



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-026-03/2014
P/14/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
ipo@nik.gov.pl

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	Irena Wróblewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92857 z dnia 21 października 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kaliszu, pl. Św. Józefa 5, 62-800 Kalisz (dalej Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Nosal, Starosta Kaliski (dalej Starosta). [Dowód: akta kontroli str. 3]

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ nieegzekwowanie przez Starostę, w okresie od 23 grudnia 2003 r. do dnia zakończenia kontroli NIK, od zarządzających składowiskami, obowiązków dostosowania składowisk do wymagań przepisów prawa. Skutkiem tego było funkcjonowanie na terenie powiatu kaliskiego trzech składowisk niespełniających wymagań przepisów o odpadach po upływie granicznego terminu zamknięcia takich obiektów tj. po dniu 31 grudnia 2009 r. Negatywna ocena dotyczy również niesprawowania, w latach 2006-2010, kontroli działania niezamkniętych składowisk niespełniających wymagań prawa, m.in. w zakresie przestrzegania warunków monitorowania wpływu takich obiektów na ludzi i środowisko, określonych w wydanych przez Starostę decyzjach administracyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto: niewskazania, w jednej spośród trzech decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska, daty zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko oraz wydania decyzji wyrażającej zgodę na zamknięcie składowiska dla gminy Żelazków zamiast dla wnioskodawcy, zarządzającego składowiskiem tj. Zakładu Komunalnego Gminy Żelazków sp. z o.o.

NIK pozytywnie ocenia dokonanie przez Starostę oceny stanu istniejących składowisk; nałożenie na zarządzających tymi instalacjami obowiązków w zakresie ich dostosowania do wymogów obowiązujących przepisów oraz sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania związane z zamykaniem składowisk niespełniających wymagań prawa

Opis stanu faktycznego

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (dalej Wydział), odpowiedzialny za wykonywanie zadań

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.

w zakresie zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa oraz gromadzenia danych o tych składowiskach. Zadania te przypisane były, w zakresach czynności, pracownikom Wydziału. Dyrektor Wydziału posiadał upoważnienie Starosty do wydawania decyzji administracyjnych wynikających m. in. z ustaw: z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach² (dalej ustawa o odpadach z 2001 r.); z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³ (dalej ustawa o odpadach z 2012 r.) oraz z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴ (dalej ustawa Poś).

[Dowód: akta kontroli str. 5-38]

Na terenie powiatu kaliskiego, do dnia 31 grudnia 2009 r., pomimo niedostosowania składowisk odpadów do wymagań prawa, nie zostały zamknięte trzy składowiska w miejscowościach: Cienia Pierwsza w gminie Opatówek; Pośrednik w gminie Szczytniki i Żelazków w gminie Żelazków.

[Dowód: akta kontroli str. 49, 50]

Od 2007 r. Starosta dysponował dostępem do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego. Z zapisów dziennika logowań systemu wynikało, że Starostwo korzystało z jego zasobów w miarę potrzeb do wykonywania bieżących zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 203, 260]

Starosta, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁵ (dalej uwPoś), decyzjami z dnia 8 marca 2002 r. zobowiązał wójtów gmin Opatówek i Szczytniki oraz Zakład Komunalny Gminy Żelazków, sp. z o.o. (zarządzających składowiskami) do przedłożenia przeglądu ekologicznego składowisk w terminie do 30 czerwca 2002 r. Przeglądy zostały przedłożone przez zarządzających składowiskami z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 60, 37 i 51 dni. Starosta wyjaśnił, że nie zachodziła potrzeba wykonania obowiązku egzekucji przedłożenia przeglądu ekologicznego, gdyż zadanie ostatecznie zostało wykonane.

[Dowód: akta kontroli str. 216-219]

Na wniosek Zakładu Komunalnego Gminy Żelazków, sp. z o.o., Starosta decyzją z dnia 14 lutego 2003 r. zatwierdził instrukcję eksploatacji składowiska odpadów w gminie Żelazków. Natomiast na wniosek wójtów gmin Opatówek i Szczytniki, Starosta decyzjami z dnia 28 lutego 2003 r. zatwierdził instrukcję eksploatacji składowiska odpadów w miejscowości Cienia Pierwsza i Pośrednik.

[Dowód: akta kontroli str. 167-187]

Wnioski o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska zarządzający składowiskami złożyli w dniach: 24 marca 2010 r. dla składowiska w miejscowości Cienia Pierwsza; 7 lipca 2010 r. – Pośrednik i 2 grudnia 2010 r. – Żelazków.

[Dowód: akta kontroli str. 205-207, 216-219, 232-233]

Zgodnie z art. 54 ust 6 ustawy o odpadach z 2001 r. wniosek o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska odpadów powinien zawierać: określenie technicznego sposobu zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części; datę zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisku odpadów; harmonogram działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów. Złożony przez Wójta Gminy Szczytniki wniosek o wyrażenie zgody na zamknięcie

² Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

składowiska odpadów nie zawierał powyższych elementów. Po wezwaniu Starosty został on uzupełniony przez zarządzającego składowiskiem.

[Dowód: akta kontroli str. 50, 124-129, 203]

Po 31 grudnia 2009 r. Starosta wydał trzy decyzje w sprawie zgody na zamknięcie składowisk, w dniach: 10 maja 2010 r. dla składowiska w miejscowości Cienia Pierwsza; 13 grudnia 2010 r. dla składowisk w miejscowościach Pośrednik i Żelazków. Wydanie ww. decyzji poprzedzone było, na wniosek Starosty, kontrolą składowisk przeprowadzoną przez WIOŚ. Decyzje wyrażające zgodę na zamknięcie składowisk w miejscowościach Pośrednik i Żelazków zawierały elementy i wymogi art. 54 ust. 7 i 8 ustawy o odpadach z 2001 r. Starosta przekazał do WIOŚ kopie prawomocnych decyzji w sprawie zgody na zamknięcie składowisk w miejscowości Cienia Pierwsza i Pośrednik. Kopia decyzji z dnia 13 grudnia 2010 r. o zamknięciu składowiska odpadów w miejscowości Żelazków nie została przekazana do WIOŚ.

[Dowód: akta kontroli str. 208-211, 220-225, 234-237, 298]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Zgodnie z art. 33 ustawy o uwPoś termin na dostosowanie składowiska do wymogów przepisów o odpadach, jak również na zamknięcie niedostosowanego składowiska upłynął w dniu 31 grudnia 2009 r. Decyzjami z dnia 23 grudnia 2003 r. Starosta zobowiązał zarządzających składowiskami odpadów w miejscowościach Cienia Pierwsza i Pośrednik do: wyposażenia składowisk w wagę do oceny ilości składowanych odpadów; uzupełnienia strefy zieleni wokół składowiska do szerokości 10m i zamontowania na terenie składowiska sieci piezometrów celem prowadzenia badań monitoringowych wód gruntowych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów⁶, a w Żelazkowie do wyposażenia składowiska w wagę do pomiaru ilości składowanych odpadów. Termin dostosowania wyznaczono zarządzającym składowiskami do 31 grudnia 2005 r. Pomimo, iż zarządzający składowiskami nie wykonali ww. obowiązków w wyznaczonym terminie, to Starosta przez niemal 5 lat nie podjął żadnych działań w celu ich wyegzekwowania. Bierność Starostwa w celu wyegzekwowania obowiązków określonych w decyzjach z 23 grudnia 2003 r., spowodowała, że trzy składowiska odpadów w miejscowościach: Cienia Pierwsza, Pośrednik i Żelazków nie zostały dostosowane do wymogów ustawy uwPoś i działały po 31 grudnia 2009 r. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że nie pamięta, jakie były przyczyny zaniechania wyegzekwowania ww. obowiązku od zarządzających składowiskami. Starosta wyjaśnił, że przyczyną niezamknięcia składowisk w ustawowym terminie było niedopatrzenie ze strony byłego pracownika Wydziału. W ocenie NIK, Starosta i Dyrektor Wydziału utworzonego w celu realizacji zadań z zakresu składowania odpadów nienależycie sprawowali nadzór nad realizacją tych zadań przez pracowników Wydziału.

[Dowód: akta kontroli str. 50, 188-197, 242, 265]

2. Art. 54 ust. 7 pkt 2 ustawy o odpadach z 2001 r. stanowił, że zgoda na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części powinna określać datę zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisku odpadów, która stanowi datę zamknięcia składowiska. Art. 54 ust 8 tej ustawy stanowił, że data zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisku odpadów, nie może być późniejsza niż 3 miesiące od dnia doręczenia decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów.

Decyzja z dnia 10 maja 2010 r. o zamknięciu składowiska w miejscowości Cienia Pierwsza w gminie Opatówek nie zawierała daty zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisku. Tym samym brak było możliwości

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 220, poz. 1858

sprawdzenia czy spełniony został warunek określony w art. 54 ust. 8 ustawy. Dyrektor Wydziału wyjaśnił, że przyczyną niezamieszczenia daty zakończenia przyjmowania odpadów na składowisko było niedopatrzenie.

[Dowód: akta kontroli str. 209-211, 240]

3. Zakład Komunalny Gminy Żelazków, sp. z o.o. wnioskiem z 2 grudnia 2010 r. zwrócił się do Starosty o zamknięcie składowiska odpadów komunalnych w miejscowości Żelazków. Decyzją z dnia 13 grudnia 2010 r. Starosta wyraził zgodę na zamknięcie składowiska przez Gminę Żelazków zamiast przez wnioskodawcę, który był zarządzającym składowiskiem. Zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r., zgodę na zamknięcie składowiska lub jego części wydaje, na wniosek zarządzającego składowiskiem odpadów, w drodze decyzji, właściwy organ. Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Art. 107 § ww. ustawy stanowi, że decyzja powinna zawierać m.in. oznaczenie strony lub stron. Wydając powyższą decyzję Starosta nie zachował podmiotowości załatwienia sprawy. Z wyjaśnień wynika, że powyższą decyzję wydano dla Gminy Żelazków, gdyż była ona „właścicielem Zakładu Komunalnego Gminy Żelazków”.

[Dowód: akta kontroli str. 232-237, 298]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

2. Sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk

Opis stanu faktycznego

Starosta, zgodnie ze swoją właściwością, sprawował nadzór nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk poprzez sprawowanie kontroli tych obiektów. Kontrole dwóch składowisk w miejscowościach: Cienia Pierwsza i Pośrednik, dla których decyzje o wyrażeniu zgody na ich zamknięcie wydane zostały w 2010 r., ujęte były w planach kontroli odpowiednio na 2011 i 2012 r. Przeprowadzone zostały 25 lipca 2011 r. i 12 stycznia 2012 r. W 2010 r. zaplanowano kontrolę, która nie została przeprowadzona, składowiska zamkniętego 3 kwietnia 2007 r., będącego w fazie rekultywacji i monitoringu, w miejscowości Czempisz-Dziadowice w gminie Brzeziny.

[Dowód: akta kontroli str. 52, 54, 65, 67, 70, 76, 82, 104, 107]

Kontrole przeprowadzane były przez troje pracowników Wydziału, w składach jedno (Cienia Pierwsza) i dwuosobowym (Pośrednik), którzy posiadali stosowne upoważnienie Starosty do wykonywania funkcji kontrolnych. Czynności kontrolne były udokumentowane protokołami podpisanymi przez kontrolujących i kontrolowanych. Kontrolami objęto m.in. formowanie czaszy składowiska, wykonanie warstwy podglebia, ułożenie warstwy glebotwórczej, nasadzenie roślinności. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. Starostwo nie realizowało kontroli pozaplanowych.

[Dowód: akta kontroli str. 68, 70, 76, 78, 84, 104-109, 111]

Ustalone nieprawidłowości

Wójt gminy Żelazków w 2013 r. wystąpił z wnioskami o zmianę harmonogramu prac rekultywacyjnych na składowisku w Żelazkowie. Starosta decyzjami z dnia 27 stycznia 2013 r. i z dnia 9 grudnia 2013 r. wyraził zgodę na zmianę decyzji z dnia 13 grudnia 2010 r., w zakresie zamiany terminów prac rekultywacyjnych. Dnia 19 maja 2014 r. Starosta złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

w Kaliszu wniosek o stwierdzenie nieważności powyższych decyzji, uzasadniając, że zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. nie jest organem właściwym do wydania powyższych decyzji (jest nim marszałek województwa, od 23 stycznia 2013 r.). Samorządowe Kolegium Odwoławcze, decyzjami z dnia 18 lipca 2014 r. stwierdziło nieważność decyzji Starosty z dnia 27 stycznia 2013 r. i z dnia 9 grudnia 2013 r. W ocenie NIK, wydanie tych decyzji przez Starostę wskazuje na nierzetelność przeprowadzonego postępowania przed ich wydaniem oraz na nieznaną przez pracowników prawa, w dniu wydawania decyzji, przez pracowników Wydziału.

Po zamknięciu, w 2010 r., składowiska w Żelazkowie nie były planowane, w ramach nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu tego składowiska, kontrole. Nie podjęto żadnych działań kontrolnych, nawet w sytuacji powzięcia w 2013 r. powyższych sygnałów, o niedotrzymaniu etapów rekultywacji określonych w decyzji z dnia 13 grudnia 2010 r. wyrażającej zgodę na zamknięcie składowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 267-298]

Ocena częściowa

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

3. Działania związane z monitorowaniem wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko

Ustalone
nieprawidłowości

Starosta, w latach 2006-2009 nie sprawował kontroli działania niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, m.in. w zakresie przestrzegania warunków monitorowania wpływu takich obiektów na ludzi i środowisko, określonych w wydanych przez Starostę decyzjach administracyjnych. Starosta wyjaśnił, że: zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. nadzór oraz monitoring nad składowiskiem spoczywa na zarządzającym, w tym przypadku na gminie lub należącym do niej zakładzie komunalnym; ponadto z art. 59 ust. 11 ww. ustawy wynika, że w razie niedopełnienia przez zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązków WIOŚ wydaje decyzję przekazując jej kopię właściwemu organowi, tj. staroście; w latach 2006-2013 nie wpłynęła do Starosty Kaliskiego kopia decyzji dotycząca zamkniętych składowisk; zgodnie z art. 59 cytowanej ustawy, nadzór nad prawidłowością monitorowania wpływu tych składowisk na ludzi i środowisko należy do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska; mógłby reagować na sygnały o występujących nieprawidłowościach, a ponieważ nie dotarły takie zgłoszenia nie było potrzeby dodatkowych kontroli tych obiektów. W ocenie NIK, Starosta, na podstawie art. 379 ustawy Poś, jako jeden z organów administracji do spraw ochrony środowiska, był zobowiązany do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym swoją właściwością, w tym nadzorowania przestrzegania warunków wydanych decyzji administracyjnych. Zdaniem NIK nie może się to ograniczać tylko do przeprowadzania kontroli na podstawie sygnałów o występujących nieprawidłowościach. W wyjaśnieniu Starosta wskazał także na długotrwały brak obsady stanowiska pracy z zakresu gospodarki odpadami, spowodowany chorobą pracownika. Zdaniem NIK, wyjaśnienia te nie usprawiedliwiają nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. 112-114]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Starostwa w zbadanym obszarze.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Poznań, 12 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Irena Wróblewska
specjalista kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.