



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyła

KSI-4101-004-02/2014
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, Departament Środowiska

Kontroler

Halina Błaszczuk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 92763 z dnia 28 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, zwany dalej „GIOŚ”
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Andrzej Jagusiewicz, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, zwany dalej „Głównym Inspektorem”

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie zapewnienia wykonywania, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 listopada 2014 r., przez Inspekcję Ochrony Środowiska, zwaną dalej „IOŚ”, działań związanych z zamykaniem i wstrzymywaniem eksploatacji składowisk odpadów niespełniających wymagań przepisów o odpadach oraz zapewnieniem nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- wskazanie przez Głównego Inspektora w dokumencie pn. *Ogólne kierunki działań organów Inspekcji Ochrony Środowiska na lata 2007–2013*, potrzeby ukierunkowania działań kontrolnych na sprawdzenie dostosowania funkcjonowania składowisk odpadów do wymogów przepisów o odpadach;
- coroczne uwzględnianie, w zatwierdzanych przez Głównego Inspektora wytycznych do planowania działalności organów IOŚ, zadań związanych z kontrolą składowisk, w tym sprawdzaniem postępu prac w zakresie zamykania składowisk odpadów komunalnych oraz prowadzeniem bazy takich instalacji;
- opracowanie w GIOŚ, w 2008 r., wytycznych do przeprowadzenia przez IOŚ *Ogólnokrajowego cyklu kontrolnego składowisk odpadów komunalnych w oparciu o Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010*, a następnie opracowanie, w sierpniu 2010 r., raportu z wykonania tego zadania;

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

- monitorowanie w GIOŚ stanu realizacji przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, zwanych dalej „WIOŚ”, zadań wynikających z *Krajowego Planu Gospodarki odpadami*² 2014 w zakresie przeprowadzania kontroli sprawdzających dostosowanie składowisk, na których są składowane odpady komunalne do wymagań *dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów*³, zwanej dalej „dyrektywą 1999/31/WE”;
- wielokrotne występowanie Głównego Inspektora do WIOŚ z prośbą o przedstawienie aktualnych informacji o liczbie eksploatowanych składowisk niespełniających wymagań przepisów o odpadach oraz o podjętych działaniach zmierzających do ich zamykania, a także uwzględnianie tych zagadnień oraz problemów związanych z nadzorem nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk, na naradach z WIOŚ oraz z kierującymi Wydziałami i Działami Inspekcji w Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska, a także w trakcie szkoleń pracowników IOŚ;
- wystąpienie Głównego Inspektora do WIOŚ o podjęcie działań w celu doprowadzenia do cofnięcia przez właściwe organy decyzji zezwalających na eksploatację składowisk niespełniających wymagań prawa, a także o wstrzymanie przez WIOŚ działalności takich składowisk;
- zorganizowanie przez Głównego Inspektora w 11 województwach spotkań z marszałkami województw, w celu omówienia sytuacji związanej z niezamykaniem składowisk niespełniających wymagań przepisów o odpadach oraz przedstawianie problemów w tym zakresie na konferencjach i seminariach szkoleniowych;
- prowadzenia w GIOŚ bazy danych o składowiskach, także po 23 stycznia 2013 r., kiedy formalnie uchylony został obowiązek w przedmiotowym zakresie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewłaściwej interpretacji możliwości zastosowania odstępstw od stosowania dyrektywy 1999/31/WE, wskazanych w Traktacie Akcesyjnym⁴, uznającej błędnie, iż dotyczą one poszczególnych instalacji, a także przekazaniu takiego stanowiska WIOŚ;
- dopuszczeniu do oddania do użytkowania dwóch kwater na gminnym składowisku odpadów w Gminie Trzcianko-Zdrój, pomimo iż nie spełniały one wymagań przepisów o odpadach;
- przewlekłym prowadzeniu postępowania odwoławczego, wszczętego w związku z odwołaniem Gminy Myszyniec od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska dotyczącej wstrzymania z urzędu działalności polegającej na unieszkodliwianiu odpadów na składowisku niespełniającym obowiązujących wymagań przepisów o odpadach;
- niepodjęciu działań w celu wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy polską wersją językową a m.in. angielską wersją językową elektronicznego Dziennika

² Zwany dalej KPGO.

³ Dz.U. L. 182 z 16.07.1999 r., s. 1 z późn. zm.

⁴ 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.

Urzędowego UE⁵, we wskazanym w Traktacie Akcesyjnym⁶ granicznym terminie niestosowania do gminnych składowisk odpadów w Polsce niektórych wymagań dyrektywy 1999/31/WE.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i realizacja przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska działań związanych z zamykaniem oraz wstrzymywaniem eksploatacji składowisk niespełniających wymagań prawa, w tym kierowanie działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska w ww. obszarze

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym GIOŚ, zadania związane z realizacją postanowień dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, w zakresie dotyczącym zamykania składowisk niespełniających wymagań, związane z wstrzymywaniem korzystania ze składowisk niespełniających wymagań prawnych oraz gromadzeniem i udostępnianiem danych o takich obiektach oraz prowadzeniem nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk pozostawały we właściwości Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa GIOŚ. Zadania te realizowane były w ramach *Wieloosobowego stanowiska pracy ds. gospodarki odpadami*⁷, do którego m.in. należało: przygotowywanie projektów programów działań kontrolnych Inspekcji w zakresie oceny przestrzegania przepisów, m.in. ustawy o odpadach; opracowywanie analiz i zbiorczych raportów dotyczących problemów i efektów ekologicznych związanych z gospodarką odpadami; prowadzenie działań związanych z nadzorem nad wykonywaniem przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska kontroli składowisk i spalarni odpadów; współudział w opiniowaniu aktów prawnych, dokumentów programowych, analiz i ekspertyz dotyczących postępowania z odpadami; przygotowywanie propozycji w zakresie zmian w obowiązujących przepisach oraz opiniowanie aktów prawnych; rozpatrywanie odwołań od decyzji WIOŚ i skarg do WSA w związku z naruszeniem wymagań ochrony środowiska w zakresie postępowania z odpadami; prowadzenie, w szczególnych przypadkach, kontroli lub współudział w kontrolach prowadzonych przez WIOŚ.

Ww. zadania realizowało, w okresie objętym kontrolą, od czterech do pięciu pracowników, którzy wykonywali je m.in. na podstawie zakresów obowiązków. W ww. zakresach wskazano m.in. obowiązek prowadzenia bazy danych o składowiskach odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 4-85)

Główny Inspektor, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 54e ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁸, realizował nałożony na niego, od 12 marca 2010 r.⁹, obowiązek przechowywania danych dotyczących eksploatowanych

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 pkt 3.

⁷ Dokument pn. *Stanowiska pracy w Departamencie Inspekcji i Orzecznictwa Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska* wraz z zakresem przypisanych im zadań został zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego GIOŚ w dniu 1 lutego 2011 r. Poprzednio w tym zakresie obowiązywał dokument, zaakceptowany przez Dyrektora Generalnego GIOŚ w dniu 15 października 2009 r.

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, z późn. zm. – uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.

⁹ Obowiązek przechowywania danych dotyczących składowisk odpadów został nałożony na Głównego Inspektora na mocy art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 145).

i zamkniętych składowisk odpadów, prowadząc *Bazę danych o składowiskach odpadów*¹⁰. Prowadzono ją także w trakcie kontroli NIK, pomimo formalnego uchylenia tego obowiązku z dniem 23 stycznia 2013 r.¹¹. Zawartość *Bazy* była corocznie aktualizowana w oparciu o informacje, przekazywane przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w terminie do dnia 30 kwietnia za rok poprzedni. GIOŚ, od 2011 r., corocznie przypominał wszystkim WIOŚ o obowiązku jej aktualizacji w ww. terminie według stanu na koniec poprzedniego roku.

(dowód: akta kontroli str. 628-654)

Oprócz corocznej aktualizacji *Bazy danych o składowiskach odpadów*, Główny Inspektor występował do WIOŚ o dodatkowe informacje w zakresie składowisk odpadów, które nie spełniają wymogów prawa. I tak w 2010 r. i 2011 r. oraz dwukrotnie w 2012 r. i 2013 r. zwracał się do wszystkich WIOŚ o przesłanie wykazu składowisk odpadów niespełniających wymogów prawa i przekazanie informacji dotyczących postępu prac związanych z ich zamykaniem. W piśmie z dnia 7 października 2010 r. Główny Inspektor dodatkowo poprosił WIOŚ o nawiązanie roboczej współpracy z marszałkami województw w celu przygotowania jednej wspólnej listy składowisk odpadów przeznaczonych do zamknięcia na terenie województwa. Jednocześnie w trakcie narady WIOŚ, w dniu 20 lutego 2012 r., zobowiązał wskazanych WIOŚ¹² do podjęcia działań w celu wyjaśnienia z marszałkami województw rozbieżności dotyczących liczby składowisk i masy odpadów zdeponowanych na ww. składowiskach.

(dowód: akta kontroli str. 184-187,643-645,647-652)

W GIOŚ dysponowano danymi na temat liczby składowisk odpadów funkcjonujących, w poszczególnych latach badanego okresu, które nie zostały zamknięte pomimo niespełniania wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa. Zgodnie ze sporządzonym przez GIOŚ, 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. funkcjonowały w Polsce 282 niezamknięte składowiska odpadów, niespełniające wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami o odpadach. Najwięcej takich instalacji działało w województwach: wielkopolskim (73), podlaskim (54), kujawsko-pomorskim (40), natomiast na terenie województw: świętokrzyskiego i pomorskiego nie było takich obiektów. W kolejnych latach badanego okresu liczba przedmiotowych składowisk stopniowo malała do: 211 (na dzień 31 grudnia 2010 r.), 177 (na dzień 31 grudnia 2011 r.), 86 (na 31 grudnia 2012 r.), 37 (na 31 grudnia 2013 r.) oraz 20 (na dzień 30 listopada 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 723-917,953-1027)

¹⁰ W 2002 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska podjął decyzję o utworzeniu Bazy danych o składowiskach odpadów do wykorzystania przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Baza została zmodernizowana w 2005 r.

¹¹ W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach - Dz.U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.

¹² Dolnośląski WIOŚ, Kujawsko-Pomorski WIOŚ, Lubelski WIOŚ, Lubuski WIOŚ, Łódzki WIOŚ, Małopolski WIOŚ, Mazowiecki WIOŚ, Opolski WIOŚ, Podlaski WIOŚ, Wielkopolski WIOŚ, Zachodniopomorski WIOŚ.

W GIOŚ posiadano dostęp do centralnej bazy danych, dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami (CSO)¹³, prowadzonej przez Ministra Środowiska¹⁴, ale korzystano z niej sporadycznie. Baza ta pracowała bardzo wolno i w układzie niealfabetycznym, co utrudniało szybkie wyszukanie potrzebnych danych.

(dowód: akta kontroli str. 628-630, 656-657,706-722, 1128-1129)

W *Wykazie składowisk* GIOŚ nie uwzględnił 122 składowisk odpadów, które zostały wykazane w analogicznym *Wykazie składowisk*, równolegle sporządzonym w trakcie kontroli NIK przez Departament Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska¹⁵.

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, iż brak ww. 122 składowisk w *Wykazie składowisk* GIOŚ spowodowany był nieuwzględnieniem tych instalacji w informacjach przekazanych przez WIOŚ, m.in. z powodu niefunkcjonowania części obiektów (tj. nieprzyjmowania odpadów) po dniu 31 grudnia 2009 r.; ustalenia na podstawie przeprowadzonych kontroli, że składowiska te spełniały wymogi techniczne i formalne; wydania w stosunku do części składowisk decyzji w sprawie zamknięcia, jeszcze przed dniem 31 grudnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 1128-1129)

W 2007 r. Główny Inspektor, w dokumencie *Ogólne kierunki działania organów Inspekcji Ochrony Środowiska na lata 2007–2013*, ustalił zadania IOŚ wskazując m.in. na ukierunkowanie działań kontrolnych na sprawdzenie dostosowania funkcjonowania składowisk odpadów do wymogów ustawy o odpadach, a także zwrócenie szczególnej uwagi na składowiska wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego oraz realizację przez zarządzającego składowiskiem programu zamykania i rekultywacji składowisk. Corocznie Główny Inspektor sporządzał i zatwierdzał wytyczne do planowania działalności organów IOŚ, w których uwzględniał przedmiotowe zadania. I tak, zgodnie z *Wytycznymi do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2007 r.* IOŚ zobowiązana była do prowadzenia kontroli m.in. w zakresie unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz do prowadzenia bazy o składowiskach odpadów. W 2008 r. kontrole w omawianym zakresie miały dotyczyć spełniania wymogów prawnych przez składowiska odpadów, przyjmujące odpady komunalne, objęte obowiązkiem posiadania pozwolenia zintegrowanego zgodnie z założeniami KPGO 2010. W latach 2010–2014 wskazano na konieczność kontroli postępu prac nad zamykaniem składowisk odpadów komunalnych – zgodnie z odpowiednim KPGO 2010 i 2014.

(dowód: akta kontroli str. 86-113, 114-162)

W 2008 r. Główny Inspektor opracował *Wytyczne do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska ogólnokrajowego cyklu kontrolnego składowisk odpadów komunalnych w oparciu o Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010*. IOŚ miała za zadanie przeprowadzić kontrole wszystkich instalacji do unieszkodliwiania odpadów poprzez składowanie, wykazanych w załączniku do KPGO 2010. Kontroli poddano ogółem 684 instalacje. Według raportu z przeprowadzenia przez IOŚ

¹³ Sposób prowadzenia Zintegrowanego Systemu Odpadowego (ZSO) określa *rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami* (Dz.U. Nr 257, poz. 1547). Natomiast Centralny System Odpadowy (CSO) funkcjonujący w Ministerstwie Środowiska stanowi element Zintegrowanego Systemu Odpadowego (ZSO), składającego się z CSO oraz szesnastu Wojewódzkich Systemów Odpadowych (WSO) administrowanych przez marszałków województw.

¹⁴ Dane zgromadzone w CSO pochodziły z poszczególnych wojewódzkich baz danych prowadzonych przez marszałków województw.

¹⁵ W Ministerstwie Środowiska prowadzona była równolegle kontrola NIK w tej sprawie.

w okresie od maja 2008 r. do marca 2010 r. ww. dwuletniego ogólnokrajowego cyklu kontrolnego, w przypadku ok. 60% istniejących składowisk właściwe organy ochrony środowiska nie zobowiązały zarządzających składowiskiem do przedłożenia przeglądu ekologicznego oraz nie wydały decyzji w sprawie dostosowania tych składowisk odpadów do wymogów przepisów o odpadach.

Zidentyfikowanymi przez WIOŚ przyczynami niezamknięcia do dnia 31 grudnia 2009 r. składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa, było m.in.:

- brak środków finansowych na wykonanie ekspertyz przez marszałków województw,
- niezłożenie przez zarządzających składowiskami wniosków o zamknięcie składowisk, które nie spełniały wymagań prawnych do dnia 31 grudnia 2009 r.

Raport z ww. ogólnokrajowego cyklu kontrolnego Główny Inspektor przekazał Ministrowi Środowiska w sierpniu 2010 r, występując równocześnie do WIOŚ z prośbą o kontynuowanie działań kontrolnych wszędzie tam, gdzie stwierdzono nieprawidłowości oraz skierowanie wystąpień do zarządzających składowiskami, o przeprowadzenie postępowania służbowego przeciwko osobom winnym uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 88-92, 163-172, 191-238,628-630)

Ponadto, w ramach działań służących realizacji zamykania składowisk niespełniających wymogów prawnych, Główny Inspektor Ochrony Środowiska:

- we wrześniu 2010 r. wydał komunikat w sprawie działań jakie będą podejmowane m.in. przez WIOŚ wobec zarządzających składowiskami niespełniającymi wymagań prawnych, którzy nie zaprzestali ich eksploatacji po dniu 31 grudnia 2009 r. Komunikat ten został zamieszczony na stronie GIOŚ, o czym poinformowano WIOŚ;
- od października 2010 r. do czerwca 2013 r. pięciokrotnie występował do WIOŚ o przedstawienie aktualnej liczby eksploatowanych składowisk odpadów niespełniających wymagań ochrony środowiska oraz o informacje dotyczące podejmowanych działań zmierzających do ich zamykania. Ponadto, w maju 2012 r. zwrócił się do 11 WIOŚ¹⁶ z prośbą o skierowanie wystąpienia do właściwych organów ochrony środowiska o podjęcie działań w celu doprowadzenia do cofnięcia decyzji zezwalających na eksploatację składowisk niespełniających wymagań prawa, a następnie wstrzymanie przez WIOŚ działalności takich składowisk w trybie art. 367 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*¹⁷ lub w trybie art.13 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* i przekazanie kopii tych wystąpień do GIOŚ. Wszyscy adresaci ww. pisma przekazali odpowiedzi lub kopie wystąpień skierowanych do właściwych organów;
- w listopadzie 2011 r. przekazał WIOŚ, do wiadomości i służbowego wykorzystania, pisma Ministra Środowiska kierowane do marszałków województw, dotyczące dostosowania funkcjonowania składowisk odpadów do wymogów prawa unijnego i polskiego oraz zastosowania procedur zamykania z urzędu składowisk niespełniających wymagań. Ponadto, problem niezamykania składowisk niespełniających wymagań ochrony środowiska, przedstawił na naradzie WIOŚ w lutym 2012 r. oraz na szkoleniach Naczelników Wydziałów/Kierowników Działów Inspekcji, które odbyły się w październiku 2012 r. oraz w listopadzie 2013 r. Przepisy prawa w zakresie

¹⁶ Za wyjątkiem Podkarpackiego WIOŚ, Pomorskiego WIOŚ, Śląskiego WIOŚ, Świętokrzyskiego WIOŚ oraz Warmińsko-Mazurskiego WIOŚ.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

gospodarki odpadami, w tym również problem zamykania składowisk odpadów omawiano również w trakcie szkoleń dla pracowników IOŚ (kwiecień 2013 r.) oraz „młodych inspektorów” (listopad 2013 r.);

- dwukrotnie występował do WIOŚ, z prośbą o przedstawienie stanu realizacji zadań wynikających z KPGO 2014, w tym dotyczących przeprowadzenia kontroli sprawdzających dostosowanie składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których są składowane odpady komunalne, do wszystkich wymogów dyrektywy Rady 1999/31/WE. W okresie od 2011 r. do 2013 r. IOŚ przeprowadziła na terenie kraju łącznie 874 kontrole składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, dotyczące oceny realizacji przez zarządzających składowiskami odpadów obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz decyzji administracyjnych;

(dowód: akta kontroli str. 86-90,173-187,337-411,507,531-540)

- w marcu 2012 r. skierował notatkę do Podsekretarza Stanu w MŚ, w której poinformował o 156 czynnych składowiskach odpadów komunalnych niespełniających wymagań dyrektywy 1999/31/WE (stan na dzień 31 grudnia 2011 r.) i zaproponował wniesienie tej tematyki na Konwent Marszałków;

(dowód: akta kontroli str. 90-91,186,330-411,504-542)

- w 2012 r., na polecenie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, zlecił przeprowadzenie przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska kontroli sprawdzających w ww. zakresie. W związku z powyższym, w okresie od sierpnia do listopada 2012 r. skontrolowanych zostało 149 składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, w tym 104 składowiska niespełniające wymagań dyrektywy 1999/31/WE, 40 składowisk, które dostosowały się do wymagań ww. dyrektywy oraz pięć składowisk, które uzyskały decyzję o zamknięciu. Szczegółowe informacje na temat kontroli Główny Inspektor przekazał Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Środowiska, w styczniu 2013 r.;

(dowód: akta kontroli str. 239,507,520-530,533-534)

- w 2013 r. zorganizował spotkania z marszałkami 11 województw¹⁸, w celu omówienia sytuacji związanej z niezamykaniem składowisk odpadów, które nie spełniają wymagań ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 508)

Przedstawiciele GIOŚ poruszali problem niezamykania składowisk niespełniających wymagań ochrony środowiska na:

- seminariach szkoleniowych pt. *System regionalnych rozwiązań w gospodarce odpadami komunalnymi*, organizowanych w 2012 r. przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Komunalnych Związków Gmin, skierowanych do przedstawicieli gmin – siedem seminariów wojewódzkich oraz dwa seminaria ogólnopolskie;
- XIII Samorządowym Forum Ekologicznym (10–11 maja 2012 r.);
- konferencji „Gospodarka odpadami wyzwania dla samorządów” (25 kwietnia 2012 r.).

W latach 2010–2014 w GIOŚ rozpatrzono 18 skarg na postępowanie WIOŚ związane z kontrolą eksploatowanych składowisk odpadów, a siedem skarg

¹⁸ Warmińsko-mazurskie, lubuskie, łódzkie, mazowiecki, wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, podlaskie, opolskie, małopolskie, zachodniopomorskie, pomorskie.

pozostawało w toku rozpatrywania. Trzy skargi uznano za zasadne, a właściwi WIOŚ zostali zobowiązani do podjęcia działań.

(dowód: akta kontroli str. 502-510,543-626)

W badanym okresie Główny Inspektor rozpatrzył odwołania od trzech decyzji WIOŚ, wydanych w trybie art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, które uchylił, a także od jednej decyzji wydanej w trybie art. 365 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, zwanej dalej „POŚ”, którą utrzymał w mocy. Wszystkie decyzje dotyczyły wstrzymania działalności/użytkowania składowiska odpadów niespełniającego wymagań ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 86-92,296-298)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W GIOŚ nieprawidłowo zinterpretowano możliwość zastosowania odstępstw od stosowania dyrektywy 1999/31/WE, wskazanych w Traktacie Akcesyjnym uznając, iż dotyczą one poszczególnych instalacji, a także przekazano ww. interpretację WIOŚ. Była Dyrektor Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa GIOŚ, w piśmie z dnia 10 grudnia 2009 r. znak: DliO/025-126/09/amz skierowanym do wszystkich WIOŚ wskazała m.in.: *„Dodatkowo zauważyć należy, że w Traktacie dotyczącym przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej znajduje się zapis o możliwych odstępstwach od dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów w odniesieniu do istniejących gminnych składowisk odpadów, pod warunkiem spełnienia przez Polskę celów pośrednich określonych w Traktacie. Zgodnie z raportem przekazany przez Polskę Komisji Europejskiej za rok 2008 cel pośredni na ten rok został osiągnięty. Dlatego też możliwe jest zastosowanie odstępstwa od ww. dyrektywy do dnia 1 stycznia 2012 roku. Po tym terminie składowisko nie spełniające wymagań nie może być eksploatowane.”*. GIOŚ w lutym 2010 r., po interwencji Ministra Środowiska, wycofał się z powyższej interpretacji powiadamiając o tym WIOŚ. W skierowanym w tej sprawie piśmie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska Główny Inspektor wyjaśnił, że *„sprawa ta była wynikiem nieporozumienia wynikającego z błędnej interpretacji przepisów i rozciągnięcia rozwiązania w sprawie indywidualnej jako zasadę ogólną dotycząca terminu dostosowania składowisk odpadów do wymagań prawa.”*

(dowód: akta kontroli str. 276-286,288-295,299-308,412-415)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 33 uwPOŚ ostateczny termin na dostosowanie składowiska do wymagań technicznych upływał 31 grudnia 2009 r., a po tym terminie składowiska odpadów niespełniające wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa nie mogły być eksploatowane. Należy przy tym zaznaczyć, iż stan ten nie powodował kolizji pomiędzy prawem krajowym a postanowieniami Traktatu Akcesyjnego. W ocenie NIK powyższa interpretacja była niezgodna z przepisami prawa, a w efekcie jej rozpowszechnienia przez WIOŚ mogła się także przyczynić do braku, w okresie do 2012 r., działań związanych z zamykaniem składowisk niespełniających wymagań prawa, zarówno ze strony zarządzających takimi składowiskami jak i organów odpowiedzialnych za ich zamknięcie.

2. Główny Inspektor, w grudniu 2009 r. dopuścił do oddania do użytkowania dwóch kwater na gminnym składowisku odpadów w Gminie Trzcińsko-Zdrój,

pomimo iż nie spełniały one wymagań przepisów o odpadach – z uwagi na brak izolacji oraz instalacji odprowadzania gazu składowiskowego. Główny Inspektor decyzją z dnia 3 grudnia 2009 r. znak: DliO-420/207/09/amz uchylił decyzję Zachodniopomorskiego WIOŚ nr 7/OD/2009 z dnia 9 września 2009 r. wstrzymującą oddanie do użytkowania kwatery II i III na gminnym składowisku odpadów w Gminie Trzcińsko-Zdrój, uznając, iż „(...) w Traktacie dotyczącym przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej znajduje się zapis o możliwych odstępstwach od dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia w sprawie składowania odpadów w odniesieniu do istniejących gminnych składowisk odpadów, pod warunkiem spełnienia przez Polskę celów pośrednich określonych w Traktacie. Zgodnie z raportem przekazanym przez Polskę Komisji Europejskiej za rok 2008 cel pośredni na ten rok został osiągnięty. Dlatego też możliwe jest zastosowanie odstępstwa od ww. dyrektywy do dnia 1 stycznia 2012 roku. Po tym terminie składowisko nie spełniające wymagań nie może być eksploatowane.”. Główny Inspektor uchylił ww. decyzję WIOŚ, mimo że takie postępowanie było niezgodne z krajowymi przepisami o odpadach, a przedmiotowe składowisko (kwatery II i III) nie było, w dacie przystąpienia Polski do UE, obiektem istniejącym. Dodatkowo Główny Inspektor podjął ww. decyzję pomimo faktu, iż w notatce służbowej z dnia 23 listopada 2009 r. dla Sekretarza Stanu w MŚ, jednoznacznie stwierdził, że „(...) Po analizie sprawy przewiduję utrzymanie w mocy decyzji Zachodniopomorskiego WIOŚ o wstrzymaniu oddania do eksploatacji składowiska odpadów niespełniającego wymagań określonych w dyrektywie 1999/31/WE oraz w rozporządzeniu MŚ z dnia 24 marca 2003 r. zawierającego wymagania dla składowisk odpadów, wybudowanego zgodnie z pozwoleniem na budowę z 2000 r. Należy liczyć się ze skargą do WSA i żądaniem strony o odszkodowanie w przypadku wyroku uchylającego decyzję GIOŚ. Rozwiązanie to czyni zadość spełnieniu wymagań dyrektywy 1999/31 WE w sprawie składowania odpadów.”. Jednocześnie Główny Inspektor, wycofując się w lutym 2010 r. z przyjętego stanowiska o możliwości zastosowania do poszczególnych instalacji odstępstw od stosowania dyrektywy 1999/31/WE, nie podjął działań w celu stwierdzenia nieważności własnej decyzji z dnia 3 grudnia 2009 r.

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że „Decyzja z dnia 3 grudnia 2009 r. znak: DliO-420/207/09/amz, została wydana w oparciu o przepis art. 365 ust. 2 pkt 1 ustawy (...) Prawo ochrony środowiska, w związku z art. 76 ust.1 i 2 Prawo ochrony środowiska, z uwagi na wybudowanie przez gminę nowych kwater, zgodnie z ważnym pozwoleniem na budowę oraz uzyskanie decyzji Starosty Gryfińskiego z dnia 31 lipca 2009 r. (...) zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów komunalnych. Uwaga dotycząca postanowienia Traktatu Akcesyjnego miała charakter informacyjny. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, pomimo stanowiska zawartego w notatce służbowej z dnia 23 listopada 2009 r. (...), po ponownej analizie akt zdecydował o uchyleniu decyzji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 9 września 2009 r. (...), ponieważ uznał, że posiadanie przez Gminę Trzcińsko-Zdrój decyzji (...) zatwierdzającej instrukcję eksploatacji II i III kwatery składowiska oraz ścisły nadzór (...) nad składowiskiem, w świetle postanowień Traktatu Akcesyjnego, umożliwia funkcjonowanie tego składowiska i jego dostosowanie do wymogów do dnia 31 lipca 2012 r. Składowisko to zostało jednak zamknięte decyzją Starosty Gryfińskiego z dnia 28.11.2012 r. znak: OŚ.6237.02.2012.AB oraz OŚ.6237.03.2012.AB. Należy też zauważyć, iż uchylenie w/w decyzji

Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska uchroniło Skarb Państwa od zapłaty ewentualnego odszkodowania, którego Gmina Trzcińsko-Zdrój mogłaby dochodzić w przypadku wstrzymania użytkowania nowo wybudowanej kwatery, na budowę której posiadała ważne decyzje pozwolenie na budowę oraz zatwierdzającą instrukcję eksploatacji ww. kwater składowiska. Z uwagi na opisaną sytuację Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie uznał, że stanowisko Ministerstwa Środowiska stanowi wystarczającą przesłankę, powodującą konieczność stwierdzenia nieważności omawianej decyzji.”

(dowód: akta kontroli str. 285-286,309-329,412-415)

W ocenie NIK Główny Inspektor nie miał podstaw prawnych do uchylenia ww. decyzji Zachodniopomorskiego WIOŚ, a jego postępowanie należy uznać za niezgodne z prawem. Skutkiem rozstrzygnięcia GIOŚ było prawie trzyletnie funkcjonowanie składowiska niespełniającego, już na dzień jego oddania do użytkowania, wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów¹⁹. Dodatkowo, konsekwencją decyzji Głównego Inspektora było funkcjonowanie tego składowiska w 2012 r., tj. po upływie terminu umożliwiającego stosowanie przez Polskę odstępstw od dyrektywy 1999/31/WE. Ponadto, za nierzetelne należy uznać niepodjęcie przez Głównego Inspektora działań w celu unieważnienia własnej decyzji z dnia 3 grudnia 2009 r.

3. Główny Inspektor w sposób przewlekły prowadził postępowanie odwoławcze wszczęte w związku z odwołaniem Gminy Myszyniec od decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 7 maja 2012 r. znak: OS.IN.7023.1.23.2012.RM dotyczącej wstrzymania z urzędu działalności ZGKiM w Myszyńcu, polegającej na unieszkodliwianiu odpadów w instalacji niespełniającej obowiązujących wymagań, tj. na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Myszyńcu, które wpłynęło do GIOŚ w dniu 31 maja 2012 r. Sprawa ta była rozpatrywana przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska przez niemal 18 miesięcy, kiedy to decyzją z dnia 28 listopada 2013 r. znak: DliO-420/226/2012/kjp uchylił on zaskarżoną decyzję w całości i umorzył postępowanie organu I instancji. Jako uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia Główny Inspektor wskazał powody proceduralne związane z wejściem w życie, z dniem 23 stycznia 2013 r., nowej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. W ww. okresie GIOŚ siedmiokrotnie podawał Burmistrzowi Gminy Myszyniec nowy termin rozpatrzenia sprawy – pierwszy na dzień 25 października 2012 r., ostatni na dzień 29 listopada 2013 r. Główny Inspektor dopiero po ponad czterech miesiącach (pismem z dnia 9 października 2012 r.) wezwał ZGKiM w Myszyńcu do uzupełnienia odwołania o dokument potwierdzający, iż osoba podpisana na odwołaniu jest upoważniona do reprezentowania strony, a ponadto pismami z dnia 26 października 2012 r. i z dnia 12 listopada 2012 r. zwrócił się do Mazowieckiego WIOŚ o uzupełnienie dokumentów oraz dodatkowe wyjaśnienia, które wpłynęły do GIOŚ odpowiednio w dniu 2 i 27 listopada 2012 r. Następnie, Główny Inspektor przez rok nie podejmował w tej sprawie żadnych czynności wyjaśniających, informując jedynie (pięciokrotnie w ciągu tego roku) stronę o nowym terminie rozpatrzenia sprawy.

¹⁹ Dz.U. Nr 61, poz. 549 z późn. zm.

Zastępca Głównego Inspektora podał w wyjaśnieniach, że nierozstrzygnięcie odwołania w terminie związane było z dużą liczbą odwołań wpływających do GIOŚ oraz skomplikowanym charakterem sprawy polegającym „na konieczności rzetelnego zbadania stanu faktycznego i ustalenia stopnia zagrożenia dla środowiska lub zdrowia lub życia ludzi. Decyzja Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska została wydana w trybie art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (...), zgodnie z którym wojewódzki inspektor ochrony środowiska, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska lub zdrowia lub życia ludzi, może wydać decyzję o wstrzymaniu tej działalności, prowadzonej z naruszeniem prawa. Po rozpatrzeniu akt sprawy Główny Inspektor Ochrony Środowiska stwierdził, że nie wystąpiły przesłanki wskazane w przytoczonych wyżej przepisach. Zgodnie z przepisami wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze decyzji, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku naruszenia wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów. (...) na organie administracji ciąży obowiązek określenia stopnia zagrożenia jakie dla środowiska lub zdrowia lub życia ludzi stanowi instalacja. Obowiązek ten nie został dopełniony przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, który nie przeprowadził żadnych badań, w celu potwierdzenia negatywnego oddziaływania składowiska (...)”. Ponadto dodał, że „(...) sprawa została zbadana pod względem merytorycznym i zapadłoby to samo rozstrzygnięcie z powodu niedopełnienia przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązku określenia stopnia zagrożenia jakie dla środowiska lub zdrowia lub życia ludzi stanowi instalacja”.

(dowód: akta kontroli str. 416-501)

W ocenie NIK wystąpienie przez Głównego Inspektora o uzupełnienie dokumentacji dopiero po czterech miesiącach od daty wpływu do GIOŚ przedmiotowego odwołania oraz załatwienie sprawy dopiero po okresie roku od otrzymania, w dniu 27 listopada 2012 r., dodatkowych wyjaśnień, było niezgodne z zasadą szybkości i prostoty postępowania, zawartą w art. 12 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁰. Zdaniem NIK takiego postępowania nie może usprawiedliwiać zarówno liczba odwołań kierowanych do GIOŚ jak i stopień skomplikowania tej sprawy, tym bardziej, że GIOŚ w toku prowadzonego postępowania nie podejmował ze swojej inicjatywy żadnych działań w celu ustalenia stopnia ewentualnego zagrożenia dla środowiska lub zdrowia i życia ludzi w związku z funkcjonowaniem przedmiotowego składowiska niespełniającego wymagań prawa.

4. Główny Inspektor, pomimo zidentyfikowania w I połowie 2012 r. rozbieżności pomiędzy polską wersją językową a m.in. angielską wersją językową elektronicznego Dziennika Urzędowego UE²¹, we wskazanym w Traktacie Akcesyjnym²² 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 żadnych działań w celu jej wyjaśnienia.

²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL-DE/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT&from=PL>

²² Załącznik XII pkt 13 lit. B ppkt 3.

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że Główny Inspektor nie podejmował żadnych działań mających na celu usunięcie tej rozbieżności, ponieważ nie miała ona w praktyce przełożenia na proces dostosowania składowisk odpadów do przepisów ww. dyrektywy.

W ocenie NIK, niepodjęcie przez Głównego Inspektora działań w celu wyjaśnienia ww. rozbieżności, mającej wpływ na ocenę terminowości spełnienia przez Polskę wymogów zawartych w Traktacie Akcesyjnym, było postępowaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 188-190)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Realizacja przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska działań na rzecz zapewnienia przez Inspekcję Ochrony Środowiska nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk

Opis stanu faktycznego

Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie wydawał odrębnych poleceń, zaleceń i wytycznych w zakresie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk, a w *Wytycznych do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska* wskazywał na podejmowanie przez WIOŚ działań w zakresie gospodarki odpadami, wymienionych w pkt III. 1 niniejszego wystąpienia.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy GIOŚ, zagadnienia związane z nadzorem nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk były poruszane na naradach WIOŚ w ramach ogólnej problematyki dotyczącej kontroli składowisk odpadów. Przepisy prawa z zakresu gospodarki odpadami, w tym również w zakresie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk, omawiane były w trakcie szkolenia dla pracowników wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (3–4 kwietnia 2013 r.), narady Naczelników Wydziałów Inspekcji i Kierowników Działów Inspekcji (13–15 listopada 2013 r.) oraz szkolenia dla „młodych inspektorów” (19–20 listopada 2013 r.). Zwracano w szczególności uwagę na zmiany przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach*, a także przepisy sankcyjne, należące do kompetencji organów Inspekcji Ochrony Środowiska, które powinny być stosowane w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w prowadzeniu prac rekultywacyjnych na zamkniętych składowiskach odpadów jak również, w przypadku nieprowadzenia monitoringu składowiska. Ponadto omawiane były problemy związane z prowadzeniem kontroli dokumentacyjnych w oparciu o wyniki badań automonitoringowych, przekazywanych przez zarządzających składowiskami odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 502-506,627)

W latach 2010–2014 Główny Inspektor rozpatrzył dwie skargi na działanie WIOŚ w sprawie zamkniętych i zrehabilitowanych składowisk odpadów, uznając te skargi za zasadne.

(dowód: akta kontroli str. 507-508,543-544,559-586,610-626)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²³, wnosi o:

- 1) nieprzewlekłe rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska,
- 2) dokonywanie interpretacji przepisów prawa wyłącznie po uzgodnieniu z Ministrem Środowiska.

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 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 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 6 lutego 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

²³ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.