233.21.2017 z 9 stycznia 2018 r.).

(akta kontroli str.184)

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy POŚ marszałek województwa i starosta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

Starosta wyjaśnił, że nie planowano i nie przeprowadzano kontroli w zakresie działalności objętej zezwoleniami na przetwarzanie odpadów, gdyż obowiązujące przepisy wprost tego nie wymagają. W świetle przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁴⁷, organem kontrolnym jest właściwy terytorialnie WIOŚ. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b), f) i l) tej ustawy do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie m.in. przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska, przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania odpadami oraz przestrzegania przepisów o odpadach. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości realizacji decyzji, WIOŚ informuje starostę wydającego decyzję.

Ponadto Starosta wyjaśnił, że zgodnie z art. 378 ust 1 ustawy POŚ do właściwości starosty jako organu ochrony środowiska należą sprawy, o których mowa w art. 115a ust. 1, art. 149 ust. 1, art. 150, art. 152 ust. 1, art. 154 ust. 1, art. 178, art. 183, art. 237 i art. 362 ust. 1-3 tej ustawy. Starosta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością organu.

Starosta podał również, że posiadał wiedzę od przedsiębiorców (ustne informacje), iż żaden z nich nie korzystał z warunków decyzji dotyczącej wypełnienia terenów niekorzystnie przekształconych.

(akta kontroli str. 431-433 i 436)

Zdaniem NIK brzmienie przepisu art. 379 ust. 1 ustawy POŚ nie ogranicza jego stosowania wyłącznie do treści tej ustawy. Organ wydający decyzję o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów powinien nadzorować (m.in. poprzez kontrole) czy podmiot, który je otrzymał, przestrzega wymogów określonych w tej decyzji. Powyższe potwierdza m.in. art. 47 ust. 6 ustawy o odpadach, zgodnie z którym postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia wszczynane jest z urzędu. W tej sytuacji to na organie wydającym decyzję (starosta, marszałek województwa) spoczywa obowiązek pozyskania stosownej wiedzy, a w przypadku stwierdzenia, że posiadacz odpadów działa niezgodnie z zezwoleniem, wezwania go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, a następnie ewentualnego cofnięcia zezwolenia (art. 47 ust. 1 ww. ustawy).

2. Starosta Ostrowski, mimo otrzymanej informacji z Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie (3 czerwca 2019 r.) o możliwości przetwarzania przez osobę fizyczną odpadów w celu rekultywacji gruntów, objętych decyzją Starosty GN.6122.5.2017, bez wymaganego przepisami art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach zezwolenia, nie przeprowadził kontroli tej rekultywacji, co było niezgodne z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie podjął też żadnych działań po otrzymaniu informacji MWIOŚ (3 sierpnia 2020 r.) o wykorzystywaniu

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 1070.

do rekultywacji odpadów, których nie przewiduje decyzja Starosty Ostrowskiego (GN.6122.5.2017 z 5 lutego 2018 r.).

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy POŚ marszałek województwa i starosta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Ponadto Starosta, zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest zobowiązany do przeprowadzania, co najmniej raz w roku, kontroli sposobu wykonania rekultywacji z wykorzystaniem odpadów.

Starosta Ostrowski wyjaśnił, że nie informował adresata decyzji o konieczności uzyskania dodatkowej decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, ponieważ to on powinien samodzielnie, po otrzymaniu decyzji określającej kierunek rekultywacji gruntów, wystąpić do właściwego organu (starosty, marszałka) o wydanie zezwolenia na przetwarzanie i wykorzystanie odpadów na potrzeby tej rekultywacji.

(akta kontroli str. 454)

Ponadto Starosta wyjaśnił, że nie podejmował działań dotyczących ograniczenia lub wyeliminowania nielegalnego przetwarzania odpadów, ponieważ uznał, że organem właściwym do działania w tej sprawie jest Wójt Gminy Stary Lubotyń. Natomiast powodem braku kontroli realizacji postanowień ww. decyzji były trwające prace związane ze zmianami organizacyjnymi, w szczególności uzgodnienia dotyczące przeniesienia zadań z zakresu rekultywacji gruntów z Biura Gospodarki Nieruchomościami (wcześniej WGKiGN) do Biura Środowiska, Geologii i Leśnictwa. Aktualna struktura organizacyjna Starostwa obowiązuje od 1 stycznia 2020 r. W 2020 r. z uwagi na zagrożenie epidemiczne nałożono na pracowników dodatkowe obowiązki związane z bieżącą obsługą interesantów. Wielu pracowników przebywało wówczas, jak również w pierwszym kwartale 2021 r., na długotrwałych zwolnieniach lekarskich. W celu zapewnienia ciągłości bieżącego funkcjonowania urzędu nie planowano i nie przeprowadzano kontroli.

(akta kontroli str. 455)

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że w opisanym wyżej przypadku ani panująca w kraju sytuacja epidemiczna, ani wprowadzane w Starostwie wewnętrzne zmiany struktury organizacyjnej nie zwalniały Starosty z realizacji ustawowych obowiązków, w tym dotyczących nadzoru i kontroli nad realizacją wydanych decyzji.

W ocenie NIK, Starosta Ostrowski po otrzymaniu opisanych wyżej informacji o możliwości prowadzenia przez osobę fizyczną działalności dotyczącej przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa winien przeprowadzić kontrolę tej działalności i w zależności od jej wyników podjąć właściwe działania⁴⁸.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Starosta Ostrowski nie sprawował nadzoru ani w zakresie stosowania przepisów o ochronie środowiska przez przedsiębiorców posiadających decyzje Starosty o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, ani w odniesieniu do osoby fizycznej wykorzystującej odpady do rekultywacji gruntów. Konsekwencją braku nadzoru było przetwarzanie i wykorzystanie odpadów (w tym komunalnych) przez osobę fizyczną bez wymaganego przepisami art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach zezwolenia na ich przetwarzanie.

⁴⁸ Tj. w przypadku potwierdzenia nieprawidłowości poinformować MWIOŚ, a w sytuacji uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa w zakresie ochrony środowiska – prokuraturę.

3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

3.1. Starosta Ostrowski nie kierował do przedsiębiorców posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów (nr ŚGL.6233.12.2017 z 31 października 2017 r. i nr ŚGL.6233.21.2017 z 9 stycznia 2018 r.) wezwań w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, zobowiązujących do zaniechania naruszeń w zakresie działalności objętej zezwoleniami. Starosta wyjaśnił, że WIOŚ, który jest organem kontrolnym, nie informował Starosty Ostrowskiego o nieprawidłowościach w realizacji ww. decyzji.

(akta kontroli str. 436-437)

3.2. W okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań w trybie art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, tj. niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, ponieważ – jak wyjaśnił Starosta – nie wystąpiły przypadki uzasadniające podjęcie takich działań.

(akta kontroli str. 426)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na brak podstaw do oceny działań Starosty dotyczących egzekwowania prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny ww. obszaru.

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. Sprawowanie nadzoru, w tym przeprowadzanie kontroli prawidłowości realizacji wydanych decyzji o zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, w celu rekultywacji gruntów jak i decyzji o rekultywacji gruntów.
2. W przypadku otrzymania informacji o prowadzeniu działalności w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów, niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, podejmowanie działań zmierzających do przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

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, 20 lipca 2021 r.

Kontroler
Wanda Dąbrowska
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

