



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.411.003.04.2016
S/16/002



02406916

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/002 – Prawidłowość działań organów ochrony środowiska, dotyczących funkcjonowania składowiska odpadów w miejscowości Karcze w gminie Sokółka
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr LBI/49/2016 z 6 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. Kardynała Stanisława Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok (dalej zwany: „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński – Marszałek Województwa Podlaskiego ¹ (dalej: „Marszałek”) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Marszałek prawidłowo wydał decyzję zezwalającą Zakładowi Zagospodarowania Odpadów Euro-Sokółka Sp. z o.o. (dalej: „Spółka” lub „Euro-Sokółka”) na zamknięcie składowiska odpadów położonego w Karczach³. Niewystarczający i nieskuteczny, a zatem stwarzający potencjalne zagrożenie dla środowiska był zaś nadzór Marszałka nad prowadzeniem przez Euro-Sokółka rekultywacji i monitoringu zamkniętego składowiska odpadów. Do zakończenia kontroli NIK Spółka w terminie określonym decyzją o zamknięciu składowiska nie zakończyła jego rekultywacji, a Marszałek w tym okresie:

- nie skorzystał z przysługujących mu, na podstawie art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴, kompetencji kontrolnych, mimo że konieczność przeprowadzenia kontroli była sygnalizowana przez inne organy⁵,
- nie zastosował wobec Spółki środków egzekucyjnych określonych ustawą z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶, w przypadkach niewywiązywania się przez Spółkę z obowiązków wynikających z decyzji o zamknięciu składowiska.

Marszałek wydał dwie decyzje⁷ w sprawie naliczenia opłat podwyższonych za składowanie odpadów na terenie działek leśnych w miejscowości Karcze⁸. Dotychczas decyzja z 2012 roku o naliczeniu opłat za 2011 rok, na skutek wniesionych przez Spółkę środków odwoławczych, nie stała się ostateczna. Z kolei postępowanie w sprawie naliczenia opłaty za I półrocze 2012 roku było prowadzone opieszale i nierzetelne. W konsekwencji decyzja w tej sprawie została wydana po upływie dwóch lat i siedmiu miesięcy od powzięcia informacji o składowaniu odpadów, a stała się ostateczna dopiero w 2016 roku (po upływie ponad czterech lat), co było skutkiem wady procesowej stwierdzonej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku (dalej „SKO”). Do zakończenia kontroli NIK Marszałek nie wszczął egzekucji administracyjnej w celu dochodzenia tej opłaty, z uwagi

¹ Pan Jerzy Leszczyński jest Marszałkiem Województwa Podlaskiego od 9 listopada 2015 r., wcześniej Marszałkami byli: Mieczysław Kazimierz Baszko od 8 grudnia 2014 r. do 9 listopada 2015 r. oraz Jarosław Zygmunt Dworżański od 15 stycznia 2008 r. do 8 grudnia 2014 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³ Zamknięte składowisko odpadów zlokalizowane było na działce o nr 25/5.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm. Ustawa zwana dalej: „Poś”.

⁵ Konieczność kontroli sygnalizowana była przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Burmistrza Sokółki oraz radnego Rady Miejskiej w Sokółce.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o postępowaniu egzekucyjnym”.

⁷ Decyzjami w sprawie naliczenia opłat podwyższonych z 9 lipca 2012 r. Marszałek ustalił opłatę w wysokości 17.714,4 tys. zł za 2011 rok, a z dnia 8 marca 2016 r. opłatę w wysokości 4.730,3 tys. zł za I półrocze 2012 roku.

⁸ Odpady składowano na działkach leśnych o nr 25/3 i 25/4, sąsiadujących z działką nr 25/5.

na konieczność poniesienia znacznych kosztów, zaś inne czynności podejmowane w celu ustalenia majątku Spółki i wyegzekwowania opłaty były nieskuteczne.

Marszałek prawidłowo prowadził postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia zintegrowanego na przetwarzanie odpadów dla instalacji składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne położonej w Karczach⁹. Niezwłocznie podejmował również działania zmierzające do cofnięcia zezwolenia zintegrowanego. Decyzja wydana w tej sprawie – na skutek wniesionego odwołania – do dnia zakończenia kontroli NIK nie stała się ostateczna. Nieskuteczne były zaś działania zmierzające do uchylecia decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z zezwolenia zintegrowanego. Minister Środowiska uznał je bowiem za niezasadne.

NIK zwraca uwagę, że zmieniając decyzję w sprawie zgody na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji, nie uzyskano opinii Burmistrza Sokółki, czym nie dopełniono wymogów określonych przepisem art. 26 ust. 5 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez Marszałka Województwa Podlaskiego zadań dotyczących zamknięcia składowiska odpadów w Karczach, położonego na działce o nr ewidencyjnym 25/5

Opis stanu faktycznego

1.1. W Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego¹¹, przyjętym na lata 2009-2012, składowisko odpadów w Karczach zlokalizowane na działce oznaczonej nr 25/5 przeznaczone było do zamknięcia, jako niespełniające wymagań technicznych i niewymagające dostosowania. Podstawą ujęcia składowiska na liście zamykanych składowisk były ustalenia dokonane wspólnie z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „WIOŚ”).

W Planie Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017¹² składowisko zostało ujęte jako składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na którym składowane były odpady komunalne, będące w trakcie rekultywacji, co było zgodne z decyzją Marszałka z 30 sierpnia 2011 r. w sprawie zgody na zamknięcie składowiska odpadów. (dowód: akta kontroli str. 17-126)

1.2. Przed wydaniem decyzji o zamknięciu składowiska, z uwagi na docierające do Urzędu sygnały o nieprawidłowościach związanych z gospodarką odpadami, Urząd 21 lipca 2009 r. zwrócił się do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli składowiska. Natomiast po otrzymaniu 3 sierpnia 2009 r. telefonicznej informacji o wwożeniu na teren składowiska odpadów spoza województwa, pracownicy Urzędu przeprowadzili lustrację obiektu. W jej wyniku stwierdzili, że: składowisko nie odpowiada wymogom prawnym dla tego typu instalacji, odpady gromadzone są w sposób niezorganizowany, na jego terenie prowadzone są prace inwestycyjne w zakresie montażu urządzeń do segregacji odpadów oraz przywożone są odpady spoza terenu województwa. Pismem z 4 sierpnia 2009 r. zwrócono się do WIOŚ o natychmiastowe wstrzymanie działalności składowiska prowadzonej na warunkach określonych w decyzji Starosty Sokólskiego z 29 czerwca 2007 r., zezwalającej na nieszkodliwienie odpadów innych niż niebezpieczne w ilości powyżej 10 ton odpadów na dobę. W ocenie Urzędu powinno ono bowiem działać na podstawie pozwolenia zintegrowanego. WIOŚ przekazano również ustalenia z wizji lokalnej. W dniu 20 października 2009 r. z inicjatywy WIOŚ odbyła się rozprawa administracyjna w sprawie wstrzymania działalności składowiska, podczas której pracownicy Urzędu wnieśli o natychmiastowe wstrzymanie użytkowania instalacji do składowania odpadów

⁹ Pozwolenie zintegrowane dotyczyło instalacji zlokalizowanej w miejscowości Karcze na działkach o nr 164/4, 165/2, 171/2, 173/2, 174, 175, 176/1, 190.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm. Ustawa uchylona z dniem 23 stycznia 2012 r., zwana dalej „ustawą o odpadach z 2001 r.”

¹¹ Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego na lata 2009-2012 przyjęty został Uchwałą Nr XXXVI/407/09 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 28 grudnia 2009 r.

¹² Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017 przyjęty został Uchwałą Nr XX/233/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 czerwca 2012 r.

komunalnych na składowisku. Decyzją z 24 listopada 2009 r. WIOŚ wstrzymał od 14 grudnia 2009 r. użytkowanie składowiska odpadów na działce 25/5.

(dowód: akta kontroli str. 127-138)

1.3. Procedura zamknięcia składowiska odpadów w Karczach została wszczęta na podstawie wniosku, złożonego 25 lutego 2010 r. w Starostwie Powiatowym w Sokółce przez zarządzającą składowiskiem spółkę Euro-Sokółka (wymaganego art. 54 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.). Starosta w ramach tej procedury m.in. zwrócił się do WIOŚ o przeprowadzenie, na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. kontroli z udziałem przedstawiciela organu. W odpowiedzi WIOŚ wystosował pismo zaadresowane do Urzędu i Starostwa, w którym kwestionował właściwość Starostwa do prowadzenia postępowania w sprawie zamknięcia składowiska. Pomimo tych wątpliwości, WIOŚ przeprowadził kontrolę składowiska, o wynikach której poinformował Starostwo. Dopiero po przeprowadzeniu kontroli, Starosta postanowieniem z 18 sierpnia 2010 r., przekazał wniosek Spółki według właściwości Marszałkowi, który 30 sierpnia 2010 r. zwrócił go wskazując, że nie jest właściwym organem. Na postanowienie Starosty, Euro-Sokółka wniosła zażalenie do SKO, które orzeczeniem z 15 października 2010 r. uznało, że postanowienie jest prawidłowe. Tym samym SKO wskazało Marszałka jako organ właściwy do przeprowadzenia postępowania w sprawie zamknięcia składowiska. Akta sprawy wpłynęły do Urzędu 14 stycznia 2011 r., tj. po upływie 11 miesięcy od złożenia wniosku przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 139-177)

1.4. Po otrzymaniu akt sprawy, Marszałek 27 stycznia 2011 r. poinformował Spółkę o wszczęciu postępowania, a następnie wezwał do złożenia dodatkowych wyjaśnień do wniosku w zakresie: uaktualnienia dokumentacji określającej techniczny sposób zamknięcia składowiska odpadów, zweryfikowania daty zaprzestania przyjmowania odpadów, dokonania dokładnego opisu zamykanej kwatery, określenia rodzajów i ilości odpadów unieszkodliwionych w trakcie eksploatacji składowiska, wskazania w harmonogramie rekultywacji składowiska odpadów konkretnych terminów realizacji jej poszczególnych etapów, oznaczenia na planie sytuacyjno-wysokościowym schematu rozmieszczenia piezometrów, określenia rodzajów odpadów stosowanych na potrzeby rekultywacji technicznej (poszczególnych warstw i ich ilości w Mg tonach), zweryfikowania wskazanych we wniosku sumarycznych ilości odpadów przewidzianych do wykorzystania na budowę poszczególnych warstw, wskazania sposobu prowadzenia monitoringu składu wód odciekowych i objętości wód odciekowych w fazie poeksploatacyjnej oraz sprecyzowania numerów działek, na których będzie prowadzona rekultywacja.

W dniu 17 marca 2011 r. Euro-Sokółka przedłożyła uzupełniony wniosek o zamknięcie składowiska, który – stosownie do art. 54 ust. 6 ustawy o odpadach z 2001 r. – określał techniczny sposób zamknięcia składowiska odpadów, datę zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania oraz harmonogram działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 180-198)

1.5. W dniu 18 marca 2011 r., na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r., Marszałek wystąpił do WIOŚ o przeprowadzenie na składowisku kompleksowej kontroli przygotowania składowiska do zamknięcia. Informację o ustaleniach kontroli WIOŚ przedstawił 1 lipca 2011 r., zarzucając Spółce: brak tytułu prawnego do wysypiska, obowiązującego przez cały przewidywany okres rekultywacji oraz prowadzenia monitoringu w fazie poeksploatacyjnej przez 30 lat (umowa dzierżawy działki podpisana przez zarządzającego obowiązywała do 30 czerwca 2012 r.), wskazanie nieprawidłowej daty zamknięcia składowiska, nieujęcie w harmonogramie prac polegających na wybraniu odpadów zmagazynowanych z kwatery do składowania oraz określenia ich rodzaju i ilości, budowę dwóch dodatkowych studni bez wymaganej dokumentacji i pozwoleń, przekroczenie o 8,4 m rzędnej składowania odpadów w stosunku do zakładanej dla eksploatacji (wskazana we wniosku rzędna, na której zakończono deponowanie odpadów wynosiła 205,4 m n.p.m., zaś maksymalna rzędna użytkowania 197 m n.p.m.), niewłaściwe zabezpieczenie składowiska, brak urządzeń kontrolno-pomiarowych, nieprowadzenie monitoringu środowiska. Jednocześnie wskazał na konieczność jego zamknięcia i rekultywacji zaznaczając, że proponowany sposób nie jest w pełnym zakresie

zgodny z wymogami oraz wątpliwy pozostaje stopień przygotowania zarządzającego składowiskiem do jego zamknięcia.

W związku z nieprawidłowościami mogącymi wskazywać na możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko składowiska odpadów w Karczach, 7 lipca 2011 r. WIOŚ, na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹³, wystąpił do Urzędu o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie zobowiązania Euro-Sokółka do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego oraz o dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu.

Po otrzymaniu tych informacji oraz wniosku, Urząd 15 lipca 2011 r. zwrócił się do:

- Burmistrza Sokółki o wyjaśnienie wątpliwości dotyczących nieposiadania przez Euro-Sokółka tytułu prawnego do wysypiska, obowiązującego przez cały przewidywany okres rekultywacji oraz prowadzenia monitoringu w fazie poeksploatacyjnej przez 30 lat,
- WIOŚ o udzielenie dodatkowych wyjaśnień w zakresie ustaleń wynikających z kontroli składowiska, a także wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie zobowiązania Euro-Sokółka do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego,
- Euro-Sokółka o wyjaśnienia oraz o uzupełnienie wniosku o zamknięcie składowiska w zakresie wynikającym z kontroli WIOŚ.

Spółka poinformowała Urząd m.in. o skorygowaniu daty zamknięcia składowiska na dzień 28 lutego 2010 r., usunięciu i przetworzeniu zmagazynowanych na działce odpadów, wprowadzeniu nowej mapy sytuacyjno-wysokościowej z 26 czerwca 2009 r. z rzednymi terenem na wysokości 205,4 m n.p.m., zabezpieczeniu zamykanego składowiska, likwidacji dwóch studni, wyjaśnieniu spornych kwestii w harmonogramie oraz rozszerzeniu zakresu monitoringu o badanie sprawności systemu odprowadzania gazów środowiskowego.

WIOŚ udzielił informacji w zakresie ustaleń wskazując, że składowisko wymaga zamknięcia i rekultywacji oraz podtrzymał stanowisko w sprawie nałożenia na zarządzającego obowiązku wykonania przeglądu ekologicznego. Marszałek nie wszczął postępowania mającego na celu zobowiązanie Spółki do sporządzenia przeglądu, ponieważ – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska Elżbieta Piotrowska – „Art. 237 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...) wskazywał na możliwość zobowiązania przez organ ochrony środowiska prowadzącego instalację podmiotu korzystającego ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko. (...) Przyznając organom administracji w art. 237 ustawy Poś możliwość nałożenia obowiązku opracowania przeglądu ekologicznego, ustawodawca nie sformułował wprost, realizacji jakich celów ma on służyć. Analizując powyższe, należy stwierdzić, iż z przeglądu powinno wynikać, czy podejrzenie o negatywny wpływ instalacji na środowisko istnieje i w związku z tym, czy jest podstawa do nałożenia na podmiot dodatkowych obowiązków wykluczających możliwość negatywnego oddziaływania, czy też istnieje konieczność ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Oznacza to, że obowiązek opracowania przeglądu ekologicznego nie jest sztuką dla sztuki, pozwalającą organowi stwierdzić, że podejmuje działania mające doprowadzić do poprawy stanu otaczającego nas środowiska, ale jest elementem szerszej, przemyślanej strategii, a przegląd ekologiczny to tylko drogowskaz, który pomaga przewidzieć, w którym z wcześniej wytyczonych kierunków powinno zmierzać dalsze postępowanie. Organ administracji powinien mieć świadomość, że przenoszenie obowiązków związanych z ustaleniem stanu faktycznego na stronę postępowania może mieć miejsce wtedy, gdy przepis prawa wyraźnie na to zezwala (tak jak w rozpatrywanym przypadku). Jednocześnie powinien pamiętać, że jest to wyjątek od reguły, który może być stosowany tylko wtedy, gdy nie da się udowodnić negatywnego oddziaływania na środowisko przy użyciu innych środków dowodowych. W związku z tym, nakładając obowiązek opracowania przeglądu ekologicznego, organ powinien w uzasadnieniu swojej decyzji przedstawić, dlaczego in concreto zachodziła taka konieczność. Nieprzedstawienie argumentacji spowoduje, że podjęta decyzja będzie miała charakter dowolny i będzie podlegać wyeliminowaniu z obrotu prawnego w przypadku wniesienia odwołania.

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 686, ze zm.

(...) Nadmienić należy, iż składowisko odpadów w m. Karcze, gm. Sokółka przegląd ekologiczny miało już wykonany zobowiązaniem w drodze decyzji przez Starostę Sokólskiego (...). Po przeglądzie ekologicznym Starosta Sokólski decyzją zobowiązał Zarządzającego składowiskiem do dostosowania składowiska do wymogów prawnych (zakres dostosowawczy określił w decyzji) w terminie do 31 grudnia 2005 r. (...) Zarządzający składowiskiem nie wypełnił decyzji dostosowawczej w terminie w niej określonym. Zgodnie z przywołaną ustawą w sytuacji, gdy istniejące składowisko odpadów jest eksploatowane niezgodnie z wymaganiami (...), to Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku winien nakazać zarządzającemu, w wyniku przeprowadzonej kontroli, dopełnienie obowiązków w tym zakresie, a Starosta Sokólski wszcząć postępowanie egzekucyjne wykonania wydanej przez siebie decyzji. Ponadto organ stwierdził, iż nałożenie obowiązku opracowania kolejnego przeglądu ekologicznego jest bezzasadne, gdyż Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku przeprowadzając szczegółową kontrolę (w terminie od 28 kwietnia 2011 r. do 24 maja 2011 r.) przedmiotowej instalacji do składowania odpadów m.in. poczynił ustalenia, które w dużej mierze pokrywałyby się z informacjami wynikającymi z przeglądu ekologicznego, a dodatkowo wydłużyłoby to procedurę zamknięcia składowiska o kolejnych parę miesięcy. Podsumowaniem przeprowadzonej przez PWIOŚ w Białymstoku kontroli było stwierdzenie, iż składowisko odpadów w m. Karcze nie jest dostosowane do wymogów obowiązującej wówczas ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, na skutek czego konieczne jest jego zamknięcie i rekultywacja."

Burmistrz Sokółki poinformował, że nie widzi przeciwwskazań do wydania Spółce zgody na zamknięcie składowiska. (dowód: akta kontroli str. 199-243, 1093-1097)

1.6. Decyzją z 30 sierpnia 2011 r. Marszałek wyraził zgodę na zamknięcie składowiska. Stosownie do art. 54 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001 r., określił techniczny sposób zamknięcia składowiska, datę zaprzestania przyjmowania odpadów (28 lutego 2010 r.), harmonogram działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów (rekultywacja techniczna od września 2011 roku do kwietnia 2014 roku, biologiczna od sierpnia 2013 roku do maja 2016 roku) oraz warunki sprawowania nadzoru nad zrehabilitowanym składowiskiem odpadów. O wydaniu decyzji Marszałek poinformował Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”), WIOŚ oraz Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Łomży (która – w związku z prowadzonym postępowaniem – 6 lipca 2011 r. zwróciła się o przekazanie informacji dotyczących zamknięcia składowiska).

(dowód: akta kontroli str. 244-253)

1.7. Decyzja o zamknięciu składowiska stanowiła, że w ramach jego rekultywacji prowadzony będzie odzysk odpadów dopuszczonych do stosowania rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹⁴. W związku z powyższym, Euro-Sokółka złożyła 7 października 2011 r. w Starostwie Powiatowym w Sokółce wniosek o zgodę na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska odpadów, który zgodnie z właściwością został przekazany 19 października 2011 r. Marszałkowi. Zawierał on wymagane art. 27 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. informacje, w tym rodzaj odpadów przewidywanych do odzysku, ilość odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych odzyskowi w okresie roku, oznaczenie miejsca prowadzenia odzysku, wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzaju magazynowanych odpadów, szczegółowy opis stosowanych metod odzysku odpadów, przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie odzysku odpadów oraz przewidywany okres ważności zezwolenia (5 lat). Przed wydaniem decyzji Marszałek, stosownie do art. 26 ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r., przekazał wniosek Burmistrzowi Sokółki z prośbą o wyrażenie opinii. Burmistrz Sokółki postanowieniem z 14 grudnia 2011 r. pozytywnie zaopiniował wniosek Spółki. Decyzją z 21 grudnia 2011 r. Marszałek zezwolił Euro-Sokółka na odzysk odpadów prowadzony w związku z rekultywacją składowiska. W ramach porządkowania i zabezpieczenia przed erozją wodną lub wietrzną skarp i powierzchni korony zamkniętego składowiska decyzja zezwalała na odzysk odpadów

¹⁴ Dz. U. Nr 49, poz. 356. Rozporządzenie uchylone z dniem 27 czerwca 2015 r.

w postaci minerałów (np. piasków i kamieni o kodzie 19 12 09, w ilości 5 tys. Mg ton). Do rekultywacji biologicznej zezwalała na odzysk odpadów w postaci kompostu nieodpowiadającego wymaganiom (nie nadającego się do wykorzystywania) o kodzie 19 05 03 oraz gleby, ziemi i kamieni o kodzie 20 02 02 w ilości odpowiednio 10 tys. Mg ton i 35 tys. Mg ton. Określone decyzją rodzaje odpadów przewidzianych do odzysku, ich ilość, a także termin ważności zezwolenia (do 28 lutego 2014 r.) były zgodne z postanowieniami decyzji o zamknięciu składowiska z 30 sierpnia 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 254-268)

1.8. Euro-Sokołka 24 października 2012 r. złożyła dwa wnioski o zmianę decyzji Marszałka z 30 sierpnia 2011 r. wyrażającej zgodę na zamknięcie składowiska oraz z 21 grudnia 2011 r. zezwalającej na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska odpadów, w zakresie rodzajów odpadów przewidzianych do odzysku w ramach rekultywacji. W uzasadnieniu Spółka wskazała na brak możliwości dostawy kompostu w ilości niezbędnej do budowy warstwy glebotwórczej i znacznie większą dostępność ustabilizowanych osadów ściekowych.

W dniu 8 listopada 2012 r. Marszałek zmienił decyzję z 30 sierpnia 2011 r. wyrażającą zgodę na zamknięcie składowiska, a następnie decyzją z 16 listopada 2012 r. zmienił decyzję z 21 grudnia 2011 r. zezwalającą na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska. Zgodnie z powyższymi decyzjami, w ramach rekultywacji biologicznej zezwolono również na odzysk ustabilizowanych odpadów ściekowych o kodzie 19 08 05 w ilości nie przekraczającej 20 tys. Mg ton. Rodzaj odpadów przewidziany do odzysku wynikał z rozporządzenia w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami. Przed zmianą decyzji zezwalającej na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska Marszałek, wbrew wymogom art. 26 ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r., nie zwrócił się o opinię Burmistrza Sokółki, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. (dowód: akta kontroli str. 269-277)

1.9. W dniu 23 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁵, która nie zawierała przepisów przejściowych w zakresie zmiany decyzji wydanych na podstawie ustawy o odpadach z 2001 r. Uniemożliwiło to zmianę decyzji w sprawie zamknięcia składowiska w przedmiocie aktualizacji harmonogramu i dostosowania drugiego etapu prac (rekultywacji biologicznej) do wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów¹⁶. Wobec powyższego, 24 kwietnia 2014 r. Spółka złożyła wniosek o zamknięcie składowiska w Karczach oraz uchylenie decyzji wydanej 30 sierpnia 2011 r. w sprawie zamknięcia składowiska. Wniosek spełniał wymogi art. 146 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r. i zawierał niezmienną datę zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania, tj. 28 lutego 2010 r., określenie technicznego sposobu zamknięcia składowiska odpadów wraz z harmonogramem prac, określenie sposobu rekultywacji składowiska odpadów wraz z harmonogramem prac oraz niezmienny termin zakończenia rekultywacji, tj. 31 maja 2016 r. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, decyzją z 27 maja 2014 r. Marszałek uchylił decyzję w sprawie zamknięcia składowiska z 30 sierpnia 2011 r. (zmienioną decyzją z 8 listopada 2012 r.) i wyraził zgodę na jego zamknięcie. Przedmiotowa decyzja, zgodnie z art. 147 ustawy o odpadach z 2012 r., określała: techniczny sposób zamknięcia składowiska wraz z harmonogramem prac, datę zaprzestania przyjmowania odpadów (28 lutego 2010 r.), sposób rekultywacji składowiska wraz z harmonogramem prac, termin zakończenia rekultywacji składowiska odpadów wyznaczony na dzień 31 maja 2016 r.¹⁷, sposób sprawowania nadzoru nad zrehabilitowanym składowiskiem odpadów oraz warunki wykonywania tego nadzoru. Ponadto decyzją z 27 maja 2014 r. Marszałek, stosownie do art. 146 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r., zatwierdził nową instrukcję prowadzenia składowiska. (dowód: akta kontroli str. 278-316)

¹⁵ Dz. U. poz. 21, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o odpadach z 2012 r.”

¹⁶ Dz. U. poz. 523.

¹⁷ W decyzji o zamknięciu składowiska z 27 maja 2014 r. przesunięto termin montażu trzech studni odgazowujących z 30 sierpnia 2013 r. na 30 listopada 2014 r.

1.10. W związku z wydaniem 27 maja 2014 r. decyzji zezwalającej na zamknięcie składowiska, Euro-Sokółka 28 maja 2014 r. złożyła wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Zawierał on dane wymagane art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r., w tym wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do przetwarzania, określenie masy odpadów poszczególnych rodzajów poddawanych przetwarzaniu i powstających w wyniku przetwarzania w okresie roku, oznaczenie miejsca przetwarzania odpadów, wskazanie miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów, szczegółowy opis stosowanej metody przetwarzania odpadów, w tym wskazanie procesu przetwarzania, opis procesu technologicznego z podaniem rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia, przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie przetwarzania odpadów, liczbę oraz jakość posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska, oznaczenie przewidywanego do 31 maja 2016 r. okresu wykonywania działalności w zakresie przetwarzania odpadów, opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem oraz czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, 16 czerwca 2014 r. Marszałek wydał decyzję zezwalającą na przetwarzanie odpadów innych niż niebezpieczne lub obojętne w miejscowości Karcze, określając: rodzaj i ilość odpadów przewidywanych do przetworzenia¹⁶, miejsce i dopuszczone metody przetwarzania odpadów, dodatkowe warunki przetwarzania odpadów, miejsce, sposób magazynowania odpadów oraz czas obowiązywania do 31 grudnia 2015 r. Wskazany w decyzji rodzaj odpadów przewidzianych do odzysku w ramach rekultywacji był zgodny z rozporządzeniem w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami, zaś ilość odpadów oraz okres na jaki wydano zgodę wynikały z decyzji o zamknięciu składowiska.

(dowód: akta kontroli str. 317-333)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że decyzja z 16 listopada 2012 r. zmieniająca decyzję z 21 grudnia 2011 r. w sprawie zgody na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska została wydana bez zasięgnięcia opinii Burmistrza Sokółki. Było to niezgodne z art. 26 ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że z ww. przepisu „wynika jednoznacznie, iż zasięgnięcie opinii było konieczne przy wydawaniu zezwolenia na odzysk odpadów a nie przy jego zmianie.” Ponadto wskazała, że: „gdyby istniała konieczność występowania o opinię również w przypadku zmiany zezwolenia byłoby to wprost określone odpowiednimi zapisami w przepisach tak jak ma to miejsce chociażby w obowiązującej ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.), gdzie art. 41a ust. 6 stanowi, iż w przypadku istotnej zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów właściwy organ może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany.”

Z dniem 23 stycznia 2013 r. wymóg opiniowania został zniesiony ustawą o odpadach z 2012 r. W ocenie NIK, Marszałek z uwagi na istotny zakres zmian, obejmujący odzysk dodatkowego rodzaju odpadów w postaci ustabilizowanych odpadów ściekowych, zobowiązany był do zasięgnięcia w tej kwestii opinii Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 271-277, 317-333, 1093-1094, 1098-1099)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Marszałek podejmował adekwatne i skuteczne czynności w związku z otrzymywanymi sygnałami o nieprawidłowościach na składowisku, których efektem było wydanie przez WIOŚ w 2009 roku decyzji o wstrzymaniu jego użytkowania. Prawdłowo zrealizował również obowiązki związane z wydaniem ostatecznej decyzji o jego zamknięciu, a także decyzji zezwalających na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska.

¹⁶ Masa i rodzaj odpadów przeznaczonych do przetwarzania były takie same jak w decyzji z 21 grudnia 2011 r. zezwalającej na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska, zmienionej decyzją z 16 listopada 2012 r.

NIK zwraca jednak uwagę, że wydając decyzję zmieniającą w sprawie zgody na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska nie uzyskano opinii Burmistrza Sokółki, czym nie dopełniono wymogów wynikających z obowiązującej wówczas ustawy o odpadach z 2001 r.

2. Skuteczność sprawowanego nadzoru nad prowadzeniem rekultywacji i monitoringu zamkniętego składowiska odpadów w Karczach

Opis stanu
faktycznego

2.1. Harmonogram rekultywacji określony w decyzjach o zamknięciu składowiska zakładał jej zakończenie z dniem 31 maja 2016 r. Euro-Sokółka została też zobowiązana do prowadzenia monitoringu składowiska przez okres 30 lat od uzyskania decyzji o zamknięciu składowiska. (dowód: akta kontroli str. 244-250, 295-300)

W okresie rekultywacji składowiska, tj. od 30 sierpnia 2011 r. do 1 czerwca 2016 r. Urząd otrzymał od WIOŚ pięć informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych na rekultywowanym składowisku. Dotyczyły one zarówno prowadzenia rekultywacji, jaki i monitoringu środowiska.

W dniu 5 września 2012 r. WIOŚ przedstawił informację o ustaleniach kontroli przeprowadzonej 28 i 29 sierpnia 2012 r., wskazując na brak trzech piezometrów do badania jakości wód podziemnych, instalacji do poboru prób i badania wód odciekowych oraz nieprzewodzenie monitoringu składowiska, co było niezgodne z decyzją Marszałka z 30 sierpnia 2011 r. oraz art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r.

Następna informacja o ustaleniach WIOŚ wpłynęła do Urzędu 5 grudnia 2013 r. Dotyczyła ona kontroli przeprowadzonej 23 lipca i 5 listopada 2013 r. Wynikało z niej, że do rekultywacji używano odpady o kodzie 19 12 12 (inne odpady), które zostały błędnie sklasyfikowane jako minerały (np. piasek, kamienie), nie zostały wykonane studnie odgazowujące, monitoring składowiska prowadzono jedynie w zakresie wielkości opadu atmosferycznego. Wykonane w trakcie kontroli badania wód podziemnych pobranych z dostępnych piezometrów wykazały podwyższony poziom m.in. chromu, cynku i ołowiu na kierunku spływu wód podziemnych rejonu składowiska odpadów. Zwrócono także uwagę, że zrealizowana sieć piezometrów nie zapewnia monitorowania wód podziemnych na dopływie do kwatery na działce 25/5 dla wszystkich stwierdzonych warstw wodonośnych.

Kolejna informacja wpłynęła do Urzędu 9 lutego 2015 r. i dotyczyła ustaleń z oględzin terenu składowiska na działce 25/5 i działkach sąsiednich (20/1 i 25/7). W trakcie oględzin ustalono, że na działkach sąsiednich zalegały świeże odpady, których skład wskazywał na niesegregowane odpady komunalne. Stwierdzono obecność urządzeń do rozdrabniania i przesiewania odpadów, a na działce 25/5 zaleganie rozdrobnionych zmieszanych odpadów komunalnych.

Ostatnią informację o ustaleniach kontroli WIOŚ Urząd otrzymał 27 kwietnia 2015 r. Zawierała ona ustalenia o wynikach kontroli przeprowadzonej 22 stycznia i 13 maja 2015 r. Wskazano w niej, że na działce 25/7 magazynowano odpady niezgodnie z decyzją Marszałka z 16 czerwca 2014 r. zezwalającą na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji składowiska. Składowisko odpadów nie zostało wyposażone w trzy piezometry (z sześciu wymaganych) do badania poziomu i jakości wód podziemnych oraz repere geodezyjne i spełniające wymagania studnie odgazowujące, co było niezgodne z decyzją Marszałka z 27 maja 2014 r. zatwierdzającą instrukcję prowadzenia składowiska odpadów na działce nr 25/5. Stwierdzono też, że sposób stosowania odpadów do rekultywacji biologicznej zamkniętego składowiska odpadów był niezgodny z § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych¹⁹. Monitoring składowiska prowadzono niezgodnie z § 22 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów. Wykonane w trakcie kontroli badania wód podziemnych pobranych z wykonanych piezometrów wykazały, że działalność Euro-Sokółka na działkach 25/5, 25/7 i 20/1 wywarła negatywny wpływ na wody podziemne. W próbkach wody odpływających od składowiska nastąpił wzrost ilości chromu, cynku, kadmu, miedzi i ołowiu w stosunku do 2013 roku. (dowód: akta kontroli str. 334-380)

¹⁹ Dz. U. Nr 137, poz. 924. Od 12 marca 2015 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz. U. poz. 257).

Sygnały o niedotrzymywaniu terminu realizacji prac rekultywacyjnych i niezgodnej z prawem eksploatacji składowiska 9 maja 2013 r. przekazał również radny Rady Miejskiej w Sokółce, a 16 stycznia 2014 r. i 24 kwietnia 2015 r. Burmistrz Sokółki. Osoby te wskazywały na konieczność podjęcia działań, w tym kontroli składowiska.

(dowód: akta kontroli str. 381-400)

W związku z ww. sygnałami oraz z własnej inicjatywy Urząd występował do Spółki o przedkładanie sprawozdań o stanie prac rekultywacyjnych. Skierowano siedem wezwań²⁰, zobowiązujących Spółkę m.in. do poinformowania o zrealizowanych w ramach rekultywacji pracach i terminach ich realizacji, przedłożenia ewidencji odpadów oraz wyników prowadzonych badań monitoringowych. Z przedstawionych przez Spółkę informacji wynikało, że niedotrzymane zostały terminy zakończeniu budowy trzech piezometrów oraz instalacji do poboru prób i badania wód odciekowych, wyznaczone decyzją z 30 sierpnia 2011 r. o zamknięciu składowiska na 30 kwietnia 2012 r. Spółka pismem z 9 października 2012 r. wyjaśniła, że szczegółowe badania zlecone w związku z budową nowego zakładu zagospodarowania odpadów wykazały inny kierunek spływu wód niż zakładany w projekcie rekultywacji, gdzie uwzględniono drugi zamiast pierwszego poziomu wodonośnego. W związku z czym zmieniono położenie piezometrów do badania wód podziemnych (18 czerwca 2012 r. nowa lokalizacja została zatwierdzona przez Urząd). Ponadto wskazała, że prowadzi prace w celu wykonania instalacji do poboru prób i badania wód odciekowych oraz określiła termin ich zakończenia na 20 listopada 2012 r. Informacja o zakończeniu budowy piezometrów i instalacji do poboru, prób i badania wód odciekowych wpłynęła do Urzędu dopiero 10 czerwca 2013 r. Termin budowy trzech studni odgazowujących w pierwszej decyzji o zamknięciu składowiska z dnia 30 sierpnia 2011 r. określony został na 30 sierpnia 2013 r. Jak wynikało z informacji przedstawionej przez Spółkę w dniu 22 listopada 2013 r. studnie nie zostały wykonane w tym terminie, ponieważ prowadzone prace związane z rekultywacją techniczną w postaci formowania korony składowiska i zagęszczania wierzchowiną uniemożliwiały ich budowę. Decyzją z 27 maja 2014 r. o zamknięciu składowiska termin budowy studni odgazowujących przesunięty został na 30 listopada 2014 r. Spółka informację o zakończeniu ich budowy przekazała 15 stycznia 2015 r.

Z informacji przekazanych przez Spółkę 10 lipca oraz 22 listopada 2013 r. wynikało, że nadzór nad zrekultywowanym składowiskiem odpadów określony w decyzji z 30 sierpnia 2011 r. nie był przez Euro-Sokółka realizowany. W sierpniu 2012 roku zaprzestano badań odpadu atmosferycznego, pomiary składu i poziomu wód podziemnych nie były prowadzone z wymaganą częstotliwością (poinformowano o przeprowadzeniu badań w październiku 2012 roku i maju 2013 roku, a powinny być prowadzone co sześć miesięcy), nie prowadzono badania emisji i parametrów wskaźnikowych w gazie składowiskowym, objętości i składu wód odciekowych, sprawności systemu odprowadzania gazu składowiskowego oraz nie kontrolowano osiadania powierzchni składowiska odpadów w oparciu o ustalone repery.

Urząd, mimo że Spółka nie realizowała wszystkich obowiązków wynikających z decyzji o zamknięciu składowiska, nie zastosował wobec niej środków egzekucyjnych przewidzianych ustawą o postępowaniu egzekucyjnym, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 401-421)

Po 15 stycznia 2015 r. Spółka zaprzestała przekazywania informacji o postępach w rekultywacji i prowadzonym monitoringu środowiska. W dniu 17 czerwca 2015 r. pracownicy Urzędu przy udziale Prezesa Euro-Sokółka przeprowadzili wizję terenową. Wynikało z niej, że składowisko jest w trakcie rekultywacji biologicznej, bowiem na jego powierzchni ułożona została warstwa komunalnych odpadów ściekowych.

W dniu 2 lutego 2015 r. były Prezes Zarządu Spółki poinformował Urząd, że Spółka nie ma organu uprawnionego do jej reprezentowania. W związku z tym Urząd zwrócił się do wspólników Euro-Sokółka (Straubach Sp. z o.o. i Gmina Sokółka) o przekazanie

²⁰ Wezwania skierowano w dniach 20 maja, 26 czerwca i 13 listopada 2013 r., 29 grudnia 2014 r., 26 stycznia i 28 kwietnia 2015 r. oraz 26 stycznia 2016 r.

informacji dotyczących działań podjętych w celu ustanowienia organów uprawnionych do reprezentowania Spółki.

W dniu 2 czerwca 2016 r. pracownik Urzędu dokonał wizji rekultywowanego składowiska, która wykazała, że nie wszystkie prace rekultywacyjne zostały wykonane, mimo upływu terminu rekultywacji (1 czerwiec 2016 r.). (dowód: akta kontroli str.422-427, 490)

W związku z niewykonaniem części prac rekultywacyjnych określonych w decyzji z 27 maja 2014 r. o zamknięciu środowiska, Urząd rozpoczął działania mające na celu ustanowienie kuratora dla Spółki. W tym celu 20 czerwca 2016 r. zwrócił się do Sądu Rejonowego w Białymstoku o wyjaśnienie aktualnego stanu prawnego Spółki, a 11 lipca 2016 r. do Starosty Sokólskiego o przekazanie informacji na jakim etapie prowadzone jest postępowanie egzekucyjne wobec Spółki w sprawie egzekucji decyzji z 2 marca 2015 r. cofającej bez odszkodowania pozwolenie z dnia 26 czerwca 2009 r. oraz zobowiązującej do usunięcia odpadów zmagazynowanych na terenie działek o nr geod. 25/5, 25/7, 20/1, 171/2, 174, 175, a także informacji czy Starosta złożył wniosek o ustanowienie kuratora dla Spółki. W dniu 26 sierpnia 2016 r. Starosta poinformował o podjęciu czynności związanych z ustanowieniem kuratora dla Spółki.

Marszałek pismem z 31 sierpnia 2016 r. poinformował Wojewodę Podlaskiego o wszczęciu procedury egzekucyjnej o charakterze niepieniężnym zmierzającej do wykonania zastępczego rekultywacji składowisk odpadów w Karczach, położonego na działce nr 25/5, bowiem zarządzający wysypiskiem Euro-Sokółka nie był w stanie jej dokończyć. Zwrócił się także o zabezpieczenie 100 tys. zł w 2016 roku, tj. kwoty niezbędnej do prawidłowego przygotowania dokumentacji projektowej, pozwalającej na określenie kosztów fizycznego wykonania prac rekultywacyjnych. (dowód: akta kontroli str. 428-434, 1136-1140)

W ramach nadzoru nad prowadzeniem rekultywacji i monitoringu zamkniętego składowiska odpadów w Karczach, Urząd nie planował jego kontroli oraz nie realizował kontroli pozaplanowych w trybie art. 379 i 380 Poś. Kwestia dotycząca zaniechania prowadzenia kontroli została szerzej opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 345-477, 506)

2.2. Pismami z 4 grudnia 2013 r. i 12 marca 2014 r. WIOŚ poinformował Urząd, że do rekultywacji używano odpady o kodzie 19 12 12 (inne odpady), które zostały błędnie sklasyfikowane jako minerały (np. piasek, kamienie). Działanie takie było niezgodne z postanowieniami decyzji Marszałka z 21 grudnia 2011 r. (zmienionej decyzją z 16 listopada 2012 r.) zezwalającej na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska odpadów, ponieważ stosownie do niej odpady o tym kodzie nie mogły być wykorzystywane do rekultywacji. Marszałek nie wezwał w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. do niezwłocznego zaprzestania naruszeń ww. decyzji, gdyż – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska – „Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku w piśmie z dnia 4 grudnia 2013 r. (znak: WI.7023.282.1.2013.AC), na podstawie przeprowadzonych w 2012 r. przez WIOŚ w Białymstoku badań próbek odpadów zmagazynowanych oraz użytych przez ZZO „EURO-SOKÓŁKA” Sp. z o.o. do rekultywacji składowiska odpadów w m. Karcze (działka 25/5) stwierdził, iż w sposób błędny zostały one sklasyfikowane przez Spółkę jako odpady o kodzie 19 12 09. Zgodnie z posiadaną przez Marszałka Województwa Podlaskiego dokumentacją, tj. kartami ewidencji odpadu należy stwierdzić, iż ZZO „EURO-SOKÓŁKA” Sp. z o.o. w grudniu 2012 r. wykorzystwała do rekultywacji składowiska odpadów w m. Karcze (działka 25/5) 4892 Mg odpadów o kodzie 19 12 09 (minerały np. piasek, kamienie), które zostały wytworzone nie w 2012 r. a od lipca do listopada 2010 r. na instalacji do mechanicznego przetwarzania odpadów, która funkcjonowała w oparciu o wydane przez Starostę Sokólskiego pozwolenie z dnia 26 czerwca 2009 r. (znak: OŚ.7643/28/09). Nadmienić należy, iż w pozwoleniu tym Starosta zezwolił Spółce na wytwarzanie tego rodzaju odpadu w ramach prowadzenia mechanicznego przetwarzania odpadów. W obowiązującym wówczas stanie prawnym (tj. w roku 2010 kiedy dany odpad został wytworzony), z uwagi na brak przepisów szczegółowych, powszechnym było klasyfikowanie frakcji podsitowej o odpowiednim uziarnieniu jako odpady o kodzie 19 12 09, bowiem stosownie do norm prawnych obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra

Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1206), w wyniku procesu sortowania, mogą powstać różne odpady. Prawodawca wskazuje w tym katalogu, iż odpadem z mechanicznej obróbki odpadów jest również odpad o kodzie 19 12 09, tj. minerały np. piasek i kamienie. Określenie zaś, czy w wyniku sortowania powstaje ten, a nie inny odpad należy do pomiotu stosującego proces odzysku (np. w oparciu o granulację, skład chemiczny etc.). Dopiero zapisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1052), które weszły w życie 9 października 2012 r., określiły wprost jakie rodzaje odpadów mogą być wytwarzane z mechanicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych. Ponadto należy zaznaczyć, iż Podlaski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku nie posiada akredytacji na badanie odpadów, a co za tym idzie przedstawione przez organ Inspekcji wyniki nie mogły stanowić dowodów w zakresie podejmowanych przez organ ochrony środowiska rozstrzygnięć, bowiem zgodnie z zapisami m.in. obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.) wszelkie badania właściwości odpadów winny być przeprowadzane przez akredytowane laboratorium lub certyfikowane jednostki badawcze (np. art. 8 ust. 4, art. 11 ust. 3, art. 117 ust. 1 ustawy o odpadach), a co za tym idzie zostałyby one odrzucone w procedurach odwoławczych i sądowych a rozstrzygnięcia organu I instancji uchylone. Niemniej jednak Marszałek Województwa Podlaskiego pismem z dnia 27 stycznia 2014 r. (znak: DIS.V.7673-6-1/10) wystąpił do Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku o udostępnienie kopii protokołu z kontroli i zarządzenia pokontrolnego oraz informacji o zakresie podjętych przez Spółkę działań służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniu naruszeń. W odpowiedzi na powyższe organ Inspekcji przekazał w dniu 13 marca 2014 r. zarządzenie pokontrolne z ustaleń kontroli przeprowadzonej w dniach 23.07.2013 r. – 05.11.2013 r. w ZZO „EURO-SOKÓŁKA” Sp. z o.o., z którego wynikało, iż w kwestii wskazanego przez WIOŚ niewłaściwego klasyfikowania odpadów, Spółka została jedynie zobowiązana do klasyfikowania odpadów przez zaliczenie do odpowiedniej grupy, podgrupy i rodzaju odpadów, z terminem przesłania pisemnej informacji o zakresie podjętych działań służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniu naruszeń do dnia 7 marca 2014 r. Wobec czego Marszałek Województwa Podlaskiego pismem z dnia 13 marca 2014 r. ponownie skierował prośbę do Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku o przesłanie informacji o zakresie podjętych przez Spółkę działań. W odpowiedzi WIOŚ w piśmie z dnia 27 marca 2014 r. poinformował, iż Spółka nie poinformowała organu Inspekcji o sposobie i zakresie realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych, lecz wniosła o ich uchylenie. Biorąc powyższe pod uwagę przedstawione przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku ustalenia nie mogły zostać uznane jako wystarczające dowody do wezwania Spółki, w myśl art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.) do niezwłocznego zaniechania naruszeń, a w konsekwencji do ewentualnego cofnięcia decyzji Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 21 grudnia 2011 r. (znak: DIS-V.7244.5.2011) zezwalającej na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji przedmiotowego składowiska odpadów.”

(dowód: akta kontroli str. 265-268, 275-277, 341-366, 1093-1094, 1104-1105, 1134-1135)

W dniu 27 kwietnia 2015 r. WIOŚ poinformował, że na działce 25/7 magazynowano odpady niezgodnie z decyzją Marszałka z 16 czerwca 2014 r. zezwalającą na odzysk odpadów w związku z rekultywacją składowiska. Wobec czego 18 maja 2015 r. wszczęto postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia i wezwano Spółkę do zaniechania naruszeń warunków decyzji. Pracownicy Urzędu 17 czerwca 2015 r. przeprowadzili wizję lokalną na składowisku. Wykazała ona, że magazyn odpadów znajdował się w innym miejscu niż wskazano w decyzji, miał powierzchnię o połowę mniejszą od wymaganej decyzją, poza magazynem odpadów znajdowały się różnego rodzaju odpady magazynowane nieselektywnie, fragment działki, na którym umiejscowiono magazyn nie był całkowicie szczelny, a wjazd do zbiornika, do którego odprowadzane powinny być odcieki został zasypany. Wobec powyższego Marszałek 29 lipca 2015 r. cofnął decyzję z dnia 16 czerwca 2014 r. zezwalającą na odzysk odpadów innych niż niebezpieczne, która – mimo

wniesionego przez Euro-Sokółka odwołania – została 30 listopada 2015 r. utrzymana w mocy przez Ministra Środowiska. (dowód: akta kontroli str. 370-380, 488-505)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wobec Euro-Sokółka nie zastosowano środków egzekucyjnych przewidzianych ustawą o postępowaniu egzekucyjnym (np. grzywny w celu przymuszenia do wykonania czynności z art. 119 § 1 ww. ustawy), chociaż Spółka nie prowadziła – ustalonego w decyzji z 27 maja 2014 r. zezwalającej na zamknięcie składowiska – monitoringu składowiska odpadów, w tym: od sierpnia 2012 roku zaprzestała badań odpadu atmosferycznego oraz emisji i parametrów wskaźnikowych w gazie składowiskowym, a także objętości i składu wód odciekowych, sprawności systemu odprowadzania gazu składowiskowego, zaś pomiary składu i poziomu wód podziemnych nie były prowadzone z wymaganą częstotliwością, a także nie kontrolowała osiadania powierzchni składowiska odpadów w oparciu o ustalone repery.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że: „*Fakt nieterminowej realizacji poszczególnych etapów rekultywacji określonych w decyzji wyrażającej zgodę na zamknięcie nie oznacza, iż rekultywacja nie zostanie przeprowadzona i zakończona. W decyzji wyrażającej zgodę na zamknięcie, zgodnie z wymogiem art. 147 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpadach, określany jest ostateczny termin zakończenia rekultywacji składowiska odpadów, co oznacza że do tego terminu powinny zakończyć się wszelkie prace rekultywacyjne. Dopiero przekroczenie tego terminu daje podstawę organowi, który wydał decyzję do rozpoczęcia procedury egzekucyjnej. W chwili obecnej Marszałek Województwa Podlaskiego jest na etapie prac przygotowawczych do wszczęcia takiej procedury, przy czym pamiętać należy, iż przedmiotowe zadanie jest zadaniem zleconym z administracji rządowej, stąd też środki na jej przeprowadzenie będzie musiał pozyskać od Wojewody Podlaskiego.*”

W ocenie NIK, napływające od Urzędu informacje z WIOŚ (z 4 września 2012 r., 4 grudnia 2013 r., 12 marca 2014 r., 24 kwietnia 2015 r.), a także wyjaśnienia Spółki (z 9 października 2012 r., 10 lipca i 22 listopada 2013 r.), wskazujące na uporczywe nierealizowanie obowiązku monitoringu środowiska, uzasadniały podjęcie działań egzekucyjnych. Tym bardziej, że z badań wykonywanych przez WIOŚ wynikało, że działalność Spółki na działce 25/5 miała negatywny wpływ na jakość wód powierzchniowych. Ponadto należy zauważyć, że – zgodnie z art. 124 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r. – Spółka zobowiązana była do prowadzenia monitoringu środowiska w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, a brak jego realizacji stanowił podstawę do zastosowania środków egzekucyjnych, nawet przed upływem terminu ostatecznego zakończenia rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 244-250, 295-316, 334-380, 401-421, 427, 1093-1094, 1103-1104)

2. Nie prowadzono kontroli zamkniętego składowiska odpadów w Karczach w zakresie prawidłowości prowadzenia procesu rekultywacji i monitoringu, przewidzianej przepisem art. 379 ust. 1 Poś, chociaż wniosek o jej przeprowadzenie 9 maja 2013 r. złożył radny Rady Miejskiej w Sokółce, a 16 stycznia 2014 r. i 24 kwietnia 2015 r. Burmistrz Sokółki, wskazując na możliwość niedotrzymania terminu realizacji prac rekultywacyjnych i niezgodną z prawem eksploatację składowiska. Konieczność przeprowadzenia takiej kontroli uzasadniały również informacje²¹ otrzymywane z WIOŚ o nieprawidłowościach, dotyczących m.in. nieprzestrzegania terminów realizacji poszczególnych etapów prac rekultywacyjnych oraz nieprowadzenia monitoringu środowiska, a także informacje od Spółki²², potwierdzające nieprzestrzeganie harmonogramu prac i nieprowadzenie monitoringu środowiska.

W wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska stwierdziła m.in., że: „*Przywołany art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...) nie ma zastosowania w sprawach dotyczących zamykania, rekultywacji*

²¹ WIOŚ przekazał pięć informacji: z 4 września 2012 r., 4 grudnia 2013 r., 12 marca 2014 r., 3 lutego i 24 kwietnia 2015 r.

²² Informacje przekazane przez Spółkę z dnia 9 października 2012 r. oraz 10 lipca i 22 listopada 2013 r.

i monitoringu składowisk, bowiem funkcjonuje na gruncie innego aktu normatywnego niż „stara” ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (...) i nowa ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (...), które regulują te kwestie, lecz w żaden sposób nie odsyłają do stosowania cytowanego na wstępie artykułu. W przytoczonym wyżej przepisie ustawodawca enumeratywnie wskazał organy ochrony środowiska obowiązane do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym ich właściwością, tj.: marszałka województwa, starostę i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W tym miejscu należy zaznaczyć, że organem ochrony środowiska, właściwym w sprawach zatwierdzania instrukcji prowadzenia składowisk odpadów na terenach zamkniętych oraz zamykania tychże składowisk, a zatem także w sprawach egzekucji obowiązków zarządzających składowiskami odpadów – poza marszałkiem województwa – jest również regionalny dyrektor ochrony środowiska. Instytucja regionalnego dyrektora ochrony środowiska została wprowadzona do polskiego porządku prawnego mocą ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, ze zm.). Zamknięty katalog zadań realizowanych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, określony w art. 131 ust. 1 ww. ustawy, nie obejmuje kontrolowania zarządzających składowiskami odpadów, w zakresie przestrzegania obowiązujących przepisów. Wobec powyższego przyjęcie tezy, iż przepis art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska ma zastosowanie także do spraw uregulowanych ustawą o odpadach prowadziłoby do wniosku, iż jeden organ ochrony środowiska (marszałek województwa) posiada uprawnienie, a nawet obowiązek prowadzenia kontroli w omawianym zakresie, a drugi organ (regionalny dyrektor ochrony środowiska) tych uprawnień nie posiada. Tezy tej nie sposób uznać za właściwą z punktu widzenia racjonalności prawa. Nie istnieją bowiem racjonalne przesłanki, dla których ustawodawca zrezygnowałby z wyposażenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska w instrumenty prawne służące sprawowaniu kontroli zarządzających składowiskami odpadów, a jednocześnie zobowiązałby marszałka województwa do realizowania zadań w tym zakresie. W kontekście spornej regulacji należy zauważyć, iż np. w art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250), zobowiązano wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, a jednocześnie wskazano, iż w tym zakresie zastosowanie mają przepisy art. 379 oraz art. 380 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach niewątpliwie zalicza się do aktów normatywnych z zakresu ochrony środowiska. Mimo tego ustawodawca wprowadził odrębny przepis zobowiązujący organy wykonawcze gminy do prowadzenia kontroli, a więc uznał, iż art. 379 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, nie obejmuje swym zakresem wszelkich przepisów o ochronie środowiska. W przeciwnym wypadku regulacja art. 9u cytowanej ustawy byłaby zbędna. W tym stanie rzeczy, na gruncie szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, istnieje luka prawna dotycząca sprawowania, m.in. przez marszałka województwa, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska innych niż przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. To natomiast skutkuje brakiem kompetencji ww. organu w zakresie kontroli prawidłowości rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk odpadów. Ustawa Poś reguluje jedynie kwestie związane z funkcjonującymi składowiskami odpadów, a nie dla których wydano decyzję wyrażającą zgodę na ich zamknięcie. Potwierdzeniem powyższego jest chociażby nadanie uprawnień kontrolnych marszałkowi województwa w zakresie czynnych składowisk odpadów i tylko tych o statusie regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, na mocy art. 9w ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten obliuguje marszałka województwa do sprawowania kontroli nad prowadzącym regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych w zakresie przyjmowania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania. Również przepisy ustawy o odpadach nie dają marszałkowi województwa instrumentów prawnych w zakresie kontroli prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu

składowisk odpadów. Organ właściwy w sprawie zamknięcia składowiska wskazany jest jedynie jako uczestniczący w kontroli przeprowadzanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przed wydaniem zgody na jego zamknięcie (art. 54 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. i analogicznie art. 146 ust. 5 obowiązującej ustawy o odpadach). Prawidłowość wykonywania rekultywacji składowisk była niejednokrotnie kontrolowana przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, w ramach posiadanych uprawnień wynikających z ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, dysponującego odpowiednimi środkami technicznymi pozwalającymi na ustalenie stanu faktycznego. Wyniki tych kontroli każdorazowo przekazywano do wiadomości marszałka województwa. Brak przepisów prawnych wskazanych wyżej nie powoduje jednak, iż marszałek województwa nie prowadzi nadzoru nad zamkniętym składowiskiem odpadów. Odbywa się to w szczególności poprzez analizę składanych przez zarządzającego składowiskiem zbiorczych rocznych zestawień o rodzajach i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. i analogicznie w art. 75 ust. 1 obowiązującej ustawy o odpadach, przy czym jest to możliwe w okresie istnienia obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów dla składowiska odpadów, a więc do momentu zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko lub do zakończenia rekultywacji obiektu w sytuacji stosowania odpadów do tego procesu. W przeciwnym razie na podmiocie zarządzającym składowiskiem nie spoczywa ww. obowiązek sprawozdawczy. Ponadto okresowo gromadzone są również dane niezbędne do sporządzenia przez zarząd województwa sprawozdania z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (aktualnie nie rzadziej niż co 3 lata, wcześniej co 2 lata) oraz aktualizacji tych planów (aktualnie nie rzadziej niż co 6 lat, wcześniej co 4). Odnosząc się do monitoringu składowisk odpadów należy zauważyć, iż kwestie te zostały unormowane art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r. i odpowiednio art. 124 ust. 4 i 5, art. 138 i 139 aktualnie obowiązującej ustawy o odpadach, mocą których zarządzający składowiskiem odpadów prowadzi jego monitoring w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, a wyniki monitoringu przekazuje tylko i wyłącznie wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, a w przypadku stwierdzenia przez zarządzającego zmian obserwowanych parametrów, zobowiązany jest on powiadomić o tym fakcie właśnie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (...) lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (...), a nie organ wydający decyzję na zamknięcie. (...) Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że sprawy dotyczące prowadzenia monitoringu składowisk odpadów – niezależnie od fazy, w której znajduje się dane składowisko – leżą w kompetencji wyżej wskazanych organów, a nie marszałka województwa. Marszałek nie posiada nawet danych, z którymi mógłby skonfrontować stan faktyczny w zakresie obowiązku prowadzenia monitoringu zrehabilitowanych składowisk odpadów. W świetle powyższego służby Marszałka Województwa Podlaskiego nie przeprowadzały kontroli zamkniętego składowiska odpadów w m. Karcze w zakresie prowadzenia rekultywacji i monitoringu. Gdyby nawet marszałek województwa został na podstawie nowych przepisów zobligowany do prowadzenia kontroli zamkniętych składowisk, to wykonanie ich byłoby bardzo trudne, wręcz niemożliwe, przy obecnej obsadzie kadrowej, bowiem w tut. Departamencie zadania związane z zamykaniem składowisk odpadów zostały zakresem obowiązków przypisane 2 pracownikom Referatu Ochrony Środowiska, którzy zajmują się całością spraw z zakresu gospodarowania odpadami, w tym w szczególności wydawaniem decyzji administracyjnych w tym zakresie (...), będących we właściwości Marszałka Województwa Podlaskiego a niezbędnym posiadaczom odpadów do właściwego postępowania z odpadami w trakcie prowadzonej działalności. Rokrocznie prowadzonych jest kilkadziesiąt postępowań administracyjnych i wydawanych decyzji w ww. zakresie, a w sytuacji wprowadzania nowych uregulowań prawnych zobowiązujących posiadaczy odpadów do uzyskania nowych bądź zmiany dotychczas posiadanych pozwoleń, takich procedur jest nawet kilkaset. Nadmienić należy, iż w oparciu o wskazywany przez NIK art. 379 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska Marszałek Województwa Podlaskiego dwukrotnie występował do Wojewody

Podlaskiego pismami z dnia 11 maja i ponownie z dnia 24 czerwca 2015 r. o pilne zabezpieczenie i przekazanie środków niezbędnych do wzmocnienia kadry o 2 etaty na realizację zadań kontrolnych wynikających z przepisów, z uwagi na fakt, iż kwestie dotyczące zamykania składowisk odpadów stosownie do art. 168 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach i analogicznie art. 4a wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, a dotychczas przekazywane przez Wojewodę Podlaskiego środki wystarczają zaledwie na utrzymanie 1 etatu pracowniczego do realizacji bardzo szerokiego zakresu wszystkich zadań zleconych z ustawy o odpadach. Niestety Wojewoda Podlaski odpowiednio pismami z dnia 8 czerwca i 31 lipca 2015 r. odmówił pozytywnego rozpatrzenia wniosku z uwagi na brak podstawy prawnej przekazania funduszy na ten cel, wskazując iż obowiązek sprawowania kontroli wynikającej z art. 379 ust. 1 ustawy Poś nie mieści się w katalogu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej dla samorządu województwa wymienionych w art. 378 ust. 4 ustawy Poś, jak również w art. 168 ustawy o odpadach. Biorąc pod uwagę zakres przewidziany do objęcia czynnościami kontrolnymi, organ zwrócił się do Ministra Środowiska, jako właściwego w kwestiach dotyczących przepisów prawa ochrony środowiska, z zapytaniem dotyczącym finansowania wykonania tychże zadań, tj. z jakich środków (własnych samorządu województwa czy też budżetu Państwa) powinno być zabezpieczone finansowanie utrzymania etatów na realizację przedmiotowego zadania, mając świadomość, iż art. 379 ust. 1 ustawy Poś nie jest zadaniem zleconym, ale zakres odnoszący się do zamykania składowisk (art. 146-148 ustawy o odpadach) jest zadaniem zleconym w myśl art. 168 ustawy o odpadach. Minister Środowiska w piśmie z dnia 23 października 2015 r. jednoznacznie wskazał, że zadania zlecone z zakresu administracji rządowej powinny być finansowane z budżetu państwa a z informacji będących w posiadaniu resortu wynika, iż „w ostatnim roku istnieje problem z finansowaniem zadań organów ochrony środowiska polegających na kontroli i egzekwowaniu wydanych decyzji”. Nadmieniał także, iż w konsekwencji wystąpienia NIK do Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie przepisów umożliwiających finansowanie jednostkom samorządu terytorialnego działań, które są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, „Ministerstwo Środowiska w porozumieniu z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz właściwymi innymi członkami Rady Ministrów, zgodnie z zaleceniem NIK, rozważają możliwości rozwiązania tego problemu na poziomie centralnym”. Potwierdził tym samym stanowisko prezentowane przez Marszałka Województwa Podlaskiego w tym zakresie, bowiem właściwa realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest możliwa wyłącznie przy zabezpieczeniu środków finansowych z budżetu państwa w formie dotacji celowej, zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198). Brak jest bowiem przepisu, który umożliwiałby jednostce samorządu terytorialnego, nawet czasowe, finansowanie zadań zleconych środkami własnymi (...). Mając powyższe, o ile przepisy w tym zakresie się zmieniają a Wojewoda Podlaski przekaże stosowne środki, Marszałek Województwa Podlaskiego podejmie niezbędne działania, aby zatrudnić pracowników do realizacji kontroli w zakresie prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk odpadów.”

Zdaniem NIK, przepis art. 379 Poś wskazuje na kompetencję marszałka województwa do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska w zakresie objętym jego właściwością, wynikającą nie tylko z przepisów Poś, ale także z innych przepisów, dotyczących ochrony środowiska w znaczeniu potocznym (dosłownym). Kompetencja w zakresie kontroli oznacza zarazem nie tylko uprawnienie, ale także obowiązek jej prowadzenia. Zgodnie bowiem z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP²³, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom²⁴.

²³ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

²⁴ Ponadto z zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji wynika m.in., że realizowanie ustawowych kompetencji przez organy władzy publicznej jest ich obowiązkiem (wyroki NSA z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. akt. II OSK 198/08, Lex nr 470958 oraz sygn. akt. II OSK 140/08, Lex nr 470946).

Ponadto powołany art. 379 określa kompetencje kontrolne organów samorządu terytorialnego (marszałka, starosty i wójta) niezależnie od kompetencji właściwych organów państwowych, w tym WIOŚ lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Sposób określenia w innych ustawach kompetencji kontrolnych organów państwowych nie ma więc wpływu na zakres kompetencji kontrolnych marszałka województwa, wynikających z art. 379²⁵ Poś.

(dowód: akta kontroli str. 334-421, 435-477, 506, 1093-1094, 1099-1103, 1112-1126)

W ocenie NIK, nadzór sprawowany przez Marszałka nad prowadzeniem przez Euro-Sokółka rekultywacji i monitoringu zamkniętego składowiska odpadów w Karczach był niewystarczający i nieskuteczny. W terminie określonym decyzją o zamknięciu składowiska Spółka nie zakończyła rekultywacji. Marszałek nie skorzystał zaś z kompetencji kontrolnych, mimo że konieczność przeprowadzenia kontroli sygnalizowana była przez inne organy. Nie zastosował też środków egzekucyjnych – określonych ustawą o postępowaniu egzekucyjnym – w przypadku niewywiązywania się przez Spółkę z obowiązków wynikających z decyzji o zamknięciu składowiska.

3. Prawidłowość naliczania dla Euro-Sokółka opłaty za składowanie odpadów na terenie działek sąsiednich

Opis stanu
faktycznego

3.1. Decyzją z 9 lipca 2012 r. Marszałek wymierzył Spółce odpłaty podwyższone za składowanie odpadów na terenie działek leśnych o nr 25/3 i 25/4, położonych w obrębie składowiska Karcze, w wysokości 8.784,4 tys. zł za I półrocze 2011 roku oraz 8.930 tys. zł za II półrocze 2011 roku.

Wiedzę na temat odpadów składowanych na terenie ww. działek leśnych sąsiadujących z terenem składowiska w Karczach Urząd pozyskał od Prokuratury Okręgowej w Łomży, która pismem z 20 lutego 2012 r. poinformowała Marszałka o nieprawidłowościach w gospodarowaniu odpadami przez Euro-Sokółka, a następnie (2 marca 2012 r.) za pośrednictwem Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku przekazała materiały, w tym mapę sytuacyjno-wysokościową składowanych odpadów, sporządzoną w 2011 roku na potrzeby prowadzonego śledztwa, dokumentującą zaleganie odpadów na wymienionych działkach.

Po otrzymaniu tych materiałów Urząd, stosownie do art. 274 ust. 5 Poś, podjął działania w celu naliczenia opłaty podwyższonej za składowanie odpadów. Ilość i rodzaj składowanych odpadów ustalona została w trakcie obmiaru objętości odpadów zalegających na działkach leśnych, dokonanego 4 kwietnia 2012 r., na wniosek Urzędu, przez Wojewódzkie Biuro Geodezji w Białymstoku, ponieważ – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska – „w dokumentacji przekazanej przez Policję brak było istotnych informacji, niezbędnych do wszczęcia postępowania administracyjnego”. Zgodnie z dokonanym obmiarem, na działkach będących przedmiotem postępowania zalegało 1.800 m³ zmieszanych, nie segregowanych odpadów komunalnych. W oparciu o dane przyjęte do opracowania Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego przyjęto współczynnik przeliczeniowy z m³ na Mg tonę, wynoszący 0,25, co pozwoliło na ustalenie masy składowanych odpadów na 450 Mg ton. Czas składowania określono na podstawie otrzymanych z Prokuratury informacji o ich składowaniu od 9 września 2009 r. Tak więc opłata naliczona została za I i II półrocze 2011 roku. Opłat nie naliczono za lata 2009-2010, gdyż – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska – „Organ nie mógł wymierzyć opłat podwyższonych z tytułu składowania odpadów na działkach leśnych za lata 2009-2010, ponieważ nie dysponował miarodajnymi informacjami o ilości i rodzaju składowanych w tym okresie odpadów. Masa odpadów ustalona na podstawie wykonanego w kwietniu 2012 r. przez WBG w Białymstoku obmiaru (na zlecenie UMWP w Białymstoku) mogła być dopiero podstawą do wymierzenia opłaty podwyższonej za odpady składowane w 2011 roku przyjmując domniemanie, że ilość odpadów na dzień 1 stycznia 2011 r. była taka sama jak w dniu dokonania pomiarów.

²⁵ Tym samym Delegatura podtrzymuje pogląd wyrażony w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Marszałka Województwa Podlaskiego 9 lutego 2015 r. (LBI-4101-033-03/2014, P/14/058) oraz w uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK z 30 marca 2015 r. (KPK-KPO.443.068.2015) oddalającej zastrzeżenia Marszałka, w których użył on argumentacji podobnej do zawartej w cytowanych wyjaśnieniach.

Nie można natomiast było wykorzystać tych danych do naliczenia opłat podwyższonych za składowanie odpadów w odległych latach 2009-2010, ponieważ ilość i morfologia odpadów przez ten czas mogła ulegać licznym zmianom w porównaniu do roku 2012, w związku z czym wymierzone opłaty podwyższone byłyby absolutnie do podważenia. Potwierdza tę tezę stanowisko SKO w Białymstoku wyrażone w treści rozstrzygnięcia z dnia 3 marca 2014 r."

Do ustalenia opłaty przyjęto stawkę w wysokości 107,85 zł, wynikającą z pkt 2 obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska za rok 2011²⁶. Następnie w związku ze składowaniem odpadów na terenach leśnych, na podstawie art. 293 ust. 4 pkt 3 Poś, stawkę tę podwyższono o 1,0 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania.

Decyzja z 9 lipca 2012 r. była przedmiotem odwołania z dnia 1 sierpnia 2012 r. złożonego przez Euro-Sokółka. Spółka zarzucała, że Urząd popełnił błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na przyjęciu nieprawdziwego domniemania, że od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Spółka składowała odpady na działkach leśnych (w opinii Spółki odpady nie były świadomie składowane na terenie działek leśnych, a mogły znaleźć się tam jedynie przypadkowo, w związku z wykonywaniem prac rekultywacyjnych na działce nr 25/5), a także na niewłaściwym ustaleniu masy i rodzaju odpadów przy zastosowaniu przelicznika 0,25 Mg ton/m³. W odwołaniu wskazano również szereg naruszeń przepisów postępowania, co miało istotny wpływ na jego wynik oraz przepisów prawa materialnego.

Decyzją z 3 marca 2014 r. SKO uchyliło decyzję Marszałka z dnia 9 lipca 2012 r. wymierzającą Spółce odpłatę podwyższoną z tytułu składowania odpadów, w części dotyczącej ich umieszczenia na terenie działek leśnych położonych w obrębie składowiska Karcze w I i II półroczu 2011 roku oraz przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu zobowiązało Marszałka do przeprowadzenia ponownie procesu dowodzenia, ukierunkowanego na wykazanie, że w 2011 roku na terenach leśnych strona pozbyła się odpadów w określonych ilościach lub w przypadku przyjęcia domniemania składowania odpadów w ilości stwierdzonej w 2012 roku, należyte uzasadnienie tego domniemania. Ponadto wskazało na konieczność szczegółowego uzasadnienia przyjętego wskaźnika 0,25 Mg ton/m³.

Na decyzję SKO z 3 marca 2014 r. Spółka wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku (dalej „WSA”), który wyrokiem z 28 sierpnia 2014 r. ją oddalił. Spółka następnie wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, która do dnia zakończenia kontroli nie została rozpatrzona. (dowód: akta kontroli str. 507-589, 1093-1094, 1106-1107)

Marszałek nie wykonał decyzji SKO z dnia 3 marca 2014 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że: „*Tut. Urząd po otrzymaniu decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku z dnia 3 marca 2014 r., znak: 408.211/F-19/XXIV/12 uchylającej decyzję Marszałka z dnia 9 lipca 2012 r. i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia, podjął czynności w celu wydania ponownej decyzji w sprawie wymierzenia opłaty podwyższonej z tytułu składowania odpadów na terenie działek leśnych o nr 25/3 i 25/4 w I i II półroczu 2011 r. (rozpoczął przygotowania w zakresie zawiadomienia w trybie 10 Kpa oraz ponownej decyzji wymierzającej opłaty za wskazany okres z uwzględnieniem wytycznych SKO). Nieoczekiwanie jednak ZZO Euro-Sokółka Sp. o.o. zaskarżyła korzystną dla siebie decyzję Kolegium do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. W tym miejscu należy podkreślić, iż w interesie Spółki było przeciąganie każdego wszczętego wobec niej postępowania w celu uniknięcia zobowiązania zapłaty wymierzonych decyzją należności. Potwierdzeniem takiego postępowania Spółki jest chociażby ww. sytuacja. W momencie powzięcia informacji o wniesieniu przez ZZO Euro-Sokółka Sp. o.o. skargi organ wstrzymał działania na czas ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ decyzja organu wyższego stopnia była nieprawomocna. Ponadto, jeszcze przed powzięciem informacji o wniesieniu skargi przez Spółkę zwrócono się pismem z dnia 18 marca 2014 r. do Prokuratury Okręgowej w Łomży,*

²⁶ M. P. Nr 74, poz. 945.

która to wносиła o zapewnienie udziału na prawach Strony w toczącym się postępowaniu i miała prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, z sugestią rozważenia wniesienia skargi do WSA. Należy jednocześnie nadmienić, iż w tym przypadku marszałek województwa jest organem, który nie ma uprawnień do kwestionowania rozstrzygnięć organu wyższego stopnia weryfikującego prawidłowość decyzji jednostki samorządu terytorialnego.” (dowód: akta kontroli str. 1127-1129)

3.2. Decyzją z 3 października 2014 r. Marszałek wymierzył firmie Euro-Sokółka odpłatę podwyższoną w wysokości 4.730,3 tys. zł za składowanie w I półroczu 2012 roku odpadów na terenie działek leśnych o nr 25/3 i 25/4 położonych w obrębie składowiska Karcze.

Postępowanie w sprawie wymierzenia ww. opłaty zostało wszczęte 1 lipca 2014 r., tj. po upływie ponad dwóch lat od dokonania w dniu 4 kwietnia 2012 r. przez Wojewódzkie Biuro Geodezji w Białymstoku obmiaru objętości odpadów zalegających na działkach leśnych, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Ilość i rodzaj odpadów ustalono w oparciu o dane będące podstawą ustalenia opłaty za 2011 rok, co zostało szczegółowo opisane w punkcie 3.1. wystąpienia. Za czas składowania odpadów przyjęto okres do 1 stycznia 2012 r. do dnia dokonania obmiaru ilości odpadów (4 kwietnia 2012 r.²⁷). Do obliczenia opłaty przyjęto stawkę w wysokości 110,65 zł, wynikającą z pkt 2 obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska za rok 2012²⁸, a następnie w związku ze składowaniem odpadów na terenach leśnych – na podstawie art. 293 ust. 4 pkt 3 Poś – podwyższono ją o 1,0 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i za każdą dobę składowania.

Spółka w dniu 27 listopada 2014 r. wniosła odwołanie od decyzji z 3 października 2014 r. w sprawie wymierzenia odpłaty podwyższonej z tytułu składowania odpadów, w części dotyczącej ich umieszczenia na terenie działek leśnych położonych w obrębie składowiska Karcze w I półroczu 2012 roku. Decyzją z 2 stycznia 2015 r. SKO utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

W związku z tym 6 lutego 2015 r. Euro-Sokółka wniosła za pośrednictwem SKO skargę do WSA, wskazując m.in. na naruszenie przepisów postępowania poprzez wydanie rozstrzygnięcia utrzymującego w mocy decyzję Marszałka, która nie zawierała imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania (kwestia ta nie była podnoszona w odwołaniu złożonym 27 listopada 2014 r. do SKO). Wobec powyższego, postanowieniem z 4 marca 2015 r., SKO wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności własnej decyzji wydanej 2 stycznia 2015 r. oraz wstrzymało jej wykonanie. Pismem z 18 marca 2015 r. SKO zwróciło się do Marszałka o udzielenie wyjaśnień odnośnie sposobu wydania i doręczenia decyzji z 3 października 2014 r., wskazując że Spółka złożyła potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię egzemplarza decyzji skierowanego do strony, na której brak jest danych identyfikujących osobę wydającą decyzję. W odpowiedzi 27 marca 2015 r. Marszałek wyjaśnił, że decyzja z 3 października 2014 r. została wydana w pięciu egzemplarzach (jeden pełnomocnikowi Spółki oraz po jednym do wiadomości WIOŚ, Burmistrza Sokółki, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku i jeden ad acta), a z poczynionych przez Urząd ustaleń wynika, że wszystkie decyzje wysłane do wiadomości zawierały pieczętkę i nieczytelny podpis osoby je wydającej.

W dniu 31 marca 2015 r. SKO stwierdziło nieważność decyzji z 2 stycznia 2015 r. Następnie 24 sierpnia 2015 r. SKO postanowiło o niedopuszczalności odwołania od decyzji Marszałka z 3 października 2014 r., gdyż egzemplarz decyzji skierowany do Spółki zawierał wadę procesową (był podpisany bez podania imienia, nazwiska i stanowiska), stanowił więc projekt decyzji. Nie było bowiem możliwe ustalenie czy decyzję podpisała osoba uprawniona. W dniu 21 grudnia 2015 r. WSA odrzucił skargę Euro-Sokółka, a 21 stycznia 2016 r. Urząd otrzymał akta sprawy.

²⁷ W dokumentacji znajduje się protokół z dnia 19 kwietnia 2012 r. podpisany przez przedstawicieli Euro-Sokółka i nadleśnictwa Czarna Białostocka, z którego wynika, że teren działek leśnych będących przedmiotem postępowania został należycie uporządkowany.

²⁸ M.P. Nr 94, poz. 948.

Marszałek 8 marca 2016 r. ponownie wymierzył Spółce odpłatę podwyższoną za składowanie odpadów na terenie działek leśnych w I półroczu 2012 r., w wysokości 4.730,3 tys. zł. Decyzja ta nie była przedmiotem odwołania i stała się ostateczna.

(dowód: akta kontroli str. 590-640)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na wszczęciu dopiero 1 lipca 2014 r. postępowania w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej za I półrocze 2012 roku z tytułu składowania odpadów, w części dotyczącej ich umieszczenia na terenie działek leśnych o nr 25/3 i 25/4, położonych w obrębie składowiska Karcze, tj. po upływie ponad dwóch lat od dokonania 4 kwietnia 2012 r. przez Wojewódzkie Biuro Geodezji w Białymstoku obmiaru objętości odpadów zalegających na tych działkach. Tak długa zwłoka w wymierzeniu opłaty oraz zakończenie tego postępowania decyzją, która – ze względu na stwierdzoną w niej wadę procesową – nie weszła do obrotu prawnego było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym. Biorąc pod uwagę brak organów²⁹ Spółki w dniu wydania decyzji ostatecznej (8 marca 2016 r.), ściągnięcie należności może okazać się niemożliwe.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że: „Podjęcie przez organ w późniejszym terminie postępowania administracyjnego wobec ZZO Euro-Sokołka Sp. z o.o. w sprawie wymierzenia opłaty podwyższonej za składowanie odpadów na działkach leśnych w I półroczu 2012 r. było spowodowane oczekiwaniem na rozstrzygnięcie sprawy w przedmiocie wymierzenia opłat podwyższonych za składowanie odpadów na działkach leśnych w I i II półroczu 2011 r., które miało znaczenie przy sprawie dotyczącej roku 2012 r. Należy podkreślić, iż materiał dowodowy zgromadzony w trakcie postępowania prowadzonego w 2012 r. był podstawą do wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia opłat za składowanie odpadów w I półroczu 2012 r., dlatego organ czekał na zwrot oryginałów akt sprawy przekazanych SKO w Białymstoku w związku z odwołaniem Strony od decyzji Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 9 lipca 2012 r. Ponadto dla tut. Urzędu istotna była ocena materiału dowodowego zawarta w treści rozstrzygnięcia Kolegium i ewentualne uwagi co do prawidłowości prowadzonego pierwszego postępowania, które pod względem merytorycznym odznaczało się dużym stopniem trudności. Rzeczywiście organ wyższego stopnia zwrócił uwagę na niektóre kwestie wymagające lepszego uzasadnienia (np. przyjęcie określonego przelicznika odpadów), co zostało wykorzystane przy kolejnej sprawie dotyczącej już roku 2012. W kwestii terminu wszczęcia postępowania organ nie uważa, aby nastąpiło jakiejkolwiek uchybienie, ponieważ nie ma przepisów prawa określających czas w jakim organ ma się zająć sprawą. Istotne jest przede wszystkim, aby nie dopuścić do przedawnienia należności. W tym przypadku organ podjął wszelkie działania celem wymierzenia opłat przed upływem terminu przedawnienia, mając właśnie na względzie zapisy art. 70 §1 Ordynacji podatkowej wskazujące, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. W związku z powyższym, już w krótkim czasie po wydaniu rozstrzygnięcia przez SKO w Białymstoku, wobec opisanego powyżej rozwoju sytuacji, zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia opłaty podwyższonej za składowanie odpadów na działkach leśnych w I półroczu 2012 r. Aktualnie na skutek wniesionej skargi kasacyjnej przez ZZO Euro-Sokołka Sp. z o.o. sprawa dotycząca wymierzenia opłat podwyższonych za I i II półrocze 2011 r. jest przedmiotem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie. Z uzyskanej w dniu 22 czerwca br. telefonicznie informacji wynika, że rozprawa wyznaczona na dzień 17 czerwca 2016 nie odbyła się – sprawa została zawieszona (stan na 24 sierpnia 2016 r. bez zmian – potwierdza to ponownie przeprowadzona rozmowa telefoniczna z pracownikiem NSA).”

(dowód: akta kontroli str. 422-423, 512-517, 590-640, 1127, 1129-1130)

Marszałek na podstawie otrzymanych informacji o składowaniu odpadów na terenie działek leśnych i własnych ustaleń, wydał decyzje w sprawie naliczenia opłat podwyższonych, którymi określił wysokość opłaty za 2011 rok oraz I półrocze 2012 roku. Do czasu zakończenia kontroli decyzja o naliczeniu opłat za 2011 rok – na skutek wniesionych przez

Ocena cząstkowa

²⁹ Informację o braku organów Spółki Urząd otrzymał 2 lutego 2015 r.

Spółkę środków odwoławczych – nie stała się ostateczna, a decyzja ustalająca opłatę za I półrocze 2012 roku stała się ostateczna dopiero w 2016 roku. Powodem było opieszałe i nierzetelne prowadzenie tego postępowania, które wszczęto dopiero po upływie ponad dwóch lat od powzięcia informacji o składowaniu odpadów, a na skutek wady procesowej stwierdzonej przez SKO zostało ostatecznie zakończone w 2016 roku, tj. po upływie czterech lat od otrzymania przedmiotowej informacji.

4. Skuteczność egzekwowania od Euro-Sokółka opłaty za składowanie odpadów

Opis stanu
faktycznego

W dniu 29 kwietnia 2016 r., na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Urząd wezwał Euro-Sokółka do uregulowania w terminie siedmiu dni 4.730,3 tys. zł należności z tytułu decyzji z 8 marca 2016 r. wraz z odsetkami (wynoszącymi na 28 kwietnia 2016 r. 1.750,3 tys. zł). Po upływie tego terminu, w związku z koniecznością wszczęcia postępowania egzekucyjnego, zwrócił się do:

- Biura Geodezji i Katastru w Warszawie oraz Wydziałów Geodezji, Katastru i Nieruchomości w Starostwach w Białymstoku i Sokółce o udostępnienie danych dotyczących nieruchomości posiadanych przez Spółkę, które mogą być przedmiotem hipoteki przymusowej,
- Komorników sądowych przy Sądach Rejonowych w Sokółce i Warszawa-Wola, Naczelników Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku i Urzędu Skarbowego w Sokółce, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku (dalej: „ZUS”), Starostwa Powiatowego w Sokółce oraz WIOŚ o udzielenie informacji w zakresie: postępowań prowadzonych z majątku zobowiązanego i ich skuteczności, wystąpienia zbiegu postępowań w inną egzekucją sądową lub administracyjną, wysokości zobowiązań oraz składników majątku zobowiązanego, których wartość jest wystarczająca na pokrycie zobowiązań i kosztów egzekucyjnych,
- Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku o udzielenie informacji o przewidywanych kosztach egzekucji, a także możliwości umorzenia ewentualnych kosztów obciążających wierzyciela w przypadku bezskuteczności egzekucji i przesłankach tego umorzenia,
- Sądu Rejonowego w Białymstoku o przekazanie informacji dotyczących aktualnych danych osób wchodzących w skład organów Euro-Sokółka.

Z uzyskanych informacji wynikało, że jedyny majątek Spółki stanowi nieruchomość o powierzchni 1,93 ha położona w Karczach, na dzień 31 maja 2016 r. obciążona hipoteką umowną w wysokości 500 tys. zł oraz hipotekami przymusowymi z tytułu zaległości wobec ZUS na kwotę 121,7 tys. zł. Czynności egzekucyjne organów, u których zasięcano informacji wskazały m.in., że: nie ustalono żadnej wierzytelności, ruchomości, ani innych praw majątkowych, z których możliwe byłoby skuteczne zaspokojenie dochodzonych roszczeń; zajęcia rachunków bankowych okazały się częściowo skuteczne (ostatnie kwoty zostały przekazane na rzecz ZUS w marcu 2015 roku) lub bezskuteczne; egzekucja z nieruchomości z uwagi na brak zdolności procesowej dłużnika nie została wszczęta.

(dowód: akta kontroli str. 641-680)

W dniu 13 czerwca 2016 r. Urząd złożył w Sądzie Rejonowym w Sokółce wniosek o wpis hipoteki przymusowej na nieruchomość będącej własnością Euro-Sokółka, a 26 lipca 2016 r. do Sądu Rejonowego w Białymstoku skierowano wniosek o wyjawienie majątku Spółki.

Do zakończenia kontroli NIK, Urząd nie wystawił tytułu wykonawczego, który zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym wszczyna egzekucję administracyjną, ponieważ – jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska – „Zgodnie z art. 64 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny, z zastrzeżeniem § 2, w egzekucji należności pieniężnych pobiera za dokonane czynności egzekucyjne opłaty. W cytowanym artykule wymieniony został katalog opłat za dokonanie poszczególnych czynności egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej. Należy zwrócić uwagę, że opłaty egzekucyjne naliczane są od kwoty

egzekwowanej należności objętej tytułem wykonawczym, a nie od kwot realnie wyegzekwowanych, nie są również związane z wydatkami egzekucyjnymi faktycznie poniesionymi przez organ egzekucyjny. W przedmiotowej sytuacji zachodzi uzasadniona obawa, iż wartość majątku zobowiązanego (zgodnie z wiedzą wierzyciela uzyskaną na skutek rozeznania) nie jest wystarczająca by pokryć nie tylko zaległość ale i opłatę egzekucyjną powstałą z chwilą podjęcia przez organ czynności egzekucyjnych (zastosowania środków egzekucyjnych). W obliczu bezskuteczności egzekucji i niemożności ściągnięcia od zobowiązanego kwot pokrywających koszty egzekucyjne organ egzekucyjny obciąży nimi wierzyciela Marszałka Województwa Podlaskiego co, biorąc pod uwagę kwotę zobowiązania, wiązałoby się z bardzo dużym wydatkiem rzędu setek tysięcy złotych, także dla budżetu województwa. Kwoty uzyskane z bieżących wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska nie byłyby w stanie pokryć wydatków na egzekucję zgodnie z art. 402 ust. 1a ustawy Prawo ochrony środowiska, tym samym zasłabły prawdopodobnie konieczność sfinansowania ich przez budżet województwa. Biorąc powyższe pod uwagę zasadnym jawi się stwierdzenie, że wystawienie tytułu wykonawczego i przestanie go do organu egzekucyjnego spowoduje naliczenie bardzo wysokich kosztów egzekucyjnych i obciążenie nimi wierzyciela. Podjęcie dalszych czynności celem zastosowania środków egzekucyjnych powinno mieć uzasadnienie w stanie majątkowym dłużnika i powinno zostać dokonane w następstwie ujawnienia składników majątku o wystarczającej wartości. Należy na marginesie nadmienić, że w sytuacji gdy egzekucja przeciw zobowiązanemu okaże się bezskuteczna możliwe jest zastosowanie art. 64e § 2 pkt 2 u.p.e.a. oraz umorzenie kosztów egzekucyjnych ze względu na ważny interes publiczny. Należy tu zwrócić uwagę, iż decyzja organu egzekucyjnego w kwestii umorzenia kosztów egzekucyjnych może mieć wyłącznie charakter uznania administracyjnego i opierać się może na przesłankach objętych pojęciem ważnego interesu publicznego oraz ochrony interesu budżetu państwa. Potwierdzeniem powyższego jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 26.04.2016 r. sygn. akt. I SA/Bk 21/16, gdzie podkreślono, że „umorzenie kosztów egzekucyjnych ma charakter zupełnie wyjątkowy i winno ono nastąpić, gdy takie rozstrzygnięcie może przynieść pozytywne rezultaty dla szerszej społeczności, a nie jedynie dla wierzyciela. Nie ma przy tym znaczenia, że zarówno organy egzekucyjne jak i wierzyciel są organami, których działalność jest finansowana z Budżetu Państwa.”

(dowód: akta kontroli str. 681-688, 1093-1094, 1107-1109)

Urząd posiadał również wierzytelność z tytułu opłaty za korzystanie ze środowiska za 2015 rok wobec Landfill Pure Home Sp. z o.o. Sp.k.³⁰ (dalej „Landfill”) w kwocie 2.931 tys. zł (wynikającej ze składanych przez Spółkę deklaracji). Przed upływem terminu płatności opłaty, 15 marca 2015 r. Landfill złożył wniosek o rozłożenie opłaty na 36 miesięcznych rat. W uzasadnieniu spółka wskazała, że do 2015 roku nie prowadziła działalności operacyjnej realizując inwestycję związaną z budową kwatery składowiska w Karczach, w związku z czym nie posiada środków niezbędnych do uiszczenia opłaty. Marszałek, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, decyzją z 30 czerwca 2016 r. odmówił rozłożenia opłaty na raty. W dniu 18 lipca 2015 r. Landfill wniósł odwołanie od tej decyzji do SKO. Do czasu zakończenia kontroli, SKO nie wydało rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska wynika, że wobec Landfill egzekucja administracyjna nie została wszczęta, z tych samych przyczyn co w przypadku opłaty podwyższonej za I półrocze w 2012 r. od Euro-Sokołka.

(dowód: akta kontroli str. 689-707, 1127, 1130-1133)

Zobowiązania wymagalne w związku z funkcjonowaniem składowiska w Karczach na dzień 29 sierpnia 2016 r. od Spółki Euro-Sokołka wynosiły 4.730,3 tys. zł należności głównej i 1.877,7 tys. zł odsetek za zwłokę, a od Landfill 2.951,3 tys. zł należności głównej i 97,7 tys. zł odsetek za zwłokę. Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że: „W związku ze znaczną wysokością zadłużenia zobowiązanych: Zakład Zagospodarowania Odpadów Euro-Sokołka Sp. z o.o. oraz Landfill Pure Home Sp. z o.o.

³⁰ Spółka Landfill na podstawie decyzji z 31 grudnia 2015 r. została podmiotem prowadzącym instalację do składowania odpadów innych niż niebezpieczne zlokalizowanej w m. Karcze na działkach o nr 164/4, 165/2, 171/2, 173/2, 174, 175, 176/1, 190.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Sp.k. oraz skalkulowanym ryzykiem ich niewypłacalności, a także ewentualnym zagrożeniem obarczenia budżetu województwa kosztami egzekucyjnymi tutejszy Departament Ochrony Środowiska przedłoży stosowną informację pod obrady Zarządu Województwa Podlaskiego w I połowie września br. przed ewentualnym wystawieniem tytułów wykonawczych obu zobowiązanym". Taka informacja została złożona 31 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 708, 1027, 1130-1133, 1141-1142)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Marszałek do dnia zakończenia kontroli NIK nie wystawił tytułów wykonawczych wszczynających egzekucję administracyjną, z uwagi na konieczność poniesienia znacznych kosztów. Działania mające na celu ustalenie majątku Spółki i egzekucję wierzytelności okazały się zaś bezskuteczne.

5. Prawidłowość postępowania w sprawie wydania Landfill Pure Home Sp. z o.o. Sp. k. w Warszawie pozwolenia zintegrowanego

5.1. Zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017, instalacja do odzysku i unieszkodliwiania odpadów w Karczach (zlokalizowana na działkach o nr 164/4, 165/2, 171/2, 173/2, 174, 175, 176/1, 190) ujęta została jako instalacja zastępcza (Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych po rozbudowie) dla regionu centralnego. Podstawą do ujęcia w planie, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³¹, była decyzja Burmistrza Sokółki o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia z 18 października 2011 r.

W uchwale z 21 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania "Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017"³² instalacja została również wskazana jako przewidziana do zastępczej obsługi regionu centralnego. Jednak w związku z niewybudowaniem instalacji w 2013 roku, uchwałą z 8 września 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie wykonania "Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017"³³ wykreślono ją z listy instalacji rezerwowych. Spółka 5 marca 2015 r. złożyła wniosek w wpisaniu instalacji do składowania odpadów w Karczach, jako Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów dla regionu centralnego. Jednak w związku z informacjami o niezgodności stanu technicznego instalacji z przepisami ochrony środowiska oraz warunkami pozwolenia zintegrowanego prace nad ujęciem instalacji w planie zostały wstrzymane do czasu wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli str. 57-126, 709-750)

5.2. W dniu 18 listopada 2013 r. Euro-Sokółka złożyła do Urzędu wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego na przetwarzanie odpadów dla instalacji składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Karczach o zdolności przyjmowania ponad 10 ton odpadów na dobę i całkowitej pojemności powyżej 25 tys. ton. W toku postępowania Urząd dwukrotnie wystąpił o jego uzupełnienie i złożenie wyjaśnień (14 stycznia i 27 maja 2014 r.), co Spółka wykonała 14 lutego i 13 czerwca 2014 r.

Spółka wniosła opłatę rejestracyjną w maksymalnej wysokości 12 tys. zł, wynikającej z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2002 r. w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych³⁴.

Wniosek, zgodnie z art. 184 ust. 2 Poś, określał m.in.: lokalizację inwestycji w miejscowości Karcze na nieruchomościu dzierżawionej od Gminy Sokółka, podstawę prawną lokalizacji (decyzję Burmistrza Sokółki z 18 października 2011 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, Starosty Sokólskiego z 3 kwietnia 2012 r. zatwierdzającej projekt budowlany z udzieleniem pozwolenia na budowę), rodzaj instalacji, stosowane

³¹ Dz. U. Nr 152, poz. 897, ze zm.

³² Uchwała Nr XX/234/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego, Podla.2012.2017.

³³ Uchwała Nr XLIII/505/14 Sejmiku Województwa Podlaskiego, Podla.2014.3104.

³⁴ Dz. U. Nr 190, poz. 1951.

urządzenia i technologie oraz charakterystykę techniczną źródeł powstawania i miejsc emisji³⁵, ocenę stanu technicznego instalacji (nowa, nieeksploatowana o stanie dobrym), opis prowadzonej działalności³⁶ oraz czas na jaki miało zostać wydane zezwolenie (10 lat).

Do wniosku załączono również opracowania w zakresie wymaganym art. 208 ust. 2 Poś, tj. informacje o: oddziaływaniu emisji na środowisko jako całość, prognozowanej wielkości emisji hałasu, stanie i składzie ścieków przemysłowych, prognozowanej ilości wykorzystywanej wody, proponowanych sposobach zapobiegania występowaniu i ograniczania skutków awarii, spełnianiu wymagań najlepszej dostępnej techniki. W świetle załączonych dokumentów eksploatacja instalacji nie powodowała zagrożenia i nie stwarzała sytuacji zagrożenia życia i zdrowia ludzi, nie powodowała zagrożenia dla któregokolwiek z komponentów środowiska przyrodniczego, nie oddziaływała transgranicznie z uwagi na znaczne oddalenie od granic państwowych oraz nie oddziaływała ponadnormatywnie poza terenem, do którego wnioskodawca posiadał tytułu prawny.

Marszałek, zgodnie z obowiązkiem z art. 209 ust. 1 Poś, przesłał przedmiotowy wniosek do Ministra Środowiska.

Obwieszczeniem z 20 listopada 2013 r. poinformował społeczeństwo o wszczęciu postępowania administracyjnego³⁷. Do Urzędu wpłynęły trzy wnioski o uznanie za stronę postępowania, w tym stowarzyszenia, które nie mogło być traktowane jako strona z uwagi na postawienie go w stan likwidacji oraz dwa wnioski, które nie spełniały wymogów formalnych i nie zostały uzupełnione mimo wezwania.

W dniu 24 marca 2014 r. pracownicy przeprowadzili wizję lokalną instalacji, będącej w trakcie budowy. W takiej wizji omówiono sposób funkcjonowania instalacji i sprawdzono zgodność zapisów wniosku ze stanem faktycznym. Nie stwierdzono uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 751-801)

5.3. Decyzją z 14 lipca 2014 r. Marszałek udzielił pozwolenia zintegrowanego na eksploatację instalacji do składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne zlokalizowanej w Karczach. Zezwolenie zawierało postanowienia wymagane art. 211 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 802-822)

5.4. Na wniosek Zakładu Zagospodarowania Odpadów Sokółka Sp. z o.o. (dalej: „ZZO Sokółka”), złożony na podstawie art. 190 Poś w związku zamiarem nabycia praw do nieruchomości, na których zlokalizowane było składowisko odpadów objętych pozwoleniem zintegrowanym wydanym na rzecz Euro-Sokółka, Marszałek decyzją z 4 sierpnia 2014 r. przeniósł prawa i obowiązki na wnioskodawcę. Następnie 5 marca 2015 r. wznowił postępowanie w sprawie wydania tej decyzji. Podstawą wznowienia było ujawnienie nowych istotnych dla sprawy dowodów istniejących w chwili wydania decyzji i nie znanych organowi w chwili jej wydania (art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego³⁸), 24 lutego 2015 r. do Urzędu wpłynęła bowiem decyzja Starosty Sokólskiego z 20 lutego 2015 r. odmawiająca wydania zezwolenia ZZO Sokółka na zbieranie odpadów na terenie działek 171/2, 174 i 175 w miejscowości Karcze, objętych pozwoleniem zintegrowanym. Wynikało z niej, że w dniu wydania przez Marszałka decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z pozwolenia zintegrowanego na ZZO Sokółka, podmiot ten posiadał już tytułu do nieruchomości, na której umiejscowiona była instalacja, bowiem już w dniu 28 marca 2014 r. Euro-Sokółka przeniosła prawa i obowiązki z tytułu umowy dzierżawy na ZZO Sokółka.

Wobec powyższego Marszałek uchylił decyzję przenoszącą uprawnienia z pozwolenia zintegrowanego i umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe. Od decyzji do Ministra

³⁵ Obiekty budowlane istniejące: waga wjazdowa, budynek wagowy, brodzik dezynfekcyjny, zbiornik na odcieki z kwater, kwatera I, zieleni izolacyjna, przepompownia odcieków z kwatery, przepompownia ppoż, studnia głębinowa, ogrodzenia, platforma zrzutowa na kwaterę, obiekty projektowane w ramach kolejnego etapu waga wjazdowa, kwatera II.

³⁶ Spółka prowadziła działalność w zakresie: odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne, obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne, demontaż wyrobów zużytych, odzysk surowców z materiałów segregowanych, działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami.

³⁷ Informacja o wszczęciu postępowania upubliczniona została na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej Urzędu w dniach 21 listopada – 23 grudnia 2013 r., w siedzibie wnioskodawcy w dniach 25 listopada – 16 grudnia 2013 r., w siedzibie WIOŚ w dniach 22 listopada – 20 grudnia 2013 r. oraz w Urzędzie Miejskim w Sokółce w dniach 25 listopada – 20 grudnia 2013 r.

³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

Środowiska odwołała się Landfill, tj. spółka powstała z przekształcenia ZZO Sokółka. Minister 17 lipca 2015 r. uchylił decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu wskazał na wadę procesową, która nie mogła być usunięta przez organ odwoławczy i polegała na niezapewnieniu udziału w postępowaniu Euro-Sokółka.

W związku z tym postępowaniem Marszałek 27 kwietnia 2015 r. zawiadomił o możliwości popełnienia przestępstwa przez prezesa ZZO Sokółka we wniosku z 30 lipca 2014 r. o przeniesie pozwolenia zintegrowanego z Euro-Sokółka na ZZO Sokółka, poprzez oświadczenie o zamiarze nabycia przez ZZO Sokółka praw do nieruchomości objętych pozwoleniem, mimo posiadania prawa do tych nieruchomości przez ZZO Sokółka od 28 marca 2014 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej Białystok Południe wydał postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia wobec braku znamion czynu zabronionego, a Sąd Rejonowy w Białymstoku nie uwzględnił zażalenia wniesionego na to postanowienie.

W dniu 9 września 2015 r. Marszałek ponownie uchylił decyzję przenoszącą uprawnienia z pozwolenia zintegrowanego i umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe. Na skutek wniesionego przez stronę odwołania, Minister uchylił decyzję z 9 września 2015 r. i odmówił uchylenia decyzji z 4 sierpnia 2014 r. przenoszącej prawa i obowiązki z pozwolenia zintegrowanego ze spółki Euro-Sokółka na ZZO Sokółka. W uzasadnieniu wskazał, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji, tj. 9 września 2015 r. Marszałek wiedział o zawartej umowie dzierżawy z 1 czerwca 2014 r., przenoszącej prawa i obowiązki do nieruchomości, na której zlokalizowane było składowisko objęte zezwoleniem z ZZO Sokółka na Euro-Sokółka. Zgodnie z wnioskiem Landfill, Marszałek decyzją z 31 grudnia 2015 r. zmienił nazwę podmiotu prowadzącego z Euro-Sokółka na Landfill Pure Home Sp. z o.o. Sp. K. (dowód: akta kontroli str. 823-912, 934-939)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Marszałek prawidłowo prowadził postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia zintegrowanego. Podejmowane działania w celu uchylenia decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z zezwolenia zintegrowanego w ocenie Ministra Środowiska nie były zasadne.

6. Rzetelność i skuteczność kontroli spełniania przez Landfill Pure Home wymogów określonych w pozwoleniu zintegrowanym

Opis stanu
faktycznego

6.1. Urząd, na podstawie art. 195 ust. 1 pkt 1 ustawy PoŚ, niezwłocznie po otrzymaniu 21 kwietnia 2015 r. wniosku WIOŚ³⁹ wszczął postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia pozwolenia zintegrowanego⁴⁰. Następnie zwrócił się do WIOŚ o przekazanie dokumentacji dopuszczającej instalację do użytkowania, wyników kontroli przeprowadzonych na wysypisku oraz wskazanie działań podjętych na podstawie art. 298 ust. 1 pkt 4 ustawy PoŚ, w celu stwierdzenia czy nie zachodzą przesłanki do wszczęcia procedury wstrzymania działalności przez posiadacza odpadów. W dniu 8 maja 2015 r. WIOŚ poinformował o ustaleniach kontrolnych oraz podjętych działaniach. W dniu 11 maja 2015 r. Marszałek zawiesił postępowanie w sprawie cofnięcia pozwolenia zintegrowanego. Powodem było wznowienie 6 maja 2015 r. – na podstawie art. 149 § 1 ust. 1 w związku art. 145 § 1 pkt 5 Kpa – postępowania zakończonego wydaniem zezwolenia zintegrowanego, którego rozstrzygnięcie miało wpływ na wynik postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia. (dowód: akta kontroli str. 913-930)

6.2. Po wznowieniu postępowania, z uwagi na ujawnienie nowych istotnych dla sprawy dowodów istniejących w chwili wydania decyzji i nie znanych wówczas organowi, Marszałek 9 września 2015 r. uchylił decyzję o wydaniu pozwolenia zintegrowanego Euro-Sokółka

³⁹ We wniosku i przekazanej wraz z nim informacji WIOŚ wskazał, m.in., że zarządzający składowiskiem naruszył warunki pozwolenia zintegrowanego Marszałka z 14 lipca 2014 r. na eksploatację instalacji do składowania odpadów poprzez funkcjonowanie instalacji w godzinach nie objętych pozwoleniem, składowanie na kwaterze odpadów nie wymienionych w pozwoleniu zintegrowanym (zmieszanych odpadów komunalnych), zdeponowanie odpadów w ilościach większych od wskazanych w pozwoleniu.

⁴⁰ Informacje o nieprzestrzeganiu warunków pozwolenia zintegrowanego przekazywał również Burmistrz Sokółki, Starosta Sokółski oraz Wojewoda Podlaski.

i odmówił wydania zezwolenia zintegrowanego. Rozstrzygnięciu temu nadał rygor natychmiastowej wykonalności, w związku z przekazanymi przez WIOŚ informacjami wskazującymi na szereg nieprawidłowości w użytkowaniu instalacji oraz apelem mieszkańców o jego zamknięcie.

Podstawą uchylenia było powzięcie informacji wskazującej, że w dniu wydania pozwolenia zintegrowanego, tj. 14 lipca 2014 r. wnioskodawca (Euro-Sokółka) nie posiadał tytułu do nieruchomości, na której umiejscowiona była instalacja, bowiem w dniu 28 marca 2014 r. prawa i obowiązki z tytułu umowy dzierżawy tej nieruchomości przeniósł na ZZO Sokółka. W toku postępowania Euro-Sokółka przedłożyła nową umowę dzierżawy z dnia 1 czerwca 2014 r., z której wynikało, że w dniu udzielenia zezwolenia zintegrowanego nadal posiadała tytuł do nieruchomości, na której zlokalizowane było składowisko objęte pozwoleniem zintegrowanym, ponieważ ZZO Sokółka przekazał ją ponownie w dzierżawę Euro-Sokółka. W ocenie Marszałka, umowa z 1 czerwca 2014 r. była wadliwa i nieskuteczna, gdyż Gmina Sokółka nie wyraziła – wymaganej umową z dnia 28 marca 2014 r. – zgody na przeniesienie wynikających z niej praw i obowiązków, co zostało potwierdzone przez Burmistrza Sokółki. Na skutek odwołania Euro-Sokółka, Minister Środowiska 30 listopada 2015 r. uchylił zaskarżoną decyzję i odmówił uchylecia decyzji z 14 lipca 2014 r. w sprawie wydania zezwolenia zintegrowanego. W uzasadnieniu wskazał, że ocena wadliwości i nieskuteczności umowy z 1 czerwca 2014 r. pozostaje poza zakresem przedmiotowego postępowania. (dowód: akta kontroli str. 823-833, 836-847, 860-861, 931-979)

6.3. Postanowieniem z 9 grudnia 2015 r. Marszałek podjął zawieszone postępowanie w sprawie cofnięcia pozwolenia zintegrowanego, w ramach którego zwrócił się do Landfill o przekazanie potwierdzonych za zgodność z oryginałem kopii ewidencji odpadów za 2015 rok i wyników badań monitoringowych, zaś do WIOŚ i Burmistrza Sokółki o przekazanie dokumentów potwierdzających fakt naruszenia warunków zezwolenia. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, 5 lutego 2016 r. Marszałek – stosownie do art. 195 ust. 2 Poś – wezwał w trybie natychmiastowym Landfill do usunięcia naruszeń przepisów ustawy o odpadach z 2012 r. oraz warunków pozwolenia zintegrowanego. W dniu 16 lutego 2016 r. Landfill poinformował, że nie narusza warunków pozwolenia zintegrowanego. Następnego dnia WIOŚ dokonał poboru próbek do badań, które wykazały, że nie spełniały one wymogów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania odpadów na składowiskach⁴¹. Zwrócono się również do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sokółce o ustalenie, czy składowisko jest właściwie użytkowane, bowiem z dostępnej dokumentacji wynikało, że rozebrane zostało obwałowanie pierwszej kwatery. W odpowiedzi Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował, że wał został odtworzony w sposób umożliwiający spełnianie jego funkcji. W dniu 21 marca 2016 r. do Urzędu wpłynęła decyzja Głównego Inspektora Ochrony Środowiska utrzymująca w mocy decyzję wstrzymującą działalność Landfill. Z kolei 11 kwietnia 2016 r. WIOŚ przekazał protokół kontroli, której ustalenia wskazywały na dalsze naruszenia przez zarządzającego warunków zezwolenia⁴², wobec czego 11 maja 2016 r. Marszałek wydał decyzję o cofnięciu bez odszkodowania pozwolenia zintegrowanego. W dniu 2 czerwca 2016 r. Landfill wniósł odwołanie, które do zakończenia kontroli NIK nie zostało rozpatrzone przez Ministra Środowiska. (dowód: akta kontroli str. 980-1092)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Marszałek w ramach posiadanych kompetencji podejmował niezwłoczne działania w celu cofnięcia zezwolenia zintegrowanego. W efekcie wydano decyzję w tej sprawie, która z uwagi na odwołanie wniesione przez Landfill nie jest ostateczna. W ocenie Ministra Środowiska nieuzasadnione były zaś czynności podjęte w związku z wznowieniem postępowania w sprawie wydania zezwolenia zintegrowanego.

⁴¹ Dz. U. poz. 1277.

⁴² W wyniku kontroli ustalono m.in., że w 2015 roku wg ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów na składowisku unieszkodliwiono 67.947,14 Mg i przekroczone ilości unieszkodliwianych odpadów w stosunku do pozwolenia zintegrowanego (50.000 Mg), a ewidencja za 2016 rok nie była prowadzona na bieżąco. Zdaniem WIOŚ na kwaterze nadal składowano nieprzetworzone zmieszane odpady komunalne niezgodnie z instrukcją prowadzenia składowiska.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Prowadzenie w trybie art. 379 ustawy Poś kontroli procesu rekultywacji i monitoringu składowiska Karczach.
2. Niezwłoczne podejmowanie działań w celu naliczenia opłat w przypadku powzięcia informacji o składowaniu odpadów na terenie działek leśnych w miejscowości Karcze.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

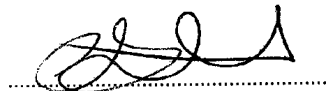
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

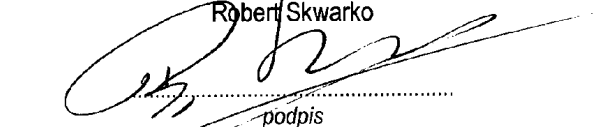
Białystok, dnia 30 września 2016 r.

Kontroler
Marcin Bielawski
starszy inspektor kontroli państwowej



podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



podpis

⁴³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.