



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-026-01/2014

P/14/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/058 – Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92867 z dnia 30 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, Al. Niepodległości 18, 61-713 Poznań (Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego od października 2005 r. (Marszałek Województwa)

(dowód: akta kontroli str. 610)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając działalność kontrolowanej jednostki w ww. zakresie, wskazuje, że w Urzędzie wprowadzono jasny podział zadań i kompetencji dla pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań oraz dysponowano m.in danymi o liczbie i lokalizacji znajdujących się na terenie województwa składowiskach, które pomimo niespełniania wymagań prawnych, nie zostały zamknięte do 31 grudnia 2009 r. W odniesieniu do wydanych przez Marszałka Województwa decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie 20 składowisk odpadów komunalnych, jak również wydanych, z urzędu, decyzji o zamknięciu dwóch składowisk, które nie spełniały wymagań określonych w przepisach o odpadach, każdorazowo ustalono wysokość oraz formę zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jednak działania Urzędu, dotyczące zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych (w okresie objętym kontrolą tj. w latach 2010-2014), jako niewystarczające. W szeregu przypadków nie podejmowano bowiem działań przewidzianych prawem. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności zaniechania i opieszałości w realizowaniu działań związanych z zamykaniem z urzędu składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych. W przeprowadzanych przez Urząd kontrolach nie sprawdzano prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk odpadów. Również w kontrolach czynnych składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawnych, nie uwzględniano zagadnień związanych z prowadzeniem monitoringu, w zakresie zgodności postępowania zarządzających tymi składowiskami z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych, dla których Marszałek Województwa był organem właściwym do ich egzekwowania. Obowiązek ten wynikał z art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i realizacja przez Marszałka Województwa działań w zakresie zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa.

Opis stanu faktycznego

Na podstawie obowiązującego regulaminu organizacyjnego Urzędu, zatwierdzonego uchwałą nr 1293/2011 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z 10 listopada 2011 r. (ze zm.), do zadań Departamentu Środowiska należało m. in.: wydawanie z urzędu decyzji o zamknięciu składowiska odpadów, wyrażanie zgody na zamknięcie składowiska odpadów, zatwierdzanie instrukcji prowadzenia składowiska odpadów oraz prowadzenie baz danych o odpadach.

(dowód: akta kontroli str. 3-10)

Określony w obowiązującym regulaminie organizacyjnym Departamentu Środowiska zakres zadań obejmował m. in.:

- zatwierdzanie instrukcji prowadzenia składowiska odpadów, wydawanie zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz zamykanie z urzędu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części,
- obsługę Wojewódzkiego Systemu Odpadowego (WSO) oraz prowadzenie bazy danych z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

(dowód: akta kontroli str. 11-26)

Realizacja szczegółowych zadań, w ramach ww. działań, została przypisana pracownikom zatrudnionym na stanowiskach ds. pozwoleń/zezwoleń, instrumentów zarządzania środowiskiem i kontroli w zakresie gospodarki odpadami oraz ds. wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania odpadów i gospodarowania odpadami.

(dowód: akta kontroli str. 27-53)

Według danych Departamentu Środowiska na terenie województwa wielkopolskiego po 31 grudnia 2009 r. znajdowało się 78 składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których składowano również odpady komunalne, niespełniających wymagań określonych w przepisach o odpadach. Organem właściwym dla tych składowisk odpadów był zarówno Marszałek Województwa (30), jak i starostowie (48).

(dowód: akta kontroli str. 54)

W okresie objętym kontrolą 27 składowisk odpadów niespełniających po 31 grudnia 2009 r. wymagań określonych w przepisach o odpadach, w tym 21 należących do właściwości Marszałka Województwa oraz 6 należących do właściwości starostów, zostało dostosowanych do obowiązujących wymagań prawnych, w latach: 2011 - dwa, 2012 - 23 i 2013 - dwa.

(dowód: akta kontroli str. 55-62 i 93)

Pozostałe 51 składowisk odpadów niespełniających po 31 grudnia 2009 r. wymagań określonych w przepisach o odpadach (w tym 13 składowisk, które nie były eksploatowane po 31 grudnia 2009 r.), zostało zamkniętych na podstawie decyzji Marszałka Województwa (22) oraz starostów (29), w latach: 2010 (15), 2011 (dwa), 2012 (13), 2013 (15) i 2014 (sześć).

(dowód: akta kontroli str. 55-62 i 93)

Głównym źródłem informacji o składowiskach odpadów niespełniających wymagań prawnych była baza danych WSO oraz wykazy danych o zakresie korzystania ze środowiska i wysokości należnych z tego tytułu opłat, przekazywane Marszałkowi

Województwa na podstawie art. 286 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² (Poś).

Informacje o składowiskach niespełniających wymagań określonych w przepisach o odpadach pozyskiwano podczas sporządzania planów gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2008-2011 (z perspektywą na lata 2012-2019) i 2012-2017 oraz sprawozdań z ich realizacji za lata 2009-2010 i 2011-2013. Źródłem tych informacji były ponadto: postępowania administracyjne związane z wydaniem decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska, zatwierdzeniu instrukcji prowadzenia składowiska i udzieleniu pozwoleń zintegrowanych, kontrole i oględziny składowisk, protokoły kontroli przeprowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu (WIOŚ) oraz publikacje danych państwowego monitoringu środowiska. Dane o składowiskach uzyskano również w wyniku przeprowadzonych przez Departament Środowiska, w latach 2010 i 2011, akcji mających na celu zintensyfikowanie działań związanych z zamknięciem lub dostosowaniem składowisk do wymagań prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 74 i 594-595)

Departament Środowiska prowadził wojewódzką bazę danych o odpadach (WSO) na podstawie art. 37 ust. 6 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach³ (ustawa o odpadach z 2001 r.) oraz art. 238 ust. 3 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴ (ustawa o odpadach z 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 78)

W latach 2010-2013, na 65 czynnych składowiskach odpadów, które po 31 grudnia 2009 r. nie spełniały wymagań prawnych, składowano 820,1 tys. ton odpadów ogółem, w tym 591,3 tys. ton (72,1%) odpadów komunalnych, z czego:

- w 2010 r. 287,2 tys. ton, w tym 225,1 tys. ton odpadów komunalnych,
- w 2011 r. 276,2 tys. ton, w tym 205,5 tys. ton odpadów komunalnych,
- w 2012 r. 231,6 tys. ton, w tym 139,0 tys. ton odpadów komunalnych,
- w 2013 r. 25,1 tys. ton, w tym 21,7 tys. ton odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 88-93)

Raporty wojewódzkie dotyczące gospodarki odpadami za lata: 2010, 2011, 2012 i 2013, zostały przekazane ministrowi właściwemu ds. środowiska do końca drugiego kwartału następnego roku, tj. w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Środowiska w sprawie sporządzania raportu wojewódzkiego z 25 maja 2007 r.⁵ i 26 września 2011 r.⁶

(dowód: akta kontroli str. 94-98)

Po 31 grudnia 2009 r. wpłynęły do Marszałka Województwa 44 wnioski o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, w tym: w 2010 r. - trzy, w 2012 r. - dwa, w 2013 r. - 32 i w 2014 (do czasu zakończenia kontroli 19 grudnia 2014 r.) - siedem, z czego:

- osiem wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia, na podstawie art. 64 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ (Kpa), z powodu nieusunięcia braków,
- cztery postępowania zostały umorzone,

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 101, poz. 688

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 220, poz. 1308

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

- w trzech przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania,
- jedno postępowanie zostało zawieszono,
- dwa postępowania nie zostały zakończone.

Z 24 wniosków o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska niespełniającego po 31 grudnia 2009 r. wymagań prawnych, cztery pozostawiono bez rozpatrzenia, na podstawie art. 64 § 2 Kpa, z powodu nieusunięcia braków. Pozostałe wnioski dotyczące tych składowisk (20) były kompletne i zostały rozpatrzone w terminie określonym w Kpa. W razie konieczności przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego wnioskodawcy byli zawiadamiani o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 Kpa. Przed wydaniem każdej decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska, zwrócono się do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o przeprowadzenie kontroli, na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. lub art. 146 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r. Protokoły kontroli ww. składowisk odpadów wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazał do Departamentu Środowiska. W każdej z tych kontroli uczestniczył przedstawiciel Departamentu Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 100-120)

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa wydał 26 decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego części (dwie w 2010 r., jedną w 2012 r., 18 w 2013 r. i pięć w 2014 r.). W 20 przypadkach decyzje dotyczyły składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których składowano również odpady komunalne, niespełniających po 31 grudnia 2009 r. wymagań określonych w przepisach o odpadach. Ww. decyzje, wydane na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r. (jedna decyzja) i art. 146 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. (19 decyzji), stały się prawomocne. W każdej decyzji zostały określone szczegółowe warunki zamknięcia składowiska, określone w art. 54 ust. 7 i 8 ustawy o odpadach z 2001 r. i art. 147 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. Adresatami tych decyzji byli zarządzający składowiskami, tj. podmioty gospodarcze (13) oraz jednostki samorządu terytorialnego (7). Kopie wszystkich decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego części zostały przekazane do wiadomości WIOŚ w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 121-141)

W okresie objętym kontrolą zostały wykonane cztery ekspertyzy, w tym dwie dla składowiska odpadów w m. Czmoń (gm. Kórnik) i dwie dla składowiska odpadów w m. Mirosław (gm. Ujście). Każda z tych ekspertyz zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 54b ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. i w art. 148 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. Zgodnie z art. 148 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. sporządzono również instrukcje prowadzenia ww. składowisk odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 146)

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa wydał z urzędu cztery decyzje o zamknięciu składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których składowano również odpady komunalne, w tym:

- decyzję nr DSR.VI.7662-58/10 z 8 grudnia 2011 r. o zamknięciu składowiska odpadów w m. Czmoń gm. Kórnik, uchyloną decyzją Ministra Środowiska nr DIŚoa-281-17/5941/12/MT z 13 lutego 2012 r., z powodu uchybień proceduralnych, związanych ze złożeniem wniosku przez podmiot zarządzający składowiskiem, o wyrażenie zgody na jego zamknięcie oraz decyzję nr DSR-II-2.7241.1.28.2013 z 14 marca 2014 r. o zamknięciu składowiska, która stała się prawomocna,

- decyzję nr DSR-II-2.7241.1.3.2012 z 19 grudnia 2012 r. o zamknięciu składowiska odpadów w m. Mirosław gm. Ujście, uchyloną decyzją Ministra Środowiska nr DOPoad-281-15/77683/13/MT z 7 marca 2013 r., z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania w związku z utratą mocy ustawy z 2001 r. o odpadach oraz decyzję nr DSR-II-2.7241.1.26.2013 z 5 grudnia 2013 r. o zamknięciu składowiska, która stała się prawomocna.

Ww. decyzje z 8 grudnia 2011 r. i z 19 grudnia 2012 r. zostały wydane nie później niż w terminie miesiąca, a decyzje z 14 marca 2014 r. i z 5 grudnia 2013 r., nie później, niż w terminie sześciu miesięcy od wykonania ekspertyz, tj. zgodnie z odpowiednio art. 54c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. i art. 149 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r. Adresatami ww. decyzji były pomioty zarządzające składowiskami, tj., Spółka SATER w Kórniku oraz Gmina Ujście. Kopie decyzji zostały przekazane do wiadomości WIOŚ w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 147-191, 194-200, 255-271 i 319-324)

W związku z wykonaniem ww. ekspertyz Marszałek Województwa wydał również decyzje o zatwierdzeniu instrukcji prowadzenia składowisk odpadów w m. Mirosław i m. Czmoń⁸ oraz o ustaleniu wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków oraz szkód w środowisku związanych z działalnością składowiska (polisy ubezpieczeniowe w wysokości wynoszącej odpowiednio 50 tys. zł i 1.000 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 201-236 i 272-300)

Koszty sporządzenia ww. ekspertyz i instrukcji w wysokości ogółem 98.190 zł, w tym 78.660 zł, dla składowiska odpadów w m. Czmoń i 19.530 zł, dla składowiska odpadów w m. Mirosław, zostały w całości sfinansowane przez podmioty zarządzające tymi składowiskami.

(dowód: akta kontroli str. 192-193, 237-254 i 301-318)

Według Dyrektora Departamentu Środowiska regulacja zawarta w art. 136 ustawy o odpadach z 2012 r., według której zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka finansów publicznych, nie miała wpływu na zamykanie składowisk niespełniających wymagań prawnych z uwagi na przepis art. 243 tej ustawy dający możliwość dostosowania sposobu zarządzania składowiskiem w okresie jednego roku.

(dowód: akta kontroli str. 604-609)

Marszałek Województwa wydał 22 decyzje o zatwierdzeniu instrukcji prowadzenia składowiska odpadów i ustaleniu wysokości oraz formy zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku, w rozumieniu ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁹. Ww. roszczenia zostały zabezpieczone w formie:

- polisy ubezpieczeniowych (20 decyzji na kwotę od 10 tys. zł do 1 mln zł),
- gwarancji bankowej (jedna decyzja na kwotę 50 tys. zł),
- depozytu (jedna decyzja na kwotę 2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 432-464)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa plany gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego (WPGO) na lata 2008-2011¹⁰ (z perspektywą na lata 2012-2019) i 2012-2017¹¹.

⁸ Nr DSR-II-2.7241.30.2013 z 5 grudnia 2013 r. i nr DSR-II-2.7241.33.2013 z 14 marca 2014 r.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 210 ze zm.)

¹⁰ Zatwierdzony uchwałą nr XXII/248/08 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 31 marca 2008 r.

¹¹ Zatwierdzony uchwałą nr XXV/440/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 27 sierpnia 2012 r.

Według WPGO na lata 2008-2011, na terenie województwa wielkopolskiego (stan na 31 grudnia 2007 r.) znajdowało się 170 składowisk odpadów, w tym:

- 100 czynnych składowisk, na których były składowane odpady komunalne, spełniających minimalne wymagania prawne (klasa A),
- 33 zamknięte składowiska, na których były składowane odpady komunalne, spełniające minimalne wymagania prawne, w trakcie rekultywacji (klasa B),
- 11 czynnych składowisk niespełniających minimalnych wymagań prawnych (klasa E),
- 13 składowisk niespełniających minimalnych wymagań prawnych, w trakcie rekultywacji (klasa F),
- 13 zrekultywowanych składowisk niespełniających minimalnych wymagań prawnych (klasa G).

Jednym z głównych celów WPGO na lata 2008-2011 było zamknięcie do końca 2009 r. wszystkich składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych.

Według sprawozdania z realizacji WPGO za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., na terenie województwa wielkopolskiego (na 31 grudnia 2010 r.) znajdowało się 68 czynnych składowisk odpadów, na których składowano odpady komunalne, z czego 38 nie spełniało wymagań prawnych (brak odgazowania i pozwolenia zintegrowanego). W trakcie rekultywacji znajdowało się 55 składowisk (w tym dwie kwatery), a w fazie monitoringu 44 składowiska (w tym sześć kwater).

WPGO na lata 2012-2017 został uchwalony w związku z nowelizacją ustawy z 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹². Jednym z głównych celów WPGO było zamknięcie wszystkich składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych. W ustalonym harmonogramie zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych na lata 2012-2013 uwzględniono 29 takich składowisk.

Według sprawozdania z realizacji WPGO do końca 2013 r. zamknięto 24 spośród planowanych 29 składowisk, a w odniesieniu do pozostałych pięciu składowisk (w miejscowościach: Trzcianka, Gizałki, Osowo gm. Lipka, Bonikowo gm. Kościan i Cieszyn gm. Sośnie), toczyły się procedury związane z ich zamknięciem.

(dowód: akta kontroli str. 468)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wojewódzka baza danych o odpadach oraz raporty wojewódzkie dotyczące gospodarki odpadami za lata 2010, 2011, 2012 i 2013, w odniesieniu do składowisk niespełniających wymagań prawnych (według stanu na 31 grudnia 2009 r.), nie zawierały wszystkich danych określonych w rozporządzeniach Ministra Środowiska w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami z 9 lipca 2007 r.¹³ oraz z 10 listopada 2011 r.¹⁴. Braki danych dotyczyły w szczególności informacji o warunkach funkcjonowania ww. składowisk odpadów, wynikających z decyzji wydanych przez właściwe organy w sprawie:

¹² Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2007 r. Nr 133, poz. 930

¹⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 257, poz. 1547

- wykonania przeglądu ekologicznego (art. 33 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵),
- dostosowania składowiska do wymagań prawa o odpadach (art. 33 ust. 2 pkt 1 uw Poś),
- przebudowy składowiska (art. 33 ust. 2 pkt 2 uw Poś),
- zamknięcia składowiska na podstawie art. 33 ust. 6 uw Poś,
- zamknięcia składowiska na podstawie art. 33 ust. 5 uw Poś,
- wstrzymania korzystania ze składowiska przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 33 ust. 7 uw Poś),
- zakresów i harmonogramów działań niezbędnych do ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów i możliwych zagrożeń oraz usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń, przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art. 59 ustawy o odpadach z 2001 r. i art. 139 ustawy o odpadach z 2012 r.),
- wstrzymania korzystania ze składowiska przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art. 59 ustawy o odpadach z 2001 r. i art. 139 ustawy o odpadach z 2012 r.) oraz wznowienia jego użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 78 i 597-598)

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Departamentu podał, że części ww. danych nie ma w systemie WSO, ponieważ nie zostały one uwzględnione w formularzach służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach. Niedokonywanie od ponad pięciu lat aktualizacji tego systemu spowodowało, że nie jest on w pełni dostosowany do aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Przykładowo do WSO nie można wprowadzić wszystkich danych zamieszczonych w zbiorczym zestawieniu danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, sporządzonym według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach¹⁶. Ponadto niektóre dane wprowadzone do WSO są niewidoczne w generowanych przez ten system raportach. Uwagi dotyczące niewłaściwego funkcjonowania WSO zgłaszano administratorowi systemu i przekazywano do Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 599-601)

2. Marszałek Województwa nie wywiązał się z ustawowego obowiązku wykonania ekspertyz dotyczących zamknięcia składowisk, które nie spełniały wymagań prawnych. Po 31 grudnia 2009 r. na terenie województwa wielkopolskiego znajdowało się 78 niezamkniętych składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawnych, dla których organem właściwym był zarówno Marszałek Województwa (30), jak i starostowie (48). Na podstawie art. 54b ust. 1 i 2 ustawy o odpadach z 2001 r., z dniem 12 marca 2010 r. Marszałek Województwa został zobowiązany do wykonania ekspertyz dotyczących zamknięcia wszystkich składowisk odpadów, które nie spełniały wymagań technicznych lub formalnych, określonych przepisami prawa, a zarządzający tymi składowiskami nie złożyli wniosków o wyrażenie zgody na ich zamknięcie. Zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie

¹⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 249, poz. 1674

ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁷, ekspertyzy należało wykonać w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Termin ten nie został dotrzymany bowiem pierwszą ekspertyzę dotyczącą zamknięcia składowiska odpadów w m. Czmoń wykonano dopiero w listopadzie 2011 r.¹⁸ tj. po upływie 20 miesięcy od wejścia w życie ww. ustawy. Równocześnie pomimo dużej liczby składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych (78 na koniec 2009 r.) ww. ekspertyzy zostały wykonane jedynie dla dwóch składowisk w miejscowościach Czmoń i Mirosław.

(dowód: akta kontroli str. 54, 146 i 593)

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Środowiska, do głównych przyczyn niezamknięcia składowisk odpadów niespełniających do 31 grudnia 2009 r. wymagań prawnych, a także nieprzystąpienia po 12 marca 2010 r. do wykonania ekspertyz, o których mowa w art. 54b ust. 1 i 2 ustawy o odpadach z 2001 r., zaliczyć należy:

- sukcesywne dostosowanie tych składowisk do wymagań określonych przepisach o odpadach,
- niezapełnienie pojemności składowisk odpadami, co w przypadku zamknięcia takiego składowiska skutkowałoby znacznym wzrostem kosztów rekultywacji,
- konieczność zapewnienia funkcjonowania składowisk odpadów posiadających status instalacji zastępczych, przewidzianych do obsługi regionów gospodarki odpadami komunalnymi, zgodnie z uchwałą nr XXV/441/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 27 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania WPGO na lata 2012-2017,
- niezabezpieczenia środków finansowych na wykonanie ekspertyz w związku ze zmianą ustawy o odpadach z 2001 r. w trakcie roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 594-596)

3. W latach 2010-2014 Marszałek Województwa udzielił pozwolenia zintegrowanego dla czterech składowisk odpadów (w miejscowościach: Genowefa gm. Kleczew, Powodowo gm. Wolsztyn, Rabowice gm. Swarzędz i Smogorzewo gm. Piaski) niespełniających wymagań prawnych (z uwagi na brak pochodni do spalania gazu składowiskowego), co stanowiło naruszenie art. 186 pkt 1 Poś, zgodnie z którym organ odmawia wydania pozwolenia zintegrowanego, gdy nie są spełnione wymagania art. 204 ust. 1 Poś, dotyczące najlepszej dostępnej techniki. Mając na uwadze definicję najlepszej dostępnej techniki zamieszczoną w art. 3 pkt 10 Poś, nie można zaakceptować sytuacji udzielenia przez organ pozwolenia zintegrowanego dla składowiska, które nie spełnia wymagań technicznych, określonych dla takich instalacji przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli str. 326-431)

W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Środowiska podała, że bezwzględny wymóg wyposażenia składowisk odpadów w pochodnie do spalania gazu składowiskowego, wynikający z zakończenia okresu przejściowego na dostosowanie składowisk przyjmujących odpady komunalne do wymogów dyrektywy Rady 1999/31/WE z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, obowiązywał od 1 stycznia 2012 r. Brak pochodni do ww. terminu nie był równoznaczny z niedostosowaniem składowiska do obowiązujących wymagań technicznych. Podjęte w latach 2011-2012 przez Departament Środowiska działania doprowadziły do wyposażenia ww. składowisk w pochodnie do spalania gazu.

(dowód: akta kontroli str. 604-609)

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145

¹⁸ Umowa nr DSR 10/2011 z 25 maja 2011 r.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Departamentu, że brak pochodni nie był równoznaczny z niedostosowaniem składowiska odpadów do obowiązujących wymagań technicznych, gdyż taki obowiązek, w sytuacji braku możliwości wykorzystania gazu składowiskowego do celów energetycznych, wynikał wprost z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów¹⁹. Dotyczy to również stwierdzenia, iż bezwzględny wymóg wyposażenia składowisk w pochodnie do spalania gazu obowiązywał od 1 stycznia 2012 r., ponieważ ww. termin, wskazany w Traktacie Akcesyjnym, nie został przeniesiony do przepisów krajowych, zgodnie z którymi ostateczny termin dostosowania składowisk do wymagań prawnych upłynął z dniem 31 grudnia 2009 r. NIK zwraca również uwagę, że efektem zaniechania i opieszałości działań w zakresie zamykania z urzędu składowisk odpadów, a także udzielenia pozwoleń zintegrowanych dla składowisk, które nie spełniały wymagań prawnych, było funkcjonowanie tych składowisk po upływie terminów dostosowawczych, świadczące o niewypełnieniu przez Polskę zobowiązań związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zbadanym obszarze.

2. Realizacja przez Marszałka Województwa działań w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk

Opis stanu
faktycznego

Do czasu kontroli NIK (4 listopada 2014 r.) na terenie województwa wielkopolskiego znajdowało się 75 składowisk odpadów będących w trakcie rekultywacji oraz 70 składowisk odpadów w fazie monitoringu po zakończeniu rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 584-586)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli prawidłowości rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawnych, w zakresie zgodności postępowania zarządzających tymi składowiskami z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych, dla których Marszałek Województwa był organem właściwym do ich egzekwowania, co było niezgodne z art. 379 ust. 1 ustawy Poś. Przepis ten zobowiązuje Marszałka Województwa do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

(dowód: akta kontroli str. 583)

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Środowiska, ustawa o odpadach z 2012 r., jak również ustawa o odpadach z 2001 r. nie dają Marszałkowi Województwa instrumentów prawnych do kontroli prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk odpadów. Stanowisko to uzasadnił następująco. Przepis art. 147 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. stanowi jedynie, że zarządzający składowiskiem odpadów zawiadamia właściwy organ oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o wykonaniu prac rekultywacyjnych, określonych w decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska. Nie można również zastosować w tym przypadku art. 379 ust. 1 ustawy Poś. Jest to bowiem

¹⁹ Dz. U. Nr 61, poz. 549, ze zm.

przepis funkcjonujący na gruncie innego aktu normatywnego, a ustawa o odpadach nie odsyła do jego stosowania w sprawach dotyczących składowisk odpadów. Z uwagi na enumeratywnie wymienione organy właściwe do sprawowania kontroli w zakresie ochrony środowiska (marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta) należy przyjąć, że ww. przepis nie ma zastosowania do składowisk odpadów. Zgodnie z art. 129 ust. 1 w zw. z art. 146 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r., organem właściwym w sprawie zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składowiska odpadów oraz wyrażenia zgody na zamknięcie składowiska jest także regionalny dyrektor ochrony środowiska. Tymczasem w art. 379 ust. 1 ustawy Poś organ ten nie został wymieniony.

Ponadto zgodnie z art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r., zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany przekazywać wyniki monitoringu składowiska odpadów wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. A zatem Marszałek Województwa nie posiada pełnych danych dotyczących aktualnych wyników monitoringu składowiska odpadów. Mając powyższe na uwadze Departament Środowiska nie przeprowadzał kontroli podmiotów zarządzających zamkniętymi składowiskami odpadów w fazie poeksploatacyjnej

(dowód: akta kontroli str. 584-586)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w zbadanym obszarze.

3. Realizacja przez Marszałka Województwa działań w zakresie zapewnienia monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko

Opis stanu faktycznego

W planach kontroli Urzędu na lata 2010-2014 założono przeprowadzenie 32 kontroli czynnych składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których składowano odpady komunalne, z czego 19 dotyczyło składowisk niespełniających wymagań prawnych. W ww. okresie zostało przeprowadzonych 29 kontroli składowisk odpadów, z czego 17 dotyczyło składowisk niespełniających wymagań prawnych. Pięć składowisk odpadów skontrolowano dwukrotnie. Przeprowadzone kontrole miały charakter problemowy (22) lub sprawdzający (7) i dotyczyły prawidłowości funkcjonowania składowisk odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem zintegrowanego zapobiegania oraz zmniejszenia zanieczyszczeń, stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.

Z siedmiu składowisk odpadów, uwzględnionych w planie kontroli na 2010 r., zatwierdzonym uchwałą nr 3674/2010 Zarządu Województwa z 18 marca 2010 r., skontrolowano sześć, w tym cztery składowiska niespełniające wymagań prawnych.

W 2011 r. skontrolowano wszystkie 12 składowisk odpadów ujętych w planie kontroli, zatwierdzonym uchwałą nr 281/2011 Zarządu Województwa z 17 lutego 2011 r. (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 959/2011 Zarządu Województwa z 4 sierpnia 2011 r.), w tym 10 składowisk niespełniających wymagań prawnych.

Z sześciu składowisk odpadów, uwzględnionych w planie kontroli na 2012 r., zatwierdzonym uchwałą nr 1578/2012 Zarządu Województwa z 3 lutego 2012 r., skontrolowano cztery, w tym trzy składowiska niespełniające wymagań prawnych.

W 2013 r. skontrolowano cztery składowisk odpadów, ujęte w planie kontroli zatwierdzonym uchwałą nr 3034/2013 Zarządu Województwa z 7 lutego 2013 r.

W 2014 r. (do 30 września) przeprowadzono kontrole wszystkich trzech składowisk odpadów uwzględnionych w planie kontroli, zatwierdzonym uchwałą nr 4269/2014 Zarządu Województwa z 23 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 474-581)

Z zaplanowanych na lata 2010-2014 kontroli 19 składowisk niespełniających wymagań prawnych skontrolowano 17. Uwzględnione w planie na 2012 r. kontrole składowisk odpadów w miejscowościach Mateuszewo gm. Śrem i Rabowice gm. Swarzędz, nie zostały przeprowadzone z powodów odpowiednio niewykonania, przez podmiot zarządzający składowiskiem, zaleceń pokontrolnych z poprzedniej kontroli oraz wydania, z urzędu przez Marszałka Województwa, decyzji nr DSR-II.7222.9.2012 z 16 sierpnia 2012 r. o wygaśnięciu z dniem 30 czerwca 2008 r. pozwolenia zintegrowanego na eksploatację kwatery składowiska będącej przedmiotem kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 469-473 i 555-559)

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli składowisk niespełniających wymagań prawnych dotyczyły w szczególności:

- braku instalacji do oczyszczania i wykorzystania gazu składowiskowego lub pochodni do jego spalania (13 składowisk),
- prowadzenia działalności niezgodnej z zakresem określonym w pozwoleniu zintegrowanym (7 składowisk),
- braku pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie szczególnie uciążliwych ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów (4 składowiska),
- nierzetelnego sporządzenia kart ewidencji odpadu (3 składowiska),
- nieprawidłowości w zakresie eksploatacji składowiska polegających m. in. na: braku części ogrodzenia składowiska, pasów zieleni izolacyjnej, skarpy okalającej składowane odpady oraz zabezpieczeń przed rozwiewaniem odpadów.

Na podstawie badania sześciu wybranych w sposób losowy dokumentacji kontroli ustalono, że zalecenia pokontrolne dotyczące usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli składowisk odpadów w miejscowościach: Czarna Wieś w gm. Grodzisk Wlkp., Białęgi w gm. Murowana Goślina, Nadziejewo w gm. Środa Wlkp., Matuszewo w gm. Śrem, Uścikowiec w gm. Oborniki i Studzieniec w gm. Rogoźno, zostały zrealizowane.

Osoby, które wykonywały czynności kontrolne, posiadały stosowne upoważnienie Marszałka Województwa do przeprowadzenia kontroli. Kontrolujący sporządzili wymagane na podstawie art. 380 Poś protokoły kontroli, które zostały doręczone kierownikom podmiotów zarządzających składowiskami.

(dowód: akta kontroli str. 469-471)

W latach 2010-2014 pracownicy Departamentu Środowiska wzięli udział w 26 kontrolach, przeprowadzonych na wniosek Marszałka Województwa, zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 146 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r. przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w ramach procedury związanej z wydaniem decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części.

(dowód: akta kontroli str. 142)

W okresie objętym kontrolą do Departamentu Środowiska wpłynęło pięć skarg dotyczących składowisk odpadów, w tym:

- dwie skargi (w latach 2011 i 2012) na brak realizacji działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów w m. Goranin gm. Ślesin,
- dwie skargi (w latach 2012 i 2013) na uciążliwości zapachowe wynikające z eksploatacji składowiska odpadów w m. Suchy Las,

- jedna skarga (w 2014 r.) dotycząca eksploatacji składowiska odpadów w m. Bardo gm. Września.

Ww. skargi zostały przekazane do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w celu podjęcia czynności wyjaśniających i przekazania informacji o dokonanych ustaleniach. Skarżącym udzielono odpowiedzi na podstawie informacji przekazanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Środowiska, w przypadku możliwości wystąpienia lub powstania na składowisku odpadów zagrożeń dla środowiska, co było przedmiotem ww. skarg, organem właściwym, zgodnie z ustawami o odpadach z 2001 r. i 2012 r., do wstrzymania użytkowania składowiska lub do ustalenia terminu usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń, jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 590-592)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono pozaplanowych kontroli podmiotów zarządzających czynnymi składowiskami niespełniającymi wymagań określonych w przepisach o odpadach.

W ww. okresie Marszałek Województwa nie kierował do sądu wniosków o ukaranie, na podstawie art. 379 ust. 4 ustawy Poś i nie występował przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 590-592)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zakres planowanych i zrealizowanych w latach 2010-2014 kontroli nie obejmował zagadnień związanych z prowadzeniem monitoringu czynnych składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawnych, w zakresie zgodności postępowania zarządzających tymi składowiskami z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych, dla których Marszałek Województwa był organem właściwym do ich egzekwowania. Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy Poś, zakres przedmiotowy kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska powinien dotyczyć wszystkich zagadnień objętych właściwością Marszałka Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 469-471)

Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Środowiska dotyczące nieprowadzenia kontroli w zakresie monitoringu składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych, zostały zamieszczone w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 584-586)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK²⁰, wnosi o uwzględnienie w kontrolach przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, również zagadnień dotyczących prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk odpadów.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 4 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Mieczysław Zentel
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z upoważnienia
Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
Podpis