



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-033-02/2014
P/14/058



00200715

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	Beata Palinowska – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91492 z 3 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Jaświłach, 19-124 Jaświły 7, (zwany dalej „Urząd”) (dowód: akta kontroli str. 3)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Joka – Wójt Gminy Jaświły ¹ (dalej: „Wójt Gminy”) (dowód: akta kontroli str. 4)	

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działania podejmowane przez Wójta Gminy³ w zakresie zamykania, rekultywacji i monitoringu składowiska odpadów niespełniającego wymagań prawa⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności zaprzestanie przyjmowania od 1 stycznia 2010 r. odpadów na składowisku gminnym niespełniającym wymagań prawa oraz prawidłowe przeprowadzenie procesu rekultywacji składowiska. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w na:

- nieterminowym przedłożeniu przeglądu ekologicznego składowiska odpadów,
- złożeniu wniosku o zgodę na zamknięcie i rekultywację składowiska odpadów po upływie 671 dni od zaprzestania składowania odpadów na składowisko,
- nieustaleniu ceny za przyjęcie odpadów do składowania na składowisku i niepobieraniu opłat z tego tytułu,
- nieutworzeniu podmiotu niebędącego jednostką sektora finansów publicznych w celu prowadzenia gminnego składowiska odpadów oraz niepowierzeniu wykonywania praw i obowiązków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych,
- niepoinformowaniu Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku („WIOŚ”) i Starosty Monieckiego o zakończeniu eksploatacji składowiska i wykonaniu prac rekultywacyjnych,
- nierzetelnym prowadzeniu badań wielkości opadu atmosferycznego,
- niepoinformowaniu WIOŚ o zmianach wielkości parametrów wskaźnikowych w gazie składowiskowym,
- nieprowadzeniu monitoringu składowiska w fazie eksploatacyjnej (od 1 stycznia do 23 listopada 2010 r.).

¹ Od 20 czerwca 1990 r.

² 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.

³ Zarządzającym składowiskiem była Gmina Jaświły.

⁴ Kontrolą objęto okres od 1 października 2001 r. do 31 grudnia 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez Wójta Gminy działań w celu zamknięcia składowiska odpadów niespełniającego wymagań prawa.

1.1. Realizacja przez Wójta Gminy obowiązków mających na celu ocenę stanu i zamknięcia istniejącego składowiska odpadów.

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Decyzją Starosty Monieckiego z 15 kwietnia 2002 r. Wójt Gminy został zobowiązany do sporządzenia i przedłożenia w terminie do 30 czerwca 2002 r., przeglądu ekologicznego składowiska odpadów innych niż niebezpieczne zlokalizowanego w miejscowości Jaświły⁵.
(dowód: akta kontroli str. 44)

Przedłożony w Starostwie Powiatowym w Mońkach (zwanym dalej „Starostwem Powiatowym”), przegląd ekologiczny zawierał: opis składowiska i ocenę jego oddziaływania na środowisko, wskazanie konieczności ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania wokół składowiska oraz działań mających na celu zapobieganie i ograniczanie wpływu składowiska na środowisko, tj. elementy wymagane przepisami art. 238 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶. Z przeglądu wynikał z brak możliwości dostosowania składowiska do przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁷.
(dowód” akta kontroli str. 46-72)

1.1.2. W związku z przedłożonym przeglądem ekologicznym składowiska, Starosta Moniecki, wydał 19 września 2005 r. decyzję, w której zobowiązał Wójta Gminy do dostosowania, w terminie do 31 grudnia 2005 r.⁸, składowiska do przepisów ustawy o odpadach.

Starosta Moniecki wyjaśnił, że *„Wydanie decyzji w tym terminie związane było z czynnościami kontrolnymi i ich wynikami, jakie prowadzono w dniu 13 czerwca 2005 r. na gminnym składowisku odpadów”*.
(dowód: akta kontroli str. 73-74, 280-281)

Wójt Gminy terminowo wykonał obowiązki nałożone na niego decyzją z 19 września 2005 r. przez Starostę Monieckiego. Dotyczyły one w szczególności:

- składowania odpadów na składowisku w sposób selektywny (art. 55 ust. 4 ustawy o odpadach),
- zatrudnienia kierownika posiadającego kwalifikacje potwierdzone świadectwem (art. 34 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw⁹),
- prowadzenia dokumentacji eksploatacji składowiska (art. 36 ustawy o odpadach),
- ustalania ilości przyjmowanych odpadów oraz sprawdzania ich zgodności z danymi zawartymi w karcie przekazania odpadu przed ich przyjęciem na składowisko (art. 59 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o odpadach),
- prowadzenia eksploatacji składowiska w sposób zapewniający ograniczenie powierzchni składowanych odpadów oraz przeciwdziałanie ich rozwiewaniu.
(dowód: akta kontroli str. 73-74, 232-234)

Ponadto, w świetle decyzji z 19 września 2005 r. Wójt Gminy został zobowiązany do prowadzenia badań pod kątem oddziaływania składowiska na środowisko, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów¹⁰, a także do wyposażenia składowiska w wagę samochodową.

⁵ Zwanego dalej: „składowiskiem”.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 124 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o odpadach”, uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r. Obecnie obowiązuje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), która weszła w życie z dniem 23 stycznia 2013 r. Ustawa ta zwana jest w dalszej treści „ustawą o odpadach z 2012 r.”.

⁸ Wójt Gminy w dniu 4 października 2005 r. złożył odwołanie od decyzji Starosty Monieckiego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w którym wnosił o przesunięcie terminu wykonania ogrodzenia składowiska oraz piezometrów do 30 kwietnia 2006 r. Samorządowe Kolegium Wykonawcze decyzją z dnia 10 listopada 2005 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm. Ustawa zwana dalej: „uwPOŚ”.

¹⁰ Dz. U. Nr 220, poz. 1858 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie monitoringu składowisk odpadów”. Rozporządzenie to regulowało zakres, czas, sposób oraz warunki prowadzenia monitoringu składowisk odpadów do dnia 16 maja 2013 r.

W celu realizacji nałożonego obowiązku dotyczącego prowadzenia badań, na składowisku wykonano w dniu 13 kwietnia 2006 r. trzy piezometry. Wójt Gminy wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia była konieczność „Wykonania odwiertu kontrolnego do pobrania wód podziemnych do analizy w celu stwierdzenia wpływu odcieków ze składowiska odpadów na stan wód podziemnych” Ponadto stwierdził, że „Składowisko nie miało zaprojektowanych miejsc do pobierania wód podziemnych do analizy. Wyniki badań były podstawą do dalszych prac projektowych i lokalizacji systemu 3 piezometrów wykonanych w 2006 r.” Starosta Moniecki stwierdził, że „Wójt Gminy Jaświły (...) wystąpił z wnioskiem z dnia 21 października 2005 r. do Starostwa o zatwierdzenie projektu prac geologicznych wykonania piezometrów”. (dowód: akta kontroli str. 73-74, 81, 275-279)

Składowiska nie wyposażono w wagę samochodową. W dniu 23 września 2005 r. Wójt Gminy zawarł porozumienie z „B” Sp. z o. o. (zwana dalej „Spółką”) o nieodpłatnym przyjmowaniu odpadów na składowisku gminnym (co szerzej opisano w pkt. 1.2.1.1. wystąpienia). W ramach umowy Spółka zobowiązała się do ważenia odpadów przyjmowanych na składowisko w swojej siedzibie. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Składowisko nie zostało wyposażone w wagę ze względu na to, że odbiorem odpadów na składowisko od mieszkańców Gminy Jaświły zajmowała się Spółka. Dokonywała ona ważenia odpadów w swojej siedzibie. Mieszkańcy gminy, którzy przywozili odpady na składowisko zobowiązani byli do uprzedniego ważenia odpadów w siedzibie Spółki, zaś organizacją tego procesu zajmował się kierownik składowiska”.

Starosta Moniecki wskazał, że „W dniu 20 kwietnia 2006 r. tut. Organ dokonał komisyjnej kontroli – oględzin przedmiotowego składowiska i stwierdzono, że odpady były ważone na terenie zakładu recyklingu miejscowości „D”. (dowód: akta kontroli str. 81, 229)

1.1.3. W dniu 2 listopada 2011 r. Wójt Gminy wystąpił z wnioskiem do Starosty Monieckiego o wydanie zgody na zamknięcie i rekultywację składowiska. Wniosek zawierał:

- określenie technicznego sposobu zamknięcia składowiska odpadów,
- harmonogram działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 89)

1.1.4. Od 1 stycznia 2010 r. gminne składowisko w Jaświłach nie było eksploatowane.

(dowód: akta kontroli str. 179)

Sposób gospodarowania odpadami na składowisku regulowała zatwierdzona decyzją Starosty Monieckiego z 7 kwietnia 2003 r., na okres trzech lat (do 30 kwietnia 2006 r.), instrukcja eksploatacji składowiska odpadów, której termin obowiązywania był przedłużony kolejnymi decyzjami Starosty. I tak:

- decyzją z 27 kwietnia 2006 r. przedłużono termin obowiązywania instrukcji do 31 grudnia 2007 r.,
- decyzją z 31 października 2007 r. przedłużono termin do 31 grudnia 2009 r.

Wójt Gminy nie posiadał obowiązujących po 31 grudnia 2009 r. decyzji administracyjnych regulujących sposób gospodarowania odpadami na składowisku.

(dowód: akta kontroli str. 198-219)

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 lipca 2012 r. odpady odbierane z obszaru Gminy Jaświły były przekazywane do instalacji w miejscowościach: Poświętne w gminie Suchowola, Koszarówka w gminie Grajewo, Świerzbienie w gminie Mońki i Dąbrowa Białostocka. Natomiast od 1 sierpnia 2012 r. przekazywano odpady do instalacji w miejscowości Koszarówka w gminie Grajewo. Masa odebranych z terenu gminy odpadów wynosiła w latach 2010 – 2014 (do 30 września 2014 r.) kolejno: 256,69 [Mg], 259,44 [Mg], 404,45 [Mg], 456,4 [Mg], 342,8 [Mg]. (dowód: akta kontroli str. 179, 338-356)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że wniosek o zgodę na zamknięcie i rekultywację składowiska nie zawierał daty zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko, co było niezgodne z art. 54 ust. 6 pkt. 2 ustawy o odpadach. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Wniosek o zamknięcie składowiska w Jaświłach złożony do Starostwa Powiatowego w Mońkach nie zawierał daty zaprzestania składowania odpadów. Organ prowadzący postępowanie uzyskał

¹¹ Projekt „Rekultywacja i zamknięcie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w msc. Jaświły gmina Jaświły” został opracowany w dniu 5 lipca 2011 r.

od Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Białymstoku informację, że w czasie kontroli składowiska Wójt Gminy Jaświły złożył oświadczenie o zaprzestaniu deponowania odpadów na składowisku w Jaświłach od 1 stycznia 2010 r. i nie wzywał do uzupełnienia wniosku". (dowód: akta kontroli str. 89, 275-279)

1.2. Działania Wójta Gminy w celu zapewnienia środków finansowych niezbędnych do zamknięcia składowiska.

1.2.1. Wójt Gminy nie dokonywał oszacowania kosztów związanych z zamknięciem składowiska, które obejmowałyby koszty niezbędnej dokumentacji, przeprowadzenia rekultywacji oraz monitoringu zamkniętego składowiska. Nie dysponował środkami finansowymi niezbędnymi dla prawidłowego zamknięcia składowiska. Nie podejmował również działań w celu pozyskania środków zewnętrznych, niezbędnych dla prawidłowego przeprowadzenia procesu zamknięcia składowiska, w tym uzyskania pożyczek, dotacji bądź funduszy unijnych. W wyjaśnieniu Wójt Gminy podał, że: „Urząd Gminy w Jaświłach nie szacował kosztów związanych z zamknięciem składowiska (...), gdyż w 2009 r., powzięto informację, że w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013, Związek Komunalny „Biebrza” pozyska środki na zadanie pod nazwą wykonanie projektów i przeprowadzenie rekultywacji składowisk odpadów na terenie gmin członkowskich Związku Komunalnego „Biebrza”(…)”. Wkład własny na realizację zadania inwestycyjnego „Rekultywacja składowisk odpadów na terenie gmin członkowskich Związku Komunalnego Biebrza” został pokryty w latach 2011 – 2012, składkami członkowskimi uiszczonymi na rzecz Związku Komunalnego „Biebrza” w łącznej kwocie 54.520 zł. (dowód: akta kontroli str. 236, 275-279)

W celu przeprowadzenia rekultywacji składowiska Wójt Gminy umową z 30 lipca 2010 r. przekazał nieruchomości na której znajdowało się składowisko do bezpłatnego użytkowania, na okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., Związkowi Komunalnemu Biebrza, którego, zgodnie z § 2 statutu z dnia 26 listopada 2001 r.¹², Gmina Jaświły była członkiem¹³. Rekultywację przeprowadzono w ramach projektu „Rekultywacja składowisk odpadów gmin członkowskich Związku Komunalnego Biebrza” współfinansowanego ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013. (dowód: akta kontroli str. 86-159)

Starosta Moniecki nie ustanawiał zabezpieczenia roszczeń związanych z funkcjonowaniem składowiska. Starosta Moniecki wyjaśnił, że „(...) administrator składowiska nie wystąpił o zmianę pozwolenia na budowę w zakresie wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń(...)”. (dowód: akta kontroli str. 320-323)

1.2.1.1. Odbiorem odpadów od mieszkańców Gminy Jaświły, od 2005 r. zajmowała się Spółka¹⁴, z którą Wójt Gminy zawarł w dniu 23 września 2005 r. porozumienie o nieodpłatnym przyjmowaniu odpadów na składowisko gminne na okres do 31 grudnia 2005 r. Następnie, umową użyczenia z dnia 2 stycznia 2008 r. przekazał składowisko do bezpłatnego użytkowania na okres od 25 czerwca 2007 r. do 31 grudnia 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 229-231)

1.3. Działania podejmowane przez Wójta Gminy Jaświły w celu utworzenia po dniu 23 stycznia 2013 r. podmiotu niebędącego jednostką sektora finansów publicznych w celu prowadzenia składowiska lub powierzenia wykonywania praw i obowiązków zarządzającego składowiskiem podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych.

Po 23 stycznia 2013 r. Wójt Gminy nie utworzył podmiotu niebędącego jednostką sektora finansów publicznych w celu prowadzenia gminnego składowiska odpadów oraz nie powierzył wykonywania praw i obowiązków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych. Według stanu

¹² Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 59, poz. 1113.

¹³ Związek Komunalny „Biebrza” został założony w dniu 22 listopada 2001 r. przez gminy: Dąbrowa Białostocka, Goniądz, Jaświły, Lipsk, Mońki, Nowy Dwór, Suchowola, Sztabin, Trzcianne. Celem utworzenia związku było m.in. podjęcie i kontynuowanie działań w zakresie ochrony środowiska na terenie gmin wchodzących w jego skład

¹⁴ Spółka została powołana w dniu 6 listopada 2002 r. przez Związek Komunalny „Biebrza” oraz dwie gminy członkowskie w celu prowadzenia działalności w zakresie gospodarki odpadami na ich terenie. Gmina Jaświły stała się członkiem Spółki od 17 maja 2005 r.

na dzień 5 listopada 2014 r. (rozpoczęcia kontroli) zarządzającym zamkniętym i zrehabilitowanym składowiskiem odpadów był Urząd Gminy.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 226-227)

1.4. Wykonanie przez Wójta Gminy Jaświły postanowień zawartych w decyzji w sprawie zamknięcia składowiska.

1.4.1. Starosta Moniecki w decyzji z 25 listopada 2011 r. w sprawie zamknięcia składowiska wskazał Wójtowi Gminy:

- techniczny sposób zamknięcia składowiska odpadów, tj. przygotowanie składowiska do zamknięcia¹⁶ oraz zakres rekultywacji technicznej właściwej¹⁷,
- datę zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisko,
- harmonogram działań związanych z rekultywacją składowiska, w okresie od marca 2012 r. do września 2012 r.
- sposób sprawowania nadzoru nad zrehabilitowanym składowiskiem, w tym monitoring oraz warunki jego wykonania.

Wójt Gminy zaprzestał przyjmowania odpadów na składowisko zgodnie z datą wskazaną w decyzji Starosty, tj. z dniem 31 grudnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 179, 182-183, 255)

1.4.2. Wszystkie prace i wymogi techniczne dotyczące sposobu zamknięcia składowiska wykonano zgodnie z harmonogramem działań wskazanym w decyzji w sprawie zamknięcia składowiska, tj.:

- prace geodezyjne na składowisku przeprowadzono w okresie od marca do czerwca 2012 r.,
- prace rozbiórkowe obiektów liniowych oraz porządkowe, wycinkę krzewów i drzew, w okresie od marca do kwietnia 2012 r.,
- budowę trzech studni odgazowujących oraz formowanie bryły odpadów w okresie od kwietnia 2012 r. do maja 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 82-85, 226-227)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przegląd ekologiczny został przedłożony w Starostwie Powiatowym w dniu 19 lipca 2002 r., tj. z 19 - dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w art. 33 ust. 1 uwPOŚ.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „Wykonanie przeglądu ekologicznego powierzono dla geologa. Praca wymagała dłuższego terminu niż został określony przez Starostwo Powiatowe w Mońkach”. (dowód: akta kontroli str. 45, 275-279)

2. Wójt Gminy wystąpił z wnioskiem o zgodę na zamknięcie i rekultywację składowiska po upływie 671 dni od zaprzestania składowania odpadów na składowisku. W okresie od zaprzestania przyjmowania odpadów, tj. od 1 stycznia 2010 r. do dnia złożenia wniosku, tj. do 2 listopada 2011 r. nie prowadzono rekultywacji składowiska.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „Wniosek o wydanie zgody na zamknięcie składowiska został złożony do Starostwa Powiatowego w Mońkach w dniu 2 listopada 2011 r., tj. prawie po dwóch latach od zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania, gdyż w tym czasie w ramach Związku Komunalnego „Biebrza” z siedzibą w Dolistowie Starym, do którego należy Gmina Jaświły były prowadzone postępowania o uzyskanie środków z Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 pod nazwą „Wykonanie projektów i przeprowadzenie rekultywacji składowisk odpadów na terenie gmin członkowskich Związku Komunalnego „Biebrza”. Rozstrzygnięcie przetargu nieograniczonego w dniu 8 kwietnia 2011 r., a także podpisanie w dniu 19 kwietnia 2011 r., umowy na wykonanie

¹⁵ W dniu 22 stycznia 2015 r. Prezydent RP podpisał ustawę zmieniającą ustawę o odpadach m.in. w zakresie umożliwiającym zarządzanie składowiskiem jednostce sektora finansów publicznych.

¹⁶ W tym: rozbiórka ogrodzenia, wycinka drzew i krzewów, wyznaczenie tymczasowych punktów niwelacyjnych.

¹⁷ W tym: ukształtowanie bryły zdeponowanych odpadów, ułożenie warstwy izolacyjnej, rekultywacyjnej oraz humusowej, a także wykonanie trzech studni odgazowujących.

projektu i przeprowadzenie rekultywacji składowiska". Ponadto wskazał, że „Składowisko odpadów w Jaświłach przekazano do bezpłatnego użytkowania na okres od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., dla Związku Komunalnego „Biebrza” celem przygotowania dokumentacji niezbędnej do zamknięcia składowiska. Dokumentacja była przygotowywana dla kilku gmin zrzeszonych w ramach związku. Nadmieniam, że w tym czasie składowisko nie było eksploatowane, nie były przyjmowane odpady. Telefonicznie uzgodniono z organem wydającym zgodę na zamknięcie wysypiska w Jaświłach, że wnioskodawcą musi być właściciel nieruchomości, na której znajduje się wysypisko odpadów.”

(dowód: akta kontroli str. 82-141, 172-178, 275-279, 336-337)

3. Wójt Gminy, w latach 2002 – 2009, nie ustalił ceny za przyjęcie odpadów do składowania na składowisko i nie pobierał opłat z tego tytułu, co było niezgodne z art. 61 ustawy z o odpadach¹⁸. Zgodnie z wymienionym przepisem cena za przyjęcie odpadów do składowania powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów. W wyjaśnieniu Wójt Gminy podał, że „Rada Gminy nie podejmowała uchwał o zwolnieniu z opłat za składowanie odpadów na składowisko. Decyzja o zawarciu ze Spółką porozumienia o nieodpłatnym przyjmowaniu odpadów oraz umowy użyczenia składowiska była podjęta przez Wójta Gminy Jaświły, ze względu na to, że Gmina była udziałowcem Spółki. Nie pobierano opłat od indywidualnych mieszkańców za składowanie odpadów na składowisku ze względu na fakt, że dodatkowe obciążenie opłatami doprowadziłoby do sytuacji, w której mieszkańcy woleliby wywieźć śmieci w niedozwolone miejsce, a nie na składowisko.”

(dowód: akta kontroli str. 236-254, 302-319, 300-301, 330-333)

Prezes zarządu Spółki wyjaśnił, że „od roku 2005 zajmuje się odbiorem odpadów od mieszkańców i z innych nieruchomości z terenu Gminy Jaświły. Od 12 maja 2005 r. były podpisywane indywidualne umowy na odbiór z zagospodarowaniem odpadów z właścicielami nieruchomości. Pierwszy odbiór odbył się w lipcu 2005 r. i od tego miesiąca były naliczane opłaty. Następnie odbiory odbywały się cyklicznie w okresach miesięcznych i trwały łącznie do czerwca 2013r. Z dniem 1 lipca 2013 r., w związku z wejściem w życie nowej ustawy o odpadach, wszystkie indywidualne umowy z mieszkańcami z terenu Gminy Jaświły zostały rozwiązane (...). W czerwcu 2013 r. nasza Spółka uczestniczyła w przeprowadzonym przez Gminę Jaświły postępowaniu przetargowym na odbiór odpadów od mieszkańców i została wybrana na operatora w tym zakresie. W dniu 25 czerwca została podpisana 2,5 letnia umowa (...) odbiór i transport odpadów(...). Za świadczoną usługę nasza spółka otrzymuje ryczałtowe miesięczne wynagrodzenie (...)”

(dowód: akta kontroli str. 330-333)

Ponadto wskazał, że średnia wysokość opłat za odbiór z zagospodarowaniem odpadów niesegregowanych w latach 2005 – 2009 wynosiła 9,42 zł za pojemnik 110 litrowy, 18,85 zł za pojemnik 240 litrowy i 53,22 zł za pojemnik 1100 litrowy.

Na składowisko w tym okresie przyjęto 940,12 Mg odpadów¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 182-183, 330-333)

4. Wójt Gminy nie utworzył, po 23 stycznia 2013 r., podmiotu niebędącego jednostką sektora finansów publicznych w celu prowadzenia gminnego składowiska odpadów oraz nie powierzył wykonywania praw i obowiązków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 136 ustawy o odpadach z 2012 r. zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych. Stosownie do przepisu art. 243 cytowanej wyżej ustawy, Gmina powinna dostosować się do wymagań powołanego wyżej przepisu art. 136 do 23 stycznia 2014 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „Gmina Jaświły rozważyła utworzenie podmiotu nie będącego jednostką sektora finansów publicznych do zarządzania monitoringiem zamkniętego składowiska odpadów w Jaświłach. Po analizie uznano, że koszty powołania, wyposażenia oraz działalności takiego podmiotu byłyby bardzo wysokie (...).

¹⁸ Od 23 stycznia 2013 r. art. 137 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.

¹⁹ Odpady przyjmowane na składowisko zaczęto ważyć od października 2005 r.

Dodatkowo Ministerstwo Środowiska (...) opublikował na swojej stronie interpretację, że składowiska zamknięte na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach nie muszą się dostosowywać do wymagań nowej ustawy."

(dowód: akta kontroli str. 335-337)

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Wójta Gminy działań w celu zamknięcia składowiska niespełniającego wymagań prawa.

2. Działania w zakresie prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętego składowiska.

2.1. Prawdliwość wykonania postanowień zawartych w decyzji w sprawie zamknięcia składowiska w zakresie harmonogramu działań związanych z rekultywacją składowiska.

Na podstawie zawartej w dniu 10 lipca 2010 r. umowy, Związek Komunalny „Biebrza”, terminowo, tj. od maja 2012 r. do września 2012 r. wykonał czynności związane z rekultywacją składowiska określone w decyzji w sprawie jego zamknięcia, które polegały na:

- odtworzeniu warstwy glebowej oraz wybudowaniu dwóch reperów kontrolnych (w okresie od maja 2012 r. do czerwca 2012 r.),
- wykonaniu rekultywacji biologicznej (wysiew mieszanki traw zadarniających na skarpach i wierzchowinie) w czerwcu 2012 r.,
- wprowadzeniu odpowiedniej zabudowy biologicznej (nasadzenie krzewów) i wykonywaniu zabiegów pielęgnacyjnych (w okresie od sierpnia do września 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 92-159, 223-227)

2.2. Prawdliwość wykonania postanowień zawartych w decyzji w sprawie zamknięcia składowiska w zakresie monitoringu składowiska.

2.2.1. Postanowienia decyzji w sprawie zamknięcia składowiska w zakresie sprawowania nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem odpadów, w tym monitoring oraz warunki jego wykonywania obejmowały:

- obowiązek prowadzenia monitoringu w fazie poeksploatacyjnej przez okres 30 lat, od daty uzyskania decyzji o zamknięciu składowiska, poprzez badanie wielkości opadu atmosferycznego z pomiarów prowadzonych na terenie składowiska, pomiar poziomu wód podziemnych, kontrolę osiadania powierzchni składowiska w oparciu o repery, badanie parametrów wskaźników w wodach odciekowych, podziemnych i gazie składowiskowym,
- konieczność ustanowienia zakazu dalszego składowania odpadów na składowisku (ustawienie tablicy o zakazie składowania),
- uzupełnianie wyrw lub ubytków powstałych w gruncie składowiska.

(dowód: akta kontroli str. 82-85)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 17 listopada 2014 r. oględzin składowiska stwierdzono, że na składowisku ustawiono tablicę o zakazie składowania odpadów. Na terenie składowiska nie występowały wyrwy lub ubytki, które należałoby uzupełnić.

(dowód: akta kontroli str. 223-225)

Wójt Gminy prowadził monitoring składowiska w fazie poeksploatacyjnej zgodnie z obowiązkami nałożonymi przez Starostę Monieckiego decyzją w sprawie zamknięcia składowiska oraz do 16 maja 2013 r. zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk odpadów, a od 17 maja 2013 r. z aktualnie obowiązującymi przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowania odpadów²⁰, w zakresie:

- dokonywania pomiaru poziomu wód podziemnych (z częstotliwością co 6 miesięcy),
- kontrolowania osiadania powierzchni składowiska w oparciu o ustalone repery (co 12 miesięcy),

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 523. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie składowisk odpadów”.

- badania co 6 miesięcy parametrów wskaźnikowych w wodach podziemnych²¹ (pH, przewodność elektryczną, Cd, Cr, Cu, Pb, Zn, Hg, OWO, WWA) oraz w gazie składowiskowym²² (O₂, CO₂, CH₄, pomiar prędkości przepływu gazu oraz temperaturę gazów). (dowód: akta kontroli str. 82-85, 172-178, 180-197)

Nie prowadzono badań parametrów wskaźnikowych ustalonych w wodach odciekowych. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Wysypisko nie posiada systemu drenażu, co było jednym z powodów jego zamknięcia”. (dowód: akta kontroli str. 172-178, 275-279)

2.2.2. Zgodnie z przepisami § 3 ust. 6 rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk odpadów, a od dnia 17 maja 2013 r. - § 21 ust. 6 rozporządzenia w sprawie składowisk, prowadzenie badań parametrów wskaźnikowych i substancji dla wód podziemnych i gazu składowiskowego powierzono laboratoriom badawczym posiadającym wdrożony system jakości w rozumieniu przepisów o normalizacji, tj. zgodny z PN-EN ISO 9001:2009. (dowód: akta kontroli str. 180-191, 160-171)

2.3. Terminowość przekazywania przez Wójta Gminy do WIOŚ wyników monitoringu składowiska.

Wójt Gminy terminowo przekazywał w fazie poeksploatacyjnej, (tj. do końca pierwszego kwartału, po zakończeniu roku kalendarzowego) do WIOŚ sprawozdania z monitoringu składowiska, co było zgodne z art. 59 ust. 7 ustawy o odpadach oraz art. 124 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 220-222)

2.4. Powiadamianie WIOŚ o stwierdzonych zmianach obserwowanych parametrów wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska.

Wójt Gminy nie powiadamiał WIOŚ o stwierdzonych zmianach obserwowanych parametrów wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska. W okresie od 25 listopada 2011 r. (od zamknięcia składowiska) do 3 lipca 2014 r. nie występowały zmiany obserwowanych parametrów w wodach podziemnych polegające na 50 % wzroście ich wielkości. Nie występowała również utrzymująca się tendencja w zakresie wzrostu wielkości tych parametrów. (dowód: akta kontroli str. 172-178)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wójt Gminy nie poinformował WIOŚ oraz Starosty Monieckiego o zakończeniu eksploatacji składowiska i wykonaniu prac rekultywacyjnych, co było niezgodne z obowiązującym do 22 stycznia 2013 r. art. 59 ust. 1 pkt. 6 ustawy o odpadach²³.
Wójt Gminy wyjaśnił, że „Z powodu przeoczenia nie zawiadomiono organu, który wydał zgodę na użytkowanie składowiska odpadów i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakończeniu eksploatacji i wykonaniu prac rekultywacyjnych”. (dowód: akta kontroli str. 275-279)
2. Badań wielkości opadu atmosferycznego dokonywano z pomiarów prowadzonych poza składowiskiem, podczas gdy zgodnie z postanowieniami decyzji w sprawie zamknięcia składowiska badanie wielkości opadu atmosferycznego powinno być dokonywane z pomiarów prowadzonych na terenie składowiska²⁴. Ponadto pobierano roczne sumy opadów atmosferycznych, chociaż zgodnie z przepisami § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk odpadów, a od 17 maja 2013 r. § 24 ust. 1 rozporządzenia w sprawie składowisk badanie wielkości opadu atmosferycznego odbywa się raz dziennie w fazie eksploatacji i fazie poeksploatacyjnej.

²¹ Od 25 listopada 2011 r., tj. od wydania decyzji w sprawie zamknięcia składowiska wykonano następującą ilość badań: jedno w 2011 r., po dwa w 2012 r. i 2013 r., oraz jedno w 2014 r. (do dnia 25 listopada 2014 r.).

²² Do dnia 25 listopada 2014 r. przeprowadzono dwa badania parametrów wskaźnikowych w gazie składowiskowym: w listopadzie 2013 r. oraz w czerwcu 2014 r.

²³ Od 23 stycznia 2013 r. art. 147 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.

²⁴ Zgodnie z § 5 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk odpadów, od 17 maja 2013 r. § 23 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie składowisk, badanie wielkości opadu atmosferycznego dokonuje się z pomiarów prowadzonych na terenie składowiska odpadów lub poza nim, o ile w trakcie oceny stanu wyjściowego lub procedury zamknięcia składowiska odpadów wskazano stację meteorologiczną reprezentatywną dla lokalizacji składowiska odpadów.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „(...) postanowiono z uwagi na koszty przyjąć roczny pomiar i wyprowadzić z tego średniodzienny”.

Ponadto wyjaśnił, że „Na składowisku odpadów brak jest urządzeń do prowadzenia pomiaru wielkości opadów, a także ze względu na brak możliwości organizacyjnych pobierane są informacje ze Stacji Opadowej Kamionka”.

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 172-178, 193-195, 275-279, 294-295)

3. Wójt Gminy Jaświły nie powiadomił WIOŚ o zmianach wielkości parametrów wskaźnikowych w gazie składowiskowym, tj. zwiększeniu stężenia i emisji CO₂ w studni odgazowującej nr 1, w czerwcu 2014 roku w stosunku do listopada 2013 roku. Zgodnie z art. 138 ustawy o odpadach z 2012 r. zarządzający składowiskiem jest zobowiązany powiadomić niezwłocznie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o stwierdzonych na składowisku odpadów zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska lub dla życia lub zdrowia ludzi.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „(...) pierwsze badanie składu gazu wykonane 12 listopada 2013 r., zostało potraktowane jako wynik zerowy dopiero wynik uzyskany w III badaniu pozwoli na porównanie czy wynik z II badania jest podwyższony, czy jest to normalne wydzielanie się dwutlenku węgla w wyniku zachodzących procesów chemicznych”.

(dowód: akta kontroli str. 172-178, 275-279)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Wójta Gminy w zakresie prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętego składowiska.

Opis stanu faktycznego

3. Działania w zakresie monitorowania wpływu niezamkniętego składowiska, niespełniającego wymagań, na ludzi i środowisko.

3.1. Monitorowanie wpływu niezamkniętego składowiska na środowisko.

Wójt Gminy monitorował wpływ niezamkniętego składowiska na środowisko w okresie od 24 listopada 2010 r.²⁵ do 24 listopada 2011 r., tj. do dnia uzyskania decyzji w sprawie zamknięcia składowiska. Prowadzony monitoring polegał na:

- dokonywanym co 3 miesiące badaniu substancji i parametrów wskaźnikowych w wodach podziemnych (pH, przewodność elektryczna, Cd, Cr, Cu, Pb, Zn, Hg, OWO, WWA) oraz pomiarze poziomu tych wód²⁶,
- badaniu wielkości opadu atmosferycznego z pomiarów prowadzonych poza składowiskiem,
- kontroli osiadania powierzchni składowiska odpadów. (dowód: akta kontroli str. 172-178)

3.2. Terminowość przekazywania WIOŚ uzyskanych wyników monitoringu składowiska.

Wójt Gminy przekazał sprawozdanie z monitoringu składowiska za 2010 r. zgodnie z terminem wskazanym w art. 59 ust. 1 pkt. 7 ustawy o odpadach, tj. do końca pierwszego kwartału 2011 r. Sprawozdanie obejmowało wyniki badań wykonanych 24 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 184)

3.3. Powiadomianie WIOŚ o stwierdzonych zmianach obserwowanych parametrów wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska.

W okresie od 24 listopada 2010 r. do 24 listopada 2011 r. nie występowały zmiany obserwowanych parametrów w wodach odciekowych polegające na co najmniej 50% wzroście wielkości tych parametrów, bądź utrzymująca się w czasie tendencja wzrostowa wielkości tych parametrów. (dowód: akta kontroli str. 172-178)

²⁵ Jest to data wydania badania przez laboratorium.

²⁶ W 2010 r. wykonano jedno badanie, zaś do 25 listopada 2011 r., tj. do dnia wydania decyzji w sprawie zamknięcia składowiska 3 badania.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W fazie eksploatacyjnej, w okresie od 1 stycznia 2010 do 23 listopada 2010 r., nie prowadzono monitoringu składowiska. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Od stycznia 2010 r. zaprzestano deponowania odpadów na składowisku w miejscowości Jaświły(...). Zaprzestano, także prowadzenia monitoringu uważając, że do czasu zakończenia rekultywacji składowisko nie jest ani w fazie eksploatacji ani w fazie poeksploatacyjnej. Monitoring składowiska Urząd Gminy w Jaświłach podjął ponownie od listopada 2010 r., gdyż w czasie kontroli składowiska Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku uznał, że składowisko w Jaświłach nie jest zamknięte i nadal jest w fazie eksploatacji a tym samym jest wymóg prowadzenia monitoringu jak w fazie eksploatacji. Wykonując zalecenia pokontrolne podjęto monitoring składowiska”. (dowód: akta kontroli str. 172-178, 275-279)
2. Do oceny wielkości opadu atmosferycznego wykorzystywano roczne sumy opadów atmosferycznych, mimo że zgodnie z przepisami § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk odpadów²⁷, badanie wielkości opadu atmosferycznego odbywa się raz dziennie w fazie eksploatacji i fazie poeksploatacyjnej. Wójt Gminy wyjaśnił, że „(...) postanowiono z uwagi na koszty przyjąć roczny pomiar i wyprowadzić z tego średniodzienny”. (dowód: akta kontroli str. 172-128, 275-279)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Wójta Gminy w zakresie monitorowania wpływu niezamkniętego składowiska, niespełniającego wymagań, na ludzi i środowisko.

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:

1. Poinformowanie Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku oraz Starostę Monieckiego o zakończeniu eksploatacji składowiska i wykonaniu prac rekultywacyjnych.
2. Dokonywanie dziennych pomiarów wielkości opadu atmosferycznego z badań prowadzonych na terenie składowiska.
3. Niezwłoczne powiadomienie Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku o zmianach zaobserwowanych w parametrach wskaźnikowych w gazie składowiskowym.

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.

²⁷ Od 17 maja 2013 r. § 24 ust. 1 rozporządzenia w sprawie składowisk

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

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 4 lutego 2015 r.

Kontroler
Beata Palinowska
inspektor kontroli państwowej

Palinowska Beata
.....
podpis

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

Agata Ciupa
.....
podpis

