



**p.o. Wiceprezesa
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 1 września 2011 r.

**Pan
Andrzej Kraszewski
Minister Środowiska**

KSR-4101-06-01/2011
P/11/121

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Środowiska, zwanym dalej „Ministerstwem”, kontrolę realizacji „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” w zakresie likwidacji mogilników.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra Środowiska mające na celu realizację „Krajowego planu gospodarki odpadami 2010” w zakresie likwidacji mogilników, w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

W odniesieniu do monitorowania przebiegu procesu likwidacji mogilników w kraju stwierdzono, że:

- Informacje o postępach procesu likwidacji mogilników i magazynów przeterminowanych środków ochrony roślin (p.ś.o.r.) Minister Środowiska pozyskiwał od marszałków województw, którzy bazując na danych przygotowanych w Ministerstwie w 2009 r., dokonywali co pół roku ich aktualizacji. W przypadkach braku lub niepełnych danych, Minister występował do marszałków o ich uzupełnienie. W procesie weryfikacji danych nt. likwidacji mogilników, Minister współpracował z Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska (GIOŚ) oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

Zaktualizowane informacje zamieszczano na stronie internetowej Ministerstwa, przy czym nie zamieszczono informacji zaktualizowanych na dzień 31 grudnia 2010 r.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2011 r., w Polsce zlikwidowano 218 mogilników, w tym 26 w latach 2007-2008 oraz 59 w okresie badanym, tj. 7 w 2009 r., 43 w 2010 r. i 9 w 2011 r. W trakcie likwidacji znajdowało się 12 obiektów, a do likwidacji pozostało 8 mogilników oraz 2 doły z p.ś.o.r. Tym samym nie wykonano zadania, zaplanowanego w *Krajowym Planie Gospodarki Odpadami 2010*, zwanym dalej *Kpgo 2010*, obejmującego likwidację do 2010 r. wszystkich mogilników i magazynów zawierających p.ś.o.r.

W Ministerstwie nie posiadano pełnych danych o ilości odpadów usuniętych z likwidowanych mogilników oraz poniesionych kosztach likwidacji. Masę usuniętych p.ś.o.r. zbilansowano z 97,7% zlikwidowanych mogilników, koszty likwidacji z 85,8% tych obiektów, a masę usuniętego gruzu i ziemi ze średnio 79,4% obiektów. I tak, oszacowano, że w wyniku likwidacji mogilników usunięto 18.626,3 Mg p.ś.o.r. wraz z opakowaniami (dane dla 213 mogilników), 13.976,1 Mg i 963,5 m³ gruzu z rozbiórki mogilników (dane dla 132 mogilników), 28.490,3 Mg i 508 m³ skażonej gleby lub ziemi (dane dla 136 mogilników) oraz 18.779,7 Mg gruzu, ziemi i innych odpadów (dane dla 39 mogilników).

W odniesieniu do monitoringu terenu po likwidacji mogilników stwierdzono, że:

- W Ministerstwie zbierano od marszałków województw informacje dotyczące monitoringu terenów w rejonie zlikwidowanych mogilników i działań podjętych w celu eliminowania ich negatywnego oddziaływania na środowisko. Informacje zgromadzone w Ministerstwie były niekompletne - dotyczyły 216 obiektów. Z informacji tych wynikało, że w 37 przypadkach, tj. 17,1%, nieznane były wyniki prowadzonych badań monitoringowych i stopień oddziaływania tych obiektów na środowisko, a w 147 przypadkach, tj. 68,1%, nie prowadzono badań w istniejących punktach monitoringowych, nie założono punktów obserwacyjnych lub brak było danych w tym zakresie. Tylko dla 32 zlikwidowanych mogilników, tj. 14,8%, w Ministerstwie posiadano informacje o braku negatywnego oddziaływania tych obiektów na środowisko. Stąd, dla pozostałych 85,2% mogilników nie można, zdaniem NIK, stwierdzić zakończenia procesu ich likwidacji.
- W czerwcu 2009 r. Minister Środowiska zwrócił się do Głównego Inspektora Sanitarnego o podjęcie działań w celu zbadania zawartości substancji pochodzących z p.ś.o.r., w ujęciach wód zlokalizowanych w rejonach zlikwidowanych lub nadal istniejących mogilników. W kontrolowanym okresie Minister nie otrzymał wyników takich badań i nie monitorował w tej sprawie do Głównego Inspektora Sanitarnego.

W odniesieniu do działań organizacyjnych, podejmowanych przez Ministra Środowiska w celu zapewnienia likwidacji mogilników do końca 2010 r., stwierdzono, że:

- W maju 2009 r., w Ministerstwie przygotowano i zamieszczono na stronie internetowej dokument *Wytyczne określające sposób prowadzenia działań polegających na likwidacji mogilników i rekultywacji terenów zdegradowanych składowaniem przeterminowanych środków ochrony roślin (według stanu na dzień 30 kwietnia 2009 r.)*, zwany dalej *Wytycznymi*, który zawierał m.in. wymagania i zalecenia dotyczące opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) dla zamówień publicznych związanych z likwidacją mogilników, zalecany sposób likwidacji infrastruktury betonowej

i rekultywacji terenów, na których znajdowały się mogilniki, w tym wskazówki dotyczące wykonywania badań zanieczyszczenia gruntu w trakcie likwidacji tych obiektów.

Wytyczne zostały przygotowane na podstawie ekspertyzy *Aktualizacja danych dotyczących inwentaryzacji ilości przeterminowanych środków ochrony roślin w Polsce. Opracowanie procedur określających sposób prowadzenia działań polegających na likwidacji mogilników i rekultywacji terenów zdegradowanych składowaniem przeterminowanych środków ochrony roślin*, opracowanej we wrześniu 2006 r. przez Państwowy Instytut Geologiczny.

W *Wytycznych* nie uwzględniono zasad prowadzenia monitoringu terenu po likwidacji mogilników, w tym kwestii monitorowania jakości wód podziemnych, zawartych w ww. ekspertyzie, istotnych, zdaniem NIK, w pozyskaniu informacji umożliwiających ocenę czy proces likwidacji danego mogilnika można uznać za zakończony.

Przygotowanie i udostępnienie *Wytycznych* dopiero w 2009 r., zdaniem NIK, mogło wpłynąć na niedotrzymanie terminu likwidacji mogilników, określonego w *Kpgo 2010* do 2010 r. NIK jako nierzetelne ocenia wydanie ww. *Wytycznych* po prawie 3 latach od otrzymania ww. ekspertyzy stanowiącej podstawę ich sporządzenia.

- We wrześniu 2010 r. Minister zawarł umowę z Państwowym Instytutem Geologicznym (PIG) na wykonanie pracy pn. *System Integracji Danych o Mogilnikach (SIDoM)*. Celem pracy było określenie stanu faktycznego mogilników w Polsce, a jej przedmiotem - mapa rozmieszczenia mogilników z danymi geoinformacyjnymi. Praca została odebrana w grudniu 2010 r. w postaci systemu informatycznego działającego na stronie internetowej PIG wraz z tabelami danych o mogilnikach według stanu na 31 października 2010 r. oraz wymaganą dokumentacją techniczną i projektową. System SIDoM działał na serwerze PIG do dnia 5 kwietnia 2011 r. i nie został, zgodnie z założeniami pracy, uruchomiony na serwerze Ministerstwa Środowiska ani GIOŚ, pomimo podjętych prób w tym zakresie. W trakcie kontroli, w drugiej połowie czerwca 2011 r., jedynie ww. tabele danych o mogilnikach zostały umieszczone na stronie internetowej Ministerstwa.

Brak ciągłości działania ww. systemu wskazuje, zdaniem NIK, na nieprzygotowanie Ministerstwa do przejęcia od wykonawcy wymienionej pracy w sposób umożliwiający pełne jej wykorzystanie, co należy ocenić jako działanie nierzetelne.

W odniesieniu do innych działań, podejmowanych w omawianym zakresie w Ministerstwie kontrola wykazała, że:

- W omówionych wyżej *Wytycznych* określono warunki uzyskania dofinansowania ze środków NFOŚiGW na realizację zadań dotyczących likwidacji mogilników. Dodatkowo informowano o możliwościach i zasadach finansowania likwidacji mogilników.
- W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie wykreślono 27 mogilników z listy obiektów przeznaczonych do likwidacji. Wykreślenia dokonano na podstawie informacji z urzędów marszałkowskich i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.
- W związku z niezakończeniem procesu likwidacji mogilników, Ministerstwo zwróciło się 28 kwietnia 2011 r. do GIOŚ o podjęcie działań zmierzających do przeprowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska kontroli dotyczącej pozostałych do likwidacji 8 obiektów.

W odniesieniu do zagadnień związanych z mogilnikami, ujętych w *Krajowym planie gospodarki odpadami 2014*, zwanym dalej *Kpgo 2014*, stwierdzono, że:

- W projekcie *Kpgo 2014*, przekazanym w dniu 20 grudnia 2010 r. na posiedzenie Rady Ministrów, w rozdziale 6 *Harmonogram i sposób finansowania realizacji zadań* ujęto m.in. zadanie *Prowadzenie kontroli likwidacji mogilników w celu oceny realizacji zadania ujętego w Krajowym planie gospodarki odpadami 2010 „Likwidacja magazynów i mogilników środków chemicznych ochrony roślin” przewidywanego do wykonania w 2010 r.*, które powierzono Inspekcji Ochrony Środowiska na lata 2011-2022.

W projekcie *Kpgo 2014* nie uwzględniono zagadnień związanych z dokończeniem procesu likwidacji mogilników na terenie kraju, likwidacją skażeń terenu spowodowanych przez mogilniki, zagrażających bezpieczeństwu użytkowników wód podziemnych oraz prowadzeniem monitoringu terenów skażonych, pomimo że w dokumencie tym stwierdzono, że według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. do likwidacji pozostały 62 mogilniki. Wskazywało to na niedotrzymanie terminu likwidacji wszystkich mogilników do końca 2010 r.

Natomiast w *Kpgo 2010*, w rozdziale 4 *Przyjęte cele w gospodarce odpadami*, ustalono, że „Od 2011 r. planuje się likwidację skażeń terenu spowodowanych przez mogilniki, zagrażających bezpieczeństwu użytkowników wód podziemnych”, a w rozdziale 5 *Kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarowania odpadami* określono wymagane działania pozwalające na osiągnięcie założonych celów w zakresie gospodarowania p.s.o.r. – m.in. prowadzenie monitoringu terenów skażonych pestycydami po likwidacji mogilników.

Zdaniem NIK, niezakończenie likwidacji mogilników do końca 2010 r. oraz posiadanie niepełnych informacji o oddziaływaniu tych obiektów na środowisko, uzasadniało ujęcie w *Kpgo 2014* działań związanych z procesem likwidacji mogilników.

W odniesieniu do uregulowań wewnętrznych w Ministerstwie związanych z likwidacją mogilników stwierdzono, że:

- W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, obowiązującym w okresie objętym kontrolą, Departamentowi Gospodarki Odpadami (DGO) przyporządkowano zadania związane z realizacją krajowego planu gospodarki odpadami, w tym przygotowywanie aktualizacji planu, nadzorowanie i monitorowanie jego wdrażania.
- W wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DGO wskazano komórki organizacyjne odpowiadające za realizację zadań dotyczących procesu likwidacji mogilników.
- Obowiązki w ww. zakresie przyporządkowano pracownikom DGO.

W odniesieniu do prowadzenia w Ministerstwie kontroli wewnętrznych i sprawowania kontroli zarządczej stwierdzono, że:

- W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych w zakresie realizacji *Kpgo 2010*, w tym likwidacji mogilników.

- W ramach audytu wewnętrznego, przeprowadzonego w 2009 r. w DGO, dotyczącego analizy i oceny zadań z zakresu kreowania polityki państwa w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, gospodarowania odpadami oraz *Kpgo 2010*, nie badano sposobu i prawidłowości sprawowania nadzoru nad realizacją *Kpgo 2010* w zakresie likwidacji mogilników.
- Arkusz oceny Systemu Kontroli Zarządczej - analiza ryzyka dla DGO, stanowiący jedno ze źródeł informacji niezbędnych do sporządzenia oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2010 r., złożony przez Dyrektora DGO w dniu 17 marca 2011 r., przedstawiał analizę ryzyka w obszarze działań *Kreowanie polityki państwa w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami*, obejmującą 1 z 9 zadań ustalonych dla DGO w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa.

NIK, uznając fakt, że ww. arkusz miał charakter wstępnej oceny ryzyka związanego z działalnością DGO, zwraca uwagę, że oświadczenie o stanie kontroli zarządczej powinno uwzględniać analizę ryzyka dla wszystkich zadań realizowanych przez Departament.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu zbilansowanie danych dotyczących procesu likwidacji mogilników dla wszystkich zlikwidowanych obiektów.
2. Podjęcie działań w celu uzupełnienia informacji o monitoringu terenu po likwidacji mogilników oraz dokonania dla każdego zlikwidowanego obiektu oceny czy proces likwidacji można uznać za zakończony.
3. Kontynuowanie działań w celu uruchomienia Systemu Integracji Danych o Mogilnikach w funkcjonalności odpowiadającej odebranej od wykonawcy pracy.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.