



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-033-06/2014
P/14/058



00202115

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/058 – Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Palinowska – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93280 z 8 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Wąsosz, Plac Rzędziana 8, 19-222 Wąsosz, (zwany dalej „Urzędem Gminy”) (dowód: akta kontroli str. 5)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Ołdakowski Wójt Gminy Wąsosz ¹ (dalej: „Wójt Gminy”) (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Wójt Gminy² rzetelnie zrealizował obowiązki w zakresie oceny stanu technicznego składowiska odpadów oraz nałożone decyzją Starosty Grajewskiego z dnia 23 grudnia 2003 r. dotyczące wyposażenia składowiska odpadów w niezbędne urządzenia, służące dobremu funkcjonowaniu składowiska.³

Podejmowane próby zamknięcia składowiska niespełniającego wymagań prawa, po 31 grudnia 2009 r. były nieskuteczne. Do rozpoczęcia kontroli NIK⁴, Wójt Gminy nadal nie posiadał ostatecznej decyzji w sprawie zgody na zamknięcie składowiska odpadów.

W Urzędzie Gminy monitorowano wpływ niezamkniętego składowiska odpadów na ludzi i środowisko, jednakże prowadzony monitoring nie był zgodny z przepisami⁵ rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów⁶.

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 Grajewskiego z 4 lutego 2002 r. Wójt Gminy został zobowiązany do sporządzenia i przedłożenia w terminie do 30 czerwca 2002 r., przeglądu ekologicznego funkcjonującego składowiska odpadów w Wąsoszu. (dowód: akta kontroli str. 6)

¹ Od 13 lipca 1994 r.

² Zarządzającym składowiskiem była Gmina Wąsosz.

³ Kontrolą objęto okres od 1 października 2001 r. do 31 stycznia 2015 r.

⁴ 14 stycznia 2015 r.

⁵ 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.

⁶ Dz. U. z 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. Od 17 maja 2013 r. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. U. z 2013 r., poz. 523). Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie składowisk odpadów”.

Przedłożony w Starostwie Powiatowym w Grajewie (dalej „Starostwo”), przegląd ekologiczny składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w miejscowości Kolonia Komosewo, gmina Wąsosz (dalej „składowisko odpadów”) 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 środowiska⁷. Z przeglądu wynikała konieczność dostosowania funkcjonowania składowiska do przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁸.

(dowód: akta kontroli str. 7-32)

1.1.2. W związku z przedłożonym przeglądem ekologicznym składowiska, Starosta Grajewski, wydał w dniu 23 grudnia 2003 r. decyzję, w której zobowiązał Wójta Gminy do dostosowania w terminie do 31 grudnia 2005 r. składowiska odpadów, do przepisów ustawy o odpadach.

Wójt Gminy terminowo wykonał nałożone na niego obowiązki, które dotyczyły wyposażenia składowiska odpadów, poprzez:

- wykonanie znaków wysokościowych (reperów),
- zainstalowanie tablicy informacyjnej,
- wybudowanie brodzika dezynfekcyjnego,
- zakończenie urządzania pasów zieleni ochronnej wokół składowiska,
- naprawę uszkodzonego ogrodzenia składowiska,
- wybudowanie boksów na surowce wtórne,
- wyposażenia składowiska w wagę samochodową⁹. (dowód: akta kontroli str. 31-33)

Ponadto, w świetle decyzji z dnia 23 grudnia 2003 r. Wójt Gminy został zobowiązany do wyposażenia składowiska odpadów w nie mniej niż trzy piezometry dla każdego poziomu wodonośnego do dnia 3 stycznia 2005 r. oraz inne urządzenia służące do prowadzenia monitoringu zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów¹⁰.

Piezometry wykonano na składowisku odpadów w dniu 24 lipca 2006 r. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Opóźnienie w wykonaniu piezometrów podyktowane było brakiem wykonawcy”.

Starosta Grajewski wyjaśnił, że „Organ na bieżąco był informowany przez zarządzającego składowiskiem o kłopotach w zakresie wykonawstwa piezometrów (...). O powyższych problemach świadczy wniosek Wójta Gminy Wąsosz z dnia 28 czerwca 2006 r. o zmianę terminu ważności decyzji Starosty Grajewskiego z dnia 3 listopada 2005 r., (...) zatwierdzającej projekt prac geologicznych wykonania piezometrów na przedmiotowym składowisku odpadów, z uzasadnieniem braku wykonawcy do realizacji tego zadania. Z uwagi na powyższe oraz fakt, że składowisko odpadów obsługiwało niewielką gminę wiejską, a charakter składowanych tam odpadów nie powodował znaczącego oddziaływania dla środowiska, nie wszczęto postępowania egzekucyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 223-231)

Decyzja Starosty Grajewskiego z dnia 23 grudnia 2003 r. nie nakładała na Wójta Gminy obowiązku wyposażenia składowiska w system odgazowywania oraz drenaż wód

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą – Prawo ochrony środowiska”.

⁸ 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.”

⁹ Na składowisku wykorzystywano starą wagę samochodową, zaś 17 listopada 2009 r. wyposażono składowisko odpadów w nową wagę samochodową.

¹⁰ Dz. U. z 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.

odciekowych. Starosta Grajewski wyjaśnił, że „Odstępstwo od nałożenia obowiązku wyposażenia składowiska odpadów w system drenażu wód odciekowych oraz ujęcia gazu składowiskowego w fazie eksploatacji obiektu wynikało z oceny, iż ich spełnienie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów, niewspółmiernych do korzyści dla środowiska na tak krótki okres(...)”. (dowód: akta kontroli str. 31-33, 223-236)

1.1.3. Do 27 czerwca 2012 r. Wójt Gminy nie podejmował działań w celu zamknięcia składowiska odpadów niespełniającego wymagań prawnych. Dysponował decyzjami administracyjnymi regulującymi sposób gospodarowania odpadami na składowisku odpadów, co szerzej opisano w części 1.1.4. Wystąpienia.

Wójt Gminy wskazał, że „(...) w listopadzie 2009 r. (...) ubiegaliśmy się o przedłużenie okresu załatwiania formalności i oczekiwaliśmy na otrzymanie decyzji ze Starostwa Powiatowego w Grajewie w sprawie możliwości składowania odpadów do 31 grudnia 2012 r.”. (dowód: akta kontroli str. 85-89, 98-144, 223-226)

Wójt Gminy w dniu 27 czerwca 2012 r. wystąpił do Starosty Grajewskiego z wnioskiem o wydanie zgody na zamknięcie i rekultywację składowiska¹¹. Złożony wniosek zawierał:

- datę zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko,
- określenie technicznego sposobu zamknięcia składowiska odpadów,
- harmonogram działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 34-68)

Pismem z 29 czerwca 2012 r. Starosta Grajewski wezwał Wójta Gminy do uzupełnienia wniosku w zakresie: uszczegółowienia terminów realizacji prac rekultywacyjnych, rozwiązań ujęcia wód odciekowych i gazu składowiskowego, nachylenia skarp i monitoringu składowiska. W złożonym w dniu 16 lipca 2012 r. piśmie dotyczącym uzupełnienia wniosku Wójt Gminy ponownie nie ujął monitoringu składowiska w zakresie: osiadania składowiska, emisji gazu składowiskowego i wód odciekowych. (dowód: akta kontroli str.69-72)

Starosta Grajewski pismem z 24 lipca 2012 r. ponownie wezwał do uzupełnienia wniosku o monitoring składowiska w zakresie: osiadania składowiska, emisji gazu składowiskowego i wód odciekowych. Następnie Wójt Gminy wniósł w dniu 30 lipca 2012 r. o zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji o zgodzie na zamknięcie i rekultywację składowiska odpadów, w związku z wystąpieniem do Ministerstwa Środowiska o zajęcie stanowiska w sprawie odstąpienia od monitorowania gazu składowiskowego i odcieków wód gruntowych. Starosta Grajewski postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2012 r. zawiesił na wniosek Wójta Gminy postępowanie w sprawie zgody na zamknięcie i rekultywację składowiska odpadów, z uwagi na wystąpienie przez Wójta do Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str.72-77)

Starosta Grajewski, zgodnie z art. 249 obowiązującej ustawy o odpadach z 2012 r. przekazał w dniu 12 marca 2013 r. akta wszczętej i niezakończonych sprawy, dotyczącej zgody na zamknięcie składowiska odpadów dla Marszałka Województwa Podlaskiego¹² (dalej „Marszałek Województwa”). W dniu 26 kwietnia 2013 r. Wójt Gminy wystąpił z wnioskiem do Marszałka Województwa o wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji o zamknięciu składowiska odpadów. W dniu 7 maja 2013 r. Marszałek Województwa wydał postanowienie o podjęciu zawieszonych postępowania administracyjnego, a 8 maja 2013 r. wydał decyzję o umorzeniu prowadzonego postępowania¹³. Wójt Gminy nie występował po tym okresie z wnioskiem o wydanie decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów.

¹¹ Pismem z dnia 20 marca 2012 r. Podlaski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku Delegatura w Łomży (zwany dalej „WIOS”) wezwał Wójta Gminy do podjęcia działań w celu zamknięcia składowiska odpadów, poprzez złożenie w Starostwie Powiatowym w Grajewie wniosku o zgodę na zamknięcie składowiska odpadów.

¹² Zgodnie z art. 146 ust. 2 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. organem właściwym w przedmiotowej sprawie był Marszałek Województwa Podlaskiego.

¹³ W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie ze stanowiskiem Ministra Środowiska przedstawionym w piśmie z dnia 23 stycznia 2013 r. sprawy wszczęte na podstawie przepisów ustawy o odpadach, która utraciła moc z dniem 23 stycznia 2013 r. i niezakończone przed wejściem w życie nowej ustawy o odpadach podlegają umorzeniu.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „Nie występowaaliśmy ponownie z wnioskiem do Marszałka Województwa Podlaskiego o zgodę na zamknięcie składowiska odpadów w związku z tym, że czekaliśmy na zajęcie stanowiska przez Ministra Środowiska w sprawie konieczności montażu instalacji do odgazowywania i ujmowania odcieków na składowisku odpadów. W związku z uzyskiwaną w rozmowie telefonicznej informacją z Ministerstwa, że należy oczekiwać na odpowiedź nie podejmowaliśmy działań w tym zakresie”.

Ponadto wskazał, że „Nie występowaaliśmy ponownie z wnioskami o zajęcie stanowiska w sprawie montażu instalacji do odgazowywania i ujmowania odcieków, (...) natomiast kilkakrotnie kontaktowałem się telefonicznie z pracownikiem Ministerstwa Środowiska w tej sprawie. Za każdym razem informowano mnie, że należy cierpliwie oczekiwać na odpowiedź”. (dowód: akta kontroli str. 151-155, 232-233)

W listopadzie 2014 r. opracowano projekt rekultywacji składowiska odpadów, w którym uwzględniono wykonanie jednej studni odgazowującej oraz monitoring gazu składowiskowego.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „Wykonaniem nowego projektu rekultywacji zajęła się ponownie ta sama osoba. Nie zlecaliśmy wykonania projektu na piśmie. Ustnie poprosiliśmy w listopadzie 2014 r. o zmianę projektu wykonanego w 2012 r. w zakresie odgazowywania i nie ponosiliśmy kosztów z tym związanych. Podjęliśmy działania z tego względu, że nie mogliśmy doczekać się odpowiedzi z Ministerstwa Środowiska mimo telefonicznego kontaktu z tamtejszym pracownikiem. Chcieliśmy mieć gotową dokumentację, żeby w razie możliwości jak najszybciej przystąpić do rekultywacji składowiska odpadów. Mieliśmy również informację, że trwają prace nad nowelizacją ustawy, które ponownie umożliwią zajęcie się składowiskami odpadów gminom”. (dowód: akta kontroli str. 158-187, 232-233)

1.1.4. Gmina Wąsosz kontynuowała eksploatację składowiska odpadów po 31 grudnia 2009 r. W okresie od 1 stycznia 2010 r. – 30 czerwca 2012 r. eksploatowano składowisko na podstawie zezwolenia wydanego w dniu 17 listopada 2009 r. przez Starostę Grajewskiego na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów. Zezwolenie było wydane na czas określony, tj. do dnia 31 grudnia 2012 r.

Starosta Grajewski wyjaśnił, że „Mimo faktu, że składowisko odpadów (...) nie spełniało wszystkich wymagań prawa, uznano, że jego eksploatacja do końca 2012 roku nie spowoduje potencjalnego zagrożenia dla środowiska z uwagi na charakter i ilość składowanych odpadów”. (dowód: akta kontroli str. 88-89, 223-226)

Sposób gospodarowania odpadami na składowisku regulowały instrukcje eksploatacji składowiska odpadów¹⁴ zatwierdzone kolejnymi decyzjami Starosty Grajewskiego. I tak:

- instrukcja eksploatacji składowiska odpadów, zatwierdzona decyzją z dnia 22 kwietnia 2003 r., zmieniona następnie decyzją z dnia 6 września 2006 r. obowiązywała do 10 czerwca 2010 r.,
- instrukcja eksploatacji składowiska odpadów, zatwierdzona decyzją z dnia 11 czerwca 2010 r., obowiązywała do 30 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 85-87, 98-144)

Na składowisku po 31 grudnia 2009 r. zdeponowano następującą ilość odpadów:

- w 2010 r. 265 [Mg] niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych,
- w 2011 r. 235 [Mg] niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych,
- do 30 czerwca 2012 r. 131 [Mg] niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych. (dowód: akta kontroli str. 188-191)

Niesegregowane odpady komunalne, odebrane z terenu Gminy Wąsosz w okresie od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. były przekazywane do instalacji w Czartorii. Ilość odebranych odpadów wynosiła kolejno 99,1 [Mg], 151 [Mg], 165,35 [Mg].

(dowód: akta kontroli str. 188-195)

¹⁴ W instrukcjach eksploatacji składowiska odpadów nie wskazywano końcowych terminów obowiązywania.

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

1.2.1. Wójt Gminy nie podejmował działań w celu pozyskania środków zewnętrznych (dotacji, pożyczek lub kredytów z instytucji finansowych, w tym krajowych funduszy ekologicznych) oraz nie aplikował o pozyskanie środków z funduszy unijnych dla przeprowadzenia procesu zamknięcia i rekultywacji składowiska. W wyjaśnieniu Wójt Gminy podał, że „*Nie były podejmowane starania w celu pozyskania środków zewnętrznych oraz środków z funduszy unijnych, a także nie wnioskowano o udzielenie dotacji, pożyczek i kredytów (...) ze względu na brak decyzji o zamknięciu składowiska.*”

(dowód: akta kontroli str. 227-231)

1.2.1.1. Odbiorem odpadów od mieszkańców Gminy Wąsosz, do 30 czerwca 2012 r. zajmował się Urząd Gminy. Nie ustalano opłat z tytułu składowania odpadów na składowisku odpadów, co opisano w dalszej części Wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 227-231)

1.3. Działania podejmowane przez Wójta Gminy w celu utworzenia po dniu 23 stycznia 2013 r. podmiotu niebędącego jednostką sektora finansów publicznych w celu prowadzenia składowiska odpadów lub powierzenia wykonywania praw i obowiązków zarządzającego składowiskiem odpadów 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 na dzień 14 stycznia 2015 r.¹⁵ zarządzającym składowiskiem odpadów była Gmina Wąsosz¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 227-231)

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

1.4.1. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (14 stycznia 2015 r.), Wójt Gminy nie dysponował ostateczną decyzją w sprawie zamknięcia składowiska odpadów. Decyzją z dnia 30 marca 2012 r., Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wstrzymał z dniem 30 czerwca 2012 r. użytkowanie składowiska odpadów¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 145-150)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przegląd ekologiczny został przedłożony w Starostwie w dniu 23 lipca 2002 r., tj. z 23 - dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁸.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „*Przegląd ekologiczny składowiska był złożony Staroście Grajewskiemu z 23 dniowym przekroczeniem wskazanego terminu, w związku z przedłużeniem prac geologa związanych z opracowaniem tego przeglądu*”.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 221-225)

2. Wójt Gminy nie występował do Starosty Grajewskiego o ustanowienie zabezpieczenia roszczeń związanych z funkcjonowaniem składowiska odpadów. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o odpadach zarządzający składowiskiem odpadów, który w pozwoleniu na budowę nie ma określonej wysokości i formy zabezpieczenia

¹⁵ Rozpoczęcie kontroli NIK.

¹⁶ W dniu 22 stycznia 2015 r. opublikowana została ustawa zmieniająca ustawę o odpadach m.in. w zakresie umożliwiającym zarządzanie składowiskiem jednostce sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 122).

¹⁷ Decyzja była wydana po przeprowadzonej w dniu 29 marca 2012 r. rozprawie administracyjnej w sprawie terminu wstrzymania użytkowania składowiska odpadów.

¹⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm. Ustawa zwana dalej „uwPOŚ”.

roszczeń, obowiązany jest do wystąpienia w terminie do 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę w tym zakresie.

Wójt Gminy wskazał, że *„Nie występowaliśmy do Starosty Grajewskiego z wnioskiem o ustanowienie zabezpieczenia roszczeń, gdyż nie mieliśmy takiej wiedzy”*.

Starosta Grajewski wskazał, że *„Starostwo Powiatowe w Grajewie pismem z dnia 31 marca 2010 r. (...) poinformowało zarządzającego (...) o obowiązku dostosowania orzeczeń administracyjnych do wymagań ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁹. Obowiązek zmiany pozwolenia na budowę w zakresie wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń spoczywał na zarządzającym (...), który nie wystąpił z wnioskiem w tej sprawie”*.

Na dzień rozpoczęcia kontroli²⁰ Urząd Gminy nie miał ustanowionego zabezpieczenia roszczeń dla istniejącego składowiska odpadów. (dowód: akta kontroli str. 227-231)

3. Wójt Gminy, w latach 2002 – 2012 (do 30 czerwca 2012 r.), 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 odpadach. Zgodnie z wymienionym przepisem cena za przyjęcie odpadów do składowania powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów. Na składowisko w tym okresie przyjęto 2.702 [Mg] odpadów.

W wyjaśnieniu Wójt Gminy podał, że *„Od początku funkcjonowania składowiska odpadów organy wykonawcze i stanowiące Gminy Wąsosz nie podejmowały działań w kierunku odpłatności za składowanie odpadów. Kierowano się zasadą, że lepiej nie mieć dochodów, niż ponosić wydatki na sprzątanie odpadów wyrzucanych po drogach i lasach. Zgodnie z Gminnym Programem Gospodarki Odpadami odpady winny trafiać do rozstawionych we wsiach kontenerów, a stamtąd do składowiska odpadów. Rada Gminy zabezpieczała środki na transport odpadów”*.

(dowód: akta kontroli str. 222, 227-231)

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.²¹

Wójt Gminy wyjaśnił, że *„Nie podjęto działań w celu dostosowania statusu zarządzającego składowiskiem odpadów do wymagań art. 136 ustawy o odpadach, ze względu na duże koszty utworzenia podmiotu w celu prowadzenia gminnego składowiska odpadów, a powierzenie wykonywania praw i obowiązków zarządzającego gminnym wysypiskiem innym jednostkom również wiąże się z kosztami. Czekamy na nowelizację ustawy, która pozwoli na rozpoczęcie prac”*.

(dowód: akta kontroli str. 227-231)

Ocena cząstkowa

Wójt Gminy rzetelnie zrealizował obowiązki w zakresie oceny stanu technicznego składowiska odpadów oraz nałożone decyzją Starosty Grajewskiego z dnia 23 grudnia 2003 r. dotyczące niezbędnego wyposażenia składowiska w niezbędne urządzenia służące dobremu funkcjonowaniu. Podejmowane próby zamknięcia składowiska niespełniającego wymagań prawa, po 31 grudnia 2009 r. były nieskuteczne. Do rozpoczęcia kontroli NIK²² Wójt Gminy nie posiadał ostatecznej decyzji w sprawie zamknięcia składowiska.

¹⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145. Ustawa zwana dalej „ustawą o zmianie ustawy o odpadach”.

²⁰ 14 stycznia 2015 r.

²¹ Patrz przypis nr 16.

²² 14 stycznia 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

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

2.1. Monitorowanie wpływu niezamkniętego składowiska odpadów na środowisko

2.1.1. Wójt Gminy monitorował wpływ niezamkniętego składowiska odpadów niespełniającego wymagań na ludzi i środowisko. 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 wód w latach 2010 – 2011, 2014,
- comiesięcznym badaniu wielkości opadu atmosferycznego z pomiarów prowadzonych na składowisku odpadów,
- kontroli osiadania powierzchni składowiska odpadów w latach 2010, 2012 - 2014.

(dowód: akta kontroli str. 207-216)

2.1.2. 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 odpadów, prowadzenie badań parametrów wskaźnikowych i substancji dla wód podziemnych powierzono laboratorium badawczym posiadającym wdrożony system jakości w rozumieniu przepisów o normalizacji, tj. zgodny z PN-EN ISO 9001:2009.

(dowód: akta kontroli str. 201-206)

2.2. Terminowość przekazywania WIOŚ uzyskanych wyników monitoringu składowiska odpadów

W latach 2010 – 2014 Wójt Gminy nie przekazywał do WIOŚ sprawozdań z monitoringu składowiska odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 227-231)

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

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 10 grudnia 2014 r. (data ostatniego poboru próbek wód odciekowych na składowisku odpadów) 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. 207-216)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Badania monitoringowe składowiska odpadów dotyczące poziomu i składu wód podziemnych w latach 2012 – 2013 były wykonywane z częstotliwością mniejszą niż co 3 miesiące. W roku 2012 ostatnie badanie monitoringowe było wykonane w dniu 30 lipca 2012 r., zaś następne 28 czerwca 2013 r.²³

Zgodnie z załącznikiem do obowiązującego do 16 maja 2013 r. rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk odpadów „Zakres parametrów wskaźnikowych oraz minimalna częstotliwość badań wód powierzchniowych, odciekowych, podziemnych oraz gazu składowiskowego w poszczególnych fazach eksploatacji składowiska odpadów”, zaś od 17 maja 2013 r. załącznikiem nr 3 o tym samym tytule, rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów pomiary poziomu i składu wód podziemnych w fazie eksploatacji powinny być wykonywane co 3 miesiące.

Wójt Gminy wskazał, że „Badania parametrów wskaźnikowych wód podziemnych oraz poziomu tych wód były wykonywane (...) z częstotliwością mniejszą niż 3 miesiące, gdyż pracownik prowadzący te sprawy błędnie zinterpretował przepisy”.

(dowód: akta kontroli str. 207-216, 227-231)

²³ Według dat poboru próbek przez Laboratorium Badawcze.

2. Do oceny wielkości opadu atmosferycznego wykorzystywano miesięczne sumy opadów atmosferycznych, mimo że zgodnie z przepisami § 6 ust. 1 obowiązującego do 16 maja 2013 r. rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk odpadów, zaś od 17 maja 2013 r. § 24 ust. 1 rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów, badanie wielkości opadu atmosferycznego odbywa się raz dziennie w fazie eksploatacji i fazie poeksploatacyjnej.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *„Nie posiadaliśmy wiedzy, że trzeba wykonywać dzienny pomiar opadów atmosferycznych zakładaliśmy, że wystarczy pomiar miesięczny”*.

(dowód: akta kontroli str. 216, 227-231)

3. W 2011 r. nie wykonano badania przebiegu osiadania składowiska odpadów, co było niezgodne z przepisem § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk, zgodnie z którym przynajmniej raz w roku w fazie eksploatacji i w fazie poeksploatacyjnej powinien być badany przebieg osiadania składowiska odpadów.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *„(...) w 2011 r. zaniechano monitoringu osiadania składowiska odpadów w związku z tym, iż wcześniej systematycznie prowadzony monitoring wskazywał minimalne osiadanie powierzchni składowiska odpadów, ze względu na niewielkie ilości składowanych odpadów”*. (dowód: akta kontroli str. 216, 227-231)

4. Wójt Gminy nie przekazywał do WIOŚ sprawozdań z monitoringu składowiska odpadów za lata 2010 – 2014, co było niezgodne z art. 59 ust. 7 ustawy o odpadach, a od 23 stycznia 2013 r. art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *„Wyniki monitoringu były przekazywane do WIOŚ w Łomży w sposób następujący: badania trzech piezometrów były wykonywane przez Laboratorium Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Łomży i bezpośrednio przekazywane dla WIOŚ w Łomży gdyż tak zostało ustalone ze względu na fakt, że te instytucje mieszczą się w tym samym budynku, wyniki badań osiadania wysypiska i wyniki pomiarów opadów atmosferycznych były przekazywane podczas kontroli inspektorowi WIOŚ”*.

Zgodnie z art. 59 ust. 7 ustawy o odpadach, a od 23 stycznia 2013 r. art. 124 ust. 4 i 5 ustawy o odpadach z 2012 r. zarządzający składowiskiem jest zobowiązany monitorować składowisko odpadów przed rozpoczęciem, w trakcie i po zakończeniu eksploatacji składowiska oraz corocznie przysyłać uzyskane wyniki wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do końca pierwszego kwartału, po zakończeniu roku kalendarzowego, którego te wyniki dotyczyły. Prowadzony w Urzędzie Gminy monitoring składowiska odpadów, poza badaniem poziomu i parametrów wskaźnikowych wód podziemnych (z piezometrów) obejmował również badanie wielkości opadu atmosferycznego i kontrolę osiadania powierzchni składowiska odpadów. Przyjmując wyjaśnienia Pana Wójta dotyczące przekazywania wyników badań z piezometrów do WIOŚ, NIK zauważa, że były to jedne z trzech wykonywanych przez Urząd badań w zakresie monitoringu składowiska odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 227-231)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Wójt Gminy podejmował działania w zakresie monitorowania wpływu niezamkniętego składowiska odpadów na ludzi i środowisko. Prowadzony monitoring był jednak niezgodny, z przepisami obowiązującego do 16 maja 2013 r. rozporządzenia w sprawie monitoringu składowisk, zaś od 17 maja 2013 r. rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Niezwłoczne podjęcie skutecznych działań w celu zamknięcia składowiska odpadów.
2. Prowadzenie monitoringu składowiska odpadów zgodnie z wymaganiami wskazanymi w rozporządzeniu w sprawie składowisk odpadów.
3. Przekazywanie sprawozdań z monitoringu składowiska odpadów Podlaskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska do końca pierwszego kwartału roku następnego po zakończeniu roku kalendarzowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 6 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

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

