



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-027-05/2014
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/058 – Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
<i>Kontroler</i>	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadził Krzysztof Łączyński, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 92835 z 4 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej ² ul. Dzieci Polskich 10, 07-430 Myszyniec
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Sławomir Ceberek, kierownik Zakładu (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ 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 dostosował składowiska do wymogów prawa w obowiązującym terminie oraz nie wystąpił, na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁴, do Starosty Ostrołęckiego z wnioskiem o zamknięcie gminnego składowiska odpadów w Myszyńcu. 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 i rekultywacji składowiska. W 2010 r. Zakład nie prowadził monitoringu składowiska w zakresie określonym § 4 pkt 4 i 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów⁵. Wyniki monitoringu składowiska odpadów przekazywano do Delegatury Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Ostrołęce⁶ po terminie określonym w ustawie o odpadach⁷.

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

² Dalej także ZGKiM lub Zakład.

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

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm. – dalej ustawa o odpadach z 2001 r.

⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 1858 ze zm.

⁶ Dalej także WIOŚ..

⁷ Do 23 stycznia 2013 r. było to niezgodne z art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r., a po 23 stycznia 2013 r. z art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane przez zarządzającego składowiskiem niespełniającym wymagań prawa, w celu jego zamknięcia

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą⁸, gminnym składowiskiem odpadów w Myszyncu zarządzał ZGKiM.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

Kierownik Zakładu przedłożył Staroście Ostrołęckiemu przegląd ekologiczny, sporządzony⁹ w czerwcu 2002 r., tj. w terminie określonym w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰. W przeglądzie tym wskazano konieczność pogłębienia istniejących na składowisku studni piezometrycznych i wyposażenia go w instalacje do odzysku lub spalania biogazu składowiskowego.

(dowód: akta kontroli str. 18-47)

W oparciu o wyniki przeglądu, Starosta Ostrołęcki decyzją z dnia 30 grudnia 2003 r. zobowiązał Zakład do dostosowania składowiska do wymogów prawa poprzez wyposażenie go w:

- instalację do odprowadzania gazu składowiskowego,
- piezometry do badania jego wpływu na wody podziemne,
- urządzenie do pomiaru masy dowożonych odpadów (wagę),
- włączenie istniejącego brodzika dezynfekcyjnego w ciąg dróg technologicznych.

Termin realizacji wyposażenia składowiska w piezometry Starosta określił do 3 stycznia 2005 r., a pozostałych przedsięwzięć do 31 grudnia 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 48-49)

W grudniu 2009 r. składowisko zostało wyposażone w instalację do odprowadzania gazu i piezometry, a we wrześniu 2010 r. zainstalowano wagę oraz włączono brodzik dezynfekcyjny w ciąg dróg.

(dowód: akta kontroli str. 60-82)

Decyzją z 30 grudnia 2003 r. Starosta Ostrołęcki zobowiązał także Zakład, aby w terminie do 31 grudnia 2009 r. wystąpił z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę składowiska w zakresie wykonania zewnętrznego systemu rowów drenażowych uniemożliwiającego dopływ wód powierzchniowych i podziemnych do składowiska. W styczniu 2010 r. zostały podjęte prace projektowe w zakresie budowy zewnętrznego systemu rowów drenażowych. Do 30 czerwca 2013 r., tj. do dnia, dopóki zarządzającym składowiskiem odpadów był ZGKiM, jego kierownik nie wystąpił o zmianę pozwolenia w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 48, 254-255)

Realizując zalecenia Starosty Ostrołęckiego, Kierownik Zakładu w dniu 19 listopada 2002 r. zwrócił się z wnioskiem o zatwierdzenie instrukcji eksploatacji składowiska.

(dowód: akta kontroli str. 49-50)

⁸ Kontrolą objęto okres od 1 października 2001 r. do 30 czerwca 2013 r.

⁹ Przegląd ekologiczny sporządziła firma „Pomiary i Opracowania w Ochronie Środowiska” z Sząbruka.

¹⁰ Dz. U. Nr. 100, poz. 1085 ze zm. – dalej także ustawa wprowadzająca.

W okresie objętym kontrolą, 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. 254)

Postanowieniem z 7 maja 2012 r. WIOŚ, na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o odpadach z 2001 r., z dniem 30 czerwca 2012 r. wstrzymał z urzędu unieszkodliwianie odpadów na składowisku niespełniającym wymagań prawa.

Od powyższej decyzji Burmistrz Myszyńca 21 maja 2012 r. wniósł odwołanie do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska¹¹. W dniu 28 listopada 2013 r. GIOŚ uchylił decyzję WIOŚ i umorzył postępowanie w tym zakresie. Przyczyną umorzenia postępowania był brak zastosowania art. 246 ustawy o odpadach z 2012 r. w związku z uchynieniem ustawy o odpadach z 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 112-127)

Zakład eksploatował składowisko do 30 czerwca 2013 r.¹² przyjmując odpady komunalne (z grupy 20) oraz odpady z gminnej oczyszczalni ścieków i piaskowników oraz skratki (z grupy 19)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 256, 261)

Po 31 grudnia 2009 r., zarządzający gminnym składowiskiem odpadów kontynuował jego eksploatację, na podstawie zezwolenia¹⁴ Starosty Ostrołęckiego oraz zatwierdzonej przez niego instrukcji eksploatacji składowiska¹⁵.

W powyższym zezwoleniu Starosta Ostrołęcki nie ustanowił zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku, określonego w art. 35 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. Z informacji¹⁶ Starosty Ostrołęckiego wynika m.in., że wydając zezwolenie na unieszkodliwianie odpadów nie skorzystał z możliwości ustanowienia zabezpieczenia ew. roszczeń ponieważ ocenił, iż w związku z realizacją postanowień zawartych w decyzji nie wystąpią negatywne skutki w środowisku, stanowiące wskazaną w przywołanym przepisie przesłankę dla ich ustanowienia. Brak takich skutków potwierdziły kontrole składowiska prowadzone przez WIOŚ, który nigdy też nie zakwestionował przedmiotowej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 56-59, 100-111, 252)

W latach 2010-2013 (do 30 czerwca) na składowisku zdeponowano łącznie 1 713,1 Mg¹⁷ odpadów, w tym 1 276,6 Mg niesegregowanych odpadów komunalnych i 344,8 Mg komunalnych odpadów ściekowych oraz 90,1 Mg zawartości piaskowników i skratek¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 256)

¹¹ W treści odwołania podniesiono - wynikający z przeprowadzonych analiz składu wód i gazu - fakt braku negatywnego wpływu składowiska na środowisko, nawet pomimo niewykonania rowów drenażowych oraz brak możliwości składowania odpadów komunalnych w innym miejscu.

¹² To jest do momentu przejścia obsługi mieszkańców gminy w zakresie odbioru i unieszkodliwiania odpadów przez MPK z Ostrołęki.

¹³ To jest, wg. klasyfikacji odpadów ustalonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, p. 1206) - niesegregowane odpady komunalne o kodzie 20 0301 oraz ustabilizowane odpady z gminnej oczyszczalni ścieków i piaskowników oraz skratki o kodach 19 0805, 19 0802 i 19 0801.

¹⁴ Decyzja starosty ostrołęckiego z dnia 17 lutego 2004 r., zmieniona następnie 14 października 2005 r.

¹⁵ Decyzja z dnia 10 grudnia 2002 r., zmieniona następnie decyzją z dnia 7 czerwca 2010 r.

¹⁶ Informacja pozyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁷ 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.

¹⁸ W tym w 2010 r. zdeponowano 520 Mg odpadów, z czego 373,8 Mg komunalnych niesegregowanych i 146,2 Mg komunalnych odpadów ściekowych oraz 33,6 Mg zawartości piaskowników i skratek; w 2011 r. - 503,9 Mg odpadów, z czego 367,9 Mg niesegregowanych odpadów komunalnych i 136 Mg komunalnych odpadów ściekowych oraz 28,3 Mg zawartości piaskowników i skratek; w 2012 r. - 452 Mg odpadów, z czego 349,7 Mg niesegregowanych odpadów komunalnych i 102,3 Mg komunalnych odpadów ściekowych oraz 19,3 Mg zawartości piaskowników i skratek; do 30 czerwca 2013 r. - 237,2 Mg odpadów, z czego 185,2 Mg niesegregowanych odpadów komunalnych i 42,8 Mg komunalnych odpadów ściekowych oraz 9,2 Mg zawartości piaskowników i skratek.

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.

(dowód: akta kontroli str. 258)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Wyposażenie składowiska w otwory piezometryczne, instalację do odprowadzania gazu oraz wagę wraz z włączeniem brodzika dezynfekcyjnego w ciąg dróg technicznych dokonano z czteroletnim opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w decyzji Starosty Ostrołęckiego.
2. Kierownik nie wykonał obowiązku nałożonego w drodze decyzji przez Starostę Ostrołęckiego i nie wystąpił z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę składowiska w zakresie wykonania zewnętrznego systemu rowów drenażowych uniemożliwiających dopływ do niego wód powierzchniowych i podziemnych. Było niezgodne z art. 33 ust. 4 ustawy wprowadzającej.

Z wyjaśnień Kierownika Zakładu wynika m.in., że w umowach powierzających Zakładowi prowadzenie składowiska nie wskazano uprawnień do podejmowania decyzji odnośnie inwestowania w składowisko. Uprawnienia te posiadała jedynie gmina, pozostająca jego właścicielem.

(dowód: akta kontroli str. 254)

3. Do 30 czerwca 2013 r. Kierownik Zakładu nie wystąpił, na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r., z wnioskiem o wyrażenie zgody na zamknięcie gminnego składowiska odpadów, które na dzień 31 grudnia 2009 r. nie spełniało wymagań prawnych. Do 23 stycznia 2013 r., podstawą wystąpienia z takim wnioskiem do starosty był art. 54 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r., a po tej dacie – zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. - wniosek o zamknięcie składowiska składa się do marszałka województwa.

Z wyjaśnień Kierownika Zakładu wynika m.in., że posiadał ważne do 31 grudnia 2013 r. zezwolenie Starosty Ostrołęckiego na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów poprzez ich składowanie, zaś gmina zamierzała eksploatować składowisko do czasu uruchomienia stacji segregacji odpadów komunalnych, której budowa planowana była przez Powiat Ostrołęcki z udziałem kilku gmin¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 254-255)

4. Cena za przyjęcie odpadów do składowania nie uwzględniała kosztów związanych z zamknięciem, rekultywacją i jego monitorowaniem. Było to niezgodne z art. 61 ustawy o odpadach z 2001 r., a od 23 stycznia 2013 r. jest to niezgodne z art. 137 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.

Z wyjaśnień Kierownika Zakładu wynika m.in., że Zakład nie podejmował żadnych działań w celu oszacowania kosztów związanych z zamknięciem składowiska (kosztów tych nie uwzględniano w kalkulacji załączanej do corocznych umów), gdyż właścicielem składowiska jest Gmina Myszyniec, która podejmowała i podejmuje wszelkie decyzje finansowe z tym związane.

(dowód: akta kontroli str. 258)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w zbadanym obszarze.

¹⁹ <http://www.blizejsmieci.pl/index.php/wykaz-i-mapa-ripok-ow>

2. Monitorowanie wpływu niezamkniętego składowiska, niespełniającego wymagań prawa, na ludzi i środowisko.

Opis stanu faktycznego

Monitoring składowiska rozpoczęto w roku 2011²⁰, natomiast skład wód odciekowych zbadano w styczniu 2010 r., w związku z opracowaniem projektu zewnętrznych rowów drenażowych.

W latach 2011-2013 (do 30 czerwca) badanie próbek wody i gazu zlecano firmie posiadającej stosowne uprawnienia. Badania te przeprowadzono zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów²¹, a od 16 maja 2013 r. zgodnie z § 22 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów²².

W latach 2011-2012 badaniem objęto strukturę i skład masy składowiska odpadów oraz przebieg jej osiadania, natomiast w I półroczu 2013 r. nie prowadzono tych badań, gdyż jak wyjaśnił Kierownik Zakładu, zaplanowano je na IV kwartał 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 204, 246-250, 261)

Wyniki badań składowiska odpadów, za wyjątkiem przeprowadzonych w 2013 r.²³, nie były przesyłane do WIOŚ.

Analiza zarządzeń pokontrolnych wydanych przez WIOŚ wykazała, że organ kontrolujący nie formułował wniosków w zakresie realizacji obowiązku wskazanego w art. 59 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001 r.

(dowód: akta kontroli str. 193, 204, 208,245)

W latach 2011-2013 (do 30 czerwca) 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. 249-250, 259)

Ustalone nieprawidłowości

1. Wyniki monitoringu za lata 2011-2012 zostały przekazane do WIOŚ odpowiednio: 221, 520 dni po terminie określonym w art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r., a za 2013 r. - 109 dni po terminie określonym w art. 124 ust. 5 ustawy o opadach z 2012 r.

Kierownik wyjaśnił, że wyniki za lata 2011-2012 zostały przekazane inspektorowi WIOŚ w trakcie kontroli prowadzonej w Zakładzie²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 259)

2. W 2010 r. nie przeprowadzono kontroli struktury i składu masy oraz kontroli osiadania powierzchni składowiska odpadów. Było to niezgodne z § 4 pkt 4 i 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r.

Z wyjaśnień Kierownika Zakładu wynika m.in., że monitorowanie składowiska odpadów w pełnym zakresie było niemożliwe z uwagi na brak urządzeń kontrolno-pomiarowych.

(dowód: akta kontroli str. 258)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

²⁰ To jest po ukończeniu instalacji piezometrów oraz urządzeń do odprowadzania gazu i uwzględnieniu kosztów zlecenia stosownych badań uprawnionym firmom w wysokości opłaty jaką ponosił Urząd Miejski na rzecz Zakładu za zarządzanie składowiskiem.

²¹ Dz. U. Nr 220, poz. 1858.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 523.

²³ Za 2013 r. przesłano 18 lipca 2014 r.

²⁴ Za 2011 r. w dniu 7 listopada 2012 r., a za 2012 r. – 2 września 2014 r.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, z uwagi na przekazanie z dniem 30 czerwca 2013 r. składowiska odpadów Gminie Myszyniec, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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, 23 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Krzysztof Łączyński
starszy inspektor k.p.

Wicedyrektor
Janusz Łojewski

.....
podpis