



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-027-04/2014
P/14/058

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 Stefan Padzik - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92826 z 22 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Zakład Obsługi Rolnictwa w Troszynie ² , ul. Polna 15, 07-405 Troszyn.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Kołota, kierownik Zakładu ³ . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁴ działania kierownika Zakładu związane z zamykaniem gminnego składowiska odpadów, niespełniającego wymagań prawa, oraz monitorowaniem jego wpływu na ludzi i środowisko.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Kierownik Zakładu nie zapewnił, w ustalonych przez Starostę Ostrołęckiego terminach, dostosowania gminnego składowiska odpadów do wymogów przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁵ oraz nie wystąpił, na podstawie art. 54 ust. 2 tej ustawy, do Starosty Ostrołęckiego z wnioskiem o jego zamknięcie. Skutkiem powyższego było funkcjonowanie tego składowiska po upływie granicznego terminu jego zamknięcia, tj. po 31 grudnia 2009 r. W cenie przyjęcia odpadów nie uwzględniono kosztów zamknięcia, rekultywacji i prowadzenia monitoringu składowiska. Monitoring składowiska odpadów prowadzono w niepełnym zakresie, a jego wyniki przekazywano do Delegatury Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Ostrołęce⁶ po terminie określonym w art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r.⁷

Przegląd ekologiczny składowiska przekazano do Starostwa Powiatowego w Ostrołęce z 11 dniowym opóźnieniem.

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

² W dalszej treści zwany *Zakładem*

³ Dalej także *Kierownictwo Zakładu*

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm. – dalej *ustawa o odpadach z 2001 r.*

⁶ Dalej także *WIOŚ*.

⁷ Obecnie zastosowanie ma art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Kierownik Zakładu – zarządzający gminnym składowiskiem odpadów w Troszynie sporządził przegląd ekologiczny składowiska. Przegląd ten został przekazany Staroście Ostrołęckiemu 11 lipca 2002 r., tj. po upływie 11 dni po terminie określonym w decyzji⁸.

(dowód: akta kontroli str.4-5,6-28,29-31)

Zgodnie z przeglądem ekologicznym *składowisko w gminie Troszyn nie musiało być w szczególny sposób dostosowane do obecnych wymogów ustawy o odpadach, w zakresie składowania odpadów. (...)*

(dowód: akta kontroli str.27)

Składowisko odpadów zostało wyposażone w:

- a) instalację do odprowadzania gazu składowiskowego – 15 listopada 2010 r.,
- b) piezometry do badania wpływu składowiska na wody podziemne – w czerwcu 2005 r.,
- c) wagę samochodową – 8 sierpnia 2011 r.,
- d) pas zieleni od północy i wschodu o minimalnej szerokości 10 m – 18 marca 2009 r.,
- e) system drenażu odcieków – 15 listopada 2010 r.,
- f) brodzik w ciągu dróg technologicznych – 9 lipca 2007 r.,

Zgodnie z decyzją⁹ Starosty Ostrołęckiego określającą sposób dostosowania składowiska do wymogów przepisów o odpadach z 2001 r., wykonanie obowiązku określonego w lit. b należało zrealizować do 3 stycznia 2005 r., natomiast wyposażenia wskazane w lit. a, c, d, e i f do 31 grudnia 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 32, 52)

W okresie objętym kontrolą¹⁰, zarządzający składowiskiem odpadów, które na dzień 31 grudnia 2009 r. nie spełniało wymagań prawnych, nie wystąpił do Starosty Ostrołęckiego z wnioskiem o jego zamknięcie.

(dowód: akta kontroli str.68)

W grudniu 2011 r. składowisko spełniało wymogi ustawy o odpadach, w zakresie składowania odpadów, co zostało potwierdzone ekspertyzą oraz wynikami kontroli Delegatury WIOŚ w Ostrołęce.

(dowód: akta kontroli str.70,77,78,81,86,87)

Po 31 grudnia 2009 r., zarządzający gminnym składowiskiem odpadów kontynuował jego eksploatację, na podstawie zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów¹¹ i decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska¹². W latach 2010-2013 (do 30 czerwca) na składowisku zdeponowano łącznie 750,7 ton odpadów, w tym 725,1 ton niesegregowanych odpadów komunalnych¹³.

(dowód: akta kontroli str.40-47)

⁸ Decyzja Starosty Ostrołęckiego Nr ROŚ.7644/o/16/2002 z dnia 18 marca 2002 r.

⁹ Decyzja Starosty Ostrołęckiego Nr ROŚ. 7644/o/48/2003 z dnia 30 grudnia 2003 r.

¹⁰ Kontrolą objęto okres od 1 października 2001 r. do 31 grudnia 2012 r.

¹¹ Decyzja Nr ROŚ. 7644/o/48/2002 z dnia 15 listopada 2002 r.

¹² Decyzja Nr ROŚ.7644/o/54/2005 z dnia 20 października 2005 r. zmieniona decyzją Nr ROŚ.7644/o/64/2006 z dnia 28 września 2006 r.

¹³ W 2010 r. 359,1 ton odpadów, w tym 352,6 ton niesegregowanych odpadów komunalnych, w 2011 r. – 286,6 ton, w tym 270,6 ton niesegregowanych odpadów komunalnych i w I połowie 2013 r. – 105,0 ton, w tym 101,9 ton niesegregowanych odpadów komunalnych.

Z dniem 1 stycznia 2013 r. kierownik Zakładu przekazał składowisko odpadów Gminie Troszyn.

(dowód: akta kontroli str.44,48-51)

Kierownik Zakładu nie podejmował działań w celu zapewnienia środków finansowych niezbędnych do zamknięcia składowiska odpadów. Nie zostały oszacowane koszty związane z zamknięciem tego składowiska, w tym m.in. koszty wykonania dokumentacji oraz przeprowadzenia rekultywacji i monitoringu poeksploatacyjnego.

Analiza dokumentacji wykazała, że kierownik Zakładu nie dysponował środkami finansowymi niezbędnymi do zamknięcia składowiska. W kalkulacji ceny za odpady nie uwzględniono kosztów zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów. Zarządzający składowiskiem nie podejmował działań w celu pozyskania środków zewnętrznych, niezbędnych do prawidłowego przeprowadzenia procesu zamknięcia składowiska.

(dowód: akta kontroli str.90,91, 94-98)

Analiza decyzji zezwalającej Zakładowi na unieszkodliwianie odpadów na składowisku wykazała, że Starosta Ostrołęcki nie ustanowił zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku prowadzenia objętej zezwoleniem działalności w zakresie gospodarki odpadami. Z informacji¹⁴ Starosty Ostrołęckiego wynika m.in., że w decyzji określono ilości odpadów dopuszczone do unieszkodliwienia w ciągu roku oraz szczegółowe warunki transportu i składowania odpadów. Uznano, że po spełnieniu warunków gospodarowania odpadami określonych w decyzji, nie wystąpi pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach, a więc nie ma podstaw do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku na podstawie art.35 ustawy o odpadach.(...)"

(dowód: akta kontroli str.45-46)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Kierownik Zakładu nie wystąpił, na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r., z wnioskiem do Starosty Ostrołęckiego o wyrażenie zgody na zamknięcie gminnego składowiska odpadów w Troszynie, które na dzień 31 grudnia 2009 r. nie spełniało wymagań prawnych.

Z wyjaśnień Kierownika Zakładu wynika m.in., że składowisko odpadów w Troszynie na koniec roku 2009 wypełnione było w ok. 30% swojej objętości. Badania wód podziemnych nie wykazywały jakiegokolwiek skażenia wód. Okoliczni mieszkańcy nie wnosili skarg na uciążliwość działania składowiska. Obowiązki nakładane decyzjami na ZOR były realizowane w miarę możliwości finansowych Zakładu. Większość prac wykonywana była systemem gospodarczym, gdyż nie wymagane były pozwolenia z nadzoru budowlanego. Dalsze funkcjonowanie składowiska umożliwiała pełne zagospodarowanie odpadów wytworzonych przez mieszkańców i zapobiegało przed powstawaniem dzikich wysypisk w lasach i nieużytkach.

(dowód; akta kontroli str.68, 90,91,174,176)

2. Cena za przyjęcie odpadów do składowania nie uwzględniała kosztów związanych z zamknięciem, rekultywacją i jego monitorowaniem, co było niezgodne z art. 61 ustawy o odpadach z 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 94-98)

¹⁴ Informacja pozyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Z wyjaśnień kierownika Zakładu wynika m.in., że odstąpienie od naliczania kosztów zamknięcia składowiska w kalkulacji za odbiór odpadów było spowodowane uniknięciem podwyższenia opłat za ich odbiór.

(dowód: akta kontroli str. 176-177)

3. Prace polegające na dostosowaniu składowiska odpadów do przepisów wynikających z ustawy o odpadach z 2001 r. ukończono po terminie określonym w decyzji Starosty Ostrołęckiego. Opóźnienie to wyniosło od sześciu miesięcy do ponad pięciu lat.

Z wyjaśnień kierownika Zakładu wynika m.in., że *realizacja zaleceń określanych w decyzji Starosty Ostrołęckiego przerastały możliwości finansowe Zakładu. Dlatego też były one realizowane systemem gospodarczym w miarę naszych możliwości.*

(dowód; akta kontroli str. 177)

4. Przegląd ekologiczny został przekazany do Starostwa Powiatowego w Ostrołęce 11 dni po terminie określonym w decyzji Starosty Ostrołęckiego z 18 marca 2002 r. Obowiązek złożenia przeglądu ekologicznego do 30 czerwca 2002 r. wynikał również z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 31)

Z wyjaśnień kierownika Zakładu wynika m.in., że *przyczyną nieterminowego przekazania przeglądu ekologicznego były trudności ze znalezieniem osoby kompetentnej w prawidłowym opracowaniu przeglądu ekologicznego oraz krótki terminem jego realizacji. Pomimo ponagień telefonicznych przegląd ekologiczny i instrukcje eksploatacji składowiska zostały dostarczone 10 lipca 2002 r.*

(dowód; akta kontroli str. 176)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

2. Monitorowanie wpływu niezamkniętego składowiska, niespełniającego wymagań prawa, jak również po jego dostosowaniu, na ludzi i środowisko.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Zakład raz w 2010 r. wykonał w fazie eksploatacji składowiska badania struktury i składu masy odpadów. Natomiast w latach 2010-2012 przeprowadzono łącznie pięć badań substancji i parametrów wskaźnikowych w wodach odciekowych i podziemnych, w tym 2-krotnie w 2010 r. (październik i grudzień), 2-krotnie w 2011 r. (czerwiec i listopad) oraz raz w 2012 r.

W latach 2010-2012, Zakład nie prowadził monitoringu składowiska z zakresu: badań wielkości opadu atmosferycznego na jego terenie lub poza nim; pomiaru poziomu wód podziemnych w otworach obserwacyjnych; kontroli struktury i składu masy składowiska odpadów pod kątem zgodności z pozwoleniem na jego budowę oraz instrukcji eksploatacji tego składowiska; kontroli osiadania powierzchni składowiska w oparciu o ustalone repery.

(dowód: akta kontroli str.110)

Z informacji¹⁶ uzyskanej z WIOŚ Delegatury w Ostrołęce wynika, że opóźnienia w przekazywaniu wyników monitoringu składowiska odpadów w latach 2010-2012 wyniosły od ponad 3 do ponad 7 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str.180)

¹⁵ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

¹⁶ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

W latach 2010-2012 nie stwierdzono zmian parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla środowiska ze strony niezamkniętego składowiska odpadów niespełniającego wymagań prawnych.

(dowód: akta kontroli str.110-133)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W fazie eksploatacyjnej składowiska odpadów nie dokonywano: badań składu wód podziemnych i odciekowych, badań wielkości opadu atmosferycznego na terenie składowiska lub poza nim, pomiaru poziomu wód podziemnych w otworach obserwacyjnych, kontroli struktury i składu masy odpadów pod kątem zgodności z pozwoleniem na budowę składowiska odpadów oraz instrukcją eksploatacji składowiska odpadów, kontroli osiadania powierzchni składowiska odpadów w oparciu o ustalone repery. Było to niezgodne z § 4 i § 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu i sposobu oraz warunków prowadzenia składowisk odpadów¹⁷.

Z wyjaśnień kierownika Zakładu wynika m.in., że *pełny zakres monitoringu składowiska w fazie eksploatacji wymagał dużych środków finansowych. Zalecenia pokontrolne wykazywały przede wszystkim na niesystematyczne badanie wód podziemnych i odcieków. Brak było zaleceń dotyczących badań wielkości opadów oraz osiadania powierzchni składowiska. Struktura odpadów w poszczególnych latach nie ulegała zmianie, gdyż odpady były odbierane od tych samych wytwórców.*

(dowód: akta kontroli str.110,177)

Zdaniem NIK nieprzewodzenie pełnego zakresu monitoringu mogło skutkować nie wykryciem negatywnego oddziaływania składowiska na środowisko.

2. Wyniki monitoringu składowiska odpadów za lata 2010-2011 przekazywano do WIOŚ z opóźnieniem, a mianowicie za 2010 r. - 116 dni; a za 2011 r. – 223 dni, po terminie określonym w art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 180)

Z wyjaśnień kierownika Zakładu wynika m.in., że *przekazywanie wyników badań do WIOŚ z prowadzonego monitoringu czasami były składane nieterminowo ze względu na przeoczenie tego obowiązku.*

(dowód: akta kontroli str.177)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

¹⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 1858 ze zm. – uchylone z dniem 17 maja 2013 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, z uwagi na przekazanie składowiska odpadów Gminie Troszyn, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika Zakładu, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Kierownikowi 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.

Warszawa, 15 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Wicedyrektor
Janusz Łojewski

Kontroler
Stefan Padzik
specjalista k.p.

.....
Podpis