



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-033-03/2014  
P/14/058



00191615

# 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 / Kontrolerzy	Tomasz Ambrozik – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91495 z 14 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. Kard. St. Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kazimierz Baszko – Marszałek Województwa Podlaskiego <sup>1</sup> (dalej: „Marszałek”) (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Marszałek Województwa Podlaskiego prawidłowo realizował obowiązki dotyczące zamykania składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa po 31 grudnia 2009 r. W sposób właściwy rozwiązano również w województwie podlaskim problem zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych powstających po zamykaniu tych składowisk. W ramach wydzielonych czterech rejonów gospodarki odpadami zostały wskazane regionalne instalacje (bądź instalacje zastępcze) do których gminy mają obowiązek kierować odpady komunalne.

Zdaniem NIK Marszałek nie realizował ustawowego obowiązku w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk oraz w zakresie monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko<sup>2</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Organizacja i realizacja przez Marszałka Województwa Podlaskiego działań w zakresie dotyczącym zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa

#### Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie<sup>3</sup> zadania Marszałka dotyczące między innymi wydawania decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska lub jego wydzielonej części, wydawanie decyzji o zamknięciu składowiska z urzędu, udzielanie pozwoleń zintegrowanych oraz prowadzenie wojewódzkiej bazy danych w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami przypisano Referatowi Ochrony Środowiska w Departamencie Infrastruktury i Ochrony Środowiska (dalej „Departament”). Zadania do realizacji przydzielono czterem pracownikom.

(dowód: akta kontroli str. 5-17 i 35-47)

1.2.1. Według danych Urzędu, po 31 grudnia 2009 r. w województwie podlaskim funkcjonowało 56 składowisk odpadów, które nie zostały zamknięte pomimo niespełnienia wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa, w tym wymogów zawartych w dyrektywie 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania

<sup>1</sup> Pełniący funkcję od 8 grudnia 2014 r. Poprzednio, od 15 stycznia 2008 r. do 8 grudnia 2014 r., Marszałkiem Województwa Podlaskiego był Jarosław Zygmunt Dworzański.

<sup>2</sup> 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 objaśnienia.

<sup>3</sup> Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do zakończenia kontroli NIK.

odpadów<sup>4</sup>. W latach 2010 – 2014 starostowie oraz Marszałek wydali łącznie 50 decyzji administracyjnych wyrażających zgodę na zamknięcie składowisk odpadów (22 decyzje w 2010 r., siedem w 2011 r., 17 w 2012 r. i po dwie w 2013 i 2014 r.), jedno składowisko dostosowało się do wymogów prawa w 2010 r., a w przypadku jednego składowiska decyzja o jego zamknięciu zapadła jeszcze w 2009 r.<sup>5</sup> Cztery składowiska odpadów, niespełniające wymagań prawa, dotychczas nie zostały zamknięte. Na dwa z nich (SOK w Wojdach<sup>6</sup> i SOK w m. Komosewo<sup>7</sup>) odpady nie są przyjmowane od 2013 r., na składowisko w Zabłudowie od 2012 r. a na składowisko w Milejczycach od 2010 r.

(dowód: akta kontroli str.57-80 i 127-129)

Wyjaśniając przyczyny niezamknięcia tych czterech składowisk odpadów, zastępca dyrektora Departamentu podała, że „Gmina Milejczyce oraz Gmina Wąsosz wystąpiły kolejno w 2010 r. i w 2012 r. z wnioskami o wyrażenie zgody na zamknięcie ww. składowisk do właściwych miejscowo starostów. Jednakże sprawy te w wyniku wejścia w życie nowej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, stosownie do zapisów art. 249 tejże ustawy, zostały przekazane do rozpatrzenia Marszałkowi Województwa Podlaskiego, który wydając stosowne decyzje administracyjne umorzył prowadzone postępowania, bowiem ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach nie zawiera przepisów przejściowych wskazujących podstawę prawną do wydania decyzji w nowym stanie prawnym, podczas gdy postępowanie wszczęte zostało na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach. Minister Środowiska w piśmie z dnia 23 stycznia 2013 r. (znak: DGOgt 075-1/3172/13/jd), przedstawił stanowisko, w którym czytamy m. in: „sprawy wszczęte na podstawie przepisów dotychczasowych i niezakończone przed wejściem w życie nowej ustawy o odpadach - podlegają umorzeniu.” Stanowisko powyższe dało Marszałkowi Województwa Podlaskiego podstawę do podjęcia takiego rozstrzygnięcia. W sprawach tych zaistniała bowiem sytuacja, w której wejście w życie nowych przepisów spowodowało niemożliwość wydania decyzji administracyjnej na podstawie „starego” wniosku, którego zapisy pozostają nieadekwatne do rozstrzygnięcia według nowego stanu prawnego. Nie mogła więc powstać decyzja, która winna rozstrzygać merytorycznie o żądaniach Strony, wydana w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, na podstawie wniosku opracowanego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach. Dodatkowo w wyniku wejścia w życie art. 136 ww. ustawy o odpadach Gminy, po dniu 23 stycznia 2014 r. nie mogły wystąpić ponownie z wnioskami o wyrażenie zgody na ich zamknięcie, gdyż w świetle art. 136 ustawy o odpadach nie mogą być zarządzającym przedmiotowym składowiskiem odpadów. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż Gminy czyniły starania wywiązania się z obowiązku nałożonego przez ustawodawcę w kwestii uregulowania zarządzania składowiskiem odpadów, m.in. poprzez prowadzenie rozmów ze spółkami, które to byłyby zainteresowane przejęciem przedmiotowych składowisk celem ich rekultywowania.

W przypadku składowiska w m. Wojdy, Gmina Rajgród jako właściciel przedmiotowego składowiska posiadała już przygotowany projekt rekultywacji, przy czym podobnie jak w wyżej wskazanych przypadkach nie mogła wystąpić z wnioskiem o jego zamknięcie w świetle art. 136 oraz art. 243 ustawy o odpadach. Projekt ten, na skutek zmian w przepisach dotyczących m.in. zamykania oraz rekultywacji składowisk, w chwili obecnej jest przeprojektowywany przez firmę specjalizującą się w sporządzaniu tego typu dokumentów. W związku z faktem, iż Gmina nie może wnioskować o otrzymanie decyzji na rekultywację składowiska po otrzymaniu poprawionej dokumentacji, zgodnie z informacją dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rajgrodzie, podjęte zostaną rozmowy ze spółką „B”, która wystąpiłaby o otrzymanie w/w decyzji celem przeprowadzenia rekultywacji przedmiotowego składowiska.

<sup>4</sup> Dz. U. L. 182 z 16.07.1999 r., s. 1 ze zm.

<sup>5</sup> Z pozostających we własności Marszałka (do 23.01.2013 r.) sześciu składowisk odpadów, jedno zostało zamknięte w 2011 r., cztery w 2012 r. i jedno w 2014 r.

<sup>6</sup> Gmina Rajgród.

<sup>7</sup> Gmina Wąsosz.

Nieco inaczej wygląda sytuacja składowiska w Zabłudowie. Od dnia 25.06.2001 r. do dnia 01.07.2014 r. administratorem i dzierżawcą składowiska była spółka „M”. Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku wstrzymał z dniem 1 lipca 2012 r. użytkowanie składowiska, w związku z czym spółka podjęła kroki celem jego zamknięcia i zrehabilitowania. Spółka wystąpiła do Starosty Białostockiego z wnioskiem o wyrażenie zgody na jego zamknięcie. Starosta decyzją z dnia 2 października 2012 r. odmówił wyrażenia zgody. W oparciu o informacje przekazane przez Burmistrza Zabłudowa w dniu 9 listopada 2012 r. Gmina Zabłudów ogłosiła przetarg na sprzedaż nieruchomości, na której znajduje się składowisko, który wygrała spółka „PK”. W ogłoszeniu o sprzedaży składowiska zawarto informację o konieczności przeprowadzenia jego rekultywacji. Pomimo wygranego przetargu Spółka PK nie podpisała umowy kupna-sprzedaży, a do dnia dzisiejszego nie zostało zakończone postępowanie sądowe o zwrot wadium. Na wniosek „PK” sąd zarządził przeprowadzenie dowodu z pomiarów nachylenia zbocza oraz objętości zeskładowanych odpadów przez biegłego z dziedziny geodezji. Z uwagi na fakt, iż nie doszło do zbycia nieruchomości Gmina Zabłudów, stosownie do zapisów art. 136 ustawy o odpadach, zobowiązana jest do utworzenia spółki lub przekazania obiektu spółce zewnętrznej celem zarządzania przedmiotowym składowiskiem. Stąd też ogłaszała kolejno przetargi na jego sprzedaż, tj.: 19.08.2013 r., 18.11.2013 r., 28.03.2014 r., 25.06.2014 r. jednak bezskutecznie, bowiem nie zgłosił się żaden oferent. Wobec wygaśnięcia umowy dzierżawy składowiska z dniem 1 lipca 2014 r. przez „M” Gmina podjęła działania celem pozyskania dokumentacji rekultywacji składowiska przygotowanej przez Spółkę, a następnie jej aktualizacji. Ponadto podjęła działania przygotowania procedury wyboru ofert zmierzające do powierzenia wykonywania praw i obowiązków zarządzającemu gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych. Wobec powyższego Marszałek Województwa Podlaskiego nie miał podstaw do zamykania tego składowiska z urzędu”. (dowód: akta kontroli str. 48-56)

Według danych Urzędu, w przypadku 51 składowisk (z ogółem 56 niespełniających wymagań prawa) starostowie wydali decyzje o wykonaniu przeglądu ekologicznego, w jednym przypadku Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej „WIOŚ”) stwierdził brak potrzeby wykonania przeglądu, a w przypadku pozostałych czterech składowisk brak jest danych. WIOŚ wydał 13 decyzji o wstrzymaniu korzystania ze składowiska, a w przypadku pozostałych 43 składowisk Urząd nie posiada w tym zakresie danych. (dowód: akta kontroli str.57-80)

1.2.2. W Departamencie lista składowisk niespełniających wymagań prawa była aktualizowana w związku z przygotowaniem strategicznych dokumentów wojewódzkich z zakresu gospodarki odpadami: wojewódzkich planów gospodarki odpadami oraz sprawozdań z ich realizacji. W latach 2010-2013 zostały opracowane następujące dokumenty: „Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017” (przyjęty w 2012 r.), „Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego na lata 2009-2012” (przyjęty w 2009 r.), „Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego za lata 2009-2010” (przyjęte w 2011 r.) oraz „Sprawozdanie z realizacji Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego za lata 2011-2013” (przyjęte przez Zarząd Województwa Podlaskiego i skierowane do Sejmiku w 2014 r.) Do opracowywania tych dokumentów wykorzystywano między innymi informacje zawarte w wojewódzkiej bazie danych, dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielanych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami, a także dane pochodzące z ankiet wysyłanych do samorządów gminnych.

(dowód: akta kontroli str.108-121)

1.2.3. W Departamencie, corocznie otrzymywano i wprowadzano do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego (WSO) informacje przedkładane za dany rok kalendarzowy przez zarządzających składowiskami w formie zbiorczych rocznych zestawień danych o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, które zobowiązani są przedkładać w przypadku gdy prowadzili działalność przetwarzania odpadów, tj. unieszkodliwianie odpadów na składowisku lub odzysk odpadów na składowisku czynnym.

Raporty wojewódzkie za lata 2011 – 2013 zostały przekazane przez Marszałka do Ministra Środowiska w terminie określonym w § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r. w sprawie sporządzania raportu wojewódzkiego<sup>8</sup>.

(dowód: akta kontroli str.108-109 i 130-131)

**1.2.4.** W latach 2010 – 2012 na składowiskach odpadów, niespełniających wymagań prawa, zeskładowano łącznie 74.706,81 Mg odpadów (40.269,62 w 2010 r., 20.033,86 w 2011 r. i 14.405,33 w 2012 r.), przy czym na 29 (z ogółem 56) składowiskach nie składowano odpadów od 2010 roku. Poczynając od 2013 roku na żadnym składowisku, niespełniającym wymagań prawa, nie były składowane odpady. (dowód: akta kontroli str. 127-129)

**1.3.1.** W latach 2011 – 2014, na podstawie wniosków podmiotów zarządzających składowiskami (niespełniającymi wymagań prawa po 31 grudnia 2009), Marszałek wydał 10 decyzji administracyjnych wyrażających zgodę na zamknięcie składowiska odpadów komunalnych lub jego wydzielonej części. Badania kontrolne wykazały, że we wszystkich sprawach Marszałek prowadził postępowania administracyjne i wyrażał zgodę na zamykanie składowisk odpadów zgodnie z zasadami wynikającym z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>, a także przestrzegając regulacji zawartych w ustawie o odpadach z 2001 r. i ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>10</sup>. Wszystkie decyzje w sprawie zamknięcia składowisk odpadów komunalnych były ostateczne i zostały przesłane do wiadomości do WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str.132-141 i 148-251)

**1.3.2.** Po dniu 12 marca 2010 r., tj. po wprowadzeniu regulacji zawartej w art. 54b ust.1 ustawy o odpadach z 2001 r., Marszałek w pismach skierowanych do zarządzających składowiskami odpadów (2 marca i 15 kwietnia 2010 r.), niespełniających wymagań prawa, poinformował, że w dniu 22 stycznia 2010 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła nowe narzędzie dla Marszałka w postaci decyzji o zamknięciu składowiska odpadów wydawanej z urzędu. W związku z tym, Marszałek zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji dotyczącej między innymi na jakim etapie znajduje się procedura zamykania składowiska odpadów, czy zarządzający składowiskiem opracował lub jest w trakcie przygotowywania dokumentacji niezbędnej do wystąpienia z wnioskiem o zamknięcie składowiska do właściwego starosty. Zaznaczyć należy, że również na etapie opracowywania strategicznych dokumentów wojewódzkich dotyczących gospodarki odpadami Marszałek występował o wymienione dane, co szerzej omówiono w pkt 1.2.2. wystąpienia pokontrolnego.

Z udzielonych odpowiedzi oraz z informacji posiadanych przez Departament wynika, że w przypadku wszystkich 56 składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa po 31 grudnia 2009 r., zarządzający przygotowali wymaganą dokumentację lub są w trakcie jej opracowywania. W budżecie województwa w 2010 r. zaplanowano środki na opracowanie ekspertyz dotyczących zamykania z urzędu składowisk odpadów w wysokości 50.000 zł. Natomiast na lata 2011 – 2014 nie zaplanowano środków na opracowanie stosownych ekspertyz.

(dowód: akta kontroli str.269-277, 278-282 i 349-350)

Wyjaśniając natomiast przyczyny nie wszczynania z urzędu postępowań administracyjnych w celu zamknięcia dotychczas niezamkniętych składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa, zastępca dyrektora Departamentu Elżbieta Piotrowska stwierdziła, że „na podstawie art. 148 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w przypadku gdy zarządzający składowiskiem odpadów nie wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska marszałek województwa wydaje decyzję o zamknięciu składowiska po sporządzeniu ekspertyzy określającej techniczny sposób zamknięcia składowiska wraz z harmonogramem prac, sposób i harmonogram jego rekultywacji oraz sposób sprawowania nadzoru nad zrehabilitowanym składowiskiem. W latach 2010 – 2014 Marszałek Województwa Podlaskiego nie miał podstaw do wszczynania procedur administracyjnych zmierzających do zamknięcia składowisk

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 1308. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie raportu wojewódzkiego”.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). Ustawa zwana dalej „Kpa”.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o odpadach z 2012 r.

z urzędu i sporządzania ekspertyz oraz nowych instrukcji prowadzenia składowisk w myśl art. 148 ust. 4 cytowanej na wstępie ustawy o odpadach z przyczyn podanych poniżej. Wydłużenie okresu przejściowego do 2012 roku (opisane wyżej) na dostosowanie składowisk odpadów komunalnych do wymogów dyrektywy spowodowało, iż część składowisk ujętych w „Wykazie 56 składowisk odpadów niespełniających wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa, które pomimo tego faktu nie zostały zamknięte i funkcjonowały po 31 grudnia 2009 r.” zostało w tym okresie dostosowanych lub uzyskało już decyzje wyrażające zgodę na ich zamknięcie. Z ogólnej liczby 56 składowisk, jedno dostosowało się do wymogów prawa (rok 2010), zaś 2 składowiska uzyskały decyzje wyrażające zgodę na zamknięcie w 2009 r. Aktualnie nie zamknięte pozostały jeszcze tylko 4 obiekty, na których nie są przyjmowane odpady. Stąd wynika, iż 93% składowisk odpadów nie spełniających wymogów na dzień 31 grudnia 2009 r. zostało zamkniętych lub się dostosowało. Na spotkaniach z wszystkimi gminami, chociażby podczas szeregu konsultacji w sprawie opracowywania aktualnego „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017”, jak również w trakcie aktualizowanych okresowo na potrzeby resortu zestawień funkcjonujących składowisk odpadów oraz pisemnych wystąpień Marszałka Województwa Podlaskiego do gmin, podnoszono temat zamykania składowisk i uzyskano pisemną informację, iż wszyscy zarządzający tymi obiektami mają wykonane niezbędne dokumentacje do uzyskania decyzji wyrażającej zgodę na zamknięcie składowiska bądź są na etapie ich przygotowania. Wobec powyższego, Marszałek Województwa Podlaskiego nie podejmował działań w celu zamknięcia z urzędu składowisk i opracowania niezbędnych ekspertyz, ponieważ zarządzający składowiskami odpadów we własnym zakresie opracowywali dokumentacje niezbędne do złożenia stosownych wniosków, wydatkując na ten cel środki publiczne, a składowiska były sukcesywnie zamykane w latach 2010 – 2014. Marszałek Województwa Podlaskiego nie mógł wydawać stosownych decyzji z urzędu, ponieważ wiązałoby się to z nieuzasadnionym powtórным wydatkowaniem środków publicznych na przygotowanie ekspertyz powielających przygotowane już dokumentacje”.

W przedstawionej przez Departament opinii prawnej stwierdzono, że „Marszałek Województwa Podlaskiego nie podejmował działań w celu zamknięcia z urzędu składowisk i opracowania niezbędnych ekspertyz, ponieważ zarządzający składowiskami odpadów we własnym zakresie opracowywali dokumentacje niezbędne do złożenia stosownych wniosków, wydatkując na ten cel środki publiczne, a składowiska były sukcesywnie zamykane w latach 2010 – 2014. Marszałek Województwa Podlaskiego nie mógł wydawać stosownych decyzji z urzędu, ponieważ wiązałoby się to z nieuzasadnionym powtórным wydatkowaniem środków publicznych na przygotowanie ekspertyz powielających przygotowane już dokumentacje. Działania w tym zakresie uznać należałoby za niecelowe oraz nacechowane niegospodarnością po stronie dysponenta środków publicznych.

Mając na uwadze powyższy stan faktyczny zauważyć należy, iż obowiązek wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego nie może być traktowany jako bezwzględny obowiązek organu, w sytuacji gdy jest on w posiadaniu informacji, które pozwalają mu na przyjęcie, iż prowadzenie postępowania w danej sprawie jest zbędne, niecelowe oraz wiążą się jedynie z ponoszeniem dodatkowych wydatków w zakresie dysponowanymi środkami publicznymi. Ponadto zauważyć należy, iż brak jest jakichkolwiek logicznych przesłanek do wszczęcia postępowania, gdy w świetle posiadanych informacji, organ władny jest jedynie do podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania, z uwagi na jego bezprzedmiotowość”.  
(dowód: akta kontroli str.351)

Wyjaśniając natomiast przyczyny wydania dopiero w 2013 i 2014 roku decyzji wyrażającej zgodę na zamknięcie kolejnych czterech składowisk odpadów komunalnych, zastępca dyrektora Departamentu stwierdziła, że „Przedsiębiorstwo "L" jako zarządzający składowiskiem odpadów w Hryniewiczach wystąpiło już dnia 30 sierpnia 2010 r. o wyrażenie zgody na zamknięcie wydzielonej części składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, tj. kwater nr I i II. Jednakże z uwagi na fakt, iż w dniu 30 czerwca 2010 r. Spółka złożyła w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wnioski o dofinansowanie projektu pt. "Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej", który swoim zakresem obejmował również rekultywację

wspomnianych na wstępie kwater, Spółka zmuszona była wystąpić do tut. urzędu o zawieszenie przedmiotowego postępowania, bowiem inwestycja objęta projektem miała zostać wykonana w formule "Zaprojektuj i wybuduj". Zatem projekt rekultywacji powstał dopiero po akceptacji złożonego projektu do dofinansowania, przeprowadzeniu procedury przetargowej oraz wyłonieniu wykonawcy robót budowlanych i projektowych. Stąd też Spółka wystąpiła z nowym wnioskiem w sprawie wyrażenia zgody na zamknięcie wydzielonej części składowiska w Hryniewiczach, tj. kwatery nr I i II w dniu 16 grudnia 2013 r.

W przypadku składowiska odpadów w Konstantynówce, zgodnie z zapisami "Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017" jest to instalacja przewidziana do zastępczej obsługi regionu do czasu uruchomienia lub uzyskania przez regionalne instalacje wystarczającej mocy przerobowej do przetwarzania odpadów komunalnych z regionu, a także w sytuacji gdy regionalna instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn. W związku z czym na składowisko mogły być kierowane w 2012 r. zmieszane odpady komunalne, odpady z pielęgnacji terenów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych. Zaś w roku 2013 trafiać mogły wyłącznie pozostałości z sortowania odpadów komunalnych w przypadku awarii regionalnej instalacji. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Przedsiębiorstwa których udzielił w ramach kontroli przeprowadzonej przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, przedsiębiorstwo zrezygnowało z wykonania instalacji do ujmowania gazu składowiskowego, w związku z tym, iż na terenie przedmiotowego składowiska przewidziano stację przeładunkową odpadów. Biorąc powyższe pod uwagę zarządzający składowiskiem w 2013 r. przygotował projekt rekultywacji przedmiotowego składowiska, na podstawie którego otrzymał decyzję wyrażającą zgodę na jego zamknięcie 27 marca 2014 r. W uzupełnieniu wyjaśnienia zastępca dyrektora Departamentu stwierdziła, że „zarządzający przedmiotowym składowiskiem w 2011 r. na etapie opracowania „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017” wykazał przeprowadzenie niezbędnych do dalszego funkcjonowania prac modernizacyjnych (wykonano ujęcie gazu składowiskowego), w związku z czym zostało ono ujęte jako spełniające wymagania, uzyskując status instalacji zastępczej. W związku z uruchomieniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym obowiązkiem przekazywania odpadów komunalnych podlegających obowiązkowi regionalizacji do instalacji regionalnych, wprowadzonym nowelizacją ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zarządzający ww. składowiskiem, mimo dysponowania wolną pojemnością, podjął decyzję o jego zamknięciu i w dniu 27 marca 2014 r. uzyskał stosowną decyzję”.

Składowisko odpadów w Nowogrodzie zostało zamknięte decyzją Starosty Łomżyńskiego z dnia 31 stycznia 2008 r. (znak: ROŚB.7623/33/07/08), jednakże decyzją z dnia 9 kwietnia 2010 r. Starosta Łomżyński uchylił ww. decyzję, na wniosek zarządzającego składowiskiem, argumentując powyższe dostosowaniem składowiska do wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk. W związku z faktem, iż Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wstrzymał użytkowanie składowiska z dniem 30 czerwca 2012 r., zarządzający składowiskiem przygotował wymaganą przepisami dokumentację obejmującą projekt jego zamknięcia i zrehabilitowania, na podstawie którego otrzymał decyzję z dnia 4 października 2013 r. wyrażającą zgodę na jego zamknięcie (wniosek był złożony w dniu 13 maja 2013 r. wykorzystując art. 243 ustawy o odpadach).

W przypadku składowiska odpadów w Starym Berezowie Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wstrzymał użytkowanie składowiska z dniem 20 sierpnia 2012 r. Stąd też Gmina, jako zarządzający przedmiotowym składowiskiem wystąpiła do Starosty Hajnowskiego wnioskiem z dnia 27 grudnia 2012 r. o wyrażenie zgody na jego zamknięcie. Stosownie do zapisów art. 249 ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach Starosta Hajnowski przy piśmie z dnia 19 lutego 2013 r. (znak: RŚ.6237.5.2012.EC) przekazał akta wszczętej i niezakończonych sprawy dotyczącej wyrażenia zgody na zamknięcie składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Starym Berezowie. W związku z faktem,



*iż obowiązująca ustawa o odpadach nie zawiera przepisów przejściowych wskazujących podstawę prawną do wydania decyzji w nowym stanie prawnym, podczas gdy postępowanie wszczęte zostało na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach Marszałek Województwa Podlaskiego decyzją z dnia 11 marca 2013 r. (znak: DIS-V.7241.2.1.2013) umorzył przedmiotowe postępowanie administracyjne. Wobec takiego rozstrzygnięcia Wójt Gminy, wykorzystując okres przejściowy o którym mowa w art. 243 ustawy o odpadach, wystąpił ponownie w lipcu 2013 r. z wnioskiem o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska w miejscowości „St. B”, na podstawie którego otrzymał decyzję z dnia 9 grudnia 2013 r. wyrażającą zgodę na jego zamknięcie”.*

(dowód: akta kontroli str. 48-56 i 348)

Przyczyny niezamknięcia czterech składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa, zostały przytoczone w pkt 1.2.1 wystąpienia pokontrolnego.

**1.3.3.** W okresie objętym kontrolą Marszałek nie wydawał pozwolenia zintegrowanego dla składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa po 31 grudnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 57-80)

**1.4.** Odnosząc się do regulacji zawartej w art. 136 ustawy o odpadach z 2012 r., zastępca dyrektora Departamentu Elżbieta Piotrowska stwierdziła, że „ *sytuacja formalno-prawna 4 składowisk, dla których zarządzający (samorządy gminne) nie zdążyli uzyskać zgody na ich zamknięcie znacznie się skomplikowała w wyniku wejścia w życie art. 136 ww. ustawy o odpadach. Gminy, pomimo wydatkowania środków publicznych na sporządzenie dokumentacji technicznej niezbędnej do zamknięcia składowiska (podstawa do otrzymania decyzji wyrażającej zgodę na zamknięcie) nie mogły wystąpić z wnioskami o wyrażenie zgody na ich zamknięcie po okresie przejściowym, o którym mowa w art. 243 ustawy o odpadach, tj. po 23 stycznia 2014 r., gdyż w świetle art. 136 tejże ustawy jednostki sektora finansów publicznych nie mogą być zarządzającym składowiskiem odpadów. Ustawodawca chcąc rozwiązać ten problem wprowadził poprawkę do ustawy o odpadach, która została już przekazana Prezydentowi RP do podpisu, na podstawie której gminnym składowiskiem odpadów będzie mogła zarządzać jednostka sektora finansów publicznych, jeżeli dla tego składowiska odpadów wydano decyzję o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach lub decyzję o zamknięciu składowiska odpadów na podstawie art. 54c ust. 1 ww. ustawy o odpadach, lub w terminie do dnia 31 grudnia 2015 r. wydano decyzję o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 146 lub art. 148 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach”<sup>11</sup>.*

(dowód: akta kontroli str. 48-56)

**1.5.** W latach 2013 – 2014 Marszałek w sześciu decyzjach zatwierdził instrukcję prowadzenia składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne oraz wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń (polisy ubezpieczeniowej, depozytu oraz gwarancji bankowej). Do rozpoczęcia kontroli NIK (17.11.2014 r.), w pięciu sprawach wymienione zabezpieczenia zostały ustanowione przez zarządzającego składowiskiem oraz przedłożone Marszałkowi.

(dowód: akta kontroli str. 283-325)

**1.6.** W województwie podlaskim zostały wydzielone cztery regiony gospodarki odpadami (Centralny, Południowy, Północny i Zachodni). Do tych regionów zostały przydzielone gminy (np. do Regionu Centralnego przynależy 18 gmin, a do Regionu Południowego – 26 gmin) oraz zostały wskazane regionalne instalacje do zagospodarowania odpadów bądź instalacje zastępcze. Każda gmina ma obowiązek kierować zmieszane odpady komunalne do wyznaczonych instalacji. Do tych instalacji gminy miały również obowiązek kierować odpady w związku z zamknięciem składowisk, niespełniających wymagań prawa po 31 grudnia 2009 r. W 2013 roku na terenie województwa podlaskiego zagospodarowano 241 Mg odpadów komunalnych.

<sup>11</sup> 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.

W Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2009-2012 oraz na lata 2012-2017, jako jeden z celów wskazano zamknięcie wszystkich składowisk niespełniających wymagań prawa po 31 grudnia 2009 r. Wyznaczone terminy ich zamknięcia nie wykraczały poza 2012 rok. Dotychczas zamknięto lub dostosowano 52 (z ogółem 56) składowiska odpadów. Do zamknięcia pozostały cztery składowiska odpadów komunalnych. Przyczyny ich niezamknięcia zostały wymienione w pkt 1.2.1 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str.328-339)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w regulaminie organizacyjnym Urzędu, w zadaniach Referatu Ochrony Środowiska (dalej „Referat”) zawężono prowadzenie spraw dotyczących wyrażania zgody na zamknięcie składowisk odpadów do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Jak wyjaśniła zastępca dyrektora Departamentu, Elżbieta Piotrowska (sprawująca bezpośredni nadzór nad pracą Referatu Ochrony Środowisk) „w regulaminie organizacyjnym w zadaniach Referatu Ochrony Środowiska dotyczących zamykania składowisk odpadów z urzędu ujęto wszystkie składowiska należące zarówno do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jak i mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko. Natomiast w sprawach dotyczących wyrażenia zgody na zamknięcie składowiska uwzględniono jedynie przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, co było oczywistą omyłką pisarską (stosowanie technik komputerowych). Przy najbliższej procedurze zmiany regulaminu zostanie to doprecyzowane”. (dowód: akta kontroli str. 13, 32-34 i 48-56)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W regulaminie organizacyjnym Urzędu, nie przypisano żadnemu z departamentów obowiązków Marszałka w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 379 ust.1)<sup>12</sup>. Zadań w tym zakresie nie przypisano żadnemu pracownikowi Departamentu. W wyjaśnieniu zastępca dyrektora Departamentu stwierdziła, że „w regulaminie organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku w zadaniach Departamentu Infrastruktury i Ochrony Środowiska nie przypisano obowiązków Marszałka Województwa w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska stosownie do art. 379, ponieważ przywołany artykuł nie ma tu zastosowania bowiem funkcjonuje na gruncie innego aktu normatywnego niż ustawa o odpadach i nie odsyła do jego stosowania w sprawach dotyczących zamykania, rekultywacji i monitoringu składowisk, które to ujęte są w ustawie o odpadach. Prawo ochrony środowiska reguluje jedynie kwestie związane z instalacjami, w których wytwarzane są odpady, zaś składowiska są instalacjami służącymi do unieszkodliwiania a nie wytwarzania odpadów. Wobec powyższego, zadań tych nie przydzielono żadnemu pracownikowi Departamentu”. Stanowisko Departamentu dotyczące stosowania przepisu art. 379 Prawa ochrony środowiska zostało przytoczone w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego (dowód: akta kontroli str.5-17 i 48-56)
2. Analiza danych, zamieszczonych w raporcie wojewódzkim za 2013 r.<sup>13</sup>, dotyczących 20 z 56 składowisk, niespełniających wymagań prawa wykazała, że w dokumencie tym nie ujęto danych wymaganych załącznikiem do rozporządzenia w sprawie raportu wojewódzkiego. I tak:
  - we wszystkich 20 przypadkach w raporcie wojewódzkim nie było danych dotyczących wydanych decyzji w sprawie ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska, a także decyzji w sprawie działań niezbędnych do usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń środowiska (art. 59 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.),

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo ochrony środowiska”.

<sup>13</sup> Raport wojewódzki sporządza marszałek na podstawie danych zawartych w wojewódzkiej bazie danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami. Raport (składany w formie dokumentu elektronicznego) za poprzedni rok kalendarzowy marszałek przekazuje ministrowi środowiska do końca drugiego kwartału roku kalendarzowego następującego po nim.

- w 11 z 20 przypadkach nie było danych dotyczących wydanych decyzji o dostosowaniu składowiska do wymogów przepisów o odpadach oraz decyzji o przebudowie składowiska odpadów (art. 33 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>14</sup>),
  - w 8 z 20 sprawach nie było danych dotyczących decyzji o wykonaniu przeglądu ekologicznego (art. 33 ust. 1 ustawy wprowadzającej),
  - w 7 z 20 sprawach nie było danych dotyczących wydanych decyzji o przebudowie składowiska odpadów (art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy wprowadzającej),
  - w 5 z 20 sprawach nie było danych dotyczących wydanych decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów (art. 54 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.).
- (dowód: akta kontroli str. 122-123)

W wyjaśnieniu podinspektor Agnieszka Pucilowska<sup>15</sup> stwierdziła, że „w raporcie wojewódzkim za 2013 r. dotyczącym wskazanych w ww. piśmie składowisk odpadów nie podano danych dotyczących wydanych decyzji w sprawie ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowisk oraz decyzji w sprawie działań niezbędnych do usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń środowiska (w 20 przypadkach), ponieważ obsługiwany przez marszałków Wojewódzki System Odpadowy (WSO) jest w tym zakresie niezgodny z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 6 września 2011 r. w sprawie sporządzania raportu wojewódzkiego oraz z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2010 r. w sprawie zakresu informacji oraz wzorów formularzy służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach (Dz. U. Nr 249, poz. 1674). System informatyczny WSO, administrowany przez Ministra Środowiska, nie był aktualizowany pod kątem zmieniających się ww. rozporządzeń i nie daje możliwości wprowadzenia takich danych, a co za tym idzie ujęcia ich w raporcie wojewódzkim. Brak danych dotyczących pozostałych rodzajów wymienionych w piśmie decyzji w raporcie wojewódzkim za 2013 r. wynika z faktu, iż takie informacje nie zostały podane przez zarządzających przedmiotowymi składowiskami w przedłożonych Marszałkowi Województwa Podlaskiego zbiorczych rocznych zestawieniach danych o odpadach za 2013 rok, a które po wprowadzeniu do WSO generowane są w postaci raportu wojewódzkiego. O uzupełnianie tych danych proszono sprawozdające się podmioty podczas telefonicznych wezwań do korekty w sytuacji, gdy złożone zbiorcze roczne zestawienia danych o odpadach zawierały inne znaczące braki lub budziły wątpliwości co do prawidłowości wypełnienia. Związane to było z faktem posiadania przez organ informacji w zakresie zamykania bądź przebiegu procesu dostosowywania się do wymagań prawnych składowisk, pochodzących z innych źródeł np. od starostów, którzy na prośbę pracowników przesyłali do wiadomości decyzje wyrażające zgodę na zamknięcie czy od samorządów gminnych w formie ankiet wypełnianych na potrzeby realizacji dokumentów wojewódzkich tj. wojewódzki plan gospodarki odpadami czy sprawozdania z wykonania tego planu. Ponadto zauważyć należy, że decyzje wydane na podstawie art. 33 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw wprowadzającej nie miały już w okresie sprawozdawczym za 2013 rok znaczenia przy określaniu warunków jakie mają spełniać składowiska, aby być funkcjonującymi instalacjami bądź zostać w bezpieczny dla środowiska sposób zamknięte, gdyż wymagania formalne i techniczne w tym zakresie w minionych latach ulegały zmianom. Również Minister Środowiska nie czerpał w tym zakresie informacji z WSO, zamiast tego wielokrotnie w ostatnich latach prosząc o aktualne dane nawet kilkukrotnie w ciągu roku”.

(dowód: akta kontroli str.42-44 i 124-126)

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą wprowadzającą”.

<sup>15</sup> Odpowiedzialna za sporządzenie raportu wojewódzkiego.

Przyjmując wyjaśnienia Pani podinspektor dotyczące nie ujęcia w raporcie wojewódzkim za 2013 r. danych w zakresie wydanych decyzji ustalających przyczyny zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska (art. 59 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.) NIK zauważa, że pozostałe dane - wymagane załącznikiem do rozporządzenia w sprawie raportu wojewódzkiego - powinny być jednak ujęte w tym dokumencie.

3. Do rozpoczęcia kontroli NIK, od Spółki „Z” nie wyegzekwowano ustanowienia i przedłożenia Marszałkowi polisy ubezpieczeniowej w wysokości 50 tys. zł, określonej w decyzji z 27 maja 2014 r. zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. W trakcie kontroli NIK, polisa ubezpieczeniowa ustanowiona 13 stycznia 2015 roku została przedłożona w Departamencie. W wyjaśnieniu podinspektor Karol Krupiński stwierdził, że Marszałek Województwa Podlaskiego w decyzji z 27 maja 2014 r. *„jednocześnie pouczył Spółkę o obowiązku ustanowienia i przedłożenia marszałkowi województwa zabezpieczenia roszczeń w terminie nie później niż 3 miesiące od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca instrukcję stała się ostateczna. Spółka przedłożyła polisę ubezpieczeniową do tut. organu w terminie późniejszym niż zostało to określone w decyzji, o której mowa na wstępie. Jednocześnie nadmieniam, iż zapisy ustawy niestety nie przewidywały narzędzi do wyegzekwowania tego obowiązku w przypadku nieprzedłożenia przedmiotowego dokumentu w terminie określonym ustawą”*.

W sprawie wyegzekwowania od Spółki obowiązku określonego w decyzji z 27 maja 2014 r. należało zastosować przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>16</sup>. (dowód: akta kontroli str.292-307 i 326-327)

#### Ocena cząstkowa

Marszałek podejmował właściwe działania mające na celu rozwiązanie kwestii zagospodarowania zmieszanych odpadów komunalnych w województwie podlaskim. Prawdłowo prowadził postępowania dotyczące zamykania składowisk oraz podejmował przy tym racjonalne działania, mające na celu ostateczne rozwiązanie problemu składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa. Stwierdzone nieprawidłowości nie mają istotnego wpływu na ocenę kontrolowanego obszaru.

### **2. Realizacja przez Marszałka Województwa Podlaskiego działań w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk**

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. spośród 56 składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa po 31 grudnia 2009 r, cztery składowiska nie zostały zamknięte<sup>17</sup>. Według danych Departamentu 29 (z 56) składowisk zostało zrehabilitowanych, 22 nie zostały zrehabilitowane, a jedno składowisko zostało dostosowane do wymogów prawa w 2010 roku. Departament nie posiada danych dotyczących prawidłowości prowadzenia monitoringu pozaeksploatacyjnego składowiska przez podmioty zarządzające. W planach kontroli Urzędu na lata 2010 – 2014 nie zostały uwzględnione kontrole niezamkniętych składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa, w zakresie monitorowania ich wpływu na ludzi i środowisko oraz kontrole zamkniętych składowisk w zakresie prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu.

(dowód: akta kontroli str.57-80 i 340-341)

Ustalone nieprawidłowości

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

Marszałek nie przeprowadzał kontroli zamkniętych składowisk odpadów, będących w jego właściwości<sup>18</sup>, w zakresie prawidłowości prowadzenia procesu rekultywacji i monitoringu, mimo że zgodnie z regulacją zawartą w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują

<sup>16</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

<sup>17</sup> SOK w Zabłudowie, SOK w Wojdach, SOK w miejscowości Komosewo oraz składowisko odpadów w Milejczycach.

<sup>18</sup> Do 23 stycznia 2013 r. we właściwości marszałka województwa pozostawało sześć składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa po 31 grudnia 2009 r. Począwszy od 23 stycznia 2013 r. we właściwości marszałka województwa pozostają także te składowiska, dla których zgodę na ich zamknięcie wydał starosta przez ww. datą.

kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. (dowód: akta kontroli str.340-341)

W wyjaśnieniu zastępca dyrektora Departamentu stwierdziła między innymi, że „zarówno ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), jak i nowa ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.) nie dają marszałkowi województwa instrumentów prawnych w zakresie kontroli prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk odpadów. Organ właściwy w sprawie zamknięcia składowiska wskazany jest jedynie jako uczestniczący w kontroli przeprowadzanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przed wydaniem zgody na jego zamknięcie (art. 54 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. i analogicznie art. 146 ust. 5 obowiązującej ustawy o odpadach). Z kolei ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), dalej Poś, w art. 379 wskazuje organy ochrony środowiska m.in. marszałka województwa, sprawujące kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów, jak również sposób przeprowadzania czynności kontrolnych. Właściwość organów została określona w art. 378 tejże ustawy, określającym w jakich sprawach wynikających z Poś, właściwe są poszczególne organy ochrony środowiska określone w art. 376. Przepis art. 379 funkcjonuje na gruncie innego aktu normatywnego niż ustawa o odpadach i w żaden sposób nie odsyła do jego odpowiedniego stosowania w sprawach dotyczących zamykania, rekultywacji i monitoringu składowisk, które ujęte są właśnie w ustawie o odpadach, co zostało wskazane na wstępie. Ustawa Poś reguluje jedynie kwestie związane z instalacjami, w których wytwarzane są odpady, a składowisko jest instalacją, w której odpady są unieszkodliwiane, a nie wytwarzane. Potwierdzeniem powyższego jest nadanie uprawnień kontrolnych marszałkowi województwa w zakresie czynnych składowisk odpadów i tylko tych o statusie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, na mocy art. 9w ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.). Przepis ten obliguje marszałka województwa do sprawowania kontroli nad prowadzącym regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Odnosząc się do monitoringu składowisk odpadów uprzejmie informuję, iż kwestie te zostały unormowane art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r. i odpowiednio art. 124 ust. 4 i 5, art. 138 i 139 aktualnie obowiązującej ustawy o odpadach, mocą których zarządzający składowiskiem odpadów prowadzi jego monitoring w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, a wyniki monitoringu przekazuje tylko i wyłącznie wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, a w przypadku stwierdzenia przez zarządzającego zmian obserwowanych parametrów, zobowiązany jest on powiadomić o tym fakcie właśnie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (gdy badania wskazują na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla środowiska) lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (gdy badania wskazują na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi), a nie organ wydający decyzję na zamknięcie. Na podstawie tych informacji WIOŚ określa w drodze decyzji zakres i harmonogram działań niezbędnych do ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska. W przypadku zmian obserwowanych parametrów wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi ww. decyzje wydaje państwowy wojewódzki inspektor sanitarny. Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że sprawy dotyczące prowadzenia monitoringu składowisk odpadów – niezależnie od fazy, w której znajduje się dane składowisko – leżą w kompetencji wyżej wskazanych organów, a nie marszałka województwa. Brak przepisów prawnych wskazanych wyżej nie powoduje jednak, iż marszałek województwa nie prowadzi nadzoru nad zamkniętym składowiskiem odpadów. Odbywa się to w szczególności poprzez analizę składanych przez zarządzającego składowiskiem zbiorczych rocznych zestawień o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. i analogicznie w art. 75 ust. 1 obowiązującej ustawy o odpadach, przy czym jest to możliwe w okresie istnienia obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów dla składowiska odpadów, a więc do momentu zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko lub do zakończenia

*rekultywacji obiektu w sytuacji stosowania odpadów do tego procesu. W przeciwnym razie na podmiocie zarządzającym składowiskiem nie spoczywa ww. obowiązek sprawozdawczy. Ponadto okresowo gromadzone są również dane niezbędne do sporządzenia przez zarząd województwa sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (aktualnie nie rzadziej niż co 3 lata, wcześniej co 2 lata) oraz aktualizacji tych planów (aktualnie nie rzadziej niż co 6 lat, wcześniej co 4 lata), do czego obligują przepisy art. 36-39 obowiązującej ustawy o odpadach (poprzednio art. 14 ustawy o odpadach z 2001 r.). W świetle powyższego służby Marszałka Województwa Podlaskiego nie przeprowadzały kontroli zamkniętych składowisk odpadów w zakresie prowadzenia rekultywacji i monitoringu, jak również kontroli w zakresie monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa na ludzi i środowisko, a także nie uwzględniały kontroli tych obiektów w planach kontroli tut. Urzędu na lata 2010-2014”.*

(dowód: akta kontroli str.344-347)

Zdaniem NIK, zgodnie z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom. Realizacja zadań nałożonych na gminę w zakresie ochrony środowiska bez wątplenia nie jest możliwa bez wykonywania pewnych funkcji kontrolnych lub nadzorczych. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Stosując wykładnię językową, która polega na ustaleniu znaczenia i zakresu wyrażenia tekstu prawnego ze względu na język, w którym zostały sformułowane, należy kierować się zasadą, iż nawet gdy w interpretowanym tekście brak jest definicji legalnych to interpretowanym zwrotom prawnym nie należy nadawać znaczenia odmiennego od potocznego. Należy bowiem przypisywać interpretowanym zwrotom takie znaczenie, jakie posiadają one w języku potocznym, naturalnym, chyba, że obowiązuje już ustalone specjalne znaczenie na gruncie języka prawnego danego systemu. Z treści art. 379 ust.1 Prawa ochrony środowiska wynika, że ustawodawca posługując się sformułowaniem „sprawują” w sposób jednoznaczny i kategorię nałożył obowiązek sprawowania kontroli na marszałka województwa, starostę oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Na gruncie języka polskiego określenie „sprawują” oznacza, iż na wskazane w artykule organy został nałożony taki, a nie inny obowiązek. Ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem typu: „może sprawować”, „jest uprawniony”, czy „przysługuje mu uprawnienie”, które mogłoby sugerować, iż zamiarem ustawodawcy było nadanie określonym podmiotom jedynie uprawnień, w zakresie określonym ustawą. Stanowisko NIK, iż art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nakłada na marszałka województwa, starostę oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek sprawowania kontroli znajduje również swoje potwierdzenie w komentarzu do ustawy – Prawo ochrony środowiska (wydanie 2, pod redakcją prof. dr. hab. Marka Górskiego, Warszawa 2014, str. 979-980). Zgodnie z ww. komentarzem przepis ust.1 skonstruowany został w kategorii obowiązku, wskazane organy mają obowiązek prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (...) Obowiązek polega na prowadzeniu kontroli, czyli w rozumieniu prawa administracyjnego, badania zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem, który w tym przypadku są prawnie określone wymagania związane z ochroną środowiska oraz dokonania na tej podstawie odpowiedniej oceny (wyciągnięcie wniosków). Należy też podkreślić, że przepisy Prawa ochrony środowiska ustalając obowiązek prowadzenia kontroli wyposażają jednocześnie zobowiązane ww. organy w instrumenty umożliwiające wykonanie tego obowiązku. Natomiast problematykę ewentualnego zastosowania środka władczego oddziaływania regulują przepisy odrębne. Niezależnie od powyższego, w myśl art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 Kpa organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa (zasada praworządności). Powyższe oznacza, że jeśli przepis określa jakieś obowiązki władzy publicznej, to jest ona zobowiązana do ich wykonania (wyrok NSA z dnia 16.04.2008 r. o sygn. akt. II OSK 198/08, Lex nr 470958), zaś realizowanie ustawowych kompetencji przez organy władzy publicznej jest ich obowiązkiem (wyrok NSA z dnia 16.04.2008 r. o sygn. akt. II OSK 140/08, Lex nr 470946).

## Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Marszałka w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk odpadów.

### 3. Realizacja przez Marszałka Województwa Podlaskiego działań w zakresie zapewnienia monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko

Opis stanu faktycznego

Na dzień zakończenia kontroli NIK, w województwie podlaskim nie zamknięto czterech składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa po 31 grudnia 2009 r., Przyczyny ich niezamknięcia zostały omówione w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego. Od 23 stycznia 2013 r. składowiska pozostają we własności Marszałka. (dowód: akta kontroli str.343)

Ustalone nieprawidłowości

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

Marszałek nie przeprowadzał kontroli w zakresie prowadzenia monitoringu wpływu niezamkniętych składowisk, będących w jego własności, niespełniających wymagań prawa na ludzi i środowisko, mimo, że zgodnie z regulacją zawartą w art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym własnością tych organów. Wyjaśnienie zastępcy dyrektora Departamentu oraz stanowisko NIK zostały zaprezentowane w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str.343-347)

## Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Marszałka w zakresie monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, 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 Kontroli<sup>19</sup>, wnosi o:

1. Wprowadzenie stosownych zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu, poprzez przypisanie odpowiedniemu Departamentowi zadań w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa ochrony środowiska.
2. Sprawowanie na terenie województwa kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk.
3. Niezwłoczne podjęcie działań mających na celu zakończenie procesu zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa.

## 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.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

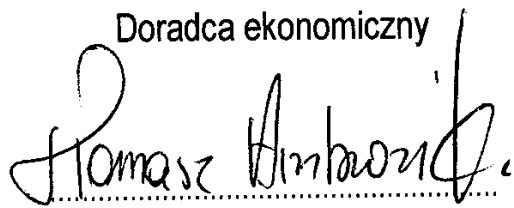
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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.

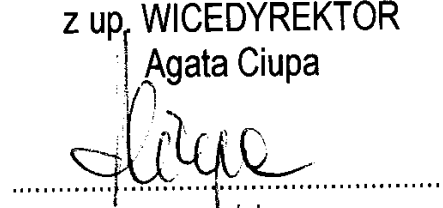
Białystok, dnia 9 lutego 2015 r.

Kontroler  
Tomasz Ambrozik  
Doradca ekonomiczny



.....  
podpis

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



.....  
podpis