



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-033-01/2014
P/14/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/058 – Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Olszewski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91489 z 21 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku, ul. Ciołkowskiego 2/3, 15-264 Białystok (dalej: „WIOŚ”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Żyła–Pietkiewicz – Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej „PWIOŚ”) dysponował aktualnymi danymi na temat składowisk odpadów niespełniających wymogów prawa na terenie województwa podlaskiego, obejmował te instalacje kontrolą i podejmował działania zmierzające do zakończenia ich eksploatacji. Podejmował również działania interwencyjne w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w procesie zamykania tych składowisk odpadów oraz reagował w przypadku stwierdzenia zagrożeń środowiska związanych z tymi składowiskami. Analizował otrzymane wyniki badań monitoringowych tych składowisk odpadów i podczas kontroli interweniował w przypadku niewykonywania takich badań przez zarządzających, niekompletności tych badań lub nieprzekazywania wyników tych badań do WIOŚ. Niepokojąca jest natomiast w ocenie NIK skala niedostarczanych do WIOŚ wyników badań monitoringowych z takich składowisk opadów, co może mieć wpływ na możliwość wcześniejszego podjęcia odpowiednich działań zaradczych przeciwdziałających zanieczyszczeniu środowiska. Podejmowane w tym zakresie działania PWIOŚ nie były w pełni skuteczne bowiem z ok. 30% składowisk opadów niespełniających wymogów prawa i niezamkniętych do końca 2009 roku nie otrzymywano wyników badań monitoringowych.¹

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i realizacja przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska działań związanych z zamykaniem i wstrzymywaniem eksploatacji składowisk niespełniających wymagań prawa

1.1. Organizacja zadań dotyczących kontroli składowisk odpadów, w tym ich eksploatacji, zamykania lub wstrzymywania działalności

Opis stanu faktycznego

Zadania dotyczące kontroli składowisk odpadów (ich eksploatacji, zamykania lub wstrzymywania działalności) powierzone zostały pracownikom Wydziału Inspekcji (w siedzibie Inspektoratu) oraz Działów Inspekcji (w Delegaturach WIOŚ w Łomży² i Suwałkach³). Dotyczyło to jednego pracownika Wydziału Inspekcji oraz pojedynczych pracowników Działów Inspekcji w Delegaturach WIOŚ. W zakresach czynności zostali oni zobowiązani m.in. do: przeprowadzania kontroli w zakresie przestrzegania przepisów

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

² Delegatura w Łomży obejmowała zasięgiem działania powiaty ziemskie w Łomży, Kolnie, Zambrowie i Wysokiem Mazowieckiem oraz powiat grodzki w Łomży.

³ Delegatura w Suwałkach obejmowała zasięgiem działania powiaty ziemskie w Suwałkach, Augustowie, Sejnach i Grajewie oraz powiat grodzki w Suwałkach.

o ochronie środowiska oraz decyzji ustalających warunki użytkowania środowiska w zakresie wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów (w tym składowisk odpadów), kontroli przestrzegania decyzji ustalających warunki użytkowania środowiska oraz zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji, wnioskowania oraz przygotowania projektów decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem warunków korzystania ze środowiska, prowadzenia ewidencji składowisk odpadów oraz bazy danych o składowiskach i spalarniach odpadów, przygotowywanie planów kontroli w zakresie dotyczącym instalacji do unieszkodliwiania odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 3-15, 16-27)

Kontrole instalacji i urządzeń do unieszkodliwiania odpadów (w tym składowisk odpadów) w razie potrzeby były wykonywane również przez innych pracowników Wydziału Inspekcji.

(dowód: akta kontroli str. 115-378)

Podlaski Wojewódzki inspektor Ochrony Środowiska w zakresie wystarczających zasobów do zapewnienia działalności WIOŚ w obszarze gospodarki odpadami podała, że *zagadnienia związane ze składowiskami odpadów realizowane są obecnie przez 1 osobę w WIOŚ w Białymstoku oraz po jednej osobie w Delegaturach w Łomży i Suwałkach. W przypadku, gdyby osoby te zajmowały się wyłącznie tematyką składowisk odpadów ich ilość byłaby wystarczająca do prawidłowej realizacji tych zadań. Jednak od kilku lat ma miejsce znaczący przyrost nowych zadań przypisanych dla Inspekcji Ochrony Środowiska, bez odpowiedniego wsparcia kadrowego do właściwej realizacji tych zadań. W efekcie takiego stanu rzeczy nowe zadania są przypisywane pracownikom już zatrudnionym, którzy oprócz realizacji zadań dotychczas realizowanych muszą zajmować się także nowymi zadaniami. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku inspektorów ochrony środowiska zajmujących się składowiskami odpadów. Przyrost nowych zadań skutkuje tym, że ilość czasu jaką inspektor może przeznaczyć na sprawy związane ze składowiskami odpadów ulega zmniejszeniu i ogranicza dokładne oraz skuteczne zajmowanie się tą tematyką.*

(dowód: akta kontroli str. 745-746)

W latach 2010-2013 Inspekcja WIOŚ przeprowadziła odpowiednio: 1.493; 1.656; 1672 i 2005 kontroli ogółem (łącznie z kontrolami na podstawie dokumentacji), w tym kontroli z wyjazdem w teren odpowiednio: 800; 730, 746 i 719. Planowe kontrole składowisk odpadów to odpowiednio 45; 24; 31 i 22 oraz pozaplanowe kontrole tych składowisk to odpowiednio 3; 2; 9 i 3⁴.

(dowód: akta kontroli str. 28)

1.2. Wiedza WIOŚ na temat ilości i rodzaju funkcjonujących na terenie województwa podlaskiego składowisk odpadów, w tym niespełniających wymogów po 31 grudnia 2009

WIOŚ dysponował zbiorczymi informacjami na temat składowisk odpadów znajdujących się na terenie województwa podlaskiego. Informacje te obejmowały również składowiska, które nie posiadały uregulowanego stanu formalno-prawnego. Początki pozyskiwania danych w tym zakresie i ich wprowadzanie do bazy GIOŚ miało miejsce przed 2003 rokiem. Dane te były systematycznie aktualizowane.

Wg stanu na koniec 2008 roku na terenie województwa podlaskiego wykazano 128 składowisk odpadów⁵, z których 92 były eksploatowane zaś 36 nie. Z ogółu 128 tych składowisk 18 spełniało wymogi (w tym jedno nieeksploatowane i 17 eksploatowanych), do wstrzymania działalności sklasyfikowano 72 (w tym 37 eksploatowanych i 35 nieeksploatowanych) zaś kolejnych 38 (eksploatowanych) miało możliwość modernizacji – określonych decyzjami właściwych organów ochrony środowiska. Decyzję o zamknięciu miało łącznie 40 składowisk, w tym 18 nieeksploatowanych i 22 eksploatowane. Na koniec lat 2009 i 2010 liczba tych składowisk ogółem nie uległa zmianie, natomiast zmieniały się:

⁴ Dotyczy kontroli wszystkich składowisk odpadów.

⁵ Dane te uwzględniają również poszczególne kwatery na składowiskach, w związku z tym mogą wystąpić sytuacje, dane składowisko jest wykazywane kilkakrotnie, w zależności od liczby kwater i ich stanu.

- ilości składowisk zakwalifikowanych jako eksploatowane (72 w 2009 r. i 44 w 2010 r.) i nieeksploatowane (56 w 2009 r. i 84 w 2010 r.),
- spełniające wymogi, do wstrzymania działalności i rekultywacji oraz przewidziane do modernizacji: cztery w 2009 r. (w tym jedno nieeksploatowane i trzy eksploatowane) i 19 w 2010 r. (w tym jedno nieeksploatowane i 18 eksploatowanych); 83 w 2009 r. (w tym 54 nieeksploatowane i 29 eksploatowanych) i 99 w 2010 r. (w tym 77 nieeksploatowane i 22 eksploatowane) oraz 41 w 2009 r. i 10 w 2010 r.,
- ilość składowisk posiadających decyzje na zamknięcie, odpowiednio 57 i 55.

(dowód: akta kontroli str. 29-38, 39-48)

Wg stanu na koniec 2013 roku w ewidencji WIOŚ znajdowało się 131 składowisk odpadów (wzrost liczby wynikał z uruchomienia nowych składowisk odpadów lub nowych kwater na istniejących składowiskach), z których 21 było eksploatowanych zaś 110 nie. Z tych 131 składowisk odpadów 22 spełniały wymogi (w tym trzy nieeksploatowane i 19 eksploatowanych), do wstrzymania działalności kwalifikowało się 107 składowisk (w tym 105 nieeksploatowanych i dwa eksploatowane), zaś do modernizacji dwa składowiska. Ze 110 składowisk nieeksploatowanych 89 posiadało decyzje na zamknięcie lub rekultywację, a 92 z nich posiadało wykonane przeglądy ekologiczne. Spośród 21 eksploatowanych składowisk wszystkie posiadały pozwolenia na budowę oraz zatwierdzone instrukcje eksploatacyjne. Spośród 110 składowisk sklasyfikowanych jako nieeksploatowane 66 nie posiadało pozwoleń na budowę, 79 pozwoleń na użytkowanie, a 36 nie posiadało zatwierdzonych instrukcji eksploatacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 47-48)

Wyjaśniając ujęcie w ewidencji składowisk odpadów o nieuregulowanym stanie formalno-prawnym, naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ podał, że *dane o składowiskach odpadów wprowadzane przed 2003 r. do bazy danych przygotowanej przez GIOŚ były pozyskane poprzez ankiety rozsyłane do wszystkich gmin z terenu woj. podlaskiego. Gminy w przesłanych ankietach miały podać informacje o wszystkich składowiskach odpadów znajdujących się na terenie gminy. Ze względu na terminowy charakter sprawy informacje z ankiet zostały bezpośrednio wprowadzone do w/w bazy. Następnie w kolejnych latach, głównie w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych, dane przesłane przez gminy zostały poddane weryfikacji. W trakcie prowadzonych kontroli ustalono, iż część zgłoszonych składowisk nie posiadało uregulowań formalno-prawnych (brak pozwoleń na budowę, pozwoleń na użytkowanie czy zatwierdzonych instrukcji eksploatacji), a pomimo to zostały zgłoszone przez gminy jako składowisko odpadów.*

Zgodnie z wyjaśnieniem Departamentu Polityki Ekologicznej Ministerstwa Środowiska z dnia 31 marca 2006 r. dotyczącym kwalifikowania obiektów budowlanych jako składowiska odpadów oraz wymagań dla składowisk odpadów, za legalne składowiska odpadów należy uznać budowle stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami przeznaczoną do składowania odpadów. Składowisko odpadów powinno spełniać wymagania formalne (w zakresie wymaganych decyzji i prowadzonej dokumentacji) oraz wymagania techniczno-organizacyjne.

Baza danych przygotowana przez GIOŚ nie daje możliwości usuwania akordów, stąd WIOŚ nie może skorygować liczby składowisk w tej bazie w odniesieniu do stanu rzeczywistego i w konsekwencji występują różnice pomiędzy ilością składowisk w przedmiotowej bazie a rzeczywistą ilością tych składowisk znajdujących się na terenie woj. podlaskiego.

(dowód: akta kontroli str. 742-744)

WIOŚ pozyskiwał informacje na temat składowisk odpadów poprzez:

- ankietowanie właścicieli składowisk i podmiotów nimi zarządzających. Pierwsze ankietowanie nastąpiło przed 2003 rokiem i stanowiło podstawę powstania ww. ewidencji. Kolejne ankietowanie WIOŚ przeprowadził w II połowie 2010 roku,
- prowadzone kontrole poszczególnych składowisk odpadów,
- informacje przekazywane od właścicieli, zarządzających oraz organów ochrony środowiska (głównie starostów), którzy przesyłali do wiadomości WIOŚ wydawane w sprawach poszczególnych składowisk decyzje,

- uzgodnień prowadzonych z Urzędem Marszałkowskim województwa podlaskiego. Kompleksowe uzgodnienia miały miejsce w 2010 i 2012 roku,
- spotkań z organami ochrony środowiska mających na celu wyjaśnienie stanu składowisk i ich procesu likwidacji. Na przykład spotkanie takie z udziałem przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego przeprowadzono 30.09.2010 r. z przedstawicielami Starosty Siemiatyckiego (w związku z występowaniem na terenie tego powiatu znacznej ilości składowisk odpadów o nieregulowanym stanie formalno-prawnym),
- bazy danych prowadzonej przez Urząd Marszałkowski, do której WIOŚ miał stały dostęp od 2008 roku.

(dowód: akta kontroli str. 49-59, 60-73, 74-76, 740-741, 742-744)

Wg danych WIOŚ na terenie województwa podlaskiego znajdowało się 56⁶ składowisk odpadów niedostosowanych do wymogów 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 odpadów⁷, na które właściwe organy ochrony środowiska do końca 2009 roku nie wydały decyzji na zamknięcie. Spośród tych składowisk jedno (składowisko odpadów paleniskowych w Sowlanach) zostało dostosowane do wymagań powyższego rozporządzenia (co potwierdziła kontrola WIOŚ w grudniu 2014 r.). Do dnia zakończenia kontroli z pozostałych 55 składowisk odpadów, decyzji na zamknięcie nie posiadały cztery składowiska odpadów: w Milejczycach, Zabłudowie, Wąsoszu i Wojdach.

(dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114)

Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska odnosząc się do funkcjonowania po 2009 roku składowisk opadów niespełniających wymagań prawnych podała, że *pomimo upływu terminu do zamknięcia składowisk odpadów, nie spełniających wymagań ustawowych, po 31.12.2009 r., na terenie woj. podlaskiego nadal funkcjonowały takie składowiska. Na podstawie informacji uzyskanych podczas kontroli oraz w trakcie prowadzonych spotkań konsultacyjno-informacyjnych w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, należy stwierdzić, iż główną przyczyną braku zamknięcia takich składowisk, w wymaganym terminie, było przekonanie części właścicieli czy zarządzających składowiskami o niemożliwości realizacji tego zadania w wyznaczonym terminie. Zarówno właściciele jak i zarządzający składowiskami byli wręcz pewni, iż ze względu na brak wystarczającej ilości składowisk spełniających wymagania ostateczny termin zamknięcia składowisk, nie spełniających wymagań, będzie przesunięty w czasie. Stąd, przed dniem 31.12.2009 r., część właścicieli czy zarządzających składowiskami, nie podejmowała działań w celu uzyskania stosownych decyzji w tym zakresie oraz pozyskania środków finansowych niezbędnych do skutecznego zamknięcia składowisk niedostosowanych.*

(dowód: akta kontroli str. 745-746)

Z danych na temat 56 składowisk wynika, że oprócz właścicieli i zarządzających składowiskami niekonsekwencjami w działaniu wykazywały się również organy ochrony środowiska mające sprawować nadzór nad funkcjonowaniem składowisk odpadów (głównie starostowie), którzy godzili się na działania podejmowane przez zarządzających składowiskami lub wykraczali poza swoje kompetencje. Na przykład:

- Starosta Hajnowski wydawał w 2004 roku decyzje na podstawie art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁸ zobowiązujące zarządzających do zamknięcia składowisk do 31.12.2009r. i jednocześnie zobowiązujące do dostosowania składowiska do 31.12.2005r. do wymagań określonych w wydanych wcześniej decyzjach zatwierdzających instrukcje eksploatacyjne. Na wnioski zarządzających złożone w grudniu 2009 r. terminy zamknięcia niektórych składowisk z terenu tego powiatu przesunięto na 31.12.2012 r. (na przykład: SOK w Czeremsze, Starym Berezowie),

⁶ W liczbie tej nie ujęto kwatery na odpady obojętne w Poryjewie.

⁷ Dz. U. Nr. 61, poz. 549, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem MŚ z 2003 roku”.

⁸ Dz. U. Nr. 100, poz. 1085 ze zm., zwana dalej „uwPOŚ”.

- Starosta Sokólski dla składowisk znajdujących się na swoim terenie wydawał decyzje na podstawie art. 33 ust. 2 uwPOŚ – zobowiązujące do dostosowania składowisko odpadów do dnia 31.12.2005 r. niezależnie czy takie składowiska miały możliwość dostosowania. Starosta ten wydając zarządcom składowiska w Karczach k. Sokółki decyzje na unieszkodliwianie odpadów przekroczył swoje kompetencje, co omówiono w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- Starostowie Augustowski, Suwalski, Sejneński nie wydawali decyzji na podstawie art. 33 uwPOŚ – na dostosowanie składowisk,
- Starostowie Augustowski, Sejneński i Grajewski wydawali zarządzającym składowiskami odpadów decyzje na unieszkodliwianie odpadów na danych składowiskach wykraczające poza rok 2009 – do końca 2011 roku (SOK Kolonie Lipsk i Kroszówka), do 31.12.2015 r. (SOK Konstąntynówka), do 7.05.2016 r. (SOK Wojdy).
(dowód akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 115-378, 379-653)

1.3. Działania WIOŚ w zakresie kontroli istniejących składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa, ich zamykania oraz wstrzymywania eksploatacji lub korzystania z takich składowisk

Spośród 56 składowisk odpadów niespełniających wymagań które po 31 grudnia 2009 r. nie posiadały decyzji na zamknięcie wszystkie były kontrolowane przez WIOŚ, w tym pięć jeszcze w 2009 roku. W zależności od kategoryzacji instalacji lub potrzeb większość składowisk była kontrolowana od jednego do pięciu razy. W latach 2010-2014 kontrole składowisk realizowane w cyklach kontrolnych były pojedyncze i dotyczyły łącznie trzech składowisk. Na wnioski organów ochrony środowiska, w związku z procedurą zamknięcia, kontrolę objęto 22 składowiska. W pozostałych przypadkach, gdy organ występował z wnioskiem o kontrolę, posiłkowano się wynikami wcześniejszych kontroli danego składowiska, i przekazywano wnioskującemu o kontrolę organowi informację o konieczności zamknięcia instalacji. (dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 115-378)

Z analizy dokumentacji WIOŚ dotyczącej 15 składowisk odpadów wynika, że oprócz stwierdzenia iż dane składowisko nie spełnia wymogów określonych w rozporządzeniu MŚ z 2003 r. informowano również organ wnioskujący o nieprawidłowościach w przedstawionych przez zarządzających programach rekultywacji, co szerzej omówiono w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Podejmowano też próby wyjaśnienia kompetencji organu, właściwego do przeprowadzenia takiego postępowania, na przykład w przypadku SOK w Karczach koło Sokółki, 23.04.2010 r., w związku z wnioskiem Starosty Sokólskiego, wystąpiono do Marszałka Województwa wskazując na jego właściwość w tej sprawie⁹. W odpowiedzi z 26.04.2010 r. Marszałek Województwa wskazał, że właściwym jest Starosta Sokólski.¹⁰ (dowód: akta kontroli str. 115-378, 379-653)

Z analizy dokumentacji WIOŚ dotyczącej 15 składowisk odpadów wynika, że we wszystkich przypadkach z kontroli sporządzano protokoły kontroli. Każdorazowo w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, do zarządzających składowiskami kierowane były zarządzenia pokontrolne. O wynikach kontroli informowano też (w formie informacji o wynikach kontroli¹¹ lub przesyłając treść zarządzeń pokontrolnych) organy ochrony środowiska nadzorujące dane składowisko, a w uzasadnionych przypadkach informowano również Marszałka Województwa. (dowód: akta kontroli str. 115-378, 379-653)

Zarządzenia pokontrolne dotyczące zamknięcia instalacji skierowano w odniesieniu do 23 spośród 56 składowisk w tym w ośmiu przypadkach jeszcze przed końcem 2009 roku, zaś w 10 w 2010 roku.

⁹ Pismo z dnia 13.04.2010 r. (WI.6730-121-7/10) skierowane do Urzędu Marszałkowskiego i Starosty Sokólskiego. Wynikało to ze stanowiska WIOŚ i GIOŚ, że instalacja w Karczach k. Sokółki jest instalacją mogącą powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości i zdaniem WIOŚ właściwym organem ochrony środowiska w tej sprawie jest marszałek województwa.

¹⁰ Ostatecznie decyzję w sprawie zamknięcia tego składowiska wydał Marszałek Województwa 30.08.2011 r.

¹¹ W trybie art. 17 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.), zwana dalej „ustawą o Inspekcji”.

W 13 przypadkach PWIOŚ wydał decyzje o wstrzymaniu korzystania ze składowisk, w tym 11 na podstawie art. 13¹² ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹³ i dwóch na podstawie art. 365 i 366 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁴.
(dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 115-378)

Decyzje o wstrzymaniu korzystania ze składowisk na podstawie art. 13 ustawy o odpadach z 2001 r. wydawano w celu zapobieżenia dalszemu składowaniu odpadów na tych niedostosowanych (niespełniających wymagań) składowiskach odpadów.

Jedna z tych decyzji (z 24.08.2011 r.) została zaskarżona do GIOŚ (SOK w Starym Berezowie). GIOŚ uchylił (7.06.2013 r.) zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, argumentując to zmianą ustawy o odpadach oraz brakiem udowodnienia przez organ I instancji stopnia zagrożenia dla środowiska, zdrowia lub życia ludzi spowodowany przez instalację (wskazując, że WIOŚ nie przeprowadził żadnych badań w tym zakresie). Ostatecznie decyzja ta została uchylona i umorzono postępowanie w związku z uzyskaniem przez Wójta Gminy Hajnówka decyzji Marszałka Województwa na zamknięcie składowiska. (dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 115-378)

Możliwości wydania decyzji o wstrzymaniu korzystania ze składowisk odpadów na podstawie art. 13 ustawy o odpadach z 2001 r. były często ograniczone decyzjami organów ochrony środowiska, które w swoich wcześniejszych decyzjach o zamknięciu składowisk (wydanych na podstawie art. 33 uwPOŚ) prolongowały terminy zamknięcia składowisk poza rok 2009 (np. do 31.12.2012 roku w przypadku SKO w Czeremsze i Starym Berezowie) lub wydały decyzje na unieszkodliwianie odpadów na tych instalacjach, o terminach wykraczających poza rok 2009 (np. SOK Wojdy – do 7.05.2016 r., Szol tanya – do 31.01.2016 r., Konstantynówka - do 31.12.2015 r., Kroszówka – do 30.12.2011 r.).
(dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 115-378)

W przypadku dwóch składowisk i decyzji wydanych na podstawie art. 365 ust. 1 pkt 1 i art. 366 ust. 3 POŚ (w związku z eksploatacją składowiska bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego) jedna z tych decyzji (z 24.11.2009 r.) została zaskarżona do GIOŚ (SOK w Karczach k. Sokółki). GIOŚ uchylił (31.03.2010 r.) decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia argumentując to zbyt krótkim terminem zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko (określonym przez PWIOŚ na 14.12.2009 r.) oraz brakiem w uzasadnieniu prawnego wyjaśnienia przepisów skutkujących wstrzymaniem użytkowania instalacji. Podmiot zarządzający tym składowiskiem złożył (5.05.2010 r.) skargę na decyzję GIOŚ do WSA. WSA 8.09.2010 r. uchylił decyzję GIOŚ (wskazując, że przesłanki uchylenia decyzji PWIOŚ mógł GIOŚ rozstrzygnąć we własnym zakresie, gdyż nie wymagały one przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego). Wyrok WSA został przez zarządzającego składowiskiem zaskarżony do NSA, który 13.03.2012 r. oddalił skargę kasacyjną tego podmiotu. W tej sytuacji GIOŚ ponownie rozpatrzył odwołanie zarządzającego i 30.10.2012 r. uchylił decyzję PWIOŚ i umorzył w całości postępowanie w tej sprawie w związku z uzyskaniem przez zarządzającego składowiskiem 30.08.2011 r. decyzji Marszałka Województwa na zamknięcie składowiska.
(dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-11-, 111-114, 115-378, 379-385, 451-470)

Z analizy 15 z 56 spraw dotyczących składowisk odpadów, które nie zostały zamknięte po 31.12.2009 r. wynika, że:

- w trakcie kontroli, za stwierdzone wykroczenia przeciwko przepisom o ochronie środowiska, wymierzano kary grzywny w formie mandatów karnych dla zarządzających składowiskiem. Dotyczyło to kontroli przeprowadzonych w ośmiu z 15 analizowanych składowisk odpadów. Wysokość wymierzonych grzywnien wynosiła od 200 do 500 zł;
- w uzasadnionych przypadkach PWIOŚ podejmował działania mające na celu uchylenie decyzji organów ochrony środowiska wydanych w związku z użytkowaniem składowisk

¹² W przypadku tych składowisk PWIOŚ nie miał możliwości wydania decyzji na podstawie art. 33 ust. 7 uwPOŚ, bowiem składowiska te nie posiadały pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub pozwolenia na budowę, a właściwe organy ochrony środowiska nie wydały w ich sprawie decyzji określonych w art. 33 ust. 2 pkt 2 tej ustawy.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr. 185, poz. 1243 ze zm, zwanej dalej „ustawą o odpadach z 2001 r.”.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwanej dalej „POŚ”.

odpadów. Dotyczyło to decyzji Starosty Sokólskiego wydanych zarządzającym składowiskiem w Karczach k. Sokółki. I tak:

- ✓ po kontroli w 2009 roku PWIOŚ wystąpił do SKO o unieważnienie decyzji Starosty Sokólskiego z 2007 r. na unieszkodliwienie odpadów wydanej dla poprzedniego zarządzającego i przeniesionej w 2009 roku na nowego zarządzającego tym składowiskiem, wskazując na przekroczenie przez Starostę kompetencji, gdyż ze względu na ilość odpadów do unieszkodliwienia decyzję w tej sprawie powinien wydać wojewoda. SKO w decyzją z dnia 11.12.2009 r. unieważniło decyzję Starosty, a następnie decyzją z dnia 26.02.2010 r. (po odwołaniu poprzedniego zarządzającego składowiskiem) uchyliło w całości swoją decyzję, stwierdzając że wydanie przez Starostę decyzji nastąpiło z naruszeniem prawa,
- ✓ po kontroli w 2010 roku PWIOŚ wystąpił 22.07.2010 r. do SKO o unieważnienie decyzji Starosty Sokólskiego z 26.06.2009 r.¹⁵. Decyzją z dnia 9.09.2010 r. SKO odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji Starosty. PWIOŚ zaskarżyła decyzję SKO, w wyniku czego SKO wydało ponowną decyzję 17.12.2010 r., w której uchyliło swoją poprzednią decyzję oraz stwierdziło, że decyzja Starosty została wydana z rażącym naruszeniem prawa, jednocześnie wskazując że nie można jej uchylić z uwagi na wywołane przez tą decyzję nieodwracalne skutki prawne. PWIOŚ złożyła skargę do WSA na decyzję SKO. Wyrokiem z 7.04.2011 r. WSA uchyliło decyzję SKO. Wówczas zarządzający składowiskiem złożył skargę kasacyjną do NSA na wyrok WSA, a następnie przed terminem rozprawy ją wycofał. Umorzenie postępowania przez NSA nastąpiło 29.11.2012 r. W związku z uprawomocnieniem się wyroku WSA SKO wydało ponownie decyzję 28.03.2013 r. uchylającą w całości swoją poprzednią decyzję oraz stwierdzając że decyzja Starosty wydana została z rażącym naruszeniem prawa, jednocześnie odmawiając stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na wywołanie nieodwracalnych skutków prawnych;

(dowód: akta kontroli str. 379-385, 445448, 508-533)

- występowano do starostów o cofnięcie swoich decyzji zezwalających na unieszkodliwienie odpadów na składowiskach – wykraczających poza rok 2009,
- w uzasadnionych przypadkach PWIOŚ kierowała zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa z art. 183 § 1 kodeksu karnego¹⁶. Dotyczyło to SKO w Karczach k. Sokółki, gdzie po kontrolach w 2009 i 2010 roku skierowano do Prokuratury Rejonowej w Sokółce (25.05.2010 r.) zawiadomienie dotyczące nielegalnego składowania odpadów na działce o nr. geod. 25/5 w Karczach (stanowiącą kwaterę do składowania odpadów), w sposób mogący zagrażać życiu lub zdrowiu wielu osób. Śledztwo w tej sprawie zostało umorzone 31.05.2011 r.;

(dowód: akta kontroli str. 379-385, 534-545)

- w wyniku ustaleń przeprowadzanych kontroli, w oparciu o art. 16 ust. 2 ustawy o Inspekcji PWIOŚ kierował wystąpienia pokontrolne do wójtów gmin - w przypadku stwierdzenia braków w decyzjach wydanych podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów z terenu tych gmin (po kontroli SOK w Dziadkowicach i Białowieży) oraz do starostów - w przypadku stwierdzenia braków w decyzjach wydanych podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie zbierania odpadów (po kontroli SOK w Dziadkowicach);
- na podstawie art. 17 ustawy o Inspekcji PWIOŚ informowała starostów, jak również Marszałka Województwa o ustaleniach kontroli.

Ponadto PWIOŚ na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Inspekcji występował do organów zajmujących się nadzorem nad składowiskami o informacje na temat zamknięcia i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań. Na przykład 17.09.2010 r. wystąpił do Starosty Siemiatyckiego o informacje na temat sześciu składowisk z terenu tego powiatu, wskazując jednocześnie, że wydane przez Starostę w tych sprawach „decyzje

¹⁵ OŚ.7643/28/09 zezwalającej na wytwarzanie, zbieranie i odzysk odpadów na terenie eksploatowanego składowiska do 1.07.2019 r. Decyzja ta została zmieniona decyzją z dnia 27.07.2009 r. (OŚ.7643/28/09) w której m.in. dodano możliwość magazynowania odpadów na terenie tego składowiska. Następnie decyzją z dnia 22.10.2010 r. (OŚ.7643/28/09) określono nr działek na których zarządzający będzie prowadził działalność określoną w tych decyzjach.

¹⁶ Możliwości spowodowania zniszczeń w środowisku naturalnym o znacznych rozmiarach.

zobowiązujące do zamknięcia składowisk” (z 2004 roku) nie określają wymagań wynikających z art. 54 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 115-378, 379-653)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania PWIOŚ mające na celu pozyskanie informacji na temat składowisk odpadów oraz działania zmierzające do zatrzymania eksploatacji i zamknięcia tych instalacji.

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

2.1. Nadzór nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk

Opis stanu faktycznego

Wg danych WIOŚ na koniec 2014 roku na terenie województwa podlaskiego znajdowały się 104 składowiska odpadów¹⁷, w tym 18 eksploatowanych, 82 składowiska posiadające decyzję na zamknięcie i cztery składowiska nieeksploatowane i nieposiadające decyzji o zamknięciu. WIOŚ nie dysponował kompletnymi informacjami na temat składowisk odpadów, na których zakończono proces rekultywacji.

Na przykład nie powiadomiono WIOŚ o zakończeniu procesu rekultywacji w przypadku 15 (65,2%) spośród 23 składowisk odpadów (z terenów powiatów białostockiego, bielskiego, sokólskiego, hajnowskiego, monieckiego, siemiatyckiego oraz miasta Białegostoku), które nie spełniały wymogów ustawowych i decyzje o zamknięciu wydano po 31.12.2009 r. i które wg terminów określonych w tych decyzjach miały zakończyć rekultywację przed końcem 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 77-105, 734-736)

Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ wyjaśnił, że zgodnie z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 14.12.2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.) zarządzający składowiskiem odpadów zawiadamia właściwy organ oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o wykonaniu prac rekultywacyjnych określonych w decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów. Ustawa o odpadach nie przewiduje sankcji z tytułu nie powiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o powyższym, stąd brak jest możliwości skutecznej egzekucji powyższego naruszenia. Ponadto należy wskazać, iż Ustawodawca nie zobowiązał organu ochrony środowiska, tak jak to ma miejsce w innych przypadkach, do przekazania kopii decyzji dot. zamknięcia i rekultywacji składowiska odpadów do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. W niektórych decyzjach organów wydających te decyzje znajdują się zapisy o konieczności powiadomienia wojewódzkiego inspektora o zakończeniu prac rekultywacyjnych. Zgodnie z ustawą kodeks postępowania administracyjnego organ wydający decyzję jest nią związany od chwili doręczenia lub ogłoszenia. WIOŚ w Białymstoku, przy obecnych ograniczeniach kadrowych w stosunku do dużej ilości realizowanych zadań, nie jest w stanie przypominać wszystkim podmiotom zobligowanym z mocy prawa o ich ustawowych obowiązkach. W przypadku realizowania kontroli przez WIOŚ w danym podmiocie, analizowane są ustawowe obowiązki tego podmiotu i w przypadku stwierdzenia naruszeń podejmowane są odpowiednie czynności wynikające z mocy prawa.

(dowód: akta kontroli str. 750-752)

Z analizy dokumentacji dotyczącej 15 składowisk z 56 które powinny być zamknięte do końca 2009 roku wynika, że w przypadku kontroli prowadzonych na wniosek organu ochrony środowiska, w związku z wystąpieniem zarządzającego o zamknięcie składowiska, poza określeniem spełnienia przez daną instalację wymogów ustawowych, WIOŚ wskazywał na nieprawidłowości w przedkładanych przez zarządzających programach rekultywacji. Dotyczyło to na przykład składowisk w:

- SOK w Karczach k. Sokółki – po kontroli przeprowadzonej w 2010 roku (z związku z wnioskiem zarządzającego skierowanym do Starosty Sokólskiego o zamknięcie składowiska) wskazano m.in., że dokumentacja techniczna oraz harmonogram nie określają terminów realizacji poszczególnych etapów. Nie określono jakościowego składu odpadów zdeponowanych, ich ilości (w tym odpadów dotychczas „zmagazynowanych” na tej kwaterze, bez przewidzenia ich wydobycia), deklarowanego terminu zakończenia eksploatacji instalacji. Do rekultywacji założono użycie wszystkich

¹⁷ Liczba ta uwzględnia również kwatery zamknięte na czynnych składowiskach.

odpadów z listy dopuszczonej rozporządzeniem Ministra Środowiska z 2006 r.¹⁸ bez określenia sposobu wykorzystania tych odpadów do porządkowania i zabezpieczenia skarpy i korony oraz do rekultywacji biologicznej i wskazania warstw (ich grubości) z poszczególnych odpadów i ich rozmieszczenia. Wskazano, że nie planuje się badania parametrów wskaźnikowych w wodach odciekowych. Po kontroli przeprowadzonej w 2011 roku (w związku z wnioskiem zarządzającego do Marszałka Województwa o zamknięcie składowiska) – w wystąpieniu do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego z 1.07.2011 r. wskazano na wątpliwe przygotowanie zarządzającego składowiskiem do jego zamknięcia oraz że sposób jego zamknięcia nie jest zgodny z wymaganiami¹⁹. W wystąpieniu wskazano m.in., że w harmonogramie nie ujęto wybrania z kwatery odpadów, które tam magazynowano oraz że pierwotne założenia eksploatacji kwatery przewidywały wyniesienie kopca ponad istniejący teren o 4,5 m (maksymalnie do rzędnych 197 m n.p.m.) zaś w rzeczywistości w sektorze 1 zakończono deponowanie na poziomie 205,4 m n.p.m. oraz planowano wypełnienie przestrzeni w sektorach 2 i 3 („odpadami z przemieszczenia”) do rzędnych w granicach 201-202 m n.p.m. i przykrycie warstwą rekultywacyjną do 206,76 m n.p.m. PIWOŚ wystąpił również do Urzędu Marszałkowskiego²⁰ o wszczęcie postępowania w sprawie zobowiązania zarządzającego składowiskiem do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, jednocześnie zgłaszając chęć udziału w takim postępowaniu. Marszałek Województwa nie podzielił stanowiska PWIOŚ w tej sprawie,

- SOK w Czeremsze - po kontroli przeprowadzonej w 2012 roku, w piśmie do Starosty Hajnowskiego wskazano m.in., że dokumentacja techniczna przewiduje wykorzystanie do rekultywacji odpadów nieprzewidzianych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami²¹ z 2006 r., występowanie rozbieżności w terminach poszczególnych etapów rekultywacji, w tym wykonanie instalacji kontrolnych po zakończeniu rekultywacji technicznej,
- SOK w Domanowie (gm. Brańsk) – po kontroli przeprowadzonej w 2010 roku w piśmie do Starosty Bielskiego wskazano m.in., że plan zamknięcia składowiska odpadów w części dotyczącej prowadzenia monitoringu składowiska w fazie poeksploatacyjnej nie obejmuje pełnego monitoringu określonego w rozporządzeniu MŚ z 2002 r. (badania opadów atmosferycznych, wód odciekowych, osiadania powierzchni składowiska w oparciu o rapery). (dowód: akta kontroli str. 115-378)

Problemem w zakresie monitoringu zamkniętych składowisk odpadów są odstępstwa w decyzjach organów ochrony środowiska na zamknięcie tych składowisk. W większości spośród 82 decyzji organów ochrony środowiska wydanych na zamknięcie składowisk odpadów (lub kwater) w województwie podlaskim, decyzje zwalniały z prowadzenia monitoringu w niektórych obszarach, i tak:

- w 23 przypadkach odstąpiono od obowiązku monitorowania gazu składowiskowego,
- w 19 przypadkach odstąpiono od obowiązku monitorowania wód odciekowych,
- w 6 przypadkach odstąpiono od obowiązku monitorowania wód podziemnych,
- w 6 przypadkach wystąpiły inne odstępstwa,

zaś w przypadku 8 decyzji na zarządzających składowiskami nałożono pełny zakres prowadzenia monitoringu (określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitorowania składowisk odpadów²²) bez określenia w decyzji nakazu wykonania urządzeń umożliwiających takie pomiary. (dowód: akta kontroli str. 115-378, 737-739)

¹⁸ W sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. z 2006 r. Nr 49, poz. 356).

¹⁹ Kopię wystąpienia do Urzędu Marszałkowskiego przekazano do Wojewody Podlaskiego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Burmistrza Sokółki, Starosty Sokólskiego, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej i Komendy Powiatowej PSP.

²⁰ Pismo z 6.07.2011 r. znak: WI.7023.282.4.2011.AC.

²¹ Dz. U. Nr 49, poz. 356.

²² Dz. U. Nr 220, poz. 1858 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem MŚ z 2002 r.”

WIOŚ analizował (kontrola dokumentacji) wyniki monitoringu przesyłane przez zarządzających lub właścicieli składowisk odpadów. W raporcie o stanie środowiska województwa podlaskiego za lata 2011-2012 WIOŚ zwrócił uwagę na niski poziom wyposażenia zamkniętych składowisk odpadów komunalnych, powodujący liczne przypadki lokalnego zanieczyszczenia wód gruntowych przy składowiskach, potwierdzone wynikami badań. W raporcie zamieszczono dane o wynikach badań wód podziemnych w piezometrach z 73 składowisk odpadów – z tego w 54 przypadkach wyniki te dotyczyły zarówno 2011, jak i 2012 roku. (dowód: akta kontroli str. 115-378, 704-713, 714)

Mimo kierowania do zarządzających lub właścicieli składowisk korespondencji przypominającej o obowiązku monitorowania składowisk odpadów (zarówno przed rozpoczęciem eksploatacji, w jej trakcie, jak również po zakończeniu eksploatacji) i obowiązku przekazywania uzyskanych wyników do WIOŚ, do końca pierwszego kwartału po zakończeniu roku kalendarzowego (pisma takie kierowano na przykład w 2006 roku, 2010 roku i 2013 roku), nie wszyscy zarządzający lub właściciele składowisk realizowali swoje powinności, i tak:

- w 2011 roku (wynik monitoringu za 2010 rok) z ogółem 96 składowisk odpadów (w tym eksploatowanych i zamkniętych)²³ wyniki przesłało 54 (56,2%),
 - w 2012 roku (wyniki monitoringu za 2011 rok) wyniki przesłało 58 (60,4%),
 - w 2013 roku (wyniki monitoringu za 2012 rok) wyniki przesłało 54 (56,2%),
 - w 2014 roku (wyniki monitoringu za 2013 rok) wyniki przesłało 52 (54,2%).
- (dowód: akta kontroli str. 715-733, 737-739)

Spośród 56 analizowanych składowisk odpadów funkcjonujących po 31.12.2009 r. w 17 przypadkach (30,3%) WIOŚ nie otrzymywał wyników badań monitoringowych, w 8 przypadkach otrzymał je po terminie. W co najmniej 10 przypadkach otrzymane wyniki badań monitoringowych były niekompletne, na przykład zarządzający składowiskiem w Karczach k. Sokółki przesyłali jedynie wyniki dotyczące wielkości opadów atmosferycznych. (dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114)

Z analiz dokumentacji WIOŚ dotyczącej 15 składowisk odpadów wynika, że w przypadku każdej z kontroli analizowano wyniki badań monitoringowych, o ile zarządzający nimi dysponowali. W przypadku braku badań, ich niekompletności lub wykonywania badań z niewłaściwą częstotliwością na zarządzającego nakładano grzywnę w formie mandatu karnego. W kontrolach prowadzonych po 23.01.2013 r. tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁴ stosowano formę pouczenia i kierowano zarządzenie pokontrolne zobowiązujące do prowadzenia monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 115-378)

WIOŚ nie kierowało indywidualnych wezwań do przedłożenia wyników badań monitoringowych. (dowód: akta kontroli str. 715-733)

Naczelnik Wydziału Monitoringu Środowiska WIOŚ wyjaśnił, że *brak wyników, ich kompletność leży w zakresie kontroli przeprowadzanych przez Wydział Inspekcji. Sprawę braku wyników sygnalizowano w trybie roboczym Naczelnikowi Wydziału Inspekcji. Jako przyczyny braku przekazywania przez zarządzających wyników wskazał, na bagatelizowanie problemu oceny oddziaływania obiektu na środowisko, a także minimalizację kosztów zarządzania składowiskami (zaniechanie wykonywania badań, dostosowanie infrastruktury i urządzeń pomiarowych służących badaniom monitoringowym).* (dowód: akta kontroli str. 740-741)

Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ wyjaśnił, że *Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku, przed wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy o odpadach z dnia 14.12.2012 r. (Dz. U. z 2013 poz.21 ze zm.), w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprzedkładania wyników badań monitoringowych składowisk, wymierzał kary grzywny. W sytuacji, gdy zarządzający składowiskiem odpadów przekazywał wyniki badań monitoringowych po upływie wymaganego terminu, ustawa nie przewidywała sankcji*

²³ Liczba różni się od ilości składowisk podanych na wstępie tej części wystąpienia pokontrolnego z uwagi na istnienie zamkniętych kwater na czynnych składowiskach.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 21, ze zm., zwana dalej „ustawą o odpadach z 2012 r.”

karnych (...). Zgodnie z art. 189 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 14.12.2012 r. o odpadach (...) kto będąc zarządzającym składowiskiem odpadów, nie dopełnia ciężących na nim obowiązków w zakresie przekazywania wyników monitoringu składowiska odpadów wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska podlega karze aresztu albo grzywny.

Po wejściu w życie wyżej cytowanej ustawy o odpadach tj. od dnia 23.01.2013 r. Inspektorat nie może wymierzać kar grzywny, gdyż do dnia dzisiejszego nie uzupełniono rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13.09.2002 r. w sprawie nakładania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 151, poz. 1253 z późn. zm.) o możliwość nakładania kar grzywny z ustawy o odpadach z dnia 14.12.2012 r. (Dz. U. z 2013 poz.21 ze zm.).

Mając na uwadze, iż uprawnienie WIOŚ wynikające z art. 189 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 14.12.2012 r. o odpadach, nie ma charakteru obligatoryjnego, na skutek stwierdzonych podczas kontroli naruszeń, polegających na nieprzekazywaniu wyników monitoringu składowiska, wydawano zarządzenie pokontrolne, stosowano instruktaż lub inną formę przypomnienia o ciężących na zarządzającym składowiskiem odpadów obowiązkach. Ponadto, okresowo, przesyłano do zarządzających składowiskami pisemne informacje przypominające o obowiązkach w powyższym zakresie. Ostatnia pisemna informacja została przesłana zarządzającym w styczniu 2015 r.

WIOŚ nie kierował dotychczas wniosków do Sądów o ukaranie w powyższym zakresie, gdyż podejmowane w trakcie czynności ustalenia nie wskazywały na taką konieczność, ze względu na przewlekłość procedury sądowej i niepewność wyniku takiego postępowania. Najskuteczniejszą sankcją dla zarządzających składowiskami jest ukaranie ich w trakcie kontroli karą grzywny, bezpośrednio po stwierdzeniu naruszenia. Jednak z powodów bliżej nieznanych Inspektoratowi, do chwili obecnej, inspektorzy WIOŚ nie mają możliwości stosowania sankcji przypisanych im ustawowo. Zauważyć należy także, iż skierowanie sprawy do Sądu musi być poprzedzone przeprowadzeniem kontroli. Inspektorat ze względu na ograniczenia kadrowe Inspekcji i konieczność realizacji nowych zadań, nie ma możliwości objęcia kontrolą wszystkich podmiotów, które nie przesyłają wyników badań monitoringowych a w szczególności zarządzających zamkniętymi składowiskami odpadów. (dowód: akta kontroli str. 747-749, 750-752)

W trakcie niniejszej kontroli (22.01.2015 r.) PWIOŚ skierował ponownie pisma do zarządzających składowiskami przypominające o wykonywaniu badań monitoringowych składowisk odpadów i obowiązku przekazywania ich wyników do WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 733)

WIOŚ prowadził kontrole składowisk odpadów (na miejscu), w trakcie rekultywacji w sytuacji, gdy otrzymywała informacje o możliwej nieprawidłowości w przebiegu procesu rekultywacji lub gdy w obrocie prawnym funkcjonowały decyzje organów ochrony środowiska dopuszczające przyjmowanie odpadów na tych składowiskach. Na przykład kontrole takie prowadzono w przypadku składowiska odpadów w Karczach k. Sokółki, czy też w Studziankach (gm. Wasilków). I tak:

- w przypadku SKO w Studziankach (gdzie na starej kwaterze prowadzona była rekultywacja od 2007 roku – na podstawie decyzji wydanej przez Wojewodę Podlaskiego i zmienionej decyzją Marszałka Województwa z 2012 roku), kontrole takie przeprowadzono w 2009 i w 2012 roku. W kontroli z 2009 roku stwierdzono m.in., że stara część składowiska jest nadal eksploatowana, samochody dowożące odpady były kierowane bezpośrednio na hałdę, na którą została wydana zgoda na zamknięcie, stara hałda została tylko częściowo poddana rekultywacji technicznej, a na pozostałą część nadal są dowożone odpady komunalne, monitoring dotyczący starej kwatery nie jest prowadzony w pełnym zakresie – do dnia kontroli nie wykonano studzienek odgazowujących umożliwiających badanie gazu składowiskowego. O wynikach kontroli poinformowano Marszałka Województwa. W kontroli z 2012 roku stwierdzono m.in., że zarządzający do dnia kontroli nie posiadał zezwolenia na prowadzenie odzysku odpadów dopuszczonych do wykorzystania podczas rekultywacji składowiska, brak na terenie rekultywowanej hałdy studni odgazowujących, prowadzenie monitoringu niezgodnie z częstotliwością określoną w decyzji Marszałka zatwierdzającej instrukcję

eksploatacyjną, a na koronie „starej” hałdy, w części północno-wschodniej stwierdzono obecność uwodnionej substancji koloru czarnego o cuchnącym smolistym zapachu, przypominającej charakterem komunalne osady ściekowe. W trakcie oględzin trwało jej rozplanowywanie. Badania wykazały, że nie są to popioły przeznaczone do rekultywacji, w części kwatery poddawanej rekultywacji zalegały rozdrobnione odpady zawierające frakcje takie jak zmieszane odpady komunalne: folia, opakowania po lekach, strzykawki, drewno, tworzywa sztuczne, minerały (kamienie), puszki – przypominające zmieszane odpady komunalne. O wynikach kontroli (jak również wcześniejszych kontrolach tego składowiska) poinformowano Marszałka Województwa wskazując m.in., że z uwagi na nieodnalezienie w 2011 roku przez podmiot wykonujący badania monitoringowe, punktów reperowych założonych w 2010 roku, prawdopodobne jest prowadzenie ciągłej eksploatacji rekultywowanego składowiska. W przypadku tego składowiska w dniu 4.10.2013 r. PWIOŚ podpisał z Komendą Wojewódzką Policji dokument dotyczący współdziałania w zwalczaniu przestępstw przeciwko degradacji środowiska naturalnego na terenie gminy Wasilków. W wyniku tej współpracy PWIOŚ 4.11.2013 r. złożył do Prokuratury Okręgowej w Białymstoku zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa w sprawie składowania oraz odzysku odpadów na terenie składowiska odpadów w Studziankach wskazując, że wyczerpuje to znamiona określone w art. 183 §1 kodeksu karnego. W uzasadnieniu wskazano na stwierdzone podczas przeprowadzanych kontroli nieprawidłowości skutkujące pogarszającą się jakością wód podziemnych wynikającą z badań monitoringowych z lat 2008-2012 i świadczące o nieprawidłowym przebiegu procesu rekultywacji. Śledztwo w tej sprawie jest prowadzone,

- w przypadku SKO w Karczach koło Sokółki kontrolę po wydaniu przez Marszałka Województwa decyzji zezwalającej na zamknięcie przeprowadzono w 2013 roku²⁵. W wyniku kontroli kwatery na działce 25/5 (starego składowiska) stwierdzono m.in., że do rekultywacji używane są odpady inne niż wskazane w decyzji o rekultywacji, nie zostały wykonane studnie odgazowujące, nie przedstawiono informacji ani dokumentacji potwierdzającej prawidłowe wykonywanie instalacji do poboru prób i badania wód odciekowych, monitoring składowiska prowadzony był niezgodnie z wymaganiami – położenie istniejących piezometrów odbiega od miejsc wskazanych w projekcie rekultywacji, jak również nie obejmują one wszystkich warstw wodonośnych.

Po kontroli powiadomiono Urząd Marszałkowski²⁶ wskazując m.in. że próbki pobrane z kwatery znajdującej się w rekultywacji wskazywały na rozdrobnione odpady komunalne, substancje ropopochodne (o silnym duszącym zapachu), niewykonanie piezometrów dla wszystkich warstw wodonośnych, w tym znaczne oddalenie istniejących punktów pomiarowych od miejsc przewidzianych w planie rekultywacji. Skierowano również pismo do Starosty Sokólskiego²⁷ w sprawie cofnięcia lub ograniczenia Spółce decyzji Starosty z 26.06.2009 r. w sprawie wytwarzania, zbierania i odzysku odpadów, gdyż w 2012 i I półroczu 2013 r. Spółka prowadziła wytwarzanie odpadów z naruszeniem zezwolenia.

W przypadku tego składowiska WIOŚ współpracował z Prokuraturą Okręgową w Łomży (w sprawie śledztwa Vds. 73/11) i wykonał pomiary wód podziemnych (w listopadzie 2012 r. i w lipcu 2013 r.) we wszystkich piezometrach (siedmiu) istniejących w tym czasie na terenach dzierżawionych przez zarządzającego składowiskiem i przedstawił interpretację wyników tych badań, wskazując jednocześnie, że położenie tych piezometrów jest niewłaściwe w zakresie monitorowania rekultywowanej kwatery, jak również nie obejmują one wszystkich warstw wodonośnych znajdujących się pod składowiskiem.

(dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 115-378, 379-653, 654-703)

Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ wyjaśniając nieobejmowanie kontrolami wszystkich składowisk odpadów będących w fazie rekultywacji wyjaśnił, że *Wojewódzki Inspektorat*

²⁵ W 2014 roku zarządzający uniemożliwił przeprowadzenie kontroli. PWIOŚ w tej sprawie złożyła zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Sokółce.

²⁶ Pismo z 4.12.2013 r. znak: WI.7023.282.1.2013.AC.

²⁷ Pismo z 4.12.2013 r. znak WI.7023.282.1.2013.AC.

Ochrony Środowiska w Białymstoku prowadził kontrole składowisk odpadów, będących w fazie rekultywacji, w ograniczonym zakresie. Kontrolą obejmowano głównie składowiska, gdzie zaistniały informacje o nieprawidłowościach w zakresie prowadzonej rekultywacji lub informacje o innych nieprawidłowościach. Nie obejmowano kontrolą wszystkich rekultywowanych składowisk odpadów ze względu na ograniczenia kadrowe Inspektoratu oraz brak możliwości zastosowania jakichkolwiek sankcji w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Ponadto WIOŚ opierał się na zapisach prawnych z których wynikało, że przestrzeganie decyzji o zamknięciu składowiska odpadów kontroluje i egzekwuje ten organ który taką decyzję wydał. Wobec braku możliwości podjęcia skutecznych działań pokontrolnych Inspektorat uznał, iż kontrole rekultywowanych składowisk powinien przede wszystkim prowadzić organ, który wydał decyzję o zamknięciu składowiska odpadów i jest nią związany, mający kompetencje do podjęcia skutecznych działań pokontrolnych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Pragnę również nadmienić, iż Ustawodawca nie zobowiązał organu ochrony środowiska, tak jak to ma miejsce w innych przypadkach, do przekazania kopii decyzji o zamknięciu składowiska odpadów do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Poniżej lista rekultywowanych składowisk, gdzie WIOŚ w Białymstoku podejmował czynności kontrolne: (...) Gmina Piątnica w sierpniu 2008 r., Gmina Czyżew w sierpniu 2009 r., Gmina Mały Płock w lutym 2008 r., Gmina Grabowo w lutym 2010 r., Miasta Ciechanowiec lipiec-sierpień 2010 r., SOK Wołownia – Gmina Jeleniewo we wrześniu 2010 r., SOK Suwałki – PGK w Suwałkach Sp. z o.o. / Miasto Suwałki w grudniu 2010 r. i sierpień-wrzesień 2012 r., SOK Kolonie Lipsk – Zakład Gospodarki Komunalnej w Lipsku w lipcu 2012 r., SOK Konstantynówka – Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Sejnach Sp. z o.o. w listopadzie 2014 r., SOK Karcze, gm. Sokółka – ZZO „EURO-SOKÓŁKA” Sp. z o.o. – w 2012, 2013, w 2014 – nie doszła do skutku, w 2015 r. – w toku, SOK w Starym Berezowie – Gmina Hajnówka marzec-kwiecień 2014 r., SOK Studzianki, gm. Wasilków - PKGO „Czyste Środowisko” Sp. z o.o. w 2009 i 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 747-749)

Kontrole składowisk zamkniętych, na których zakończono proces rekultywacji były prowadzone przez WIOŚ w zależności od posiadanych możliwości kadrowych. Na przykład na terenie działania Delegatury WIOŚ w Suwałkach (powiaty: augustowski, grajewski – gmina Rajgród, sejneński i suwalski oraz miasto Suwałki) kontrolą objęto cztery spośród pięciu składowisk na których zakończono rekultywację. Trzy kontrole dotyczyły przebiegu rekultywacji, zaś jedna (po zakończonej rekultywacji) sposobu realizacji obowiązku monitoringu składowiska. Natomiast na terenie działania samego Inspektoratu (powiat: białostocki, bielski, sokólski, hajnowski, moniecki, siemiatycki oraz miasto Białystok), kontroli takich nie przeprowadzano. (dowód: akta kontroli str. 77-105, 111-114, 115-378)

Naczelnik Wydziału Inspekcji WIOŚ wyjaśnił, że *Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku podejmował kontrole składowisk odpadów, po zakończonym procesie rekultywacji, w niewielkim zakresie. Wynikało to z faktu, iż po zamknięciu składowiska i zakończeniu procesu rekultywacji traciła moc decyzja na zamknięcie i rekultywację tego składowiska a więc także możliwość oceny prawidłowości postępowania zarządzającego tym składowiskiem. Po zakończeniu procesu rekultywacji podmiot zarządzający składowiskiem zobowiązany jest do prowadzenia systematycznych badań monitoringowych oraz niezwłocznego powiadamiania WIOŚ o stwierdzonych zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla środowiska. Z mocy prawa badania monitoringowe powinny być przesyłane do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Inspektorat otrzymane badania każdorazowo analizuje tzn. poddaje kontroli dokumentacyjnej z czego sporządzana jest odpowiednia adnotacja. Tak więc zrekultywowane składowiska poddawane są systematycznej kontroli określonej jako dokumentacyjna. W odniesieniu do zamkniętego i zrekultywowanego składowiska odpadów nie ma również zastosowania sankcja karna polegająca na wstrzymaniu użytkowania składowiska odpadów w przypadkach określonych w art. 140 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Ponadto ważnym czynnikiem ograniczającym prowadzenie kontroli zrekultywowanych składowisk są ograniczone zasoby kadrowe Inspektoratu w sytuacji stałego wzrostu nowych zadań do realizacji oraz fakt, iż obecnie brak jest możliwości zastosowania sankcji karnych za nierealizowanie badań monitoringowych.* (dowód: akta kontroli str. 747-749)

Dotychczas żaden z właścicieli lub zarządzających składowiskiem odpadów z terenu województwa podlaskiego nie poinformował WIOŚ o zmianie parametrów na zamkniętych składowiskach odpadów wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla środowiska. (dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 704-713)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ok. 40% zarządzających składowiskami odpadów (lub ich właścicieli), nie przedkłada do WIOŚ wyników badań monitoringowych. Skala tego zjawiska w ocenie Izby ma istotny wpływ na zapewnienie pełnych informacji na potrzeby państwowego monitoringu środowiska, jak również uniemożliwia ocenę stanu zagrożenia środowiska naturalnego w otoczeniu tych składowisk i pozbawia możliwości podjęcia ewentualnych działań zaradczych, szczególnie w sytuacji gdy kontrole składowisk odpadów w fazie rekultywacji, jak i po jej zakończeniu są realizowane w niewielkim zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez Inspekcję działania służące zapewnieniu prawidłowego przebiegu rekultywacji i monitoringu takich składowisk odpadów. Niepokojąca jest natomiast skala braku wyników badań monitoringowych tych składowisk, co może mieć wpływ na możliwość podejmowania działań zaradczych związanych z zanieczyszczeniem tych miejsc.

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

Opis stanu faktycznego

Jako wskazano w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego każde z niezamkniętych składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa było obejmowane kontrolą. Z analizy dokumentacji WIOŚ 15 z 56 niezamkniętych składowisk odpadów wynika, że w trakcie kontroli dokonywano analizy wyników badań monitoringowych, o ile zarządzający składowiskiem takie badania wykonywał. W przypadku braku badań monitoringowych, ich niekompletności lub niewłaściwej częstotliwości wykonywania (w odniesieniu do uregulowań organów ochrony środowiska w tym zakresie zawartych w decyzjach zatwierdzających instrukcje eksploatacyjne składowisk odpadów), do czasu wejścia w życie ustawy z 2012 roku o odpadach karano zarządzających karami grzywny w formie mandatów karnych oraz zobowiązywano (w zarządzeniach pokontrolnych) do przedkładania wyników badań monitoringowych lub ich wykonywania zgodnie z decyzjami właściwych organów ochrony środowiska. W przypadku gdy pomiędzy decyzjami organów ochrony środowiska dotyczącymi zatwierdzenia instrukcji eksploatacyjnych składowisk, a wymaganiami w zakresie monitoringu określonymi w rozporządzeniu MŚ z 2002 r. stwierdzano rozbieżności, kierowano do tych organów pisma informujące o stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowościach. Zaznaczyć należy, że część z tych składowisk w fazie eksploatacyjnej (przed wydaniem decyzji właściwego organu o zamknięciu) nie posiadała żadnych urządzeń pomiarowych, na przykład SOK w Tykocinie, Domanowie, Mielniku, Nowym Dworze lub w Karczach k. Sokółki. W wyniku kontroli ilość przedkładanych wyników badań nieznacznie wzrosła (za lata 2011-2013), jednak prawie 40% zarządzających nie przekazywała tych badań, co przedstawiono w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia. Działania WIOŚ w tym zakresie oraz wyjaśnienia Naczelnika Inspekcji WIOŚ przytoczono w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 115-378, 379-653)

Zamieszczone w raporcie o stanie środowiska województwa podlaskiego w latach 2011-2012 wyniki badań wód podziemnych 73 składowisk odpadów, w tym dwóch przewidzianych do zamknięcia, których jeszcze formalnie nie zamknięto (SKO Zabłudów i Stare Berezowo) wskazywały, że: w przypadku SKO w Zabłudowie stan wód podziemnych nie uległ pogorszeniu, w przypadku Starego Berezowa nastąpiła zmiana w jednym piezometrze o klasę czystości (z III do IV). Wyniki z pozostałych piezometrów nie zmieniły się.

(dowód: akta kontroli str. 704-713)

W analizowanym okresie (lata 2010-2014) WIOŚ nie przeprowadzał badań i pomiarów własnych w celu skonfrontowania ich z wynikami przedkładanymi przez zarządzających składowiskiem. Wpływające wyniki badań monitoringowych były przez WIOŚ analizowane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 115-378)

Przypadki prowadzenia badań własnych omówiono w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia i dotyczyły one badań cieczy lub składu odpadów stwierdzonych na składowiskach lub też badania wód podziemnych w piezometrach.

Żaden z właścicieli lub zarządzających składowiskiem odpadów z terenu województwa podlaskiego nie poinformował WIOŚ o zmianie parametrów na składowiskach odpadów niespełniających wymogów prawa, a dotychczas niezamkniętych – wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 77-105, 106-110, 111-114, 704-713)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez WIOŚ działania w zakresie monitorowania niezamkniętych składowisk odpadów.

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 Kontroli²⁸, wnosi o zintensyfikowanie działań mających na celu uzyskiwanie przez WIOŚ wyników badań monitoringowych składowisk odpadów znajdujących się w rekultywacji lub po jej zakończeniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

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 30 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.

Białystok, dnia 12 lutego 2015 r.

Kontroler
Wojciech Olszewski
doradca ekonomiczny

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.