



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-023-06/2014
P/14/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontrolerzy	1. Tomasz Wołos, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91941 z dnia 05.01.2015 r. 2. Mirela Zając, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91938 z dnia 19.12.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego ² .

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK³, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego⁴ był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań dotyczących zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych. Działalność Urzędu w latach 2011 – 2013, spowodowała, iż decyzjami Marszałka, wydanymi na wniosek zarządzających, zamknięto wszystkie pozostające w jego właściwości 14 składowisk⁵. W wyniku współpracy Marszałka z zarządzającymi składowiskami, starostowie, na wniosek zarządzających składowiskami, zamknęli w drodze decyzji wszystkie pozostałe 9 składowisk w województwie.

Marszałek w latach 2011-2014 nie przeprowadzał kontroli realizacji harmonogramu rekultywacji zamkniętych składowisk. Brak tych kontroli wynikał m.in. z faktu zamknięcia do kwietnia 2013 r.⁶ wszystkich składowisk niespełniających wymagań prawnych i rozpoczęcia w tym okresie przygotowań do wieloletniej rekultywacji 21 z nich. Kontrole wynikające z obowiązków określonych w art. 379 ust. 1 POŚ rozpoczęto w styczniu 2015 r. nie stwierdzając nieprawidłowości.

W okresie od 12.03.2010 r. do 12.09.2010 r. Marszałek nie wykonał ekspertyz składowisk przeznaczonych do zamknięcia. Spowodowano to było brakiem w budżecie województwa zabezpieczenia niezbędnych środków finansowych, jak i braku dotacji celowej na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Wykonanie ekspertyz wymagane było przepisami art. 12 ust. 7 ustawy

1. ¹ Zwany dalej Urzędem.
2. ² Zwany dalej Marszałkiem
3. ³ 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.
4. ⁴ Zwane dalej województwem.
5. ⁵ Ostatnie w kwietniu 2013 r.
6. ⁶ 7 składowisk zamknięto w 2013 r., 13 - w 2012 r., 3 - w 2011 r.

z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁷.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- Marszałek, wbrew wymogom art. 33 ust. 4 i 5 uwPOŚ do 31.12.2009 r., nie zamknął wszystkich pozostających w zakresie jego właściwości 14 składowisk niespełniających wymagań prawnych (w terminie do 01.01.2012 r.⁸ zamknął jedynie 3 z nich),
- braku w latach 2010 – 2013 kontroli prawidłowości monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk na ludzi i środowisko, co stanowiło naruszenie art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹,
- sporządzania protokołów z czynności kontrolnych z naruszeniem art. 380 POŚ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena działań związanych z zamykaniem składowisk niespełniających wymagań prawa.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu¹⁰ zamykanie składowisk oraz prowadzenie wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami¹¹ należało do Wydziału Ochrony Środowiska¹². Pracownikom tego Wydziału w zakresach czynności służbowych przypisano wszystkie obowiązki Marszałka w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 100 - 139)

Na 31.12.2009 r. w województwie było 29 składowisk niespełniających wymogów prawa przeznaczonych do zamknięcia.

(dowód: akta kontroli str. 50 - 52)

W Urzędzie wiedzę o ilości i rodzaju funkcjonujących po 31.12.2009 r. na terenie województwa składowisk (oraz jej aktualizację) pozyskiwano z prowadzonej korespondencji z zarządzającymi składowiskami, organizowanych przez Marszałka Konferencji programowych dotyczących kwestii zamykania składowisk, danych o składowiskach przekazywanych przez zarządzających dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami. Pismem z 30.04.2010 r. Marszałek poinformował zarządzających składowiskami o obowiązku dostosowania w terminie do 12.06.2010 r. posiadanych pozwoleń w zakresie gospodarki odpadami do wymogów art. 12 u.o.3.

(dowód: akta kontroli str. 63, 73 – 76, 140 – 142, 266 - 272)

W WBO Marszałek nie posiadał danych o wydanych przez inne organy ochrony środowiska decyzjach na podstawie art. 33 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹³, decyzji w sprawie zakresu i harmonogramu działań niezbędnych dla ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska, decyzji o wstrzymaniu użytkowania składowiska oraz decyzji w sprawie wstrzymania działalności.

(dowód: akta kontroli str. 50 – 52, 63 – 64, 76)

7. ⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 145, ustawa weszła w życie 12 marca 2010 r.; zwana dalej u.o.3.

8. ⁸ termin końcowy okresu przejściowego na niestosowanie wymogów dyrektywy 1999/31/WE z 26.04.1999 r.

9. ⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm. zwana dalej POŚ

10. ¹⁰ Zwany dalej Regulaminem

11. ¹¹ Zwana dalej WBO

12. ¹² Zwany dalej WOS

13. ¹³ Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm., zwana dalej uwPOŚ

Dyrektor WOSÓ Mariusz Adamski¹⁴ wyjaśnił, że decyzje wymienione w art. 33 ww. ustawy zostały wydane przez inne organy ochrony środowiska, które nie miały podstaw prawnych, aby przekazać je Marszałkowi, a Marszałek nie miał takich podstaw, aby żądać przesłania ich kopii. Konstrukcja WBO pozwala na wprowadzenie ściśle określonych danych bez możliwości ich dowolnego modyfikowania. W zakresie uzyskanych danych Marszałek może wprowadzić jedynie dane z pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na odtwarzanie odpadów, zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów, wpisy do rejestrów posiadaczy odpadów zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 77, 81 - 82)

Marszałek po 31.12.2009 r. wydał:

- 2 pozwolenia zintegrowane dla podmiotów zarządzających składowiskami, które na dzień 31.12.2009 r. zostały uznane za niespełniające wymagań prawa (po dostosowaniu składowisk do obowiązujących przepisów)¹⁵,
- 14 decyzji o zamknięciu składowisk na wniosek ich zarządzających, z uwagi na niespełnianie przez składowiska wymagań prawnych (9 takich decyzji wydanych zostało w województwie przez Starostów),
- 1 decyzję na wniosek zarządzającego składowiskiem z uwagi na przepełnienie składowiska (składowisko w Grzmiącej).

(dowód: akta kontroli str. 50 – 52, 87, 95 – 99, 319)

Marszałek nie wydał żadnej decyzji z urzędu o zamknięciu składowiska z powodu niespełniania przez składowisko wymagań prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 50 – 52, 63 – 64, 76)

2 składowiska zostały uznane za instalację zastępczą, w stosunku do 1 składowiska wydana została przez Starostę Gryfickiego decyzja wyrażająca zgodę na wytwarzanie odpadów w związku z ich wydobyciem ze składowiska.

(dowód: akta kontroli str. 50 - 52)

W latach 2010 - 2013 na 23 składowiskach w województwie, które nie spełniały wymagań prawa na 31.12.2009 r., do czasu ich zamknięcia, zeskładowano odpady łącznie o masie 169,0 tys. megagramów¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 53 - 57)

Raporty wojewódzkie za lata 2011 – 2013 zostały przekazane przez Marszałka do Ministra Środowiska do końca II kwartału następnego roku. Ich zawartość odpowiadała informacjom zgromadzonym w WBO.

(dowód: akta kontroli str. 145 – 149, 316)

W okresie 01.01.2010 r. – 31.12.2014 r. do Urzędu wpłynęło 13 kompletnych wniosków¹⁷ o zgodę na zamknięcie składowisk, z uwagi na niespełnianie wymogów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 95 - 99)

Marszałek w ww. okresie wydał dla zarządzających składowiskami 14 zgód (decyzji) na ich zamknięcie¹⁸ Od decyzji nie wniesiono odwołań. Wszystkie zawierały elementy określone w art. 54 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o

14. ¹⁴ Zwany dalej Dyrektorem

15. ¹⁵ Dla składowiska w Lubiechowie Górnym i dla Mirosławca; Marszałek po 31.12.2009 r. wydał także pozwolenie zintegrowane dla składowiska w Stradzewie (na 31.12.2009 r. nie zostało uznane za niespełniające wymagań prawa).

16. ¹⁶ Kody odpadów: 040209, 160114, 170101, 170380, 170101, 170107, 170904, 190801, 190802, 190805, 200201, 200202, 200203, 200301, 200301, 200302, 200303, 200306, 200307, 203007

17. ¹⁷ oraz 1 wniosek z 29.12.2009r. rozpatrzony w formie decyzji wydanej w 2010 r.

18. ¹⁸ w tym 1 dotycząca wniosku złożonego 29.12.2009 r. (składowisko Karniewo kwatery I w Pyrzycach)

odpadach¹⁹ albo w art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁰ oraz zostały doręczone Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska²¹.

(dowód: akta kontroli str. 95 - 99)

Przed wydaniem 7 decyzji Marszałek wystąpił do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli składowiska (w 6 kontrolach WIOŚ udział wziął przedstawiciel Marszałka, 1 kontrola przeprowadzana była z udziałem przedstawiciela Starosty Stargardu Szczecińskiego²²).

(dowód: akta kontroli str. 95 - 99)

W 7 sprawach Marszałek, nie wystąpił do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli składowiska, gdyż potrzeba jego zamknięcia wynikała z zarządzenia pokontrolnego WIOŚ (art. 54 ust. 4 u.o.1. albo art. 146 ust. 6 u.o.2.).

(dowód: akta kontroli str. 95 - 99)

Marszałek nie wydał decyzji z urzędu o zamknięciu składowiska, w związku z czym nie wykonał ekspertyzy (art. 54 b ust. 1 u.o.1. albo art. 148 ust. 1 u.o.2.), ani nie wydał nowej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów (art. 148 ust. 1 u.o.2.).

(dowód: akta kontroli str. 60 - 61, 66 - 68)

Dyrektor wyjaśnił, że z uwagi na brak środków finansowych na wykonanie ekspertyz Marszałek podjął działania mające na celu pozyskanie dla zarządzających składowiskami środków finansowych z Narodowego (oraz Wojewódzkiego) Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na ich zamykanie i rekultywację. Marszałek wystąpił w 2010 r. i 2011 r. do Wojewody z prośbą o ujęcie w projekcie budżetu odpowiednio na rok 2011 i 2012 dodatkowej kwoty 300,0 tys. zł w formie dotacji celowej na realizację przez Marszałka zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na zamykaniu z urzędu składowisk niespełniających wymagań prawa. Wojewoda poinformował Marszałka o braku możliwości wygospodarowania w budżecie środków finansowych na realizację przedmiotowego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 61, 65 - 68)

W Wojewódzkim Programie Gospodarki Odpadami²³ na lata 2012 – 2017²⁴ przewidziano do zamknięcia, na podstawie art. 54b u.o.1, 22 składowiska odpadów określając gminę i miejscowość położenia składowiska, zarządzającego składowiskiem, przewidywany termin zamknięcia oraz przyczynę zaklasyfikowania obiektu do zamknięcia. W 21 przypadkach przyczyną było niespełnienie wymogów określonych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów²⁵, w 1 – wyczerpanie pojemności składowiska (składowisko Grzmiąca).

(dowód: akta kontroli str. 38, 318 - 320)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Marszałek, wbrew wymogom art. 33 ust. 4 i 5 uwPOŚ nie zamknął do 31.12.2009 r. wszystkich pozostających w zakresie jego właściwości

19. ¹⁹ Dz.U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm., zwana dalej u.o.1.

20. ²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm., zwana dalej u.o.2.

21. ²¹ Zwany dalej WIOŚ.

22. ²² Kontrolę przeprowadził WIOŚ przed przekazaniem do Marszałka akt sprawy dot. składowiska w m. Powałice przez starostę Stargardu Szczecińskiego.

23. ²³ Zwany dalej WPGO

24. ²⁴ Za rok bazowy przyjęto rok 2011 dla stanu aktualnego (w przypadku braku danych za rok 2011 posłużono się informacjami z roku 2010)

25. ²⁵ Dz.U. Nr 61 poz. 549 ze zm., zwane dalej Rozporządzeniem MŚ z 2003 r.

14 składowisk niespełniających wymagań prawnych (w terminie do 01.01.2012 r.²⁶ zamknął jedynie 3 z nich).

(dowód: akta kontroli str. 50- 52)

2. Marszałek, wbrew wymogom art. 12 ust. 7 u.o.3., nie wykonał w okresie od 12.03.2010 r. do 12.09.2010 r. ekspertyz składowisk niespełniających wymagań art. 54b ust. 1 u.o.1. pozostających w tym okresie w zakresie jego właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 60 - 61, 66 - 68)

Dyrektor WOŚ wyjaśnił, że z uwagi na brak środków finansowych na wykonanie ekspertyz, na podstawie których mogły być wydane z urzędu decyzje administracyjne o zamknięciu składowisk, Marszałek podjął działania zmierzające do zamknięcia wszystkich składowisk w województwie, na wniosek zarządzających składowiskami.

Zgodnie z art. 12 ust. 7 u.o.3., w przypadku składowisk odpadów, które z dniem wejścia w życie przepisów niniejszej ustawy spełniają warunki, o których mowa w art. 54 b ust. 1 u.o.1., właściwy organ wykonuje ekspertyzę, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia jej w życie.

Zgodnie z art. 54 d ust. 1²⁷ u.o.1 koszty sporządzenia ekspertyzy, obciążają zarządzającego składowiskiem odpadów. Na pokrycie kosztów związanych z zamknięciem składowiska odpadów, o których mowa w art. 54 b ust. 1 mogą być przeznaczone środki finansowe z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń (art. 54 ust. 2 u.o.1.).

Dyrektor WOŚ wyjaśnił, że: „Zamykanie składowisk z urzędu zgodnie z art. 54 b – 54 d u.o.1. było zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Marszałek występował do Wojewody z prośbą o udzielenie dotacji na ten cel, dotacja ta nie została przyznana. (...) Wskazana możliwość pokrycia kosztów ekspertyz ze środków zarządcy składowiska lub też z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń, byłaby możliwa jedynie w sytuacji posiadania kwoty zabezpieczonej w budżecie województwa. W przypadku zlecenia wykonania ekspertyzy z urzędu, to Urząd Marszałkowski jest podmiotem zlecającym wykonanie w postępowaniu przetargowym, co oznacza, że musiałby ze swojego budżetu zapłacić za wykonanie ekspertyzy i dopiero w dalszej kolejności w drodze postępowania administracyjnego ewentualnie odzyskać te środki. Urząd Marszałkowski nie posiadał zabezpieczonych środków na ten cel, jak również nie było pewności, że środki w drodze postępowania egzekucyjnego zostałyby odzyskane. Takie postępowanie mogłoby skutkować zarzutem niegospodarności. Zgodnie z obowiązującą linią orzecznictwa: *„Jak wynika z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, dochody własne samorządów mają służyć realizacji zadań własnych tychże samorządów. W niniejszym przypadku, w związku z brakiem odpowiedniej dotacji to z dochodów własnych musiałyby być tymczasowo przeznaczone środki na realizację zadań zleconych, co jest niezgodne z prezentowaną przez TK linią orzeczniczą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego K/30/04)...”* Sygn. II C 322/09²⁸. Ponadto ustawodawca zlecając wykonanie zadania z zakresu administracji rządowej ma obowiązek zabezpieczenia odpowiedniej kwoty właśnie ze środków administracji rządowej. Analizując całość sytuacji i brak wsparcia finansowego z strony urzędu wojewódzkiego, WOŚ podjął wszelkie

26. ²⁶ termin końcowy okresu przejściowego na niestosowanie wymogów dyrektywy 1999/31/WE z 26.04.1999 r.

27. ²⁷ wprowadzonym do u.o.1 przez art. 1 pkt 35 ww. ustawy, tj. obowiązujący od 12.03.2010 r.

28. ²⁸ Przypis: Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 18.06.2014 r. sygn.. akt II C 322/09 jest nieprawomocny ([http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/\\$N/15450500000603_II_C_000322_2009_Uz_2014-06-18_001](http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/$N/15450500000603_II_C_000322_2009_Uz_2014-06-18_001))

możliwe kroki, aby zrealizować to zadanie bez środków finansowych. Działanie te w rezultacie spowodowały zamknięcie składowisk.”

(dowód: akta kontroli str. 321 – 323)

Sąd Najwyższy w wyroku z 10 lutego 2012 r. (II CSK 195/11) stwierdził, że art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁹ stwarza samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

Na 31.12.2009 r. do zamknięcia kwalifikowało się w województwie 29 składowisk odpadów innych niż niebezpieczne. Na 31.12.2014 r.:

- 23 składowiska zamknięto³⁰, wszystkie były przedmiotem decyzji marszałka bądź starosty (decyzje sprzed 23 stycznia 2013 r.) wyrażających zgodę na ich zamknięcie wraz z określeniem technicznego sposobu zamknięcia i harmonogramu działań dotyczących ich rekultywacji,
- składowisko w Mirosławcu nie przyjmowało odpadów do utylizacji poprzez składowanie z uwagi na prowadzenie działań celem uzyskania statusu Regionalnej Instalacji Przerobu Odpadów Komunalnych³¹,
- na składowisku w Dargostawiu odpadów nie przyjmowano lecz *wytwarzano* poprzez ich wydobywanie ze składowiska,
- 4 składowiska były czynne – po zmodernizowaniu uzyskały stosowne zezwolenia zintegrowane marszałka i status instalacji zastępczych³²,
- prace rekultywacyjne prowadzono na 20 składowiskach³³,
- zrehabilitowano składowisko w Ślajsinie³⁴,
- zarządzający składowiskami Kukinka (gm. Ustronie Morskie)³⁵ i Bylica (gm. Postomino)³⁶ nie podjęły realizacji harmonogramów rekultywacji z uwagi na brak środków finansowych.

29. ²⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.

30. ³⁰ Stradzewo (kwatery nr 1), Ślajfino, Włodarka, Borne Sulino, Smolecin, Grzmiąca, Godowo, Karniewo, Komorowo, Świdwinek II, Pławienko, Podańsko, Powallice, Krzywopłaty, Kusin, Kurzycko, Osina, Niedalino, Drzesz, Kukinka, Człopa-Bogdanki, Bylica i Kraśnik Łobeski.

31. ³¹ Na wniosek WIOŚ prowadzona była ocena oddziaływania składowiska na stan środowiska naturalnego.

32. ³² Składowisko w miejscowościach: Krupy, Lubiechowo, Walcz i Wardyń Gómy.

33. ³³ z wyłączeniem (spośród zamkniętych) składowisk w: Ślajsinie, Kukince i Bylicy.

34. ³⁴ Na 6 składowiskach rekultywacja realizowana była w ramach projektu „Rekultywacja składowisk odpadów komunalnych za terenem Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty”; a na 5. – w ramach projektu „Szumiące trawy na składowiskach Celowego Związku Gmin R-XXI”.

35. ³⁵ W ramach projektu „Budowa Regionalnego Zakładu Gospodarki Odpadami w Ślajsinie, gmina Nowogard” – Nr POIS.02.01.0000-003/09 – Kontrakt IA/Odcinek IA) – Rekultywacja składowiska odpadów w Ślajsinie.

36. ³⁶ Starosta Kolobrzecki na mocy decyzji z 6 grudnia 2012 r. – na wniosek wójta Gminy Ustronie Morskie w związku z zarządzeniem pokontrolnym WIOŚ z listopada 2012 r. – wyraził zgodę na zamknięcie składowiska wskazując techniczny sposób zamknięcia, datę zaprzestania przyjmowania odpadów 31.12.2012 r. oraz określając harmonogram rekultywacji rozpisany na I i III kwartał 2013 r. Marszałek w sierpniu 2013 r. – z inicjatywy ww. wójta z lipca 2003 r. – dokonał zmiany harmonogramu rekultywacji z ostatecznym terminem jej zakończenia w III kwartale 2015 r. Decyzja stała się ostateczną z dniem 28 sierpnia 2013 r. Do czasu wystąpienia wójta z wnioskiem o zmianę harmonogramu zarządzający składowiskiem nie podjął prac rekultywacyjnych.

37. ³⁷ ³⁶ Starosta Ślawieński decyzją z 21 stycznia 2013 r.: wyraził zgodę na zamknięcie składowiska; określił techniczny sposób zamknięcia składowiska i harmonogram działań związanych z jego rekultywacją oraz warunki monitoringu. Rekultywację należało wykonać w okresie styczeń 2013 r. ÷ 31 sierpnia 2015 r. Decyzję wydano na wniosek Gminnego

Kontrole w zakresie realizacji harmonogramu rekultywacji określonych w decyzjach o zamknięciu składowisk zaczęto przeprowadzać w 2015 r. W styczniu 2015 r. Marszałek skontrolował 6 składowisk³⁷ w tym zakresie. Kontrole zostały udokumentowane w formie „Protokołu z wykonania czynności kontrolnych (ogłędzin)”³⁸. W ich toku ustalono, że rekultywacje przeprowadzono zgodnie z harmonogramem. Protokoły te były zgodne ze wzorem określonym w Zasadach przeprowadzania kontroli przez pracowników WOŚ z 2012 r.³⁹

Kontrole przeprowadzały, w trybie kontroli doraźnych zgodnie z Zasadami (nie przewidywały tworzenia rocznych planów kontroli), zespoły 2 - 4 osobowe na podstawie upoważnień Marszałka, tj. zgodnie z art. 379 ust. 1 i 2 POŚ. W WOŚ do przeprowadzania kontroli z zakresu ochrony środowiska było uprawnionych 9 pracowników. Urząd w latach 2011 – 2014 nie kontrolował składowisk niespełniających wymogów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 164, 273 ÷ 275, 279 ÷ 282, 295 ÷ 304)

Dyrektor WOŚ wyjaśnił, że do zadań WOŚ wg Regulaminu należy m.in. sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska w zakresie objętym właściwością Marszałka, w tym monitoring nieeksploatowanych składowisk oraz monitoring i nadzór nad procesem rekultywacji. Kontrole o charakterze doraźnym podejmowane były w odniesieniu do przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska głównie w zakresie opłat środowiskowych⁴⁰ oraz gospodarki odpadami⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 309, 311)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieodnotowanie w protokołach z czynności kontrolnych WOŚ faktu ich doręczenia kierownikowi kontrolowanego podmiotu lub kontrolowanej osobie fizycznej oraz brak podpisu tych osób, co stanowiło naruszenie art. 380 ust. 1 i 2 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 158, 309, 311, 312)

2. Nieprzeprowadzanie kontroli zamkniętych składowisk w latach 2011 – 2014, co stanowiło naruszenie art. 379 POŚ, zgodnie z którym Marszałek sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

(dowód: akta kontroli str. 274, 279 - 282)

Dyrektor WOŚ wyjaśnił, że czynności kontrolne podejmowano i dokumentowano zgodnie z Zasadami z 2012 r. W toku kontroli NIK opracowano nowy wzór protokołu kontroli oraz protokołu ogłędzin. Kontrole składowisk prowadzone będą w oparciu o roczne plany kontroli, w uzasadnionych przypadkach przeprowadzane będą również kontrole doraźne. Zasady po zmianach wprowadzono do stosowania z dniem 23 stycznia 2015 r. W odniesieniu do kontroli zamkniętych składowisk (23 z 29 niespełniających na 31.12.2009 r. wymagań prawnych) wyjaśnił, że powodem ich rozpoczęcia w grudniu 2014 r. był fakt, że składowiska zamykane były w latach 2011

Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Postominie złożony po kontroli WIOŚ, który stwierdził, że składowisko nie spełnia wymogów prawa.

³⁷ Stąjszino, Włodarka, Komorowo, Godowo], Smolecin, Podańsko.

³⁸ na podstawie art. 379 ust 3 pkt 2 POŚ

³⁹ Zwane dalej Zasadami

⁴⁰ w 2014 r. przeprowadzono 61 kontroli, w 2013 r. – 54, w 2012 – 82, a w 2011 r. – 111 (oprócz kontroli, których celem było stwierdzenie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez dany podmiot)

⁴¹ w 2014 r. skontrolowano 2 RIPOK (spośród 5 funkcjonujących na terenie województwa): instalację mechaniczno-biologiczną w Szczecinie i składowisko odpadów w Mirowie gmina Rymań zarządzanych przez firmę Sita Jantra w Szczecinie oraz Instalację Zastępczą należącą do firmy Remondis w Szczecinie.

– 2013⁴² i wówczas rozpoczął się proces rekultywacji 21 składowisk. Zarządzający składowiskami w Bylicy i Kukince nie podjęli realizacji harmonogramu rekultywacji – jak twierdzą z uwagi na brak środków. Urząd w 2014 r. próbował rozwiązać ten problem, jednak z przyczyn niezależnych podejmowane działania nie przyniosły oczekiwanego efektu. Z uwagi na bierność zarządców Urząd przeprowadzi u nich kontrole w I kwartale 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 158, 309, 311, 312)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK niewłaściwym było niesporządzanie rocznych planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 274, 279 - 282)

W toku kontroli NIK Dyrektor WOS⁴³ poinformował o wprowadzeniu obowiązku sporządzania corocznie planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 158, 309, 311, 312)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

Według stanu 31.12.2009 r. we właściwości Marszałka pozostawało 20, w tym 16 przejętych od wojewody w 2008 r., składowisk niespełniających wymogów prawnych. Ich liczba po 23 stycznia 2013 r. zwiększyła się o 9 składowisk przejętych od starostów.

(dowód: akta kontroli str. 275)

Urząd nie dysponował udokumentowanymi danymi o sprawowaniu przez Marszałka, zgodnie z jego właściwością, nadzoru nad prawidłowością monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań, na ludzi i środowisko naturalne, poprzez ich kontrolowanie w rozumieniu art. 379 ust. 1 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 275)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku kontroli prawidłowości monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko w latach 2010 – 2013.

(dowód: akta kontroli str. 100, 102, 275 - 278)

Na podstawie art. 379 ust. 1 POŚ Marszałek sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością.

W ocenie NIK sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska jest obowiązkiem, którego zaniechanie jest działaniem niezgodnym z prawem oraz pozostaje w sprzeczności z interesem lokalnej społeczności, w imieniu której organy samorządu terytorialnego winny dbać o przestrzeganie i stosowanie przepisów o ochronie środowiska.

Dyrektor wyjaśnił, że w stosunku do składowisk, które nie zostały zamknięte po 31.12.2009 r. Marszałek sprawował monitoring poprzez szereg podejmowanych działań. Pracownicy Urzędu na bieżąco oraz według potrzeb aktualizowali posiadane o składowiskach informacje, które stanowiły niezbędny element do opracowania szeregu strategicznych dokumentów oraz rozwiązania problemu

42. ⁴² 7 składowisk zamknięto w 2013 r., 13 - w 2012 r., 3 - w 2011 r.

składowisk przeznaczonych do zamknięcia. Począwszy od 2011 r. zintensyfikowano kampanię mającą na celu doprowadzenie do zamknięcia składowisk odpadów zlokalizowanych na terenie województwa poprzez organizowanie spotkań z zarządcami składowisk, a także regularne kierowanie do zarządzających składowiskami pism z prośbą o informację o stanie procesu zamykania składowiska. Ponadto WOS bazował na informacjach WIOŚ w zakresie przeprowadzanych przez niego kontroli. Bieżący monitoring zapewniały również informacje przesyłane przez zarządców instalacji, które po weryfikacji wprowadzano do WBO. W trakcie tworzenia dokumentów strategicznych WOS występował do wszystkich gmin oraz zarządzających składowiskami odpadów z ankietami, celem ustalenia aktualnego stanu prawnego i faktycznego składowisk wraz z informacją, że składowiska do roku 2012 mają możliwość dostosowania się do wymogów prawa. Część z nich dostosowała się i uzyskała stosowne decyzje. Pozostałe składowiska wystąpiły z wnioskami o zamknięcie. W związku z tym nie było podstaw do przeprowadzania kontroli. Gdyby WOS pozyskał informację świadczącą o negatywnym oddziaływaniu składowiska na środowisko, wszczęta zostałaby kontrola. Dane dotyczące niezamkniętych składowisk odpadów były na bieżąco analizowane przez pracowników WOS. Wyniki monitoringu składowisk (art. 124 ust. 4 u.o.2.), zgodnie z art. 124 ust. 5 u.o.2., corocznie przekazywane były WIOŚ. Gdy wskazywały na możliwość wystąpienia przekroczeń w badanych parametrach, zarządzający miał obowiązek powiadomić WIOŚ lub Państwową Wojewódzką Inspekcję Sanitarną o stwierdzonych zmianach lub o powstaniu zagrożeń dla środowiska i ludzi (art. 138 u.o.2.), a następnie musiał podjąć działania zgodne z decyzją wydaną przez WIOŚ lub PWIS w trybie art. 139 u.o.2.. Dyrektor zaznaczył, iż Urząd stoi na stanowisku, że art. 379 ust. 1 POŚ daje Marszałkowi uprawnienie do kontroli, tym samym nie jest obowiązkiem.

(dowód: akt kontroli str. 310, 312 ÷ 314)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 16 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Mirela Zając
starszy inspektor k.p.

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis