



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.014.03.2021

Roman Gołębiowski  
Starosta Włocławski  
Starostwo Powiatowe  
we Włocławku  
ul. Cyganka 28  
87-800 Włocławek

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe we Włocławku <sup>1</sup> , ul. Cyganka 28, 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Gołębiowski – Starosta Włocławski, od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Kazimierz Kaca - Starosta Włocławski, od 27 listopada 2014 r. do 21 listopada 2018 r. <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.</li><li>2. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.</li><li>3. Egzekwowanie prawidłowego przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2021 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 2016 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/66/2021 z 4 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

# II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

## OCENA OGÓLNA

W Starostwie prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Oceny kompletności danych zawartych we wnioskach dokonywano na podstawie wymaganych dokumentów, a w przypadku stwierdzenia braków, wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia. Objęta kontrolą decyzja Starosty była zgodna z wnioskiem, uwzględniała warunki przetwarzania odpadu wynikające z odrębnych przepisów i spełniała wymogi określone w art. 107 Kpa<sup>5</sup>.

Jako nieprawidłowe oceniono:

- 1) niezamieszczenie w ww. decyzji wszystkich elementów wymaganych art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>6</sup>;
- 2) niezapewnienie przez Starostę kontroli i nadzoru nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów;
- 3) niepodjęcie wymaganych prawem działań w celu usunięcia odpadów niedozwolonych.

<sup>1</sup> Dalej: „Starostwo”.

<sup>2</sup> Dalej: „Starosta”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: „ustawa o NIK”.

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

<sup>5</sup> Tj. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735); dalej: „Kpa”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.; dalej: „ustawa o odpadach”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Wydawanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w procesie rekultywacji.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania dotyczące wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji gruntów zdegradowanych, w tym wyrobisk kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej były w Starostwie realizowane kolejno w: Wydziale Ochrony Środowiska i Administracji Budowlanej (do 1 sierpnia 2017 r.), Referacie Ochrony Środowiska (do 31 stycznia 2019 r.) oraz w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Do zadań ww. wydziałów należało także prowadzenie postępowań w sprawie wydawania koncesji na wydobycie kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej.

Postępowania dotyczące wydawania zezwoleń na wykorzystanie odpadów w procesie rekultywacji gruntów zdegradowanych prowadzono w Starostwie na podstawie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Starosta nie wydawał odrębnych uregulowań dotyczących prowadzenia ww. postępowań.

(akta kontroli str. 5-171)

1.2. W latach 2016-2021 (I kwartał) do Starostwa wpłynęły trzy wnioski o wydanie zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu ich wykorzystania do wypełnienia (rekultywacji) terenów niekorzystnie przekształconych<sup>8</sup>. Dwa z nich dotyczyły terenów objętych aktualną koncesją zezwalającą na wydobycie kopalni objętych prawem własności nieruchomości gruntowej<sup>9</sup>. W przypadku trzeciego wniosku, koncesja była wygaszona decyzją Starosty z 20 maja 2013 r.

Jeden z ww. wniosków (z 2019 r.) pozostawiono bez rozpatrzenia, z powodu nieusunięcia przez wnioskodawcę braków<sup>10</sup> w wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 64 § 2 Kpa.

W wyniku rozpatrzenia dwóch pozostałych wniosków, w jednej sprawie (z 2016 r.) wydano decyzję udzielającą zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu ich wykorzystania do rekultywacji; w drugim przypadku, dotyczącym wniosku z 2020 r., postępowanie zawieszono na wniosek strony, uzasadniony zawieszeniem działalności przedsiębiorstwa.

(akta kontroli str. 180-181, 190-280, 438-440)

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> W dniach: 25 kwietnia 2016 r. (l.dz. 10498), 30 grudnia 2019 r. (l.dz. 37406) i 5 marca 2020 r. (l.dz. 7398). Wnioski z 2016 r. i 2020 r. dotyczyły tej samej działki nr 356 obręb Wieniec Zalesie, gmina Brześć Kujawski. Wniosek z 2020 r. był wnioskiem o zmianę decyzji Starosty Nr OŚB.6233.3.1.2016 z 6 czerwca 2016 r., złożonym w związku z nowelizacją 20 lipca 2018 r. ustawy o odpadach. Postępowanie w tej sprawie zawieszono na wniosek strony, uzasadniony zawieszeniem działalności przedsiębiorstwa (sanatorium). W dniu 28 czerwca 2021 r. do Starosty wpłynął wniosek o wznowienie ww. postępowania. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły wnioski o wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów w celu ich wykorzystania do wypełnienia (rekultywacji) terenów niekorzystnie przekształconych.

<sup>9</sup> Tj., tej samej działki nr 356 obręb Wieniec Zalesie, gmina Brześć Kujawski, objętej koncesją nr 7/96 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 9 maja 1996 r., zmienioną decyzją z 20 maja 1999 r. (znak: DG/hg/JW./487-1672/99) oraz decyzją Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 31 marca 2016 r. (znak: ŚG-V.7422.4.2016), udzieloną do 8 maja 2036 r.

<sup>10</sup> W zakresie, m.in.: masy odpadów, szczegółowego opisu metody lub metod przetwarzania odpadów, proponowanej formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń, o którym mowa w art. 48a ustawy o odpadach, dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości, na której miał być przetwarzany odpad.

**1.3.** W wyniku badania prawidłowości (kompletności) wniosku zakończonego wydaniem zezwolenia<sup>11</sup> ustalono, że zawierał on dane i informacje, o których mowa w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach, w tym m.in.:

- wyszczególnienie rodzaju odpadu przewidzianego do przetwarzania;
- oznaczenie miejsca przetwarzania odpadu (nr działki, obręb, powiat);
- wskazanie miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanego odpadu i jego maksymalnej masy, która może być magazynowana w okresie roku.

Wniosek zawierał numer NIP i REGON wnioskodawcy. Do wniosku była załączona m.in. umowa dzierżawy<sup>12</sup>, dokumentująca prawo użytkowania gruntów, na których miał być przetwarzany odpad.

W trakcie postępowania, w dniu 18 maja 2016 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych we wniosku, zgodnie z art. 64 § 2 Kpa.

(akta kontroli str. 228-280)

**1.4.** Do wniosku załączono inne, niż wymagane w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach dokumenty i informacje, w tym m.in.: decyzję w sprawie rekultywacji gruntów, kopię mapy glebowo-rolniczej oraz wyniki badań laboratoryjnych odpadu przewidzianego do przetwarzania<sup>13</sup> (zużyte kąpiele lecznicze aktywne biologicznie, inne niż wymienione w 18 01 80 - borowina pozabiegowa, kod 18 01 81).

W aktach sprawy była decyzja Burmistrza Brześcia Kujawskiego z 27 sierpnia 2015 r. o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia<sup>14</sup>, w której stwierdzono niewystępowanie ryzyka negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz brak potrzeby przeprowadzania oceny tego oddziaływania.

(akta kontroli str. 230-237, 262-279)

**1.5.** W objętej badaniem sprawie:

- w Starostwie dokonano oceny kompletności danych zawartych we wniosku na podstawie analizy dokumentów źródłowych załączonych do tego wniosku oraz dokumentów i informacji będących w posiadaniu Starostwa, w tym umowy dzierżawy potwierdzającej tytuł prawny wnioskodawcy do gruntu, na którym miał być przetwarzany odpad. Zezwolenie<sup>15</sup> zostało wydane na podstawie kompletnego wniosku;
- decyzję udzielającą zezwolenia na przetwarzanie odpadu przekazano do wiadomości Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy<sup>16</sup>. WIOŚ nie przeprowadzał (z udziałem przedstawiciela Starostwa) kontroli w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony środowiska<sup>17</sup>;

---

<sup>11</sup> Badaniem objęto jedyny wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w celu ich wykorzystania do wypełnienia (rekultywacji) terenów niekorzystnie przekształconych zakończony wydaniem zezwolenia, jaki wpłynął do Starostwa w latach 2016-2020 (I kwartał), tj. wniosek z 25 kwietnia 2016 r. (l.dz. 10498).

<sup>12</sup> Zawarta 30 kwietnia 2015 r. na czas nieoznaczony. Wnioskodawca przetwarzający odpad, nie będący właścicielem gruntu, prowadził wydobywanie (posiadał koncesję i był zobowiązany do rekultywacji).

<sup>13</sup> Zleconych przez wnioskodawcę 29 lutego 2016 r.

<sup>14</sup> O której mowa w art. 71 ust.2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.).

<sup>15</sup> Nr OŚB.6233.3.1.2016 z 6 czerwca 2016 r.

<sup>16</sup> Dalej: „WIOŚ”.

<sup>17</sup> W badanej sprawie nie wystąpiły obowiązki: występowania przez Starostę przed wydaniem decyzji do burmistrza właściwego ze względu na miejsce przetwarzania odpadu o wydanie opinii; przeprowadzenia przez WIOŚ przed wydaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów kontroli miejsca magazynowania odpadu; a także określenia formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów wykonania zastępczego (m.in. usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania), tj. obowiązków, o których mowa

- poza wnioskodawcą, nie brały udziału inne podmioty, w tym organizacje społeczne - w trybie art. 31 Kpa;
- w Starostwie dysponowano obowiązującą decyzją w sprawie rekultywacji gruntów objętych wnioskiem<sup>18</sup> oraz koncesją zezwalającą na wydobycie kopalin objętych prawem własności nieruchomości gruntowej<sup>19</sup>, na której miał być przetwarzany odpad.

(akta kontroli str. 176, 228-280)

**1.6.** W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywały dwie decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Pierwsza, wydana przez Starostę 22 czerwca 2015 r. – wygasła 17 października 2019 r.<sup>20</sup>; druga, z 6 czerwca 2016 r. – z terminem obowiązywania do 31 maja 2026 r.<sup>21</sup>. Obie ww. decyzje dotyczyły wyrobisk po wydobyciu kopalin i w obu przypadkach tereny te były objęte decyzjami Starosty o rekultywacji oraz koncesjami na wydobycie kopalin<sup>22</sup>.

W latach 2016-2021 (I kwartał) Starosta nie wydawał decyzji odmownych w zakresie przetwarzania odpadów w celu rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 184-185, 212-216, 247-249, 253-257, 262-263, 341-344)

**1.7.** Decyzja wydana w okresie objętym kontrolą była zgodna z wnioskiem<sup>23</sup>, spełniała wymogi określone w art. 107 Kpa<sup>24</sup> i zawierała następujące elementy wymagane art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach:

- rodzaj i masę odpadu przewidywanego do przetworzenia i powstającego w wyniku przetwarzania w okresie roku<sup>25</sup>;
- miejsce i dopuszczoną metodę przetwarzania odpadu, ze wskazaniem procesu przetwarzania<sup>26</sup>;
- dodatkowe warunki przetwarzania odpadu<sup>27</sup>;
- miejsce i sposób magazynowania odpadu oraz rodzaj magazynowanego odpadu<sup>28</sup>;

---

odpowiednio w: art. 41 ust. 6a, art. 41a ust. 1 oraz art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach (weszły w życie z dniem 5 września 2018 r.).

<sup>18</sup> Nr GGN.6122.5.2015.2016 z 20 stycznia 2016 r., ustalającą wodny kierunek rekultywacji.

<sup>19</sup> Tj. koncesją, o której mowa w przypisie 9.

<sup>20</sup> Nr OŚB.6233.3.6.2015, dotycząca działki nr 22/4 obręb Mstowo, gmina Chodecz. Dla ww. działki, decyzją Starosty z 17 października 2014 r. (nr GGN.6122.10.2014) ustalono rolny kierunek rekultywacji w okresie 5 lat od zaprzestania wydobywania kruszywa; Starosta wygasił koncesję w 2013 r. – zagadnienie to przedstawiono w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie kontroli i nadzoru Starosty nad procesem przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji.

<sup>21</sup> Nr OŚB.6233.3.1.2016, dotycząca działki nr 356 obręb Wieniec Zalesie, gmina Brześć Kujawski. Wniosek o zmianę tej decyzji złożono do Starostwa 5 marca 2020 r.

<sup>22</sup> Tj., w przypadku działki nr 356 – koncesją obowiązującą, w przypadku działki nr 22/4 – koncesją wygaszoną w 2013 r.

<sup>23</sup> W zakresie, m.in.: miejsca prowadzenia działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów (w tym numeru ewidencyjnego działki), rodzaju odpadu przewidzianego do przetwarzania i jego ilości oraz metody przetwarzania.

<sup>24</sup> Tj., zawierała: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.

<sup>25</sup> Tj. zużyte kąpiele lecznicze aktywne biologicznie, inne niż wymienione w 18 01 80 - borowina pozabiegowa; o masie 500 Mg/rok.

<sup>26</sup> Odpad przewidziany do przetwarzania na terenie niekorzystnie przekształconym po wydobyciu torfu leczniczego – borowiny.

<sup>27</sup> W decyzji wskazano na warunki określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. z 2015 r. poz. 796).

– czas obowiązywania zezwolenia<sup>29</sup>.

Od powyższej decyzji nie wniesiono odwołania. Kopię decyzji ostatecznej przekazano Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego 28 lipca 2016 r., w terminie przewidzianym w art. 80 ust. 4 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 228-280, 285-286)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji o cofnięciu zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

(akta kontroli str. 185)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Decyzja zezwalającą na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów wydana przez Starostę 6 czerwca 2016 r. nie zawierała numeru identyfikacji podatkowej (NIP) i numeru REGON<sup>30</sup> posiadacza odpadów, wymaganych art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 253-257)

Starosta wyjaśnił, że niezamieszczenie w decyzji ww. danych wynikało prawdopodobnie z niedopatrzenia pracownika.

(akta kontroli str. 414)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów. Oceny kompletności danych zawartych we wnioskach dokonywano na podstawie wymaganych dokumentów, a w przypadku stwierdzenia braków, wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia. Decyzja Starosty objęta kontrolą była zgodna z wnioskiem, uwzględniała warunki przetwarzania odpadu wynikające z odrębnych przepisów i spełniała wymogi określone w art. 107 Kpa. Nie zawierała jednakże wszystkich elementów wymaganych art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W latach 2016-2021 (I kwartał) w Starostwie nie monitorowano wykonania decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska podał, że w latach 2016-2021 (I kwartał) w Starostwie nie przeprowadzono kontroli dotyczących przetwarzania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji gruntów oraz nie prowadzono w innych formach nadzoru nad przetwarzaniem tych odpadów. Wyjaśnił, że prowadzono jedynie kontrole wykonania obowiązku rekultywacji ww. gruntów, w trakcie których nie dokonywano poboru prób gruntów i odpadów oraz nie korzystano ze specjalistycznego sprzętu; w powyższych kontrolach nie brali udziału rzeczoznawcy i specjaliści oraz przedstawiciele innych organów kontrolnych.

(akta kontroli str. 177-178, 437)

<sup>28</sup> Magazynowanie na zapleczu bazy zabiegowej sanatorium w Wieńcu Zdroju, przy ul. Zdrojowej, w betonowym boksie, do czasu zebrania partii transportowej, przewożonej na teren wyrobiska.

<sup>29</sup> Do 31 maja 2026 r. W związku z nowelizacją z 20 lipca 2018 r. ustawy o odpadach, 5 marca 2020 r. do Starostwa wpłynął wniosek podmiotu o zmianę decyzji Starosty z 6 czerwca 2016 r. zezwalającej na przetwarzanie odpadów.

<sup>30</sup> Por. art. 43 ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2018 r.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.

**2.2.** W wyniku jednej, z pięciu kontroli wykonania obowiązku rekultywacji gruntów z wykorzystaniem odpadów, przeprowadzonych w latach 2016-2021 (I kwartał)<sup>32</sup>, stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedopełnieniu obowiązku rekultywacji oraz zanieczyszczeniu terenu poeksploatacyjnego odpadami innymi, niż określone w zezwoleniu, tj. odpadami komunalnymi oraz odpadami z rozbiórki, mogącymi zawierać azbest. Ustaleń dokonano na podstawie oględzin; nie pobierano prób odpadów.

Powyższa kontrola była przeprowadzona 29 września 2020 r. i dotyczyła gruntów objętych koncesją zezwalającą na wydobywanie kopalin - wygaszoną 20 maja 2013 r., decyzją o rekultywacji z 17 października 2014 r. oraz decyzją zezwalającą na przetwarzanie odpadów z 22 czerwca 2015 r. - wygasłą 17 października 2019 r.

Ustalenia zawarto w protokole kontroli wykonania obowiązku rekultywacji z 29 września 2020 r. W związku ze stwierdzeniem niedopełnienia w terminie obowiązku rekultywacji, w ww. protokole zawarto zapis, że „*W przypadku niewykonania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 30 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1161). W związku z powyższym konieczne jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego.*”.

O stwierdzonych nieprawidłowościach powiadomiono Burmistrza Chodcza, tj. gminy na terenie której znajdowała się działka objęta kontrolą. O wynikach kontroli nie powiadomiono WIOŚ i prokuratury oraz nie podjęto innych działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w tym usunięcia odpadów w trybie art. 26a ustawy o odpadach<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 178, 319-350)

Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska podał, że w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, przewidziano kontrolę w roku następnym.

(akta kontroli str. 178)

**2.3.** Oględzinami NIK objęto czynności kontrolne przeprowadzone przez pracowników Starostwa w odniesieniu do dwóch działek, dla których Starosta wydał decyzje udzielające zezwoleń na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów<sup>34</sup>. Ustalono, że przedsiębiorców zawiadomiono o zamiarze wszczęcia kontroli, a pracownicy Starostwa posiadali stosowne upoważnienia do ich przeprowadzenia. W jednym przypadku kontrolę przeprowadzono przy udziale przedstawiciela przedsiębiorcy<sup>35</sup>; w drugim – przedsiębiorca nie stawił się w miejscu wskazanym w zawiadomieniu<sup>36</sup>, w związku z czym oględzin terenu poeksploatacyjnego dokonano bez jego udziału.

Pracownicy Starostwa przeprowadzający czynności kontrolne dysponowali decyzjami o rekultywacji gruntów, zezwoleniami na przetwarzanie odpadów, koncesjami na wydobywanie kopalin, wypisami z rejestru gruntów i budynków oraz mapami, na podstawie których identyfikowano obszary objęte decyzjami Starosty.

W trakcie kontroli z udziałem przedstawiciela przedsiębiorcy sprawdzaniem objęto dokumentację dotyczącą rekultywacji gruntu i przetwarzania odpadu (karty przekazania odpadu) oraz dokonano oględzin miejsc magazynowania (teren

---

<sup>32</sup> Tj. kontroli wykonania rekultywacji gruntów na działce nr 22/4 w Mstowie, objętych decyzją o przetwarzaniu odpadów nr OŚB.6233.3.6.2015 z 22 czerwca 2015 r.

<sup>33</sup> Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej nieprawidłowości stwierdzonych w obszarze 3.

<sup>34</sup> Tj. gruntów, o których mowa w punkcie 1.6. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>35</sup> Tj. Uzdrowiska Wieniec sp. z o.o.

<sup>36</sup> Tj. na terenie wyrobiska na działce nr 22/4 w Mstowie, gmina Chodecz.

sanatorium) i przetwarzania odpadu (wrobisko po eksploatacji torfu). Ustalono, że w związku ze wznowieniem na wniosek strony z 28 czerwca 2021 r. postępowania w sprawie zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów<sup>37</sup>, wymagane jest uzupełnienie we wniosku danych w zakresie dokładnego określenia miejsca i numeru działki na której magazynowano odpad<sup>38</sup> oraz zaktualizowanie w ewidencji gruntów i budynków rodzaju użytku gruntu, na którym odpad przetwarzano.

W wyniku oględzin wrobiska w miejscowości Mstowo, przeprowadzonych bez udziału przedsiębiorcy, stwierdzono niedopełnienie obowiązku wykonania rekultywacji gruntów po wydobyciu kopalin (niewypełnienie wrobiska, niezabezpieczenie skarp) oraz 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).

W przypadku obu ww. kontroli nie dokonywano pomiarów i weryfikacji w terenie granic oraz powierzchni kontrolowanych obszarów, jak również poboru i badania prób odpadów oraz szacowania lub pomiaru ich ilości (w tym także odpadów magazynowanych<sup>39</sup>).

Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że w Starostwie nie było przyrządów odpowiednich do wykonywania ww. czynności, a pracownicy przeprowadzający kontrolę nie posiadali wymaganych do tych czynności uprawnień i kwalifikacji.

Ustalenia zawarto w protokołach z kontroli, do których załączono dokumentację fotograficzną sporządzoną w trakcie przeprowadzonych oględzin.

(akta kontroli str. 356-408, 438-444)

Osoby przeprowadzające kontrolę posiadały wykształcenie wyższe ekonomiczne i administracyjne, a także ukończone szkolenia z zakresu rekultywacji gruntów po działalności przemysłowej i gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 287-295)

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

(akta kontroli str. 416-436)

**2.5.** W okresie objętym kontrolą podmioty, którym Starosta wydał decyzje udzielające zezwolenia na wykorzystanie odpadów do rekultywacji gruntów, nie informowały go o postępie i zakresie prac związanych z wykorzystaniem odpadów.

W odpowiedzi na kierowane do tych podmiotów pisma ze Starostwa, informujące o obowiązku zawiadamiania Starosty o powstałych w latach poprzednich zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji (art. 22 ust. 3 ustawy ogrl), jeden z ww. podmiotów<sup>40</sup> dokonał takich zawiadomień w latach 2020 i 2021. Zawierały one

---

<sup>37</sup> Tj. postępowania wszczętego na wniosek strony z 5 marca 2020 r. i zawieszono, również na wniosek strony, uzasadniony zawieszeniem działalności przedsiębiorstwa.

<sup>38</sup> W zezwoleniu na przetwarzanie odpadów z 6 czerwca 2016 r. określono miejsce magazynowania odpadu na zapleczu bazy zabiegowej Uzdrowiska Wieniec, przy ul. Zdrojowej, bez podania numeru działki.

<sup>39</sup> W przypadku spółki z o.o. Uzdrowisko Wieniec, odpad był magazynowany w miejscu określonym w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, tj. w betonowym boksie na zapleczu bazy zabiegowej w Wieńcu, przy ul. Zdrojowej. W przypadku wrobiska w miejscowości Mstowo, w zezwoleniu nie przewidywano magazynowania odpadów; określono, że będą umieszczane bezpośrednio w wrobisku.

<sup>40</sup> Tj. Uzdrowisko Wieniec-Zdrój sp. z o.o.



informacje dotyczące powierzchni złoża wyeksploatowanej w latach 2018-2020 oraz uzasadnienie niezgłaszania do corocznego odbioru zrehabilitowanych części wyrobiska (niewielkie rozmiary eksploatacji, przyleganie zrehabilitowanych powierzchni do obszaru planowanego wydobycia).

(akta kontroli str. 178, 218-220, 281-284, 351-355)

**2.6.** Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska podał w wyjaśnieniach, że w latach 2016-2021 (I kwartał):

- Starostwo nie współpracowało z innymi organami w zakresie zapewnienia zgodności przetwarzania odpadów wykorzystywanych w procesie rekultywacji gruntów z wymogami prawa;
- nie pozyskiwano informacji o nieprawidłowościach związanych z przetwarzaniem odpadów w celu rekultywacji gruntów ze źródeł innych, niż kontrole wykonania obowiązku rekultywacji tych gruntów;
- w powyższych kontrolach nie brali udziału przedstawiciele innych organów; a przedstawiciele Starosty nie byli zapraszani i nie uczestniczyli w kontrolach prowadzonych przez te organy;
- Starosta nie dysponował informacjami, czy WIOŚ przeprowadzał kontrole wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów przez podmioty posiadające zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 176-179)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2021 (I kwartał) pracownicy Starostwa nie monitorowali wykonania decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, co było niezgodne z art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>41</sup>.

W wyniku powyższej nieprawidłowości w Starostwie nie dysponowano wiedzą o wykorzystywaniu odpadów do rekultywacji gruntów oraz nie egzekwowano wykonania obowiązków określonych w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 186-189, 296-350)

Starosta podał w wyjaśnieniach, że nie przeprowadzano kontroli z zakresu przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz ustawy o odpadach, ponieważ głównym organem kontrolnym w tym zakresie jest WIOŚ, natomiast Starosta dokonuje zwykle kontroli w przypadku prowadzenia postępowania o wydanie nowej decyzji lub otrzymanego zgłoszenia w sprawie stwierdzenia naruszeń posiadanej decyzji.

NIK zauważa, że art. 379 ust. 1 POŚ jednoznacznie wskazuje starostę, jako organ sprawujący kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

(akta kontroli str. 413)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK, jako nieprawidłowe ocenia niezapewnienie przez Starostę kontroli i nadzoru nad realizacją decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.; dalej: „POŚ”.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2016-2021 (I kwartał) do posiadaczy opadów, mających zezwolenie na przetwarzanie odpadów w celu rekultywacji gruntów, nie kierowano wezwań w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, zobowiązujących do niezwłocznego zaniechania naruszeń oraz nie wydawano decyzji o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów (ust. 2).

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonej w 2020 r. kontroli wyrobiska w Mstowie dotyczyły gruntów objętych zezwoleniem na przetwarzanie odpadów wygasłym w 2019 r. W wyniku ww. kontroli nie podejmowano działań na podstawie art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach<sup>42</sup>.

(akta kontroli str. 412)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Starosta - mimo stwierdzenia w dniu 29 września 2020 r. składowania na terenie wyrobiska w Mstowie<sup>43</sup> odpadów innych, niż określone w zezwoleniu<sup>44</sup> (w tym, odpadów mogących zawierać azbest) - nie podjął w ramach swoich uprawnień działań polegających na usunięciu tych odpadów i gospodarowaniu nimi<sup>45</sup>, co było niezgodne z art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach i skutkowało zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi oraz dla środowiska. Składowanie ww. odpadów oraz pojawienie się nowych, pracownicy Starostwa stwierdzili ponownie 30 czerwca 2021 r., w trakcie kontroli objętej oględzinami NIK.

(akta kontroli str. 333-344, 356-376, 398-408)

Starosta podał w wyjaśnieniach, że o stwierdzonych w 2020 r. nieprawidłowościach powiadomiono Burmistrza Chodcza oraz przesłano właścicielowi działki protokół kontroli z uwagami, tj. informacją o konieczności wykonania obowiązku rekultywacji oraz konieczności usunięcia odpadów. Dodał, że nie podejmowano działań określonych w art. 26a ust. 1 oraz art. 47 ustawy o odpadach ponieważ naruszenie to nie kwalifikowało się do podjęcia działań na podstawie ww. przepisów, z uwagi na fakt, że powstało w czasie, gdy decyzja na przetwarzanie odpadów nie była już ważna (wygasła 17 października 2019 r.), a także z tego powodu, że stwierdzone tam odpady najprawdopodobniej nie stanowiły odpadów wykorzystywanych do wypełnienia wyrobiska, a jedynie zostały tam porzucone przez inne osoby.

W ocenie NIK, niewykonanie przez przedsiębiorcę obowiązków określonych w zezwoleniu i dopuszczenie do składowania na gruntach objętych rekultywacją odpadów niedozwolonych było wynikiem niedostatecznego nadzoru i kontroli ze strony Starosty, który do 2019 r. nie posiadał wiedzy o stanie rekultywacji tych gruntów i nie egzekwował w odpowiednim czasie wykonania obowiązków określonych w wydanych przez siebie decyzjach, dotyczących: wygaszenia koncesji, rekultywacji gruntów oraz przetwarzania odpadów.

NIK ponadto zwraca uwagę, że obowiązki Starosty w powyższym zakresie wynikały z art. 379 ust. 1 POŚ, a w przypadku konieczności usunięcia odpadów, z art. 26a

<sup>42</sup> Zagadnienie to przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

<sup>43</sup> Na działce nr 22/4, w gminie Chodecz.

<sup>44</sup> Tj. zezwoleniu na przetwarzanie odpadów, udzielonym decyzją Starosty nr OŚB.6233.3.6.2015 z 22 czerwca 2015 r., z okresem obowiązywania do 17 października 2019 r.

<sup>45</sup> Do zakończenia 19 lipca 2021 r. kontroli NIK.

ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, w przypadku gdy obowiązek usunięcia odpadów powstał w związku z wygaśnięciem decyzji związanej z gospodarką odpadami, organem właściwym w sprawie usunięcia odpadów i gospodarowania nimi jest organ właściwy do wydania tej decyzji, tj. w tym przypadku, Starosta.

(akta kontroli str. 413-414)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości w jednym, z dwóch przypadków wykorzystywania odpadów do rekultywacji gruntów, nie podjęto wymaganych prawem działań w celu wyeliminowania tych nieprawidłowości oraz nie zawiadomiono właściwych w tej sprawie organów.

### IV. Uwagi i wnioski

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

- |         |  |
|---------|--|
| Uwagi   | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.  |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Zamieszczanie w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów numeru identyfikacji podatkowej (NIP) posiadacza odpadów.</li><li>2. Zapewnienie kontroli i nadzoru nad wykorzystaniem odpadów do rekultywacji gruntów.</li><li>3. Egzekwowanie wykonania obowiązków określonych w decyzjach zezwalających na przetwarzanie odpadów.</li><li>4. Niezwłoczne podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w realizacji obowiązków określonych w ww. decyzjach.</li></ol> |

### V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

#### Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 27 lipca 2021 r.

kontroler:  
(-) Andrzej Grzymysławski  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor  
(-) Tomasz Sobecki