



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy

LBY – 4101-022-04/2014
P/14/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszcy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@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 Bydgoszczy
Kontroler	Artur Gackowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92965 z dnia 14 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Gminny Zakład Komunalny w Osiu, ul. Dworcowa 6, 86-150 Osie (zwany dalej „GZK” lub „Zakład”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kuzimski, Kierownik GZK.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niedostosowanie do 31 grudnia 2005 r.² składowiska odpadów w miejscowości Wierzchy, zarządzanego przez Zakład, do odpowiednich wymogów prawnych³ (brak zamontowania wagi samochodowej i niewybudowanie instalacji odgazowującej). Negatywnie Izba oceniła także opóźnienia w podjęciu działań mających na celu zamknięcie składowiska, które powinno zostać zamknięte do 31 grudnia 2009 r.⁴ Zakład nie podjął ponadto działań mających na celu uwzględnienie w cenie przyjęcia odpadów: kosztów zamknięcia, rekultywacji i prowadzenia monitoringu składowiska, co było niezgodne z art. 61 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁵. Prowadzono wprawdzie monitoring niezamkniętego składowiska, jednak w niepełnym zakresie i z naruszeniem obowiązujących przepisów dotyczących jego prowadzenia.

NIK pozytywnie oceniła natomiast wykonanie postanowień decyzji w sprawie zamknięcia składowiska w odniesieniu do początkowego etapu technicznego sposobu jego zamknięcia. Nie stwierdzono uchybień co do terminowości i rzetelności sporządzania rocznych sprawozdań przedkładanych Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Pozytywnie oceniono posiadanie przez GZK polis ubezpieczeniowych zabezpieczających roszczenia związane z funkcjonowaniem składowiska, w tym z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku.

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

² Obowiązek wynikający z decyzji Starosty Świeckiego z 31 grudnia 2003 r. – OŚ-7634/P/36/7/03, dalej „decyzja Starosty z dnia 31 grudnia 2003 r.”

³ §§ 9 i 13 rozporządzenia Ministra Środowiska z 24 marca 2003 w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz. U. Nr 61, poz. 549 ze zm.), dalej: „rozporządzenie z dnia 24 marca 2003 r.”

⁴ Obowiązek zamknięcia wynikający z art. 33 ust. 1-4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm., dalej: „ustawa wprowadzająca POŚ”.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm., dalej: „ustawa o odpadach z 2001 r.”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez zarządzającego składowiskiem niespełniającym wymagań prawa działań w celu jego zamknięcia.

Opis stanu faktycznego

1. Z dniem 1 stycznia 2004 r., na podstawie uchwały Rady Gminy Osie z 11 grudnia 2003 r.⁶, powołano GZK, który został zobowiązany m.in. do utrzymania czystości i porządku, w tym prowadzenia gminnego składowiska odpadów w miejscowości Wierzchy.

Przeгляд ekologiczny składowiska, wymagany przez art. 33 ustawy wprowadzającej POŚ, opracowała i przedłożyła Staroście Świeckiemu⁷ gmina Osie, zarządzająca składowiskiem w 2002 r. Przeгляд został opracowany w lipcu 2002 r. i przekazany Staroście po ustawowym terminie (30 czerwca 2002 r.).

(dowód: akta kontroli str. 5-23, 37-39)

Wójt gminy Osie podał, że zlecono wykonanie przeglądu ekologicznego (w oparciu o art. 238 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸), a opóźnienie w przekazaniu wynikało z oczekiwania na ukazanie się rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk.

(dowód: akta kontroli str. 141-142)

Decyzją z dnia 31 grudnia 2003 r. Starosta zobowiązał Gminę Osie – właściciela składowiska odpadów w m. Wierzchy – do dostosowania w terminie do 31 grudnia 2005 r. wyposażenia i funkcjonowania tego składowiska do odpowiednich wymogów określonych w rozporządzeniu z dnia 24 marca 2003 r. W związku z powołaniem GZK, obowiązek dostosowania składowiska spoczął na Zakładzie.

(dowód: akta kontroli str. 5-23, 24-25, 40-47, 49-67, 124-133)

GZK posiadał decyzję Starosty z 4 maja 2006 r. zatwierdzającą Program gospodarki odpadami niebezpiecznymi. Na jej podstawie Zakład mógł prowadzić działalność w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów innych niż niebezpieczne. Ważność tej decyzji ustalono do dnia 4 maja 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 173-177)

Z dniem 1 czerwca 2010 r. zaprzestano przyjmować odpady na składowisko. W maju 2010 r. na składowisko przyjęto 4,1 tony niesegregowanych odpadów komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 72, 78)

W dniu 15 kwietnia 2013 r. Marszałek wszczął postępowanie w sprawie zamknięcia składowiska i – w wyniku przeprowadzonych czynności – w dniu 31 maja 2013 r., na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹, wydał decyzję zezwalającą na zamknięcie składowiska¹⁰. W trakcie trwania postępowania Marszałek zwrócił się do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy¹¹ o przeprowadzenie kontroli, która potwierdziła m.in. fakt

⁶ Uchwała nr X/52/03 Rady Gminy Osie z 11 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego.

⁷ Dalej: „Starosta”.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej: „POŚ”.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., dalej: „ustawa o odpadach z 2012 r.”

¹⁰ Poprzednie postępowanie Marszałka, wszczęte w dniu 17 października 2012 r., na skutek zmiany przepisów zostało umorzone w dniu 25 marca 2013 r.

¹¹ Dalej: „WIOŚ”.

zaprzestania unieszkodliwiania odpadów oraz stwierdziła, że teren składowiska zniwelowano i przykryto warstwą izolacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 68, 69-70, 71, 72-76)

W GZK nie podjęto działań mających na celu oszacowanie kosztów związanych z zamknięciem składowiska, w tym m.in. kosztów wykonania koniecznej dokumentacji oraz przeprowadzenia rekultywacji i monitoringu poeksploatacyjnego.

Zakład nie dysponował środkami finansowymi przeznaczonymi na zamknięcie składowiska i nie podejmował działań w celu pozyskania środków zewnętrznych na ten cel. Jak podał Kierownik GZK *„spowodowane to było brakiem decyzji o zamknięciu składowiska oraz ustaleniami z Wójtem gminy Osie, zgodnie z którymi pozyskiwaniem środków zewnętrznych miała zająć się gmina Osie”*.

(dowód: akta kontroli str. 136-138, 172)

Od listopada 2010 r. do dnia zakończenia kontroli (8 styczeń 2015 r.) GZK posiadał polisy ubezpieczeniowe zabezpieczające roszczenia związane z funkcjonowaniem składowiska, w tym z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku, o których mowa w art. 35 ustawy o odpadach z 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 109-119, 189)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. GZK nie dostosował składowiska do przepisów § 9 i 13 rozporządzenia z dnia 24 marca 2003 r, tj. wyposażenia składowiska w wagę samochodową oraz wybudowania instalacji odgazowującej. Tym samym nie zrealizowano również obowiązków w zakresie dostosowania składowiska (do dnia 31 grudnia 2005 r.), wynikających z decyzji Starosty z dnia 31 grudnia 2003 r.

2. Wniosek o zamknięcie składowiska został złożony z opóźnieniem. Zakład wniosek złożył dopiero 24 października 2012 r., tj. po prawie trzech latach od granicznego terminu zamknięcia składowisk niespełniających wymagań prawnych (31 grudnia 2009 r.)

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 40-47, 49-67, 124-133)

Kierownik GZK wyjaśnił, że składowisko – pomimo niewykonania niezbędnego dostosowania – mogło funkcjonować do końca 2009 r., a Gmina Osie posiadając jedno dostosowane składowisko nie chciała ponosić dodatkowych kosztów na dostosowanie kolejnego. Opóźnienie w złożeniu wniosku wynikało z konieczności poniesienia dodatkowych kosztów związanych z opracowaniem dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 136-138, 141-142)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dostosowanie składowiska było obowiązkiem wynikającym zarówno z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jak i z decyzji Starosty. W związku z tym funkcjonujące składowisko powinno zostać dostosowane do odpowiednich wymogów w terminie określonym w decyzji Starosty, tj. do dnia 31 grudnia 2005 r.

3. Nie podejmowano działań w celu uwzględnienia kosztów zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska, w cenie za przyjęcie odpadów.

Zgodnie z art. 61 ustawy o odpadach z 2001 r. cena za przyjęcie odpadów na składowiska powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów.

Stawka za przyjęcie odpadów w gminie nie uwzględniała tych elementów co stanowiło to naruszenie ww. art. 61 ustawy o odpadach z 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 145-157)

Kierownik GZK wyjaśnił, że nie podejmowano działań w celu uwzględnienia powyższych kosztów w cenie za przyjęcie odpadów z tego względu, że Wójt Gminy chciał pozyskać środki zewnętrzne na finansowanie kosztów zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów (od Marszałka lub Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Toruniu).

(dowód: akta kontroli str. 121-123, 144, 158, 172)

Skutkiem braku działań ze strony GZK był brak środków finansowych umożliwiających, chociaż w niewielkim stopniu, dofinansowanie procesu rekultywacji i monitoringu składowiska z pozyskanych wpływów za przyjęcie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 40, 70, 72-85, 109-120, 124-133)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja przez zarządzającego zamkniętym składowiskiem działań w zakresie prowadzenia rekultywacji i monitoringu tego obiektu.

Opis stanu faktycznego

Marszałek decyzją z 31 maja 2013 r. udzielił zgody na zamknięcie składowiska. Zgodnie z art. 123 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach z 2012 r. pozostawało ono nadal w fazie eksploatacyjnej (do zakończenia rekultywacji). Od momentu zamknięcia składowiska GZK prowadził jego monitoring na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów¹². Decyzja w sprawie zamknięcia składowiska w pkt. 3 określała techniczny sposób zamknięcia, sposób rekultywacji składowiska oraz harmonogram prac związanych z zamknięciem i rekultywacją. Zgodnie z nim techniczne i biologiczne zamknięcie miało nastąpić w latach 2014-2017.

Oględziny składowiska przeprowadzone w toku kontroli NIK wykazały, że teren, gdzie były składowane odpady, został zniwelowany i przykryty warstwą izolacyjną. Na całej jej powierzchni rosła mocna, gęsta i wysoka trawa, co wskazywało, że techniczny sposób zamknięcia składowiska był zgodny z postanowieniami decyzji o zamknięciu

(dowód: akta kontroli str. 72-76, 170)

Decyzją z 23 września 2013 r.¹³, na podstawie wniosku GZK z 29 maja 2013 r.¹⁴, Marszałek zatwierdził instrukcję prowadzenia składowiska w m. Wierzchy. Była ona ukierunkowana na zamknięcie i rekultywację składowiska, zawierała m.in. wykaz odpadów możliwych do zastosowania do budowy okrywy rekultywacyjnej (biologicznej), sposób technicznego zamknięcia składowiska i kierunek rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 109-119, 167-169)

GZK zapewnił prowadzenie badań parametrów wskaźnikowych i substancji do badań monitoringowych przez laboratoria badawcze posiadające wdrożony system jakości. Badania wykonywały trzy podmioty. Wszystkie podmioty posiadały

¹² Dz. U. z 2013 r. .poz. 523, dalej: „rozporządzenie o składowiskach”.

¹³ ŚG-I.7241.31.2013/MB.

¹⁴ RB.II.7066.1.2013.

akredytację Polskiego Centrum Akredytacji, z tym że badanie gazu składowiskowego za okres styczeń-październik 2014 r. wykonano metodą nieakredytowaną. Kierownik GZK wyjaśnił, że spółka, która wykonywała badanie w 2014 r., wystąpiła z wnioskiem o akredytację badania biogazu, na dzień kontroli NIK wciąż oczekiwała na stosowne dokumenty i proces akredytacji zostanie zakończony w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 159-166, 167-169)

Zgodnie z art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r., zarządzający składowiskiem zobowiązany jest m.in. corocznie przysyłać uzyskane wyniki wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do końca pierwszego kwartału po zakończeniu roku kalendarzowego, którego te wyniki dotyczyły. GZK przesłał badania za kontrolowane lata w ustawowym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 139-140)

W kontrolowanym okresie nie stwierdzono istotnych zmian obserwowanych parametrów. W związku tym GZK nie miał obowiązku powiadamiania WIOŚ w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 139-140)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu przepisów rozporządzenia o składowiskach w zakresie prowadzenia monitoringu. Polegała ona na braku przeprowadzenia badań wielkości opadu atmosferycznego (zarówno w 2013, jak i 2014 r.). Ponadto badanie objętości wód odciekowych, które powinno być przeprowadzane raz w miesiącu, w 2013 r. wykonano tylko jeden raz w II półroczu, a w 2014 r. w ogóle nie wykonano tego badania¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 167-169)

Jak podał Kierownik GZK, „*wykonywanie badań na składowisku w Wierzchach w sposób określony w rozporządzeniu są bardzo utrudnione. Wszystkie elementy metalowe jak deszczomierz czy wskaźnik wód odciekowych są rozkradane lub niszczone. Badanie wielkości opadu atmosferycznego wykonywaliśmy w oparciu o wynik średniorocznych opadów ze stacji meteorologicznej. Pomiar objętości wód odciekowych był prowadzony przez zarządzającego w ten sposób, że raz na sześć miesięcy robiłem zestawienie wg wywozu beczkowozów z składowiska. Dawało to nam pewną wiedzę w sprawie ilości wywiezionych odcieków*”.

(dowód: akta kontroli str. 159-166)

NIK uznaje powyższe działanie za niewypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa i zwraca uwagę, że ustawodawca nie przewidział żadnych odstępstw od realizacji tych zadań.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

¹⁵ Prawidłowy zakres parametrów wskaźnikowych oraz minimalną częstotliwość badań parametrów wskaźnikowych w poszczególnych fazach eksploatacji składowiska odpadów określono w załączniku nr 3 do rozporządzenia o składowiskach.

3. Realizacja przez zarządzającego składowiskiem działań podejmowanych w celu monitorowania wpływu niezamkniętego składowiska, niespełniającego wymagań prawa, na ludzi i środowisko.

Opis stanu faktycznego

Zbiornicze sprawozdania wyników monitoringu składowiska za lata 2010-2012 GZK przekazywał do WIOŚ, z zachowaniem terminów określonych w art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 77-103, 139-140)

Ustalone nieprawidłowości

Zakres parametrów wskaźnikowych oraz minimalną częstotliwość badań parametrów wskaźnikowych w poszczególnych fazach eksploatacji składowiska odpadów przedstawiono w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów¹⁶. Monitoring w okresie 2010-2013 (do maja) prowadzony był z naruszeniem wymogów określonych w ww. rozporządzeniu, w szczególności z naruszeniem § 6 ust. 1 oraz § 8 ust. 1, a także załącznika do rozporządzenia. Dotyczyło to braku przeprowadzenia badań lub prowadzenia ich z częstotliwością inną niż wymagana załącznikiem do rozporządzenia. W 2010 i 2011 r. nie wykonano badań wielkości opadu atmosferycznego, emisji i składu gazu składowiskowego oraz kontroli struktury i składu masy składowiska odpadów i kontroli osiadania powierzchni składowiska. Z kolei badania objętości wód odciekowych wykonano odpowiednio sześć i trzy razy w roku, zamiast co miesiąc. Badanie składu wód odciekowych i podziemnych oraz pomiar poziomu wód podziemnych wykonano tylko raz w roku, zamiast co kwartał. W 2012 r. nie wykonano w ogóle badań wielkości opadu atmosferycznego. Objętość wód odciekowych była badana raz w roku, zamiast co miesiąc, skład wód odciekowych i podziemnych – dwa razy w roku, zamiast co kwartał, emisja i skład gazu składowiskowego – cztery razy w roku, zamiast co miesiąc, a poziom wód podziemnych – dwa w roku, zamiast co kwartał. W okresie styczeń-maj 2013 r. nie wykonano badań wielkości opadu atmosferycznego, a badania objętości wód odciekowych wykonano raz w roku, zamiast co miesiąc.

(dowód: akta kontroli str. 167-169)

Kierownik GZK wyjaśnił, iż „nieprawidłowości w monitoringu składowiska wzięły się z powodu złego zrozumienia przez zarządzającego obowiązującego prawa. Instalacja w momencie zatwierdzenia instrukcji prowadzenia składowiska w Wierzchach decyzją Starosty, miała w niej określoną częstotliwość i rodzaj prowadzonych badań na jeden raz w roku i tak były prowadzone. Dodatkowym utrudnieniem w prowadzeniu ewidencji wód opadowych i odciekowych jest brak pracownika obsługi.”

(dowód: akta kontroli str. 159-166)

Zdaniem NIK nieprzewodzenie pełnego zakresu monitoringu mogło skutkować niewykryciem ewentualnego negatywnego oddziaływania składowiska na środowisko i powinno być prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak przeprowadzania części badań monitoringowych oraz wykonywanie ich z niewłaściwą częstotliwością. W pozostałym zakresie działania GZK Izba ocenia pozytywnie.

¹⁶ Rozporządzenie z dnia 9 grudnia 2002 r. (Dz. U. Nr 220 poz. 1858 ze zm.), dalej: „rozporządzenie o monitoringu”, obowiązywało do dnia 16 maja 2013 r.

IV. Uwagi i 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, wnosi o prowadzenie na składowisku badań monitoringowych z określoną przepisami prawa częstotliwością i w wymaganym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Bydgoszczy.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, dnialutego 2015 r.

Kontroler
Artur Gackowski
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis