



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-026-02/2014

P/14/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/058 – Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92863 z 24 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu, ul. Czarna Rola 4, 61-625 Poznań („WIOS” lub „Wojewódzki Inspektorat”) (dowód: akta kontroli str. 3)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Wojciech Krajewski, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska („Wojewódzki Inspektor”) (dowód: akta kontroli str. 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Wojewódzki Inspektorat zadań dotyczących zamykania i rekultywacji w latach 2010-2014 (do dnia kontroli NIK) składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, Wojewódzki Inspektorat prawidłowo realizował zadania z zakresu objętego niniejszą kontrolą, w tym z zakresu sprawowania nadzoru nad zamykaniem i wstrzymywaniem eksploatacji składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne² („składowiska”) oraz sprawowania nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji, monitoringu i nadzoru nad badaniem wpływu tych składowisk na ludzi i środowisko.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedostatecznego nadzoru nad przekazywaniem Wojewódzkiemu Inspektorowi wyników badań monitoringu składowisk przez właścicieli lub zarządzających składowiskami, a także nieprzypisania w regulaminie organizacyjnym jednostkom Wojewódzkiego Inspektoratu objęcia zasięgiem swojego działania dziesięciu, spośród 31 powiatów województwa wielkopolskiego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² W rozumieniu zał. XII pkt 13 lit. B ppkt 3 do Traktatu Akcesyjnego Podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. U. L. 236 z 23.09.2003, s. 33).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Organizacja i realizacja przez Wojewódzkiego Inspektora działań związanych z zamykaniem i wstrzymywaniem eksploatacji składowisk niespełniających wymagań prawa

1.1. Według statutu Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony i Środowiska w Poznaniu³, siedzibą WIOŚ było miasto Poznań a obszarem działania było województwo wielkopolskie. WIOŚ posiadał delegatury w Kaliszu, Koninie, Lesznie i Pile. Według regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu⁴ („regulamin organizacyjny”), w skład kierownictwa WIOŚ wchodził: Wojewódzki Inspektor, zastępca Wojewódzkiego Inspektora, dyrektor Wojewódzkiego Inspektoratu⁵, kierownicy komórek organizacyjnych WIOŚ oraz kierownicy delegatur. Zasięg działania delegatur określono w regulaminie organizacyjnym⁶ poprzez przypisanie im obszaru 21 powiatów spośród 31 powiatów województwa wielkopolskiego⁷, nie określając, kto obejmuje zasięgiem swojego działania obszar pozostałych 10 powiatów.

(dowód: akta kontroli str. 6-74)

1.2. Zadania WIOŚ z zakresu zamykania i wstrzymywania eksploatacji składowisk, sprawowania nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu, a także zadania z zakresu monitorowania wpływu tych składowisk na ludzi i środowisko, wynikały z regulaminu organizacyjnego. Wskazano tam, że do zadań Wielkopolskiego Inspektoratu należy kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody, podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem tych przepisów, kontrola przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska, zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji, kontrola eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem, organizowanie i koordynowanie państwowego monitoringu środowiska, a także prowadzenie badań jakości środowiska, obserwacji i oceny jego stanu oraz zachodzących w nim zmian.

Określając w ww. regulaminie zadania komórek organizacyjnych, wskazano m.in. że do zadań Wydziału Inspekcji WIOŚ należy koordynacja i nadzór merytoryczny nad działalnością kontrolną prowadzoną przez działy inspekcji w delegaturach, a także (analogicznie jak dla działów inspekcji delegatur Wojewódzkiego Inspektoratu): prowadzenie działalności kontrolnej w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 o Inspekcji Ochrony Środowiska⁸ („ustawa o IOŚ”), w tym sporządzanie planów działalności kontrolnej i sprawozdań, prowadzenie postępowań administracyjnych i mandatowych w związku z naruszeniem wymagań ochrony środowiska lub warunków korzystania ze środowiska oraz prowadzenie egzekucji obowiązków niepieniężnych

³ Załączniki do zarządzenia nr 89/06 Wojewody Wielkopolskiego z dn. 21.06.2006 r. ws. nadania statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska w Poznaniu, zmienionego jego zarządzeniami nr 330/10 z dn. 24.10.2010 r. nr 547/11 z dn. 02.09.2011 r.

⁴ Załączniki do zarządzenia nr 21/2010 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dn. 21.04.2010 r. ws. ustalenia regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Wielkopolskiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu, zmienionego jego zarządzeniem nr 16/2011 z dn. 18.10.2011 r.

⁵ Do dn. 17.10.2011 r.

⁶ W § 5 ust. 1 regulaminu organizacyjnego z 2010 r. i w § 7 ust. 1 regulaminu organizacyjnego z 2011 r.

⁷ W tym: delegatura w Kaliszu - powiaty: jarociński, kaliski, kępiński, krotoszyński, ostrowski, ostrzeszowski, pleszewski i miasto Kalisz; delegatura w Koninie - powiaty: kolski, koniński, słupecki, turecki i miasto Konin; delegatura w Lesznie - powiaty: gostyński, grodziski, kościański, leszczyński, rawicki, wolsztyński i miasto Leszno; delegatura w Pile - powiaty: chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, pilski i złotowski.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 686 ze zm.

wynikających z decyzji Wojewódzkiego Inspektora i z mocy prawa w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ. W regulaminie wskazano ponadto, że do zadań Wydziału Monitoringu Środowiska należy prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w tym gromadzenie i przetwarzanie informacji o środowisku, dokonywanie ocen jego stanu i udostępnianie informacji o środowisku, a do zadań Laboratorium Wojewódzkiego Inspektora należy wykonywanie badań w ramach właściwości WIOŚ, w tym w zakresie kontroli przestrzegania prawa i warunków korzystania ze środowiska i oceny stanu środowiska.

W zakresach czynności pracowników ww. komórek nie odniesiono się szczegółowo do zadań z zakresu kontroli składowisk odpadów, wskazując m.in. na prowadzenie kontroli w terenie w zakresie określonym w art. 2 ust. 1 ustawy o IOŚ.

W Wojewódzkim Inspektoracie, od 4 stycznia 2010 r., obowiązywał System Kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska⁹, opracowany przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie¹⁰ („GIOŚ”). Wojewódzki Inspektorat przeprowadzał kontrole składowisk na podstawie zasad określonych w ww. Systemie i na podstawie przepisów dotyczących składowisk odpadów i stanu wód podziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 6-103, 114-121)

1.3.-1.5. W okresie objętym kontrolą NIK, Wydział Monitoringu Środowiska prowadził corocznie aktualizowaną¹¹ bazę danych pn.: „Karta składowiska”¹² obejmującą m.in. dane dotyczące składowisk, które pomimo niespełniania wymagań prawnych nie zostały zamknięte i funkcjonowały po 31 grudnia 2009 r. „Karta składowiska” zawierała informacje wykorzystywane do prowadzenia przez WIOŚ nadzoru nad realizacją działań związanych z zamykaniem, wstrzymywaniem eksploatacji, rekultywacją i monitoringiem składowisk oraz do działań związanych z monitorowaniem wpływu składowisk niezamkniętych¹³. Informacje do aktualizacji „Karty składowiska” WIOŚ pozyskiwał z tzw. kart składowisk (odrębnych dla składowisk eksploatowanych i nieeksploatowanych), które na żądanie Wojewódzkiego Inspektoratu były corocznie (do końca lutego za rok poprzedni) przekazywane przez zarządzających lub właścicieli składowisk. Ponadto informacje aktualizacyjne pochodziły: z wniosków od innych organów w związku z prowadzonymi postępowaniami, z decyzji organów ochrony przyrody ws. zgody na zamknięcie składowisk odpadów lub ws. unieszkodliwiania odpadów, z dokumentacji dotyczącej przeprowadzanych przez WIOŚ kontroli składowisk w terenie i z kontroli monitoringowych w związku z przekazywaniem przez właścicieli lub zarządzających składowiskami wyników badań monitoringowych składowisk. Wojewódzki Inspektorat, na podstawie uzgodnienia z Urzędem Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, posiadał także dostęp¹⁴ do programu: „Wojewódzki System Odpadowy - Województwo Wielkopolskie”.

⁹ Na podstawie zarządzenia nr 1/2010 Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 4 stycznia 2010 r. ws. wdrażania w WIOŚ „Systemu Kontroli” w oparciu o Projekt PL 0100.

¹⁰ W ramach projektu PL0100 „Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie doświadczeń norweskich” - wsparcie udzielone przez Norwegię poprzez dofinansowanie ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

¹¹ Na koniec roku.

¹² „Karta składowiska” została przed 2010 r. przekazana do WIOŚ przez GIOŚ do stosowania.

¹³ W tym takie dane jak: powierzchnia, pojemność, roczna ilość odpadów składowana, rodzaj uszczelnienia, sposób ujmowania wód opadowych i gazu składowiskowego, monitoring wód powierzchniowych, odciekowych i podziemnych, stwierdzenie oddziaływania na środowisko, decyzja o wstrzymaniu użytkowania (nr decyzji, data, termin wstrzymania i organ wydający), decyzja o rekultywacji obiektu (nr decyzji, data, organ wydający), zgoda na zamknięcie składowiska (nr decyzji, data i organ wydający), data zamknięcia składowiska i określenie technicznego sposobu zamknięcia składowiska.

¹⁴ Od 29 maja 2009 r.

W Wydziale Monitoringu Środowiska prowadzono weryfikację danych aktualizacyjnych, poprzez ich porównywanie z danymi z kart składowiska, z danymi z protokołów kontroli przeprowadzonych przez Wydział Inspekcji WIOŚ w Poznaniu i z danymi z „raportów z monitoringu lokalnego na składowisku”, które na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁵ („ustawa o odpadach z 2001 r.”) lub art. 124 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁶ („ustawa o odpadach z 2012 r.”), były przekazywane do WIOŚ przez zarządzających lub właścicieli składowisk. W latach 2010-2014 stwierdzano sporadyczne przypadki rozbieżności danych, które wyjaśniano telefonicznie lub poprzez żądanie powtórznego przesłania poprawnie wypełnionej karty.

(dowód: akta kontroli str. 6-74, 102-103, 123-141, 181, 206-209)

1.6.-1.10. Wojewódzki Inspektorat w okresie objętym kontrolą NIK dysponował danymi na temat 73 gminnych składowisk odpadów, które na 31 grudnia 2009 r. nie zostały zamknięte i funkcjonowały pomimo niespełniania wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa. Według Wojewódzkiego Inspektora, główną przyczyną niezamknięcia do 31 grudnia 2009 r. składowisk niespełniających wymogów prawa, był brak środków finansowych na przeprowadzenie przez ich właścicieli/zarządzających odpowiednich prac, takich jak wyposażenie składowisk w niezbędną infrastrukturę (system odprowadzania odcieków i odgazowania), a także to, że część właścicieli/zarządzających składowiskami nie zapewniła spełnienia wymogów formalnych związanych z zamknięciem składowisk.

WIOŚ w okresie objętym kontrolą przeprowadził łącznie 142 kontrole dotyczące ww. 73 składowisk (każde składowisko zostało skontrolowane od 1 do 4 razy), w tym 90 kontroli przeprowadzono z inicjatywy własnej a 52 kontrole przeprowadzono na wniosek właściwego organu w związku z realizacją procedury wydawania zgody na zamknięcie składowiska. GIOŚ nie organizował koordynowanych cykli kontrolnych.

Spośród 73 składowisk, na dzień kontroli NIK, w odniesieniu do 48 z nich wydana była decyzja w sprawie wyrażenia zgody na zamknięcie składowiska na podstawie ustawy o odpadach (w tym 25 decyzji wydali starostowie i 23 decyzje – Marszałek Województwa Wielkopolskiego - „Marszałek”), 25 składowisk spełniało wymogi prawa (z czego w 10 przypadkach na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷ - „uwPOŚ”, wydane były decyzje w sprawie ich dostosowania do wymogów prawnych).

W 68 przypadkach zarządzający lub właściciele składowiska w terminach określonych odpowiednio w art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r. i art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 przekazywali do WIOŚ wyniki monitoringu składowiska. W żadnym z przypadków nie została wydana decyzja o zamknięciu, na podstawie z art. 33 ust. 5 uwPOŚ. Dla 11 składowisk nie sporządzono przeglądu ekologicznego, z czego w 9 przypadkach ostatnie kontrole WIOŚ wykazały spełnianie przez składowiska wymogów prawnych. W przypadku 4 składowisk brak było pozwoleń na budowę, z czego w dwóch przypadkach WIOŚ w wyniku kontroli stwierdził spełnianie przez składowiska wymogów prawnych.

Wojewódzki Inspektorat corocznie sporządzał i przedkładał Wojewodzie Wielkopolskiemu roczne plany kontroli. Przy ich sporządzaniu Wydział Inspekcji, zgodnie z wymogami określonymi w „Systemie Kontroli”, uwzględniał m.in. dane z dokumentacji dotyczącej kontroli wyników monitoringu przekazywanych przez właścicieli lub zarządzających składowiskami.

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

¹⁷ Dz.U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 145-158, 181-196, 204-205, 208-209)

Przekazany dnia 15 lipca 2014 r. przez WIOŚ do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wykaz składowisk, które pomimo niespełniania wymogów technicznych lub formalnych nie zostały zamknięte i funkcjonowały po 31 grudnia 2009 r., zawierał łącznie 29 pozycji i, za wyjątkiem czterech przypadków, nie zawierał składowisk, które do dnia sporządzenia ww. wykazu zostały dostosowane do obowiązujących przepisów. Sporządzająca wykaz pracownica Wydziału Inspekcji WIOŚ podała w wyjaśnieniu, że sporządzono go na podstawie pisma GIOŚ, w którym nie sprecyzował on wymogów dotyczących jego sporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 104-122)

1.11.-1.14. Wojewódzki Inspektor w okresie objętym kontrolą NIK nie wydawał decyzji o wstrzymaniu korzystania ze składowiska odpadów na podstawie art. 33 ust. 7 uwPOŚ. Nie wydawał także decyzji o wstrzymaniu użytkowania niezamkniętego składowiska odpadów niespełniającego wymagań prawa, którego eksploatacja powodowała pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażała życiu lub zdrowiu ludzi (art. 364 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁸ - „ustawa POŚ”), ani nie wydawał decyzji o wstrzymaniu użytkowania niezamkniętego składowiska odpadów niespełniającego wymagań prawa, eksploatowanego bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego (art. 365 ustawy POŚ).

(dowód: akta kontroli str. 142-158)

1.15. WIOŚ informował właściwe organy ochrony środowiska o działaniach podejmowanych w sprawie składowisk niespełniających wymogów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 145-164, 198-203)

Ustalone
nieprawidłowości

Wojewódzki Inspektor, przydzielając w regulaminie organizacyjnym poszczególnym delegaturom odpowiednie powiaty województwa wielkopolskiego nie wskazał, kto obejmuje zasięgiem działania obszar następujących 10 powiatów: gnieźnieńskiego, międzychodzkiego, nowotomyskiego, obornickiego, poznańskiego, szamotulskiego, średzkiego, śremskiego, wągrowieckiego i wrzesińskiego. Wojewódzki Inspektor podał w wyjaśnieniach, że zaproponowany w regulaminie organizacyjnym podział powiatów, wynikający z uzasadnienia realizacji zadań przez poszczególne jednostki, z uwagi na uwarunkowania formalne, nie został zaakceptowany przez Wojewodę Wielkopolskiego. Ponadto podał on, że wymienione powiaty były przypisane na podstawie pisemnych upoważnień dla kierowników delegatur do działań i podejmowania decyzji w imieniu Wielkopolskiego Inspektora, a powiaty niewpisane do upoważnienia pozostawały w jego gestii i jego zastępcy, i tak: w zasięgu działania siedziby Wojewódzkiego Inspektoratu w Poznaniu były: powiat gnieźnieński, międzychodzki, nowotomyski, poznański, szamotulski, średzki; w zasięgu działania delegatury w Koninie: powiat wrzesiński; w zasięgu działania delegatury w Lesznie: powiat śremski; w zasięgu działania delegatury w Pile: powiaty obornicki i wągrowiecki.

W ocenie NIK, przypisanie wszystkich powiatów województwa wielkopolskiego do odpowiednich komórek organizacyjnych WIOŚ powinno być jednoznaczne.

(dowód: akta kontroli str. 19 i 49, 204-205)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wielkopolski Inspektor nie skorzystał¹⁹ z uprawnienia wynikającego z art. 14 ustawy IOŚ, w myśl którego w sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku organom Inspekcji Ochrony Środowiska przysługuje uprawnienie oskarżyciela publicznego. Kontrola składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Brzozogaju,

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

¹⁹ Zarządzenie pokontrolne Nr WI.703.938.4.2013.ech/151w Wojewódzkiego Inspektora z 15.01.2014 r., skierowane do Burmistrza Gminy Klecko.

która została przeprowadzona przez WIOŚ w dniach 11-30 grudnia 2013 r., (właścicielem i zarządzającym była Gmina Klecko²⁰), wykazała, że składowisko do końca 2012 r. przyjmowało odpady (skratki i zawartość piaskowników) i wносиło opłaty za ich składowanie, pomimo posiadania od Starosty Gnieźnieńskiego decyzji z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie zgody na zamknięcie, w której nie przewidziano stosowania ww. odpadów do rekultywacji składowiska.

Wielkopolski Inspektor podał w wyjaśnieniach, że w powyższym przypadku nie zastosowano art. 14 ustawy o IOŚ, z uwagi na pozytywny efekt kontroli w postaci natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości. Wskazał on także, iż WIOŚ w latach 2010-2014 (I półrocze) skorzystał w 74 przypadkach z ww. uprawnień, w 57 przypadkach – sądy orzekły winę.

NIK wskazuje, że w myśl art. 189. ust. 2. pkt 13 ustawy o odpadach z 2012 r. karze grzywny podlega ten, kto, będąc zarządzającym składowiskiem odpadów, nie dopełnia ciążących na nim obowiązków w zakresie zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisko w przypadku uzyskania zgody na zamknięcie składowiska, albo decyzji o zamknięciu składowiska odpadów. Wprawdzie stwierdzony przez WIOŚ przypadek wyczerpywał znamiona czynu karalnego określonego ww. przepisem, lecz od wejścia w życie ww. ustawy do dnia kontroli brak było (i nadal jest brak) odpowiedniego aktu wykonawczego.

(dowód: akta kontroli str. 165-177, 204-205)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Realizacja przez Wojewódzkiego Inspektora działań w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk

Opis stanu faktycznego

2.1. Wojewódzki Inspektorat w latach 2010-2014 sprawował nadzór nad prawidłowością prowadzenia przez właścicieli/zarządzających rekultywacji i monitoringu składowisk, które do 31 grudnia 2009 r. nie zostały zamknięte i funkcjonowały pomimo niespełniania wymogów prawa, a które zostały zamknięte w okresie objętym kontrolą NIK.

Spośród 73 składowisk, które do 31 grudnia 2009 r. nie zostały zamknięte i funkcjonowały pomimo niespełniania wymogów prawa, 48 zamkniętych składowisk znajdowało się w fazie rekultywacji lub monitoringu eksploatacyjnego (w myśl przepisów ustawy o odpadach z 2012 r., które weszły w życie 23 stycznia 2013 r.), w tym: w 29 składowiskach był prowadzony monitoring poeksploatacyjny (zgodnie z art.124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.) a w 19 przypadkach - był prowadzony monitoring w fazie eksploatacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 145-158, 208-209, 211)

2.2.-2.6 Analiza 10 losowo wybranych dokumentacji²¹ dotyczących kontroli ww. składowisk zamkniętych w latach 2010-2014., wykazała, że w do dnia kontroli NIK Wojewódzki Inspektorat przeprowadził łącznie 21 kontroli tych składowisk, w tym dziewięć kontroli było z inicjatywy WIOŚ i 12 kontroli – z inicjatywy organów ochrony środowiska, związanych z procesem zamykania składowiska. Zakres tych kontroli obejmował m.in. realizację harmonogramu działań związanych rekultywacją składowiska oraz analizę bieżących wyników monitoringu składowiska. Ustalenia kontroli były dokumentowane w protokołach kontroli, kopie protokołu kontroli lub

²⁰ Udokumentowana protokołem kontroli nr WIOŚ-POZN 777/2013.

²¹ Po dwie dokumentacje z każdej komórki organizacyjnej WIOŚ, wybór losowy z interwałem.

informacje o ich wynikach były przekazywane do właściwych organów ochrony środowiska. Każde składowisko zostało w okresie objętym kontrolą NIK skontrolowane co najmniej jednokrotnie²². Siedem kontroli nie wykazało nieprawidłowości. W wyniku pozostałych 14 kontroli dotyczących 7 składowisk WIOŚ stwierdził:

- po 5 przypadków nieprowadzenia pełnego monitoringu składowiska w fazie eksploatacji i braku instalacji do oczyszczania, wykorzystania do celów energetycznych gazów składowiskowych lub pochodni do jego spalania,
- 3 przypadki braku zewnętrznego systemu rowów drenażowych,
- po 2 przypadki nieprowadzenia monitoringu w fazie poeksploatacyjnej i nieprawidłowego prowadzenia ewidencji odpadów,
- po 1 przypadku: niezgodności technologii składowania odpadów z warunkami określonymi w decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska, stosowania niewłaściwych wzorów dokumentów na potrzeby ewidencji odpadów, nieterminowego składania do marszałka województwa zbiorczego zestawienia informacji o zakresie korzystania ze środowiska, nieprzekazania zbiorczego zestawu informacji o korzystaniu ze środowiska do WIOŚ, braku decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji oraz decyzji zezwalającej na unieszkodliwianie odpadów, nieutrzymywania i nieprowadzenia składowiska odpadów w sposób zapewniający właściwe funkcjonowanie urządzeń technicznych, braku decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska wydanej dla zarządzającego, przekroczenia ilości odpadów zdeponowanych na składowisku i niewłaściwego stanu rowów opaskowych, przyjmowanie w 2012 r. odpadów pomimo posiadania decyzji ws. zamknięcia składowiska.

Na podstawie wyników ww. kontroli WIOŚ podejmował odpowiednie działania, w tym:

- w 12 przypadkach w formie wystąpienia do właściwego organu związanego z procedurą zamknięcia składowiska przekazano informacje o wynikach kontroli (w tym: 6 wystąpień do starosty i 6 – do marszałka),
- w 8 przypadkach kontrolowanym przekazano zarządzenia pokontrolne,
- w 3 przypadkach nałożono mandaty karne, w jednym przypadku wystąpiono z wnioskiem o ukaranie do sądu,
- właścicielom lub zarządcom skontrolowanych składowisk udzielono 11 pisemnych pouczeń.

Wskutek ww. działań Wojewódzkiego Inspektoratu, Marszałek Województwa Wielkopolskiego (w 4 przypadkach) i właściwy starosta (w 4 przypadkach) - wydali decyzje w sprawie zgody na zamknięcie składowiska. Ponadto na wydane zarządzenia do WIOŚ wpłynęło 8 odpowiedzi zarządzających składowiskami, w których poinformowali oni o usunięciu nieprawidłowości wskazanych w zarządzeniach. W żadnym ze zbadanych przypadków WIOŚ nie przeprowadzał badań lub pomiarów, nie wydawał także decyzji o wstrzymaniu korzystania ze składowiska. W badanej próbie w okresie objętym kontrolą NIK nie stwierdzono przypadków konieczności przeprowadzenia przez WIOŚ badań lub pomiarów zamkniętego składowiska.

(dowód: akta kontroli str. 196-203, 211)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

²² W tym 6 składowisk było kontrolowanych 2 razy, 2 składowiska były kontrolowane raz, 1 składowisko było kontrolowane 3 razy i 1 składowisko było kontrolowane 4 razy

3. Realizacja przez Wojewódzkiego Inspektora działań w zakresie zapewnienia monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko

Opis stanu
faktycznego

3.1.-3.2 WIOŚ sprawował nadzór nad prawidłowością prowadzenia działalności przez 73 składowiska, z tego w zakresie rekultywacji i monitoringu – prowadził nadzór nad działalnością wszystkich 25 składowisk niespełniających wymagań prawnych, które po 31 grudnia 2009 r. nie były zamknięte, a w okresie objętym kontrolą NIK zostały dostosowane do wymogów i do dnia kontroli NIK były czynne.

Wojewódzki Inspektorat, w okresie objętym kontrolą NIK, przeprowadził łącznie 48 kontroli tych składowisk. Badanie dokumentacji dotyczącej kontroli przez WIOŚ wybranych 10 takich składowisk wykazało, że łącznie przeprowadzono w nich 16 kontroli, w tym każde składowisko zostało skontrolowane co najmniej jeden raz²³, a każda kontrola obejmowała m.in. analizę bieżących wyników monitoringu środowiskowego. Pięć kontroli nie wykazało nieprawidłowości, w pozostałych kontrolach stwierdzono:

- 3 przypadki niepoprawnego sporządzenia zbiorczego zestawienia danych o rodzaju i ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów,
- 2 przypadki nieprzestrzegania decyzji udzielającej pozwolenia zintegrowanego w zakresie wytwarzanych odpadów innych niż niebezpieczne w zakresie braku pochodni biogazowych, braku pomiaru hałasu, przekroczenia ilości odpadów dopuszczonych decyzją do unieszkodliwiania na składowisku, wytworzenia odpadów niedopuszczonych decyzją,
- 2 przypadki nieprawidłowości w zakresie ewidencji odpadów,
- po jednym przypadku: niezachowania częstotliwości badań (1 raz zamiast 4 razy w roku), czasowego prowadzenia odzysku i unieszkodliwiania odpadów bez zezwolenia na przetwarzanie odpadów, nieprzestrzegania instrukcji eksploatacji składowiska (procedura przyjęcia odpadów do składowania), braku zewnętrznego systemu rowów drenażowych, nieprowadzenia pełnego monitoringu środowiska (brak badań składu i struktury składowanych odpadów), przekroczenia ilości odpadów, decyzją starosty dopuszczonych do unieszkodliwiania (WIOŚ wszczął postępowanie administracyjne ws. wymierzenia kary pieniężnej 1000 zł, która została uiszczona).

W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości Wojewódzki Inspektorat każdorazowo kierował do właścicieli lub zarządców składowiska stosowne zarządzenia. Zarządzający składowiskami informowali WIOŚ o usunięciu nieprawidłowości.

Wojewódzki Inspektorat w ramach przeprowadzanych kontroli nie przeprowadzał pomiarów i badań fizykochemicznych niezamkniętych składowisk.

(dowód: akta kontroli str. 178-180, 196-197)

3.3. WIOŚ kontrolował parametry składowiska poprzez analizy wyników monitoringu środowiska²⁴, przeprowadzane w trakcie kontroli składowisk a także poprzez analizy treści „raportów z monitoringu lokalnego na składowiskach”(„raporty”), corocznie przekazywanych do WIOŚ przez właścicieli/zarządzających składowiskami.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie badania w tym zakresie (próba 30 przypadków składania ww. raportów w latach 2010-2014 przez właścicieli/zarządzających 10 wybranymi składowiskami²⁵), ustaliła, że w

²³ W tym 5 składowisk skontrolowano 1 raz, 4 składowiska - dwukrotnie i 1 składowisko – trzykrotnie.

²⁴ Wyniki analizy były uwzględniane w protokołach kontroli.

²⁵ Próbie stanowiło 30 dokumentacji z 10 losowo wybranych składowisk będących w bezpośrednim zasięgu działania WIOŚ w Poznaniu.

25 przypadkach (83,3%) informacje zostały złożone w terminie określonym w art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r. i w art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r. W trzech przypadkach (10,0%), dotyczących jednego składowiska, opóźnienia w przekazaniu informacji wyniosły 4, 6 i 15 dni. W dwóch przypadkach (6,7%) zarządzający przekazali raporty do WIOŚ w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 81-83, 210)

3.4. WIOŚ nie stwierdzał zmian parametrów niezamkniętych składowiskach niespełniających wymogów prawa, które wskazywałyby na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 145-158, 196-197)

Ustalone
nieprawidłowości

Raporty były corocznie przekazywane do WIOŚ przez właścicieli/zarządzających składowiskami. Jednak w dwóch przypadkach na 30 zbadanych (6,7%) WIOŚ nie wyegzekwował raportów od zarządzających i zostały one przekazane do WIOŚ dopiero w trakcie kontroli NIK. W przypadku Składowiska Odpadów Innych Niż Niebezpieczne i Obojętne w Chładowie, zarządzający składowiskiem (Zakład Gospodarki Komunalnej w Witkowie) sporządził raport za 2009 r. w marcu 2010 r., ale do dnia kontroli NIK nie przekazał go do WIOŚ. Z raportu wynika, że składowisko nie oddziaływało negatywnie na środowisko, kontrola składowiska przeprowadzona przez WIOŚ w 2012 r. również nie wykazała takiego oddziaływania. W przypadku Składowiska Odpadów Komunalnych w Piotrkówku zarządzający składowiskiem (Zakład Gospodarki Komunalnej w Szamotułach Sp. z o.o.), sporządził raport za 2011 r. w styczniu 2012 r., ale do dnia kontroli NIK nie przekazał go do WIOŚ. Z raportu wynika, że składowisko nie oddziaływało negatywnie na środowisko, kontrola składowiska przeprowadzona przez WIOŚ w 2013 r. nie wykazała żadnych nieprawidłowości.

W ocenie NIK, nadzór WIOŚ nad prawidłowością przekazywania wyników badań monitoringu składowisk przez ww. dwóch zarządzających składowiskami nie był wystarczający. Z wyjaśnień pracownicy Wydziału Monitoringu Środowiska wynika, że przyczyną było przeoczenie faktu, że nie zostały one złożone.

(dowód: akta kontroli str. 81-83, 210)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Przypisanie do zasięgu działania komórek organizacyjnych WIOŚ obszaru wszystkich powiatów województwa wielkopolskiego.
2. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad terminowym przekazywaniem wyników badań monitoringu składowisk przez właścicieli lub zarządzających tymi składowiskami.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Poznaniu.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia 28 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Miroslaw Babkiewicz
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z upoważnienia
Grzegorz Malesiński
wicedyrektor