



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-026-05/2014

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

lpo@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	Krystian Marek Polus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92860 z dnia 22 października 2014 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ujście, Plac Wiosny Ludów 2, 64-850 Ujście, zwany w dalszej treści „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Wrotecki, Burmistrz Ujścia od 16 listopada 2014 r. ¹ (Dowód: akta kontroli str. 5-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niedostosowanie do dnia 31 grudnia 2009 r. składowiska odpadów komunalnych w miejscowości Miroslaw (składowisko odpadów), do wymagań określonych prawem, i jego eksploatacji po tym terminie. Gmina Ujście nie zamontowała wymaganej prawem instalacji do wykorzystania lub spalania gazu składowiskowego i pomimo niespełniania przez ww. składowisko wymagań, nie wystąpiła do właściwego organu z wnioskiem o jego zamknięcie. Instalacja ta nie została również zamontowana po zamknięciu składowiska odpadów w terminie wyznaczonym decyzją o jego zamknięciu. NIK pozytywnie ocenia natomiast sporządzenie i terminowe przekazanie Staroście Piłskiemu przeglądu ekologicznego składowiska odpadów, a także terminową realizację obowiązków nałożonych na Gminę Ujście w związku z przedłożonym przeglądem, oszacowanie kosztów zamknięcia i zabezpieczenie w budżetach gminy na lata 2013 i 2014 środków finansowych na pokrycie kosztów przygotowawczych, monitoringu i rekultywacji składowiska odpadów, zabezpieczenie roszczeń związanych z funkcjonowaniem składowiska odpadów oraz zakres prowadzonego monitoringu i terminowość przekazywania sprawozdań w tym zakresie.

¹ Poprzednio Henryk Kazana w okresie od 1 lipca 1994 r. do 16 listopada 2014 r.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Starosta Pilski decyzją³ z dnia 7 marca 2002 r. zobowiązał Burmistrza Ujścia, jako zarządzającego składowiskiem odpadów, do sporządzenia przeglądu ekologicznego w terminie do dnia 30 czerwca 2002 r.

(Dowód: akta kontroli str. 11)

Przegląd ekologiczny został sporządzony w czerwcu 2002 r. i jako dokument po nazwą „Przegląd ekologiczny składowiska odpadów komunalnych w miejscowości Mirosław Ujski, gmina Ujście, województwo wielkopolskie” przedłożony w dniu 28 czerwca 2002 r. Staroście Pilskiemu.

W dokumencie tym przedstawiono m.in. cel opracowania, warunki środowiskowe, opis instalacji, technologię eksploatacji, założenia rekultywacyjne, bilans odpadów, monitoring, opis terenów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie składowiska, oddziaływanie na środowisko, a także ocenę prowadzonej technologii i standardu wyposażenia składowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 12-36)

W decyzji⁴ Starosty Pilskiego z dnia 30 grudnia 2003 r. został wskazany sposób dostosowania składowiska odpadów do wymogów określonych w przepisach o odpadach. Nakazano przebudowę brodzika, budowę piezometru i zainstalowanie wagi samochodowej. W decyzji nie wskazano sposobu dostosowania składowiska odpadów w zakresie postępowania z gazem składowiskowym. Jako ostateczny termin dostosowania składowiska do wymogów określonych ww. decyzji wskazano dzień 31 grudnia 2005 r.

(Dowód: akta kontroli str. 37-38)

Przebudowy brodzika i budowy piezometru Urząd dokonał we własnym zakresie po otrzymaniu decyzji Starosty Pilskiego.

(Dowód: akta kontroli str.39-40)

Starosta Pilski dwukrotnie zmieniał termin zainstalowania wagi samochodowej. Decyzją⁵ z dnia 28 grudnia 2005 r. termin zainstalowania wagi został ustalony na dzień 31 grudnia 2009 r., a decyzją⁶ z dnia 29 września 2009 r. na dzień 31 grudnia 2010 r. Ostatecznie waga samochodowa zainstalowana została 4 grudnia 2009 r.

(Dowód: akta kontroli str. 41-44)

Gmina Ujście zarządzała składowiskiem odpadów w oparciu o instrukcję eksploatacji odpadów zatwierdzoną decyzją⁷ Starosty Pilskiego z dnia 14 maja 2003 r., zmienioną trzykrotnie decyzjami⁸: z dnia 7 lutego 2005 r., z dnia 24 kwietnia 2007 r. i z 25 maja 2010 r.

(Dowód: akta kontroli str. 45-71)

³ ŚR.I.7647-prz/5/2002

⁴ ŚR.I.7649/6/2003

⁵ ŚR.I.7649/6/2003/2005

⁶ ŚR.IV.7649-1/3/09

⁷ ŚR.I.7649/1/2003

⁸ ŚR.I.7649/2003/2005, ŚR.I.7649/2003/2007, ŚR.IV.7649-1/3/10

Na podstawie decyzji⁹ Starosty Pilskiego z dnia 19 października 2009 r. Gmina Ujście uzyskała zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów. W decyzji tej określono czas obowiązywania zezwolenia: na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów do 31 grudnia 2013 r. i odzysku do 31 grudnia 2015 r. W latach 2010 – 2013 (I półrocze) na składowisko odpadów przyjęto ogółem 3.503 Mg odpadów w tym: niesegregowane zmieszane odpady komunalne stanowiły 80% (2.814 Mg), ustabilizowane komunalne osady ściekowe 7,6% (265 Mg), inne odpady z mechanicznej obróbki odpadów, inne niż wymienione w kodzie 19 12 11 4,3% (151 Mg), odpady z czyszczenia studzienek kanalizacyjnych 0,4% (13 Mg), oraz gleba, ziemia, kamienie i gruz betonowy z rozbiórek i remontów 7,7% (266 Mg) w całości wykorzystany do celów rekultywacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 72-74 i 778-779)

1.2. Pismem¹⁰ z dnia 13 czerwca 2011 r. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego (Urząd Marszałkowski) zwrócił się do Urzędu o przedstawienie informacji w sprawie działań związanych z kompleksowym zagospodarowaniem gazu składowiskowego. Jako podstawę prawną podał § 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (rozporządzenie MŚ z dnia 24 marca 2003 r.)¹¹. Zgodnie z tym przepisem składowisko odpadów, na którym przewiduje się składowanie odpadów ulegających biodegradacji, należy wyposażać w instalację do odprowadzania gazu składowiskowego. Gaz składowiskowy podlega oczyszczeniu i wykorzystywany jest do celów energetycznych, a jeżeli jest to niemożliwe to należy go spalić w pochodni.

(Dowód: akta kontroli str. 75-81)

Odpowiadając na pismo Urzędu Marszałkowskiego z dnia 13 czerwca 2011 r., Burmistrz Ujścia poinformował, że odgazowanie składowiska odpadów odbywa się przez system studni wentylacji biernej bezpośrednio do powietrza, a uzyskiwane wyniki pomiarów nie wskazują na istnienie potencjału biogazotwórczego. W związku z powyższym, a także mając na uwadze fakt, iż warunki dotyczące dostosowania obiektu do wymagań prawnych nie nakładały takich wymagań, zaplanowano montaż pochodni spalającej biogaz po zamknięciu składowiska odpadów w 2013 r. (pismo z 29 czerwca 2011 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 82-89)

Pismem¹² z dnia 20 lutego 2012 r. Urząd Marszałkowski wezwał Urząd do podjęcia działań w celu zamknięcia składowiska odpadów w związku z niespełnianiem wymagań technicznych. Wskazał na konieczność wystąpienia do Starosty Pilskiego z wnioskiem o wydanie decyzji wyrażającej zgodę na zamknięcie składowiska odpadów i na podjęcie prac rekultywacyjnych, w nieprzekraczalnym terminie do dnia 31 marca 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 90-91)

Odpowiadając na pismo Urzędu Marszałkowskiego z dnia 20 lutego 2012 r. Burmistrz Ujścia wskazał, iż zakres wymagań technicznych dla składowiska odpadów, ponad warunki zawarte w dokumentacji budowlanej, został określony

⁹ ŚR.IV.7649-1/4/09

¹⁰ DSR.VI.7241.7.2011

¹¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 61, poz. 549, ze zm.

¹² DSR.VI.7241.1.2.2012

w decyzji ŚR.I.7649/6/2003 Starosty Pilskiego z dnia 30 grudnia 2003 r. i że wszystkie wymagania zostały spełnione. Ponadto, uzyskiwane wyniki badań monitoringowych nie wskazują na istnienie potencjału biogazotwórczego złoża odpadów i dlatego instalację pochodni przewiduje się po zamknięciu składowiska, które nastąpi w drugiej połowie 2013 r. Jednocześnie Burmistrz Ujścia zwrócił się z prośbą o umożliwienie wypełnienia pojemności kwatery składowiskowej w okresie do połowy 2013 r.¹³

(Dowód: akta kontroli str. 92-93)

Urząd Marszałkowski pismem¹⁴ z dnia 4 kwietnia 2012 r. poinformował Urząd, że jeżeli składowisko odpadów nie zostanie wyposażone w instalację do oczyszczania i energetycznego wykorzystania gazu składowiskowego lub w pochodnię do jego spalania lub też Gmina Ujście nie wystąpi do Starosty Pilskiego z wnioskiem o wydanie decyzji wyrażającą zgodę na zamknięcie składowiska, to Marszałek Województwa Wielkopolskiego rozpocznie procedurę wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie zamknięcia składowiska odpadów na podstawie art. 54b ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 94-95)

Pismem¹⁶ z dnia 13 czerwca 2012 r. Urząd Marszałkowski zwrócił się do Urzędu o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania ww. pisma, informacji dotyczących podjętych przez Urząd działań w zakresie dostosowania składowiska odpadów do wymogów określonych w powołanym wyżej rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. Poinformowano również ponownie Urząd, że jeżeli składowisko odpadów nie zostanie wyposażone w odpowiednie instalacje lub Urząd nie wystąpi do Starosty Pilskiego z wnioskiem o wydanie decyzji wyrażającej zgodę na jego zamknięcie, to Marszałek Województwa Wielkopolskiego rozpocznie procedurę wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie zamknięcia składowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 96-97)

Zawiadomieniem¹⁷ z dnia 19 lipca 2012 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego poinformował Urząd o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania z urzędu decyzji o zamknięciu składowiska odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 98)

W piśmie¹⁸ z dnia 30 sierpnia 2012 r. Burmistrz Ujścia ponownie wskazał na niecelowość montażu pochodni do spalania gazu składowiskowego z uwagi na niewielkie jego ilości, potwierdzone wynikami badań monitoringowych. Zwrócił się również ponownie z prośbą o umożliwienie wypełnienia wolnej pojemności kwatery składowiskowej w okresie do połowy 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 99-110)

Postanowieniem¹⁹ z dnia 19 września 2012 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego odmówił zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania z urzędu decyzji o zamknięciu składowiska odpadów. W uzasadnieniu stwierdził m.in., że nie ma przeszkód do kontynuowania wszczętego z urzędu

¹³ Pismo DR.6232.1.2012 z 2 marca 2012 r.

¹⁴ DSR.VI.7241.1.2.2012

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

¹⁶ DSR-VI.7241.1.2012

¹⁷ DSR-II-2.7241.1.3.2012

¹⁸ DR.6232.1.2012

¹⁹ DSR-II-2.7241.1.3.2012

postępowania administracyjnego w przypadku gdy podstawą jego zawieszenia miałyby być przesłanki podnoszone w ww. piśmie Burmistrza Ujścia z dnia 30 sierpnia 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 111-112)

Zawiadomieniem²⁰ z dnia 12 października 2012 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego poinformował Urząd, że z uwagi na prowadzone postępowanie administracyjne, sprawa wydania z urzędu decyzji o zamknięciu składowiska odpadów nie zostanie załatwiona w ustawowym terminie i wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy na dzień 14 grudnia 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 113)

Zawiadomieniem²¹ z dnia 20 listopada 2012 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego poinformował Urząd o możliwości wypowiedzenia się w terminie siedmiu dni co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie wydania z urzędu decyzji o zamknięciu składowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 114)

W piśmie²² z dnia 3 grudnia 2012 r. Burmistrz Ujścia po raz kolejny wskazał na niecelowość montażu pochodni do spalania gazu składowiskowego i zwrócił się Marszałka Województwa Wielkopolskiego o umorzenie prowadzonego postępowania administracyjnego, co umożliwiłoby korzystanie ze składowiska odpadów do końca czerwca 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 115-117)

Decyzją²³ z dnia 19 grudnia 2012 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego orzekł o zamknięciu z urzędu składowiska odpadów. Jednocześnie określił: techniczny sposób jego zamknięcia, datę zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko (19 marca 2013 r.), harmonogram działań związanych z rekultywacją oraz warunki sprawowania nadzoru.

(Dowód: akta kontroli str. 118-125)

Gmina Ujście odwołała się od ww. decyzji Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 grudnia 2012 r. do Ministra Środowiska, zarzucając organowi naruszenie art. 7 i art. 10 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴ (kpa) oraz art. 54 b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2000 r. o odpadach w związku z § 9 rozporządzenie MŚ z dnia 24 marca 2003 r. i wniosła o uchylenie decyzji²⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 126-135)

Marszałek Województwa Wielkopolskiego przekazał Ministrowi Środowiska odwołanie Gminy Ujście, informując jednocześnie, że odwołanie nie zasługuje w całości na uwzględnienie i w związku z tym nie wydał rozstrzygnięcia w trybie art. 132 kpa.²⁶ W uzasadnieniu podał m. in., że w całości podtrzymuje rozstrzygnięcie zawarte w decyzji DSR-II-2.7241.1.3/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 136-140)

²⁰ DSR-II-2.7241.1.3.2012

²¹ DSR-II-2.7241.1.3.2012

²² DR.6232.1.2012

²³ DSR-II-2.7241.1.3/2012

²⁴ Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

²⁵ Pismo DR.6232.1.2012/2013 z dnia 7 stycznia 2013 r.

²⁶ Pismo DSR-II-2.7241.1.3.2012 z dnia 21 stycznia 2013 r.

Minister Środowiska decyzją²⁷ z dnia 7 marca 2013 r. uchylił ww. decyzję Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 19 grudnia 2012 r. i umorzył postępowanie organu I instancji jako bezprzedmiotowe. W uzasadnieniu decyzji Minister Środowiska podał m.in., iż zgodnie z treścią art. 105 § 1 kpa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości lub w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania w całości lub w części. Jedną z przyczyn bezprzedmiotowości postępowania jest zmiana stanu prawnego w toku postępowania administracyjnego, a taka sytuacja nastąpiła w tej sprawie.

(Dowód: akta kontroli str. 141-142)

Pismem²⁸ z dnia 29 marca 2013 r. Burmistrz Ujścia zwrócił się do Urzędu Marszałkowskiego z wnioskiem o wydanie zgody na zamknięcie składowiska odpadów i wskazał techniczny sposób jego zamknięcia.

(Dowód: akta kontroli str. 143-145)

Marszałek Województwa Wielkopolskiego pismem²⁹ z dnia 12 kwietnia 2013 r. zwrócił się do Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu o przeprowadzenie kontroli składowiska odpadów w związku z wnioskiem Gminy Ujście o wydanie zgody na zamknięcie składowiska odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 146)

Pismem³⁰ z dnia 23 kwietnia 2013 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego wezwał Gminę Ujście do usunięcia braków formalnych we wniosku o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska odpadów (uszczegółowienia sposobu rekultywacji i harmonogramu, uszczegółowienia prac wchodzących w skład fazy technicznej, podania terminu zakończenia rekultywacji oraz sposobu sprawowania nadzoru nad zrehabilitowanym składowiskiem).

(Dowód: akta kontroli str. 147-148)

Pismem³¹ z dnia 9 maja 2013 r. Urząd zwrócił się do Urzędu Marszałkowskiego z wnioskiem o zawieszenie postępowania do dnia 10 czerwca 2013 r. motywując to koniecznością przygotowania znacznego zakresu informacji, a w szczególności podkładów sytuacyjno-wysokościowych, na których otrzymanie Urząd oczekuje.

(Dowód: akta kontroli str. 149)

Na wniosek Urzędu w sprawie ustalenia użytku gruntowego i klasy bonitacyjnej gruntów na działkach nr 480 i nr 108/20, stanowiących strefę ochronną składowiska odpadów, Starosta Piłski wydał decyzję ODGiK.6623.7.2013.II.3 z dnia 24 czerwca 2013 r. przekwalifikującą grunty tych działek na grunty leśne i tereny przemysłowe³².

(Dowód: akta kontroli str. 150-154)

Postanowieniem³³ z dnia 28 maja 2013 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego odmówił zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wyrażenia zgody na zamknięcie składowiska odpadów, uzasadniając to nieusunięciem braków formalnych we wniosku Gminy Ujście w wyznaczonym terminie, a także nieterminowym złożeniem wniosku o zawieszenie postępowania administracyjnego

²⁷ DOPoad-281-15/77683/13/MT

²⁸ DR.6232.2.2013

²⁹ DSR-II-2.7241.1.2013

³⁰ DSR-II-2.7241.1.13.2013

³¹ DR.6232.2.2013

³² Pismo DR6232.4.2013 z dnia 22 kwietnia 2013 r.

³³ DSR-II-2.7241.1.13.2013

(wniosek ten złożony został po upływie siedmiodniowego terminu do usunięcia braków formalnych).

(Dowód: akta kontroli str. 155-156)

Zawiadomieniem³⁴ z dnia 28 maja 2013 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego poinformował Urząd o pozostawieniu bez rozpoznania wniosku Gminy Ujście o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska odpadów. W uzasadnieniu podał, że Gmina Ujście nie przedstawiła w wyznaczonym terminie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia braków formalnych we wniosku o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 157-158)

Na wniosek Marszałka Województwa Wielkopolskiego³⁵ Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu Delegatura w Pile przeprowadziła w dniach od 8 do 29 maja 2013 r. kontrolę składowiska odpadów. Z protokołu kontroli nr PIL 82/2013 z dnia 29 maja 2013 r. wynika, że stwierdzono następujące nieprawidłowości: brak instalacji do oczyszczania, wykorzystania do celów energetycznych gazów składowiskowego lub pochodni do jego spalania oraz brak drożności rowu opaskowego. Z zarządzenia pokontrolnego³⁶ z dnia 20 czerwca 2013 r. wynika, że termin dostosowania urządzeń technicznych składowiska odpadów wyznaczony został na dzień 5 lipca 2013 r., a termin przesłania pisemnej informacji o zakresie podjętych działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości wyznaczony został na dzień 10 lipca 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 159-171 i 200-202)

Pismem³⁷ z dnia 9 lipca 2013 r. Burmistrz Ujścia poinformował WIOŚ o udrożnieniu rowu opaskowego.

(Dowód: akta kontroli str. 172)

Zawiadomieniem³⁸ z dnia 5 lipca 2013 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego poinformował Urząd o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania z urzędu decyzji o zamknięciu składowiska odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 173)

Zawiadomieniem³⁹ z dnia 5 lipca 2013 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego poinformował Urząd o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania z urzędu decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 174)

W odpowiedzi na ww. zawiadomienia z dnia 5 lipca 2013 r. Zastępca Burmistrza Ujścia wniosła o umorzenie wszczętych postępowań⁴⁰. Uzasadniając wniosek podała, że z dniem 30 czerwca 2013 r. zaprzestano przyjmowania odpadów na składowisko i zgodnie z zaleceniami Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu udrożniono rów opaskowy dla ewentualnych wód napływowych. Ponadto Gmina Ujście zawarła umowę na opracowanie kompletu dokumentacji niezbędnej w celu zamknięcia składowiska odpadów i w związku

³⁴ DSR-II-2.7241.1.13.2013

³⁵ Pismo DSR-II-2.7241.1.26.2013 z 1 sierpnia 2013 r.

³⁶ PDI.703.97.3.2013.MM

³⁷ DR.6232.7.2013

³⁸ DSR-II-2.7241.1.26.2013

³⁹ DSR-II-2.7241.30.2013

⁴⁰ Pismo DR.6232.8.2013 z dnia 11 lipca 2013 r.

z tym wystąpiła konieczność przeprowadzenia odrębnego postępowania przez Starostę Piłskiego w zakresie klasyfikacji gruntów w operacie gruntów i budynków. Postępowanie to trwało od 23 kwietnia 2013 r. i zakończyło się decyzją, która uprawomocniła się dopiero 10 lipca 2013 r., co umożliwia uzyskanie podkładów mapowych niezbędnych do przygotowania części graficznej dokumentacji rekultywacyjnej.

(Dowód: akta kontroli str. 175-178)

Marszałek Województwa Wielkopolskiego odmówił umorzenia wszczętych postępowań⁴¹. Uzasadniając swoje stanowisko podał, iż postępowanie administracyjne podlegałoby umorzeniu z uwagi na jego bezprzedmiotowość lub na wniosek strony, na żądanie której postępowanie to wszczęto. Postępowania: w sprawie zamknięcia składowiska odpadów i w sprawie wydania decyzji zatwierdzającej nową instrukcję prowadzenia składowiska odpadów są postępowaniami wszczętymi z urzędu, tak więc formalnoprawną podstawą do ich umorzenia może stanowić jedynie przepis art. 105 §1 kpa, a więc bezprzedmiotowość tych postępowań. W obydwóch przypadkach bezprzedmiotowość postępowań nie wystąpiła.

(Dowód: akta kontroli str. 179-182)

Marszałek Województwa Wielkopolskiego pismem⁴² z dnia 1 sierpnia 2013 r. zwrócił się do Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu o przeprowadzenie kontroli składowiska odpadów w związku z wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o zamknięciu składowiska odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 183)

W dniach od 29 sierpnia do 24 września 2013 r. WIOŚ przeprowadził kontrolę składowiska odpadów. Z protokołu kontroli⁴³ z dnia 24 września 2013 r. wynika, że zostały stwierdzone następujące nieprawidłowości: brak instalacji do oczyszczania, wykorzystania do celów energetycznych gazu składowiskowego lub pochodni do jego spalania oraz przekroczenie ilości odpadów zdeponowanych na składowisku odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 184-199)

Zawiadomieniami⁴⁴ z dnia 19 listopada 2013 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego poinformował Gminę Ujście o zakończeniu postępowań administracyjnych: w sprawie wydania z urzędu decyzji o zamknięciu składowiska odpadów oraz w sprawie wydania z urzędu decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów i zgodnie z art. 10 § 1 kpa wskazał na możliwość wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

(Dowód: akta kontroli str. 203-204)

Pismem⁴⁵ z dnia 2 grudnia 2013 r. Zastępca Burmistrza Ujścia zwróciła się do Marszałka Województwa Wielkopolskiego z prośbą o uwzględnienie w podejmowanych rozstrzygnięciach w sprawie wydania z urzędu decyzji: o zamknięciu składowiska odpadów i zatwierdzeniu instrukcji jego prowadzenia,

⁴¹ Pisma: DSR-II-2.7241.1.26.2013 i DSR-II-2.7241.30.2013 z dnia 6 sierpnia 2013 r.

⁴² DSR-II-2.7241.1.26.2013

⁴³ Nr PIL.183/2013

⁴⁴ DSR-II-2.7241.1.26.2013, DSR-II-2.7241.30.2013

⁴⁵ DR.6232.10.2013

zawartego w tym piśmie harmonogramu prac rekultywacyjnych uwzględniającego najistotniejsze zadania konieczne do realizacji w procesie zamknięcia i rekultywacji składowiska odpadów.

(Dowód: akta kontroli str. 205-208)

Decyzją⁴⁶ z dnia 5 grudnia 2013 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego orzekł o zamknięciu z urzędu składowiska odpadów. Jednocześnie określił: techniczny sposób jego zamknięcia, datę zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko (30 czerwca 2013 r.), harmonogram działań związanych z rekultywacją oraz warunki sprawowania nadzoru.

(Dowód: akta kontroli str. 209-215)

Marszałek Województwa Wielkopolskiego decyzją⁴⁷ z dnia 5 grudnia 2013 r. orzekł o:

- uchyleniu z urzędu decyzji ŚR.I.7649/1/2003 Starosty Pileckiego z dnia 14 maja 2003 r. zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów,
- zatwierdzeniu z urzędu „Instrukcji prowadzenia składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne zlokalizowanego w miejscowości Miroslaw, gmina Ujście”, opracowanej przez Grontmij Polska Sp. z o. o. z siedzibą w Poznaniu ul. Ziębicka 35,
- zatwierdzeniu wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku, w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴⁸ w związku z prowadzeniem składowiska odpadów, w formie depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej, obejmującej kwotę 150 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 216-241)

Od ww. decyzji Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 5 grudnia 2013 r. Gmina Ujście odwołała się do Ministra Środowiska⁴⁹. Odwołanie dotyczyło formy i wysokości zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku. Gmina wykazała, że wysokość i forma zabezpieczenia dla tego wysypiska odpadów została już administracyjnie ustalona, stosownie do obowiązującego stanu prawnego, w formie polisy ubezpieczeniowej na poziomie 50 tys. zł, pozostającą nadal w obrocie prawnym decyzją Starosty Pileckiego AB.II.7351-54/10 z dnia 22 lipca 2010 r.

(Dowód: akta kontroli str. 242-245)

Marszałek Województwa Wielkopolskiego stwierdził, że ww. odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie i decyzją⁵⁰ z dnia 30 grudnia 2013 r. orzekł zatwierdzić wysokość i formę zabezpieczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód, tj. 50 tys. zł w formie polisy ubezpieczeniowej.

(Dowód: akta kontroli str. 246-248)

Gmina Ujście posiadała polisy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności lub posiadanego mienia, Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Spółka Akcyjna w Warszawie, za okres bezpośrednio poprzedzający

⁴⁶ DSR-II-2.7241.1.26.2013

⁴⁷ DSR-II-2.7241.30.2013

⁴⁸ Dz. U. Nr 75, poz. 493 ze zm.

⁴⁹ Pismo DR6232.1.2012/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r.

⁵⁰ DSR-II-2.7241.30.2013

zamknięcie składowiska odpadów, tj. od stycznia 2013 r., do dnia zakończenia kontroli. Klauzula dodatkowa nr 6 rozszerzała zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela o szkody powstałe w związku z przedostaniem się niebezpiecznych substancji do powietrza, wody lub gruntu, a także o wszelkie koszty związane z usunięciem, oczyszczeniem i utylizacją jakichkolwiek zanieczyszczeń. Limit kwoty zabezpieczenia z tego tytułu wynosił 50 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 249-265)

W lipcu 2013 r. Gmina Ujście przystąpiła do Związku Międzygminnego „Piłski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi”, którego statutowym celem jest m.in. zaspokajanie potrzeb mieszkańców gmin – uczestników związku, w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Od lipca 2013 r. odpady komunalne wytwarzane na terenie Gminy Ujście składowane są na międzygminnym składowisku odpadów komunalnych w Miejscowości Kłoda gmina Szydłowo.

(Dowód: akta kontroli str. 266-269)

Gmina Ujście miała „Projekt rekultywacji składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w miejscowości Mirosław, gmina Ujście, powiat pilski”, sporządzony przez ODUM Zakład Usługowy s.c. w Chodzieży. Posiadała również kosztorys inwestorski rekultywacji składowiska odpadów, w którym oszacowano koszty rekultywacji technicznej i biologicznej na kwotę 1.113 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 270-321)

Gmina Ujście nie przedłożyła (kontrolerowi) kalkulacji ceny za przyjęcia odpadów na składowisko, uwzględniającej koszty jego zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania. Podkreślić jednak należy, iż w budżecie Gminy Ujście na 2014 r. zostały zabezpieczone środki finansowe na wykonanie pierwszego etapu rekultywacji w kwocie 50 tys. zł. Na doradztwo, roboty przygotowawcze, wykonywanie badań monitoringowych i sporządzenie dokumentacji od lipca 2013 r. (zaprzeczenia przyjmowania odpadów na składowisko) Gmina Ujście wydatkowała ponad 98 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 322-329)

Gmina Ujście zaprzestała przyjmowania odpadów na składowisko odpadów jeszcze przed otrzymaniem decyzji o jego zamknięciu, tj. 30 czerwca 2013 r. Ostatni wpis w „Księżce przyjętych na składowisko odpadów” datowany jest na 28 czerwca 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 330)

W toku kontroli ustalono, że prace związane z technicznym zamknięciem składowiska odpadów, określone w decyzji o zamknięciu składowiska, przewidziane do realizacji w 2014 r. zostały wykonane w zakresie kształtowania bryły składowiska, połączenia istniejących trzech studni odgazowania w jeden system i odtworzenia wokół składowiska odwadniającego rowu opaskowego. Dodatkowo całość powierzchni bryły składowiska została pokryta warstwą gruntu.

(Dowód: akta kontroli str. 331-343)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina Ujście nie dostosowała do 31 grudnia 2009 r. składowiska odpadów w zakresie montażu instalacji do wykorzystania lub spalania gazu

składowiskowego, co było niezgodne z §9 ust. 2 rozporządzenie MŚ z dnia 24 marca 2003 r. r.

W postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego Burmistrz Ujścia trzykrotnie wyjaśniał sprawę niezamontowania instalacji do wykorzystania lub spalania gazu składowiskowego podając, że głównym powodem niezamontowania tej instalacji jest brak dostatecznej ilości gazu, potwierdzony badaniami monitoringowymi. Wskazał również, iż zakres wymagań technicznych dla składowiska odpadów, ponad warunki zawarte w dokumentacji budowlanej, został określony w decyzji ŚR.I.7649/6/2003 Starosty Pilskiego z dnia 30 grudnia 2013 r. i że wszystkie wymagania zostały spełnione.

(dowód: akta kontroli str. 82-89, 92-93, 99-110)

2. Gmina Ujście nie wykonała całości prac związanych z technicznym zamknięciem składowiska odpadów, przewidzianych harmonogramem na 2014 r., wynikających z decyzji o zamknięciu składowiska odpadów. Do dnia 7 stycznia 2015 r. nie została zamontowana pochodnia do spalania gazu składowiskowego.

(Dowód: akta kontroli str. 210 i 336-339)

Z wyjaśnień Burmistrza Ujścia wynika, że koszty rekultywacja składowiska odpadów pokrywane są ze środków własnych gminy i w związku z tym poszukiwane są najbardziej racjonalne i oszczędne rozwiązania. Planowana do zamontowania pochodnia pochodzić ma z innego zamykanego składowiska, na którym rozwiązania rekultywacyjne przewidują zmniejszenie ilości pochodni. Umożliwi to zakup pełnosprawnej pochodni w atrakcyjnej, niższej cenie. Przewiduje się zamontowanie pochodni w lutym 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 344-346)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Gmina Ujście – zarządzająca składowiskiem odpadów, po dniu 23 stycznia 2013 r. nie utworzyła podmiotu niebędącego jednostką sektora finansów publicznych w celu prowadzenia składowiska odpadów lub nie powierzyła wykonywanie praw i obowiązków zarządzającego gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych, do czego była zobowiązana przepisami art. 136 i art. 243 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵¹. Jednakże zdaniem NIK w świetle zmiany ww. ustawy o odpadach, w sytuacji zamknięcia składowiska odpadów, powoływanie odrębnej jednostki do zarządzania nim byłoby niegospodarne⁵².

Z wyjaśnień Burmistrza Ujścia wynika, że zgodnie z decyzją Marszałka Województwa Wielkopolskiego składowisko odpadów zostało zamknięte i od tego czasu działalność na składowisku odpadów ogranicza się do prac rekultywacyjnych wynikających z harmonogramu. Obecnie Gmina Ujście nie widzi uzasadnienia do generowania dodatkowych kosztów związanych z zarządzaniem zamkniętym składowiskiem przez odrębny podmiot. Tym bardziej, że przewidywana jest zmiana przepisów w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 344-346)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji zadań związanych z zamknięciem składowiska odpadów.

⁵¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

⁵² W dniu 22 stycznia 2015 r. Prezydent RP podpisał ustawę o zmianie ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. w zakresie umożliwiającym zarządzanie składowiskiem odpadów jednostce sektora finansów publicznych. Informacje w tym zakresie dostępne są na stronie internetowej: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/podpisane/art,54,stycczen-2015-r-.html>.

2. Działania w zakresie prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętego składowiska

Opis stanu
faktycznego

W decyzji Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 5 grudnia 2013 r. w sprawie zamknięcia składowiska odpadów określono harmonogram prac rekultywacyjnych i wskazano wykonanie warstwy okrywy rekultywacyjnej (glebotwórczej) i wysiew roślinności niskiej do 31 grudnia 2016 r. oraz nasadzenia krzewów i wierzby wiciowej wzdłuż rowu opaskowego do 31 października 2017 r. Do dnia 7 stycznia 2015 r. (dnia oględzin składowiska odpadów) prace w powyższym zakresie nie były realizowane.

(Dowód: akta kontroli str. 211 i 336-339)

Z raportów z badań monitoringowych składowiska odpadów, sporządzonych za okresy półroczne 2014 r. wynika, że w ramach monitoringu składowiska wykonywane były:

- jednorazowe pomiary i badania wód podziemnych z otworów piezometrycznych,
- jednorazowe pomiary i badania jakości odcieków składnikowych,
- comiesięczne badania składu i emisji biogazu.

Wielkość opadów atmosferycznych ustalana była na podstawie danych stacji meteorologicznej, zlokalizowanej w Zakładzie Doświadczalnym Oceny Odmian w Nowej Wsi Ujskiej.

Badania monitoringowe prowadzone były przez ODUM Zakład Usługowy sp. c. w Chodzieży, który zlecił wykonywanie badań analitycznych firmie SGS „Eko-Projekt” Spółka z o.o. w Pszczynie, posiadającej Certyfikat Akredytacji Laboratorium Badawczego nr 1232, potwierdzający spełnienie wymagań normy PN-EN ISO/IEC 17025, ważny od 9 listopada 2010 r. do 8 listopada 2018 r.

(Dowód: akta kontroli str. 347-446)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie monitoringu zamkniętego składowiska.

3. Działania związane z monitorowaniem wpływu czynnego składowiska, na ludzi i środowisko

Opis stanu
faktycznego

W fazie eksploatacyjnej składowiska odpadów w latach 2010-2013 w ramach jego monitoringu prowadzone były:

- pomiary i badania jakości wód podziemnych z otworów piezometrycznych,
- pomiary i badania jakości odcieków składnikowych,
- inwentaryzacja geodezyjna,
- pomiary opadu atmosferycznego,
- comiesięczne badania składu i emisji biogazu,
- pomiary ilości generowanych odcieków

Powyższe badania monitoringowe prowadzone były przez ODUM Zakład Usługowy sp. c. w Chodzieży, który zlecił wykonywanie badań analitycznych firmie SGS „Eko-Projekt” Spółka z o.o. w Pszczynie.

W latach 2010-2013 wyniki badań monitoringowych nie wskazywały na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla ludzi lub środowiska, w tym na możliwość negatywnego wpływu składowiska odpadów na środowisko.

(Dowód: akta kontroli str. 447-776)

Roczne zbiorcze sprawozdania z wyników monitoringu Urząd przekazywał do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu Delegatury w Pile w terminach określonych w art. 59 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. i art. 124 ust.5 ustawy o odpadach z 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 777)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie działań związanych z monitorowaniem czynnego składowiska na ludzi i środowisko.

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 Kontroli⁵³, wnosi o zamontowanie na składowisku odpadów pochodni do spalania gazu składowiskowego.

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 wykonania wniosku pokontrolnego 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 4 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krystian Marek Polus
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁵³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

