



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-027-01/2014
P/14/058

Tekst ujednoczony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontroler	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadził Rafał Sowa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92846 z 14 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego ² , 03-719 Warszawa, ul. Jagiellońska 26
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego ³ . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴ jako niewystarczające i nie w pełni skuteczne działania Marszałka związane z zamykaniem składowisk niespełniających wymagań prawa. Od marca 2010 r., marszałek województwa był organem posiadającym kompetencje w sprawie skutecznego zamknięcia takich składowisk. Zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw⁵ na marszałku województwa spoczywał obowiązek wykonania, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy, ekspertyzy niezbędnej do zamknięcia „z urzędu” składowiska odpadów niespełniającego wymogów prawnych. NIK negatywnie ocenia nieprzeprowadzenie przez Marszałka kontroli w zakresie rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk oraz kontroli pozostających we właściwości Marszałka dotyczących monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk na ludzi i środowisko.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą⁶, struktura organizacyjna Urzędu umożliwiła prawidłową realizację zadań związanych z zamykaniem składowisk niespełniających wymogów przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów⁷. Marszałek podjął działania w stosunku do wszystkich składowisk odpadów zidentyfikowanych jako niespełniające wymagań, jednak wobec trzech okazały się one nieskuteczne, a mianowicie do dnia zakończenia kontroli NIK pozostały niezamknięte i niedostosowane do wymagań prawa⁸. Powodem niezamknięcia tych

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. – dalej także ustawa o NIK.

² Dalej Urząd lub UMWM.

³ Dalej Marszałek.

⁴ 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.

⁵ Dz. U. Nr 28, poz. 145.

⁶ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 24 grudnia 2014 r., tj. do dnia zakończenia kontroli NIK.

⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 61 poz. 549 – dalej także „rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r.”

⁸ Składowiska w Myszyńcu, Troszynie i Łaskarzewie.

składowisk „z urzędu” było nieotrzymanie środków finansowych na ten cel z budżetu państwa.

Zidentyfikowana przez NIK nieprawidłowość polegała na nieprzeprowadzeniu przez Marszałka kontroli prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk zamkniętych oraz kontroli monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko w zakresie zgodności postępowania zarządzających tymi składowiskami z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych, dla których marszałek był organem właściwym do ich egzekwowania.

NIK zwraca również uwagę na brak w prowadzonej bazie odpadowej wszystkich danych wymaganych przepisami rozporządzeń Ministra Środowiska w sprawie sporządzenia raportu wojewódzkiego⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i realizacja działań związanych z zamykaniem składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa.

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu właściwą komórką realizującą zadania w zakresie zamykania składowisk odpadów funkcjonujących na terenie województwa mazowieckiego był Departament Środowiska UMWM. Zagadnieniami związanymi z zamykaniem składowisk, w okresie objętym kontrolą zajmował się jeden pracownik, a bazą odpadową od jednej do ośmiu osób. W zakresach obowiązków poszczególnych pracowników określone zostały wszystkie zadania w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 5-64, 305)

1.2 Na terenie województwa mazowieckiego, wg danych Urzędu¹⁰, zlokalizowanych było 47 gminnych składowisk odpadów¹¹ innych niż niebezpieczne i obojętne, które pomimo niespełniania wymogów przepisów prawa nie zostały zamknięte w terminie do 31 grudnia 2009 r.¹² Wykaz składowisk, zawierający 38 pozycji, został uzgodniony w roku 2010 z Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w Warszawie¹³, ponadto do wykazu składowisk niespełniających wymagań prawnych wskazanych przez WIOŚ, Urząd dodatkowo zaliczył dziewięć składowisk działających na podstawie pozwolenia zintegrowanego, które wymagały doposażenia w instalacje odgazowujące.

(dowód: akta kontroli str. 65-88, 190-197, 211-213)

Z powyższych 47 składowisk do dnia zakończenia kontroli NIK:

- zamknięto 20¹⁴ składowisk lub kwater na składowiskach (w tym osiem działających na podstawie pozwolenia zintegrowanego), jeden wniosek o zamknięcie był w trakcie rozpatrywania),
- trzy składowiska niedostosowane do wymogów prawa pozostały niezamknięte (Myszyniec, Troszyn, Łaskarzew),

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2007 r. (Dz. U. Nr 101, poz. 688) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r. (Dz. U. Nr 220, poz. 1308 – uchylone z dniem 23 stycznia 2013 r.

¹⁰ Wg sporządzonej tabeli nr 6.

¹¹ W rozumieniu Zał. XII pkt 13 lit. 13 ppkt. 3 do „Traktatu Akcesyjnego”.

¹² Termin ostateczny na dostosowanie składowisk odpadów do wymogów unijnych w odniesieniu do dyrektywy 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r.

¹³ Dalej WIOŚ.

¹⁴ 19 składowisk wykazanych w tabeli nr 6 zamkniętych w latach 2010 – 2014 i składowisko w Łubnej wykazane w tabeli nr 7 i 8. W 2010 r. zamknięto siedem składowisk lub kwater, w 2011 r. siedem, w 2012 r. dwa, w 2013 r. jedno i w 2014 r. trzy.

- pozostałe składowiska¹⁵ zostały ocenione, po analizach wykonanych przez Urząd, jako spełniające wymogi prawa lub dostosowane do wymogów prawa.

Analiza listy 14 składowisk niespełniających wymagań prawnych przekazanych NIK przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wykazała, że na dzień zakończenia kontroli trzy składowiska w Myszyńcu, Troszynie i Łaskarzewie pozostały niedostosowane i niezamknięte - składowiska w Guzowie, Słabomierzu-Krzyżówce (wykazane na powyższej liście jako niezamknięte) zostały dostosowane do wymagań prawnych¹⁶. Dodatkowo zarządzający składowiskami w Łaskarzewie i Guzowie złożyli w roku 2013 wnioski o zamknięcie¹⁷ – pozostawione bez rozpatrzenia ze względu na regulację wynikającą z art. 136 ustawy o odpadach z 2012 r. stanowiącą iż zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 65-88, 128, 191, 209-213, 233-303, 310-319)

Sekretarz Województwa - Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przyczyną niezamknięcia składowisk w Myszyńcu i Troszynie było informowanie przez zarządzających nimi o prowadzeniu prac dostosowawczych w latach 2011 – 2012, zaś składowisko w Łaskarzewie mogło funkcjonować do 1 lipca 2012 r.¹⁹ Ponadto procedura zamknięcia składowiska odpadów określona w art. 148 ustawy o odpadach jest realizowana w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i zadanie to powinno być finansowane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526). W związku z nieprzekazywaniem przez Wojewodę Mazowieckiego w latach 2010-2014 dotacji na realizację zadania polegającego na zamykaniu składowisk z urzędu, co wiąże się z brakiem środków finansowych na opracowanie ekspertyzy (i od 23 stycznia 2013 r. instrukcji prowadzenia składowiska), nie było możliwe przeprowadzanie procedury zamknięcia składowiska z urzędu. (...) [Marszałek], kierując się przezornością, wydając decyzje i prowadząc ich późniejszą analizę zwracał uwagę na to, aby podejmować rozstrzygnięcia nie pozostające w kolizji z często niespójnymi i nieprecyzyjnymi przepisami prawa, a jednocześnie nie burzące funkcjonującego systemu gospodarczego. W wielu przypadkach ocena poszczególnych składowisk pod kątem ich dostosowania do wymogów prawa, dokonywana przez tut. organ, Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska i inne organy, znacząco się różni. Sytuacja taka wynika z faktu, że przepisy prawa dotyczące składowisk odpadów są wyjątkowo niespójne i nieprecyzyjne, dając możliwość różnej ich interpretacji. (...) W opinii tut. organu dostosowanie składowiska do wymogów prawa na ogół stanowi rozwiązanie zdecydowanie bardziej korzystne z punktu widzenia ochrony środowiska niż jego natychmiastowe zamknięcie. Wykonanie pewnych prac dostosowawczych skutkuje bowiem eliminacją lub ograniczeniem oddziaływania obiektu nie tylko na etapie jego eksploatacji ale również w fazie poeksploatacyjnej. (...) Trudności związane z prowadzeniem postępowań w zakresie zamykania składowisk z urzędu wynikały z konieczności przeprowadzenia wyjaśnień, korespondencji z zarządzającymi obiektami, Wojewódzką Inspekcją Ochrony Środowiska w Warszawie, starostwami, a także ustaleniem stanu faktycznego, tj. czy nie są podejmowane czynności związane z przygotowaniem dokumentacji na zamknięcie przez zarządzającego, czy

¹⁵ W tym cztery w 2010 r. siedem w 2011 r. i pięć w 2012 r.

¹⁶ Informacje o dostosowaniu przekazano Urzędowi 6 lutego 2012 r. (Guzów) oraz 30 listopada 2011 r. i 11 grudnia 2012 r. (Słabomierz Krzyżówka).

¹⁷ 10 lipca 2013 r. (Guzów) i 6 maja 2013 r. (Łaskarzew).

¹⁸ Od dnia wejścia w życie ustawy o odpadach, tj. 23 stycznia 2013 r., jednostka sektora finansów publicznych, zdaniem Marszałka nie mogła występować na prawach strony w postępowaniu administracyjnym i być adresatem decyzji administracyjnej związanej z zarządzaniem składowiskiem odpadów.

¹⁹ Zgodnie z informacjami od GIOŚ o możliwych odstępstwach od dyrektywy Rady 1999/31/WE.

nie został złożony wniosek do starostwa lub ewentualnie czy składowisko dostosowało się do wymagań. W celu uniknięcia nieuzasadnionego wydatkowania środków publicznych na wykonanie ekspertyzy i braku możliwości wyegzekwowania ich zwrotu od zarządzających należało dołożyć wszelkich starań eliminujących to zagrożenie.

(dowód: akta kontroli str. 191-197)

W ocenie NIK, Marszałek dołożył należytej staranności w celu pozyskania środków finansowych na wykonanie zadań rządowych²⁰, jednak działania te nie przyniosły zamierzonych rezultatów.

NIK zwraca uwagę, że obowiązek wykonania ekspertyzy dającej podstawę zamknięcia „z urzędu” składowiska niespełniającego wymogów prawa wynika z art. 54b ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. lub z art. 148 ust. 2 ustawy o odpadach z 2010 r. Ponadto niewykonanie tych ekspertyz uniemożliwiło w szczególności na określenie: technicznego sposobu zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części; harmonogramu działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów; sposobu sprawowania nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem odpadów, w tym monitoringu, oraz warunków wykonania tego obowiązku.

Na ww. trzech niezamkniętych składowiskach w latach 2010-2013²¹ zeskładowano łącznie 4 404,1 Mg²² odpadów, w tym na składowisku w:

- Myszyńcu w 2010 r. 520,0 Mg i w 2011 r. 505,7 Mg,
- Troszynie w 2010 r. 359,1 Mg,
- Łaskarzewie w 2010 r. 1 287,6 Mg, w 2011 r. 1 207,9 Mg, w 2012 r. 498,3 Mg i w 2013 r. 25,5 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 89-91)

W roku 2010 Marszałek podejmował działania zmierzające do zamknięcia składowisk niespełniających wymagań prawa, m.in., wystąpił z pismem do zarządzających nimi o przekazanie informacji o działaniach jakie zamierzają podjąć w celu uzyskania zgody na zamknięcie składowiska. Ponadto dokonywane były spotkania z zarządzającymi składowiskami w celu ustalenia czy dane składowisko będzie dostosowywane do wymogów prawa – w zakresie instalacji do odgazowywania, czy zostanie złożony wniosek o zamknięcie składowiska. Działania te okazały się skuteczne wobec 45²³ składowisk, które zostały dostosowane do wymogów prawa lub zamknięte na wniosek zarządzającego lub „z urzędu”.

Działania Marszałka okazały się nieskuteczne wobec trzech ww. składowisk – niezamkniętych do dnia zakończenia kontroli NIK. Przyczyną braku zamknięcia składowisk z urzędu był, wg wyjaśnień Dyrektora Generalnego UMWM, brak środków na ten cel. Mimo składania w latach 2011 – 2013 zapotrzebowań do Wojewody Mazowieckiego o środki na zlecenie opracowania ekspertyz dotyczących zamykania składowiska odpadów z urzędu (dział 900, rozdział 90002 klasyfikacji budżetowej), Wojewoda nie przekazał w latach 2011 – 2014 żadnych środków w powyższym dziale.

Sekretarz Województwa - Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zgodnie z informacjami przekazywanymi przez WIOŚ zarządzającym (kopia jednego z pism w załączeniu) oraz w związku z komunikatem Głównego Inspektora Ochrony środowiska z dnia

²⁰ Pisma do Wojewody Mazowieckiego dotyczące zapotrzebowania na środki na zamykanie składowisk odpadów z: 9 grudnia 2010 r., 2 listopada 2011 r., 17 lipca 2012 r., 23 lutego 2013 r., 3 kwietnia 2013 r., 10 maja 2013 r., 26 kwietnia 2013 r.

²¹ Dane o ilości odpadów zeskładowanych na tych składowiskach pozyskano z bazy prowadzonej przez Marszałka.

²² Mg – pochodna jednostka masy w układzie SI równa jednemu milionowi gramów (popularna nazwa - tona). Megagram jest standardową jednostką stosowaną w praktyce i przepisach prawnych dotyczących recyklingu do określania ilości odpadów.

²³ Tj. 44 składowisk wykazanych w tabeli nr 6 i składowiska w Łubnej niewykazanego w tabeli nr 6 a jedynie w tabelach nr 7 i 8.

3 września 2010 r., w Traktacie Akcesyjnym znajduje się zapis o możliwych odstępstwach od dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów w zakresie m.in. kontroli gazu składowiskowego pierwotnie do 1 stycznia 2012 r. w odniesieniu do istniejących gminnych składowisk odpadów, pod warunkiem spełnienia przez Polskę celów pośrednich określonych w Traktacie. Zgodnie z raportem przekazanym przez Polskę Komisji Europejskiej za rok 2008, cel pośredni na ten rok został osiągnięty. Natomiast zgodnie z informacjami przekazanymi WIOŚ przez GIOŚ, termin ten minął 1 lipca 2012 r. (na podstawie notatki ze spotkania UMWM w Warszawie z WIOŚ w dniu 3 lipca 2012 r.). W związku z powyższym, w zakresie ujmowania gazu możliwe było stwierdzenie, że składowiska spełniały wymagania i działania związane z zamknięciem składowisk z urzędu, byłyby bezzasadne.

(dowód: akta kontroli str. 162, 183, 190-198, 229-232, 233-303, 310-344)

Przyczynami niezamykania składowisk niespełniających wymagań prawa przed rokiem 2010, były zdaniem Marszałka: brak środków na przeprowadzenie procesu zamykania w tym rekultywacji; długotrwałe i skomplikowane procedury ubiegania się o dotacje i pożyczki ze środków RPO Województwa Mazowieckiego, Narodowego i Wojewódzkiego Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz chęć maksymalnego wykorzystania pojemności składowisk, które w wielu przypadkach posiadały do wykorzystania pojemności na poziomie kilkudziesięciu procent pojemności całkowitej.

(dowód: akta kontroli str. 184)

Informacje o funkcjonujących na terenie województwa mazowieckiego składowiskach odpadów gromadzone są w Wojewódzkim Systemie Odpadowym dla województwa mazowieckiego²⁴ będącym częścią Zintegrowanego Systemu Odpadowego. Dane o funkcjonujących składowiskach pozyskiwane były od zarządzających składowiskami oraz od WIOŚ, a informacje w bazie aktualizowane były sukcesywnie. Raporty wojewódzkie za lata 2011 – 2013 zostały przekazane Ministrowi Środowiska w terminie określonym w § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r.²⁵

1.3 W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 36 wniosków dotyczących 21 składowisk:

- w pięciu przypadkach niekompletne wnioski dotyczące zamknięcia składowiska zostały pozostawione bez rozpatrzenia w związku z nieuzupełnieniem braków,
- dwa wnioski o zamknięcie składowiska zostały wycofane przez składających,
- osiem wniosków dotyczyło zmiany terminu prac rekultywacyjnych we wcześniej wydanych decyzjach o zamknięciu,
- w przypadku siedmiu wniosków o zamknięcie składowiska odmówiono wszczęcia postępowania lub umorzono sprawę z uwagi na fakt prowadzenia składowiska przez jednostkę sektora finansów publicznych (regulacja wynikająca z art. 136 ustawy o odpadach z 2012 r.).

²⁴ Wersja 53.

²⁵ Raport za rok 2013 został sporządzony i przekazany Ministrowi Środowiska na podstawie § 2 i 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r.

Na podstawie pozostałych 14 złożonych wniosków Marszałek wydał 12 decyzji²⁶ zezwalających na zamknięcie składowiska odpadów. Ponadto Marszałek wydał dwie decyzje o zamknięciu składowiska odpadów z urzędu.

Wszystkie wnioski ostatecznie rozpatrzone były kompletne²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 101-123)

We wszystkich 12 przypadkach przed wydaniem decyzji o zamknięciu składowiska przeprowadzona została kontrola WIOŚ, w tym: w 11 przypadkach Marszałek wnioskował o przeprowadzenie kontroli a w jednym zamknięcie składowiska nastąpiło na wniosek zarządzającego składowiskiem złożony po kontroli WIOŚ. Powyższe decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 54 ust. 7 i 8 ustawy o odpadach z 2001 r. lub art. 147 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 123-142)

W dwóch przypadkach Marszałek wydał decyzję o zamknięciu z urzędu składowisk odpadów. Sporządzone ekspertyzy zawierały elementy określone w art. 54b ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. Koszty sporządzenia ekspertyz wyniosły 47,6 tys. zł i zostały wyegzekwowane od zarządzających składowiskami. Decyzje wydane w ww. dwóch postępowaniach zostały wydane w terminie określonym w art. 54c ust 3 ustawy o odpadach z 2001 r.

Z 14 wydanych decyzji o zamknięciu składowiska odwołania złożono w trzech przypadkach, jednak w żadnym z nich decyzja Marszałka nie została uchylona. Nie wystąpiły przypadki adresowania wydanych decyzji do podmiotów innych niż zarządzający składowiskami. Kopie wszystkich decyzji dotyczących zamknięcia składowiska zostały przekazane do WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 123-142)

1.4 W kontrolowanym okresie, Marszałek umorzył lub postanowił odmówić wszczęcia postępowania w przypadku siedmiu wniosków o zamknięcie składowiska z uwagi na art. 136 ustawy o odpadach z roku 2012²⁸. Od jednej decyzji umarzającej postępowanie wniesiono odwołanie, a od trzech postanowień o odmowie wszczęcia postępowania zażalenia. Zaskarżoną decyzję i postanowienia Minister Środowiska utrzymał w mocy.

(dowód: akta kontroli str. 104, 112 -114, 119, 121, 123)

1.5 W instrukcjach prowadzenia składowisk zostało ustanowione zabezpieczenie roszczeń w formie polisy ubezpieczeniowej dla pięciu składowisk i w formie gwarancji bankowej dla jednego składowiska – wszystkich zabezpieczeń dokonano w roku 2014.

(dowód: akta kontroli str. 150-161)

Sekretarz Województwa - Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zgodnie z art. 52 ust. 3 pkt 10 ustawy o odpadach z 2001 r. organem właściwym do określenia wysokości i formy zabezpieczenia był organ wydający pozwolenie na budowę. Na podstawie art. 12 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010r. Nr 28, poz. 145) zarządzający składowiskiem odpadów, który w pozwoleniu na budowę nie miał określonej wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń, zobowiązany został do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę w tym zakresie. Do 22 stycznia 2013r. marszałek województwa nie miał podstawy prawnej do podejmowania działań w celu ustanowienia zabezpieczenia roszczeń dla składowisk.

(dowód: akta kontroli str. 189-190)

²⁶ Wniosek dotyczący Koziencin w trakcie rozpatrywania złożony w dniu 8 października 2014 r., w przypadku decyzji dotyczącej Łęgonic Nowych złożono dwa wnioski o zamknięcie.

²⁷ zgodnie z wymogami art. 54 ust. 6 ustawy o odpadach z 2001 r., lub art. 146 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r.

²⁸ stanowiący iż zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych.

1.6 W Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2007 – 2011 (z uwzględnieniem lat 2012 – 2015 założono, że składowiska niespełniające kryteriów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. muszą zostać zamknięte do końca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 226-227)

Sekretarz Województwa - Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przyjęty w grudniu 2006 r. Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010 (M.P. Nr 90, poz. 946) - zwany dalej „KPGO 2010” - zakładał, że dla spełnienia celu, jakim jest bezpieczne składowanie odpadów, niezbędne są działania zmierzające do doprowadzenia do końca 2009 r. do stanu, w którym wszystkie składowiska będą spełniały wymagania prawa. (...) Realizując powyższe zapisy, w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2007-2011 z uwzględnieniem lat 2012 - 2015 (zwanym dalej „WPGO 2007 - 2015”), zostały zawarte powyższe wymagania i w załącznikach nr 19 oraz 20 do WPGO 2007-2015 odpowiednio przedstawiono harmonogramy zamykania składowisk do 2009 r. oraz do 2014 r.

Wojewódzki Plan Gospodarki Odpadami dla Mazowsza na lata 2012 - 2017 z uwzględnieniem lat 2018 - 2023 (zwany dalej „WPGO 2012 - 2023”), opracowany został zgodnie z wymogami uchwalonego w grudniu 2010 r. Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2014 (M.P. Nr 101, poz. 1183) - zwanego dalej KPGO 2014” - będącego aktualizacją KPGO 2010. W KPGO 2014 kontynuowany był priorytet stopniowej redukcji liczby małych składowisk lokalnych i zapewnienie funkcjonowania składowisk ponadgminnych w liczbie od 5 do 15 (max.) obiektów w skali województwa do końca 2014 r.

WPGO 2012 - 2023, który jest dokumentem planistycznym wyznaczającym kierunki działań oraz kreującym politykę odpadową na Mazowszu, uwzględnia powyższe wskazania i zawiera listę składowisk, które powinny zostać zamknięte najpóźniej do końca 2014 r.

Podczas tworzenia WPGO 2012 - 2023 w województwie mazowieckim nie wszystkie regiony gospodarki odpadami posiadały składowiska o statusie RIPOK lub istniejące instalacje regionalne nie zapewniały wystarczających mocy przerobowych do unieszkodliwienia odpadów, dopuszczono więc do dalszego funkcjonowania instalacje pozostałe, które w WPGO uzyskały status - zastępcze do czasu wybudowania RIPOK, (z zastrzeżeniem, że mogą funkcjonować nie dłużej niż do 31 grudnia 2014 r.). Rozwiązanie takie zostało zaproponowane w celu umożliwienia szybszego i bezpiecznego wypełnienia lokalnych składowisk umożliwiającego ich zamknięcie oraz zapewnienia miejsc składowania odpadów do czasu wybudowania instalacji regionalnych.

W latach 2010 - 2014 na terenie województwa mazowieckiego następowało sukcesywne zamykanie składowisk. Regulacja zawarta w art. 136 ustawy o odpadach z 2012 r. skutkowałą brakiem możliwości zamykania składowisk zarządzanych przez jednostki sektora finansów publicznych. W przypadku złożenia wniosku o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska przez takie jednostki w latach 2013 - 2014 wydane zostały decyzje umarzające postępowanie oraz postanowienia odmawiające wszczęcia postępowania z powodu wystąpienia z wnioskiem jednostki nie mającej uprawnień ustawowych do występowania o przeprowadzenie postępowania administracyjnego. Miało to wpływ na zahamowanie procesu zamykania składowisk.

Wykonanie przez samorządy obowiązku wynikającego z przedmiotowego przepisu wiązało się z koniecznością utworzenia spółek do zarządzania obiektami. Działania prowadzone w tym kierunku skutkowałyby wieloletnim zobowiązaniem gmin do ponoszenia wydatków związanych z funkcjonowaniem wyżej wymienionych podmiotów. Jednocześnie brak było zainteresowania przedsiębiorców przejęciem składowisk, które nie będą generowały już dochodów, natomiast wymagać będą

ogromnych nakładów finansowych w celu zamknięcia, rekultywacji oraz prowadzenia badań monitoringowych.

W latach 2011 - 2014 nie podejmowano działań związanych z zamykaniem składowisk z urzędu, ze względu na brak przekazywania środków finansowych od Wojewody na powyższy cel, pomimo składania corocznie zapotrzebowania na nie.

(dowód: akta kontroli str. 305-307)

Zgodnie z art. 243 ustawy o odpadach z 2012 r., gminy, miały rok czasu na dostosowanie się do wymagań art. 136, zdaniem NIK nie było przeszkód aby w ciągu tego roku Marszałek wydał gminie zgodę na zamknięcie składowiska.

Ustalone
nieprawidłowości

1. Do Wojewódzkiego Systemu Odpadowego dla województwa mazowieckiego nie wprowadzano wszystkich danych wymaganych rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie raportów wojewódzkich. Prowadzona baza odpadowa, jak również przekazywane do Ministra Środowiska raporty nie zawierały pełnej informacji dotyczącej funkcjonujących składowisk tj.: wykonania przeglądu ekologicznego, decyzji o dostosowaniu składowiska (art. 33 ust 2 pkt 1 ustawy wprowadzającej POŚ) i decyzji o przebudowie składowiska (33 ust 2 pkt 2 ustawy wprowadzającej POŚ), określonych w dziale 8 wzoru raportu wynikającego z rozporządzeń o raporcie wojewódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 96-100)

Sekretarz Województwa - Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) w Wojewódzkim Systemie Odpadowym nie gromadzi się decyzji [dotyczących dostosowania składowisk], nie ma więc możliwości weryfikacji czy dany podmiot nie wypełniając wyżej wymienionych rubryk nie posiada decyzji na dostosowanie bądź przebudowę składowiska, czy też posiada i przez przypadek ich nie wypełnił. Pismem znak PŚ.ZD.I./MS/0728-3/10 z dnia 5 maja 2010 r. wystąpiono do Ministra Środowiska z prośbą o wytyczne odnośnie przebiegu weryfikacji zbiorczych zestawień danych w kontekście braku zintegrowanego systemu monitoringu posiadaczy umożliwiającego sprawdzanie zgodności zbiorczych zestawień danych ze stanem faktycznym. Z odpowiedzi Ministra Środowiska [opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska] wynika, że Minister nie planuje wydawania odrębnych wytycznych, dotyczących sposobu weryfikacji zbiorczego zestawienia danych. Weryfikacja taka powinna mieć charakter przeglądowy i przesiewowy. Należy przeanalizować dane będące w posiadaniu urzędów marszałkowskich, przy wykorzystaniu istniejących narzędzi, np. Wojewódzkiego Systemu Odpadowego. Jeśli zaistnieje uzasadnione podejrzenie nadużyć, to jest możliwe wydanie takiej decyzji administracyjnej, ale nie jest to pierwsze ze stosowanych narzędzi.

(dowód: akta kontroli str. 304-305)

2. Niezamknięcie przez okres ponad czterech lat (do dnia zakończenia kontroli NIK) trzech składowisk: w Myszyńcu, Troszynie i Łaskarzewie, które na dzień wejścia w życie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, nie spełniały wymogów przepisów o odpadach.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające i nie w pełni skuteczne działania Marszałka związane z zamykaniem ww. składowisk niespełniających wymagań prawa. Marszałek, od marca 2010 r., był organem posiadającym kompetencje w sprawie skutecznego zamknięcia takich składowisk.

2-3 Realizacja działań w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk zamkniętych i zapewnienie monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko.

Opis stanu faktycznego

Marszałek nie planował i nie przeprowadzał kontroli składowisk odpadów na podstawie art. 379 ust 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁹ w zakresie zgodności postępowania zarządzających tymi składowiskami z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych, dla których był organem właściwym do ich egzekwowania.

(dowód: akta kontroli str. 187-188,190)

Ustalone nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą, Marszałek nie przeprowadzał kontroli w zakresie prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk zamkniętych i monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymogów prawa, na ludzi i środowisko w zakresie zgodności postępowania zarządzających tymi składowiskami z warunkami określonymi w decyzjach administracyjnych, dla których marszałek województwa był organem właściwym do ich egzekwowania. Stanowiło to naruszenie art. 379 ust. 1 ustawy p.o.ś., zgodnie z którym marszałek województwa sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu.

(dowód: akta kontroli str. 187-188,190)

Sekretarz Województwa - Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie:

- przestrzegania przepisów o ochronie środowiska;
- przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska;
- eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem; należy do ww. instytucji.

Urząd [Marszałkowski] rozważał celowość prowadzenia kontroli instalacji, dla których jest właściwy w zakresie ochrony środowiska, jednak biorąc pod uwagę:

- konieczność realizacji w pierwszej kolejności zadań terminowych, a w szczególności prowadzenie postępowań administracyjnych, które z uwagi na coraz trudniejsze i bardziej zawite procedury są odpowiednio bardziej czasochłonne;
- brak środków finansowych pozwalających na zatrudnienie dodatkowych osób które mogłyby zająć się wyłącznie monitorowaniem i kontrolą podmiotów prowadzących instalacje (zadania zlecone z zakresu administracji państwowej);
- możliwość dublowania zakresu kontroli w danym roku przez dwie odrębne instytucje (Urząd, WIOŚ);
- brak narzędzi umożliwiających wykonanie pomiarów;

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. – dalej także ustawa p.o.ś.

uznano, że właściwsze będzie pozostawienie kontroli w rękach specjalistów z inspekcji i skupienie się na prowadzeniu postępowań i wydawaniu decyzji.

(...) Jedynie instytucja dysponująca pełną dokumentacją, zarówno monitoringową, jak i pokontrolną oraz wynikami własnych pomiarów jest w stanie najpełniej ocenić wpływ obiektu na środowisko. Wszelkie odrębne kontrole będą mieć charakter połowiczny i oprócz samego faktu ich przeprowadzenia, niewiele wniosą do sprawy”.

(dowód: akta kontroli str. 187-188, 190)

Zdaniem NIK, realizacja zadań nałożonych na samorząd w zakresie ochrony środowiska bez wątpienia nie jest możliwa bez wykonywania pewnych funkcji kontrolnych lub nadzorczych. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 379 ust. 1 p.o.ś., marszałek województwa sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Z art. 379 ust. 1 ustawy p.o.ś. wynika, że ustawodawca posługując się sformułowaniem „sprawują” w sposób jednoznaczny i kategoryczny nałożył obowiązek sprawowania kontroli na marszałka województwa, starostę oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Na gruncie języka polskiego określenie „sprawują” oznacza, iż na organy wskazane w tym artykule został nałożony taki, a nie inny obowiązek.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Marszałka w zbadanym obszarze.

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 o NIK, wnosi o:

- 1) ujmowanie w planie i przeprowadzanie kontroli w zakresie pozostającym we właściwości Marszałka dotyczące prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk zamkniętych oraz monitorowanie wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymogów prawa, na ludzi i środowisko,
- 2) podjęcie działań mających na celu zamknięcie trzech składowisk odpadów niespełniających wymogów prawa, zlokalizowanych w Myszyńcu, Troszynie i Łaskarzewie w związku z nowelizacją ustawy o odpadach z 2012 r.³⁰

³⁰ W dniu 22 stycznia 2015 r., Prezydent RP podpisał ustawę zmieniającą ustawę o odpadach m.in. w zakresie umożliwiającym zarządzanie składowiskiem przez jednostkę sektora finansów publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Marszałka Wojewódzkiego Mazowieckiego, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Marszałkowi 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Marszałka o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 5 lutego 2015 r.

Za zgodność z treścią uchwały nr KPK-KPO.415.075.2015 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 14 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor
Andrzej Panasiuk