



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wojciech Kutyła

Tekst jednolity*

KSI- 4101-004-01/2014

P/14/058

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

*Uwzględniono zmiany wprowadzone Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 kwietnia 2015 r.

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, Departament Środowiska.

Kontrolerzy 1. Jacek Szymański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92771 z dnia 12 listopada 2014 r.;

2. Zbigniew Wierszycki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92772 z dnia 12 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa, zwane dalej „MŚ” lub Ministerstwem

Kierownik jednostki kontrolowanej Maciej Grabowski, Minister Środowiska od dnia 27 listopada 2013 r.

W okresie objętym kontrolą na stanowisko Ministra Środowiska zostali powołani:

Maciej Nowicki – od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 1 lutego 2010 r.

Andrzej Kraszewski – od dnia 2 lutego 2010 r. do dnia 18 listopada 2011 r.

Marcin Korolec – od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 944-945, 1061-1063)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez Ministra Środowiska, w badanym okresie² działań:

- w celu wykonania postanowień dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, zwanej dalej „dyrektywą 1999/31/WE”, postanowień Traktatu Akcesyjnego³ oraz krajowych przepisów prawa w zakresie dotyczącym zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa,
- związanych ze sporządzaniem i przekazywaniem do Komisji Europejskiej informacji i sprawozdań dotyczących wykonania dyrektywy 1999/31/WE oraz realizacji postanowień Traktatu Akcesyjnego w ww. zakresie.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania wcześniejsze, o ile miały one wpływ na realizację kontrolowanych zadań po 1 stycznia 2010 r. lub ich efekty wystąpiły po 1 stycznia 2010 r.

³ Podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej – Dz.U. L. 236. z 23.09.2003, s 33.

Ocenę pozytywną uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- przygotowanie w MŚ rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającego instrument prawny umożliwiający właściwym organom podejmowanie działań w celu zamykania „z urzędu” składowisk niespełniających wymagań prawa;
- występowanie Ministra Środowiska do marszałków województw w celu spowodowania zamknięcia składowisk niespełniających wymagań prawa;
- monitorowanie przez MŚ sposobu realizacji celów, kierunków i zadań w zakresie zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa uwzględnionych w Krajowych Planach Gospodarki Odpadami (KPGO) 2010 i 2014;
- uwzględnianie przez Ministra Środowiska problematyki zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa w procesie opiniowania projektów wojewódzkich planów gospodarki odpadami;
- sprawowanie przez Ministra Środowiska nadzoru nad Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska (GIOŚ) w zakresie związanym z realizacją zadań określonych w KPGO oraz prawidłowym interpretowaniem przez GIOŚ przepisów o odpadach;
- poruszanie problemu niezamykania składowisk niespełniających wymagań prawnych podczas spotkań organizowanych z przedstawicielami urzędów marszałkowskich, wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska oraz na posiedzeniach Grupy Roboczej ds. Gospodarki Odpadami⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieposiadaniu rzetelnych i zweryfikowanych danych o lokalizacji i liczbie składowisk, które według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. nie zostały zamknięte i funkcjonowały pomimo niespełniania wymagań przepisów o odpadach;
- niepodjęciu działań w celu wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy polską wersją językową a m.in. angielską wersją językową elektronicznego Dziennika Urzędowego UE⁵, we wskazanym w Traktacie Akcesyjnym⁶ granicznym terminie niestosowania do gminnych składowisk odpadów w Polsce niektórych wymagań dyrektywy 1999/31/WE;
- przekazaniu Komisji Europejskiej (KE) nierzetelnego sprawozdania na temat transpozycji i wykonania dyrektywy 1999/31/WE za okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2009 r. w zakresie liczby składowisk niespełniających wymagań prawa, według stanu na koniec okresu sprawozdawczego.

⁴ Grupa funkcjonująca w ramach krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”.

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL-EN/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT&from=PL>,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL-DE/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT&from=PL>

⁶ Załącznik XII pkt 13 lit. B ppkt 3.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i realizacja przez Ministra Środowiska działań podejmowanych w celu wykonania postanowień dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, postanowień Traktatu Akcesyjnego oraz krajowych przepisów prawa w zakresie dotyczącym zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MŚ zadania Ministra Środowiska w zakresie gospodarki odpadami, w tym związane z realizacją dyrektywy 1999/31/WE, pozostawały w większości we właściwości Departamentu Gospodarki Odpadami (DGO)⁷. Zgodnie z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi zadania te obejmowały m.in.: gromadzenie informacji o składowiskach odpadów; wspieranie pełnego wdrożenia ww. dyrektywy; przygotowywanie sprawozdań dla KE; prowadzenie baz danych o odpadach, w tym składowiskach; prowadzenie współpracy z urzędami marszałkowskimi i z GIOŚ w zakresie prowadzenia ww. baz danych; monitorowanie realizacji celów zawartych w wojewódzkich planach gospodarki odpadami; przygotowywanie i uzgadnianie projektu aktualizacji KPGO oraz sprawozdań z jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 5-84,146-148)

Ww. zadania realizowało, w okresie objętym kontrolą, do sześciu pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 85-89,146-149,813-940)

Podstawowym źródłem wiedzy w MŚ o funkcjonujących w Polsce, po 31 grudnia 2009 r., składowiskach odpadów, które pomimo niespełniania wymogów nie zostały zamknięte, były w poszczególnych latach informacje przekazane przez marszałków województw. Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez MŚ od marszałków województw w lipcu 2010 r., według stanu na koniec 2009 r., całkowita liczba istniejących składowisk wynosiła 903 z czego 686 spełniało wymagania dyrektywy 1999/31/WE. Warunków dyrektywy nie spełniało więc 217 składowisk, w tym 191 składowisk przyjmujących odpady komunalne. W tym samym czasie uzyskano, w trybie roboczym, dane o składowiskach z Państwowego Instytutu Geologicznego IB (PIG). Zgodnie z informacją PIG, według stanu na koniec 2009 r., całkowita liczba istniejących składowisk wynosiła 837 z czego 635 spełniało wymagania dyrektywy 1999/31/WE. Warunki dyrektywy nie były więc spełnione w przypadku 202 składowisk. Przekazane dane PIG zostały opatrzone następującym komentarzem: „...dane były zbierane w latach 2008-2010, więc podając całkowitą liczbę składowisk istniejących przy stanie na 31.12.2009 trzeba było założyć, że wszystkie te, które były przewidziane do zamknięcia w roku 2009 zastały faktycznie zamknięte. Tego niestety nikt nie weryfikował później”. Dane PIG o składowiskach spełniających wymogi dyrektywy 1999/31/WE, ustalone zostały na podstawie bazy prowadzonej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. W korespondencji PIG zaznaczono, iż „niestety nie dla wszystkich składowisk była wypełniona rubryka z tą oceną. Przy braku tej oceny do spełniających wymogi dodałam te, które miały ważne pozwolenie zintegrowane, ale może być tu duży błąd.”.

⁷ DGO nie prowadził postępowań administracyjnych oraz nie zapewniał zastępstw Ministra Środowiska w postępowaniach przed wojewódzkimi sadami administracyjnymi, jak również nie realizował zagadnień dotyczących pozwoleń zintegrowanych, które były w kompetencjach innych jednostek organizacyjnych MŚ. Ponadto prowadzenie spraw z zakresu podziemnego składowania odpadów pozostawało we właściwości Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych.

Ponadto DGO dysponował w 2010 r. danymi o łącznie 363 składowiskach, które nie spełniały wymagań prawnych, w tym o 338, będących w trakcie dostosowania do wymagań dyrektywy 1999/31/WE, w stosunku do których, w związku z planowanym we wrześniu 2010 r. spotkaniem z przedstawicielami Komisji Europejskiej, zwrócono się do marszałków województw z prośbą o udzielenie informacji dotyczącej stanu dostosowania tych składowisk do wymagań z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 149-151,260-263,266-275,291-312,316-332,1070-1132)

Zgodnie ze sporządzonym przez MŚ, w trakcie kontroli, *Wykazem składowisk odpadów niespełniających wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa, które pomimo tego faktu nie zostały zamknięte i funkcjonowały po 31 grudnia 2009 r.*, zwanym dalej „Wykazem składowisk”, na dzień 31 grudnia 2009 r. funkcjonowało w Polsce 336 niezamkniętych składowisk odpadów, niespełniających wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami o odpadach. Najwięcej takich instalacji działało w województwach: wielkopolskim (68), mazowieckim (39), lubelskim (39) i podlaskim (34), natomiast na terenie województw: pomorskiego i podkarpackiego nie było takich obiektów. Wykaz ten został sporządzony na podstawie posiadanych w MŚ informacji od marszałków województw oraz danych ze sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami (wpgo) i z bazy Centralnego Systemu Odpadowego. W *Wykazie składowisk* MŚ nie uwzględniło 71 składowisk, ujętych w analogicznym *Wykazie składowisk*, równolegle sporządzonym w trakcie kontroli NIK przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ)⁸. *Wykazem składowisk* sporządzonym przez GIOŚ objęto łącznie 282 składowiska, przy czym nie uwzględniono w nim 122 składowisk wykazanych przez MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 678-752,946-1018)

Zgodnie z zebranymi przez MŚ informacjami od marszałków województw z kwietnia i maja 2012 r., według stanu na koniec 2011 r., całkowita liczba istniejących składowisk wynosiła 754 z czego 156 nie spełniało wymagań dyrektywy 1999/31/WE. Z kolei według informacji uzyskanych w 2013 r. – na koniec 2012 r. funkcjonowały 62 składowiska niespełniające wymagań dyrektywy 1999/31/WE.

W 2014 r. Minister Środowiska nie występował do marszałków województw o informacje w przedmiotowym zakresie. Dyrektor DGO wyjaśniła, że *„Departament (...) zbiera szczegółowe dane dotyczące składowisk w związku z przygotowaniem 3-letniego sprawozdania z transpozycji i wdrażania dyrektywy (...). Dlatego najbardziej aktualne dane, którymi dysponuje Departament dotyczą roku 2012 (według stanu na koniec roku 2012). Następne tego rodzaju dane będą zbierane przez Ministerstwo Środowiska w roku 2016 (według stanu na koniec roku 2015) (...)”*.

(dowód: akta kontroli str. 149-151,260-262,376-381,467-472,1138-1216,1232-1233, 1236,1295)

Minister Środowiska, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 37 ust. 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o *odpadach*⁹, prowadził centralną bazą danych dotyczącą wytwarzania i gospodarowania odpadami, tzw. Centralny System Odpadowy (CSO), który stanowił element Zintegrowanego Systemu Odpadowego (ZSO), składającego się z CSO oraz szesnastu Wojewódzkich Systemów Odpadowych (WSO) administrowanych przez marszałków województw. Źródłem danych do CSO były raporty wojewódzkie, przekazywane drogą elektroniczną i wprowadzane w sposób zautomatyzowany. Administratorem CSO był Departament Gospodarki Odpadami w MŚ. Zintegrowany System Odpadowy funkcjonował w formie uruchomionej w 2002 r.

⁸ W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska prowadzona była równolegle kontrola NIK w tej sprawie.

⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.

i ostatnio zmodernizowanej w 2009 r. System pracował wolno, co wyrażało się długotrwałym (kilkanaście i więcej minut) oczekiwaniem na wygenerowanie żadanego zestawienia. Nie było możliwe wygenerowanie danych z CSO m.in. na podstawie kryterium: decyzji o wykonaniu przeglądu ekologicznego składowiska, decyzji o dostosowaniu składowisk niespełniających wymagań obowiązujących przepisów¹⁰, a także zrekultywowania składowiska. Możliwe było uzyskanie zestawień składowisk zamkniętych, według danego roku sprawozdawczego, z tym że występowały przypadki, iż te same składowiska wymienione były w dwu lub więcej zestawieniach rocznych. System umożliwiał bezpośredni dostęp z poziomu centralnego do WSO, jednak – jak wyjaśnił pracownik DGO administrujący CSO – możliwość ta nie była wykorzystywana, a w przypadkach stwierdzenia nieścisłości w danych zawartych w raportach wojewódzkich wątpliwości wyjaśniane były drogą bezpośrednich kontaktów z osobami odpowiedzialnymi za prowadzenie poszczególnych baz. Aktualizacja CSO następowała raz w roku, po przekazaniu, do 30 czerwca, raportów wojewódzkich. Ponadto raz w miesiącu, w miarę potrzeb, po otrzymaniu skorygowanych danych za lata wcześniejsze, następowała bieżąca aktualizacja CSO. Pełna analiza danych przekazywanych w raportach wojewódzkich następowała raz na 2 lata i miała związek z wymaganiami sprawozdawczości EUROSTAT. Dane zawarte w CSO nie stanowiły źródła danych do sprawozdawczości z wdrożenia wymagań dyrektywy i zawartych w Traktacie Akcesyjnym. Wymagane w tym zakresie informacje DGO pozyskiwał drogą odrębnej korespondencji z urzędami marszałkowskimi.

(dowód: akta kontroli str. 763-812)

Główne zidentyfikowane przez Ministerstwo Środowiska przyczyny, z powodu których proces zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań przebiegał w zbyt wolnym tempie, to:

- brak wystarczającej oraz ekonomicznie konkurencyjnej infrastruktury technicznej pozwalającej zagospodarować odpady komunalne zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Wskazano, iż w większości gmin, do czasu wprowadzenia w 2012 r. w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nowych obowiązków dla gmin dotyczących odpowiedzialności za stworzenie systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, systemy odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych oparte były wyłącznie na składowiskach odpadów. Podkreślono, że gminy te były niejako uzależnione od funkcjonowania składowisk odpadów (również finansowo – inwestowanie w nowe technologie wymagało znaczących nakładów finansowych, ale również zwiększało koszty za odbiór i zagospodarowanie odpadów). Nowe regulacje zobligowały gminy do przedsięwzięcia działań w zakresie poprawy gospodarki odpadami komunalnymi na swoim terenie;
- zbyt wolne podnoszenie stawek opłat za składowanie odpadów. Wskazano, iż zwiększenie kosztów składowania jest stymulatorem przejścia na inne metody przetwarzania odpadów, zgodne z hierarchią sposobów zagospodarowania odpadów. Podkreślono, iż w 2007 r. i 2008 r. miały miejsce znaczące podwyżki wspomnianych stawek, obowiązujących odpowiednio w latach 2008–2009, natomiast kolejne próby nie powiodły się. Przykładowo w 2011 r. nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stawek opłat za korzystanie ze środowiska została zatrzymana decyzją stałego Komitetu Rady Ministrów;
- niezłożenie przez zarządzających składowiskami odpadów niespełniającymi wymagań prawa, wniosków o wydanie zgody na ich zamknięcie, w tym brak

¹⁰ Art. 33 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.).

aktywności, w tym zakresie, w części jednostek samorządu szczebla gminnego – pomimo istnienia w priorytetach finansowania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak i wojewódzkich funduszy, możliwości finansowania zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa;

- brak środków prawnych dyscyplinujących samorząd terytorialny do prawidłowej realizacji przepisów ochrony środowiska;
- niedobory kadrowe oraz niedofinansowanie inspekcji ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1078)

W 2009 r. został przygotowany w MŚ projekt rządowego projektu ustawy, wprowadzający instrument prawny umożliwiający marszałkom województw i regionalnym dyrektorom ochrony środowiska¹¹ podjęcie działań w celu zamknięcia „z urzędu” składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa. Zmiana ta, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹², dała ww. organom instrument prawny umożliwiający dyscyplinowanie zarządzających składowiskami, którzy w przypadku gdy składowisko nie spełniało wymagań prawa nie wystąpili z wnioskiem o jego zamknięcie. Minister Środowiska czterokrotnie w badanym okresie (trzykrotnie w 2010 r. i raz w 2011 r.) przypominał marszałkom województw o wprowadzeniu ww. instrumentu prawnego, a także zwracał się do nich o wykorzystanie w maksymalnym stopniu uprawnień w zakresie zamykania z urzędu takich składowisk.

(dowód: akta kontroli str. 291-292, 316-319, 382-385, 1226-1231)

W Ministerstwie Środowiska monitorowano realizację celów, kierunków i zadań w zakresie zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa uwzględnionych w Krajowych Planach Gospodarki Odpadami 2010 i 2014¹³. W latach 2010–2014 m.in.:

- pozyskiwano (corocznie w latach 2010–2013) od marszałków województw dane o składowiskach odpadów niespełniających wymagań prawa, na których były składowane odpady komunalne;
- we wrześniu 2010 r. Minister Środowiska wystąpił do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o przekazanie dodatkowych informacji dotyczących przeprowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnopolskiego cyklu kontrolnego składowisk odpadów komunalnych w oparciu o KPGO 2010. Ponadto w związku z przekazaniem do MŚ raportu z ww. cyklu kontrolnego, w którym Główny Inspektor wskazał m.in. na potrzebę zamknięcia w ciągu 4 lat ok. 500 składowisk odpadów komunalnych oraz wykorzystania w maksymalnym stopniu uprawnień wynikających z art. 54b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach. Minister, również we wrześniu 2010 r., skierował do marszałków województw pismo informujące o wynikach ww. cyklu kontrolnego, wskazując na potrzebę aktywnego wykorzystywania uprawnień wynikających z art. 54b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;
- w marcu 2012 r. Zastępca Dyrektora DGO zwrócił się do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) o przekazanie informacji na

¹¹ W przypadku składowisk na terenach zamkniętych.

¹² Dz.U. Nr 28, poz. 145.

¹³ W KPGO 2010 zamieszczono m.in. zadanie pn. Wydawanie decyzji o zamykaniu składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych (z terminem zakończenia przyjmowania odpadów do składowania – nie później niż 31 grudnia 2009 r.). W KPGO 2014 wprowadzono m. in. zadanie leżące w kompetencjach NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw) pn. Umieszczanie na listach przedsięwzięć priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zadań związanych z budową i modernizacją instalacji do zagospodarowania odpadów oraz zadań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych, z terminem realizacji przewidzianym na 2011–2022 r.

temat wielkości oraz struktury środków, zarówno krajowych jak i zagranicznych, które zostały przeznaczone na realizację celów dyrektywy 1999/31/WE m.in. w zakresie dostosowania składowisk odpadów komunalnych niespełniających wymagań prawa;

- w sierpniu 2014 r. zwrócono się do NFOŚiGW, a w październiku 2014 r. do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej o przekazanie informacji na temat realizacji przez te jednostki zadań wskazanych w KPGO 2014 w zakresie m.in. umieszczania na listach przedsięwzięć priorytetowych zadań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych;
- w sierpniu 2014 r. Podsekretarz Stanu w MŚ zwrócił się do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o przekazanie informacji na temat realizacji przez GIOŚ zadań wskazanych w KPGO 2014., tj. m.in. utworzenia bazy danych o rozmieszczeniu eksploatowanych i zamkniętych składowisk odpadów oraz o przeprowadzeniu kontroli sprawdzających dostosowania składowisk odpadów, na których są składowane odpady komunalne, do wszystkich wymogów dyrektywy 1999/31/WE.

(dowód: akta kontroli str. 149-150,260-265,332-337, 489,535-589,1019-1060, 1231)

W okresie od maja do września 2012 r. Minister Środowiska, w procesie opiniowania projektów wojewódzkich planów gospodarki odpadami (wpgo), zgłaszał uwagi dotyczące sposobu ujęcia w ww. planach problematyki składowisk niespełniających wymagań prawa. W szczególności zwracał uwagę na konieczność zweryfikowania czy wszystkie czynne składowiska odpadów wymienione w wpgo spełniają wymagania prawne w zakresie budowy i eksploatacji oraz wskazywał na niedopuszczalność ujmowania w wpgo zapisów sankcjonujących możliwość dalszej eksploatacji składowisk niespełniających wymagań prawa. Zgodnie z ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. *o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*¹⁴ wprowadzono obowiązek aktualizacji wojewódzkich planów gospodarki odpadami, w terminie najpóźniej 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy¹⁵, które podlegały zaopiniowaniu przez Ministra Środowiska. W związku z procesem opiniowania wpgo Minister Środowiska w lipcu 2012 r. wystąpił do GIOŚ o podjęcie pilnych działań, w ramach realizacji zadań GIOŚ przewidzianych w KPGO 2014, związanych z przeprowadzeniem kontroli sprawdzających dostosowanie składowisk odpadów, na których składowane są odpady komunalne, do wszystkich wymogów dyrektywy, szczególnie tych, które wymienione są w wpgo i poprosił o informowanie o wynikach prowadzonych działań.

(dowód: akta kontroli str. 260-263, 489-532)

Minister Środowiska w ramach nadzoru nad GIOŚ, podjął w sierpniu 2010 r. skuteczne działania w celu sprostowania przez GIOŚ, stosowanej od grudnia 2009 r., niewłaściwej interpretacji możliwości zastosowania odstępstw od stosowania dyrektywy 1999/31/WE, wskazanych w Traktacie Akcesyjnym, uznającej błędnie, iż odstępstwa te dotyczą poszczególnych instalacji.

(dowód: akta kontroli str.280-284,289-290,313-315)

Zagadnienia dotyczące zamykania i rekultywacji składowisk były poruszane na cyklicznych spotkaniach z urzędami marszałkowskimi, w których uczestniczyli przedstawiciele GIOŚ, wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, NFOŚiGW oraz Zespołu monitorującego realizację krajowego planu gospodarki odpadami, a także na posiedzeniach Grupy Roboczej ds. Gospodarki Odpadami funkcjonującej w ramach

¹⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

¹⁵ Od dnia 1 stycznia 2012 r.

krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”

(dowód: akta kontroli str. 149-265,342-375)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Minister Środowiska nie podjął wystarczających działań w celu uzyskania rzetelnych i zweryfikowanych danych o lokalizacji i liczbie składowisk, które według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. i w latach następujących nie zostały zamknięte i funkcjonowały pomimo niespełniania wymagań przepisów o odpadach. W szczególności Minister Środowiska nie zwrócił się do marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (wioś) o podjęcie między tymi organami współpracy w celu uzyskiwania możliwie najbardziej wiarygodnych danych o liczbie niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawnych, funkcjonujących w poszczególnych województwach. W dokumentacji źródłowej jedynie niektóre urzędy marszałkowskie (mazowiecki, lubelski, wielkopolski) potwierdziły dokonanie uzgodnień z wioś. Minister nie podjął również działań w celu weryfikacji zebranych od marszałków województw danych przy udziale Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, pomimo iż w okresie od marca 2010 r. do stycznia 2013 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska był zobowiązany, zgodnie z art. 54e ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, do przechowywania danych dotyczących rozmieszczenia eksploatowanych i zamkniętych składowisk, a zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa, do zadań DGO należała współpraca z GIOŚ w zakresie prowadzenia baz danych dotyczących wprowadzanych na rynek produktów oraz gospodarki odpadami.

Skutkiem takiego postępowania były stwierdzone w toku kontroli rozbieżności w zakresie liczby niezamkniętych, do dnia 31 grudnia 2009 r., składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa, którymi dysponował MŚ oraz GIOŚ (336 według MŚ i 282 według GIOŚ, jednocześnie w wykazie DGO nie uwzględniono 71 składowisk, które znalazły się na wykazie sporządzonym przez GIOŚ, a z kolei w wykazie GIOŚ nie zawarto 122 składowisk, które wymieniono w wykazie DGO). Zdaniem NIK, Minister Środowiska nie posiadał pełnych i zweryfikowanych danych niezbędnych dla prawidłowej oceny stopnia wdrożenia na terenie kraju wymogów zawartych w dyrektywie 1999/31/WE. Ponadto, po 2013 r., Minister Środowiska nie posiadał wiedzy w zakresie funkcjonujących na terenie Polski składowisk odpadów, które nie spełniały wymagań prawa.

Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że: „Dostarczenie wiarygodnych i zweryfikowanych danych na temat składowisk odpadów oraz monitorowanie procesu dostosowywania się bądź zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa, znajdowało się w zakresie działania Marszałków Województw. Zatem z uwagi na stałą i wieloletnią już współpracę z urzędami marszałkowskimi w zakresie przygotowywania sprawozdań do KE, w opinii Departamentu Gospodarki Odpadami, nie było potrzeby każdorazowego wskazywania konieczności współpracy z wojewódzkimi inspektoratami ochrony środowiska w celu przygotowywania danych dla Ministerstwa Środowiska. Takie prośby były kierowane w pierwszych latach współpracy, a następnie przyjęło to formę stałej współpracy. (...) Gromadzone na potrzeby przygotowywanych sprawozdań do Komisji Europejskiej dane podlegały (...), każdorazowo analizie, a w przypadku zidentyfikowanych wątpliwości zwracano się pisemnie bądź telefonicznie do właściwych urzędów marszałkowskich z prośbą o ich weryfikację lub uzupełnienie. Ponadto, w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych projekty przygotowywanych sprawozdań do KE były uzgadniane zarówno z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Środowiska, jak i jednostkami podległymi, w

tym Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska. Należy jednak (...) zwrócić uwagę (...), że na poziomie Ministerstwa Środowiska nie były weryfikowane dane jednostkowe dotyczące sytuacji formalno-prawnej poszczególnych składowisk odpadów, a jedynie zbiorcze dane z danego województwa, dotyczące np. łącznej liczby składowisk odpadów, zgodnie z zakresem przygotowywanego przez Ministra Środowiska sprawozdania. Weryfikacja polegała więc przede wszystkim na porównywaniu otrzymanych danych ilościowych z danymi za poprzedni okres sprawozdawczy oraz danymi z innych źródeł." (...) wykaz składowisk odpadów niespełniających wymogów technicznych funkcjonujących po 31 grudnia 2009 r., przekazany pismem z dnia 8 grudnia br. (...) został przygotowany w szczególności na podstawie informacji otrzymanych z Urzędów Marszałkowskich za lata 2010–2011 (na potrzeby przygotowania przez Polskę corocznych informacji nt. osiągnięcia celów pośrednich) oraz uzupełniony danymi ze sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami za lata 2009–2010 oraz raportów z bazy Centralnego Systemu Odpadowego (CSO) za lata 2009–2013. Zatem wykaz ten uwzględnia stan wiedzy/wiedzę z lat późniejszych, a także inne źródła danych, takie jak sprawozdania z wojewódzkich planów gospodarki odpadami, czy CSO. Zważywszy na fakt, że przedmiotowe dane, przekazane pismem z dnia 8 grudnia br., zostały zgromadzone i zestawione wyłącznie na potrzeby ww. kontroli NIK na podstawie danych przedstawionych w latach ubiegłych, nie podlegały one obecnie kolejnej weryfikacji. Z punktu widzenia sprawozdawczości do Komisji Europejskiej w Departamencie Gospodarki Odpadami analizowane były wyłącznie zbiorcze dane liczbowe dla danego województwa. Natomiast sytuacja formalno-prawna poszczególnych składowisk odpadów nie była analizowana. Dostarczenie wiarygodnych i zweryfikowanych danych na temat składowisk odpadów w danym województwie oraz monitorowanie procesu dostosowywania się bądź zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa, pozostawało zgodnie z kompetencjami w gestii marszałków województw." „(...) Centralna baza danych dotycząca wytwarzania i gospodarowania odpadami oraz gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi jest prowadzona na podstawie raportów wojewódzkich oraz sprawozdań, o których mowa w przepisach o odpadach. (...) Zatem w centralnej bazie danych znajdują się tylko te informacje, które zostaną wprowadzone do systemu informatycznego przez Marszałków Województw. (...)

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił m.in., że: (...) Nie można się (...) zgodzić ze stwierdzeniem, że bieżąca wymiana informacji na temat składowisk odpadów nie miała miejsca (o czym świadczą np. prezentacje ze spotkań organizowanych w Ministerstwie Środowiska). Jednakże z uwagi na występujące różnice w danych nie były one wykorzystywane. Jak już wielokrotnie podkreślano, weryfikacja danych jednostkowych na temat poszczególnych składowisk odpadów oraz ujednoczenie danych zawartych w bazach danych na poziomie centralnym nie była możliwa (brak dostępu do wszelkiej dokumentacji poszczególnych obiektów). Przedmiotowe rozbieżności mające swoje źródło już na poziomie województw mogły być jedynie zweryfikowane i ujednoczone przez właściwe organy administracji i dopiero zaimportowane do baz centralnych. Dlatego też z punktu widzenia wywiązywania się Polski z obowiązków nałożonych Traktatem Akcesyjnym, Ministerstwo Środowiska bazowało przede wszystkim na danych przekazanych przez urzędy marszałkowskie, które w ocenie Ministerstwa Środowiska dysponowały wówczas najwiarygodniejszymi danymi. (...) Główny Inspektor Ochrony Środowiska posiadał dostęp do CSO, nie było i nie ma przeszkód w zakresie współpracy z Ministerstwem Środowiska, w szczególności polegającej na bieżącej wymianie informacji (danych)".

(dowód: akta kontroli str. 260-312,680-752,946-1018,1070-1087,1219,1221,1222a-1231)

Zdaniem NIK Minister Środowiska, jako organ odpowiedzialny za prawidłowe wykonanie przez Polskę postanowień zawartych w dyrektywie 1999/31/WE, był zobligowany do monitorowania procesu dostosowywania funkcjonujących składowisk odpadów do wymagań określonych w przepisach prawa krajowego i regulacjach UE. Szczególnie istotnym było więc dla Ministra posiadanie obiektywnej i rzetelnej wiedzy na temat tych składowisk (w szczególności ich lokalizacji i liczby), które pomimo niespełnienia wymagań nadal funkcjonowały. Niepodjęcie przez Ministra Środowiska wszelkich możliwych działań w celu zapewnienia najwyższej jakości uzyskiwanych danych w przedmiotowym zakresie było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że 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 ustaw*¹⁶ zarządzający składowiskiem był zobowiązany przedłożyć właściwemu organowi ochrony środowiska przegląd ekologiczny składowiska do dnia 30 czerwca 2002 r. Działania Ministra Środowiska w zakresie przygotowania i wydania rozporządzenia niezbędnego, zdaniem NIK, do rzetelnego sporządzenia przeglądu ekologicznego, w celu dokonania oceny stanu składowiska, nie zapewniły możliwości odniesienia się w sporządzonym przeglądzie do ustalonych wymagań dla składowisk, gdyż rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów*¹⁷ weszło w życie niemal 10 miesięcy po upływie terminu przedłożenia właściwym organom przeglądów ekologicznych składowisk.

Dyrektor DGO wyjaśniła, że „(...) podczas prac legislacyjnych (...) na etapie uzgodnień międzyresortowych, doszło do rozbieżności, która spowodowała wydłużenie prac nad tym rozporządzeniem. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w tym samym czasie, prowadzone były w polskim Parlamencie prace nad projektem ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten wprowadzał (...) bardzo istotne zmiany z punktu widzenia dostosowywania i zamykania składowisk odpadów. Obejmowały one uszczegółowienie procedury dostosowania składowisk odpadów do przepisów prawa lub ich zamykania. Przepisy omawianej ustawy weszły w życie z dniem 7 lutego 2003 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 753-762)

NIK zauważa, także iż zawarta w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* delegacja do wydania ww. rozporządzenia nie zmieniła się od czasu jej wprowadzenia w październiku 2001 r., a skutkiem opóźnienia w wydaniu przez Ministra Środowiska przedmiotowego rozporządzenia mogły być opóźnienia w sporządzaniu i przedkładaniu przez zarządzających składowiskami przeglądów ekologicznych tych instalacji lub niejednolitość i niejednoznaczność wniosków wynikających z tych dokumentów, mające w konsekwencji wpływ na jakość ocen stanu składowisk dokonywanych przez organy właściwe do wydania decyzji określających sposób dostosowania tych obiektów do wymogów przepisów o odpadach.

2. Zgodnie z art. 136 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*¹⁸, zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych. Gmina może utworzyć podmiot, niebędący taką jednostką, w celu

¹⁶ Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 61, poz. 549 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.

prowadzenia gminnego składowiska odpadów lub powierzyć wykonywanie praw i obowiązków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁹. Jednocześnie, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 243 ww. ustawy, w przypadku gdy w dniu wejścia w życie tej ustawy składowiskiem zarządza gminna jednostka sektora finansów publicznych, gmina zobowiązana była dostosować się do wymagań, o których mowa w art. 136, w terminie roku od wejścia w życie ww. ustawy²⁰. Na stronie Ministerstwa Środowiska została zamieszczona interpretacja Dyrektora DGO²¹, dotycząca przepisu art. 136 ww. ustawy, w której wskazano, że obowiązek dostosowania zarządzającego składowiskiem odpadów, zgodnie z art. 243 przedmiotowej ustawy, w terminie roku od wejścia w życie tej ustawy do wymagań, o których mowa w art. 136, nie dotyczy zamkniętych gminnych składowisk odpadów na podstawie ostatecznych decyzji o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, a w ww. przypadku gminna jednostka sektora finansów publicznych nadal może zarządzać zamkniętym składowiskiem odpadów i wykonywać udzielone jej ostateczne decyzje administracyjne. Przedmiotowe stanowisko zostało upowszechnione na stronie MŚ, pomimo że nie wynikało z przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Dyrektor DGO w wyjaśnieniach podała, że ww. stanowisko „(...) opracowane zostało w oparciu o zasadę demokratycznego państwa prawa i wynikającą z tej zasady zasadę ochrony praw słusznie nabytych na podstawie ostatecznych decyzji administracyjnych. Skoro na podstawie powyższych ostatecznych decyzji administracyjnych gmina poprzez gminne jednostki sektora finansów publicznych nabyła prawa określające sposób zamknięcia składowiska odpadów, to nie można przyjąć, iż jej stosunek administracyjny wynikający z tych decyzji administracyjnych może być zmieniony bez wyraźnej podstawy prawnej mającej głębokie uzasadnienie w szczególnych dobrach prawnych chronionych Konstytucją RP”.

(dowód: akta kontroli str. 674-677)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

²⁰ Zgodnie z art. 243a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach dopuszcza się aby gminnym składowiskiem odpadów zarządzała jednostka sektora finansów publicznych, jeżeli dla tego składowiska odpadów:

- 1) wydano decyzję o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 252, lub decyzję o zamknięciu składowiska odpadów na podstawie art. 54c ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 252, lub
- 2) w terminie do dnia 31 grudnia 2015 r. wydano decyzję o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 146 lub art. 148 ust. 3.

Art. 243a został dodany przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 122), zmieniającej ustawę o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. – z dniem 6 lutego 2015 r.

²¹ z dnia 26 marca 2014 r.; http://www.mos.gov.pl/g2/big/2014_03/429149cb5e8f1154a79850dcf405e03a.pdf.

2. Przekazywanie do Komisji Europejskiej informacji i sprawozdań dotyczących wykonywania dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów oraz realizacji postanowień Traktatu Akcesyjnego, w zakresie dotyczącym zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa

Opis stanu faktycznego

Sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej na temat transpozycji i wykonania dyrektywy Rady 1999/31/WE za lata 2007–2009 i 2010–2012, zostały przygotowane przez DGO na podstawie danych pozyskanych od marszałków województw, Głównego Urzędu Statystycznego, Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych oraz Państwowego Instytutu Geologicznego.

W sprawozdaniach zamieszczono liczbę istniejących składowisk odpadów niebezpiecznych, liczbę składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne oraz liczbę składowisk odpadów obojętnych wraz z ich pojemnościami.

W sprawozdaniu za lata 2007–2009 wykazano na koniec okresu sprawozdawczego całkowitą liczbę składowisk równą 837, a liczbę składowisk spełniających wymagania dyrektywy 1999/31/WE równą 686. Tym samym wskazano, iż na koniec okresu sprawozdawczego w Polsce było 151 składowisk odpadów niespełniających wymagań dyrektywy 1999/31/WE.

W sprawozdaniu za lata 2010–2012 wykazano na koniec okresu sprawozdawczego całkowitą liczbę składowisk równą 701, a liczbę składowisk spełniających wymagania dyrektywy 1999/31/WE równą 639. Tym samym wskazano, iż na koniec okresu sprawozdawczego w Polsce były 62 składowiska odpadów niespełniające wymagań dyrektywy 1999/31/WE.

Sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej na temat transpozycji i wykonania dyrektywy Rady 1999/31/WE za lata 2007–2009 i 2010–2012 zostały przekazane do Komisji Europejskiej terminowo, tj.: dnia 30 września 2010 r. i dnia 25 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 85-126,139-140,142,145,651-670,1133-1137)

Coroczne sprawozdania pn. *Informacja na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych w Polsce do wymagań dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów* za lata 2009–2011, zostały przygotowane przez DGO na podstawie danych uzyskanych od marszałków województw. Z danych tych wynikało, że cele pośrednie, określone w załączniku XII pkt 13 lit. B ppkt 3 Traktatu Akcesyjnego, których spełnienie warunkowało eksploatację do 1 stycznia 2012 r. lub do 1 lipca 2012 r. (w zależności od wersji językowej), gminnych składowisk odpadów niespełniających wymagań dyrektywy 1999/31/WE, były przez Polskę osiągnięte, tj.:

- w 2009 r. dopuszczono składowanie niezgodnie z dyrektywą 3.200.000 Mg odpadów, tj. 26 % z całości 12.200.000 Mg składowanych odpadów, a zeskładowano 1.163.650,16 Mg odpadów, tj. 13,62 % z całości 8.543.566,09 Mg składowanych odpadów;
- w 2010 r. dopuszczono składowanie niezgodnie z dyrektywą 2.000.000 Mg odpadów, tj. 17 % z całości 12.000.000 Mg składowanych odpadów, a zeskładowano 692.229,13 Mg odpadów, tj. 8,07 % z całości 8.577.561,48 Mg składowanych odpadów;
- w 2011 r. dopuszczono składowanie niezgodnie z dyrektywą 1.200.000 Mg odpadów, tj. 10 % z całości 11.700.000 Mg składowanych odpadów,

a zeskładowano 670.688,97 Mg odpadów, tj. 8,77 % z całości 7.649.777,00 Mg składowanych odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 85-89,122-136)

Informacje na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych w Polsce do wymagań dyrektywy 1999/31/WE za rok 2009, 2010 i 2011 zostały przekazane do UE terminowo – przed upływem 30 czerwca po okresie sprawozdawczym, którego dotyczyły: 15 czerwca 2010 r., 26 maja 2011 r. i 28 czerwca 2012 r.

W Ministerstwie nie sporządzono i nie przekazano do KE informacji na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych w Polsce do wymagań dyrektywy Rady 1999/31/WE za I półrocze 2012 r. Dyrektor DGO w lutym 2013 r. zwróciła się do Departamentu Prawa Unii Europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z prośbą o przedstawienie stanowiska czy ze względu na datę wygaśnięcia w lipcu 2012 r. okresu przejściowego dla Polski konieczne będzie przekazanie przedmiotowej informacji Komisji Europejskiej, obejmującej rok 2012. W odpowiedzi przekazanej MŚ w marcu 2013 r. Dyrektor Departamentu Prawa Unii Europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wskazał, iż przedmiotowy okres przejściowy dla Polski wygaśnie z początkiem lipca 2012 r., ale z dniem 1 stycznia 2012 r., a skoro dla okresu od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. żaden cel pośredni nie został określony, to obowiązek przekazania sprawozdania nie dotyczy powyższego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 137-141,143-144)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniu Rzeczypospolitej Polskiej na temat transpozycji i wykonania dyrektywy Rady 1999/31/WE za lata 2007–2009 wykazano całkowitą liczbę składowisk o 66 mniejszą niż wynikało z danych przekazanych w tym czasie, na potrzeby przygotowywanego sprawozdania, przez marszałków województw, przyjmując za bardziej wiarygodne dane uzyskane od Państwowego Instytutu Geologicznego zebrane w ramach inwentaryzacji składowisk odpadów w całej Polsce na potrzeby projektu pt. „*Mapa geośrodowiskowa Polski w skali 1:50 000 – Etap V lata 2008–2011 (Kontynuacja i Aktualizacja), część II – aktualizacja Mapy geośrodowiskowej Polski, wprowadzenie nowych treści wybranych warstw informacyjnych*”. Decyzję tę podjęto, pomimo że PIG przekazując MŚ przedmiotowe dane zaznaczył, że: „...dane były zbierane w latach 2008-2010, więc podając całkowitą liczbę składowisk istniejących przy stanie na 31.12.2009 trzeba było założyć, że wszystkie te, które były przewidziane do zamknięcia w roku 2009 zostały faktycznie zamknięte. Tego niestety nikt nie weryfikował później”. Tym samym do 151 zaniżono liczbę składowisk niespełniających wymagań dyrektywy 1999/31/WE, wynikającą z ww. sprawozdania. Ponadto, dane w zakresie liczby składowisk niespełniających wymagań dyrektywy 1999/31/WE, wynikające ze sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej na temat transpozycji i wykonania dyrektywy Rady 1999/31/WE za lata 2007–2009, były niższe o ok. 50% w porównaniu do danych, o liczbie składowisk odpadów, które pomimo niespełniania wymogów nie zostały zamknięte do dnia 31 grudnia 2009 r., wykazanych w opracowanym w toku kontroli Wykazie składowisk.

W sprawie ww. niezgodności Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska podał w wyjaśnieniach, że „(...) przygotowany (...) przez Departament Gospodarki Odpadami wykaz składowisk odpadów niespełniających wymogów technicznych, (zawierający 336 składowiska odpadów) uwzględnia wszystkie składowiska niespełniające wymagań funkcjonujące po 2009 r. Wykaz ten został przygotowany

na podstawie informacji otrzymanych z Urzędów Marszałkowskich za lata 2010-2011 na potrzeby przygotowania przez Polskę corocznych informacji nt. osiągania celów pośrednich oraz uzupełniony danymi ze sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami za lata 2009–2010 oraz raportów z bazy Centralnego Systemu Odpadowego (CSO) za lata 2009–2013. (...) Wykaz ten (...) obejmuje np. składowiska odpadów zamknięte w 2010 (i niewykazywane w latach kolejnych) jak i składowiska „nowe”, które w latach wcześniejszych nie były wykazywane (zostały wymienione dopiero w informacjach uzyskiwanych np. w 2011 r.). Teoretycznie taka sytuacja nie powinna mieć miejsca, jednakże w praktyce była zauważalna. Przykładem jest Składowisko odpadów komunalnych w Starym Wiązowie (woj. dolnośląskie) nieujęte w wykazie z 2010 r., ale wskazane w 2011 r. jako przeznaczone do zamknięcia. Analogiczna sytuacja dotyczyła Składowiska odpadów komunalnych w Przemkowie. Nie oznacza to zatem, że taka wiedza jaką posiada MŚ na podstawie tabeli przygotowanej w 2014 r. była dostępna w roku 2010 w ramach realizacji corocznych obowiązków sprawozdawczych. Niezasadne wydaje się także porównywanie danych zawartych w omawianej tabeli (opracowanej na podstawie zsumowania danych z kilku lat) z danymi przekazywanymi do Komisji Europejskiej obejmujących określony okres sprawozdawczy. Wykaz DGO został bowiem opracowany na podstawie corocznych informacji otrzymanych z Urzędów Marszałkowskich za lata 2010 i 2011 na potrzeby przygotowania przez Polskę informacji nt. osiągania celów pośrednich.”.

Ponadto Dyrektor DGO wyjaśniła m.in., że „(...) otrzymane od Marszałków Województw dane zostały zestawione w zbiorczej tabeli dla całego kraju i następnie ponownie przekazane za pośrednictwem poczty elektronicznej, do urzędów marszałkowskich, w celu uzupełnienia i weryfikacji danych. Jednocześnie w 2010 r. Państwowy Instytut Geologiczny w ramach projektu pt. „Mapa geośrodowiskowa Polski w skali 1:50 000 – Etap V lata 2008–2011 (Kontynuacja i Aktualizacja), część II – aktualizacja Mapy geośrodowiskowej Polski, wprowadzenie nowych treści wybranych warstw informacyjnych”, przeprowadził inwentaryzację składowisk w całej Polsce. Wynikiem tych prac była; Warstwa tematyczna „Składowanie odpadów” mapy geośrodowiskowej Polski w skali 1:50000, prezentowana na spotkaniach z przedstawicielami urzędów marszałkowskich, wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz z Zespołem monitorującym realizację krajowego planu gospodarki odpadami w dniu 16 grudnia 2010 r. Z uwagi na fakt, że wspomniana na wstępie weryfikacja danych urzędów marszałkowskich wykazała niespójności, dane Państwowego Instytutu Geologicznego wydawały się być wówczas najbardziej aktualne i zweryfikowane poprzez wizytacje w tych instalacjach w terenie. Wobec powyższego zdecydowano, aby w przekazanym do Komisji Europejskiej sprawozdaniu, przedstawione zostały dane Państwowego Instytutu Geologicznego. Ponadto Dyrektor DGO wyjaśniła, że: Źródłem podstawowych danych wykorzystywanych do przygotowania Sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej na temat transpozycji i wykonania dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. rz. UE. L 182 z 16.7.1999, str. 1) za okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2009 r. były informacje przekazane w tym celu przez urzędy marszałkowskie (...). Dodatkowo do określenia całkowitej liczby składowisk odpadów niebezpiecznych, składowisk odpadów innych niż niebezpieczne oraz składowisk odpadów obojętnych wykorzystane zostały dane Państwowego Instytutu Geologicznego. Zgodnie z dotychczas przekazanymi informacjami przedmiotowe dane, (...) wydawały się być wówczas najbardziej aktualne i zweryfikowane poprzez wizytacje w tych instalacjach w terenie. Reasumując, wyłącznie w przypadku określenia całkowitej liczby składowisk

odpadów w Polsce (tabela 2 wiersz 2) bazowano na danych Państwowego Instytutu Geologicznego, natomiast pozostałe dane (dotyczące liczby składowisk spełniających wymogi dyrektywy, liczby składowisk zmodernizowanych, liczby składowisk zamkniętych oraz pojemności; tabela 2 wiersz 3-6) pochodziły z informacji przekazanych przez urzędy marszałkowskie.”

(dowód: akta kontroli str. 92-106,680-752,946-1018,1070-1084,1217-1231,1247)

W ocenie NIK, sporządzenie ww. *Sprawozdania* na podstawie niezwyfikowanych danych, w sytuacji gdy dane te były rozbieżne i niedoprowadzenie do ostatecznego wyjaśnienia różnic oraz zgłoszonych wątpliwości, było działaniem nierzetelnym, które w konsekwencji spowodowało przekazanie do KE sprawozdania o ograniczonej wiarygodności.

2. Minister Środowiska, pomimo zidentyfikowania w I połowie 2012 r. rozbieżności pomiędzy polską wersją językową a m.in. angielską wersją językową elektronicznego Dziennika Urzędowego UE²², we wskazanym w Traktacie Akcesyjnym²³ granicznym terminie niestosowania do gminnych składowisk odpadów w Polsce niektórych wymagań dyrektywy 1999/31/WE, określonym w zależności od wersji językowej na dzień 1 stycznia 2012 r. lub 1 lipca 2012 r. nie podjął formalnych działań w celu jej usunięcia.

Minister Środowiska oraz Dyrektor DGO, wyjaśnili, że „Rozbieżność w Traktacie Akcesyjnym pomiędzy polską a angielską wersją językową, w odniesieniu do terminu obowiązywania okresu przejściowego dotyczącego odstępstwa dla składowisk odpadów komunalnych w zakresie stosowania art. 14 lit. c oraz pkt 2, 3, 4 i 6 załącznika nr I do dyrektywy 1999/31/WE, została zidentyfikowana po upływie ostatniego roku, dla którego został wyznaczony cel pośredni – mniej więcej w okresie styczeń-czerwiec 2012 r. Z uwagi na termin zidentyfikowania rozbieżności (po upływie wskazanego w polskiej wersji językowej terminie 1 stycznia 2012 r.) oraz fakt, że omawiana różnica w dacie nie miała wówczas już praktycznego przełożenia na proces dostosowania składowisk odpadów (które, de facto zgodnie z prawodawstwem krajowym, od stycznia 2010 r. funkcjonowały w sposób niezgodny z wymaganiami prawnymi) nie zostały w tym zakresie podjęte działania formalne.”

(dowód: akta kontroli str. 671-677,1226-1228)

Zdaniem NIK niewyjaśnienie stwierdzonej rozbieżności mogło skutkować niezłożeniem przez Polskę sprawozdania dotyczącego stopniowego wprowadzenia w życie dyrektywy 1999/31/WE za okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. W ocenie NIK, niepodjęcie przez Ministra Środowiska działań w celu wyjaśnienia ww. rozbieżności, mającej wpływ na ocenę terminowości spełnienia przez Polskę wymogów zawartych w Traktacie Akcesyjnym, było postępowaniem nierzetelnym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

²² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL-DE/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT&from=PL>

²³ Załącznik XII pkt 13 lit. B ppkt 3.

IV. Wnioski

- Wnioski pokontrolne
- Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:
- 1) zwrócenie się do marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o podjęcie między tymi organami współpracy przy opracowaniu informacji na potrzeby sprawozdań z wdrażania dyrektywy 1999/31/WE kierowanych do KE,
 - 2) zapewnienie współpracy z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w prowadzeniu baz danych dotyczących gospodarki odpadami, umożliwiające ujednoczenie danych o składowiskach,
 - 3) wyjaśnienie właściwej daty, tj. 1 stycznia 2012 r. lub 1 lipca 2012 r., we wskazanym w Traktacie Akcesyjnym granicznym terminie niestosowania do gminnych składowisk odpadów w Polsce niektórych wymagań dyrektywy 1999/31/WE, a następnie ponowne uzgodnienie z Ministrem Spraw Zagranicznych ewentualnej konieczności przekazania do Komisji Europejskiej informacji na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych w Polsce do wymagań dyrektywy Rady 1999/31/WE za I półrocze 2012 r.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 12 lutego 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.