



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.411.003.05.2020

Marek Zborowski
Prezes Zarządu

EKOŁAD Sp. z o.o.
ul. Swojska 3
43-365 Wilkowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/003 Zamykanie gminnych składowisk odpadów komunalnych oraz rekultywacja terenów
poskładowiskowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ekolad Sp. z o.o. w Wilkowicach, ul. Swojska 3, 43-365 Wilkowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Zborowski, Prezes Zarządu, od dnia 1 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2017 r. funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Piotr Jarski.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych oraz monitoringiem zamkniętych składowisk tych odpadów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020, a także działania wcześniejsze mające wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Mariusz Krynke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/178/2020 z 6 lipca 2020 r.2. Joanna Paliga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/204/2020 z 31 lipca 2020 r. <p>(akta kontroli str.1-15)</p>

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Spółka w większości prawidłowo realizowała postanowienia decyzji Marszałka Województwa Śląskiego dotyczącej zgody na zamknięcie składowiska odpadów w Wilkowicach. W terminie zgodnym z tą decyzją ukształtowano bryłę składowiska oraz realizowano większość obowiązków z zakresu wymaganego monitoringu środowiskowego. Obowiązki kierownika składowiska pełniła osoba posiadająca stosowne kwalifikacje w zakresie gospodarowania odpadami, a proces zamykania i rekultywacji składowiska był nadzorowany przez firmy zewnętrzne.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niepełnej realizacji obowiązków w zakresie badania wód odciekowych oraz poziomu hałasu, wynikających z decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska oraz przypadków gospodarowania odpadami wykorzystywanymi w procesie zamykania i rekultywacji składowiska w sposób niezgodny z decyzją zezwalającą na wykorzystywanie odpadów w tym procesie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

Realizacja zadań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów komunalnych.

Opis stanu faktycznego

1. Składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne przy ul. Wilkowskiej 514 w Wilkowicach zarządzała spółka Ekoład⁵ Sp. z o.o. Właścicielami Spółki są Gmina Wilkowice i Gmina Buczkowice (w równych częściach). Składowisko było zlokalizowane na nieruchomości stanowiącej własność Gminy Wilkowice⁶, wydzierżawionej na podstawie umowy z 31 lipca 2007 r. Odpady na składowisko zaprzestano przyjmować z dniem 30 czerwca 2015 r. W okresie objętym kontrolą stanowisko kierownika składowiska odpadów pełniły osoby posiadające świadectwa kwalifikacji w zakresie gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 16-59)

2. Marszałek Województwa Śląskiego, na wniosek Spółki złożony 16 maja 2015 r., decyzją nr 1526/OS/2015 z 31 sierpnia 2015 r. wyraził zgodę na zamknięcie składowiska⁷. W decyzji podano m.in., że:

- prace obejmujące ukształtowanie bryły składowiska zostaną wykonane w terminie do 31 marca 2020 r.,
- wykonanie warstwy rekultywacyjnej z wykorzystaniem odpadów nastąpi do 30 września 2020 r.,
- wykonanie odwodnienia (drenaż opaskowy żwirowy) zostanie wykonane do 31 października 2020 r.,

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Dalej: „składowisko”.

⁵ Zwana dalej „Spółką”.

⁶ Zlokalizowanej na działkach 5504/1 o powierzchni 1,4924 ha, części działki nr 5505/3 o powierzchni 0,1458 ha, części działki nr 3628 o powierzchni 0,0558 ha.

⁷ Dalej: „decyzja Marszałka o zamknięciu składowiska”.

- zazielenienie ukształtowanej i zrehabilitowanej powierzchni składowiska zgodnie z dokumentacją projektową nastąpi w okresie od 1 lipca 2016 r. do 31 października 2020 r.,
- zakres badań prowadzonych w ramach monitoringu będzie obejmował wielkość opadu atmosferycznego, objętość i parametry wód odciekowych, podziemnych i powierzchniowych, emisję i skład gazu środowiskowego, strukturę i skład masy składowanych odpadów, pomiary osiadania powierzchni składowiska oraz pomiary hałasu przenikającego do środowiska,
- nadzór nad zamykanym a następnie zrehabilitowanym składowiskiem będzie prowadzony przez Spółkę.

Decyzją nr 209/OS/2016 z 10 lutego 2016 r. Marszałek Województwa Śląskiego zatwierdził instrukcję prowadzenia składowiska⁸, w której przedstawiono charakterystykę techniczną składowiska oraz szczegółowo opisano wszystkie operacje związane z prawidłowym prowadzeniem składowiska, w tym m.in.:

- rodzaje i masę odpadów, które mogą być użyte na składowisku odpadów w Wilkowicach, zamiast innych materiałów w ramach prowadzonego procesu zamykania składowiska,
- opis technicznego sposobu zamknięcia składowiska, w tym przyjętą technologię (całkowite wyizolowanie tego terenu ze środowiska), rodzaje i charakterystykę poszczególnych prac⁹,
- procedurę przyjmowania odpadów przeznaczonych do odzysku w procesie zamykania składowiska,
- zasady monitorowania, w tym zakres parametrów oraz minimalne częstotliwości prowadzenia monitoringu składowiska, tj.: badań wód powierzchniowych, podziemnych, odciekowych oraz gazu składowiskowego,
- sposób prowadzenia dokumentacji składowiska.

(akta kontroli str. 121-158)

3. Kontrola składowiska przeprowadzona w dniach 12 i 19 sierpnia 2015 r. przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, tj. przed wydaniem przez Marszałka Województwa Śląskiego zgody na jego zamknięcie, nie wniosła uwag oraz nie stwierdziła nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 159-166)

4. Podmiot zarządzający składowiskiem zlecił opracowanie projektowe, stanowiące element wniosku o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska (dalej: „Plan rekultywacji składowiska”), na które składały się trzy elementy: (1) ukształtowanie bryły składowiska, (2) rekultywacja składowiska i (3) harmonogram działań. W decyzji Marszałka o zamknięciu składowiska zakończenie eksploatacji składowiska określono na 31 października 2020 r. Marszałek w ww. decyzji nie wprowadził dodatkowych, ponad ujęte w Planie rekultywacji składowiska, wytycznych odnośnie do sposobu jego zamykania i monitoringu.

(akta kontroli str. 60-120)

Plan rekultywacji składowiska nie określał nakładów finansowych na zamknięcie składowiska oraz kosztów ponoszonych na monitoring i nadzór nad zamkniętym składowiskiem. Spółka posiadała natomiast informacje o szacowanych nakładach

⁸ Sporządzona przez firmę zewnętrzną na zlecenie Spółki.

⁹ Zakres prac obejmował: (1) ukształtowanie bryły składowiska, ze spadkiem w kierunku przewidywanego jego odwodnienia (z wykorzystaniem odpadów), (2) wykonanie warstwy rekultywacyjnej (z wykorzystaniem odpadów), (3) wykonanie odwodnienia rekultywowanego składowiska – drenaż opaskowy żwirowy, (4) zazielenienie odpowiednio ukształtowanej i zrehabilitowanej powierzchni składowiska.

na zamknięcie składowiska, przy założeniu ich wykonywania przez podmioty zewnętrzne (wartość kosztorysowa robót - 2.318, 4 tys. zł¹⁰). Faktycznie poniesione nakłady na ww. zadanie (wykonane w większości zasobami własnymi Spółki) do 31 sierpnia 2020 r. wyniosły 603,9 tys. zł¹¹, z tego 41,8 tys. sfinansowano z funduszu rekultywacji. Na ww. nakłady złożyły się:

- roboty/prace na zamykanym składowisku – 288,8 tys. zł,
- monitoring środowiskowy (w tym badanie ścieków) – 202,2 tys. zł,
- opracowania, dokumentacja – 10,9 tys. zł,
- nadzór autorski i inwestycyjny – 102,0 tys.

Według oszacowań Spółki, wymagane do poniesienia koszty w okresie po zamknięciu składowiska wyniosą w okresie 30 lat łącznie 3.387,8 tys. zł, z czego najwyższymi pozycjami są: podatki (1.137,7 tys. zł - 33,6%), utrzymanie (koszenie, konserwacja) i obsługa administracyjna (1.080,0 tys. zł - 32,0%), oraz monitoring środowiskowy. łącznie z badaniem ścieków (628,1 tys. zł - 18,5%).

(akta kontroli str. 498-502)

5. Projekt zamknięcia składowiska opracowała firma zewnętrzna, która równocześnie pełniła nadzór autorski nad jego wdrożeniem. Bieżący nadzór inwestorski nad działaniami związanymi z zamykaniem i rekultywacją składowiska pełniła inna firma zewnętrzna. W trakcie realizacji ww. prac dokonano zmiany projektu w związku z decyzją Spółki o odstąpieniu od wykonania części odwodnienia (zatwierdzoną przez nadzór autorski) oraz zmianą nachylenia skarpy w stosunku do założeń pierwotnego projektu¹². Według zapisów w ewidencji prac na składowisku, prace prowadzone były prawidłowo i zgodnie z wytycznymi projektanta. Zapis z dnia 9 czerwca 2020 r. potwierdzał prawidłowe ukształtowanie bryły składowiska. Prezes Spółki wyjaśnił, że kształtowanie bryły składowiska zakończono w I kwartale 2020 r.

(akta kontroli str. 428-470, 480-496, 522-533)

Zgodnie z decyzją Marszałka Województwa Śląskiego¹³, Spółka posiadała zezwolenie na wykorzystywanie odpadów w ramach prac związanych z zamknięciem składowiska. Zezwolenie dotyczyło kształtowania bryły zamykanego składowiska i wykonania warstwy rekultywacyjnej.

(akta kontroli str. 167-182)

Dwie kontrole Śląskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: ŚWIOŚ), przeprowadzone w 2017¹⁴ i 2018 r.¹⁵, wykazały naruszenie zapisów ww. decyzji Marszałka, poprzez:

- niezastosowanie właściwych proporcji mieszania odpadów¹⁶ wykorzystanych do budowy warstwy rekultywacyjnej składowiska (w latach 2016, 2017 i w miesiącach od stycznia do października 2018 r.;

¹⁰ Kosztorys inwestorski z lutego 2015 r.

¹¹ Wszystkie kwoty wydatków i kosztów w wystąpieniu pokontrolnym są kwotami netto.

¹² Koszty, jakie poniosła Spółka w związku ze zmianą projektu wyniosły 10.850,00 zł i w całości dotyczyły opracowanej dokumentacji alternatywnych rozwiązań dla prowadzonych prac.

¹³ Nr 1528/OS/2015 z 1 września 2015 r., zmieniona decyzją nr: 1116/OS/2016 z 7 czerwca 2016 r., 1219/OS/2017 z 19 kwietnia 2017 r. oraz nr 3861/OS/2017 z 22 listopada 2017 r.

¹⁴ Prowadzona w okresie od 17 marca do 4 kwietnia 2017 r. Kontrola obejmowała lata 2016-2017 (do dnia jej zakończenia).

¹⁵ Prowadzona w okresie od 20 grudnia 2018 r. do 21 stycznia 2019 r. Kontrola obejmowała lata 2017-2018.

¹⁶ Żużli i popiołów paleniskowych oraz odwodnionych ustabilizowanych komunalnych osadów ściekowych, które powinny być mieszane w stosunku 1:1.

- wykorzystywanie do tworzenia warstwy rekultywacyjnej nieprzebadanych odwodnionych, ustabilizowanych, komunalnych osadów ściekowych¹⁷,
- przekroczenie¹⁸ (w 2017 r.) określonego decyzją rocznego limitu odpadów dopuszczonych do wykorzystania w ramach wykonywania warstwy rekultywacyjnej.

W związku z ww. nieprawidłowościami na Spółkę nałożono dwie kary, z których jedna została zapłacona¹⁹. Druga kara nałożona decyzją ŚWIOŚ z 25 lutego 2019 r. nie została przez Spółkę uregulowana. Spółka złożyła odwołanie od ww. decyzji, które do dnia 27 sierpnia 2020 r. nie zostało rozpatrzone.

(akta kontroli str. 183-244)

6. Spółka utworzyła fundusz rekultywacyjny w listopadzie 2014 r. w formie rachunku bankowego. Według stanu na 31 lipca 2020 r. na rachunku zgromadzono 101.038,62 zł. W latach 2017-2020 fundusz zasilany był trzykrotnie²⁰ z nadwyżek Spółki, na które w głównej mierze składały się wpływy z przyjmowania odpadów wykorzystywanych do rekultywacji składowiska. Ze środków funduszu w latach 2017-2020 sfinansowano zagęszczenie odpadów na składowisku walcem wibracyjnym (2017 r.) i kształtowanie zewnętrznych skarp składowiska od strony południowej, zachodniej i północnej (2020 r.). Środki zgromadzone obecnie na rachunku funduszu nie są wystarczające do nadzoru i monitoringu po zamknięciu składowiska (tj. przez okres 30 lat).

Spółka nie ubiegała się i nie otrzymała żadnych zewnętrznych środków na zamknięcie i rekultywację składowiska.

(akta kontroli str. 342-376, 396, 502)

7. W latach 2017-2020 Spółka dwukrotnie zleciła wykonanie robót na zamykanym składowisku, co dotyczyło zagęszczania odpadów walcem wibracyjnym (3,8 tys. zł) oraz kształtowania zewnętrznych skarp składowiska od strony południowej, zachodniej i północnej oraz wykonanie wjazdu na składowisko (38,0 tys. zł). Wyboru wykonawcy drugiego zadania dokonano poprzez porównanie dwóch ofert. Głównym kryterium wyboru był zakres możliwych do wykorzystania maszyn/sprzętu. Kierowano się również rzetelnym wykonaniem poprzedniego zamówienia przez wybranego wykonawcę²¹.

(akta kontroli str. 377-395)

8. Spółka prawidłowo realizowała większość obowiązków w ramach prowadzenia monitoringu zamykania składowiska, wynikających z decyzji Marszałka zezwalającej na zamknięcie składowiska, tj. dotyczących badań:

- wielkości opadu atmosferycznego,
- poziomu wód podziemnych i ich parametrów,
- poziomu wód powierzchniowych i ich parametrów,
- emisji gazu składowiskowego i jego składu,
- kontroli struktury i składu masy składowanych odpadów,
- kontroli osiadania powierzchni składowiska.

¹⁷ O kodzie 19 08 05. W protokole kontroli nie podano dokładnego okresu, którego dotyczyło to ustalenie, przy czym kontrola obejmowała okres 2017-2018.

¹⁸ O 197,51 Mg.

¹⁹ 1500,00 zł w dniu 12 czerwca 2017 r.

²⁰ Na łączną kwotę 133,6 tys. zł (w tym odsetki bankowe od środków zgromadzonych na rachunku funduszu).

²¹ Spółka nie posiadała wewnętrznych regulacji dotyczących sposobu dokonywania zakupów poniżej kwoty obligującej do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

Spółka terminowo przekazywała sprawozdania z monitoringu składowiska odpadów.

(akta kontroli str. 121-123, 246-317, 397-403)

9. Według informacji Prezesa Spółki, w latach 2016 -2020 (do 24 sierpnia) na składowisku nie wystąpiły żadne incydenty pożarowe. Operat przeciwpożarowy dla zamykanego składowiska został opracowany we wrześniu 2019 r. przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych. W dniu 22 lipca 2020 r. na składowisku przeprowadzona została kontrola Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Bielsku-Białej, która potwierdziła spełnienie przez Spółkę wymagań ochrony przeciwpożarowej na składowisku zlokalizowanych przy ul. Wilkowskiej 51 w Wilkowicach.

(akta kontroli str.404-411)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spółka w latach 2016 - lipiec 2020 nie realizowała w pełni obowiązku prowadzenia badań wód odciekowych, w ramach monitoringu zamykania składowiska, wynikających z decyzji Marszałka zezwalającej na zamknięcie składowiska²². Zgodnie z decyzją, badania takie powinny obejmować skład wód odciekowych (co 3 miesiące). Według stanu na 17 sierpnia 2020 r., ostatnie badanie składu wód odciekowych (w zakresie wskazanym w decyzji) miało miejsce w październiku 2015. W latach 2016 - lipiec 2020 dwa razy w roku badane były ścieki, jednak zakres badań nie odpowiadał w pełni wymogom decyzji Marszałka – nie obejmowały one:

- objętości wód odciekowych,
- przewodności elektrolitycznej właściwej,
- ogólnego węgla organicznego,
- sumy wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych,
- zawartości rtęci (HG), a w latach 2018-2019 również zawartości chromu VI (Cr ⁺⁶).

(akta kontroli str. 246, 325-335)

Prezes Spółki wyjaśnił, że nie potrafi wskazać przyczyn powstania powyższej nieprawidłowości. Zaznaczył jednak, że zakres prowadzonych badań ścieków odpowiadał posiadanym pozwoleniom wodno-prawnym.

(akta kontroli str. 318-322, 497)

Ponadto, zgodnie z decyzją Marszałka, co 24 miesiące Spółka powinna zbadać poziom hałasu przenikającego do środowiska, tymczasem w latach 2016-2019 badania takie zostały przeprowadzone jeden raz - w maju 2019 r., co Prezes Spółki wyjaśnił niedopatrzaniem.

(akta kontroli str.246, 318-322)

NIK zwraca uwagę, że Spółka jest zobligowana do pełnej realizacji wszystkich postanowień decyzji i pozwoleń, których jest adresatem, w tym decyzji Marszałka Województwa Śląskiego.

2. Spółka w 2018 r. i styczniu 2019 r. gospodarowała odpadami wykorzystywanymi w procesie zamykania i rekultywacji składowiska z naruszeniem warunków decyzji Marszałka Województwa Śląskiego, którą zezwolono na wykorzystywanie odpadów w ww. procesie²³. Integralną częścią tej decyzji jest projekt

²² Decyzja nr 1526/OS/2015 z 31 sierpnia 2015 r.

²³ Decyzja nr 1528/OS/2015 - ostatnia jej zmiana nastąpiła 22 listopada 2017 r. - decyzja nr 3861/OS/2017.

nr 966/2017/II dotyczący rekultywacji składowiska, zgodnie z którym odpady o kodzie 10 01 01 (żużle i popioły paleniskowe) przed wykorzystaniem należy wymieszać w proporcji 1:1 z odwodnionymi odpadami o kodzie 19 08 05 (ustabilizowane komunalne osady ściekowe). Według ewidencji Spółki, w 2018 r. do rekultywacji wykorzystano 1839,455 Mg odpadów o kodzie 10 01 01 i 28,91 Mg odpadów o kodzie 19 08 05, natomiast w styczniu 2019 r. do rekultywacji wykorzystano 344,08 Mg odpadów o kodzie 10 01 01 i 0,00 Mg odpadów o kodzie 19 08 05, co wyklucza wymieszanie ich w proporcji 1:1.

(akta kontroli str. 417-427)

Prezes wyjaśnił, że wynikało to z błędnej interpretacji zapisów projektu nr 966/2017/II, które zostały niewłaściwie zrozumiane. Ponadto wyjaśnił, że Spółka od zakończenia kontroli WIOŚ w styczniu 2019 r. prawidłowo mieszała odpady wykorzystywane do zamykania i rekultywacji składowiska²⁴.

(akta kontroli str. 412-413)

NIK zwraca uwagę, że już kontrola przeprowadzona przez WIOŚ w marcu i kwietniu 2017 r. stwierdziła ten sam sposób gospodarowania odpadami - naruszający decyzję Marszałka. Zatem Spółka powinna zaprzestać niezgodnego z decyzją Marszałka wykorzystywania odpadów w procesie rekultywacji już w roku 2017, a nie dopiero po ustaleniach kolejnej kontroli WIOŚ.

IV. Uwaga

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, uwzględniając, że zamknięcie składowiska ma nastąpić 31 października 2020 r., zwraca uwagę na konieczność pełnej realizacji postanowień obowiązujących decyzji Marszałka, w szczególności odnoszących się do badań prowadzonych w ramach monitoringu składowiska, w tym wykonywanych w jego fazie pokaźności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁴ Co potwierdzają ustalenia kontroli.

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.

Katowice, dnia 29 września 2020 r.

Kontroler

Joanna Paliga

Gł. specjalista kontroli państwowej

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

.....