



LOL.430.003.2021
Nr ewid. 151/2021/P/21/080/LOL

Informacja o wynikach kontroli

**WYKORZYSTANIE ODPADÓW
DO REKULTYWACJI GRUNTÓW ZDEGRADOWANYCH
ORAZ WYROBISK KOPALIN OBJĘTYCH
PRAWEM WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI GRUNTOWEJ**

DELEGATURA W OLSZTYNIE

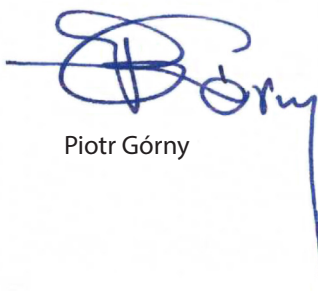
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie



Piotr Górny

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 04. 12. 2024

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.....	17
5.2. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji	30
5.3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji	54
6. ZAŁĄCZNIKI.....	62
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	62
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	66
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	74
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	75
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	76
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	79

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BDO	Baza danych o produktach i opakowaniach i gospodarce odpadami.
BIP	Biuletyn informacji publicznej.
Gospodarowanie odpadami	Zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami.
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
IOŚ	Inspekcja Ochrony Środowiska
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
Marszałek	Marszałek województwa.
Nowelizacja ustawy o odpadach	Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.).
Odpady	Każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany.
POŚ	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).
Prawo przedsiębiorców	Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).
Przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji	Oznacza wykorzystywanie odpadów w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu miejsc niekorzystnie przekształconych, w tym zapadlisk, wyrobisk po wydobyciu kopalini objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.
RDOŚ	Regionalna dyrekcja ochrony środowiska.
Rekultywacja gruntów	Oznacza rekultywację (zgodnie z definicją art. 4 pkt 18 ustawy ogri) gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalini objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.
Rozporządzenie o odzysku odpadów	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796).
Starosta	Starosta powiatowy.
Sprawozdanie roczne o gospodarowaniu odpadami	Roczne sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, o którym mowa w art. 75 ust. 1 ustawy o odpadach.
UM	Urząd marszałkowski.
Ustawa ogri	Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326).
Ustawa IOŚ	Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070).
Ustawa o odpadach	Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.).

**Ustawa
o zapobieganiu
szkodom
w środowisku**

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).

WIOŚ

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

**Zezwolenia
na przetwarzanie
odpadów**

Oznacza decyzję zezwalającą na zbieranie odpadów i decyzję zezwalającą na przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej zapewniły prawidłowe wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów i wyrobisk kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo wydawano zezwolenia przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji?
2. Czy zapewniono kontrolę i nadzór nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji?
3. Czy egzekwowano prawidłowe przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji?

Jednostki kontrolowane

Urzędy marszałkowskie
Starostwa powiatowe
Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska

Okres objęty kontrolą

2016–2021 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r.

Wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, zwłaszcza wyrobisk po wydobyciu piachu i żwiru jest jednym z procesów przetwarzania odpadów. Nie wszystkie rodzaje odpadów mogą być jednak w ten sposób przetwarzane. Dotyczy to w szczególności odpadów stwarzających zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz odpadów mogących spowodować szkody w środowisku (np. odpady komunalne, poszpitalne, farby, lakiery, kleje, tworzywa sztuczne, azbest). Ustawa o odpadach dopuszcza wykorzystanie odpadów w procesie odzysku pod warunkiem uzyskania stosownego zezwolenia – marszałka lub starosty. Zrealizowane po 2000 r. inwestycje związane z rozbudową i modernizacją infrastruktury drogowej oraz rozwojem budownictwa mieszkaniowego spowodowały wzrost zapotrzebowania na kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej, przede wszystkim żwiry i piaski. Najwięcej udokumentowanych złóż takich kruszyw znajduje się obecnie na terenie województw: mazowieckiego – 1421, wielkopolskiego – 1267, lubelskiego – 981, łódzkiego – 863 i warmińsko-mazurskiego – 836 (Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2020 r. str. 159). W 2020 r. wydobyto w województwie kujawsko-pomorskim – 6,1 mln ton piasku i żwiru, lubelskim – 6,1 mln ton, łódzkim – 11,2 mln ton, mazowieckim – 16,0 mln ton, warmińsko-mazurskim – 14,4 mln ton i w wielkopolskim – 10,0 mln ton. Łącznie w ww. sześciu województwach było to 63,8 mln ton, tj. 35,4% wydobycia krajowego (za Bilansem złóż). Eksploatacja tzw. kopalin pospolitych, prowadzona niemal wyłącznie metodą odkrywkową, powoduje powstanie wyrobisk poeksploatacyjnych, zmieniających funkcje i ukształtowanie terenu. Przywrócenie takich gruntów do innych form użytkowania następuje w wyniku ich rekultywacji. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy ogrl, obowiązek przeprowadzenia tej rekultywacji w całości spoczywa na przedsiębiorcy, który prowadził wydobycie kopaliny objętej prawem własności nieruchomości gruntowej i spowodował utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów. Zobowiązany jest on do wykonania rekultywacji na własny koszt w terminie do pięciu lat od zaprzestania działalności przemysłowej na tym gruncie. Powierzchnia gruntów zdegradowanych i zdewastowanych wymagających rekultywacji i zagospodarowania w końcu 2020 r. wynosiła 62,5 tys. ha, czyli 0,2% powierzchni kraju. W 2020 r. zrekultywowano tylko 1476 ha takich gruntów i zagospodarowano 511 ha – głównie na cele leśne i rolne (Mały Rocznik Statystyczny 2021 str. 29).

Wypełnianie wyrobisk z wykorzystaniem odpadów może być prowadzone pod warunkiem, że planowane działanie:

- jest określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albo jest zgodne z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wójt/burmistrz), albo jest określone w decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów (starosta);
- nie spowoduje bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku;
- odbywa się na nieruchomości, której właścicielem, użytkownikiem albo dzierżawcą jest posiadacz odpadów gospodarujący odpadami.

WPROWADZENIE

Uzasadnieniem podjęcia niniejszej kontroli były informacje zebrane podczas przeprowadzonej w 2018 r. kontroli P/18/088 „Rekultywacja terenów po wydobyciu kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej” oraz kontroli P/20/045 „Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów” wskazujące na możliwość wystąpienia istotnych nieprawidłowości w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji (m.in. brak wymaganych zezwoleń, przekroczenia dopuszczalnej masy odpadów, niewłaściwe zabezpieczenia procesu przetwarzania odpadów przed szkodliwym oddziaływaniem na środowisko). Ponadto, na potrzebę przeprowadzenia kontroli wskazywały także liczne informacje medialne dotyczące nieprawidłowości związanych przede wszystkim z przetwarzaniem odpadów w sposób niezgodny z wydanymi zezwoleniami, uciążliwościami wynikającymi z ich przetwarzania i zbierania, a także nielegalnym przetwarzaniem odpadów na terenach wyrobisk powstałych po wydobyciu kopalin. Wskazywano m.in. na zagrożenia związane z zanieczyszczeniem wód gruntowych oraz szkodliwym oddziaływaniem na środowisko oraz zdrowie mieszkańców.

2. OCENA OGÓLNA

Organy administracji publicznej nie zapewniły prawidłowego wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów

Skontrolowane organy administracji publicznej wydające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji nie zapewniły w latach 2016–2021 (I kwartał) prawidłowego, tj. zgodnego z obowiązującymi przepisami i warunkami określonymi w zezwoleniach, wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów i wyrobisk kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. Objęci kontrolą marszałkowie i starostowie nie sprawowali należytego nadzoru nad prawidłową realizacją wydanych zezwoleń. Ograniczali się bowiem do analiz niektórych danych zawartych w rocznych sprawozdaniach sporządzanych przez podmioty, którym wydano zezwolenia. Nie wykorzystywano natomiast możliwości przeprowadzania z urzędu kontroli, o której mowa w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Dopiero po otrzymaniu od innych organów lub osób fizycznych informacji o potencjalnych nieprawidłowościach przeprowadzali kontrole podmiotów wykorzystujących odpady do rekultywacji. Na potrzebę zwiększenia nadzoru w zakresie prawidłowego przetwarzania odpadów w celu rekultywacji wskazuje fakt, że ponad 80% kontroli prowadzonych przez marszałków i starostów wykazało nieprawidłowości polegające m.in. na wykorzystywaniu odpadów nieobjętych zezwoleniem oraz nierzetelnym prowadzeniu ewidencji odpadów. Także kontrole przeprowadzone na zlecenie NIK przez marszałków i starostów ujawniły nieprawidłowości w ww. zakresie u 18 z 28 skontrolowanych podmiotów.

Marszałkowie w ograniczonym zakresie pozyskiwali dane o masie i rodzaju odpadów wykorzystanych do rekultywacji gruntów. Wynikało to m.in. z braku uregulowań prawnych zobowiązujących do sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania odpadami przez podmioty, które posiadały zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, a nie przetwarzały ich w danym roku, jak również braku przepisów umożliwiających skuteczne egzekwowanie od zobowiązanych podmiotów złożenia w ustawowym terminie ww. sprawozdań. Utrudniona była także analiza danych o masie i rodzaju odpadów zawartych w systemie informatycznym BDO administrowanym przez Ministra Klimatu i Środowiska. Spowodowane to było brakiem możliwości ich automatycznego agregowania w tym systemie i porównywania z danymi wynikającymi z wydanych zezwoleń.

Kontrola NIK wykazała także nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez marszałków i starostów postępowań administracyjnych w sprawie wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Analiza wybranej dokumentacji wykazała w czterech jednostkach przypadki nieretelnej weryfikacji formalnej wniosków oraz oceny spełnienia wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami warunkujących wydanie zezwolenia. W trzech kontrolowanych jednostkach stwierdzono również opieszale prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących cofnięcia zezwoleń w sytuacjach stwierdzenia nieprawidłowości w przetwarzaniu odpadów.

Skontrolowani marszałkowie i starostowie w ogóle nie podejmowali działań w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych u podmiotów przetwarzających odpady lub działania takie podejmowali opieszale, skutkiem czego stały się one bezprzedmiotowe z powodu wygaśnięcia decyzji lub zakończenia rekultywacji wyrobiska. Organy te nieskutecznie egzekwowały również usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli podmiotów przetwarzających odpady.

Sześciu skontrolowanych wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kontrolowało, w ramach swoich kompetencji, podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji. Realizowali kontrole planowe i pozaplanowe – po otrzymaniu informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości. W przypadkach ich stwierdzenia egzekwowali przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, m.in. nakładając administracyjne kary pieniężne.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2016–2021 (I kwartał) objęte kontrolą urzędy marszałkowskie¹ oraz starostwa powiatowe (po jednym z każdego województwa) otrzymały łącznie 585 wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów, z tego 402 wnioski (69%) rozpatrzono, 106 (18%) pozostawiono bez rozpatrzenia, zaś pozostałe 77 (13%) było w trakcie rozpatrywania.

Większość wniosków dotyczyła wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów objętych koncesjami na wydobycie kopalin, pozostałe zaś gruntów zdegradowanych lub niekorzystnie przekształconych. Niemal 96% wniosków wpłynęło do marszałków. [str. 17–19]

We wszystkich kontrolowanych jednostkach prowadzono weryfikację wniosków pod względem spełnienia wymogów formalnych dotyczących zawarcia w nich informacji określonych w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach. W przypadku większości wniosków (64% analizowanych) konieczne było ich uzupełnienie o wymagane informacje lub dokumenty. Weryfikacja wniosków nie zawsze była rzetelna, bowiem w czterech jednostkach (spośród 12 badanych) stwierdzono przypadki wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, pomimo że wnioski te nie zawierały niektórych informacji lub dokumentów wymaganych art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach. Brak było m.in. wymaganego art. 42 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o odpadach opisu czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem oraz opisu czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności, a także oświadczeń, o których mowa w art. 42 ust. 3a pkt 4 ww. ustawy. Skutkiem tego, wydając ww. zezwolenia naruszono obowiązujące przepisy. [str. 19–21]

W związku z nowelizacją ustawy o odpadach, w toku prowadzonych po 5 września 2018 r. postępowań administracyjnych, marszałkowie i starostowie byli zobowiązani (zgodnie z art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach) przed wydaniem decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów, do zasięgnięcia opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwych ze względu na miejsce przetwarzania odpadów. Wszystkie kontrolowane jednostki wystąpiły do właściwych wójtów/burmistrzów o wydanie takiej opinii, z tego w 69% przypadków opinie te uzyskano, zaś w pozostałych przypadkach, w których opinie w wyznaczonym terminie nie wpłynęły, zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 6b ww. ustawy przyjęto, że były one pozytywne. [str. 21–22]

Organy wydające zezwolenia na przetwarzanie odpadów przed wydaniem decyzji (dotyczy okresu po 5 września 2018 r.), były zobowiązane do przeprowadzenia z udziałem WIOŚ kontroli miejsc magazynowania odpadów, w których miało być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Kontrole takie zostały przeprowadzone jedynie w przypadku siedmiu spośród 29 analizowanych wniosków, które wpłynęły po 5 września 2018 r. W pozostałych przypadkach WIOŚ uznali, że nie było obowiązku przeprowadzenia takich kontroli, m.in. z uwagi na brak planowanego magazynowania odpadów.

Liczba wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów

Weryfikacja wniosków

Zasięgnięcie opinii właściwych wójtów/burmistrzów

Kontrole WIOŚ przed wydaniem zezwoleń

¹ Województwa: kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, mazowieckie, warmińsko-mazurskie i wielkopolskie.

Czterech spośród sześciu kontrolowanych WIOŚ (lubelski, łódzki, warmińsko-mazurski i wielkopolski) przeprowadziło kontrole na podstawie art. 41a ustawy o odpadach (odpowiednio: siedem, 26, trzy i dwie), z tego 34 kontrole na wnioski złożone przez marszałków i cztery na wnioski złożone przez starostów. [str. 22–23]

Zabezpieczenia roszczeń

W związku z wejściem w życie, od 5 września 2018 r., obowiązku ustanowienia przez posiadacza odpadów zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego usunięcia odpadów, czterech objętych kontrolą marszałków wydało na podstawie art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach łącznie 34 postanowienia dotyczące określenia formy i wysokości tego zabezpieczenia. W większości przypadków zabezpieczenie stanowiła polisa ubezpieczeniowa (26 przypadków), w pozostałych zaś depozyt (5 przypadków), gwarancje bankowe (2) i gwarancja ubezpieczeniowa (1).

Pozostali dwaj marszałkowie oraz sześciu starostów, nie wydało ww. postanowień, ponieważ udzielone przez nich zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji dotyczyły posiadaczy odpadów, którzy nie byli obowiązani do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. [str. 23–25]

Decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji

W latach 2016–2021 (I kwartał) organy objęte kontrolą wydały łącznie 319 (297 marszałkowie, a 22 starostowie) decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, 25 odmawiających wydania zezwolenia oraz osiem decyzji² o cofnięciu zezwoleń. W większości (ponad w 90%) decyzje te dotyczyły wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, zaś pozostałe gruntów niekorzystnie przekształconych, w tym także po nielegalnym wydobyciu kopalni (żwiru).

Badanie wybranych 72 spośród 319 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wykazało, że były one zgodne z wymogami określonymi w art. 107 § 1 Kpa oraz zawierały informacje wymagane art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach. We wszystkich przypadkach decyzje były zgodne z wnioskowanym zakresem, w tym dotyczącym miejsca, rodzaju (kodów) odpadów oraz ich ilości, a także sposobu przetwarzania.

Analiza dokumentacji dotyczącej wydania ww. 72 zezwoleń wykazała jednak przypadki długotrwałej bezczynności organów w toku postępowań administracyjnych, tj. naruszenia art. 35 § 1 i § 3 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Odnotowano również przypadki, w których kontrolowane organy wydały zezwolenia na przetwarzanie odpadów z naruszeniem właściwości rzeczowej organu (Starostwo Powiatowe w Ostródzie i Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie) oraz wydania decyzji zmieniających zezwolenia, które z mocy prawa już wygasły (UM województw kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego oraz Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie). Zezwolenia wydane przez niewłaściwe organy wygasły z uwagi na upływ czasu ich obowiązywania. [str. 25–29]

Nadzór wykonania obowiązków nałożonych na podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji

W poszczególnych latach objętych kontrolą obowiązywało łącznie od 218 do 325 zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów, wydanych przez kontrolowane organy.

² W trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Tylko marszałkowie województw łódzkiego i mazowieckiego zaplanowali przeprowadzenie kontroli realizacji wydanych przez nich decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. W planach kontroli uwzględnili odpowiednio – trzy kontrole w 2017 r. i dwie w 2020 r.

Pozostałe organy wydające w latach 2016–2021 (I kwartał) zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, pomimo że w decyzjach określały m.in. warunki prowadzenia odzysku odpadów zgodnie z wymogami ochrony środowiska, nie planowały kontroli prawidłowości realizacji tych decyzji. W wyjaśnieniach wskazywano m.in. na brak obowiązku prawnego w tym zakresie.

Izba zwraca uwagę, że zgodnie z dyspozycją art. 47 ust. 6 ustawy o odpadach, postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia wszczynane jest z urzędu. W związku z tym, to na organie wydającym decyzję (starosta, marszałek) spoczywa obowiązek dysponowania wiedzą, czy zostały spełnione wymogi określone w zezwoleniu. Istotnym źródłem takich informacji są wyniki kontroli, zwłaszcza planowych, realizowanych w oparciu o analizę ryzyka. Potrzebę ich prowadzenia uzasadniają również wyniki kontroli zrealizowanych przez marszałków i starostów na zlecenie NIK. [str. 30–31]

W latach 2016–2021 (I kwartał) pięć spośród 12 badanych organów odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń przeprowadziło łącznie 41 kontroli pozaplanowych tzw. kontroli interwencyjnych. Podejmowano je po uzyskaniu informacji i zawiadomień o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie przetwarzania odpadów. W większości przypadków (80%) stwierdzano nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.: deponowania odpadów nie objętych zezwoleniem, nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów, przekroczenia wskazanej w zezwoleniu ilości przetworzonych odpadów. Odnotowania wymaga również, że w wyniku 18 spośród 28 kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK, pracownicy kontrolowanych organów stwierdzili nieprawidłowości w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji.

Kontrole pozaplanowe

Infografika nr 1

Liczba obowiązujących zezwoleń, których realizację skontrolowano



Źródło: opracowanie własne NIK.

[str. 31–33]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Kontrola realizacji warunków określonych w zezwoleniu

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 kontroli pozaplanowych wykazała m.in., że nie korzystano z pomocy specjalistów oraz nie zlecano pobierania próbek gruntu lub odpadów w celu przeprowadzenia ich badań laboratoryjnych. Nie wykonywano również odwiertów mających na celu sprawdzenie grubości i ułożenia warstw znajdujących się w gruncie odpadów oraz nie wykorzystywano narzędzi lub sprzętu specjalistycznego w celu ustalenia rodzaju przetwarzanych odpadów. Oględziny czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników kontrolowanych organów (sześciu UM i czterech starostw³) wykazały m.in. że weryfikacja zgodności ilości i sposobu przetwarzania odpadów z wymogami określonymi w zezwoleniach odbywała się przede wszystkim na podstawie dokumentacji przedkładanej przez przedsiębiorców. W trakcie ww. kontroli, zleconych przez Najwyższą Izbę Kontroli na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, nie przeprowadzono badań i pomiarów pozwalających określić grubość warstw odpadów, zakładany poziom wypełnienia wyrobisk, wykonanie wymaganych zabezpieczeń i ustalenie stopnia zagęszczenia zrehabilitowanego gruntu. [str. 33–39]

Nadzór WIOŚ nad przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji

W latach 2016–2021 (I kwartał) wszyscy skontrolowani WIOŚ posiadali roczne plany kontroli, w których uwzględniono m.in. kontrole podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji. W okresie tym przeprowadzono łącznie 72 kontrole spośród 105 zaplanowanych (68,6%) oraz 262 kontrole pozaplanowe podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji. Ujawnieniem nieprawidłowości w przetwarzaniu odpadów w celu rekultywacji zakończyło się 52,8% kontroli planowych i 53,4% pozaplanowych przeprowadzonych przez WIOŚ. Pracownicy kontrolowanych IOŚ w toku ww. kontroli 65 razy pobrali próbki odpadów do badań laboratoryjnych. Korzystali także (łącznie w 37 kontrolach) ze sprzętu specjalistycznego (np. georadar, wiertnica mechaniczna, drony). [str. 40–46]

Weryfikacja rocznych sprawozdań o gospodarowaniu odpadami

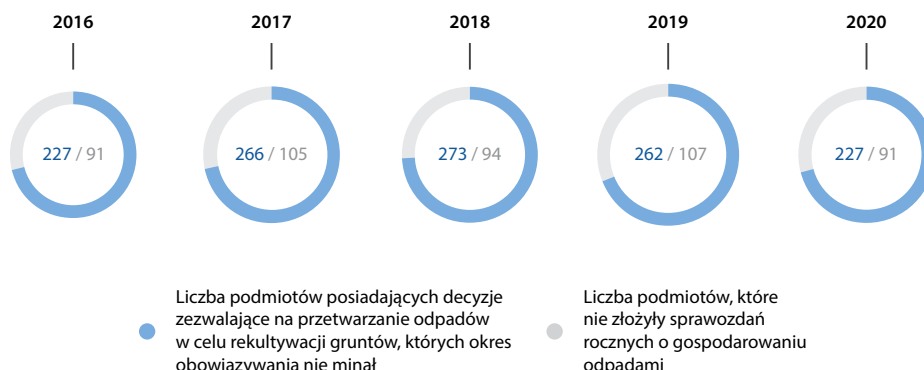
Rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami za poszczególne lata objęte kontrolą (2016–2020) nie złożyło kontrolowanym marszałkom odpowiednio: 40,1%, 39,5%, 34,4%, 44,9% i 40,8% podmiotów posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. W ustawie o odpadach nie zawarto uregulowań dotyczących możliwości egzekwowania przez marszałków obowiązku składania ww. sprawozdań przez podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwarzania odpadów. Nie przewidziano również obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań z gospodarowania odpadami przez podmioty, które posiadały zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, a nie przetwarzały ich w danym roku. W związku z tym utrudnione było analizowanie przez marszałków danych dotyczących masy i rodzaju odpadów przetworzonych w procesie rekultywacji.

³ W starostwach ostródzkim i hrubieszowskim odstąpiono od oględzin czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników ze względu na wygaśnięcie wszystkich zezwoleń na przetwarzanie odpadów wydanych przez te organy.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 2

Liczba podmiotów posiadających zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, w tym podmiotów, które nie złożyły rocznego sprawozdania z gospodarowania odpadami



Źródło: opracowanie własne NIK.

Kontrolowani marszałkowie w pojedynczych przypadkach korzystali z możliwości kierowania do uprawnionych organów zawiadomień o popełnieniu wykroczenia, o którym mowa w art. 180a ustawy o odpadach, polegającego na niezłożeniu sprawozdania.

Działania w celu uzyskania ww. sprawozdań od podmiotów przetwarzających odpady podjęli tylko marszałkowie województw warmińsko-mazurskiego i łódzkiego. Pozostali marszałkowie nie podejmowali w tym zakresie działań, wskazując na brak uregulowań prawnych dotyczących możliwości egzekwowania przedmiotowych sprawozdań. Ponadto argumentowali, iż obowiązek ten dotyczy tylko podmiotów, które w danym roku prowadziły działalność w zakresie przetwarzania odpadów.

Analiza sposobu weryfikowania sprawozdań złożonych przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji, przeprowadzona na próbie 60 takich sprawozdań wykazała, że weryfikacji takiej dokonano w wymaganym terminie. Jednakże w czterech urzędach marszałkowskich (UM województw kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego) stwierdzono przypadki nierzetelnej ich weryfikacji. Skutkowało to niepodejmowaniem przez kontrolowane organy działań w celu usunięcia bądź wyjaśnienia nieprawidłowości, dotyczących głównie przekroczenia ilości przetworzonych odpadów wykazanych w sprawozdaniach w stosunku do ilości określonej w obowiązujących zezwoleniach. Marszałkowie w toku kontroli NIK wskazywali na brak funkcjonalności systemu informatycznego BDO, która umożliwiałaby automatyczne porównanie danych zawartych w sprawozdaniach z informacjami znajdującymi się w rejestrze BDO, w tym w decyzjach dotyczących przetwarzania odpadów. Administratorem tego systemu, zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o odpadach, jest minister właściwy do spraw klimatu. Marszałowie województw natomiast, stosownie do art. 80 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, prowadzą i aktualizują BDO. [str. 47–51]

Objęci kontrolą marszałkowie i starostowie, jako organy upoważnione do wydawania decyzji dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, podejmowali działania w przypadku otrzymania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach. W latach 2016–2021 (I kwartał)

Działania po otrzymaniu informacji o potencjalnych nieprawidłowościach

do kontrolowanych organów wpłynęło łącznie 80 zawiadomień o możliwości naruszenia przez podmioty przetwarzające odpady warunków określonych w wydanych im zezwoleniach. Analiza wybranej dokumentacji dotyczącej rozpatrzenia 47 zgłoszeń dotyczących potencjalnych nieprawidłowości wykazała, że przeprowadzono kontrole pozaplanowe lub analizowano wyniki (protokoły) wcześniejszych kontroli oraz dostępną dokumentację, w tym informacje otrzymane od przedsiębiorców. Przekazywano również otrzymane zgłoszenia do właściwych WIOŚ z prośbą o podjęcie działań kontrolnych. [str. 51–52]

Współpraca z innymi organami i podmiotami

Wszyscy kontrolowani marszałkowie oraz dwaj starostowie (ostrowski i rawicki) współpracowali w latach 2016–2021 (I kwartał) z innymi organami w sprawach dotyczących wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji i sprawowania nadzoru nad ich realizacją (m.in. z WIOŚ, Policją, Okręgowymi Urzędami Górniczymi, wójtami i burmistrzami). Współpraca ta polegała jednak głównie na wymianie i pozyskiwaniu wymaganych przepisami prawa informacji oraz dokumentów. Marszałkowie (z wyjątkiem marszałka województwa kujawsko-pomorskiego) nie informowali natomiast starostów o wynikach kontroli podmiotów wykorzystujących odpady do rekultywacji gruntów i o stwierdzonych nieprawidłowościach. Zdaniem NIK posiadanie takich informacji umożliwiłoby starostom efektywniej nadzorować proces rekultywacji gruntów.

Wszyscy kontrolowani WIOŚ, realizując zadania związane z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji, współpracowali z innymi organami administracji państwowej i samorządowej, w tym z organami wydającymi zezwolenia na ich przetwarzanie, GIOŚ, RDOŚ, powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego, okręgowymi urzędami górniczymi, a także z Prokuraturą i Policją. [str. 52–54]

Egzekwowanie usunięcia naruszeń przy przetwarzaniu odpadów

W latach 2016–2021 (I kwartał) kontrolowani marszałkowie, realizując obowiązek określony w art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, łącznie w 54 przypadkach wzywali podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji do usunięcia stwierdzonych naruszeń. Spośród sześciu kontrolowanych starostów, tylko Starosta Hrubieszowski wystosował jedno takie wezwanie. Analiza dokumentacji dotyczącej 31 wezwań wykazała, że kontrolowane organy w czterech przypadkach nie podjęły żadnych działań w celu wyegzekwowania usunięcia stwierdzonych naruszeń. W czterech przypadkach wykorzystano wyniki kontroli zrealizowanych przez WIOŚ, a w jednym przeprowadzono kontrolę własną. W pozostałych przypadkach (spośród 31 analizowanych) działania organów ograniczyły się do uzyskania informacji od przedsiębiorców. Stwierdzono również, że czas od powzięcia informacji o istnieniu naruszeń do wystosowania wezwania do ich usunięcia w skrajnym przypadku wyniósł nawet 1,5 roku. [str. 54–55]

Decyzje o cofnięciu zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji

Marszałkowie pięciu województw (z wyjątkiem kujawsko-pomorskiego) oraz jeden starosta (Starosta Hrubieszowski) wydali w latach 2016–2021 (I kwartał), w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, łącznie osiem decyzji cofających zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. W trzech kontrolowanych jednostkach (UM województw lubelskiego,

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

łódzkiego i warmińsko-mazurskiego) stwierdzono przypadki przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia. Wystąpiły także przypadki zaniechania działań związanych z egzekwowaniem obowiązków nałożonych w takiej decyzji lub prowadzenia ich w sposób opieszwały. [str. 55–60]

W latach 2016–2021 (I kwartał) sześciu kontrolowanych WIOŚ wydało łącznie 105 decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych podmiotom przetwarzającym odpady w celu rekultywacji. Łączna wysokość tych kar wyniosła 10 591,70 tys. zł, z czego do zakończenia kontroli NIK ukarani zapłacili 312,70 tys. zł, co stanowiło 2,9% łącznej kwoty naliczonych kar. Należy jednak zaznaczyć, że należności z tego tytułu nie uległy przedawnieniu w żadnej z kontrolowanych jednostek.

Żaden z kontrolowanych WIOŚ nie występował w latach 2016–2021 (I kwartał) w roli oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji. Natomiast czterech WIOŚ złożyło do Prokuratury łącznie 24 zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstw dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, z czego w 17 sprawach zostały wszczęte śledztwa. [str. 60–61]

Administracyjne kary
pieniężne nakładane
przez WIOŚ

4. WNIOSKI

Marszałkowie i starostowie

Skierowane w wystąpieniach pokontrolnych do marszałków i starostów wnioski dotyczyły w szczególności:

- zwiększenia nadzoru nad realizacją obowiązujących zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji,
- egzekwowania wykonania obowiązków określonych w decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji,
- niezwłocznego podejmowania działań w przypadku uzyskania informacji lub stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji,
- rzetelnego weryfikowania sprawozdań składanych przez przedsiębiorców przetwarzających odpady w celu rekultywacji.

Wyjaśniając przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości skontrolowane organy wskazywały m.in. na brak uregulowań prawnych lub na nieprecyzyjne przepisy prawa dotyczące nadzoru i egzekwowania obowiązków związanych z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji. Potwierdziły to także ustalenia kontroli NIK, które stały się podstawą sformułowania wniosków *de lege ferenda* adresowanych do Ministra Klimatu i Środowiska.

Minister Klimatu i Środowiska

Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach:

1. Obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami również przez podmioty posiadające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, które w danym roku nie prowadziły takiej działalności. Umożliwi to organom odpowiedzialnym za ochronę środowiska pozyskanie istotnych informacji niezbędnych do sprawowania skutecznego nadzoru nad przetwarzaniem odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów.
2. Uregulowań umożliwiających marszałkom egzekwowanie rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (o których mowa w art. 75 ust. 1 ww. ustawy) od podmiotów nie wywiązujących się z obowiązku ich składania w ustawowym terminie.
3. Wymogu przekazywania przez marszałków właściwym starostom (organom zobowiązanym do kontroli i egzekwowania obowiązku rekultywacji gruntów) informacji o przeprowadzonych kontrolach dotyczących realizacji zezwoleń na wykorzystanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

Ponadto, w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad prawidłowym wykorzystaniem odpadów do rekultywacji gruntów, wskazane jest podjęcie działań umożliwiających w systemie informatycznym BDO automatyczne agregowanie i porównywanie danych zawartych w rocznych sprawozdaniach o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami z danymi wynikającymi z wydanych zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Obecnie w BDO istnieje możliwość zamieszczania zezwoleń na przetwarzanie odpadów wyłącznie w formie skanów dokumentów, co m.in. znacznie wydłuża proces weryfikacji ww. sprawozdań.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji

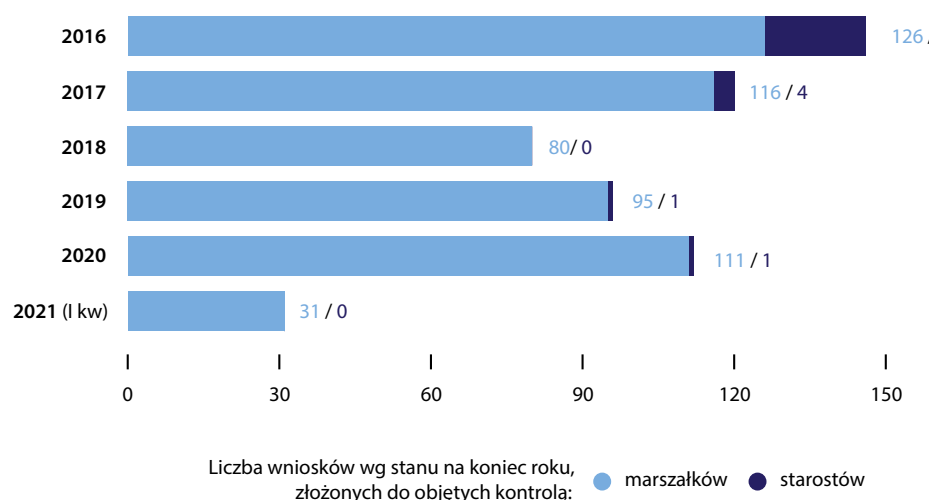
Kontrolowani marszałkowie i starostowie na ogół prawidłowo prowadzili postępowania administracyjne w sprawie wydania bądź zmiany zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnej weryfikacji wniosków o wydanie zezwoleń oraz opieszałości i długotrwałej beczynności organów w toku prowadzonych postępowań.

W latach 2016–2021 (I kwartał) objęte kontrolą urzędy marszałkowskie oraz starostwa powiatowe (po jednym z każdego województwa) otrzymały łącznie 585 wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów. Większość tych wniosków (blisko 60%) dotyczyła wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów objętych koncesjami na wydobycie kopalin⁴, pozostałe zaś gruntów zdegradowanych lub niekorzystnie przekształconych. Według stanu na koniec poszczególnych lat okresu objętego kontrolą do sześciu urzędów marszałkowskich wpłynęło łącznie od 80 (w 2018 r.) do 126 wniosków (w 2016 r.), natomiast do objętych badaniem sześciu starostw od 0 (w 2018 r.) do 20 (w 2016 r.)

Liczba wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji

Infografika nr 3

Liczba wniosków o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wskazane we wnioskach rodzaje i grupy odpadów nie były objęte regulacjami ustawy z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2018, ze zm.). Były to bowiem odpady inne niż niebezpieczne poddawane procesowi odzysku poza instalacjami i urządzeniami wymienione w załączniku do rozporządzenia o odzysku odpadów.

⁴ Dotyczy kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przygotowanie organizacyjne objętych kontrolą urzędów marszałkowskich oraz starostw powiatowych

Rozpatrywaniem ww. wniosków, ich weryfikacją oraz przygotowaniem projektów decyzji w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych, we wszystkich kontrolowanych jednostkach zajmowały się wydzielone komórki organizacyjne. Zadania w tym zakresie zostały określone i przypisane poszczególnym komórkom organizacyjnym w obowiązujących regulaminach organizacyjnych tych jednostek. Liczba osób prowadzących ww. postępowania administracyjne w poszczególnych urzędach marszałkowskich wahała się od jednej (UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego) do 11 (UM Województwa Łódzkiego), natomiast w starostwach były to pojedyncze osoby.

Żadna z kontrolowanych jednostek nie posiadała wewnętrznych odrębnych uregulowań dotyczących procesu wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów. Postępowania administracyjne w tym zakresie prowadzono w oparciu o ogólnie obowiązujące przepisy prawne.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej** postępowania w sprawach przetwarzania odpadów, w tym wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji zdegradowanych gruntów objętych prawem własności gruntowej, prowadzone były na zasadach określonych w ogólnie obowiązujących przepisach prawa. W ocenie starosty nie było potrzeby pisemnego wprowadzania wewnętrznych uregulowań w ww. zakresie.

W **UM Województwa Wielkopolskiego** wnioski rozpatrywano w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w szczególności ustawy o odpadach. Jak podała Naczelnik Wydziału Gospodarki Odpadami tego urzędu – pewne zasady, rozwiązania, czy też kierunki interpretacji przepisów, które mieli stosować pracownicy w prowadzonych postępowaniach, w związku z dużą dynamiką zmian przepisów prawa dotyczących gospodarki odpadami, przekazywane były na bieżąco, podczas zebrań z pracownikami wydziału.

Trzy jednostki (UM województw lubelskiego i wielkopolskiego oraz Starostwo Powiatowe w Ostródzie) zamieściły dodatkowo, na swoich stronach internetowych BIP, informacje dotyczące wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów. Wskazano w nich m.in. obowiązujące przepisy prawne, rodzaj wymaganych dokumentów, wysokość opłat, a także sposób i miejsce składania dokumentów oraz komórkę organizacyjną urzędu odpowiedzialną za załatwienie sprawy.

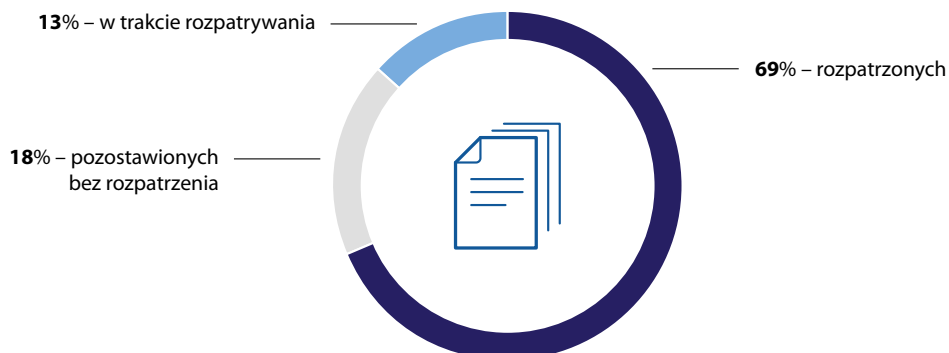
Weryfikacja wniosków o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji

Spośród 585 wniosków, które wpłynęły w latach 2016–2021 (I kwartał) do objętych kontrolą organów odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, 402 wnioski (69%) rozpatrzono, 106 (18%) pozostawiono bez rozpatrzenia lub zostały one wycofane przez wnioskodawców, a pozostałych 77 wniosków (13%) było w trakcie rozpatrywania lub postępowania zawieszono.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Wyniki postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy rozpatrujące wnioski o zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji



Źródło: opracowanie własne NIK.

Analiza dokumentacji dotyczącej losowo wybranych 50 (spośród 106) wniosków pozostawionych bez rozpatrzenia wykazała, że przyczyną ich nierozpatrzenia było głównie niezuzpełnienie wniosku pomimo wysłanych wezwań lub jego uzupełnienie po wyznaczonym terminie (łącznie 41 analizowanych przypadków). W pozostałych ośmiu badanych sprawach (UM Województwa Łódzkiego) wnioskodawca sam wycofał wniosek, zaś w jednej (UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego) nie uiścił opłaty skarbowej, w związku z tym organ, działając na podstawie art. 261 §2 Kpa, zaniechał rozpatrywania wniosku.

Przykład

W **UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego** z powodu niezuzpełnienia przez wnioskodawcę braków formalnych bez rozpoznania pozostawiono 10 wniosków. Stwierdzone braki dotyczyły m.in.:

- nieprzedłożenia kopii dokumentów, o których mowa w części 1 załącznika do rozporządzenia o odzysku odpadów, w których określono warunki działań planowanych przez wnioskodawcę, polegających na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych;
- braku wskazania we wniosku danych wymaganych przepisem art. 42 ustawy o odpadach (np. masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w ciągu roku, danych o miejscu i sposobie magazynowania oraz o rodzaju magazynowanych odpadów);
- braku zaświadczeń i oświadczeń wymaganych na podstawie art. 42 ust. 3a i 3b ustawy o odpadach oraz formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach prowadzono weryfikację wniosków pod względem spełnienia wymogów formalnych dotyczących zawarcia w nich informacji określonych w art. 42 ustawy o odpadach.

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych 84 wniosków (63 skierowanych do marszałków i 21 do starostów) zakończonych wydaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wykazała, że większość z nich (64%) wymagała uzupełnień. Wezwania o usunięcie braków wysłano w 52 przypadkach. W niektórych przypadkach wezwania te wysłano wielokrotnie.

Przykłady

W **UM Województwa Lubelskiego** we wszystkich 10 analizowanych przypadkach wnioski wymagały uzupełnienia danych i informacji określonych w art. 42 ustawy o odpadach, w związku z czym wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia (w czterech przypadkach kilkakrotnie). Uzupełnienia te dotyczyły w szczególności: rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania, oznaczenia miejsca przetwarzania odpadów (wskazania numeru i lokalizacji działek ewidencyjnych), maksymalnej masy poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalnej łącznej masy wszystkich rodzajów odpadów, które będą przetwarzane w ciągu roku/poszczególnych lat, wskazania miejsca i sposobu oraz rodzajów magazynowanych odpadów, oznaczenia przewidywanego okresu wykonywana działalności w zakresie przetwarzania.

W **UM Województwa Wielkopolskiego** w dziewięciu przypadkach (spośród dziesięciu analizowanych) wezwano wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wniosku (art. 64 § 2 Kpa) lub dokonania czynności procesowych, o których mowa w art. 50 Kpa, np. do przedłożenia potwierdzenia uiszczenia opłaty od wniosku, określenia czy wniosek dotyczy zmiany czy wydania nowej decyzji, doprecyzowania rodzaju lub ilości odpadów przewidzianych do przetworzenia, wskazania właścicieli nieruchomości objętej wnioskiem, określenia miejsca przetwarzania odpadów i sposobu postępowania z odpadami, uszczegółowienia procesu technologicznego, przedłożenia mapy sytuacyjno-wysokościowej, przedstawienia decyzji starosty udzielającej koncesji lub ustalającej kierunek rekultywacji.

W przypadku stwierdzenia braków kontrolowane organy były zobowiązane do wezwania wnioskodawców w trybie art. 64 § 2 Kpa do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie. Jednak nie we wszystkich przypadkach wywiązały się z tego obowiązku (marszałkowie województw kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego).

Przykład

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dwóch ze zbadanych 11 przypadków wydał decyzje dotyczące wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów na podstawie wniosków zawierających braki formalne. W trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych nie wezwano do usunięcia tych braków w trybie art. 64 § 2 Kpa. W jednym przypadku wniosek nie zawierał informacji w zakresie kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników, tym samym nie spełniał dyspozycji art. 42 ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach. W drugim natomiast, nie został podpisany przez wnioskodawcę pomimo wymogu określonego w art. 63 § 3 Kpa. Dyrektor Departamentu Środowiska UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego wyjaśnił, że organ uznał, że zapewnienie wnioskodawcy o możliwościach organizacyjnych jest jednoznaczne z obowiązkiem dysponowania m.in. odpowiednio wykwalifikowaną kadrą pracowników, a wzywanie do uzupełnienia wniosku poprzez literalne przytoczenie brzmienia normy prawnej mogłoby zostać odczytane, jako nadmiernie biurokratyczne. Z kolei, odnosząc się do braku podpisu pod wnioskiem o zmianę zezwolenia, wskazano na przeoczenie i błędne zasugerowanie się podpisem wnioskodawcy na pełnomocnictwie.

W czterech jednostkach (UM województw kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego oraz Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie) stwierdzono przypadki (łącznie sześć spośród 32 analizowanych) wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, pomimo, że wnioski nie spełniały wymogów określonych w art. 42 ust. 2

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ustawy o odpadach. Nie zawierały one bowiem niektórych wymaganych informacji, w tym dotyczących m.in. możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem oraz czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona.

Przykłady

W **UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego** w trzech na 10 badanych przypadków, w których zostały wydane zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, odnotowano że przedmiotowe wnioski nie zawierały odpowiednio:

- informacji wymaganych art. 42 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o odpadach, tj. opisu czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem oraz opisu czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona;
- oświadczenia, o którym mowa w art. 42 ust. 3a pkt 4 ww. ustawy;
- uzupełnienia oświadczenia, o którym mowa w art. 42 ust. 3a pkt 3 i 5 ustawy o odpadach, w zakresie klauzuli poświadczającej składanie oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, zgodnie z wymogiem ust. 3b ww. przepisu.

Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie – wnioskodawca, który uzyskał 3 lutego 2017 r. zezwolenie na przetwarzanie odpadów nie przedstawił informacji o możliwościach organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników, tj. danych określonych jako konieczne do przedstawienia we wniosku o wydanie zezwolenia (art. 42 ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach). Wnioskodawca pomimo wezwania do uzupełnienia nie przedstawił dokumentacji w ww. zakresie. Jak wyjaśnił ówczesny naczelnik komórki organizacyjnej starostwa odpowiedzialnej za prowadzenie przedmiotowych spraw, upłynął zbyt długi okres czasu od wydania zezwolenia i nie pamięta on szczegółów prowadzonego postępowania.

Powyższe nieprawidłowości wyjaśniano m.in. przeoczeniem i zbyt dużym obciążeniem obowiązkami pracowników odpowiedzialnych za weryfikację przedmiotowej dokumentacji. W ocenie NIK, nierzetelna weryfikacja wniosków skutkowałą wydaniem decyzji z naruszeniem przepisów prawa.

Organy właściwe do wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych (marszałkowie i starostowie), w toku postępowań administracyjnych prowadzonych po 5 września 2018 r. były zobowiązane, zgodnie z art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach, przed wydaniem decyzji do zasięgnięcia opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwych ze względu na miejsce przetwarzania odpadów. Kontrolowane organy wywiązały się z ww. obowiązku i we wszystkich analizowanych (łącznie 29) przypadkach, w których wnioski wpłynęły po 5 września 2018 r., wystąpiły do wójtów/burmistrzów właściwych ze względu na miejsce przetwarzania odpadów o wydanie opinii, z tego w 20 przypadkach otrzymały od nich przedmiotowe opinie. W pozostałych przypadkach, w których opinie te w wyznaczonym terminie nie wpłynęły, zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 6b ustawy o odpadach przyjęto, że były one pozytywne.

Postępowanie przed
wydaniem decyzji
(zbieranie dodatkowych
dokumentów, opinie
wójta, kontrole WIOŚ)

Przykład

W **UM Województwa Wielkopolskiego** spośród 10 analizowanych wniosków zakończonych wydaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w odniesieniu do sześciu złożonych po 5 września 2018 r., występowało do właściwych organów wykonawczych w gminach o udzielenie informacji na temat zgodności określonego we wniosku sposobu postępowania z odpadami z przepisami prawa miejscowego. We wszystkich ww. pismach zwracano organom wykonawczym gmin szczególną uwagę na brzmienie art. 46 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o odpadach, zgodnie z którymi organ odmawia wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w przypadku, gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub jest niezgodny z przepisami prawa, w tym prawa miejscowego. Do wszystkich ww. pism dołączano również kopię wniosku o wydanie zezwolenia. W dwóch sprawach organ wykonawczy gminy nie zajął stanowiska we wskazanym terminie (art. 106 § 3 Kpa), wobec czego, zgodnie z art. 41 ust. 6b ustawy o odpadach, Marszałek uznał, że wydano opinię pozytywną. Okoliczność ta odnotowana została w uzasadnieniach decyzji udzielających zezwolenia.

W związku z nowelizacją ustawy o odpadach, która weszła w życie z dniem 5 września 2018 r., zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zgodnie z art. 41a ust.1 tej ustawy, są wydawane po przeprowadzeniu przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Analiza wybranej dokumentacji w zakresie postępowań administracyjnych prowadzonych przed wydaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykazała, że kontrole te przeprowadzono w pojedynczych przypadkach (łącznie w siedmiu⁵). We wszystkich tych przypadkach kontrole potwierdziły spełnianie wymagań ochrony środowiska.

Przykłady

Starosta Rawicki, działając na podstawie art. 41a ust. 2 ustawy o odpadach, przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany/aktualizacji zezwolenia, zwrócił się do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli terenu niekorzystnie przekształconego, powstałego w wyniku likwidacji trzech zbiorników ziemnych zlokalizowanych na terenie cukrowni. Po przeprowadzeniu kontroli z udziałem przedstawiciela Starosty, WIOŚ wydał postanowienie o pozytywnym zaopiniowaniu spełnienia wymagań w zakresie przepisów ochrony środowiska przez podmiot kontrolowany.

W **UM Województwa Łódzkiego** przed wydaniem decyzji na przetwarzanie odpadów przeprowadzone zostały przez WIOŚ z udziałem przedstawicieli marszałka dwie kontrole w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony środowiska pozytywnie opiniujące planowane przedsięwzięcie. Kontrole przeprowadzane były nawet wtedy, gdy podmiot nie ubiegał się o zezwolenie na magazynowanie odpadów.

W **UM Województwa Mazowieckiego** w trzech przypadkach, zgodnie z wymogami obowiązującej od 5 września 2018 r. nowelizacji ustawy o odpadach, marszałek wystąpił do Mazowieckiego WIOŚ, na podstawie art. 41a tej ustawy, o przeprowadzenie kontroli. Kontrolę taką, z udziałem przedstawi-

⁵ Z 29 analizowanych wniosków, które wpłynęły po 5 września 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cieli marszałka, przeprowadzono w jednym przypadku, w pozostałych dwóch WIOŚ odmówił jej przeprowadzenia z uwagi na brak magazynowania odpadów i instalacji do ich przetwarzania.

W **UM Województwa Wielkopolskiego** w żadnej ze spraw, przed wydaniem zezwolenia, nie przeprowadzono kontroli w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. Dyrektor Departamentu Środowiska wskazała, że przetwarzanie odpadów w wyrobisku stanowiło odzysk poza instalacjami i urządzeniami, stąd nie było podstaw do zastosowania przywołanego przepisu. W żadnym z wniosków złożonych po 5 września 2018 r. nie wnoszono o zezwolenie na magazynowanie odpadów.

Objęte kontrolą organy właściwe do wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji terenów, w związku z wejściem w życie od 5 września 2018 r. obowiązku ustanowienia przez posiadacza odpadów zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego usunięcia odpadów, zgodnie z wymogiem art. 48a ust. 7 tej ustawy, były zobowiązane do określenia formy i wysokości tego zabezpieczenia w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. W okresie od 5 września 2018 r. do końca I kwartału 2021 r. wydano łącznie 34 postanowienia w tym zakresie (po dwa w UM województw kujawsko-pomorskiego i mazowieckiego oraz 14 w UM Województwa Wielkopolskiego i 16 w UM Województwa Lubelskiego), co dotyczyło 28% wszystkich wydanych w tym okresie zezwoleń i decyzji zmieniających obowiązujące zezwolenia. W większości przypadków zabezpieczenie stanowiła polisa ubezpieczeniowa (26 przypadków), w pozostałych zaś depozyt (5 przypadków) oraz gwarancje bankowe (2) i gwarancja ubezpieczeniowa (1).

Wywiązywano się z obowiązku określenia formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń pokrycia kosztów wykonania zastępczego usunięcia odpadów

Przykłady

W **UM Województwa Wielkopolskiego** we wszystkich 14 decyzjach wydanych po 5 września 2018 r. wysokość ustanowionych zabezpieczeń stanowiła łącznie kwotę 8893,3 tys. zł. Wszystkie obowiązane podmioty wniosły zabezpieczenia w ustalonej wysokości (najniższe wynosiło 30 tys. zł, a najwyższe – 3300 tys. zł) oraz w wymaganej formie i utrzymywały określone zabezpieczenia w okresie trwania zezwolenia. W jedenastu przypadkach wskazaną formą zabezpieczenia była polisa ubezpieczeniowa, w dwóch – gwarancja bankowa, a w jednym – gwarancja ubezpieczeniowa. Analiza dokumentacji wykazała, że marszałek ustanowił zabezpieczenie roszczeń w formie polis ubezpieczeniowych, mimo tego że w ogólnych warunkach ubezpieczenia za szkody w środowisku zawierały one katalog okoliczności wyłączających odpowiedzialność ubezpieczyciela. Dotyczyło to m.in. szkód i roszczeń związanych z azbestem lub jakąkolwiek substancją zawierającą azbest, lub jakąkolwiek farbą na bazie ołowiu, wynikających z emisji lub szkody w środowisku, która jest spodziewana lub zamierzona z punktu widzenia działalności prowadzonej przez ubezpieczonego, a także z zaniechania stosowania przez ubezpieczonego środków, które w sposób uzasadniony powinny zażegnać lub są niezbędne do zażegnania, lub uniknięcia emisji lub szkody w środowisku. Zdaniem NIK, jakiekolwiek wyłączenia odpowiedzialności podmiotu udzielającego zabezpieczenia zwiększają ryzyko, że koszty usunięcia skutków nieprawidłowości związanych z przetwarzaniem odpadów nie zostaną pokryte w części albo w nawet w całości. Należy też zauważyć, że zgodnie z art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach, marszałek nie jest związany formą zabezpieczenia wnioskowaną przez podmiot przetwarzający odpady.

W **UM Województwa Lubelskiego** analiza dokumentacji wszystkich 28 zezwoleń na przetwarzanie odpadów udzielonych lub zmienionych w okresie od 5 września 2018 r. do 31 marca 2021 r. wykazała, że w 16 przypadkach wydane zostało przez marszałka postanowienie o zabezpieczeniu roszczeń na podstawie art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach. W żadnym z tych przypadków nie złożono zażalenia, a zabezpieczenia zostały wniesione w ustalonej formie i wysokości (w 15 przypadkach były to polisy ubezpieczeniowe na kwotę od 690 tys. zł do 14 580 tys. zł, w jednym depozyt w wysokości 15 tys. zł) i utrzymywane były w okresie obowiązywania zezwolenia na przetwarzanie odpadów zgodnie z wymogiem art. 48a ust. 11 ustawy o odpadach. W siedmiu sprawach obowiązek zabezpieczenia roszczeń nie powstał, gdyż zezwolenie dotyczyło rodzajów odpadów wymienionych w art. 48a ust. 2 ustawy o odpadach, w trzech przypadkach nie ustanowiono zabezpieczenia, a dwie sprawy były w trakcie załatwiania.

Pozostałe jednostki (sześć starostw oraz dwa urzędy marszałkowskie⁶) nie wydały w okresie od 5 września do końca I kwartału 2021 r. postanowień w sprawie zabezpieczenia roszczeń. W okresie tym wydały łącznie 35 decyzji zmieniających lub zezwalających na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów podmiotom, których nie dotyczył obowiązek określony w art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach, ustanowienia zabezpieczenia roszczeń pokrycia kosztów wykonania zastępczego usunięcia odpadów. W wyjaśnieniach wskazywano, że składane po 5 września 2018 r. wnioski dotyczyły wykorzystania do rekultywacji odpadów obojętnych, które zgodnie z dyspozycją art. 48a ust. 2 tej ustawy nie były objęte obowiązkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń. Z dniem 6 września 2019 r. na podstawie art. 6 pkt 25 lit. b ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz.U. poz.1579, ze zm.) o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw zmieniono zapisy art. 48a ust. 2, na podstawie których rozszerzono i doprecyzowano katalog odpadów nie objętych obowiązkiem ustanowienia zabezpieczeń. Obok odpadów obojętnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 118 ustawy o odpadach⁷, obowiązek ten nie dotyczył odpadów spełniających kryteria dopuszczenia do składowania na składowisku odpadów obojętnych, żużli i gipsów oraz wydobytej w trakcie robót budowlanych niezanieczyszczonej gleby lub ziemi.

Przykłady

Marszałek Województwa Łódzkiego nie wydał żadnej decyzji udzielającej zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji terenu poeksploatacyjnego z ustaleniem zabezpieczenia roszczeń. Składane wnioski dotyczyły bowiem wykorzystania do rekultywacji wyłącznie odpadów obojętnych dla środowiska, bądź też na etapie uzupełniania wniosku wnioskodawcy wycofywali odpady z grupy objętej obowiązkiem zabezpieczania roszczeń lub rezygnowali z magazynowania odpadów wskazanych we wniosku.

W **UM Województwa Mazowieckiego** w pięciu przypadkach przedsiębiorcy złożyli na wezwanie marszałka 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 1–3 ustawy o odpadach. Odpady przewidziane w ww. decyzjach to: ex 17 01 01 (beton), ex 17 01 02

⁶ Województw łódzkiego i warmińsko-mazurskiego.

⁷ Dotyczy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. poz. 1277).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(cegły), ex 17 01 03 (płytki i ceramika), ex 17 01 07 (mieszanki betonu, cegieł, 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).

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych 84 wniosków (63 skierowanych do marszałków i 21 do starostów) zakończonych wydaniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wykazała, że organy wydające przedmiotowe decyzje posiadały wiedzę o decyzjach w sprawie rekultywacji gruntów⁸ wykazanych we wnioskach oraz o obowiązujących lub wygaszonych koncesjach zezwalających na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej objętej wnioskiem. Ponadto, we wszystkich analizowanych sprawach podmioty wnioskujące o wydanie zezwoleń były wpisane do rejestru BDO, o którym mowa w dziale VI ustawy o odpadach, a zawarte w nim dane były aktualne i odnosiły się do działalności objętej wnioskiem.

W latach 2016–2021 (I kwartał) organy objęte kontrolą wydały łącznie 319 (297 marszałkowie, a 22 starostowie) decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, 25 odmawiających wydania zezwolenia oraz osiem decyzji⁹ o cofnięciu zezwoleń. W większości (ponad 90%) decyzje te dotyczyły wyrobisk kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej, zaś pozostałe gruntów niekorzystnie przekształconych, w tym także po nielegalnym wydobyciu kopalin (żwiru).

Decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji

Badanie wybranych 72 spośród 319 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wykazało, że były one zgodne z wymogami określonymi w art. 107 § 1 Kpa oraz zawierały informacje wymagane art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach, w tym m.in. dotyczące rodzaju i masy odpadów przewidywanych do przetworzenia, miejsca i dopuszczonej metody ich przetworzenia. We wszystkich przypadkach decyzje były zgodne z wnioskowanym zakresem, w tym dotyczącym miejsca, rodzaju (kodów) odpadów oraz ich ilości, a także sposobu przetwarzania. W 22 analizowanych przypadkach w decyzjach zawarto również informacje wynikające z przepisów odrębnych, w tym m.in. rozporządzenia o odzysku odpadów.

Przykłady

UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego – we wszystkich 10 analizowanych decyzjach zamieszczono informacje w zakresie sposobu wypełniania wyrobiska, a w sześciu z nich również informacje dotyczące dodatkowych warunków przetwarzania właściwych dla odpadów o kodach z grupy 17 01. W wyniku analizy 10 decyzji ustalono, że w ośmiu spełniony został warunek określony w załączniku do rozporządzenia w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (warunki wypełniania terenów niekorzystnie przekształconych), tj.: planowane działanie było określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, albo było zgodne z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, albo określone w decyzji w sprawie rekultywacji.

⁸ Wydanych zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy ogrl przez właściwego starostę.

⁹ W trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

UM Województwa Wielkopolskiego – we wszystkich 10 analizowanych decyzjach wskazano dodatkowe warunki przetwarzania odpadów, które polegały na zobowiązaniu wnioskodawcy m.in. do kontrolowania jakości odpadów pod względem zgodności faktycznego rodzaju odpadów z przypisanym mu kodem i odmowy przyjęcia odpadów przewidzianych do przetwarzania w przedmiotowym wyrobisku w przypadku wątpliwości co do ich składu i właściwości. W czterech decyzjach zobowiązano ponadto wnioskodawców do:

- przyjmowania do przetwarzania odpadów o kodzie 01 04 08 wyłącznie pod warunkiem, gdy przeprowadzone badania potwierdzają spełnianie kryteriów dopuszczenia tych odpadów do składowania na składowisku odpadów obojętnych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach;
- przyjmowania do przetwarzania odpadów obojętnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 118 ustawy o odpadach, tj. tożsamy z odpadami wskazanymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Dotyczyło to zatem wyłącznie wybranych odpadów budowlanych lub rozbiórkowych z niską zawartością innego rodzaju materiałów – jak metale, tworzywa sztuczne, ziemia, odpady organiczne, drewno, guma, itp. (odpady te nie mogły stanowić żadnych odpadów budowlanych zanieczyszczonych niebezpiecznymi substancjami nieorganicznymi lub organicznymi ani żadnych odpadów budowlanych poddanych obróbce, pokrytych lub malowanych materiałami ze znaczną zawartością substancji niebezpiecznych);
- prowadzenia prac związanych z rekultywacją i transportu odpadów w godzinach 8:00–18:00 od poniedziałku do piątku, zabezpieczenia odpadów przed pyleniem odpowiednimi plandekami podczas ich transportu, planowania ruchu pojazdów ciężarowych transportujących odpady w sposób minimalizujący uciążliwości hałasowe oraz zapewniający bezpieczeństwo na drogach.

Podczas kontroli NIK odnotowano dwa przypadki, w których zostały wydane decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów pomimo otrzymania negatywnej opinii, o której mowa w art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach, wydanej przez właściwego ze względu na miejsce przetwarzania odpadów wójta.

Przykład

UM Województwa Łódzkiego – w dwóch przypadkach, pomimo negatywnej opinii wójta, marszałek wydał zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W wyjaśnieniach podano, że przepisy ustawy o odpadach i rozporządzeń wykonawczych wskazują przypadki, w których organ może odmówić wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, tj. gdy wniosek zaopiniowany jest negatywnie przez WIOŚ lub gdy przedstawiony we wniosku sposób wykorzystania odpadów jest niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, bądź też nie został określony w decyzji o kierunku rekultywacji i zagospodarowania gruntów rolnych lub leśnych na podstawie ustawy ogrl. Tym samym negatywna opinia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie stanowi przesłanki pozwalającej na odmowę wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów.

Decyzje odmawiające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji

W latach 2016–2021 (I kwartał) organy objęte kontrolą wydały łącznie 25 decyzji odmawiających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Przesłanki do odmowy wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów zostały określone w art. 46 ustawy o odpadach. Analiza dokumentacji wykazała, że przyczyną wydania objętych badaniami decyzji odmownych była głównie niezgodność zamierzonego sposobu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gospodarowania odpadami z przepisami prawa miejscowego oraz możliwość spowodowania przez wnioskodawcę zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska.

Przykłady

Marszałek Województwa Mazowieckiego w sześciu przypadkach odmówił wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W trzech spowodowane było to niezgodnością planowanego procesu z przepisami prawa (art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach), w dwóch – brakiem zabezpieczenia roszczeń oraz w jednym – brakiem rozliczenia złożeń.

Starosta Ostródzki w 2016 r. dwukrotnie wydał decyzje odmawiające wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Powodem było planowanie przez wnioskodawców działalności związanej z przetwarzaniem odpadów w Obszarze Chronionego Krajobrazu Doliny Górnej Drwęcy, jak również częściowo w Obszarze Natura 2000. Starosta wydał ww. decyzje zgodnie z art. 46 ustawy o odpadach, po zasięgnięciu opinii RDOŚ w Olsztynie.

Odwołania od decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wpłynęły w 11 przypadkach, z tego w trzech – decyzje zostały przez organ odwoławczy utrzymane w mocy, w pięciu przekazane do ponownego rozpatrzenia, w dwóch – uchylone w całości, a w jednym przypadku – wydano postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania. Przesłankami do uchylenia decyzji oraz przekazania ich do ponownego rozpatrzenia była głównie błędna interpretacja przepisów, w tym dotyczących zgodności planowanego działania z przepisami prawa miejscowego.

Przykład

Przyczynami uchylenia decyzji **Marszałka Województwa Mazowieckiego** były:

- błędna interpretacja zapisów w Studium zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem organu odwoławczego (ministra właściwego do spraw środowiska), brak zapisów o możliwości rekultywacji gruntów odpadami nie stanowił o niezgodności zamierzenia z zapisami Studium;
- brak podjęcia z urzędu działań w celu wyjaśnienia rzeczywistych żądań wnioskodawcy i niewypełnienie obowiązku wynikającego z art. 79a § 1 Kpa. W ocenie organu odwoławczego brak realizacji przez marszałka obowiązku wynikającego z ww. przepisu miał wpływ na rozstrzygnięcie (wnioskodawca nie miał możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie);
- błędna interpretacja przepisów. Zdaniem organu odwoławczego istniejący obowiązek rozliczenia złożeń przez posiadacza koncesji nie mógł być sankcjonowany odmową wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, bowiem zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy ogł rekultywacja sukcesywna może być realizowana przez posiadacza koncesji.

Zgodnie z wymogiem art. 238 ust. 6 ustawy o odpadach, marszałkowie oraz starostowie do czasu utworzenia BDO byli zobowiązani do przekazywania kopii zezwoleń na przetwarzanie odpadów wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, właściwym ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów. Po utworzeniu w 2018 r. BDO marszałek, jako organ prowadzący tę bazę, na podstawie art. 80 ust. 3 ustawy o odpadach został zobowiązany

Zamieszczanie zezwoleń
na przetwarzanie
odpadów w BDO

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do zamieszczania w niej kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami, o których mowa w art. 79 ust. 2. Organy objęte kontrolą na ogół wywiązywały się z ww. obowiązku. W dwóch jednostkach (UM województw warmińsko-mazurskiego i łódzkiego) stwierdzono przypadki niezamieszczenia w BDO ostatecznych decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

Przykład

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego do czasu utworzenia BDO nie przekazał do wiadomości wójta/burmistrza kopii trzech z 13 decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wydanych przed jej utworzeniem. W BDO nie zamieszczono także trzech z 10 analizowanych decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów, wydanych po jej utworzeniu. Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska wyjaśnił to zbyt dużym obciążeniem obowiązkami pracowników Biura Gospodarowania Odpadami. Ponadto wskazał, że w połowie grudnia 2019 r. nastąpiła konwersja danych do nowego systemu, w trakcie której system ten usunął wszystkie wprowadzone skany decyzji (około 1900).

Nieprawidłowości w procesie wydawania zezwoleń

Analiza dokumentacji dotyczącej wydania 72 zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wykazała także przypadki długotrwałej beczynności organów w toku postępowań administracyjnych, tj. naruszenia art. 35 § 1 i § 3 Kpa zobowiązującego organy administracji publicznej do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki.

Przykłady

W **UM Województwa Lubelskiego** analiza stanu faktycznego wykazała, że w przypadku pięciu spraw przez kilka miesięcy nie podejmowano żadnych czynności i nie zawiadamiano stron – na podstawie art. 36 § 1 Kpa – o przyczynach zwłoki, nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy ani nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia. W tych samych sprawach stwierdzono także przypadki przedłużania kolejnymi postanowieniami terminu załatwienia sprawy, mimo że organ nie podejmował czynności, a w uzasadnieniach zawiadomień skierowanych do stron powoływano się m.in. na „ilość prowadzonych równocześnie postępowań”. W wyjaśnieniach podano, że przyczyną było obciążenie znaczną liczbą prowadzonych postępowań dotyczących gospodarowania odpadami, które są wielowątkowe i wymagają analizy i interpretacji skomplikowanych przepisów prawnych oraz niewystarczającą liczbą zatrudnionych osób.

W **UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego** w jednym z 10 zbadanych postępowań, prowadzonych w przedmiocie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów poprzez odzysk odpadów w wyrobisku, po upływie terminu, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa, z opóźnieniem wynoszącym 23 dni zawiadomiono stronę o przyczynach niedochowania terminu i o nowym terminie załatwienia sprawy. Z kolei, w drugim przypadku wydano decyzję po upływie 32 dni od terminu wskazanego w zawiadomieniu sporządzonym na podstawie art. 36 § 1 Kpa, nie zawiadomiono jednocześnie strony postępowania o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia. Postępowanie takie było niezgodne z art. 36 Kpa. W wyjaśnieniach wskazano na przeoczenie, a także możliwości organizacyjne i kadrowe, w szczególności znaczny wzrost obciążenia pracą pracowników po znowelizowaniu od września 2018 r. ustawy o odpadach i konieczność dostosowania zezwoleń do nowych wymogów oraz przejęciu przez marszałka od starostów części kompetencji w zakresie gospodarowania odpadami.

Odnotowano również przypadki, w których kontrolowane organy wydały zezwolenia na przetwarzanie odpadów z naruszeniem właściwości rzeczowej organu (Starostwo Powiatowe w Ostródzie i Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie). Zezwolenia te (łącznie osiem), do dnia kontroli NIK wygasły z uwagi na upływ czasu na jaki zostały wydane. Odnotowano także jeden przypadek, w którym Starosta Powiatu Hrubieszowskiego decyzją z 20 marca 2017 r. przedłużył do 31 grudnia 2017 r. zezwolenie, które wygasło już 31 grudnia 2016 r., tj. 78 dni przed wydaniem nowego zezwolenia. Ponadto w dwóch UM¹⁰ stwierdzono wydanie decyzji zmieniającej zezwolenie, które wcześniej z mocy prawa wygasło (art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach). Podmiot objęty zezwoleniem nie rozpoczął bowiem działalności, o czym kontrolowane organy uzyskały wiedzę dopiero w toku kontroli pozaplanowych przeprowadzonych na zlecenie NIK.

Przykłady

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego wydał 29 marca 2021 r. decyzję zmieniającą w trybie art. 155 Kpa decyzję z 12 października 2016 r. zezwalającą podmiotowi na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji, mimo że decyzja ta wygasła z mocy prawa w 2018 r. Ustalono bowiem, że podmiot, któremu została wydana ww. decyzja nie rozpoczął działalności objętej zezwoleniem. Wynikało to ze sprawozdań (zbiorczych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów) za lata 2016–2018, przekazanych przez ten podmiot UM. W takiej sytuacji, zgodnie z przepisem art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach, zezwolenie wygasło z mocy prawa. Wygaśnięcie decyzji oznacza, że przestaje ona kształtować prawa i obowiązki administracyjne, czy też wywoływać inne skutki prawne. Utrata mocy obowiązującej decyzji sprawia, że nie może być ona przedmiotem obrotu prawnego, a zatem nie może być zmieniona lub uchylona w trybie art. 155 Kpa. W wyjaśnieniach wskazano m.in., że pracownicy prowadzący postępowania w zakresie gospodarki odpadami nie są w stanie za każdym razem weryfikować, czy każdy z podmiotów składających wnioski o zmianę decyzji rozpoczął prowadzenie tej działalności oraz czy przerwa w jej prowadzeniu nie była dłuższa niż dwa lata. Zdaniem dyrektora departamentu UM odpowiedzialnego za przygotowywanie przedmiotowych decyzji, spowodowane było to bardzo dużą liczbą wniosków i zbyt małą liczbą osób, które zajmują się tymi zagadnieniami.

W Starostwie Powiatowym w Ostródzie Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska, działający z upoważnienia starosty, wydał w 2016 r. pięć decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji w ilości przekraczającej 10 Mg/dobę. Było to niezgodne z art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b ustawy o odpadach stanowiącym m.in., że jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych jest nie mniejsza niż 10 Mg/dobę, organem właściwym do wydania zezwolenia na przetwarzanie takiej ilości odpadów jest marszałek. W wyniku złożonych odwołań cztery decyzje zostały skorygowane w zakresie ilości przetwarzanych odpadów, a w jednym przypadku przedsiębiorca wycofał wniosek o wydanie zezwolenia przed uprawomocnieniem się decyzji. Pracownik starostwa, odpowiedzialny za przygotowanie projektów ww. decyzji wyjaśnił, że „nie konsultowano tych projektów decyzji z radcą prawnym, a jedynie z naczelnikiem ww. wydziału. W starostwie nie było praktykowane przekazywanie każdej decyzji do akceptacji radcy prawnego”.

¹⁰ UM województw kujawsko-pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

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

Objęci kontrolą marszałkowie i starostowie nie zapewnili właściwego nadzoru nad prawidłową realizacją wydanych przez siebie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

W poszczególnych latach objętych kontrolą obowiązywało łącznie od 218 do 325 zezwoleń na przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów, wydanych przez kontrolowane organy.

Planowanie kontroli przez organy wydające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji

Spośród objętych kontrolą organów wydających zezwolenia na przetwarzanie odpadów, tylko marszałkowie województw łódzkiego i mazowieckiego zaplanowali przeprowadzenie kontroli realizacji wydanych przez nich decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. W planach kontroli uwzględniono odpowiednio – trzy kontrole w 2017 r. i dwie w 2020 r., które dotyczyły decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Z pięciu zaplanowanych kontroli zrealizowano cztery (trzy w 2017 r. i jedną w 2020 r.). Ujęte w planach kontroli decyzje stanowiły zaledwie ułamek procenta obowiązujących w poszczególnych latach zezwoleń wydanych przez ww. marszałków (odpowiednio stanowiło to 0,96% w 2017 r. i 0,92% w 2020 r.).

Przykład

W przypadku **Marszałka Województwa Mazowieckiego** powodem niezrealizowania jednej z zaplanowanych na 2020 r. kontroli były trwający stan epidemii oraz związana z nim praca rotacyjna i zdalna, a także nieodebranie przez przedsiębiorcę pism powiadamiających o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Również z uwagi na stan epidemii nie podjęto próby osobistego dostarczenia ponownego zawiadomienia.

Pozostałe objęte kontrolą organy, wydające w latach 2016–2021 (I kwartał) zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, pomimo wskazywania w decyzjach na wymóg zachowania zgodności warunków prowadzenia odzysku odpadów poza instalacjami z wymogami ochrony środowiska, nie planowały kontroli prawidłowości ich realizacji.

Przykłady

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego wyjaśnił, że nie planował w latach 2016–2021 (I kwartał) kontroli realizacji wydanych przez niego decyzji ponieważ żadna norma prawna nie zobowiązywała go do planowania i realizacji kontroli w zakresie realizacji decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji ani też do sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykonaniem warunków określonych w tych zezwoleniach.

Zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych **UM Województwa Lubelskiego**, wypełnianie wyrobisk najczęściej z wykorzystaniem odpadów wydobywczych pochodzących z kopalni węgla kamiennego oraz gleby i ziemi (w tym kamieni), nie stwarzało istotnego zagrożenia dla środowiska. Stwierdził, że wpływ na nieplanowanie kontroli w ww. zakresie miała także radykalna zmiana przepisów od września 2018 r., nakładająca na marszałków województw szereg dodatkowych obowiązków w zakresie udzielania decyzji dla podmiotów prowadzących działalność w obszarze gospodarowania odpadami oraz zdecydowanie poszerzająca katalog prowadzonych spraw, wcześniej pozostających w kompetencji starosty.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organy wydające zezwolenia m.in. na przetwarzanie odpadów w celu wykorzystania ich w procesie rekultywacji powinny systematycznie podejmować działania umożliwiające ustalenie czy podmiot, który otrzymał zezwolenie przestrzega wymogów określonych w decyzji. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 47 ust. 6 ustawy o odpadach, postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia wszczynane jest z urzędu. W związku z tym, to na organach wydających decyzje spoczywa obowiązek dysponowania wiedzą, czy przestrzegane są wymogi określone w zezwoleniach. W przypadku stwierdzenia, że posiadacz odpadów działa niezgodnie z zezwoleniem, są one bowiem zobowiązane do wezwania go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, a następnie ewentualnego cofnięcia zezwolenia (art. 47 ust. 1). Obowiązek ten można także wywieść z treści art. 379 ust. 1 POŚ, stanowiącego że marszałek i starosta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

W latach 2016–2021 (I kwartał) siedem¹¹ spośród 12 badanych organów wydających zezwolenia nie przeprowadziło żadnej kontroli pozaplanowej w zakresie prawidłowości realizacji obowiązujących w tym okresie zezwoleń na przetwarzanie odpadów. Należy tu zaznaczyć, że w latach objętych kontrolą obowiązywało od dziewięciu do 36 zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wydanych przez poszczególnych marszałków, natomiast w przypadku starostów od jednego do 11 wydanych przez nich takich zezwoleń.

Siedem z 12 kontrolowanych organów nie przeprowadziło kontroli realizacji obowiązujących zezwoleń

Przykład

W **UM Województwa Lubelskiego**, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych, przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli podmiotów w zakresie zgodności ich działalności z warunkami określonymi w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji było obciążenie znaczną ilością prowadzonych postępowań dotyczących gospodarowania odpadami, niewystarczająca liczba osób zatrudnionych na stanowisku ds. ochrony powierzchni ziemi oraz – w latach 2020–2021 – problemy organizacyjne związane z COVID-19. Tymczasem w okresie objętym kontrolą liczba obowiązujących decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, wydanych przez Marszałka Województwa Lubelskiego wynosiła odpowiednio: 27 w 2016 r., 32 w 2017 r., 34 w 2018 r., 31 w 2019 r., 36 w 2020 r. oraz 30 w I kwartale 2021 r.

Pozostałe pięć¹² organów wydających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji przeprowadziło w latach 2016–2021 (I kwartał) łącznie 41 kontroli pozaplanowych (tzw. kontroli interwencyjnych) dotyczących przestrzegania przez podmioty przetwarzające odpady m.in. obowiązków nałożonych w wydanych im zezwoleniach. Najwięcej takich kontroli przeprowadzono w 2017 r. i 2018 r., tj. 18 i 10, a w pozostałych latach po pięć kontroli w 2016 r. i 2019 r. oraz trzy w 2020 r.

Kontrole pozaplanowe

¹¹ Marszałkowie województw lubelskiego i warmińsko-mazurskiego oraz pięciu starostów (ostródzki, rawicki, opoczyński, ostrowski oraz włocławski).

¹² Marszałkowie województw kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, wielkopolskiego i mazowieckiego oraz Starosta Hrubieszowski.

Przykłady

Marszałek Województwa Wielkopolskiego przeprowadził od 2016 r. do 2018 r. łącznie 23 kontrole pozaplanowe dotyczące zgodności prowadzenia działalności związanej z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji z warunkami określonymi w zezwoleniu na ich przetwarzanie, w tym dwie w 2016 r., 14 w 2017 r. i siedem w 2018 r. (skontrolowano tym samym odpowiednio 3%, 16% i 8%, obowiązujących w tych latach zezwoleń). Z tej liczby cztery kontrole dotyczyły tego samego podmiotu. W 2019 r. i 2020 r. nie przeprowadzono żadnych postępowań kontrolnych w tym zakresie. Tymczasem, w latach tych obowiązywało odpowiednio 88 i 77 decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji wydanych przez marszałka. W wyjaśnieniach wskazano, że przepisy ustawy o odpadach nie nakładają obowiązku przeprowadzenia kontroli odzysku poza instalacjami i urządzeniami. Nagromadzenie nowych obowiązków scedowanych na marszałków spowodowało znaczny wzrost obowiązków związanych m.in. z rozszerzeniem kompetencji w stosunku do wydawania zezwoleń na zbieranie odpadów, w tym przejęcia kompetencji od starostów, rozpatrywaniem wniosków i wydawaniem decyzji w sprawach dostosowania posiadanych pozwoleń i zezwoleń do wymogów znowelizowanej ustawy o odpadach oraz wprowadzeniem nowych rodzajów decyzji, np. decyzji o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

Starosta Hrubieszowski, w wyniku zawiadomień otrzymanych w październiku 2016 r. od wójta oraz informacji medialnych dotyczących nielegalnego składowania odpadów na terenie rekultywowanego wyrobiska¹³, przeprowadził w lutym, marcu i maju 2017 r. kontrole wykonania obowiązku rekultywacji, podczas których nie stwierdził zgłaszanych mu nieprawidłowości. Analiza dokumentacji dotyczącej tych kontroli wykazała jednak, że przeprowadzono je nierzetelnie, dokonując jedynie oceny wizualnej terenu, na którym przetwarzano odpady. Nie korzystano także z uprawnień do żądania przedstawienia ewidencji odpadów i kart przekazania odpadów w celu zweryfikowania czy w procesie przetwarzania wykorzystywano odpady objęte zezwoleniem. Tymczasem kolejna kontrola przeprowadzona w sierpniu 2017 r. z udziałem innych organów (m.in. WIOŚ i Policji) potwierdziła składowanie w wyrobisku odpadów komunalnych, które nie były objęte zezwoleniem. W wyniku kontroli z września i grudnia 2017 r. stwierdzono, że odpady te nie zostały usunięte.

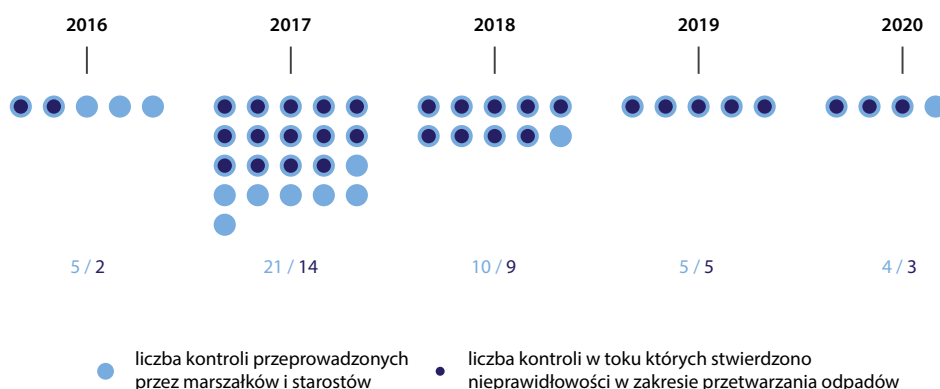
Kontrole pozaplanowe były podejmowane przez organy wydające zezwolenia na ogół po uzyskaniu informacji i zawiadomień o potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie przetwarzania odpadów. Zawiadomienia te były przekazywane zarówno przez osoby fizyczne jak i przez inne organy np. wójtów, burmistrzów lub WIOŚ. W większości przypadków kontrole pozaplanowych (80%) stwierdzano nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.: deponowania odpadów nie objętych zezwoleniem, nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów oraz przekroczenia wskazanej w zezwoleniu ilości przetworzonych odpadów.

¹³ Objętego wydanymi przez starostę hrubieszowskiego decyzjami zezwalającymi na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Liczba kontroli (planowych i pozaplanowych) przeprowadzonych przez marszałków i starostów



Źródło: opracowanie własne NIK.

Analiza wybranej dokumentacji dotyczącej 30 kontroli pozaplanowych (w tym dziewięciu przeprowadzonych przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, ośmiu przez Marszałka Województwa Łódzkiego, 10 – Marszałka Województwa Wielkopolskiego, dwóch – Marszałka Województwa Mazowieckiego i jednej przez Starostę Hrubieszowskiego), wykazała że w trakcie 20 z nich (67%) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie działań prowadzonych przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in.: nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów (10 przypadków), umieszczenia w wyrobisku odpadów, które nie zostały wymienione w udzielonym zezwoleniu (cztery), przekroczenia wskazanej w zezwoleniu ilości przetworzonych odpadów (dwa). Ponadto, stwierdzono po jednym przypadku nieprawidłowości polegających na nieprzekazaniu marszałkowi rocznego sprawozdania o wytworzonych odpadach i sposobach gospodarowania odpadami, magazynowaniu odpadów w miejscu innym niż wskazane w zezwoleniu, nieprzeprowadzeniu wymaganego zezwoleniem badania odpadu przed umieszczeniem go w wyrobisku, braku wykonania otworów obserwacyjno-badawczych służących do monitorowania wód podziemnych.

Przykład

W UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego, w związku z otrzymanymi zawiadomieniami dotyczącymi możliwości wystąpienia nieprawidłowości w przetwarzaniu odpadów w celu rekultywacji przeprowadzono dziewięć kontroli interwencyjnych. W wyniku ośmiu z nich stwierdzono nieprawidłowości, które polegały w szczególności na: błędnym wypełnieniu kart przekazania odpadów i kart ewidencji odpadów m.in. w zakresie kodów odpadów zdeponowanych w wyrobisku – pięć przypadków, zdeponowaniu w wyrobisku odpadu o kodzie 19 12 12, na odzysk którego podmiot nie posiadał zezwolenia – dwa przypadki, braku wymaganych badań odpadów o kodzie 10 09 08 przed zdeponowaniem w wyrobisku – jeden przypadek, braku otworów obserwacyjno-badawczych służących do monitoringu jakości wód podziemnych – jeden przypadek, budowie wału z wykorzystaniem odpadów, na których deponowanie podmiot nie posiadał zezwolenia – jeden przypadek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku ww. 20 kontroli pozaplanowych, w trakcie których stwierdzono nieprawidłowości, w 12 przypadkach marszałkowie w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, wezwali przedsiębiorców do usunięcia stwierdzonych naruszeń w wyznaczonym terminie, z tego w 11 przypadkach nieprawidłowości te zostały usunięte. W jednym przypadku Marszałek Województwa Łódzkiego, pomimo uzyskania informacji od WIOŚ, że nielegalnie składowane w wyrobisku odpady nie zostały usunięte, nie podjął żadnych działań w celu zobowiązania przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń.

Przykład

Marszałek Województwa Łódzkiego w przypadku pięciu kontroli¹⁴, w których stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, wzywał podmioty do zaniechania naruszeń, a w jednym z tych przypadków wszczął postępowanie celem cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia na przetwarzanie odpadów (postępowanie zostało następnie umorzone wobec usunięcia nieprawidłowości). Wykonanie zaleceń weryfikowano poprzez wizję w terenie (dwa przypadki), ustalenia kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ (jeden przypadek) lub przyjęcie pisemnych wyjaśnień od podmiotów w zakresie usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów wraz z kartami przekazania odpadów potwierdzającymi wywiezienie odpadów nieobjętych zezwoleniem z terenu wyrobiska (pięć przypadków). W wyniku wystosowanych wezwań w czterech przypadkach nieprawidłowości zostały usunięte, a w jednym przypadku do zakończenia kontroli NIK nadal było prowadzone postępowanie.

Analiza dokumentacji dotyczącej 30 kontroli pozaplanowych wykazała ponadto, że we wszystkich przypadkach, zgodnie z wymogiem art. 48 Prawa Przedsiębiorców, powiadomiono przedsiębiorców o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Czynności kontrolne dokumentowano poprzez sporządzenie protokołu. W żadnej z ww. kontroli nie korzystano z pomocy specjalistów oraz nie zlecano pobierania próbek gruntu lub odpadów w celu przeprowadzenia ich badań laboratoryjnych. Nie wykonywano również odwiertów mających na celu sprawdzenie grubości i ułożenia warstw znajdujących się w gruncie odpadów oraz nie wykorzystywano narzędzi lub sprzętu specjalistycznego (wiertnice, dalmierze itp.). Jedynie podczas dziewięciu kontroli, przeprowadzonych przez pracowników UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego, wykorzystywano dodatkowe urządzenia tj. telefon komórkowy z urządzeniem GPS i dostępem do Geoportalu oraz tzw. „gwizdek hydrologiczny” będący prywatną własnością osoby prowadzącej kontrolę.

Przykład

Jak wyjaśnił **Sekretarz UM Województwa Mazowieckiego**, pracownicy przeprowadzający kontrolę nie pobierali w terenie prób gleby, nie wykonywali obmiaru geodezyjnego terenu wypełnianego i odwiertów kontrolnych oraz nie sprawdzali poziomu zagęszczenia gruntu, przede wszystkim z uwagi na to, że w świetle art. 20 ustawy POŚ¹⁵ takie badania (w tym pobieranie prób do badań) mogą wykonywać wyłącznie laboratoria akredytowane. Bez uzasadnionego podejrzenia, że przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do wypełnienia wyrobisk było prowadzone w sposób niewłaściwy, niezgodny z udzielonym zezwoleniem, nie zlecano badań akredytowanym podmiotom

¹⁴ Spośród ośmiu kontroli przeprowadzonych w latach 2016–2021 (I kwartał).

¹⁵ Uchylony z dniem 15 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zewnątrznym. 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 trakcie kontroli NIK, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, zlecono 10 kontrolowanym podmiotom¹⁶ przeprowadzenie łącznie 30 kontroli w zakresie realizacji obowiązujących decyzji na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Przeprowadzone przez kontrolerów NIK oględziny czynności kontrolnych wykonywanych w ramach ww. zleconych kontroli poza-planowych wykazały, że we wszystkich przypadkach, zgodnie z wymogiem art. 48 Prawa przedsiębiorców, poinformowano podmioty wytypowane do kontroli o jej planowanym terminie i zakresie. We wszystkich też przypadkach osoby przeprowadzające czynności kontrolne, zgodnie z wymogiem art. 49 ust. 1 ww. ustawy, przedłożyły kontrolowanym podmiotom upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Oględziny wykazały również, że w 28 kontrolach¹⁷ dokumentowano czynności kontrolne poprzez sporządzanie protokołów kontroli oraz w 10 kontrolach także dokumentacji fotograficznej. Stwierdzono, że w 27 przypadkach¹⁸ dokonano oglądu terenu, na którym odbywało się przetwarzanie odpadów, w tym w 15 przypadkach porównywano granice działek geodezyjnych, na których przetwarzano odpady z danymi wskazanymi w zezwoleniu. Odbywało się to poprzez wykorzystanie danych pochodzących z Geoportalu uzyskanych z telefonu komórkowego i map terenu (osiem kontroli), porównanie charakterystycznych cech terenu z mapą wydrukowaną z Geoportalu (pięć) i poprzez wskazanie granic terenu przez kontrolowanego przedsiębiorcę (dwie kontrole).

Oględziny czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników

Przykład

Przeprowadzający kontrole pracownicy **UM Województwa Łódzkiego** ustalali dokładną lokalizację wyrobiska w oparciu o współrzędne GPS. Dysponowali także mapą terenu (pobrana z Geoportalu), uwidaczniającą działki objęte decyzją, przy czym na miejscu nie dokonywali ustalenia granic obszaru, dla którego wydano decyzję, obszaru, na którym prowadzone było magazynowanie odpadów przeznaczonych do rekultywacji gruntów oraz granic obszaru, na którym następowało ich przetwarzanie.

Pracownicy przeprowadzający zlecone przez NIK kontrole nie dokonywali pomiarów wyrobiska, masy i ilości składowanych lub magazynowanych odpadów, a także nie pobierali i nie zlecali poboru próbek odpadów wykorzystywanych do rekultywacji. W jednym przypadku (UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego) określono ilość zmagazynowanych odpadów na podstawie szacunkowych wymiarów hałd. W żadnej z 28 kontroli podanych oględzinom NIK, pracownicy przeprowadzający czynności kontrolne nie dysponowali sprzętem specjalistycznym.

¹⁶ Sześciu marszałkom i czterem starostom (w starostwach ostródzkim i hrubieszowskim odstąpiono od oględzin czynności kontrolnych wykonywanych przez pracowników z uwagi na wygaśnięcie wszystkich zezwoleń na przetwarzanie odpadów wydanych przez te organy).

¹⁷ W UM Województwa Wielkopolskiego oględzinom poddano czynności realizowane przez pracowników w dwóch spośród czterech kontroli zleconych. Pozostałe dwie kontrole nie zostały zakończone podczas czynności kontrolnych NIK.

¹⁸ W przypadku UM Województwa Łódzkiego przeprowadzenie oględzin było niemożliwe z powodu niestawienia się kontrolowanego przedsiębiorcy lub upoważnionej przez niego osoby.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

Pracownicy **UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego** nie wykorzystywali podczas oględzin sprzętu specjalistycznego i nie pobierali próbek gruntu/odpadów, nie wykonywali również wykopów lub odwiertów. Dyrektor Departament Ochrony Środowiska tego urzędu poinformował, że nie posiada odpowiedniego sprzętu ani urządzeń do ustalania lokalizacji, pobierania próbek, czy robienia wykopów podczas przeprowadzania kontroli. Podał m.in., że organem wyspecjalizowanym do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska jest IOŚ, wyposażona w odpowiednie pojazdy i urządzenia oraz posiadająca własne laboratoria, która w przeciwieństwie do marszałków województwa ma uprawnienia do wydawania zarządzeń pokontrolnych i wymierzania kar w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości.

Starosta Rawicki wyjaśnił, że z uwagi na niedostępność w starostwie sprzętu pomiarowo-badawczego typu wiertnia, niwelator, dalmierz, nie było możliwe przeprowadzenie bardziej szczegółowego sprawdzenia zgodności warunków zezwolenia ze stanem rzeczywistym.

Ponadto, oględziny czynności kontrolnych prowadzonych przez pracowników kontrolowanych organów wykazały, że weryfikacja zgodności ilości i sposobu przetwarzania odpadów z wymogami określonymi w zezwoleniach na ich przetwarzanie odbywała się przede wszystkim na podstawie dokumentacji przedkładanej przez przedsiębiorców (około 50% przypadków), w tym m.in. kart ewidencji/przekazania odpadów, decyzji administracyjnych z zakresu ochrony środowiska, wyników badań niezbędnych do ustalenia wpływu na środowisko prac związanych z wypełnianiem wyrobiska.

Przykłady

Pracownicy **UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego**, weryfikując rodzaj i sposób przetwarzania odpadów z posiadanymi decyzjami zezwalającymi na odzysk odpadów w wyrobiskach, badali ewidencję odpadów (karty przekazania odpadów i karty ewidencji odpadów). W jednym przypadku, dotyczącym podmiotu przetwarzającego odpad o kodzie ex 10 01 82 (mieszanki popiołów lotnych i odpadów stałych z wapniowych metod odsiarczania gazów odlotowych pochodzące z palenisk fluidalnych), zawnioskowali o przedłożenie dokumentacji dotyczącej badań laboratoryjnych ww. odpadów zdeponowanych w wyrobisku, po zmieszaniu ich z ziemią, w celu uzyskania właściwego odczynu pH. W przypadku kontroli dotyczącej podmiotu magazynującego odpady oszacowano ilość zmagazynowanych odpadów wskazując w protokole kontroli, że wartości mas magazynowanych odpadów oraz poszczególnych hałd są wartościami szacunkowymi, opartymi w głównej mierze na oględzinach wzrokowych.

Pracownicy **UM Województwa Łódzkiego**, dokonując sprawdzenia, czy na terenie wyrobisk nie są przetwarzane inne rodzaje odpadów niż określone zezwoleniem, przeszli przez cały teren wyrobisk, sprawdzając m.in. czy nielegalnie zdeponowane odpady (które wg wcześniejszych deklaracji podmiotu prowadzącego wyrobisko miały zostać wywiezione) zostały usunięte. Sprawdzenie terenu dokonywane było jedynie „naocznie” bez użycia sprzętu i pobrania prób gruntu. Na miejscu nie weryfikowano terminów magazynowania i wykorzystania odpadów do rekultywacji oraz zgodności ich rodzaju i ich rzeczywistej ilości z wymogami wynikającymi z zezwolenia. Jak wyjaśnił pracownik przeprowadzający kontrolę, Urząd nie dysponował sprzętem do pobierania prób odpadów, ich ważenia i pomiarów, a kompletna dokumentacja dotycząca przetwarzania odpadów znajdowała się w biurach podmiotów prowadzących rekultywację, a nie na terenie wyrobisk. Pracownicy Urzędu przeprowadzający kontrolę wyjaśnili również, że wizja w terenie jest

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jedynie częścią procesu kontrolnego, a czynności kontrolne realizowane w UM polegały na analizie decyzji administracyjnych z zakresu gospodarki odpadami, na podstawie których kontrolowane podmioty prowadziły działalność oraz protokołów z wcześniejszych kontroli WIOŚ. W ramach przeprowadzanych kontroli dokonano także przeglądu BDO w zakresie prowadzonej ewidencji odpadów i wykazu odpadów przyjętych w miesiącu czerwcu 2021 r. oraz opracowano zestawienia ilości i rodzajów odpadów przyjętych na wyrobiska na podstawie danych pozyskanych z BDO.

Zdjęcie nr 1

Hałda zmieszanych odpadów na terenie rekultywowanego wyrobiska Kuźnica Kaszewska I w województwie łódzkim



Źródło: materiały własne NIK.

Zdjęcie nr 2

Rekultywacja wyrobiska Górki Duże V w województwie łódzkim. Widoczne odpady w postaci gruzu ceglano-betonowego oraz popiołu



Źródło: materiały własne NIK.

W wyniku 18 spośród 28 kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na: braku ewidencji odpadów (trzy przypadki) lub nierzetelnym jej prowadzeniu (trzy przypadki), niedostępnieniu wyników obowiązkowych badań laboratoryjnych związanych z przetwarzaniem odpadów (trzy przypadki), niezłożeniu marszałkowi

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rocznego sprawozdania o wytworzonych odpadach i gospodarowaniu odpadami (trzy przypadki) lub nierzetelnym sporządzeniu takiego sprawozdania (jeden), prowadzeniu ewidencji odpadów poza systemem BDO (dwa przypadki). Ponadto, w toku kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK stwierdzono przypadki wystąpienia nieprawidłowości polegających na: zbyt małej liczbie piezometrów w odniesieniu do wymogów określonych w zezwoleniu, magazynowaniu odpadów w sposób niezgodny z zezwoleniem, przekroczeniu określonego w zezwoleniu rocznego limitu przetwarzanych odpadów, przetwarzaniu odpadów w roku, w którym w zezwoleniu nie przywydywano ich przetwarzania oraz rozpoczęciu przetwarzania odpadów 14 dni przed uprawnieniem się decyzji udzielającej zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

Przykłady

Starostwo włocławskie – w jednym przypadku, w wyniku oględzin wyrobiska przeprowadzonych na zlecenie NIK, stwierdzono składowanie na tym terenie odpadów innych niż określone w zezwoleniu, w tym odpadów stanowiących zagrożenie dla ludzi i środowiska (m.in. odpadów komunalnych i materiałów z rozbiórki mogących zawierać azbest). Pracownicy starostwa w trakcie czynności kontrolnych nie dokonywali pomiarów i weryfikacji w terenie granic oraz powierzchni kontrolowanych obszarów, jak również poboru i badania prób odpadów oraz szacowania lub pomiaru ich ilości.

Zdjęcie nr 3

Odpady zmagazynowane na terenie wyrobiska w Mstowie w województwie kujawsko-pomorskim. W wyniku kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK, pracownicy Starostwa Powiatowego we Włocławku stwierdzili składowanie na tym terenie odpadów innych niż określone w zezwoleniu, w tym odpadów stanowiących zagrożenie dla ludzi i środowiska (m.in. materiały z rozbiórki, wełna mineralna, płyty gipsowo-kartonowe, płyty mogące zawierać azbest)



Źródło: materiały własne NIK.

Starosta wyjaśnił m.in., że stwierdzone tam odpady najprawdopodobniej nie stanowiły odpadów wykorzystywanych do wypełnienia wyrobiska, a jedynie zostały tam porzucone przez inne osoby.

W ocenie NIK, wykonywane przez pracowników urzędów marszałkowskich i starostw czynności kontrolne dotyczące realizacji decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, nie pozwalały na pozyskanie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

istotnej wiedzy i informacji w zakresie prawidłowości realizacji wydanych zezwoleń. Weryfikacji zgodności rodzaju i ilości przetwarzanych odpadów oraz sposobu ich przetwarzania z wymogami zawartymi w zezwoleniach dokonywano powierzchownie, niemal wyłącznie na podstawie dokumentacji przedstawianej przez przedsiębiorców i bez zlecenia wyspecjalizowanym podmiotom przeprowadzenia badań próbek gruntu i odpadów. W żadnym przypadku prowadząc kontrolę terenów, na których zakończono rekultywację i wykorzystane do niej odpady przysypano warstwą ziemi, nie dokonano sprawdzenia, czy odpady zostały umieszczone w wyrobisku w sposób określony w wydanym zezwoleniu oraz czy w wyrobisku nie umieszczono odpadów, które nie były przewidziane do rekultywacji gruntów. W trakcie kontroli nie przeprowadzano również badań i pomiarów pozwalających określić grubość warstw odpadów, zakładany poziom wypełnienia wyrobisk, wykonanie wymaganych zabezpieczeń i ustalenie stopnia zagęszczenia zrekultywowanego gruntu.

Przykłady

W **UM Województwa Mazowieckiego**, jak podał Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu, monitorowanie sposobu realizacji zezwoleń na przetwarzanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami odbywało się poprzez analizowanie wpływających do Urzędu zgłoszeń informujących o zauważonych nieprawidłowościach. W zależności od ich charakteru wzywano podmiot do zaniechania naruszeń warunków decyzji lub występowano do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli. W przypadku, gdy do UM nie wpłynęła odpowiedź na wezwanie do zaniechania naruszeń warunków decyzji lub gdy odpowiedź nie była udzielona w sposób wyczerpujący, występowano do Wydziału Kontroli Środowiskowych UM o przeprowadzenie kontroli doraźnej lub zgłaszano podmiot, który nie udzielił odpowiedzi do planu kontroli.

Zdjęcie nr 4

Odpady w postaci złomu metalowego zmagazynowane na terenie rekultywowanego wyrobiska Ulaniec w województwie mazowieckim. W trakcie kontroli zleconej przez NIK pracownicy UM Województwa Mazowieckiego dokonali oględzin terenu objętego decyzją nie przeprowadzając pomiarów terenu wyrobiska, ilości składowanych odpadów oraz bez pobierania próbek odpadów wykorzystanych do wypełnienia wyrobiska



Źródło: materiały własne NIK.

W **UM Województwa Łódzkiego**, poza przeprowadzeniem kontroli planowych i pozaplanowych, monitorowano realizację decyzji dotyczących wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów poprzez kontrolę sprawozdawczości.

Planowanie przez WIOŚ kontroli w zakresie wykorzystania odpadów do rekultywacji gruntów

Wszyscy kontrolowani WIOŚ otrzymywali od organów wydających decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji kopie takich decyzji. Łącznie przekazano im 556 decyzji (z tego 324 wydane przez marszałków województw oraz 227 przez starostów i pięć wydanych przez RDOŚ)¹⁹. Nie posiadali jednak wszystkich decyzji wydanych podmiotom przetwarzającym odpady na terenach województw stanowiących obszar ich właściwości. Na przykład warmińsko-mazurski WIOŚ otrzymał od marszałka województwa 16 z 21 wydanych przez niego decyzji (76,1%), kujawsko-pomorski – 16 z 24 (66,7%), a mazowiecki 34 z 55 (61,8%).

W odróżnieniu od organów wydających i cofających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów zadaniami IOŚ są wyłącznie kontrole przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badanie i ocena stanu środowiska, w tym kontrole podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o odpadach. W związku z tym IOŚ została uprawniona nie tylko do przeprowadzania kontroli zgodności z prawem przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, ale także do egzekwowania przepisów obowiązujących w tym zakresie, m.in. poprzez nakładanie administracyjnych kar pieniężnych na podmioty dopuszczające się nieprawidłowości. Została również zobowiązana do współpracy organami samorządu terytorialnego. Ustawa o państwowej inspekcji ochrony środowiska (art. 5 ust. 4 pkt 1) stanowi, że WIOŚ wykonuje na terenie województwa zadania IOŚ zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi oraz poleceniami GIOŚ.

W latach 2016–2021 (I kwartał) wszyscy skontrolowani WIOŚ posiadali roczne plany kontroli sporządzone na podstawie celów ogólnopolskich kontroli, sformułowanych przez GIOŚ. Mimo tego, że GIOŚ nie wyodrębnił w celach kontroli na lata 2016–2018 zadań związanych z kontrolą podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji, wszyscy WIOŚ wprowadzili w tym okresie do swoich planów ogółem 50 kontroli podmiotów prowadzących taką działalność (wielkopolski – 27, łódzki – osiem, lubelski – siedem, mazowiecki – cztery, kujawsko-pomorski – trzy oraz warmińsko-mazurski – jedną), spośród których zrealizowali 38, tj. 76% zaplanowanych do realizacji (planu kontroli w ww. latach nie zrealizowali w tym zakresie WIOŚ wielkopolski i kujawsko-pomorski).

W związku z tym, że od 2019 r. GIOŚ wprowadził cel *Kontrola przestrzegania przepisów dotyczących odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w miejscach niekorzystnie przekształconych i rekultywowanych z wykorzystaniem odpadów (wyrobiska poźwirowe, pokopalniane itp.)*, wszyscy kontrolowani WIOŚ ujęli go w swoich rocznych planach kontroli na lata 2019–2021. Zaplanowali przeprowadzenie w tych latach łącznie 58 kontroli podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji (wielkopolski – 27, lubelski – 11, łódzki – osiem, warmińsko-mazurski – siedem, kujawsko-pomorski – trzy i mazowiecki – dwie). Przeprowadzili łącznie 34 takie kontrole, tj. 58,6% zaplanowanych do realizacji (wszystkie kontrole ujęte w rocznym planie kontroli przeprowadzili tylko WIOŚ lubelski i mazowiecki).

¹⁹ Według danych posiadanych przez WIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

Wielkopolski WIOŚ ujmował w planach kontroli przede wszystkim zakłady należące do I i II kategorii ryzyka, a dodatkowo, w ramach rezerw, w planie umieszczano inne podmioty, które mogły zostać skontrolowane zgodnie z celami ustalonymi przez GIOŚ. W planie kontroli uwzględniano także zakłady, w stosunku, do których wpłynął wniosek o kontrolę, jednak nie dawał on podstawy do podjęcia kontroli interwencyjnej, tj. wniosek, w którym nie wskazano bezpośredniego zagrożenia dla środowiska.

Mazowiecki WIOŚ w pierwszej kolejności wyznaczał do kontroli zakłady I kategorii ryzyka oraz takie, które zgodnie z prawem muszą być kontrolowane w danym roku, w tym zakłady o dużym ryzyku wystąpienia awarii. Z uwagi na obowiązek kontroli podmiotów innych niż prowadzące przetwarzanie odpadów poza instalacjami w celu rekultywacji oraz w związku z ograniczonymi możliwościami kadrowymi nie było możliwości zaplanowania większej liczby kontroli podmiotów prowadzących ww. działalność. Od 2020 r. uwzględniane były również rekomendacje GIOŚ dotyczące zagrożeń związanych z wirusem SARS CoV-2, które miały ograniczyć działalność WIOŚ w terenie do niezbędnego minimum.

Warmińsko-Mazurski WIOŚ wskazał, że niski odsetek kontroli podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji w stosunku do ogółu planowanych i przeprowadzonych przez niego kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska wynikał m.in. z obowiązujących zasad planowania kontroli określonych przez GIOŚ oraz z faktu, że „podmioty posiadające decyzje w zakresie przetwarzania odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalin stanowią ok. 0,5% wszystkich podmiotów korzystających ze środowiska, dlatego też liczba przeprowadzonych kontroli w danych latach oscylowała na tak niskim poziomie”.

W latach 2016–2020 kontrolowani WIOŚ przeprowadzili łącznie 72 kontrole spośród 105 zaplanowanych (68,6%)²⁰, dotyczące 71 podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji i 72 miejsc ich przetwarzania. Niemal wszystkie wytypowane do kontroli podmioty zaliczono do IV i V kategorii ryzyka wystąpienia nieprawidłowości²¹. Tylko jeden zaliczono do kategorii II, a pięć do kategorii III. Organizację i sposób prowadzenia kontroli przez WIOŚ określały wytyczne sporządzone przez GIOŚ nie odnoszące się bezpośrednio do kontroli przetwarzania odpadów w celu rekultywacji.

Przykład

Kujawsko-Pomorski WIOŚ oraz Zastępca Wielkopolskiego WIOŚ jako przyczyny niezrealizowania planu kontroli w zakresie dotyczącym podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji wskazali problemy kadrowe oraz znaczne obciążenie pracowników Inspektoratów pracą. Na problemy takie oraz ograniczenia w działalności IOŚ związane z epidemią COVID-19 zwracali również uwagę WIOŚ łódzki i mazowiecki.

²⁰ Kujawsko-Pomorski WIOŚ – cztery (66,7%), Lubelski i Łódzki – po 15 (odpowiednio: 100% i 93,8%), Mazowiecki – sześć (100%), Warmińsko-Mazurski – siedem (87,5%) i Wielkopolski – 25 (46,3%).

²¹ 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 trzy 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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Działania WIOŚ po otrzymaniu informacji o podejrzeniu nieprawidłowości w przetwarzaniu odpadów w celu rekultywacji

W latach 2016–2021 (I kwartał) pięciu kontrolowanych WIOŚ otrzymało łącznie 298 informacji dotyczących konieczności przeprowadzenia interwencji w związku z podejrzeniem nieprawidłowości związanych z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji²². Ich nadawcami były przede wszystkim organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Składali je także posłowie, GIOŚ, RDOŚ, Policja, straż miejska i osoby fizyczne. Informacje takie w 232 przypadkach stały się podstawą do podjęcia przez WIOŚ kontroli pozaplanowych.

Analiza dokumentacji 60 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ po uzyskaniu ww. informacji²³ wykazała, że w 53 przypadkach załatwienie sprawy nastąpiło w sposób i terminach określonych w Kpa, a od wpływu informacji do Inspektoratu do podjęcia działań upływało od jednego do 230 dni. Podczas kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ po otrzymaniu informacji stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: nieprzewodzeniu lub nierzetelnym prowadzeniu ewidencji przetwarzanych odpadów, nieprzedkładaniu marszałkowi województwa lub nierzetelnym sporządzaniu rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu odpadami, przetwarzaniu i zbieraniu odpadów bez wymaganego zezwolenia lub niezgodnie z posiadany zezwoleniem, magazynowaniu odpadów w miejscach do tego nie przeznaczonych, braku właściwego nadzoru nad odpadami przyjmowanymi do przetwarzania, zlecaniu gospodarowania odpadami podmiotom, które nie uzyskały na to wymaganego przepisami zezwolenia i braku monitoringu miejsca przechowywania odpadów.

Przykład

W latach 2016–2021 (I kwartał) do **Kujawsko-Pomorskiego WIOŚ** wpłynęły łącznie 42 zawiadomienia (w tym dziewięć anonimowych) dotyczące przetwarzania odpadów w procesie rekultywacji gruntów. Przedmiotem 20 z nich było podejrzenie nielegalnego składowania odpadów w wyrobisku, 17 nieprawidłowe gospodarowanie odpadami na terenie wyrobiska poeksploatacyjnego lub nieprawidłowo prowadzona rekultywacja terenów poeksploatacyjnych, trzy dotyczyły uciążliwości i zagrożenia dla środowiska oraz życia i zdrowia ludzi związanych z nieprzestrzeganiem przepisów ochrony środowiska, jedno poszerzania oraz pogłębiania wyrobisk pożwirowych i jedno monitoringu wód podziemnych. W 32 zawiadomieniach wskazano 11 podmiotów w tym dwie kopalnie kruszywa i dziewięć podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji (jeden z podmiotów wymieniono w 16 zawiadomieniach, drugi w pięciu i trzeci w dwóch), natomiast z ośmiu nie wynikało wprost jakiego podmiotu dotyczą. W kontrolowanym okresie nie było przypadków pozostawienia otrzymanego zawiadomienia bez rozpatrzenia. Spośród wszystkich zawiadomień, zgodnie z właściwością, WIOŚ przekazał do innych organów dwie sprawy, natomiast jedna według stanu na 31 marca 2021 r. była w trakcie rozpatrywania. W wyniku pozostałych 39 zawiadomień WIOŚ przeprowadził łącznie 32 kontrole. Cztery z nich (rozpoznanie w terenie) zostały podjęte w dniu zgłoszenia, natomiast pozostałe w terminie od jednego

²² Nie ujęto Mazowieckiego WIOŚ ponieważ przyjęty przez niego sposób ewidencjonowania informacji wpływających do Inspektoratu uniemożliwiał identyfikację tych, które dotyczyły przetwarzania odpadów w celu rekultywacji. W ww. okresie otrzymał on 2026 informacji dotyczących gospodarowania odpadami, a 630 z nich przekazał innym, właściwym do załatwienia sprawy organom.

²³ Po 10 kontroli dla każdego WIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do 82 dni od wpływu wniosku będącego podstawą ich przeprowadzenia. Kontrole interwencyjne realizowane były z uwzględnieniem kolejności wpływu oraz możliwości kadrowych i technicznych. Kontrole przeprowadzono także w przypadkach zgłoszeń anonimowych, jednakże pierwszeństwo w realizacji miały wnioski zawierające dane wnioskodawcy.

Kontrolowani WIOŚ przeprowadzili w latach 2016–2021 (I kwartał) łącznie 262 kontrole pozaplanowe podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji (bez kontroli prowadzonych na podstawie art. 41a ustawy o odpadach), z tego: łódzki – 95, wielkopolski – 55, mazowiecki – 41, kujawsko-pomorski – 34, lubelski – 24 i warmińsko-mazurski – 13. W tym na wnioski złożone przez marszałków województw przeprowadzono 51 takich kontroli (skontrolowano 49 podmiotów), na wnioski starostów – 20 (skontrolowano 20 podmiotów), wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – 58 (59), innych organów i osób fizycznych – 103 (92). Z własnej inicjatywy WIOŚ przeprowadzili 37 kontroli pozaplanowych (13,8%).

Przeprowadzając kontrole podmiotów przetwarzających odpady w celu wykorzystania ich do rekultywacji, pracownicy kontrolowanych IOŚ 65 razy pobrali próbki odpadów i przekazali je do badań laboratoryjnych. Korzystali także (łącznie w 37 kontrolach) ze sprzętu specjalistycznego (np. georadar, wiertnica mechaniczna, drony).

Przykład

Wielkopolski WIOŚ – spośród 80 kontroli przeprowadzonych w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, poboru próby do badania dokonywano podczas 28 kontroli (z tego: trzech planowych i 25 pozaplanowych). W 24 kontrolach próby do badania pobierano z odpadów (w tym w 11 przypadkach pobrano również próbę gleby lub wody), natomiast w trzech kontrolach do badania pobierano próby gleby, a w jednej wody. W sześciu kontrolach do pobrania odpadów z większej głębokości wykorzystywano wiertnię. Ponadto, w 2020 r. w dwóch kontrolach pozaplanowych, wykorzystano bezzałogowy statek powietrzny (dron), w celu lepszego rozpoznania terenu wyrobiska oraz oszacowania objętości zgromadzonych odpadów.

WIOŚ stwierdzili nieprawidłowości dotyczące przestrzegania przepisów ochrony środowiska podczas przetwarzania odpadów w celu rekultywacji w wyniku 178 kontroli przeprowadzonych w latach 2016–2021 (I kwartał), w tym 38 planowych i 140 pozaplanowych, co stanowiło 53,3% wszystkich takich kontroli zrealizowanych w tym okresie. Z tego: Łódzki WIOŚ stwierdził je w trakcie 59 kontroli (dziewięciu planowych i 50 pozaplanowych), Wielkopolski – 53 (odpowiednio: 19 i 34), Mazowiecki – 25 (cztery i 21), Lubelski – 20 (cztery i 16), Kujawsko-Pomorski – 16 (jedna i 15), Warmińsko-Mazurski – pięciu (jedna i cztery). Wynikało z tego, że ujawnieniem nieprawidłowości w przetwarzaniu odpadów w celu rekultywacji zakończyło się w ww. okresie 52,8% kontroli planowych i 53,4% kontroli pozaplanowych przeprowadzonych przez WIOŚ.

Odnosząc te dane do poszczególnych WIOŚ należy zauważyć, że Wielkopolski WIOŚ stwierdził nieprawidłowości w trakcie aż 68,8% kontroli przeprowadzonych w ww. okresie, Mazowiecki – 54,3%, Łódzki – w 53,6%, Lubelski – 50%, Kujawsko-Pomorski – 42,1%, a najmniej wykazał ich Warmińsko-Mazurski WIOŚ – 26,3%.

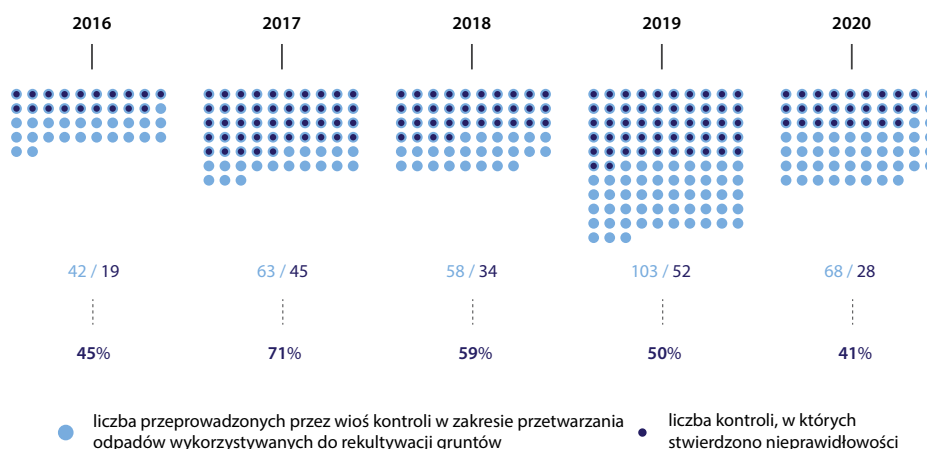
Kontrole pozaplanowe przeprowadzone przez WIOŚ

Nieprawidłowości stwierdzone przez WIOŚ podczas kontroli podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Liczba kontroli (planowych i pozaplanowych) przeprowadzonych przez WIOŚ



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wyniki analizy dokumentacji kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ

Analiza protokołów 100 kontroli przeprowadzonych przez sześciu WIOŚ w latach 2016–2021 (I kwartał)²⁴ wykazała m.in., że:

- we wszystkich przypadkach kontroli planowych o zamiarze i terminie ich przeprowadzenia poinformowano kontrolowane podmioty, natomiast w przypadku kontroli pozaplanowych (interwencyjnych) kontrole odbywały się bez uprzedniego powiadomienia kontrolowanego podmiotu;
- w 99 przypadkach podczas kontroli dokonano analizy posiadanej przez przedsiębiorców dokumentacji dotyczącej przetwarzania odpadów (w jednym przypadku kontrolowany przedsiębiorca nie posiadał takiej dokumentacji);
- w celu identyfikacji terenu, na którym przetwarzano odpady wykorzystywano m.in. dane z Geoportalu, dokumentację geodezyjną, dokumentację posiadaną przez przedsiębiorców oraz udzielone przez nich informacje;
- w każdym przypadku dokonywano oględzin terenu, ustalając w ten sposób, czy przetwarzanie odpadów prowadzone jest w miejscu wskazanym w zezwoleniu udzielonym przedsiębiorcy;
- w 15 przypadkach pobrano próbki gruntu do zbadania ich w laboratorium, w jednym pobrano próbki wody, korzystano także z wyników badań posiadanych przez przedsiębiorców;
- w trakcie siedmiu kontroli wykorzystywano koparki, trzech – urządzenia GPS oraz po jednej – drona, georadar i wiertnicę mechaniczną;
- w trakcie jednej kontroli korzystano z pomocy specjalisty obsługującego georadar;
- do 70 protokołów załączono sporządzoną podczas kontroli dokumentację fotograficzną, a do jednego – dokumentację filmową;
- w jednym z protokołów znajdowały się informacje o dokonaniu pomiarów hałd magazynowanych odpadów.

²⁴ Protokoły kontroli przeprowadzonych przez Kujawsko-Pomorskiego WIOŚ – 38, Warmińsko-Mazurskiego – 17, Lubelskiego – 15 oraz Łódzkiego, Mazowieckiego i Wielkopolskiego – po 10. Protokoły te stanowiły dokumentację łącznie 34,1% wszystkich kontroli podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji przeprowadzonych przez ww. WIOŚ w latach 2016–2020).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto w czterech kontrolach uczestniczyli przedstawiciele Policji, starostw i gmin, w trzech – przedstawiciele Policji i w jednej – przedstawiciele gminy zgłaszającej wniosek o jej przeprowadzenie.

Przykłady

Kujawsko-Pomorski WIOŚ podczas prowadzonych kontroli nie stwierdził potrzeby powoływania specjalistów. W celu sprawdzenia zgodność przetwarzania odpadów z decyzjami wydanymi przez marszałka województwa i starostów poddawano analizie dokumenty dotyczące gospodarowania odpadami, na podstawie których ustala się prawidłowość prowadzenia procesu rekultywacji w zakresie ilości i rodzaju wykorzystywanych odpadów. W czasie oględzin sprawdzano czy odpady umieszczone są w wyrobisku wskazanym w decyzji oraz czy są to odpady w niej wymienione. W przypadku podejrzenia prowadzenia procesu rekultywacji odpadami lub w sposób niezgodny z posiadaną decyzją, inspektorzy WIOŚ podejmowali decyzję o poborze prób odpadów i gleby do analizy. W prowadzonych kontrolach przetwarzania odpadów w celu rekultywacji nie zachodziły przesłanki do wykonania takich badań. Zdaniem WIOŚ, rekultywacja wyrobisk prowadzona jest odpadami obojętnymi, które nie oddziałują w sposób negatywny na środowisko i nie wymagają w związku z tym szczególnych zabezpieczeń. W przypadkach, gdyby takie zostały wskazane w wydanej na rzecz podmiotu decyzji, kontrola ich wykonania zostałaby przeprowadzona z uwzględnieniem możliwości Inspektoratu. W przypadku potrzeby wykonania pomiarów w terenie stosowane były dalmierze, m.in. dla oszacowania powierzchni, na której magazynowane były odpady, a do określania granic obszaru, na którym przetwarzane były odpady, wykorzystywano mapy i schematy będące w posiadaniu kontrolowanych, GPS i ogólnie dostępne portale internetowe (m.in. Geoportal), jak również ustalenia z poprzednich kontroli. Inspektorzy WIOŚ nie mają jednak uprawnień geodezyjnych, a żaden przepis prawa nie upoważnia ich do prowadzenia działań geodezyjnych w terenie. W przypadkach, kiedy ustalone nieprawidłowości nie stanowiły bezpośredniego zagrożenia dla środowiska, nie podejmowano kontroli sprawdzających. W związku ze stwierdzonymi naruszeniami wydawane były zarządzenia pokontrolne, a Inspektorat otrzymywał każdorazowo informacje o sposobie ich wykonania. Jeśli nie budziły zastrzeżeń, pozwalały na uznanie, że obowiązki nałożone na kontrolowanego zostały wykonane. Liczba realizowanych zadań i możliwości kadrowe, nie pozwalały na prowadzenie kontroli sprawdzających w każdym przypadku i były one podejmowane tylko w sytuacjach, kiedy dokonanie weryfikacji było niezbędne.

Zastępca Wielkopolskiego WIOŚ, odnosząc się do sposobu identyfikowania przez pracowników Inspektoratu granic kontrolowanych obszarów podała, że w zezwoleniach organy nie określają granic obszaru objętego zezwoleniem na przetwarzanie odpadów, tj. nie określają współrzędnych geograficznych czy powierzchni wyrobiska. Wskazują wyłącznie nr ewidencyjny działki, na której zlokalizowane jest wyrobisko oraz jego nazwę, a IOŚ kontroluje przede wszystkim wypełnianie wyrobisk odpadami. Dodała, że w indywidualnych przypadkach tj. w sytuacji, gdy podczas oględzin można zaobserwować jawne naruszanie granic działki i wpływ prowadzonej działalności na grunty sąsiednie, IOŚ ma możliwość skorzystania z dalmierzy, czy też wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych (dronów). Identyfikacji granic obszaru objętego zezwoleniem dokonuje się zazwyczaj na podstawie granic działki, która objęta jest zezwoleniem, bądź też mapami własnymi podmiotu dokumentującymi zasięg złoża. Wykorzystywano także w tym celu ogólnodostępne mapowe portale internetowe.

Warmińsko-Mazurski WIOŚ identyfikacji miejsc przetwarzania i/lub magazynowania odpadów i ich zgodności z wydanymi w tym zakresie decyzjami dokonywał na podstawie przedkładanych podczas kontroli dokumentów (umów, protokołów przekazania materiałów do odzysku), oświadczeń składanych przez kontrolowane podmioty, wizji w terenie z prowadzącym odzysk odpadów oraz przy wykorzystaniu urządzenia GPS, analizy zdjęć satelitarnych, danych pozyskanych z Geoportalu i na podstawie informacji uzyskanych z poprzednich kontroli. Identyfikacji przetwarzanych i/lub magazynowanych odpadów przeznaczonych do rekultywacji gruntów i ich zgodności z wydanymi w tym zakresie decyzjami dokonywano na podstawie przedkładanych dokumentów (umów, ewidencji odpadów, list kontrolnych dotyczących przetwarzania odpadów określających ich rodzaj, miejsce i masę) oraz poprzez oględziny w terenie; istotne dla takiej identyfikacji były również doświadczenie i wiedza ekspercka osób przeprowadzających kontrolę. Natomiast sprawdzenia wykonania zabezpieczeń przed szkodliwym oddziaływaniem odpadów dokonywano poprzez skontrolowanie poprawności przeprowadzonych przez kontrolowany podmiot badań w tym zakresie, w miarę możliwości przez oględziny przeprowadzane przez kontrolujących pracowników Inspektoratu lub okazanie przez kontrolowanych dokumentów dotyczących zakupu materiałów i wykonania usługi uszczelnienia.

Podczas 69 spośród analizowanych 100 kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- 22 przypadków przetwarzania odpadów niezgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, w tym siedem przypadków ich magazynowania w miejscach do tego nieprzeznaczonych;
- 18 przypadków nierzetelnego sporządzania rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami, nieskładania ich lub składania po wyznaczonym terminie;
- 16 przypadków nielegalnego przetwarzania odpadów i 14 przypadków nielegalnego ich magazynowania;
- ośmiu przypadków nieprowadzenia ewidencji przetwarzanych odpadów i 16 przypadków nierzetelnego jej prowadzenia;
- siedmiu przypadków niesporządzania lub nieterminowego składania wykazów służących do wyliczenia opłat za korzystanie ze środowiska;
- trzech przypadków nieprowadzenia z wymaganą częstotliwością badań wskazanych w zezwoleniu;
- dwóch przypadków braku analiz gleby i ziemi przyjmowanej do przetwarzania w ramach rekultywacji wyrobiska;
- jednego przypadku przekroczenia określonej w zezwoleniu ilości przetwarzanych odpadów.

Należy zauważyć, że spośród ww. nieprawidłowości aż 58 (54,2%) dotyczyło nielegalnego przetwarzania/magazynowania odpadów lub niezgodnego z warunkami określonymi w zezwoleniu ich przetwarzania/magazynowania, a 49 (45,8%) dotyczyło nieprowadzenia lub nierzetelnego prowadzenia dokumentacji wymaganej w związku z przetwarzaniem odpadów.

W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości WIOŚ wydali 13 decyzji o nałożeniu administracyjnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących ochrony środowiska i cztery decyzje o natychmiastowym przerwaniu działalności, nałożyli 18 mandatów, wydali 35 zarządzeń pokontrolnych, udzielili 12 pouczeń i dwóch instruktaży.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podmioty obowiązane do prowadzenia ewidencji odpadów i prowadzące działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami w zakresie ich przetwarzania, zostały zobowiązane, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 76 ust. 1 ustawy o odpadach do składania w terminie do 15 marca (za poprzedni rok kalendarzowy), marszałkowi województwa rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami. Obowiązek ten odnosi się zatem wyłącznie do podmiotów prowadzących taką działalność.

W latach 2016–2020 kontrolowani marszałkowie nie otrzymali ww. sprawozdań od około 40% podmiotów posiadających obowiązujące w tym okresie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

W sześciu kontrolowanych urzędach marszałkowskich stwierdzono, że roczne sprawozdania o gospodarowaniu odpadami w 2017 r. w wymaganym terminie złożyło 125 z 227 podmiotów posiadających ww. zezwolenia, w 2018 r. odpowiednio 145 z 266 podmiotów, w 2019 r. – 165 z 273, w 2020 r. – 142 z 276 i w 2021 r. – 146 z 262. Sprawozdań rocznych nie złożyło natomiast odpowiednio 91 podmiotów w 2017 r., 105 w 2018 r., 94 w 2019 r., 124 w 2020 r. i 107 w 2021 r., co stanowiło: 40,1%, 39,5%, 34,4%, 44,9% i 40,8% podmiotów posiadających zezwolenia. Pozostałe podmioty złożyły sprawozdania w wyniku interwencji pracowników urzędów marszałkowskich.

Najniższy odsetek podmiotów, które złożyły terminowo sprawozdania w latach 2017–2021 odnotowano w województwie wielkopolskim, gdzie wynosił on odpowiednio: 35,5%, 30,6%, 44,2%, 38,6% i 42,9% (średnia dla lat objętych kontrolą – 39,4%). Najwyższy wystąpił natomiast w województwie łódzkim – odpowiednio: 72,2%, 76,2%, 84,9%, 62,8% i 67,5% (średnia – 72,7%).

W ustawie o odpadach nie zawarto uregulowań dotyczących możliwości egzekwowania od podmiotów prowadzących działalność w zakresie przetwarzania odpadów, wywiązania się z obowiązku złożenia rocznych sprawozdań w tym zakresie. Działania w celu uzyskania ww. sprawozdań podejmowali marszałkowie województw warmińsko-mazurskiego i łódzkiego. Polegały one na wysłaniu do podmiotów posiadających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji pism w sprawie złożenia brakujących sprawozdań. W ich wyniku podmioty złożyły sprawozdania, poinformowały o nieprowadzeniu przedmiotowej działalności lub nie udzieliły odpowiedzi.

Roczne sprawozdania o gospodarowaniu odpadami

Egzekwowanie obowiązku składania rocznych sprawozdań o gospodarowaniu odpadami

Przykłady

Marszałek Województwa Łódzkiego skierował do podmiotów, które nie złożyły sprawozdań za lata 2016–2017, pisma z prośbą o przekazanie brakujących zestawień, jednak jak wyjaśnił reprezentujący marszałka Członek Zarządu Województwa Łódzkiego, z uwagi na brak regulacji prawnych umożliwiających skuteczne sankcjonowanie nierealizowania ww. obowiązku sprawozdawczego, odnotowano przypadki, gdy kierowana do podmiotów korespondencja pozostawała bez odpowiedzi. W dalszych wyjaśnieniach wskazał także, że fakt posiadania przez podmiot decyzji w zakresie gospodarki odpadami nie jest jednoznaczny z prowadzeniem działalności w tym zakresie ponieważ ustawodawca nie przewidział konieczności przedkładania sprawozdań „zerowych”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego wzywał podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji do złożenia wymaganych sprawozdań. Odbywało się to zazwyczaj w drugiej połowie roku. Do maja 2021 r. trwała weryfikacja zaległych sprawozdań za 2017 i 2018 rok, które wpłynęły po wezwaniu do ich złożenia (dotyczyło to podmiotów nowo wpisanych do rejestru BDO).

Pozostali marszałkowie nie podejmowali działań wskazując na brak uregulowań prawnych dotyczących możliwości egzekwowania obowiązku składania przedmiotowych sprawozdań oraz na fakt, że obowiązek ten dotyczy tylko podmiotów, które w danym roku prowadziły działalność w zakresie przetwarzania odpadów.

Przykłady

Dyrektor Departamentu Środowiska **UM Województwa Wielkopolskiego** wskazał, że w przypadku podmiotów prowadzących działalność w ramach przetwarzania odpadów poza instalacjami brak złożonego sprawozdania nie świadczy o tym, że podmiot był zobowiązany do jego złożenia. Jeżeli bowiem w danym roku przedsiębiorca nie przetwarzał odpadów to był zwolniony z obowiązku złożenia sprawozdania w tym zakresie za dany rok.

W **UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego** nie prowadzono działań zmierzających do wyjaśnienia powodu niezłożenia sprawozdań, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Środowiska, postępowania wyjaśniające dotyczące braku złożenia sprawozdania wymagają przeprowadzenia kontroli u podmiotu, co jest niewykonalne w przypadku tak dużej ilości podmiotów zarejestrowanych w systemie BDO. W BDO zarejestrowanych jest ponad 26 tysięcy podmiotów z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, natomiast sprawozdania złożyło ponad 10 tysięcy podmiotów za rok 2019 oraz ponad 12 tysięcy za rok 2020. Podmiot jest zobligowany do złożenia sprawozdania z mocy prawa w przypadku prowadzenia działań na odpadach. Niezłożenie sprawozdania może wynikać z faktu nieprowadzenia takich działań w okresie sprawozdawczym.

Marszałek Województwa Mazowieckiego wniosował²⁵ do ministra ds. klimatu, jako administratora systemu BDO, m.in. o dodanie 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. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu, 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.

Ustawa o odpadach w art. 180a stanowi, że kto wbrew obowiązkowi określonymu w art. 76 nie składa sprawozdania podlega karze grzywny. Kontrolowane jednostki na ogół nie powiadamiały właściwych organów (Policja lub WIOŚ) o możliwości popełnienia ww. czynu przez podmioty, które nie złożyły lub złożyły po terminie sprawozdania roczne o gospodarowaniu odpadami.

²⁵ 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).

Przykład

Dyrektor Departamentu Środowiska **UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego** w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn niepowiadomienia właściwych organów w 29 przypadkach niezłożenia lub złożenia po terminie sprawozdań za lata 2016–2018 wskazał m.in., że Policja ma możliwość działania tylko przez okres jednego roku od upływu terminu na wykonanie obowiązku. Z uwagi na wzrost ilości pracy, w związku z wprowadzeniem BDO, nie zawsze przed tym terminem wysłano dwukrotnie pisma w sprawie złożenia rocznych sprawozdań. Wyjaśnił także, że nie wysyłano zawiadomień do WIOŚ, gdyż egzekwowanie składania sprawozdań nie leży w kompetencji tego organu, a IOŚ nie ma także możliwości nakładania sankcji karnych z tego tytułu.

NIK zauważa, że WIOŚ posiada uprawnienia do nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w tym za czyn z art. 180a ustawy o odpadach.

Ustawa o odpadach w art. 77 nałożyła na marszałków obowiązek weryfikacji informacji zawartych w ww. sprawozdaniach w terminie do dnia 30 września następnego roku. Analiza sposobu weryfikowania sprawozdań złożonych przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji, przeprowadzona na próbie 60 takich sprawozdań (10 w każdym z sześciu kontrolowanych urzędów marszałkowskich) wykazała, że w każdym przypadku przeprowadzono taką weryfikację w wymaganym terminie (w tym z uwzględnieniem zmian określonych w regulacjach prawnych związanych z epidemią COVID-19). W większości przypadków polegała ona na porównaniu rodzajów (kodów odpadów) i ilości odpadów z danymi wynikającymi z decyzji udzielających zezwolenia na ich przetwarzanie oraz z informacjami zawartymi w sprawozdawczości za lata poprzednie, sprawdzeniu poprawności wypełnienia działów oraz tabel, a także terminowości złożonych sprawozdań. W przypadkach stwierdzonych błędów i niejasności komunikowano się z podmiotami, które złożyły sprawozdania w celu naniesienia koniecznych poprawek lub wzywano te podmioty do złożenia korekty sprawozdania.

Weryfikacja
sprawozdań rocznych
o gospodarowaniu
odpadami

Przykłady

Członek Zarządu **UM Województwa Łódzkiego** wyjaśnił, że dokonanie pełnej weryfikacji zgodności informacji zamieszczonych przez podmiot w sprawozdaniu ze stanem faktycznym oraz zidentyfikowanie ewentualnych nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami możliwe jest wyłącznie po porównaniu wykazu z dokumentacją źródłową, na podstawie której posiadacz odpadów sporządził zestawienie, tj. przede wszystkim z ewidencją odpadów. Pracownicy UM nie mają w każdym przypadku możliwości dokonania weryfikacji analizowanej dokumentacji pod kątem zgodności ze stanem rzeczywistym. Analiza spójności materiału źródłowego w zestawieniu z przedkładaną sprawozdawczością, możliwa jest przede wszystkim w trakcie prowadzenia działań kontrolnych wobec podmiotu.

W **UM Województwa Wielkopolskiego** rzetelnie i terminowo weryfikowano złożone sprawozdania. W wyniku ich weryfikacji nie stwierdzono przypadków przekroczenia limitu ilości odpadów określonych w zezwoleniu ani przetwarzania innych odpadów niż wyszczególnione w zezwoleniu na ich przetwarzanie. Na sprawozdaniach złożonych za lata 2016–2018 (w formie papierowej) znajdowały się podpisy pracowników wraz podaniem stanowiska służbowego i wskazaniem daty dziennej. Potwierdzały one przeprowadzoną weryfikację i zaakceptowanie danych wpisanych do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego. Przeprowadzenie weryfikacji w BDO potwierdzano poprzez „zatwierdzenie” sprawozdania w systemie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Weryfikacja sprawozdań rocznych o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami jednak nie zawsze była rzetelna. Analiza ww. losowo wybranych sprawozdań wykazała, że w czterech urzędach marszałkowskich (UM województw kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego) odnotowano przypadki nierzetelnej ich weryfikacji. Dotyczyło to przekroczenia ilości przetworzonych odpadów wykazanych w sprawozdaniach w stosunku do ilości określonej w obowiązujących zezwoleniach. Skutkowało to niepodejmowaniem przez kontrolowane organy działań w celu usunięcia stwierdzonych przez kontrolerów NIK nieprawidłowości.

Przykłady

W UM Województwa Warmińsko-Mazurskiego w jednym przypadku (spośród 10 badanych sprawozdań z gospodarowania odpadami) stwierdzono, że w wyniku nierzetelnej weryfikacji sprawozdania podmiotu, który wykazał większą masę przetworzonych opadów niż dopuszczono w zezwoleniu, nie podjęto w okresie objętym kontrolą działań w celu wyjaśnienia przyczyny rozbieżności i ewentualnego wystąpienia do WIOŚ o jego ukaranie w trybie art. 194 ust. 5 ustawy o odpadach. Dyrektor Departamentu Środowiska wyjaśnił, że nie podjęto żadnych czynności, ponieważ przekroczenie ilości odpadów poddanych odzyskowi wynika najczęściej z niedopatrzenia podmiotu. Podmioty wykorzystujące odpady do rekultywacji wyrobisk prowadzą pożyteczną działalność zgodną z hierarchią postępowania z odpadami. Dalej wskazał że, wymierzanie kar finansowych za przekroczenie ilości określonych w decyzji byłoby naruszeniem zasady proporcjonalności i postępowania organów w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej.

W UM Województwa Mazowieckiego analiza wybranych losowo 10 sprawozdań złożonych przez przedsiębiorców wykazała brak rzetelnej ich weryfikacji w zakresie zgodności przekazanych w nich danych o odpadach z decyzjami wydanymi przez Marszałka Województwa Mazowieckiego. Ustalenia kontroli NIK wskazały na przypadki przekazania w sprawozdaniach danych o masie odpadów niezgodnych z decyzją wydaną przez Marszałka oraz wskazania także innych rodzajów odpadów niż określone w tej decyzji. Obowiązujące w UM „Wewnątrz 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. Kontrola NIK wykazała, że pracownik weryfikujący sprawozdania nie miał dostępu do wydanej przez marszałka decyzji. Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa Mazowieckiego – pracownicy dokonujący weryfikacji sprawozdań nie posiadają dostępu do modułu um-bdo.mos.gov.pl (UM-BDO), w którym znajduje się Repozytorium zawierające dane określone w decyzjach i posiadają jedynie dostęp do papierowych kopii decyzji. Stwierdził, że struktura systemu BDO rozdziela informacje dotyczące decyzji i sprawozdań, a moduł UM-BDO nie jest powiązany z modułem 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, co utrudnia przeprowadzanie 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 systemu BDO, przy kilkunastu tysiącach decyzji dotyczących gospodarki odpadami będących w obrocie praw-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nym, uniemożliwia wykonanie weryfikacji za pomocą tego systemu. Sekretarz Województwa w dalszych wyjaśnieniach wskazał, że 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.

Zdaniem NIK, nierzetelna weryfikacja skutkowałą ograniczeniem możliwości zastosowania uregulowań zawartych w art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach stanowiącym, że w przypadku prowadzenia działalności niezgodnie z wydanym zezwoleniem Marszałek wzywa podmiot do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości. Zauważyć należy również, że za gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem wymierza się administracyjną karę pieniężną. Istotne jest zatem wyjaśnienie, czy podane w sprawozdaniach dane wskazują na naruszenie warunków zezwolenia.

Objęte kontrolą organy upoważnione do wydawania decyzji dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji na ogół podejmowały działania w przypadku otrzymania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach. W latach 2016–2021 (I kwartał) do kontrolowanych organów wpłynęło łącznie 80 zawiadomień o możliwości naruszenia przez podmioty przetwarzające odpady warunków wydanych zezwoleń. Najwięcej takich zawiadomień kontrolowane organy otrzymały od jednostek samorządu terytorialnego (wójtów/ burmistrzów) i stanowiły one 47% wszystkich zgłoszeń. Pozostałe zawiadomienia były składane przez WIOŚ (28% otrzymanych) oraz przez osoby fizyczne lub organizacje pozarządowe (25%). Analiza wybranej dokumentacji dotyczącej rozpatrzenia 47 zgłoszeń dotyczących potencjalnych nieprawidłowości wykazała, że w większości przypadków potwierdzono wystąpienie zgłaszanych nieprawidłowości. Po otrzymaniu zgłoszeń przeprowadzano kontrole lub analizowano wyniki (protokoły) z wcześniejszych kontroli oraz dostępną dokumentację, w tym informacje otrzymane od przedsiębiorców. Przekazywano również otrzymane zgłoszenia do właściwych WIOŚ z prośbą o podjęcie działań kontrolnych oraz na podstawie otrzymanych informacji o stwierdzonych przez WIOŚ nieprawidłowościach, wzywano w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, do usunięcia nieprawidłowości.

Informacje
i zawiadomienia
o potencjalnych
nieprawidłowościach
w przetwarzaniu
odpadów

Przykłady

W UM Województwa Wielkopolskiego, spośród 10 analizowanych przez NIK informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów, którym udzielono zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji w trzech przypadkach marszałek przekazał sprawy do WIOŚ (po upływie odpowiednio 14, 29 i 31 dni od otrzymania pism) z prośbą o podjęcie czynności kontrolnych, w sześciu (po upływie od 10–30 dni) wezwał podmiot przetwarzający odpady, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, do usunięcia nieprawidłowości, a w jednym przypadku przeprowadził kontrolę doraźną po upływie ponad 150 dni od otrzymania pierwszego pisma.

Starosta Ostrowski, mimo otrzymanej 3 czerwca 2019 r. informacji z Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie o możliwości przetwarzania przez osobę fizyczną odpadów w celu rekultywacji bez wymaganego przepisami art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach zezwolenia, nie przeprowadził kontroli

tej rekultywacji. Nie podjął też żadnych działań po otrzymaniu 3 sierpnia 2020 r. informacji WIOŚ o wykorzystywaniu do rekultywacji odpadów, których nie przewiduje decyzja wydana przez starostę. Starosta wyjaśnił, że nie informował adresata decyzji o konieczności uzyskania dodatkowej decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów, ponieważ to on powinien samodzielnie, po otrzymaniu decyzji określającej kierunek rekultywacji gruntów, wystąpić do właściwego organu (starosta, marszałka) o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. 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. Wskazał też, że powodem braku kontroli realizacji postanowień wydanej przez niego decyzji były m.in. trwające prace związane ze zmianami organizacyjnymi w starostwie, w związku z którymi, w celu zapewnienia ciągłości bieżącego funkcjonowania urzędu, nie planowano i nie przeprowadzano kontroli.

Na potrzebę zwiększenia nadzoru w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji wskazują także uzyskane, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje od 124 wójtów i burmistrzów gmin znajdujących się na terenie sześciu kontrolowanych województw, z których wynikało że 40 z nich otrzymało w latach 2016–2021 (I kwartał) łącznie 92 zgłoszenia o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji. Na terenie tych gmin zidentyfikowano łącznie 56 miejsc wymagających rekultywacji, w których nielegalnie składowano odpady.

Współpraca WIOŚ z innymi organami

Realizując zadania związane z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji wszyscy WIOŚ współpracowali z innymi organami administracji państwowej i samorządowej, w tym z organami wydającymi zezwolenia na ich przetwarzanie (marszałkowie województw i starostowie powiatowi), GIOŚ, RDOŚ, powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego, okręgowymi urzędami górniczymi i przedstawicielami samorządów gminnych, a także z Prokuraturą i Policją. Przekazywali im informacje o wynikach swoich kontroli i zasięgali od nich informacji w przedmiotowych sprawach. W wymagających tego sytuacjach przeprowadzali wspólnie z nimi kontrole.

Czterech spośród sześciu kontrolowanych WIOŚ (lubelski, łódzki, warmińsko-mazurski i wielkopolski)²⁶ przeprowadziło łącznie 38 kontroli w trybie art. 41a ustawy o odpadach (siedem WIOŚ lubelski, 26 – łódzki, trzy – warmińsko-mazurski i dwie – wielkopolski), z tego 34 na wnioski złożone przez marszałków województw i cztery na wnioski złożone przez starostów. Na podstawie ww. kontroli wydali oni 33 pozytywne opinie dotyczące możliwości przetwarzania i/lub magazynowania odpadów przez podmioty prowadzące rekultywację gruntów (odpowiednio: sześć, 23, dwie i dwie). Średni czas od otrzymania wniosku o przeprowadzenie

²⁶ Mazowiecki WIOŚ przeprowadził w latach 2016–2021 (I kwartał) łącznie 600 kontroli na podstawie art. 41a ustawy o odpadach, lecz sposób prowadzenia ich ewidencji uniemożliwił wyodrębnienie kontroli dotyczących podmiotów przetwarzających odpady w celu rekultywacji. Kontroli takich nie przeprowadzał natomiast Kujawsko-Pomorski WIOŚ, ponieważ nie wpłynęły do niego wnioski o ich przeprowadzenie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kontroli do jej przeprowadzenia wynosił od 19 do 23 dni. Analiza 22 protokołów takich kontroli wykazała m.in., że przeprowadzający je pracownicy dokonywali analizy miejsca i rodzaju działalności pomiotu ubiegającego się o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, przeprowadzali oględziny terenu wskazanego we wniosku, a w każdej kontroli brali udział przedstawiciele organu wnoszącego o jej przeprowadzenie.

Wszyscy kontrolowani marszałkowie współpracowali w latach 2016–2021 (I kwartał) z innymi organami w sprawach dotyczących wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji i sprawowania nadzoru nad ich realizacją (m.in. z WIOŚ, Policją, Okręgowymi Urzędami Górniczymi, starostami, wójtami i burmistrzami). Współpraca ta dotyczyła przede wszystkim pozyskiwania informacji, dokumentów lub wyjaśnień w przypadku wątpliwości związanych z daną sprawą. Należy jednak zauważyć, że współpraca ta miała charakter okazjonalny, nie wypracowywano i nie określono form oraz zasad jej prowadzenia, a jej zakres (po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o odpadach) ograniczał się przede wszystkim do przeprowadzania wraz z WIOŚ kontroli wynikających z art. 41a ustawy o odpadach oraz przekazywania właściwym organom informacji o możliwości wystąpienia nieprawidłowości lub o ich stwierdzeniu.

Współpraca
marszałków i starostów
z innymi organami

Przykłady

W okresie objętym kontrolą **Marszałek Województwa Mazowieckiego** występował 63 razy do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. We wszystkich przypadkach WIOŚ odmówił przeprowadzenia kontroli, powołując się na interpretację tego przepisu, jako mającego zastosowanie wyłącznie do kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub ich zbieranie.

W **UM Województwa Łódzkiego** od 5 września 2018 r., zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, kontrole wyrobisk przed wydaniem decyzji przeprowadzane były przez pracownika tego urzędu prowadzącego postępowanie wspólnie z WIOŚ. W badanym okresie przeprowadzono 26 takich kontroli, udokumentowanych stosownymi protokołami. W latach 2016–2021 (I kwartał) przeprowadzono również jedną kontrolę wspólnie z pracownikami Urzędu Miasta Pabianic i z udziałem Straży Miejskiej oraz Policji. Kontrola ta zorganizowana została na wniosek marszałka z uwagi na fakt deponowania odpadów na działkach przylegających do terenu zakładu objętego pozwoleniem marszałka, dla których właściwym do przeprowadzenia postępowania związanego z uprzątnięciem odpadów był prezydent miasta.

W okresie objętym kontrolą trzech spośród sześciu kontrolowanych starostów (ostródzki, opoczyński i włocławski) nie współpracowało z innymi organami w zakresie zapewnienia prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów. Pozostali starostowie (ostrowski, rawicki i hrubieszowski) współpracowali z innymi organami w zakresie nadzoru nad wykorzystywaniem odpadów w celu rekultywacji gruntów. Współpraca ta polegała głównie na wymianie i pozyskiwaniu wymaganych przepisami prawa informacji oraz dokumentów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

Starosta Rawicki pozyskał opinię wójta niezbędną do wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, a jego przedstawiciele uczestniczyli w kontroli zleconej WIOŚ na podstawie art. 41a ustawy o odpadach.

Starosta Hrubieszowski współpracował z Lubelskim WIOŚ, Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną, wójtem gminy Horodło oraz Policją w zakresie przekazywania informacji oraz przeprowadzania kontroli wyrobiska, na którym przetwarzano odpady niezgodnie z wydaną przez niego decyzją i obowiązującymi przepisami ochrony środowiska.

Współpraca pomiędzy organami wydającymi zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji polegała przede wszystkim na wymianie informacji niezbędnych do wydania ww. zezwoleń. Marszałkowie (z wyjątkiem marszałka województwa kujawsko-pomorskiego) nie informowali natomiast starostów o wynikach kontroli podmiotów wykorzystujących odpady do rekultywacji gruntów i o stwierdzonych nieprawidłowościach. Posiadanie takich informacji umożliwiłoby starostom efektywniej nadzorować proces rekultywacji gruntów. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 3 ustawy ogł. są oni zobowiązani do kontrolowania co najmniej raz w roku wykonania obowiązku rekultywacji, w tym zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją, którą sporządzają podmioty realizujące rekultywację z wykorzystaniem odpadów.

5.3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji

Prowadzone przez skontrolowanych marszałków i starostów postępowania w celu wyegzekwowania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości były nieskuteczne.

Wezwania do usunięcia naruszeń podczas przetwarzania odpadów w celu rekultywacji

W latach 2016–2021 (I kwartał) kontrolowani marszałkowie łącznie 54 razy korzystali z uprawnienia wynikającego z art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, wzywając podmioty przetwarzające odpady w celu rekultywacji gruntów do usunięcia naruszeń stwierdzonych w związku z prowadzeniem takiej działalności. Spośród sześciu kontrolowanych starostów tylko Starosta Hrubieszowski wystosował jedno takie wezwanie. Czas od powzięcia wiadomości o istnieniu naruszeń do wystosowania wezwania do ich usunięcia wynosił od 0 dni do 1,5 roku, a czas przeznaczony na ich usunięcie – od kilku do 81 dni. W niektórych przypadkach wzywano do niezwłocznego usunięcia nieprawidłowości.

Przykłady

Marszałek Województwa Łódzkiego wystosował wezwania do usunięcia naruszeń stwierdzonych przy przetwarzaniu odpadów w celu rekultywacji przez pięciu przedsiębiorców w terminach od dwóch miesięcy do 1,5 roku od otrzymania informacji o stwierdzeniu nieprawidłowości w tym zakresie. W trzech takich przypadkach wyznaczył natychmiastowy termin usunięcia naruszeń, lecz nie podjął dalszych działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego po 40 dniach od pozyskania z WIOŚ wiedzy o nieprawidłowościach w przetwarzaniu odpadów wykorzystywanych do rekultywacji skierował do przedsiębiorcy, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, wezwanie do zaniechania naruszeń. Ponowne wezwanie wysłano po 54 dniach od wysłania pierwszego wezwania. W przypadku każdego z tych wezwań wyznaczono termin usunięcia nieprawidłowości, odpowiednio: 14 i 7 dni od daty otrzymania pisma.

Analiza dokumentacji dotyczącej wystosowanych w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach 31 wezwań wykazała, że kontrolowane organy w czterech przypadkach nie podjęły żadnych działań w celu wyegzekwowania usunięcia stwierdzonych naruszeń, a tylko w pięciu skorzystały z wyników kontroli własnych lub WIOŚ. W pozostałych przypadkach działania organów ograniczały się do zapoznania się z informacjami przekazanymi przez przedsiębiorców lub do wysłania ponownych wezwań.

Analiza dokumentacji dotyczącej 31 ww. spraw wykazała, że poza Marszałkiem Województwa Łódzkiego, pozostałych pięciu marszałków podjęło we wszystkich analizowanych przypadkach działania w celu zweryfikowania czy usunięto stwierdzone nieprawidłowości. Dotyczyły one 27 analizowanych przypadków, z tego tylko w dwóch (UM Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz Starostwo Hrubieszowskie) weryfikacji dokonano poprzez własną kontrolę, a w czterech – poprzez kontrolę zrealizowaną przez WIOŚ (po dwie na wniosek marszałków województw łódzkiego i mazowieckiego). W 15 przypadkach korzystano z informacji i dokumentacji dostarczonej przez przedsiębiorców, a w sytuacjach jej niedostarczenia (dziewięć przypadków) w czterech nie podjęto żadnych działań wobec przedsiębiorców, zaś w pozostałych pięciu wszczęto, na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o odpadach, postępowania w celu cofnięcia zezwoleń na przetwarzanie odpadów²⁷.

Przykłady

Marszałek Województwa Łódzkiego wezwał 18 lipca 2019 r. przedsiębiorcę do usunięcia nieprawidłowości w terminie do końca października 2019 r. Pomimo, że informację o usunięciu odpadów uzyskał 28 listopada 2019 r. to dopiero na zlecenie NIK, tj. w czerwcu 2021 r., przeprowadził kontrolę tego podmiotu. Do zakończenia kontroli NIK postępowanie w tej sprawie nie zostało zakończone.

W kolejnym przypadku **Marszałek Województwa Łódzkiego** po otrzymaniu informacji od WIOŚ o stwierdzonych u jednego z przedsiębiorców nieprawidłowościach w zakresie przetwarzania odpadów, po upływie 14 miesięcy od jej uzyskania, tj. 28 lutego 2020 r., wezwał przedsiębiorcę do usunięcia nieprawidłowości w terminie do 30 marca 2020 r. Marszałek nie podejmował innych działań i dopiero na zlecenie NIK, tj. w czerwcu 2021 r., przeprowadził kontrolę, w toku której stwierdzono nielegalne gromadzenie odpadów.

Marszałkowie pięciu województw wydali w latach 2016–2021 (I kwartał), w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, łącznie osiem decyzji cofających zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji (odpowiednio trzy i dwie decyzje wydane przez marszałków województw mazowieckiego i łódzkiego oraz po jednej – lubelskiego, warmińsko-mazurskiego i wiel-

Cofnięcie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji

²⁷ W ostatnim z analizowanych wezwań do zakończenia kontroli NIK nie upłynął termin wyznaczony na usunięcie nieprawidłowości.

kopolskiego)²⁸. W przypadku pięciu decyzji podmioty, którym cofnięto zezwolenie, złożyły odwołania do Ministra Środowiska lub Ministra Klimatu. W jednym przypadku Minister Środowiska utrzymał w mocy decyzję wydaną przez marszałka²⁹, w dwóch uchylił je i umorzył postępowanie w pierwszej instancji z powodu upływu terminu ważności zezwolenia, a w pozostałych dwóch – skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia³⁰.

We wszystkich ww. przypadkach wydania decyzji o cofnięcie zezwolenia na przetwarzanie odpadów marszałkowie uzyskali od innych organów, przede wszystkim od WIOŚ, informacje o nieprawidłowościach dotyczących podmiotów będących adresatami tych decyzji. Polegały one przede wszystkim na wykorzystywaniu do rekultywacji odpadów, które nie były objęte wydanymi zezwoleniami (odpady pochodzenia komunalnego, odpady niebezpieczne), braku wykonania z określoną częstotliwością badań wód gruntowych i powierzchniowych oraz nierzetelnego prowadzenia ewidencji odpadów.

Przykłady

Marszałek Województwa Łódzkiego wydał dwie decyzje o cofnięciu bez odszkodowania zezwoleń na przetwarzanie odpadów (w 2018 i w 2019 r.). W obu przypadkach marszałek został powiadomiony³¹ o nieprawidłowościach dotyczących przetwarzania odpadów. Przeprowadzone przez WIOŚ kontrole wykazały bowiem, że w wyrobiskach znajdują się odpady nie objęte zezwoleniem, tj. m.in. odpady pochodzenia komunalnego, rozdrobnione części samochodowe, gruz, drobne tworzywa sztuczne, pyliste odpady nieznanego pochodzenia zakwalifikowane do odpadów niebezpiecznych. Marszałek skierował do obu podmiotów wezwania w sprawie zaniechania naruszeń w wyznaczonym przez niego terminie. Ponadto, nakazał natychmiastowe usunięcie odpadów niebezpiecznych.

Spośród trzech wydanych przez **Marszałka Województwa Mazowieckiego** decyzji dotyczących cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w jednym przypadku (decyzja z 14 grudnia 2017 r., której nadano rygor natychmiastowej wykonalności) stwierdzono przyjmowanie do rekultywacji odpadów niebezpiecznych i nieusunięcie nieprawidłowości pomimo wezwania. Przedsiębiorca złożył 15 grudnia 2017 r. odwołanie od tej decyzji do Ministra Środowiska, który decyzją z 16 lutego 2018 r. uchylił ją i umorzył postępowanie z uwagi na upływanie, z dniem 31 grudnia 2017 r., ważności decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów. Jak wyjaśnił marszałek, wygaśnięcie decyzji, a także fakt uchylecia 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 magazynowa-

²⁸ Bez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który w okresie poddanym kontroli nie wydał takich decyzji.

²⁹ Marszałek Województwa Łódzkiego.

³⁰ W jednym z tych dwóch przypadków Marszałek Województwa Mazowieckiego ponownie wydał decyzję cofającą zezwolenie, ponownie złożono od niej odwołanie do Ministra Środowiska, lecz ten utrzymał ją w mocy.

³¹ Przez wójta, WIOŚ i osobę fizyczną.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia (art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach). Marszałek otrzymał w lutym 2018 r. od WIOŚ informację o wstrzymaniu przez przedsiębiorcę „odzysku poza instalacjami, polegającego na wypełnianiu przedmiotowego wyrobiska” oraz w lutym 2021 r. informację o prowadzonym przez Burmistrza Mińska Mazowieckiego postępowaniu w sprawie nielegalnego składowania odpadów komunalnych na działce, której dotyczyło wydane przez Marszałka zezwolenie.

Podczas kontroli NIK w trzech jednostkach (UM województw lubelskiego, łódzkiego i warmińsko-mazurskiego) stwierdzono przypadki prowadzenia w sposób opieszale postępowań administracyjnych dotyczących wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia oraz opieszałości lub zaniechania działań związanych z egzekwowaniem obowiązków określonych w wydanej decyzji.

Przykłady

Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego wszczął postępowanie administracyjne w celu cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji dopiero po 21 miesiącach od upływu terminu na usunięcie nieprawidłowości określonego w wezwaniach do zaniechania naruszeń. Przed wydaniem decyzji o cofnięciu przedmiotowego zezwolenia nie zebrał także dowodów wskazujących, że podmiot przetwarzający odpady na podstawie tego zezwolenia nadal działa niezgodnie z zezwoleniem ani nie przeprowadził czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Ponadto decyzję wydano po 166 dniach od rozpoczęcia postępowania, tj. w terminie niezgodnym z określonym w art. 35 Kpa, a po upływie terminu na załatwienie sprawy nie zawiadomiono strony o niezakończonym postępowaniu w terminie, do czego zobowiązywał przepis art. 36 § 1 Kpa. Podmiot, którego dotyczyła decyzja o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów, złożył odwołanie do Ministra Środowiska, który uchylił decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu Minister wskazał m.in. na naruszenie przez Marszałka prawa procesowego, tj. brak wypełnienia określonego w art. 7 i 8 Kpa obowiązku zebrania pełnego materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, stosownie do art. 7 i 8 Kpa, potwierdzającego zaistnienie przesłanki do cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach.

Marszałek Województwa Lubelskiego nie podjął do 31 lipca 2021 r., od daty uprawomocnienia się decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, tj. od 21 października 2016 r., skutecznych działań w celu wyegzekwowania od przedsiębiorcy, obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach, czyli usunięcia odpadów z wyrobiska, które nie spełniały wymagań określonych w decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów. Wdał się natomiast w spór kompetencyjny z wójtem Gminy Kurów, któremu przekazano informację o odpadach znajdujących się w wyrobisku na terenie tej gminy celem podjęcia czynności na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach oraz zasięgnięto informacji w WIOŚ, czy odpady zostały usunięte. Upomnienie przesłane przedsiębiorcy w lutym 2018 r. i wystawienie tytułu wykonawczego w listopadzie 2018 r. okazały się nieskuteczne. Od 2019 r. Marszałek nie podejmował żadnych działań w celu zakończenia sprawy. Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Zasobów Naturalnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego wyjaśnił, że zwłoka w podejmowaniu działań po uprawomocnieniu się decyzji wynikała z niejasności przepisów wówczas obowiązujących. W jego ocenie, art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach – w wersji obowiązującej w chwili cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia – nie wskazywał trybu postępowania w zakresie obowiązku usunięcia odpadów w przypadku, gdy zostanie wydana decyzja o cofnięciu zezwolenia, zarówno w zakresie kompetentnego organu, jak i potrzeby wydania stosownego rozstrzygnięcia administracyjnego. Zastępca Dyrektora nie podał dłużej nie podejmowano od 2019 r. żadnych czynności w tej sprawie. Wyjaśnił

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

natomiast, że stale monitorowano sytuację prawną spółki. Według ustaleń Oddziału Pozwoleń tego Departamentu, zobowiązany przedsiębiorca – spółka z o.o. – nie posiadała organu uprawnionego do reprezentacji. Zgodnie z pozyskaną od niego informacją udziały w spółce przejęła inna spółka z o.o., która także nie posiada powołanych organów do reprezentacji. W ocenie Departamentu w związku z napotkanymi przeszkodami wątpliwe jest wyegzekwowanie przez Marszałka Województwa Lubelskiego wykonania obowiązku usunięcia odpadów.

Marszałek Województwa Łódzkiego, po informacji o nieprawidłowościach w przetwarzaniu odpadów na terenie wyrobiska Dąbrówka Strumiany IV otrzymanych od osoby fizycznej 16 lutego 2018 r. i od WIOŚ 15 marca 2018 r., wszczął z urzędu 17 kwietnia 2018 r. postępowanie celem cofnięcia bez odszkodowania zezwolenia i wystąpił do Prokuratury o przekazanie wyników badań składu chemicznego odpadów. W lipcu 2018 r. postępowanie zostało zawieszono w związku z toczącym się postępowaniem wyjaśniającym w Prokuraturze oraz realizowanymi czynnościami dochodzeniowo-sledczymi z oględzinami terenu i pobraniem prób odpadów do badań. Ponowne oględziny wyrobiska przeprowadzone przez WIOŚ przy udziale Prokuratury, w trakcie których pobrano próby do badań laboratoryjnych, potwierdziły zwożenie na teren wyrobiska odpadów nieobjętych zezwoleniem. Prokuratura skierowała 9 października 2018 r. do marszałka pismo z opinią biegłego, z której jednoznacznie wynikało, że ujawnione odpady to zanieczyszczone metalami ciężkimi pyły powstające w wyniku spalania osadów ściekowych, które ze względu na zawartość rtęci, ołowiu, kadmu i niklu charakteryzują się dużą toksycznością. Marszałek dopiero 6 listopada 2018 r. podjął zawieszono postępowanie, a 9 listopada 2018 r. wezwał przedsiębiorcę do zaniechania naruszeń. Ostateczna decyzja w sprawie cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów została wydana 12 lutego 2019 r., a oględziny przeprowadzone 23 kwietnia 2019 r. przez pracownika Urzędu wraz z pracownikami WIOŚ i przy udziale funkcjonariuszy Policji w Zgierzu potwierdziły, że nielegalnie zdeponowane odpady nie zostały usunięte. Przedsiębiorca eksploatujący wyrobisko nie poinformował marszałka o podjęciu jakichkolwiek działań mających na celu usunięcie odpadów.

Ponadto kontrola NIK wykazała, że Marszałek Województwa Wielkopolskiego nie cofnął uprzednio udzielonego zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji wyrobiska po eksploatacji złoża kruszywa naturalnego przedsiębiorcy, który mimo wezwania nadal nielegalnie przetwarzał odpady i nierzetelnie prowadził ewidencję przetwarzanych odpadów (potwierdziły to m.in. kontrole przeprowadzone przez WIOŚ).

Przykład

Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego wyjaśnił, że przekazana przez tego przedsiębiorcę dokumentacja fotograficzna wskazywała na brak widocznych odpadów na powierzchni wyrobiska. Wskazał także na niemożność wiarygodnego potwierdzenia, że odpady zostały rzeczywiście w całości usunięte z terenu wyrobiska (z uwagi na brak jakiegokolwiek ewidencji ich przekazania) oraz na dwukrotne, bezskuteczne zwrócenie się do WIOŚ z prośbą o informacje umożliwiające wydanie decyzji o cofnięciu zezwolenia, w tym dowodów nieusunięcia wszystkich nielegalnie przetwarzanych odpadów. Stwierdził również, że niemożność ustalenia dokładnego stanu faktycznego nie pozwalała na wydanie kompletnej decyzji, tj. zawierającej również obowiązek usunięcia zdeponowanych odpadów, wskazanie ich rodzaju oraz o precyzyjne określenie ich ilości.

Spśród kontrolowanych starostów tylko Starosta Hrubieszowski wszczął, po uprzednim wystosowaniu wezwania do usunięcia naruszeń związanych z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji, jedno postępowanie admi-

nistracyjne w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach. Zakończyło się ono wydaniem decyzji o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Po złożeniu przez przedsiębiorcę odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) i uchyleniu przez ten organ decyzji w całości, starosta po ponownym wezwaniu przedsiębiorcy do usunięcia naruszeń i niepodjęciu przez niego działań zmierzających do naprawienia nieprawidłowości, wszczął kolejne postępowania administracyjne w celu cofnięcia zezwolenia i ponownie wydał decyzję. Przedsiębiorca odwołał się do SKO także od tej decyzji. SKO uchyliło ją i umorzyło postępowanie ze względu na wygaśnięcie z mocy prawa zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

Mimo wydania ośmiu decyzji dotyczących cofnięcia zezwoleń na przetwarzanie odpadów w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach, tylko w jednym przypadku odpady zostały usunięte. Dotyczyło to decyzji wydanej przez Marszałka Województwa Mazowieckiego w styczniu 2016 r., od której przedsiębiorca wniósł odwołanie do Ministra Środowiska. Decyzją z 16 kwietnia 2016 r. Minister Środowiska uchylił decyzję marszałka i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Marszałek ponownie cofnął (decyzją z 4 sierpnia 2016 r.) zezwolenie na przetwarzanie odpadów z powodu dalszego deponowania na wyrobisku niedozwolonych odpadów. Minister Środowiska po otrzymaniu ponownego odwołania, decyzją z 8 listopada 2016 r. utrzymał tę decyzję w mocy. Dalsze działania, jak wyjaśnił Sekretarz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, podjęte zostały przez Departament Opłat Środowiskowych tego Urzędu – 17 sierpnia 2017 r. wydana została decyzja wymierzająca opłatę za 2015 r. za korzystanie ze środowiska z tytułu składowania odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym w wysokości 1 808 985 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 Żyrardowie. Wójt Gminy Radziejowice pismem z 23 czerwca 2021 r. poinformował, że w październiku 2019 r. wydał decyzję nakazującą usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania i odpady te zostały usunięte.

Jedną z przesłanek do cofnięcia zezwoleń są postanowienia art. 48a ust. 14 ustawy o odpadach, który stanowi, że w razie stwierdzenia po wydaniu zezwolenia na przetwarzanie odpadów, iż zabezpieczenie roszczeń nie zostało ustanowione właściwy organ cofa to zezwolenie. Pomimo zaistnienia ww. przesłanek kontrolowane jednostki nie w każdym przypadku podejmowały działania w tym celu lub prowadziły te działania w sposób opieszwały, co skutkowało bezzasadnością dalszego postępowania (upływał bowiem termin obowiązywania zezwolenia).

Przykład

Marszałek Województwa Lubelskiego w trzech przypadkach, w których przedsiębiorcy posiadali zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji i nie wywiązali się z obowiązku, o którym mowa w art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach (ustanowienia zabezpieczenia roszczeń), nie wydał decyzji o cofnięciu tych zezwoleń. W jednym z ww. przypadków, w którym zezwolenie obowiązywało do 31 marca 2021 r. w ogóle nie podejmował działań w tym zakresie. W kolejnym przypadku, przedsiębiorca w trakcie kontroli NIK (7 czerwca 2021 r.) poinformował marszałka o zakończeniu przetwarza-

nia odpadów w ramach posiadanego zezwolenia, obowiązującego do 30 września 2021 r. W trzecim przypadku, w którym zezwolenie obowiązywało do 31 grudnia 2020 r. – marszałek w związku z niezłożeniem³² przez posiadacza odpadów prowadzącego odzysk polegający na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, wniosku o wydanie postanowienia określającego formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach – wprawdzie pismem z 3 marca 2020 r. poinformował przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia zezwolenia, jednakże w okresie od 2 kwietnia do 23 maja 2020 r. postępowanie to było zawieszona na podstawie art. 15zss ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Przedsiębiorca pismem z 25 maja 2020 r. poinformował, że 31 grudnia 2019 r. zakończył wypełnianie wyrobiska. W urzędzie nie podejmowano żadnych dalszych działań w tej sprawie, w tym działań mających na celu zakończenie wszczętego postępowania. Wyjaśniając przyczyny bezczynności organu skutkującej nieustanowieniem zabezpieczenia roszczeń, a także zaniechaniem wszczynania postępowań w sprawie cofnięcia zezwoleń oraz wielomiesięcznej zwłoki w prowadzeniu postępowań mających na celu ustanowienie zabezpieczenia, wskazywano m.in. na dużą ilość prowadzonych jednocześnie postępowań z zakresu gospodarowania odpadami i absencję pracowników.

Administracyjne kary pieniężne nakładane przez WIOŚ

W latach 2016–2021 (I kwartał) sześciu kontrolowanych WIOŚ wydało łącznie 105 decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych podmiotom przetwarzającym odpady w celu rekultywacji (39 decyzji wydał Łódzki WIOŚ, 33 Wielkopolski, po 13 Lubelski i Mazowiecki, sześć Kujawsko-Pomorski i jedną Warmińsko-Mazurski). Według stanu na koniec I kwartału 2021 r. uprawomocniło się 65 spośród tych decyzji. Ukarani przedsiębiorcy złożyli łącznie 49 odwołań od decyzji WIOŚ.

Przyczynami wymierzenia ww. kar były m.in.: przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia, gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, transport odpadów bez wymaganego zezwolenia oraz nierealizowanie wskazanego w zezwoleniu obowiązku prowadzenia badań i przedkładania ich wyników właściwemu organowi.

Łączna wysokość tych kar wyniosła 10 591,70 tys. zł, z czego do zakończenia kontroli NIK ukarani zapłacili 312,70 tys. zł. Kwota zaległości z tytułu ww. kar, wraz z odsetkami, wyniosła 634,40 tys. zł wg stanu na koniec 2020 r. Nie stwierdzono przypadków przedawnienia zaległości z tytułu nałożonych kar.

Występowanie WIOŚ w roli oskarżyciela publicznego i kierowanie zawiadomień do Prokuratury

Żaden z kontrolowanych WIOŚ nie występował w latach 2016–2021 (I kwartał) w roli oskarżyciela publicznego w sprawach dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji.

Lubelski, Łódzki, Mazowiecki i Wielkopolski WIOŚ złożyli w latach 2016–2021 (I kwartał) do Prokuratury łącznie 24³³ zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstw dotyczących przetwarzania odpadów w celu rekultywacji. Powodami złożenia tych zawiadomień były:

³² Art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1579), stanowi że posiadacz odpadów prowadzący odzysk polegający na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, który uzyskał zezwolenie na przetwarzanie odpadów stanowiące odzysk polegający na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych jest obowiązany złożyć wniosek o wydanie postanowienia określającego formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach, w terminie dwóch miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy pod rygorem cofnięcia zezwolenia.

³³ Odpowiednio: 2 – WIOŚ lubelski, 8 – łódzki, 3 – mazowiecki i 11 – wielkopolski.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w dziewięciu przypadkach – podejrzenie popełnienia czynu określonego w art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁴ (dalej: Kk) polegającego na składowaniu odpadów nieprzeznaczonych do magazynowania na terenie wyrobiska, nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych na terenie zakładu górniczego, prowadzenia nielegalnego przetwarzania lub odzysku odpadów, polegającego na kierowaniu do wyrobiska poeksploatacyjnego odpadów niedopuszczonych do przetwarzania lub odzysku poza instalacjami i urządzeniami (w jednym z tych przypadków także podejrzenie składania fałszywych zeznań – art. 233 §§ 1 i 1a, art. 258 § 1 oraz art. 271 §§ 1 i 3 Kk);
- w dziewięciu przypadkach – stwierdzenie nielegalnego deponowania odpadów na wyrobiskach, m.in. zmieszanych odpadów komunalnych, tworzyw sztucznych, metali, szkła, gumy, papieru, drewna, tekstyliów, środków chemicznych, odpadów budowlano-rozbiórkowych (we wszystkich zawiadomieniach wskazano naruszenie art. 183 § 1 Kk, a w jednym – dodatkowo art. 225 § 1 tej ustawy, w siedmiu sprawach prokuratura wszczęła śledztwo);
- w dwóch przypadkach – utrudnianie przeprowadzenia kontroli poprzez nieodbieranie korespondencji i niestawianie się na terenie prowadzonej działalności, tj. czynu określonego w art. art. 225 § 1 Kk oraz udaremnianie kontroli (art. 225 §1 Kk) oraz poświadczenie nieprawdy (art. 271 §1 Kk), w jednym przypadku – nierzetelne i niezgodne z prawdą prowadzenie dokumentacji działalności gospodarczej w zakresie gospodarowania odpadami (art. 303 §1 Kk);
- w dwóch przypadkach – dokonywanie odzysku odpadów, polegającego na wypełnianiu wyrobisk poeksploatacyjnych znaczną ilością odpadów niedopuszczonych do odzysku poza instalacjami i urządzeniami, co spowodowało istotne obniżenie jakości wody podziemnej i wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 185 § 1 Kk oraz utrudnianie przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska poprzez wprowadzanie w błąd inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska co do istotnych okoliczności związanych z gospodarowaniem odpadami na terenie zakładu, tj. czyn z art. 225 § 1 Kk;
- w jednym przypadku – niestosowanie się do ustaleń zawartych w art. 33 ust. 1 ustawy o odpadach, polegające na postępowaniu z odpadami niezgodnie z zasadami gospodarki odpadami, w tym prowadzenie przetwarzania odpadów w sposób mogący stwarzać zagrożenie dla środowiska oraz niestosowanie się do warunków określonych w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów poprzez deponowanie odpadów niewymienionych w tej decyzji, co mogło powodować zanieczyszczenie gleby i wód podziemnych;
- w jednym przypadku – gospodarowanie odpadami poprzez ich przetwarzanie bez wymaganego zezwolenia.

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK wynikało, że na podstawie ww. zgłoszeń Prokuratura wszczęła śledztwo w 17 sprawach. Postępowania te, według stanu na dzień 31 lipca 2021 r., nie były zakończone.

³⁴ Dz. U z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy organy administracji publicznej zapewniły prawidłowe wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów i wyrobisk kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Czy prawidłowo wydawano zezwolenia przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji?2. Czy zapewniono kontrolę i nadzór nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji?3. Czy egzekwowano prawidłowe przetwarzanie odpadów wykorzystywanych do rekultywacji?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 18 jednostek, z tego: sześć urzędów marszałkowskich, sześć starostw powiatowych i sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w: <ul style="list-style-type: none">– wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności;– urzędach marszałkowskich województw i starostwach powiatowych – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2016–2021 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 maja 2021 r. do 30 lipca 2021 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano od marszałków województw i 124 starostów powiatowych z terenów sześciu województw informacje dotyczące liczby wydanych przez nich w latach 2016–2021 (I kwartał) zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Ponadto, w toku kontroli zasięgnięto informacji, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, od właściwych miejscowo starostów oraz wójtów/burmistrzów w zakresie nieprawidłowości dotyczących rekultywacji gruntów z wykorzystaniem odpadów lub nielegalnego składowania i przetwarzania odpadów na terenach niekorzystnie przekształconych.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W toku kontroli zlecono, w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, kontrolowanym przez NIK marszałkom i starostom przeprowadzenie kontroli doraźnych podmiotów w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone w celu zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji. Wyboru urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych do kontroli dokonano kierując się m.in. liczbą wydanych decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji oraz ilością

ZAŁĄCZNIKI

kruszyw pospolitych wydobywanych w ostatnich latach na terenie poszczególnych województw. Natomiast wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska wybrano właściwie dla kontrolowanych urzędów marszałkowskich i starostw.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 46 wniosków pokontrolnych, z czego 17 wniosków zrealizowanych, 14 w trakcie realizacji, zaś 15 niezrealizowanych.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Piotr Całbecki
2.		Starostwo Powiatowe we Włocławku	Roman Gołębiowski
3.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	Zdzisław Krajewski
4.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	Jarosław Stawiarski
5.		Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie	Aneta Karpiuk
6.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie	Leszek Żelazny
7.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi	Grzegorz Schreiber
8.		Starostwo Powiatowe w Opocznie	Marcin Baranowski
9.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi	Andrzej Długolecki
10.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Gustaw Marek Brzezin
11.		Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Andrzej Wiczkowski
12.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	Joanna Kazanowska
13.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	Marek Woźniak
14.		Starostwo Powiatowe w Rawiczu	Adam Sperzyński
15.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Waldemar Kołaski
16.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Adam Struzik
17.		Starostwo Powiatowe w Ostrowi Mazowieckiej	Zbigniew Chrupek
18.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Mariusz Zega

Wykaz jednostek kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Na ogół prawidłowo prowadzono postępowania w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Podejmowano działania w celu zapewnienia prawidłowego wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów przeprowadzając kontrole w każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o nieprawidłowościach w przetwarzaniu odpadów.	–
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie	–	Nie zapewniono nadzoru i kontroli nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego w Łodzi	Prawidłowo prowadzono postępowania w sprawach wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.	Nierzetelnie sprawowano nadzór i kontrolę w zakresie wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów.
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie	Na ogół prawidłowo prowadzono postępowania w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.	W ograniczonym zakresie sprawowano nadzór i kontrolę w zakresie wykorzystywania odpadów do rekultywacji.
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	Prawidłowo prowadzono postępowania w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. W latach 2016–2018 realizowano kontrole doraźne w zakresie prawidłowości wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów.	W latach 2019–2021 (I kwartał) nie przeprowadzono żadnej kontroli dotyczącej przetwarzania odpadów w celu rekultywacji, mimo stwierdzenia nieprawidłowości w trakcie 39% takich kontroli przeprowadzonych w latach 2016–2018.
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Prawidłowo prowadzono postępowania w sprawach wydania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. W każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o nieprawidłowościach w przetwarzaniu odpadów prowadzono stosowane działania.	W latach 2016–2021 (I kwartał) przeprowadzono jedynie dwie kontrole realizacji decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji. Sposób przeprowadzenia kontroli nie zapewniał rzetelnej weryfikacji działań przedsiębiorców.
7.	Starostwo Powiatowe we Włocławku	Prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.	Nie zapewniono kontroli i nadzoru nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.
8.	Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie	–	Postępowania w zakresie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji prowadzono z naruszeniem ustawy o odpadach. Nie zapewniono kontroli i nadzoru nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.
9.	Starostwo Powiatowe w Opocznie	Prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.	Nie zapewniono kontroli i nadzoru nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.
10.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	–	Przy wydawaniu decyzji udzielających zezwolenia na przetwarzanie odpadów naruszono przepisy ustawy o odpadach dotyczące właściwości organu. Nie zapewniono nadzoru i kontroli nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.
11.	Starostwo Powiatowe w Rawiczu	Prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.	Nie zapewniono kontroli i nadzoru nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Starostwo Powiatowe w Ostrowi Mazowieckiej	Prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.	Nie zapewniono kontroli i nadzoru nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.
13.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	Podjęmowano działania w zakresie nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów i egzekwowano przestrzeganie przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady.	–
14.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie	Podjęmowano działania w zakresie nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów i egzekwowano przestrzeganie przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady.	–
15.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi	Podjęmowano działania w zakresie nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów i egzekwowano przestrzeganie przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady.	–
16.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie	Podjęmowano działania w zakresie nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów i egzekwowano przestrzeganie przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady.	–
17.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Podjęmowano działania w zakresie nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów i egzekwowano przestrzeganie przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady.	–
18.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Podjęmowano działania w zakresie nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów i egzekwowano przestrzeganie przepisów ochrony środowiska przez podmioty przetwarzające odpady.	–

6.2 Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Kontrola wykonania obowiązku rekultywacji

Podmiotem uprawnionym do kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych jest starosta. Kontrola ta polega na sprawdzeniu co najmniej raz w roku zgodności wykonywanych zabiegów z dokumentacją rekultywacji tych gruntów, a zwłaszcza wymagań technicznych oraz ich terminowości, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku zakończenia rekultywacji w okresie do pięciu lat od zaprzestania działalności przemysłowej. Osoby przeprowadzające kontrolę mogą żądać wglądu do dokumentacji rekultywacji. Są także uprawnione do wstępu na grunt i teren zakładu przemysłowego, wglądu do dokumentów oraz żądania sporządzenia ich odpisów, sprawdzania tożsamości osób w związku z prowadzoną kontrolą, żądania wyjaśnień i zasięgnięcia informacji, a także pobierania próbek gleby lub roślin do analizy (art. 26 ust. 2 ustawy ogrl). Źródłem informacji w tym zakresie są również dane otrzymywane przez starostów od osób obowiązanych do rekultywacji gruntów. Osoby te mają bowiem obowiązek zawiadamiania starosty, w terminie do 28 lutego każdego roku, o powstałych w ubiegłym roku zmianach dotyczących gruntów podlegających rekultywacji (art. 22 ust. 3 ustawy ogrl).

Ustawa o odpadach

W art. 3 ustawy o odpadach zawarto słowniczek ustawowy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 ilekroć w ustawie jest mowa o odpadach – rozumie się przez to każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Gospodarowanie odpadami zdefiniowano natomiast w art. 3 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem przez gospodarowanie odpadami rozumie się m.in. zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami. Z kolei w art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. b i c ustawy określono odpowiednio, że magazynowanie odpadów to tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów lub magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów. Zgodnie zaś z art. 25 ust. 3 ustawy, magazynowanie odpadów jest prowadzone wyłącznie w ramach wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów. Magazynowanie odpadów jest zatem integralnym elementem wytwarzania odpadów, ich zbierania lub przetwarzania (tj. odzysku lub unieszkodliwiania). Magazynowanie odpadów nie jest więc samodzielny procesem gospodarowania odpadami i towarzyszy zawsze innym procesom. Przez odzysk natomiast, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 ww. ustawy, rozumie się jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce. Kto jest posiadaczem odpadów zdefiniowano w art. 3 ust. 1 pkt 19 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem posiadacz odpadów to wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów. Przy czym domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości.

Przepisy ustawy o odpadach dopuszczają wykorzystanie odpadów w procesie odzysku polegającym na wypełnieniu terenów niekorzystnie przekształconych. Wymaga to jednak uzyskania zezwolenia. Wynika to z art. 41 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, że prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia. Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 41 ust. 2). W art. 41 ust. 3 wskazano natomiast organy, które są właściwe do wydania ww. decyzji. Marszałek województwa m.in. dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg. W innych przypadkach natomiast – starosta. Zauważyć należy przy tym, że co do zasady zakazuje się przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, o czym stanowi art. 30 ust. 1 ustawy o odpadach. W ustępie 2 tego artykułu przewidziano jednak wyjątki. Dopuszczono bowiem odzysk poza instalacjami lub urządzeniami w przypadku:

- 1) odzysku w procesie odzysku R10, o którym mowa w załączniku nr 1 do ustawy, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ust. 4;
- 2) rodzajów odpadów wymienionych w przepisach wydanych na podstawie ust. 5, poddawanych odzyskowi, zgodnie z warunkami określonymi w tych przepisach, w procesach odzysku R3, R5, R11 i R12, o których mowa w załączniku nr 1 do ustawy.

Zauważyć należy również, że marszałek województwa jest także organem właściwym do wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy środowiskowej. Wynika to z uregulowań zawartych w art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o odpadach. Ponadto w art. 41 ust. 6 ww. ustawy określono, że w przypadku prowadzenia w tym samym miejscu przedsięwzięć, z których co najmniej jedno należy do przedsięwzięć wymienionych w ust. 3 pkt 1, organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, również jest marszałek województwa.

Z treści art. 42 ustawy o odpadach wynika, że zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz zezwolenie łączne na zbieranie i przetwarzanie odpadów, wydaje się wyłącznie na wniosek posiadacza odpadów. Wniosek taki musi zatem spełniać wymagania określone w art. 63 § 2 Kpa oraz zawierać elementy wymagane art. 42 ustawy o odpadach. Na przykład wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów powinien zawierać (art. 42 ust. 2) m.in. takie dane jak: wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania; określenie masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku; oznaczenie miejsca przetwarzania odpadów; wskazanie miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów. Jeżeli zatem wniosek nie spełnia ww. wymogów należy na podstawie art. 64 § 2 Kpa wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie i pouczyć, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji (zezwolenia) na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów

Zgodnie z tym przepisem termin na usunięcie braków nie może być krótszy niż siedem dni. Podkreślić należy, że stosownie do wymogu określonego w art. 42 ust. 4a (wszedł w życie z dniem 5 września 2018 r.), do wniosku o zezwolenie na przetwarzanie odpadów przez wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych posiadacz odpadów, z wyłączeniem jednostek budżetowych, dołącza dokument potwierdzający prawo własności, prawo użytkowania wieczystego, prawo użytkowania albo umowę dzierżawy nieruchomości, o której mowa w art. 41b ust. 1.

W toku prowadzonego postępowania administracyjnego organ administracji publicznej powinien przestrzegać ogólnych zasad prowadzenia postępowania, które określone zostały w rozdziale 2 Kpa. Zgodnie z tymi zasadami organy administracji publicznej: z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7), obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1). Terminy załatwienia sprawy określone zostały natomiast w rozdziale 7. Zgodnie z art. 35 § 1 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3). Podkreślić należy, że o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, do czego zobowiązuje art. 36 § 1 Kpa. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 § 2).

Elementy jakie powinna zawierać decyzja określa art. 107 § 1 Kpa, tj. m.in. oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny.

Zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów, są wydawane po zasięgnięciu opinii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwych ze względu na miejsce prowadzenia zbierania odpadów lub przetwarzania odpadów (art. 41 ust. 6a, przepis ten wszedł w życie z dniem 5 września 2018 r.).

Podkreślić należy przy tym, że stosownie do art. 41b ust. 1 ustawy o odpadach (przepis ten wszedł w życie 5 września 2018 r.) gospodarowanie odpadami polegające m.in. na odzysku odpadów przez wypełnianie terenów niekorzystnie przekształconych, wymagające uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów odbywa się wyłącznie na nieruchomości, której właścicielem, użytkownikiem wieczystym, użytkownikiem albo dzierżawcą jest posiadacz odpadów gospodarujący odpadami. Przy czym ustanowienie użytkownika nieruchomości, na której będą zbierane lub przetwarzane odpady, wymaga złożenia oświadczenia w formie aktu notarialnego również przez użytkownika. W oświadczeniu wskazuje się masę i rodzaje odpadów, które mogą być zbierane lub przetwarzane w okresie roku na nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania (art. 41b ust. 2). Ponadto stosownie do art. 41b ust. 3 ww. ustawy, umowa dzierżawy nieruchomości, na której będą zbierane lub przetwarzane odpady, wymaga zawarcia w formie aktu notarialnego. W umowie wskazuje się masę i rodzaje odpadów, które mogą być zbierane lub przetwarzane w okresie roku na tej nieruchomości.

Zauważyć należy również, że wypełnianie wyrobisk z wykorzystaniem odpadów może być prowadzone pod warunkiem, że planowane działanie:

- jest określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albo jest zgodne z decyzją warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wójt/burmistrz), albo jest określone w decyzji w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów (starosta);
- nie spowoduje bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku;
- odbywa się na nieruchomości, której właścicielem, użytkownikiem albo dzierżawcą jest posiadacz odpadów gospodarujący odpadami.

Z kolei w art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach wskazano jakie elementy powinny znaleźć się w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, a więc m.in.: rodzaj i masę odpadów przewidywanych do przetworzenia i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku; miejsce i dopuszczoną metodę lub metody przetwarzania odpadów, ze wskazaniem procesu przetwarzania zgodnie z załącznikami nr 1 i 2 do ustawy; miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów, maksymalną masę poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalną łączną masę wszystkich rodzajów odpadów, które w tym samym czasie mogą być magazynowane oraz które mogą być magazynowane w okresie roku; czas obowiązywania zezwolenia. Przy czym zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat (art. 44 ust. 1). Należy także podkreślić, że stosownie do art. 41a ust. 1 ww. ustawy zezwolenie na zbieranie odpadów (od dnia 5 września 2018 r.) oraz zezwolenie na przetwarzanie odpadów jest wydawane po przeprowadzeniu przez WIOŚ, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Kontrola prowadzona przez WIOŚ (zawsze z udziałem przedstawiciela właściwego organu) ma za zadanie

stwierdzić spełnienie lub niespełnienie wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska. WIOŚ stosuje przepisy ustawy IOŚ dotyczące kontroli. W przypadku postanowienia WIOŚ negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

W art. 46 ustawy ustawodawca określił natomiast przesłanki zobowiązujące organ do odmowy wydania zezwolenia na zbieranie lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Zgodnie z tym przepisem odmawia się wydania ww. zezwolenia, m.in. w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami:

- 1) mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska;
- 2) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami;
- 3) jest niezgodny z przepisami prawa, w tym prawa miejscowego.

W rozporządzeniu o odzysku odpadów, wydanym na podstawie art. 30 ust. 5 ww. ustawy, Minister Środowiska określił grupy odpadów, które mogą być wykorzystywane w procesie rekultywacji gruntów oraz jakie muszą być przy tym spełnione warunki. Z kolei w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz. U. poz. 132) określono warunki odzysku w procesie odzysku R10 i rodzaje odpadów dopuszczonych do takiego odzysku. Lista rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne określona została natomiast w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie listy rodzajów odpadów, które osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami mogą poddawać odzyskowi na potrzeby własne, oraz dopuszczalnych metod ich odzysku (Dz. U. z 2016 r. poz. 93).

Sankcje w przypadku naruszenia warunków zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz innych wymogów z tym związanych wynikających z ustawy o odpadach

Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, jeżeli posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości. Źródłem danych o ww. nieprawidłowościach mogą być m.in. ustalenia kontroli. Zgodnie bowiem z art. 379 ust. 1 POŚ, m.in. marszałek województwa oraz starosta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Kontrolujący są uprawnieni do:

- 1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości,
- 2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych,
- 3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego,
- 4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia danych mających związek z problematyką kontroli.

Zgodnie z art. 379 ust. 5 ww. ustawy organy te występują do WIOŚ o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku ich kontroli stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy.

W przypadku, gdy posiadacz odpadów mimo wezwania, nadal narusza przepisy ustawy lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania (art. 47 ust. 2 ustawy). Cofnięcie zezwolenia jest swoistą sankcją administracyjną stosowaną przez organ, który wydał zezwolenie, w przypadku nastąpienia okoliczności, o których mowa w art. 47 ww. ustawy. Decyzja o cofnięciu udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie m.in. przetwarzania odpadów ma charakter związany co oznacza, że w przypadku niezastosowania się posiadacza odpadów do wystosowanego do niego wezwania, o jakim mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, organ jest zobowiązany wydać decyzję o cofnięciu udzielonego zezwolenia. Odpowiedzialność przewidziana w art. 47 ustawy oparta jest na idei bezprawności, w związku z czym jest ona odpowiedzialnością obiektywną. Oznacza to, iż wystarczającą podstawą do zastosowania sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia jest konkretne zachowanie, naganne z punktu widzenia treści normy prawnej oraz zobiektywizowanych zakazów lub nakazów z normy tej wynikających. Cofnięcie zezwolenia może zatem nastąpić w ściśle określonych sytuacjach, tj. naruszenia przepisów ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem lub działania niezgodnego z wydanym zezwoleniem.

Organ właściwy do wydania zezwolenia zobowiązany jest więc do stałego monitorowania sposobu wykonywania uzyskanego przez podmiot indywidualny zezwolenia. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 6 ustawy o odpadach postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia wszczynane jest z urzędu. Wobec tego, jeśli wyniki takich kontroli działalności prowadzonej w oparciu o zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów wykażą nieprawidłowości skutkujące zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy koniecznością cofnięcia zezwolenia, to organ właściwy powinien wezwać do usunięcia nieprawidłowości. Podkreślić należy, że stosownie do art. 47 ust. 8 ustawy o odpadach w przypadku stwierdzenia nieważności, uchylecia lub wygaśnięcia zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów przepisy ust. 3 i 5 stosuje się odpowiednio. Cofnięcie zezwolenia powoduje zakończenie działalności objętej tym zezwoleniem (art. 47 ust. 3). Ponadto, posiadacz odpadów, któremu cofnięto zezwolenie, jest obowiązany do usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187), w ramach prowadzonej działalności objętej tym zezwoleniem, na własny koszt, w terminie wskazanym w decyzji, o której mowa w ust. 2. Przepisy art. 26 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio (art. 47 ust. 5). W przypadku, gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi (art. 26a ust. 1). W sytuacji, gdy obowiązek usunięcia odpa-

dów powstał w związku z wydaniem decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzeniem nieważności, uchyceniem lub wygaśnięciem decyzji związanej z gospodarką odpadami – organem właściwym do podjęcia działań, o których mowa w ustępie 1 ww. artykułu jest ten organ (art. 26a ust. 2 pkt 2).

Ewidencja odpadów oraz sprawozdawczość

Posiadacz odpadów stosownie do wymogu określonego w art. 66 ust. 1 ustawy o odpadach jest obowiązany do prowadzenia na bieżąco ich ilościowej i jakościowej ewidencji zgodnie z katalogiem odpadów określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ww. ustawy ewidencję odpadów prowadzi się m.in. z zastosowaniem karty przekazania odpadów oraz karty ewidencji odpadów. Jakże dane zawierają ww. karty określono natomiast w art. 67 ust. 3a i ust. 3b (przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.). Wcześniej było to określone odpowiednio w art. 69 i 70 ustawy o odpadach oraz rozporządzeniach wykonawczych do ustawy, tj. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 1973), które uchylone zostało z dniem 1 maja 2019 r. oraz rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych na potrzeby ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 819).

W art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach określono, że roczne sprawozdanie o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami sporządza prowadzący działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy przez gospodarowanie odpadami rozumie się przez to zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami. Sprawozdania te, stosownie do wymogu przyjętego w art. 76 ust. 1 ww. ustawy, składane są właściwemu marszałkowi województwa w terminie do 15 marca za poprzedni rok kalendarzowy. Podmioty obowiązane do sporządzenia sprawozdania sporządzają je za pośrednictwem indywidualnego konta w BDO oraz o gospodarce odpadami (art. 76 ust. 2). Zakres przedmiotowy BDO, który stosownie do wymogu określonego w art. 80 ust. 1 ustawy o odpadach prowadzi i aktualizuje marszałek województwa, określa art. 79 ww. ustawy. Do obowiązków marszałka należy również zamieszczanie w BDO kopii ostatecznych decyzji w zakresie gospodarki odpadami, o których mowa w art. 79 ust. 2, w tym również dotyczących przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji.

Administracyjne kary pieniężne oraz przepisy karne

W rozdziale 2 ustawy o odpadach określono natomiast administracyjne kary pieniężne za naruszenie wymogów ww. ustawy. W art. 194 ust. 1 pkt 4 przyjęto, że administracyjną karę pieniężną wymierza się za zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia, o którym mowa w art. 41. Kara wynosi nie mniej niż 10 000 zł i nie może przekroczyć 1 000 000 zł. Z kolei w art. 194 ust. 5 przyjęto, że taką karę wymierza się za gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadaniem zezwoleniem, o którym mowa w art. 41. Przy czym kara wynosi nie mniej niż 1000 zł i nie może przekroczyć 1 000 000 zł. Organem właściwym do wymierze-

nia w drodze decyzji administracyjnej kary pieniężnej, zgodnie z art. 196 ww. ustawy, jest WIOŚ właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami. Kary te powinny być wpłacane na odrębny rachunek bankowy właściwego WIOŚ. Przy czym zgodnie z art. 202 ustawy o odpadach w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.), a uprawnienia organu podatkowego przysługują WIOŚ. Do zadań tego organu, stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. I POŚ, należy także kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o odpadach. Mogą to być kontrole planowe jak również pozaplanowe. W ramach tych kontroli stosownie do uregulowań zawartych w art. 9 ust. 2 ww. ustawy przy wykonywaniu kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska inspektor ochrony środowiska uprawniony jest m.in. do:

- 1) wstępu przez całą dobę wraz z niezbędnym sprzętem:
 - a) na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza,
 - b) do środków transportu,
 - c) na teren niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- 2) przeprowadzania niezbędnych pomiarów lub badań, w tym pobierania próbek lub wykonywania innych czynności kontrolnych, w tym z użyciem bezzałogowych statków powietrznych, w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, w kontrolowanym środku transportu, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych.

W dziale X ustawy o odpadach określono przepisy karne. Przepisy zawarte w art. 171–177 i art. 180–192 dotyczą m.in. naruszenia obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów, obowiązków sprawozdawczych, jak również naruszenia obowiązku prowadzenia procesów przetwarzania odpadów w sposób niezagrażający życiu lub zdrowiu ludzi oraz środowisku. Zgodnie z art. 193 ww. ustawy orzekanie w sprawach, o których mowa w ww. przepisach następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2021 r. poz. 457, ze zm.).

Z kolei w art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.) przewidziano odpowiedzialność karną w przypadku nieodpowiedniego postępowania z odpadami. W przepisie tym określono bowiem, że kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, zbiera, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat pięciu.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070).
6. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.), uchylone z dniem 30 kwietnia 2018 r.
12. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923, ze zm.), uchylony z dniem 6 stycznia 2020 r.
15. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz. U. poz. 1395).
17. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów (Dz. U. poz. 2531).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (OSZ)
10. Senacka Komisja Środowiska
11. Główny Inspektor Środowiska
12. Marszałkowie województw
13. Starostowie skontrolowanych powiatów

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 28-12-2021 r.

Minister Klimatu i Środowiska

DGO-PO.055.413.2021.MC
1883188.6599035.5309636

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z pismem z dnia 10 grudnia 2021 r., znak: LOL.430.003.2021, przesyłającym informację o wynikach kontroli „Wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej”, przedstawiam poniżej stanowisko.

Wnioski zawarte w informacji o wynikach kontroli dla Ministra Klimatu i Środowiska o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach:

1. Obowiązku sporządzania rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami również podmioty posiadające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, które w danym roku nie prowadziły takiej działalności. Umożliwi to organom odpowiedzialnym za ochronę środowiska pozyskanie istotnych informacji niezbędnych do sprawozdania skutecznego nadzoru nad przetwarzaniem odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów.

Na wstępie należy zauważyć, że każdy podmiot gospodarujący odpadami, który posiada zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zobowiązany jest zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach do złożenia za pośrednictwem BDO w formie elektronicznej rocznego sprawozdania.

W przypadku gdy podmiot posiadający decyzję w zakresie gospodarowania odpadami lub wytwórca odpadów, nie prowadził w danym roku działalności objętej ww. decyzją lub nie wytwarzali odpadów, nie są ustawowo zobowiązani do składania rocznych sprawozdań, w tym również tzw. sprawozdań zerowych.

Wydaje się, że wprowadzenie takiego obowiązku z jednej strony mogłoby zostać odebrane jako obciążanie przedsiębiorców niepotrzebnym obowiązkiem sprawozdawczym, z drugiej strony złożenie

takiego sprawozdania za pośrednictwem BDO ciągle nie gwarantowałyby faktycznego potwierdzenia braku działalności w danym roku w zakresie przetwarzania lub wytwarzania odpadów, gdyż tylko fizyczna weryfikacja przez urząd marszałkowski miejsca prowadzenia działalności i dodatkowych dokumentów mogłaby w sposób najbardziej rzetelny potwierdzić autentyczność złożonego sprawozdania.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że przedstawione na str. 42-43 tego dokumentu wyniki kontroli NIK wskazują, że tylko w jednym przypadku (urzędu marszałkowskiego województwa łódzkiego) zgłoszona została potrzeba zmian w ww. zakresie. Pozostałe kontrolowane urzędy marszałkowskie wskazały, iż rzeczywistym problemem przy weryfikacji sprawozdań (ale również przy nakładaniu kar za niezłożone sprawozdania, o których mowa we wniosku nr 2) są zasoby kadrowe urzędów, a także środki techniczne, których braki w chwili obecnej uniemożliwiają sprawną i terminową weryfikację otrzymywanych sprawozdań oraz porównywanie tych informacji ze stanem faktycznym na podstawie przeprowadzanej kontroli w terenie.

W związku z powyższym, w chwili obecnej, nie przewiduje się zmian legislacyjnych w tym zakresie.

2. Uregulowań umożliwiających marszałkom egzekwowanie rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (o których mowa w art. 75 ust. 1 ww. ustawy) od podmiotów nie wywiązujących się z obowiązku ich składania w ustawowym terminie.

W chwili obecnej ustawa o odpadach przewiduje już w art. 180a przepis karny w postaci grzywny w przypadku nie złożenia sprawozdania.

Niemniej jednak należy przypomnieć, że każdy urząd marszałkowski w ramach opiniowania może zgłaszać swoje uwagi i propozycje do projektu ustawy w przypadku ewentualnego podjęcia przez resort zmian dotyczących przepisów ustawy o odpadach, również takich w zakresie przepisów dotyczących weryfikacji sprawozdań o gospodarowaniu odpadami. Należy jednak zwrócić uwagę, że w zależności od urzędu marszałkowskiego takie propozycje mogą od siebie znacząco się różnić, w związku z tym ewentualnie przyjęte propozycje nie zawsze będą mogły spełnić oczekiwania wszystkich organów.

Dodatkowe wyjaśnienia do ostatniego akapitu na str. 14

Jednocześnie należy zaznaczyć, że planowane jest uruchomienie w ramach BDO funkcjonalności w zakresie możliwości generowania danych z BDO w postaci raportów predefiniowanych, obejmujących docelowo informacje z poszczególnych modułów bazy tj. rejestru, ewidencji odpadów i sprawozdawczości. Urzędy marszałkowskie będą mogły agregować dane według określonych i przygotowanych szablonów raportów, przy czym należy podkreślić, że ich lista będzie sukcesywnie rozszerzana o kolejne raporty.

Natomiast odnosząc się do kwestii poruszonej na str. 43-44 dokumentu NIK, należy zaznaczyć, że BDO nie była pierwotnie planowana jako system elektronicznej obsługi procesów służących obiegowi decyzji w zakresie zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami. W związku z tym w ramach przepisów o odpadach gromadzone informacje w tym zakresie mają postać skanów wydawanych decyzji. Należy jednak zaznaczyć, że w wyniku rozmów z przedstawicielami urzędów marszałkowskich zdecydowano wprowadzenie w BDO zmiany polegającej m.in. na rozszerzeniu listy nazw decyzji w ramach metryki załączanego pliku wraz z możliwością określenia statusu decyzji.

3. Wymogu przekazywania przez marszałków właściwym starostom (organom zobowiązanym do kontroli i egzekwowania obowiązku rekultywacji gruntów) informacji o przeprowadzonych kontrolach dotyczących realizacji zezwoleń na wykorzystanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

Powyższa propozycja zostanie wnikliwie przeanalizowana w celu jej przyjęcia w ramach przyszłych prac legislacyjnych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Na chwilę obecną trudno jest jednoznacznie potwierdzić czy zaproponowana we wniosku pokontrolnym zmiana przepisów nie będzie wymagała szerszego podejścia skutkującego wprowadzeniem również innych – dodatkowych zmian w przepisach.

Z poważaniem

Z up. Ministra

Jacek Ozdoba
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LOL.430.003.2021
P/21/080

Warszawa, dnia 18 stycznia 2022 r.

**Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli „Wykorzystanie odpadów
do rekultywacji gruntów zdegradowanych oraz wyrobisk kopalin objętych prawem własności
nieruchomości gruntowej”.**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra, wskazującego na brak potrzeby podjęcia działań legislacyjnych zamierzających do zmiany uregulowań zawartych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach². Zdaniem NIK wprowadzenie obowiązku sporządzania tzw. sprawozdań „zerowych”³ oraz przepisów umożliwiających marszałkom województw skuteczne egzekwowanie od podmiotów składania w terminie rocznych sprawozdań, o których mowa w art. 75 ust. 1 ww. ustawy, w istotny sposób ułatwiłoby organom odpowiedzialnym za ochronę środowiska pozyskanie informacji niezbędnych do sprawowania skutecznego nadzoru nad przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji gruntów. Kontrola NIK wykazała bowiem, że marszałkowie i starostowie, z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe oraz brak odpowiednich środków technicznych, praktycznie nie korzystają z możliwości przeprowadzania, na podstawie art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴, kontroli podmiotów wykorzystujących odpady do rekultywacji gruntów. Zastosowanie natomiast przywołanego w stanowisku przepisu art. 180a ustawy o odpadach - przewidującego karę grzywny za niezłożenie sprawozdania - nie jest w ocenie Izby rozwiązaniem optymalnym. Nie gwarantuje bowiem osiągnięcia zasadniczego celu, jakim jest uzyskanie przez marszałków województw wszystkich wymaganych sprawozdań, a ponadto wymaga zaangażowania innych organów (Policji lub WIOŚ), m.in. w celu ustalenia, czy doszło do popełnienia wykroczenia. W ocenie Izby brak inicjatywy legislacyjnej ze strony Ministra odpowiedzialnego za ochronę środowiska powoduje utrzymywanie się stanu, w którym nadzór nad wykorzystaniem odpadów do rekultywacji gruntów nadal nie będzie należycie sprawowany.

Zdaniem NIK niezbędne jest także wprowadzenie do ustawy o odpadach wymogu przekazywania przez marszałków województw właściwym starostom informacji o przeprowadzonych kontrolach, w zakresie realizacji zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Uregulowanie to ułatwiłoby starostom sprawowanie należytego nadzoru nad prawidłową i zgodną z zasadami ochrony środowiska rekultywacją gruntów. Za niewystarczające Izba uznaje jedynie zadeklarowanie przez Ministra przeanalizowania wprowadzenia takiego obowiązku na etapie przyszłych prac legislacyjnych. W stanowisku nie wskazano bowiem nawet przybliżonego terminu przeprowadzenia takiej analizy.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.

³ Dotyczy to rocznych sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami przez podmioty posiadające zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji, które w danym roku nie prowadziły takiej działalności.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje natomiast informację o planowanym uruchomieniu dodatkowej funkcjonalności w ramach „Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami” (dalej „BDO”), umożliwiającej marszałkom agregowanie danych według określonych szablonów raportów. Niemniej jednak właściwe byłoby także podjęcie działań w celu wprowadzenia w BDO zmiany polegającej na rozszerzeniu listy nazw decyzji, wraz z możliwością określenia ich statusu. Zdaniem NIK zapewnienie możliwości automatycznego agregowania i porównywania danych zawartych w zezwoleniach na wykorzystywanie odpadów do rekultywacji gruntów z danymi zawartymi w sprawozdaniach rocznych ułatwiłoby sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem warunków określonych w decyzjach, w tym szczególnie w zakresie rodzaju i ilości odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów.



PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś