KSI-4101-004-00/2014
Nr ewid. 66/2015/P/14/058/KSI

Informacja o wynikach kontroli

ZAMYKANIE I REKULTYWACJA SKŁADOWISK ODPADÓW NIESPEŁNIAJĄCYCH WYMAGAŃ PRAWNYCH

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Środowiska:
Anna Krzywicka

Akceptuję:
Wojciech Kutyła

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 10.09.2015

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 6

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 9
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 9
   2.2. Uwagi końcowe i wnioski 13

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 16
   3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych 16
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 17
      3.2.1. Organizacja działań, gromadzenia danych oraz sprawozdawczość związana z zamykaniem składowisk 17
      3.2.2. Ocena istniejących składowisk 24
      3.2.3. Dostosowanie składowisk do obowiązujących przepisów prawa 27
      3.2.4. Zamykanie składowisk niespełniających wymagań prawa 29
      3.2.5. Rekultywacja składowisk 42
      3.2.6. Monitoring zamkniętych i niezamkniętych składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa 43
      3.2.7. Sprawowanie nadzoru przez organy administracji publicznej nad zamkniętymi i niezamkniętymi składowiskami odpadów. 46
      3.2.8. Funkcjonowanie systemu wsparcia finansowego ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa 50

4. INFORMACJE DODATKOWE 54
   4.1. Przygotowanie kontroli 54
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 54

5. ZAŁĄCZNIKI 58

Zdjęcie na okładce:
materiały kontrolne NIK

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

decyzja dostosowawcza	decyzja organu ochrony środowiska, wydana na podstawie art. 33 ust. 2 pkt 1 lub 2 uwPOŚ, określająca sposób dostosowania składowiska do wymogów przepisów o odpadach lub sposób jego przebudowy
DGO	Departament Gospodarki Odpadami w Ministerstwie Środowiska
dyrektywa 1999/31/WE	dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów – Dz.U. L 182 z 16.07.1999 r., s. 1 z późn. zm.
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
Główny Inspektor	Główny Inspektor Ochrony Środowiska
instalacja	rozumiana, zgodnie z art. 3 pkt 6 POŚ, jako: • stacjonarne urządzenie techniczne; • zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu; • budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Do instalacji w gospodarce odpadami zalicza się m.in. składowiska odpadów
IOŚ	Inspekcja Ochrony Środowiska
KE	Komisja Europejska
Mg	tona
MŚ	Minister Środowiska
NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PIG	Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.
powiat	powiat lub miasto na prawach powiatu
pozwolenie zintegrowane	pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, wymagane w przypadku prowadzenia instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości
starosta	starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu
starostwo	starostwo powiatowe lub urząd miasta na prawach powiatu
Traktat Akcesyjny	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 r., s. 33

UE	Unia Europejska
ustawa o odpadach z 2001 r. lub u.o.1	ustawa o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm., uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.
ustawa o odpadach z 2012 r. lub u.o.2	ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. – Dz.U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.
uwPOŚ	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw. – Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.
WBO	wojewódzka baza danych, dotycząca wytwarzania i gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielanych zezwoleń w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami
wfośigw	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
WIOŚ/wioś	Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska/wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska
zarządzający składowiskiem odpadów	podmiot prowadzący składowisko i posiadający tytuł prawny do całej nieruchomości, na której znajduje się składowisko odpadów, wraz ze wszystkimi instalacjami i urządzeniami związanymi z prowadzeniem tego składowiska, w okresie obejmującym fazę eksploatacyjną i poeksploatacyjną

WPROWADZENIE

Kontrola zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych (nr kontroli P/14/058) została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Stanowi ona kontynuację działań podejmowanych przez NIK, mających służyć ocenie stopnia wypełnienia przez Polskę przyjętych zobowiązań w obszarze środowiska, związanych z akcesją do Unii Europejskiej. Dotychczas NIK nie badała kompleksowo realizacji zadań w ww. zakresie. Do podjęcia przedmiotowej kontroli przyczyniły się informacje i sygnały o nieprawidłowościach w tym obszarze. Przeprowadzenie kontroli pozwoliło ocenić prawidłowość wykonania przez kontrolowane podmioty zadań przypisanych im do realizacji w przepisach prawa, a także zidentyfikować problemy związane z pełnym wdrożeniem na terenie kraju zobowiązań przyjętych w Traktacie Akcesyjnym.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny działań organów administracji publicznej oraz zarządzających składowiskami odpadów, związanych z zamykaniem składowisk odpadów, które nie spełniają wymagań prawnych, a także nadzorem nad rekultywacją i monitoringiem składowisk.

Obszar objęty kontrolą

Obszary objęte kontrolą, służące realizacji ww. celu, dotyczyły działań:

- związanych z zamykaniem lub wstrzymywaniem eksploatacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa, podejmowanych w Ministerstwie Środowiska, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska oraz w jednostkach zarządzających gminnymi składowiskami odpadów;
- związanych z monitorowaniem wpływu na ludzi i środowisko niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, podejmowanych przez jednostki zarządzające składowiskami;
- w zakresie prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk, podejmowanych w jednostkach zarządzających gminnymi składowiskami odpadów;
- związanych z zapewnieniem monitorowania wpływu na ludzi i środowisko niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych i wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska;
- nadzorczych Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, marszałków województw, starostów i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk;
- związanych z funkcjonowaniem w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej systemu wsparcia finansowego ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa.

Badania kontrolne

Badaniami kontrolnymi objęto 36 jednostek, w tym: Ministerstwo Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, pięć urzędów marszałkowskich, pięć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, pięć starostw powiatowych i 18 jednostek organizacyjnych zarządzających łącznie 15 gminnymi składowiskami odpadów[1]. Dodatkowo w ramach kontroli w starostwach powiatowych zbadano sposób oceny i dostosowania 10 niekontrolowanych składowisk, pozostających we właściwości kontrolowanych starostów. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz badanych składowisk zawiera Załącznik 5.3.

Okres objęty kontrolą

Analizowano działania podejmowane w okresie od 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia kontroli, a także działania wcześniejsze, o ile miały wpływ na realizację kontrolowanych zadań po 1 stycznia 2010 r. lub ich efekty wystąpiły po tej dacie. W przypadku istniejących składowisk, które pomimo niespełniania wymagań prawa nie zostały do dnia 31 grudnia 2009 r. zamknięte, kontrolą

[1] W przypadku składowisk w Żelazkowie, Myszyńcu i Troszynie, kontrolę przeprowadzono w gminie oraz gminnej jednostce organizacyjnej, zarządzających tymi składowiskami w okresie objętym kontrolą.

w zakresie realizacji obowiązków związanych z procedurą oceny ich stanu oraz dostosowaniem tych instalacji do obowiązujących wymogów prawa lub spowodowaniem ich zamknięcia, objęto okres od 1 października 2001 r. do dnia zakończenia kontroli.

Zakres kontroli

Kontrolę prowadzono w okresie od 22 października 2014 r. do 26 lutego 2015 r. Badania w Ministerstwie Środowiska, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska – prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[2], tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a w urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych i w jednostkach organizacyjnych zarządzających gminnymi składowiskami odpadów – na podstawie art. 2 ust. 2, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Ponadto, w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pobrano w 40 jednostkach informacje, w tym m.in. od: Ministra Spraw Zagranicznych, 16 prezesów zarządów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, starostów oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

[2] Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania organów administracji publicznej oraz zarządzających składowiskami, odpowiedzialnych za proces zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa. Starostowie, zobowiązani do oceny istniejących składowisk i ustalenia dla nich koniecznych działań dostosowawczych, nie określili w wydanych decyzjach administracyjnych wymagań, zapewniających pełne dostosowanie takich instalacji do wymogów przepisów o odpadach. Z kolei zarządzający składowiskami nie realizowali postanowień wydanych decyzji dostosowawczych lub wykonywali je nieterminowo, a także nie podejmowali działań w celu zamknięcia eksploatowanych składowisk niespełniających wymagań prawa. Takiemu postępowaniu sprzyjała bierność organów ochrony środowiska odpowiedzialnych za egzekwowanie od zarządzających składowiskami nałożonych obowiązków dostosowawczych, a także niewykorzystywanie przez marszałków województw dostępnych instrumentów prawnych w celu zamknięcia „z urzędu" takich składowisk. Kontrolowani marszałkowie nie zapewnili sporządzenia ekspertyz, wymaganych dla zamknięcia ww. składowisk, wskazując m.in. na problemy z ich finansowaniem. Nie występowali jednak do wojewodów o przyznanie środków finansowych na to zadanie z budżetu państwa, pomimo że było ono zlecone z zakresu administracji rządowej. Z kolei marszałkowie, którym odmówiono przyznania dotacji, nie podejmowali działań w celu uzyskania niezbędnych do tego środków na drodze sądowej.

W wyniku ww. zaniechań, na koniec 2009 r., wbrew obowiązującym przepisom, nie zamknięto około 300 składowisk niespełniających wymagań prawa. Ponadto, około 180 takich obiektów funkcjonowało jeszcze po 1 stycznia 2012 r., a na części z nich składowano po tym terminie odpady, co skutkowało niewypełnieniem przez Polskę przyjętych zobowiązań, związanych z akcesją do Unii Europejskiej.

Pomimo upływu prawie sześciu lat od ustalonego prawem terminu zamknięcia przedmiotowych instalacji, do czasu zakończenia kontroli, na terenie kraju pozostawało niezamkniętych 20 składowisk niespełniających wymagań przepisów o odpadach. Znaczący wpływ na niewłaściwy przebieg procesu zamykania takich obiektów miało niezapewnienie przez zarządzających składowiskami, wbrew przepisom prawa, środków finansowych niezbędnych dla ich prawidłowego zamknięcia i rekultywacji. Także obowiązujące po 2009 r., ustalone przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, kryteria dofinansowania przedmiotowych zadań w istotny sposób mogły ograniczyć liczbę potencjalnych beneficjentów zainteresowanych pozyskaniem środków na ich realizację. Ponadto do opóźnień w zamykaniu takich składowisk przyczyniło się niewłaściwe interpretowanie i stosowanie przepisów prawa przez kontrolowane organy administracji publicznej, a zmiana przepisów o odpadach, wprowadzona w 2013 r., w praktyce zahamowała na dwa lata proces zamykania gminnych składowisk zarządzanych przez jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli również negatywnie ocenia działania zarządzających składowiskami w zakresie monitorowania wpływu zamkniętych i niezamkniętych składowisk odpadów na środowisko, a także sprawowanie przez kontrolowane organy administracji publicznej nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji oraz monitoringu tych składowisk. Zarządzający składowiskami w sposób niepełny lub nieterminowy realizowali obowiązki w zakresie prowadzenia monitoringu tych instalacji, a także nie przedkładali uzyskanych

wyników wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska. Kontrolowani wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska nie podejmowali działań lub nieskutecznie egzekwowali od zarządzających przedmiotowe obowiązki, przez co nie dysponowali wiedzą o faktycznym wpływie tych instalacji na środowisko. Z kolei kontrolowani marszałkowie województw i starostowie niemalże całkowicie zaniechali sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów w tym zakresie, pomimo przypisania im takiego obowiązku w przepisach prawa.

Negatywnie NIK ocenia także niedysponowanie przez Ministra Środowiska, odpowiedzialnego za prawidłowe wykonanie przez Polskę postanowień dyrektywy 1999/31/WE, pełnymi i zweryfikowanymi danymi, niezbędnymi dla prawidłowej oceny stopnia jej wdrożenia na terenie kraju. Powyższe było skutkiem braku właściwej współpracy w tym zakresie pomiędzy Ministrem Środowiska, organami Inspekcji Ochrony Środowiska i marszałkami województw. Spowodowało to przekazanie Komisji Europejskiej przez Polskę nierzetelnego sprawozdania na temat transpozycji i wykonania dyrektywy Rady 1999/31/WE za lata 2007–2009.

1) Pomiędzy kontrolowanymi organami administracji publicznej, odpowiedzialnymi za działania związane z zamykaniem składowisk odpadów, występowały istotne rozbieżności w zakresie liczby niezamkniętych i niespełniających wymagań prawa składowisk, funkcjonujących po 31 grudnia 2009 r. Według Ministra Środowiska na koniec 2009 r. było 336 takich instalacji, a według Głównego Inspektora Ochrony Środowiska 282 obiekty, przy czym w wykazie Ministra Środowiska nie uwzględniono 71 składowisk, ujętych w wykazie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, a w wykazie pozostającym w dyspozycji GIOŚ nie uwzględniono 122 składowisk wykazanych przez Ministra Środowiska. Ponadto, rozbieżności wystąpiły także pomiędzy marszałkami województw a wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska w przypadku trzech spośród pięciu badanych województw. Według danych GIOŚ na koniec listopada 2014 r. nadal pozostawało niezamkniętych 20 takich składowisk. (str. 17–19)
2) Przebieg procesu dostosowania istniejących składowisk, niespełniających wymagań prawa, do obowiązujących wymogów budził szereg zastrzeżeń. Trzech spośród pięciu kontrolowanych starostów, w przypadku większości pozostających w ich właściwości składowisk odpadów, nie nałożyło, w wydanych decyzjach dostosowawczych, obowiązku wyposażenia tych obiektów w wymagane prawem urządzenia i instalacje. Z kolei w przypadku 10 kontrolowanych składowisk odpadów zarządzający nimi nie wykonali lub nieterminowo wykonali obowiązki ustalone w decyzjach dostosowawczych, a żaden z kontrolowanych starostów nie podejmował działań niezbędnych dla wyegzekwowania nałożonych obowiązków. (str. 27–28)
3) W przypadku 13 spośród 14[3] kontrolowanych składowisk, które nie spełniały wymagań prawa i dla których, na dzień 1 stycznia 2010 r., nie wydano decyzji o zamknięciu, zarządzające nimi podmioty nie podjęły działań w celu doprowadzenia do zamknięcia tych instalacji z końcem 2009 r. Dwa spośród tych składowisk, pomimo niespełniania wymagań prawnych, nie zostały zamknięte do dnia zakończenia kontroli, a siedem z nich ostatecznie zamknięto dopiero w latach 2012–2013. (str. 30–31)
4) Na terenie pięciu kontrolowanych województw, na dzień 31 grudnia 2009 r., funkcjonowały 264 niezamknięte składowiska odpadów, które nie spełniały wymagań prawnych. Marszałkowie województw, pomimo posiadania od marca 2010 r. kompetencji w sprawie zamknięcia takich składowisk „z urzędu", nie podejmowali działań w tym zakresie. Żaden z kontrolowanych marszałków nie wykonał dyspozycji, zawartej w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r.

[3] Z wyjątkiem składowiska w Hajnówce, które zostało zamknięte decyzją Wojewody Podlaskiego z 2007 r.

o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw[4], i nie zapewnił, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy, sporządzenia ekspertyz niezbędnych do zamknięcia z urzędu wszystkich funkcjonujących na terenie badanych województw składowisk niespełniających wymagań prawa. Dopiero po tym terminie tylko dwóch spośród pięciu kontrolowanych marszałków sporządziło przedmiotowe ekspertyzy, łącznie w przypadku czterech składowisk, a następnie zamknęło je z urzędu, każdy po dwa składowiska. Bierność kontrolowanych marszałków wynikała w części z problemów finansowych, spowodowanych z jednej strony niewystępowaniem przez nich o przyznanie dotacji na ten cel, z drugiej strony nieprzyznawaniem przez wojewodów wnioskowanych dotacji. Przedmiotowy obowiązek należał do kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreślano brak możliwości, nawet czasowego, finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych środkami własnymi. (str. 32–34)

5) Doprowadzeniu do zamknięcia wszystkich składowisk odpadów, niespełniających wymagań prawa, nie sprzyjał wprowadzony w styczniu 2013 r. zakaz zarządzania nimi przez jednostki sektora finansów publicznych. W przypadku złożenia przez te jednostki wniosków o wyrażenie zgody na zamknięcie takich obiektów, marszałkowie województw wydawali decyzje umarzające postępowanie bądź odmawiali wszczęcia postępowań z uwagi na wystąpienie z wnioskiem jednostki niemającej uprawnień ustawowych do takiego postępowania. Sytuacja ta w praktyce zahamowała proces zamykania składowisk zarządzanych przez gminy i gminne zakłady budżetowe. Należy podkreślić, iż 14 z 15 kontrolowanych zarządzających składowiskami zaliczało się, w dniu wejścia w życie ww. przepisów, do sektora finansów publicznych (gminy i gminne zakłady budżetowe), przy czym tylko w jednym przypadku gmina powierzyła w ustawowym terminie (do 23 stycznia 2014 r.) zarządzanie gminnym składowiskiem jednostce spoza sektora finansów publicznych. (str. 37)

6) Zarządzający składowiskami odpadów, wbrew regulacji zawartej w art. 61 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 137 ustawy o odpadach z 2012 r., nie podejmowali działań w celu zgromadzenia środków finansowych niezbędnych dla prawidłowego zamknięcia i rekultywacji takich instalacji. W 12 z 15 kontrolowanych jednostek zarządzających składowiskami nie realizowano obowiązku uwzględniania w cenie za przyjmowanie odpadów na składowisko kosztów zamykania, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów, lub w ogóle nie ustalano cen i nie pobierano opłat za przyjmowanie odpadów. Ponadto zarządzający pięcioma badanymi składowiskami, pomimo braku własnych środków, nie podejmowali żadnych działań w celu pozyskania na ten cel dofinansowania. Z kolei w przypadku siedmiu kontrolowanych składowisk, zarządzający podjęli w badanym okresie działania dla pozyskania środków na ich zamknięcie i rekultywację, które w sześciu przypadkach były skuteczne. (str. 39)

7) Jedynie dla sześciu kontrolowanych składowisk ustanowione zostało zabezpieczenie roszczeń z tytułu negatywnych skutków mogących powstać w środowisku w związku z prowadzeniem tych składowisk. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*, zarządzający składowiskiem odpadów, który w pozwoleniu na budowę nie miał określonej formy zabezpieczenia roszczeń, obowiązany był do wystąpienia w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie tej ustawy, z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę w tym zakresie. Pomimo tego, w przypadku większości kontrolowanych składowisk, zrządzający nie wystąpili z takim wnioskami. Z kolei starostowie,

[4] Dz.U. Nr 28, poz. 145.

właściwi do ustanowienia tego zabezpieczenia, nie egzekwowali od zarządzających ww. obowiązku. Trzech spośród pięciu kontrolowanych starostów nie ustanowiło zabezpieczenia roszczeń dla żadnego z dziewięciu składowisk pozostających w ich właściwości. (str. 40–41)

8) Po 31 grudnia 2009 r. na składowiskach, które nie zostały dostosowane do wymogów przepisów o odpadach i działały na terenie pięciu kontrolowanych województw, zdeponowano łącznie 1.095.512,6 Mg odpadów, z czego 278.656,9 Mg, (25,4%) odpadów złożono po 1 stycznia 2012 r., tj. po upływie granicznego terminu stosowania do takich składowisk odstępstw, od wymagań dyrektywy 1999/31/WE, w zakresie wskazanym w Traktacie Akcesyjnym. Zarządzający kontrolowanymi instalacjami, na których składowano odpady po dniu 31 grudnia 2009 r., dysponowali w tym czasie decyzjami administracyjnymi w omawianym zakresie, tj. pozwoleniami zintegrowanymi lub zezwoleniami na unieszkodliwianie odpadów oraz decyzjami zatwierdzającymi instrukcję eksploatacji tych składowisk. Deponowanie odpadów na ww. składowiskach, niespełniających wymagań prawa, było powszechnie akceptowane przez właściwe organy ochrony środowiska. (str. 41)

9) Zarządzający czterema spośród 12 kontrolowanych składowisk, dla których właściwe organy wydały prawomocne decyzje w sprawie ich zamknięcia, prawidłowo i w terminie zrealizowali wszystkie prace oraz spełnili wymogi, określone w ww. decyzjach administracyjnych. Zarządzający kolejnymi trzema składowiskami bez opóźnień realizowali te działania. W przypadku pięciu składowisk kontrola wykazała nieprawidłowości polegające przede wszystkim na nieterminowym i niepełnym wykonaniu prac, związanych z technicznym zamknięciem i rekultywacją tych obiektów. (str. 42)

10) W przypadku dwóch trzecich kontrolowanych składowisk zarządzający nie w pełni lub nieterminowo realizowali obowiązek prowadzenia monitoringu tych instalacji. Ponadto w przypadku jednej trzeciej badanych składowisk nie realizowano obowiązku przedkładania wyników monitoringu składowisk właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. (str. 44–45)

11) Marszałkowie województw nie sprawowali nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk. W przypadku niezamkniętych składowisk, które pomimo niespełniania wymagań prawa funkcjonowały po 31 grudnia 2009 r., brak działań kontrolnych w stosunku do takich obiektów stwierdzono w czterech z pięciu kontrolowanych jednostek. Ponadto w żadnym z kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie ujęto ww. zagadnień w planach oraz priorytetach kontroli na poszczególne lata badanego okresu. W analogiczny sposób postępowali kontrolowani starostowie. Żaden z nich nie sprawował nadzoru nad niezamkniętymi i niespełniającymi wymagań prawa składowiskami, a trzech nie sprawowało kontroli również w zakresie prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk. (str. 47)

12) We wszystkich skontrolowanych WIOŚ ujawniono problemy związane z pozyskiwaniem wyników monitoringu składowisk odpadów, których zarządzający składowiskami nie przedkładali, mimo takiego obowiązku. W takich przypadkach działania WIOŚ ograniczały się tylko do kierowania pisemnych lub telefonicznych monitów. (str. 49)

13) W NFOŚiGW w latach 2010–2014 uruchomiono dwa programy priorytetowe umożliwiające dofinansowywanie przedsięwzięć związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Od 1 stycznia 2010 r. do 15 grudnia 2014 r. do NFOŚiGW wpłynęło 58 wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych zadań w tym zakresie, dotyczących składowisk niespełniających wymagań. W ww. okresie NFOŚiGW zawarł

37 umów na dofinansowanie[5] ze środków krajowych, działań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Zawarto także sześć umów dotacyjnych (ze środków UE), związanych z realizacją przedsięwzięć, w skład których wchodziła m.in. rekultywacja takich składowisk. Całkowita wartość dofinansowania ze środków krajowych wyniosła 39.833,00 tys. zł, z tego 32.251,40 tys. zł na podstawie umów zawartych w latach 2010–2014. Natomiast łączna wielkość dofinansowania ze środków UE na działania związane bezpośrednio z rekultywacją składowisk odpadów wyniosła 36.418,27 tys. zł. (str. 50–52)

14) Stosowane w NFOŚiGW kryteria dofinansowania, w formie dotacji, zadań w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań obejmowały m.in.: brak kontynuacji przez podmiot składający wniosek działalności związanej ze składowaniem odpadów komunalnych; posiadanie decyzji o zamknięciu składowiska z datą zaprzestania przyjmowania odpadów nie później niż do dnia 31 grudnia 2009 r.; ustalenie minimalnej powierzchni składowiska lub łącznej powierzchni składowisk, której dotyczy wniosek o dofinansowanie na co najmniej 2 ha. Powyższe kryteria mogły ograniczać liczbę potencjalnych beneficjentów, zarządzających gminnymi składowiskami odpadów, spełniających warunki do uzyskania dofinansowania, o czym świadczy malejąca liczba wniosków kierowanych do Narodowego Funduszu w kolejnych latach obowiązywania uruchomionych programów priorytetowych. (str. 51)

15) Sprawozdanie Rzeczypospolitej Polskiej na temat transpozycji i wykonania dyrektywy Rady 1999/31/WE za lata 2007–2009, zostało przygotowane w Ministerstwie Środowiska na podstawie niezweryfikowanych i rozbieżnych danych uzyskanych od marszałków województw oraz Państwowego Instytutu Geologicznego. W efekcie niewyjaśnienia różnic oraz wątpliwości w zakresie kompletności i rzetelności danych, w ww. sprawozdaniu podano zaniżoną do 151 liczbę składowisk niespełniających, na koniec okresu sprawozdawczego, wymagań dyrektywy 1999/31/WE. Świadczy to o przekazaniu do KE nierzetelnego sprawozdania. (str. 23)

16) Minister Środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska, pomimo zidentyfikowania w 2012 r. rozbieżności pomiędzy polską wersją językową a m.in. angielską wersją językową elektronicznego Dziennika Urzędowego UE[6], we wskazanym w Traktacie Akcesyjnym[7] granicznym terminie niestosowania do gminnych składowisk odpadów w Polsce niektórych wymagań dyrektywy 1999/31/WE[8], nie podjęli działań w celu jej usunięcia. W efekcie nie było wiadome, jaki jest wiążący dla Polski termin niestosowania do gminnych składowisk odpadów w Polsce niektórych wymagań dyrektywy 1999/31/WE. (str. 22)

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki przeprowadzonej kontroli jednoznacznie wskazują, iż u podstaw niewłaściwego przebiegu procesu zamykania składowisk, legły przede wszystkim zaniechania zarządzających tymi instalacjami w zakresie realizacji szeregu nałożonych na nich obowiązków. Taka sytuacja nie miałaby jednak miejsca, gdyby nie bierność organów administracji publicznej właściwych do egzekwowania od zarządzających prawidłowego i terminowego wykonania obowiązków, wynikających wprost z przepisów prawa oraz decyzji administracyjnych wydanych przez te organy.

5 Sześć w formie pożyczki, a 31 w formie dotacji.

6 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL-DE/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT&from=PL

7 Załącznik XII pkt 13 lit. B ppkt 3.

8 Termin ten został określony, w zależności od wersji językowej na dzień 1 stycznia 2012 r. lub 1 lipca 2012 r.

Niepokojąca była zwłaszcza skala zaniechań, popełnionych błędów i niewłaściwego stosowania prawa przez organy samorządu powiatowego, które pełniły kluczową rolę w procesie oceny i dostosowania takich obiektów do obowiązujących wymogów. Może to świadczyć o braku dostatecznych kompetencji tych organów w przedmiotowym zakresie lub o braku zapewnienia właściwego nadzoru nad omawianymi zadaniami ze strony władz powiatu. W związku z powyższym, w ocenie NIK, właściwym rozwiązaniem było przypisanie, od 23 stycznia 2013 r., wykonywania zadań związanych z zamykaniem składowisk organom szczebla wojewódzkiego, tj. marszałkom województw i regionalnym dyrektorom ochrony środowiska.

Kontrola ujawniła również istotne nieprawidłowości i problemy, związane z realizacją przez marszałków województw zadań z zakresu administracji rządowej, w zakresie zamykania „z urzędu" składowisk niespełniających wymagań prawnych. Z jednej strony dotyczyły one niepodejmowania przez marszałków województw wszystkich możliwych działań w celu pozyskania z budżetu państwa środków niezbędnych do realizacji nałożonych na nich obowiązków, a z drugiej strony spowodowane były niespójnościami i lukami w przepisach o odpadach, uniemożliwiającymi skorzystanie przez te organy z prawa do pokrycia kosztów, związanych z zamknięciem składowisk, ze środków finansowych z ustanowionych dla nich zabezpieczeń roszczeń.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na konieczność jednoznacznego rozwiązania w przepisach prawa problemów, związanych z wykonywaniem przez organy samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w kontekście niedofinansowania lub braku finansowania tych zadań z budżetu państwa. Sprawa ta nabiera szczególnego znaczenia, gdy od wykonania przez jednostki samorządowe zadań zleconych zależy spełnienie lub niespełnienie wymogów prawa Unii Europejskiej w tym, jak w przypadku kontrolowanego obszaru, wypełnienie przez Polskę przyjętych zobowiązań związanych z akcesją do Unii Europejskiej. Jednostce samorządu terytorialnego, której nie przekazano dotacji w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia w postępowaniu sądowym. Niemniej jednak, mając na względzie długotrwałość takich postępowań, w sytuacji gdy niepełne lub nieterminowe wykonanie zadań zleconych może skutkować naruszeniem prawa wspólnotowego, konieczne jest wprowadzenie normy prawnej umożliwiającej tym jednostkom czasowe finansowanie zadań zleconych środkami własnymi.

Istotnym problemem był również brak planowania i sprawowania przez marszałków województw i starostów, w badanym obszarze, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, pozostających we właściwości tych organów. NIK zwraca uwagę, iż rzetelne planowanie działalności kontrolnej, oparte na przyjętych kryteriach doboru podmiotów korzystających ze środowiska, ma decydujący wpływ na optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów (technicznych i kadrowych) w celu wydajnego i skutecznego sprawowania funkcji kontrolnej. W związku z przypisaniem marszałkom województw większości spraw związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów, w celu prawidłowego wypełniania zadań kontrolnych, konieczne jest opracowanie w urzędach marszałkowskich modelu kontroli, opartej na dyspozycji zawartej w art. 379 POŚ, który będzie regulował w sposób systemowy: kryteria kontroli; czas, w którym winna być przeprowadzana; dobór jednostek do kontroli; sposób jej przeprowadzenia oraz postępowania w razie stwierdzonych uchybień. Ustalenia dokonane w trakcie kontroli NIK wskazują, iż ww. kwestie, w większości kontrolowanych jednostek, nie zostały w dostatecznym stopniu uregulowane, a pojedyncze działania podejmowane przez te jednostki, nie miały charakteru planowego i usystematyzowanego.

Zdaniem NIK, dla poprawy efektywności i skuteczności realizacji zadań w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawnych, niezbędne jest podjęcie działań przez:

1) **Prezesa Rady Ministrów** w celu nowelizacji *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* w zakresie dopuszczenia możliwości czasowego finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, środkami własnymi, w sytuacji nieudzielenia lub udzielenia w niewystarczającej wysokości dotacji tym jednostkom na realizację zadań, których niewykonanie skutkowałoby naruszeniem prawa wspólnotowego;
2) **Ministra Środowiska w celu:**
   - nowelizacji art. 125 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r. w zakresie wskazania, iż gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, iż w razie wystąpienia sytuacji, o której mowa w art. 148 ust. 1 ww. ustawy, bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania z tytułu kosztów wymienionych w art. 150 ust. 2 na rzecz organu, o którym mowa w art. 129 ust. 1 tej ustawy;
   - nowelizacji art. 150 ustawy o odpadach z 2012 r. w zakresie wskazania, iż w przypadku wystąpienia sytuacji, o której mowa w art. 148 ust. 1 ww. ustawy, właściwy organ, o którym mowa w art. 129 ust. 1, orzeka, w drodze decyzji, o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów wymienionych w art. 150 ust. 2 tej ustawy;
   - posiadania aktualnych, pełnych i zweryfikowanych danych niezbędnych do oceny stopnia wdrożenia na terenie kraju wymogów zawartych w dyrektywie 1999/31/WE, w zakresie związanym z zamykaniem składowisk niespełniających wymagań prawa;
3) **Ministra Środowiska, marszałków województw oraz zarządzających składowiskami** w celu doprowadzenia, w ramach posiadanych kompetencji, do zamknięcia wszystkich składowisk odpadów niespełniających wymagań przepisów o odpadach;
4) **marszałków województw w celu zapewnienia** sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętych ich właściwością zamkniętych i niezamkniętych składowisk odpadów;
5) **wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w celu zapewnienia** skutecznego nadzoru nad prawidłowością prowadzenia monitoringu zamkniętych i niezamkniętych składowisk odpadów;
6) **zarządzających składowiskami w celu zapewnienia:**
   - sprawowania właściwego nadzoru nad składowiskami odpadów,
   - informowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o wynikach monitoringu zamkniętych i niezamkniętych składowisk odpadów.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów nałożyła na Państwa Członkowskie m.in. obowiązek podjęcia działań, aby istniejące składowiska odpadów nie mogły kontynuować działalności, jeżeli nie zostaną dostosowane do wymagań określonych w ww. dyrektywie. Przystąpienie przez Polskę w 2004 r. do Unii Europejskiej wiązało się zatem z koniecznością dostosowania eksploatowanych w kraju składowisk do wymogów technicznych zawartych w ww. dyrektywie lub w przypadku braku takiej możliwości do ich zamknięcia. Jeszcze przed uzyskaniem członkostwa we Wspólnocie Europejskiej w prawie krajowym wprowadzono regulacje wzorowane na przepisach dyrektywy 1999/31/WE, dotyczące m.in. zobowiązania zarządzających składowiskami odpadów do przedłożenia w terminie do 30 czerwca 2002 r. przeglądu ekologicznego istniejącego składowiska, a następnie dostosowania jego funkcjonowania do wymogów ustawy o odpadach lub zamknięcia w nieprzekraczalnym terminie do 31 grudnia 2009 r. Ustalony w przepisach krajowych termin zamknięcia składowisk niespełniających wymagań, w przypadku gminnych składowisk odpadów, był bardziej rygorystyczny niż wynegocjowane przez Polskę i ustalone w Traktacie Akcesyjnym okresy przejściowe, dopuszczające w drodze odstępstwa od dyrektywy 1999/31/WE niestosowanie do 1 stycznia 2012 r. dla takich składowisk wymagań związanych z nadzorem nad zasobami wodnymi oraz zarządzaniem odciekiem, ochroną gruntów i zasobów wodnych, nadzorem nad gazem oraz stabilnością.

Kwestie związane z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów oraz monitorowaniem ich wpływu na środowisko, zarówno w fazie eksploatacyjnej jak i w fazie poeksploatacyjnej, wynikają bezpośrednio z obowiązujących przepisów prawa wspólnotowego i krajowego oraz zapisów krajowych dokumentów strategiczno-planistycznych w zakresie dotyczącym gospodarki odpadami, w tym funkcjonowania składowisk odpadów. Wynika z nich jednoznacznie konieczność zaprzestania eksploatacji i zamknięcia składowisk, które nie spełniają wymagań określonych w przedmiotowych regulacjach. Charakterystykę stanu prawnego, obowiązującego w kontrolowanym okresie, przedstawiono w Załączniku 5.1.

Uciążliwości związane z funkcjonowaniem omawianych obiektów (np. odory, zanieczyszczenie mikrobiologiczne powietrza, skażenie wód gruntowych) mogą wpływać na środowisko, w tym na jakość życia osób zamieszkujących w ich sąsiedztwie. W procesie zamknięcia składowiska odpadów lub jego części wykonuje się prace rekultywacyjne w sposób zabezpieczający przed jego szkodliwym oddziaływaniem na wody powierzchniowe i podziemne oraz powietrze, integrujący obszar składowiska odpadów z otaczającym środowiskiem oraz umożliwiający obserwację wpływu składowiska odpadów na środowisko. Do wykonania przedmiotowych prac zobligowany jest, na własny koszt, zarządzający składowiskiem.

Rekultywacja jest procesem, w trakcie którego zniszczone tereny przywracane są dla środowiska jako tereny ponownie użyteczne. Rekultywacja składowiska to nie tylko realizacja zaprojektowanych zabiegów technicznych i biologicznych, lecz również ciągła kontynuacja działań, aż do momentu uznania, że teren może być zagospodarowany zgodnie z przeznaczeniem.

Właściwy organ ochrony środowiska, wydając zgodę na zamknięcie składowiska lub zamykając je z urzędu, określa między innymi sposób nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem, w tym jego monitoringiem.

Ocena prawidłowości wykonania przedmiotowych zadań przez zarządcę składowiska należy do kompetencji właściwych organów administracji do spraw ochrony środowiska.

O ile degradacja terenu może nastąpić w bardzo krótkim czasie, to proces naprawczy będzie trwał w skrajnych przypadkach nawet wiele lat. W przypadku rekultywacji terenów zdegradowanych wskutek składowania odpadów niezbędny jest, przez te lata, stały monitoring efektów rekultywacji obejmujący:

- obserwacje stateczności skarp nasypu odpadów,
- analizę zmian ukształtowania nasypu odpadów związanych z osiadaniem złoża odpadów,
- analizy stanu czystości wód podziemnych i powierzchniowych,
- obserwacje zmian składu gazu składowiskowego oraz intensywności jego powstawania,
- obserwacje stanu szaty roślinnej.

Część tych działań jest zwykle realizowana w ramach obowiązkowego monitoringu składowiska prowadzonego w fazie poeksploatacyjnej. Badania muszą być przeprowadzane przez okres 30 lat po zamknięciu składowiska.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja działań, gromadzenia danych oraz sprawozdawczość związana z zamykaniem składowisk

3.2.1.1. Struktura organizacyjna organów administracji publicznej

W kontrolowanych urzędach administracji publicznej[9], w ustanowionych regulaminach organizacyjnych, wyodrębniono komórki organizacyjne realizujące zadania poszczególnych organów związane z zamykaniem składowisk i nadzorem nad takimi instalacjami, a wykonywanie zadań w przedmiotowym zakresie przypisano pracownikom zatrudnionym w tych jednostkach. Jedynie w regulaminie organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego żadnej z komórek organizacyjnych nie przypisano obowiązków marszałka województwa w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów POŚ (art. 379 ust.1). Zadań w tym zakresie nie przypisano również żadnemu pracownikowi Departamentu Infrastruktury i Środowiska w tym Urzędzie, właściwemu w sprawach ochrony środowiska.

3.2.1.2. Dysponowanie przez kontrolowane organy administracji publicznej wiedzą o niezamkniętych, po 31 grudnia 2009 r., składowiskach odpadów, które nie spełniały wymagań przepisów o odpadach

Nie wszystkie kontrolowane organy, odpowiedzialne za działania związane z zamykaniem składowisk niespełniających wymagań prawnych, dysponowały pełną wiedzą o liczbie takich instalacji. O ile badane starostwa dysponowały kompletnymi danymi o liczbie funkcjonujących na ich terenie niezamkniętych i niespełniających wymagań prawa, po 31 grudnia 2009 r., składowisk odpadów, to w przypadku organów stopnia wojewódzkiego w trzech spośród pięciu badanych województw kontrola ujawniła rozbieżności w ww. zakresie, pomiędzy marszałkami województw a wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska.

- *Na terenie województwa mazowieckiego, według danych Marszałka Województwa Mazowieckiego, zlokalizowanych było 47 gminnych składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, które pomimo niespełniania wymogów przepisów prawa nie zostały zamknięte w terminie do 31 grudnia 2009 r. Z kolei według danych Mazowieckiego WIOŚ takich składowisk było 37.*

[9] Ministerstwie Środowiska, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska, pięciu wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, pięciu urzędach marszałkowskich oraz pięciu starostwach powiatowych.

- *Według danych Departamentu Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego na terenie tego województwa, po 31 grudnia 2009 r., znajdowało się 78 składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których składowano również odpady komunalne, niespełniających wymagań określonych w przepisach o odpadach. Z kolei Wielkopolski WIOŚ dysponował, w okresie objętym kontrolą, danymi o 73 takich obiektach.*
- *Według danych posiadanych przez Departament Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, na terenie tego województwa, po upływie granicznego terminu zamknięcia, tj. po dniu 31 grudnia 2009 r., funkcjonowały 54 składowiska odpadów niespełniające wymagań przepisów o odpadach. Liczba ta została wykazana w korespondencji prowadzonej w tej sprawie z Ministerstwem Środowiska. W wyniku weryfikacji tych danych (również w czasie trwania kontroli NIK) stwierdzono, że takich składowisk było 37, a z kolei według danych WIOŚ w Bydgoszczy – 39.*

Jeszcze większą skalę przedmiotowych rozbieżności ujawniły kontrole przeprowadzone w naczelnych i centralnych urzędach administracji rządowej. W Ministerstwie Środowiska podstawowym źródłem wiedzy o funkcjonujących w Polsce, po 31 grudnia 2009 r., składowiskach odpadów, które pomimo niespełniania wymogów nie zostały zamknięte, były w poszczególnych latach informacje przekazane przez marszałków województw. Zgodnie z tymi danymi w lipcu 2010 r., według stanu na koniec 2009 r., liczba istniejących składowisk wynosiła 903 z czego 686 spełniało wymagania dyrektywy 1999/31/WE. Warunków dyrektywy nie spełniało więc 217 składowisk, w tym 191 składowisk przyjmujących odpady komunalne. W tym samym czasie w MŚ uzyskano dane o składowiskach z Państwowego Instytutu Geologicznego. Zgodnie z informacją PIG, według stanu na koniec 2009 r., liczba istniejących składowisk wynosiła 837 z czego 635 spełniało wymagania dyrektywy 1999/31/WE. Warunki dyrektywy nie były więc spełnione w przypadku 202 składowisk. Ponadto DGO w MŚ dysponował w 2010 r. danymi o łącznie 363 składowiskach, które nie spełniały wymagań prawnych, w tym o 338, będących w trakcie dostosowania do wymagań dyrektywy 1999/31/WE.

Zdjęcie nr 1
Składowisko odpadów w Mirosławiu Ujskim

Źródło: Materiały kontrolne.

Zgodnie ze sporządzonym w Ministerstwie Środowiska, w trakcie kontroli, wykazem składowisk odpadów niespełniających wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa, które pomimo tego faktu nie zostały zamknięte, na koniec 2009 r. funkcjonowało w Polsce 336 takich składowisk odpadów. Najwięcej działało w województwach: wielkopolskim (68), mazowieckim (39), lubelskim (39) i podlaskim (34), natomiast na terenie województw: pomorskiego i podkarpackiego nie było takich obiektów. Wykaz ten został sporządzony na podstawie posiadanych w Ministerstwie Środowiska informacji od marszałków województw oraz danych ze sprawozdań z wojewódzkich planów gospodarki odpadami (wpgo) i z bazy Centralnego Systemu Odpadowego. W wykazie składowisk w Ministerstwie Środowiska nie uwzględniono 71 instalacji, ujętych w analogicznym wykazie równolegle sporządzonym, w trakcie kontroli NIK, przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Wykazem sporządzonym przez GIOŚ objęto łącznie 282 składowiska, przy czym nie uwzględniono w nim 122 składowisk wykazanych przez MŚ. Według danych Głównego Inspektora Ochrony Środowiska najwięcej takich instalacji działało w województwach: wielkopolskim (73), podlaskim (54), kujawsko-pomorskim (40), natomiast na terenie województw: świętokrzyskiego i pomorskiego nie było takich obiektów. Zgodnie z danymi GIOŚ w kolejnych latach badanego okresu liczba przedmiotowych składowisk stopniowo malała do: 211 (na dzień 31 grudnia 2010 r.), 177 (na dzień 31 grudnia 2011 r.), 86 (na 31 grudnia 2012 r.), 37 (na 31 grudnia 2013 r.) oraz 20 (na dzień 30 listopada 2014 r.).

Minister Środowiska nie podjął wystarczających działań w celu uzyskania rzetelnych i zweryfikowanych danych o lokalizacji i liczbie składowisk, które według stanu na koniec 2009 r. i w latach następnych nie zostały zamknięte i funkcjonowały pomimo niespełniania wymagań przepisów o odpadach. W szczególności Minister Środowiska nie zwrócił się do marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o podjęcie między tymi organami współpracy w celu uzyskiwania możliwie najbardziej wiarygodnych danych o liczbie niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawnych, funkcjonujących w poszczególnych województwach. W dokumentacji źródłowej jedynie niektóre urzędy marszałkowskie (mazowiecki, lubelski, wielkopolski) potwierdziły dokonanie uzgodnień z wioś. Minister nie podjął również działań w celu weryfikacji zebranych od marszałków województw danych przy udziale Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, pomimo iż w okresie od marca 2010 r. do stycznia 2013 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska był zobowiązany, zgodnie z art. 54e ustawy o odpadach z 2001 r., do przechowywania danych dotyczących rozmieszczenia eksploatowanych i zamkniętych składowisk, a zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa, do zadań Departamentu Gospodarki Odpadami należała współpraca z Głównym Inspektoratem Ochrony Środowiska w zakresie prowadzenia baz danych dotyczących wprowadzanych na rynek produktów oraz gospodarki odpadami. Efektem takiego postępowania były stwierdzone w toku kontroli rozbieżności w zakresie liczby niezamkniętych, do dnia 31 grudnia 2009 r., składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa, którymi dysponowało Ministerstwo Środowiska oraz Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.

Ujawnione w trakcie kontroli rozbieżności co do liczby niezamkniętych i niespełniających wymagań prawa składowisk odpadów, funkcjonujących na terenie poszczególnych województw oraz na obszarze kraju są zjawiskiem niepokojącym i świadczą o braku właściwej współpracy w tym zakresie pomiędzy organami administracji publicznej. W efekcie powyższego Minister Środowiska, jako organ odpowiedzialny za prawidłowe wykonanie przez Polskę postanowień

zawartych w dyrektywie 1999/31/WE, nie posiadał pełnych i zweryfikowanych danych niezbędnych dla prawidłowej oceny stopnia wdrożenia jej wymogów na terenie kraju. Ponadto, po 2013 r., Minister Środowiska nie posiadał wiedzy o funkcjonujących na terenie Polski składowiskach odpadów, które nie spełniały wymagań prawa. Zdaniem NIK, Minister Środowiska był zobligowany do monitorowania procesu dostosowywania funkcjonujących składowisk odpadów do wymagań określonych w przepisach prawa krajowego i regulacjach UE. Szczególnie istotne było więc dla niego posiadanie aktualnej, obiektywnej i rzetelnej wiedzy na temat tych składowisk (w szczególności ich lokalizacji i liczby), które pomimo niespełnienia wymagań nadal funkcjonowały. Niepodjęcie przez Ministra Środowiska wszelkich możliwych działań w celu zapewnienia wiarygodności uzyskiwanych danych w przedmiotowym zakresie było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

3.2.1.3. Gromadzenie danych o składowiskach

Ujawnione w toku kontroli rozbieżności w zakresie liczby niezamkniętych składowisk, funkcjonujących po 31 grudnia 2009 r., pomimo niespełniania wymagań prawa, wynikały m.in. z braku kompletnych i rzetelnych danych o tych instalacjach zgromadzonych w bazach danych, prowadzonych przez Ministra Środowiska i marszałków województw.

Minister Środowiska, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 37 ust. 10 ustawy o odpadach z 2001 r., prowadził centralną bazę danych dotyczącą wytwarzania i gospodarowania odpadami, tzw. Centralny Systemem Odpadowy (CSO), który stanowił element Zintegrowanego Systemu Odpadowego (ZSO), składającego się z CSO oraz szesnastu Wojewódzkich Systemów Odpadowych (WSO), administrowanych przez marszałków województw. Źródłem danych do CSO były raporty wojewódzkie, przekazywane drogą elektroniczną i wprowadzane w sposób zautomatyzowany. Administratorem CSO był DGO w MŚ. Zintegrowany System Odpadowy funkcjonował w formie uruchomionej w 2002 r. i ostatnio zmodernizowanej w 2009 r. System pracował wolno, co wyrażało się długotrwałym (kilkanaście i więcej minut) oczekiwaniem na wygenerowanie żądanego zestawienia. Nie było możliwe wygenerowanie danych z CSO m.in. na podstawie kryterium: decyzji o wykonaniu przeglądu ekologicznego składowiska, decyzji o dostosowaniu składowisk niespełniających wymagań obowiązujących przepisów[10], a także zrekultywowania składowiska. Możliwe było uzyskanie zestawień składowisk zamkniętych, według danego roku sprawozdawczego, z tym że występowały przypadki, iż te same składowiska wymienione były w dwu lub więcej zestawieniach rocznych. System umożliwiał bezpośredni dostęp z poziomu centralnego do WSO, jednak możliwość ta nie była wykorzystywana, a w przypadkach stwierdzenia nieścisłości w danych zawartych w raportach wojewódzkich wątpliwości wyjaśniane były drogą bezpośrednich kontaktów z osobami odpowiedzialnymi za prowadzenie poszczególnych baz. Aktualizacja CSO następowała raz w roku, po przekazaniu, do 30 czerwca, raportów wojewódzkich. Ponadto raz w miesiącu, w miarę potrzeb, po otrzymaniu skorygowanych danych za lata wcześniejsze, następowała bieżąca aktualizacja CSO. Pełna analiza danych przekazywanych w raportach wojewódzkich następowała raz na 2 lata i miała związek z wymaganiami sprawozdawczości EUROSTAT.

Głównym źródłem informacji o składowiskach odpadów niespełniających wymagań prawnych była dla marszałków województw baza danych WSO. Kontrola NIK w każdym z badanych urzędów marszałkowskich wykazała jednak istotne nieprawidłowości w zakresie kompletności

[10] Art. 33 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.).

danych o składowiskach odpadów zawartych w tej bazie. Marszałkowie nie posiadali informacji o warunkach funkcjonowania takich składowisk, wynikających z decyzji administracyjnych wydanych przez organy właściwe m.in. w sprawach:

- wykonania przeglądu ekologicznego (art. 33 ust. 1 uwPOŚ);
- dostosowania składowiska do wymagań prawa o odpadach (art. 33 ust. 2 pkt 1 uwPoś);
- przebudowy składowiska (art. 33 ust. 2 pkt 2 uwPoś);
- zamknięcia składowiska na podstawie art. 33 ust. 6 uwPoś;
- zamknięcia składowiska na podstawie art. 33 ust. 5 uwPoś;
- wstrzymania korzystania ze składowiska przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 33 ust. 7 uwPoś);
- zakresów i harmonogramów działań niezbędnych do ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów i możliwych zagrożeń oraz usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń, przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art. 59 ustawy o odpadach z 2001 r. i art. 139 ustawy o odpadach z 2012 r.);
- wstrzymania korzystania ze składowiska przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art. 59 ustawy o odpadach z 2001 r. i art. 139 ustawy o odpadach z 2012 r.) oraz wznowienia jego użytkowania.

Wskutek powyższego sporządzane przez marszałków raporty wojewódzkie dotyczące gospodarki odpadami za lata 2010–2013, w odniesieniu do przedmiotowych składowisk nie zawierały wszystkich danych określonych w rozporządzeniach Ministra Środowiska z dnia z 9 lipca 2007 r.[11] oraz z dnia 10 listopada 2011 r.[12] w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami.

Jako przyczynę tego stanu marszałkowie wskazywali przede wszystkim brak uwzględnienia części z ww. danych w formularzach służących do sporządzania i przekazywania zbiorczych zestawień danych o odpadach oraz nieprzekazywanie takich danych przez zarządzających składowiskami.

W tej sytuacji pozytywnie należy ocenić postępowanie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, który do 22 stycznia 2013 r. realizował, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 54e ustawy o odpadach z 2001 r., nałożony na niego, od 12 marca 2010 r.[13], obowiązek przechowywania danych dotyczących eksploatowanych i zamkniętych składowisk odpadów, prowadząc Bazę danych o składowiskach odpadów[14], zwaną dalej Bazą.

Ponadto, jako dobrą praktykę należy wskazać fakt prowadzenia przez GIOŚ ww. Bazy także w trakcie kontroli NIK, pomimo formalnego uchylenia tego obowiązku z dniem 23 stycznia 2013 r.[15].

11 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami Dz.U. Nr 133, poz. 930.

12 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami Dz.U. Nr 257, poz. 1547.

13 Obowiązek przechowywania danych dotyczących składowisk odpadów został nałożony na Głównego Inspektora na mocy art. 1 pkt 37 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 145).

14 W 2002 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska podjął decyzję o utworzeniu Bazy danych o składowiskach odpadów do wykorzystania przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Baza została zmodernizowana w 2005 r.

15 W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.).

Zawartość Bazy była corocznie aktualizowana w oparciu o informacje, przekazywane przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w terminie do dnia 30 kwietnia za rok poprzedni. GIOŚ, od 2011 r., corocznie przypominał wszystkim WIOŚ o obowiązku jej aktualizacji w ww. terminie według stanu na koniec poprzedniego roku, a także występował do WIOŚ o dodatkowe informacje dotyczące składowisk odpadów niespełniających wymogów prawa. W piśmie z dnia 7 października 2010 r. Główny Inspektor ponadto poprosił WIOŚ o nawiązanie roboczej współpracy z marszałkami województw w celu przygotowania jednej wspólnej listy składowisk odpadów przeznaczonych do zamknięcia na terenie województwa. Jednocześnie w trakcie narady WIOŚ, w dniu 20 lutego 2012 r., zobowiązał wskazanych WIOŚ[16] do podjęcia działań w celu wyjaśnienia z marszałkami województw rozbieżności dotyczących liczby składowisk i masy odpadów zdeponowanych na ww. składowiskach.

3.2.1.4. Rozbieżności w Traktacie Akcesyjnym w zakresie terminu stosowania do składowisk odpadów odstępstw od postanowień dyrektywy 1999/31/WE

Minister Środowiska i Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w I połowie 2012 r., zidentyfikowali rozbieżności pomiędzy polską wersją językową a m.in. angielską wersją językową elektronicznego Dziennika Urzędowego UE[17], we wskazanym w Traktacie Akcesyjnym[18] granicznym terminie niestosowania do gminnych składowisk odpadów w Polsce niektórych wymagań dyrektywy 1999/31/WE. Termin ten został określony, w zależności od wersji językowej, na dzień 1 stycznia 2012 r. lub 1 lipca 2012 r. Pomimo stwierdzenia rozbieżności Minister Środowiska ani Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie podjęli żadnych formalnych działań w celu jej usunięcia, wyjaśniając to zaniechanie uznaniem, iż nie miała ona wówczas już praktycznego przełożenia na proces dostosowania składowisk odpadów.

Zdaniem NIK, ww. rozbieżność ma zasadniczy wpływ na ocenę terminowości spełnienia przez Polskę wymogów ustalonych w Traktacie Akcesyjnym. Do czasu jej sprostowania nie jest wiadome, który spośród ww. terminów był dla Polski wiążący.

Ponadto, ostateczne wyjaśnienie tej sprawy pozwoliłoby w sposób jednoznaczny ustalić istnienie lub brak obowiązku złożenia przez Polskę, w oparciu o postanowienia Traktatu Akcesyjnego, sprawozdania dotyczącego stopnia wprowadzenia w życie dyrektywy 1999/31/WE za okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. Kwestia ta nie była jednoznaczna i budziła wątpliwości Ministerstwa Środowiska, czego efektem było zapytanie, skierowane w lutym 2013 r., do Ministerstwa Spraw Zagranicznych o wyjaśnienie sytuacji formalno-prawnej w zakresie obowiązku dalszego informowania Komisji Europejskiej w tej sprawie. Działanie to nie przyniosło rozstrzygnięcia, gdyż Ministerstwo Środowiska w swoim zapytaniu wskazało lipiec 2012 r., jako datę wygaśnięcia okresu przejściowego dla Polski i nie poinformowało Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sposób bezpośredni o zidentyfikowaniu rozbieżności związanej z ustaleniem w polskiej wersji językowej innej daty, tj. 1 stycznia 2012 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych udzielając w marcu 2013 r. odpowiedzi na powyższe zapytanie nie miało świadomości istnienia tej rozbieżności, co wskazał Podsekretarz Stanu w MSZ w piśmie przekazanym do NIK w odpowiedzi na zapytanie skierowane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Tym samym kwestia ewentualnej konieczności przekazania do Komisji Europejskiej informacji na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych

16 Dolnośląski WIOŚ, Kujawsko-Pomorski WIOŚ, Lubelski WIOŚ, Lubuski WIOŚ, Łódzki WIOŚ, Małopolski WIOŚ, Mazowiecki WIOŚ, Opolski WIOŚ, Podlaski WIOŚ, Wielkopolski WIOŚ, Zachodniopomorski WIOŚ.

17 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL-DE/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT&from=PL

18 Załącznik XII pkt 13 lit. B ppkt 3.

w Polsce do wymagań dyrektywy Rady 1999/31/WE za I półrocze 2012 r., nie może być uznana za załatwioną i wymaga wyjaśnienia. Konieczność podjęcia działań w tym zakresie dodatkowo uzasadnia fakt, iż wskutek pisma NIK, Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwróciło się do Stałego Przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej z prośbą o zweryfikowanie, czy konieczność sprostowania Traktatu Akcesyjnego została już wcześniej zgłoszona Sekretariatowi Generalnemu Rady UE, a związku z tym Sekretariat Generalny Rady UE uznał fakt istnienia przedmiotowej rozbieżności.

W ocenie NIK, niepodjęcie przez Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Ochrony Środowiska działań w celu wyjaśnienia ww. rozbieżności, mającej wpływ na ocenę terminowości spełnienia przez Polskę wymogów zawartych w Traktacie Akcesyjnym, było postępowaniem nierzetelnym.

3.2.1.5. Sprawozdawczość do Komisji Europejskiej

Zgodnie z art. 15 dyrektywy 1999/31/WE Państwa Członkowskie, co trzy lata, wysyłają do KE sprawozdanie w sprawie wykonania dyrektywy. Sprawozdanie sporządza się na podstawie kwestionariusza lub zarysu sporządzonego przez KE, w ciągu dziewięciu miesięcy od końca trzyletniego okresu, do którego się odnosi. Ponadto Polska, zgodnie z załącznikiem XII pkt 13 lit. B ppkt 3 Traktatu Akcesyjnego, do dnia 30 czerwca każdego roku począwszy od roku przystąpienia do UE, była zobowiązana dostarczać KE sprawozdanie dotyczące stopniowego wprowadzania w życie dyrektywy 1999/31/WE oraz zgodności z celami pośrednimi.

Dane zawarte w Centralnym Systemie Odpadowym nie stanowiły źródła danych do sprawozdawczości z wdrożenia wymagań dyrektywy. Wymagane w tym zakresie informacje DGO w MŚ pozyskiwał drogą odrębnej korespondencji z urzędami marszałkowskimi.

Sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej na temat transpozycji i wykonania dyrektywy Rady 1999/31/WE za lata 2007–2009 i 2010–2012, zostały przygotowane w Ministerstwie Środowiska na podstawie danych pozyskanych od: marszałków województw, Głównego Urzędu Statystycznego, Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych w MŚ oraz Państwowego Instytutu Geologicznego. W sprawozdaniu za lata 2007–2009 wykazano na koniec okresu sprawozdawczego całkowitą liczbę składowisk równą 837, a liczbę składowisk spełniających wymagania dyrektywy 1999/31/WE równą 686. W sprawozdaniu tym wykazano całkowitą liczbę składowisk o 66 mniejszą niż wynikało z danych przekazanych w tym czasie, na potrzeby przygotowywanego sprawozdania, przez marszałków województw, przyjmując za bardziej wiarygodne dane uzyskane z PIG, zebrane w ramach inwentaryzacji składowisk odpadów w całej Polsce na potrzeby projektu pt. *„Mapa geośrodowiskowa Polski w skali 1:50 000 – Etap V lata 2008–2011 (Kontynuacja i Aktualizacja), część II – aktualizacja Mapy geośrodowiskowej Polski, wprowadzenie nowych treści wybranych warstw informacyjnych”*. Decyzję tę podjęto, pomimo że PIG przekazując Ministerstwu Środowiska przedmiotowe dane zaznaczył, że nie są one w pełni zweryfikowane. Tym samym w ww. sprawozdaniu do 151 zaniżono w Polsce na koniec okresu sprawozdawczego liczbę składowisk niespełniających wymagań dyrektywy 1999/31/WE. Minister Środowiska wyjaśnił, iż z uwagi na fakt, że weryfikacja danych urzędów marszałkowskich wykazała niespójności, dane PIG wydawały się być wówczas najbardziej aktualne i zweryfikowane poprzez wizytacje w tych instalacjach w terenie.

W ocenie NIK, sporządzenie ww. sprawozdania na podstawie niezweryfikowanych danych, w sytuacji gdy dane te były rozbieżne i niedoprowadzenie do ostatecznego wyjaśnienia różnic oraz zgłoszonych wątpliwości spowodowało przekazanie do KE nierzetelnego sprawozdania.

W sprawozdaniu za lata 2010–2012 wykazano na koniec okresu sprawozdawczego całkowitą liczbę składowisk równą 701, a liczbę składowisk spełniających wymagania dyrektywy 1999/31/WE równą 639. Tym samym wskazano, iż na koniec okresu sprawozdawczego w Polsce były 62 składowiska odpadów niespełniające wymagań dyrektywy 1999/31/WE. Sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej na temat transpozycji i wykonania dyrektywy 1999/31/WE za lata 2007–2009 i 2010–2012 zostały przekazane KE terminowo[19].

Coroczne sprawozdania na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych w Polsce do wymagań dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów za lata 2009–2011, zostały przygotowane przez Ministerstwo Środowiska na podstawie danych uzyskanych od marszałków województw. Z danych tych wynikało, że cele pośrednie, określone w załączniku XII pkt 13 lit. B ppkt 3 Traktatu Akcesyjnego, których spełnienie warunkowało eksploatację do 1 stycznia 2012 r. lub do 1 lipca 2012 r. (w zależności od wersji językowej), gminnych składowisk odpadów niespełniających wymagań dyrektywy 1999/31/WE, były przez Polskę osiągnięte, tj.:

– w 2009 r. zeskładowano 1.163.650,16 Mg odpadów, tj. 13,62 % z całości 8.543.566,09 Mg składowanych odpadów, podczas gdy w Traktacie Akcesyjnym dopuszczono składowanie niezgodnie z dyrektywą 3.200.000 Mg odpadów, tj. 26 % z całości 12.200.000 Mg składowanych odpadów;
– w 2010 r. zeskładowano 692.229,13 Mg odpadów, tj. 8,07 % z całości 8.577.561,48 Mg składowanych odpadów, podczas gdy w Traktacie Akcesyjnym dopuszczono składowanie niezgodnie z dyrektywą 2.000.000 Mg odpadów, tj. 17 % z całości 12.000.000 Mg składowanych odpadów;
– w 2011 r. zeskładowano 670.688,97 Mg odpadów, tj. 8,77 % z całości 7.649.777,00 Mg składowanych odpadów, podczas gdy w Traktacie Akcesyjnym dopuszczono składowanie niezgodnie z dyrektywą 1.200.000 Mg odpadów, tj. 10 % z całości 11.700.000 Mg składowanych odpadów.

Informacje na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych w Polsce do wymagań dyrektywy 1999/31/WE za rok 2009, 2010 i 2011 zostały przekazane KE terminowo[20].

3.2.2. Ocena istniejących składowisk

W celu oceny istniejących składowisk, dla określenia wielkości oddziaływania ich na środowisko oraz ustalenia czy dana instalacja spełnia wymagania ustalone dla tego rodzaju obiektu w przepisach prawa, niezbędne było sporządzenie przez zarządzających składowiskami przeglądów ekologicznych. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 33 ust. 1 uwPOŚ właściwe organy ochrony środowiska powinny zobowiązać zarządzających składowiskami, w drodze decyzji, do przedłożenia przeglądu do dnia 30 czerwca 2002 r.

Przeprowadzona przez Inspekcję Ochrony Środowiska, w okresie od maja 2008 r. do marca 2010 r., kontrola 684 składowisk[21] ujawniła, iż w przypadku ok. 60% istniejących składowisk właściwe organy ochrony środowiska nie zobowiązały zarządzających składowiskami do przedłożenia przeglądu ekologicznego oraz nie wydały decyzji w sprawie dostosowania tych składowisk odpadów do wymogów przepisów o odpadach. Również wyniki niniejszej kontroli wykazały nieprawidłowości

19 Odpowiednio: dnia 30 września 2010 r. i dnia 25 września 2013 r.

20 Odpowiednio: 15 czerwca 2010 r., 26 maja 2011 r. i 28 czerwca 2012 r.

21 Kontrola została przeprowadzona w ramach ogólnokrajowego cyklu kontrolnego składowisk odpadów komunalnych w oparciu o Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2010.

w realizacji ww. obowiązków. W odniesieniu do 25[22] objętych badaniem składowisk, ich zarządzający zostali zobowiązani przez właściwe organy ochrony środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądów ekologicznych, jednak obowiązek ten terminowo wykonało jedynie 11[23] z nich. W przypadku 12[24] badanych składowisk przegląd przedłożono z opóźnieniem od kilku dni do niemal dwóch miesięcy. W przypadku dwóch składowisk Starosta Białostocki nie dysponował wiedzą o terminie przedłożenia tego dokumentu. Jako przyczynę opóźnień wskazywano m.in. opóźnienie ze strony Ministra Środowiska w ustaleniu, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów. Kontrola wykazała, iż brak ww. rozporządzenia w okresie sporządzania przez zarządzających składowiskami ich przeglądów ekologicznych, stanowił utrudnienie dla dokonania w tym dokumencie oceny omawianych obiektów, w szczególności pod kątem spełniania przez te instalacje wymogów prawa.

- *Wójt Gminy Osie wyjaśnił, iż opóźnienie w przekazaniu przeglądu ekologicznego gminnego składowiska w miejscowości Wierzchy wynikało z oczekiwania na ukazanie się rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk.*
- *W przeglądzie ekologicznym składowiska odpadów, zlokalizowanego w miejscowości Troszyn (gmina Troszyn), we wniosku końcowym wskazano m.in., że na podstawie przeprowadzonego przeglądu można stwierdzić, że składowisko nie musi być w szczególny sposób dostosowane do obecnych wymogów ustawy o odpadach, a z przewidywań projektów rozporządzenia dotyczącego sposobu urządzenia i eksploatacji składowisk można wywnioskować, że będzie ono musiało być wyposażone w urządzenia do pomiaru masy dowożonych odpadów oraz do odzysku lub spalania biogazu. W tej kwestii należy zaczekać do czasu ukazania się dyspozycji prawnej.*

Zdjęcie nr 2
Składowisko odpadów w Troszynie

Źródło: Materiały kontrolne.

22 15 objętych bezpośrednio kontrolą NIK oraz 10 niekontrolowanych, ale pozostających we właściwości kontrolowanych starostów.

23 Zarządzający składowiskami w: Hajnówce, Myszyńcu, Wąsoszu, m. Mirosław Ujski (gm. Ujście), Goli (gm. Jaraczewo), Kurzycku (gm. Mieszkowice), Grzmiącej, Krzywopłotach (gm. Karlino), Niemojewie (gm. Choceń), Gąsawie, Gródku.

24 Składowiska w: Troszynie, Jaświłach, Żelazkowie, m. Wierzchy gm. Osie, Zabłudowie, Bieniędzicach (gm. Wolanów), Skaryszewie, m. Cienia Pierwsza (gm. Opatówek), m. Pośrednik (gm. Szczytniki), Rogowie, Zrazimiu (gm. Janowiec Wielkopolski), Załachowie (gm. Łabiszyn).

NIK zauważa, iż zawarta w art. 50 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r. delegacja do wydania rozporządzenia *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów,* nie zmieniła się od czasu jej wprowadzenia w październiku 2001 r., a efektem 10-miesięcznego opóźnienia w wydaniu przez Ministra Środowiska przedmiotowego rozporządzenia były opóźnienia w sporządzaniu i przedkładaniu przez zarządzających składowiskami przeglądów ekologicznych tych instalacji, a także niejednolitość i niejednoznaczność wniosków wynikających z tych dokumentów, mające w konsekwencji wpływ na jakość ocen stanu składowisk dokonywanych przez organy właściwe do wydania decyzji określających sposób dostosowania tych obiektów do wymogów przepisów o odpadach.

Po analizie przedłożonych przeglądów ekologicznych właściwe organy ochrony środowiska, w przypadku 24[25] badanych składowisk, zobowiązały zarządzających do dostosowania ich do wymogów przepisów o odpadach, określając w szczególności niezbędne ich zdaniem wyposażenie składowiska, konieczne do jego prawidłowego funkcjonowania. Działania te w przypadku ośmiu składowisk, wbrew regulacji zawartej w art. 33 ust. 1 pkt 1 uwPOŚ, nie zapewniały pełnego dostosowania tych instalacji do wymogów przepisów o odpadach z powodu braku zobowiązania do wyposażenia tych obiektów we wszystkie wymagane prawem elementy.

Spośród pięciu kontrolowanych starostów trzech, w przypadku pięciu z dziewięciu pozostających w ich właściwości badanych składowisk, nie nałożyło na zarządzających tymi obiektami obowiązku wyposażenia ich w instalację do odprowadzania gazu składowiskowego. Dodatkowo jeden z nich nieterminowo i w nieprawidłowy sposób podjął działania związane z nałożeniem na zarządzających składowiskami obowiązków ich dostosowania do wymogów przepisów o odpadach.

- *Starosta Radomski w decyzji z dnia 12 grudnia 2003 r. wydanej dla zarządzającego składowiskiem odpadów w Bieniędzicach nie zawarł obowiązku wyposażenia składowiska w instalację do odprowadzania gazu uznając, iż wielkość składowiska, ilość i skład zdeponowanych odpadów uzasadniają odstąpienie od obowiązku budowania instalacji do odprowadzania gazu.*
- *Starosta Gryfiński w decyzji z dnia 22 grudnia 2003 r., określającej warunki dostosowania składowiska w Mieszkowicach do przepisów prawa, nie zobowiązał zarządzającego ww. składowiskiem do dostosowania sposobu postępowania z gazem składowiskowym do wymogów zawartych w § 9 ust. 2 rozporządzenia MŚ w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów*[26] *uznając, iż zagospodarowanie tego gazu pozostaje w gestii zarządzającego składowiskiem.*
- *Starosta Białostocki w przypadku trzech składowisk odpadów w: Zabłudowie, Gródku oraz Tykocinie nie zobowiązał zarządzających nimi do wyposażenia tych obiektów w instalacje odprowadzające gaz składowiskowy, wskazując, iż przyczyną tego zaniechania była błędna ocena pracownika prowadzącego sprawę, nieskonsultowana z przełożonym. Ponadto decyzję zobowiązującą zarządzającego składowiskiem w Zabłudowie do dostosowania tego składowiska do wymogów przepisów o odpadach wydano 266 dni po terminie wyznaczonym w art. 33 ust. 2 uwPOŚ, a określenie wymogów dotyczących wykonania prac dostosowujących składowiska odpadów w Gródku, Tykocinie i Surażu nastąpiło w decyzjach zatwierdzających instrukcje eksploatacji tych składowisk, wydanych na podstawie art. 53 ust. 3 pkt 2 i 4 ustawy o odpadach z 2001 r., zamiast w decyzjach wydanych na podstawie art. 33 ust. 2 pkt 1 uwPOŚ.*

Spośród 11 kontrolowanych składowisk, które nie były we właściwości kontrolowanych starostów, w przypadku trzech sposób ich dostosowania do wymogów przepisów o odpadach, ustalony przez organy ochrony środowiska, nie zapewniał prawidłowego funkcjonowania tych instalacji.

[25] Z wyjątkiem składowiska w Krzywopłotach, gm. Karlino, gdzie obecny zarządzający nie dysponował wiedzą w zakresie działań podjętych w stosunku do tego składowiska w związku z przedłożonym przeglądem ekologicznym.

[26] Dz.U. z 2003 r. Nr 61, poz. 549 z późn. zm.

- *Dla składowiska odpadów komunalnych w miejscowości Mirosław Ujski, gmina Ujście, pominięto konieczność dostosowania tego składowiska w zakresie związanym z odprowadzaniem gazu składowiskowego.*
- *W przypadku składowiska w miejscowości Wąsosz nie nałożono obowiązku wyposażenia tego obiektu w system odgazowania oraz drenaż wód odciekowych.*
- *Zarządzający składowiskiem w Jaświłach został zobowiązany do dostosowania tego składowiska do wymogów przepisów o odpadach ponad 20 miesięcy po terminie określonym w art. 33 ust. 2 uwPOŚ.*

Uchybienia w działaniu organów odpowiedzialnych za określenie niezbędnego wyposażenia składowisk, koniecznego do ich prawidłowego funkcjonowania, ujawniły również kontrole przeprowadzone w innych jednostkach.

- *Kontrola w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku ujawniła szereg niekonsekwencji i zaniedbań ze strony starostów na obszarze województwa podlaskiego:*
  - *Starosta Hajnowski wydawał w 2004 roku decyzje na podstawie art. 33 ust. 6 uwPOŚ zobowiązujące zarządzających do zamknięcia składowisk do 31 grudnia 2009 r. i jednocześnie zobowiązujące do dostosowania składowiska do 31 grudnia 2005 r. do wymagań określonych w wydanych wcześniej decyzjach zatwierdzających instrukcje eksploatacyjne. Na wnioski zarządzających, złożone w grudniu 2009 r.,terminy zamknięcia niektórych składowisk z terenu tego powiatu przesunięto na 31 grudnia 2012 r. (na przykład: SOK w Czeremsze, Starym Berezowie);*
  - *Starosta Sokólski dla składowisk znajdujących się na swoim terenie wydawał decyzje na podstawie art. 33 ust. 2 uwPOŚ – zobowiązujące do dostosowania składowisko odpadów do dnia 31 grudnia 2005 r. niezależnie czy takie składowiska miały możliwość dostosowania;*
  - *Starostowie: Augustowski, Suwalski, Sejneński nie wydawali decyzji, na podstawie art. 33 uwPOŚ, na dostosowanie składowisk.*

W ocenie NIK, wskazane wyżej nieprawidłowości w postępowaniu organów odpowiedzialnych za ocenę i określenie sposobu dostosowania istniejących składowisk do wymagań prawa, skutkowały możliwością funkcjonowania instalacji, które pomimo wykonania przez zarządzających tymi obiektami nałożonych na nich obowiązków dostosowawczych, w dalszym ciągu nie spełniały wymagań przepisów o odpadach.

3.2.3. Dostosowanie składowisk do obowiązujących przepisów prawa

Kontrola wykazała, iż przebieg procesu dostosowania istniejących składowisk, niespełniających wymagań prawa do obowiązujących wymogów, budził szereg zastrzeżeń. Spośród 14[27] kontrolowanych składowisk, których zarządzający, w związku z przedłożonym przeglądem ekologicznym, zostali zobowiązani przez organ ochrony środowiska do ich dostosowania do wymogów przepisów o odpadach, w przypadku 10[28] instalacji nałożone obowiązki nie zostały wykonane lub wykonano je nieterminowo. I tak np.

- *Składowisko w Myszyńcu wyposażono – w otwory piezometryczne, instalację do odprowadzania gazu oraz wagę wraz z włączeniem brodzika dezynfekcyjnego w ciąg dróg technicznych – z czteroletnim opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w decyzji Starosty Ostrołęckiego. Ponadto zarządzający składowiskiem Kierownik Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Myszyńcu nie wykonał obowiązku nałożonego w drodze decyzji przez Starostę Ostrołęckiego i nie wystąpił z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę składowiska w zakresie wykonania zewnętrznego systemu rowów drenażowych. Powyższe zaniechania Kierownik wyjaśnił brakiem uprawnień do podejmowania decyzji odnośnie do inwestowania w składowisko wskazując, iż Gmina Myszyniec dysponując informacją, iż składowisko miało być zamknięte w czerwcu 2008 r. w związku z brakiem pozwolenia zintegrowanego, miała wątpliwości co do celowości i zakresu inwestowania w modernizację składowiska i zaniechała ponoszenia dodatkowych kosztów. Po wyjaśnieniu tych wątpliwości, tj. od sierpnia 2008 r. Gmina Myszyniec rozpoczęła proces modernizacji składowiska oraz jego rozbudowę.*

[27] Z wyjątkiem składowiska w Hajnówce.

[28] Dotyczy składowisk w: Myszyńcu, Troszynie, Jaświłach, Wąsoszu, Żelazkowie, Goli gm. Jaraczewo, Grzmiącej, Łysininie gm. Gąsawa, m. Wierzchy gm. Osie, Niemojewie gm. Choceń.

- *W przypadku składowiska w Troszynie prace polegające na dostosowaniu składowiska odpadów do przepisów wynikających z ustawy o odpadach z 2001 r. ukończono po terminie określonym w decyzji Starosty Ostrołęckiego. Opóźnienie to wynosiło od sześciu miesięcy do ponad pięciu lat. Zarządzający składowiskiem Kierownik Zakładu Obsługi Rolnictwa w Troszynie wyjaśnił, że realizacja zaleceń określanych w decyzji Starosty Ostrołęckiego przerastała możliwości finansowe Zakładu. Dlatego też były one realizowane systemem gospodarczym w miarę możliwości.*
- *Zakład Robót Publicznych w Gąsawie zarządzający składowiskiem w Łysininie nie zapewnił dostosowania tego składowiska w terminach ustalonych przez Starostę Żnińskiego w decyzji z dnia 29 grudnia 2003 r. do wymogów przepisów o odpadach w zakresie m.in. zainstalowania piezometrów, wybudowania brodzika dezynfekcyjnego, zagospodarowania biogazu powstającego na składowisku, montażu wagi. Kierownik zakładu wyjaśnił, iż powyższe zaniechania wynikały z niewystarczających środków finansowych.*
- *Gminny Zakład Komunalny w Osiu zarządzający składowiskiem w miejscowości Wierzchy nie dostosował składowiska do wymogów zawartych w decyzji Starosty Świeckiego z dnia 31 grudnia 2003 r. i nie wyposażył tego obiektu w wagę samochodową oraz instalację odgazowującą. Powyższe zaniechanie wyjaśniono tym, iż Gmina Osie posiadała już jedno dostosowane składowisko i nie chciała ponosić dodatkowych kosztów na dostosowanie drugiego.*

Powyższe typy zaniechań miały także miejsce w przypadku siedmiu z 10 niekontrolowanych składowisk, które objęto badaniem w ramach kontroli przeprowadzonych w starostwach powiatowych.

W tej sytuacji szczególnie istotnym problemem była bezczynność organów ochrony środowiska odpowiedzialnych za egzekwowanie obowiązków dostosowawczych, nałożonych na zarządców składowisk. Kontrola wykazała, iż w większości ww. organy zaniechały tego obowiązku, nie monitorując terminowości i zakresu wykonanych działań. Takie nieprawidłowości stwierdzono w toku kontroli wszystkich badanych starostów, z których czterech[29] nie podjęło wymaganych działań w celu wyegzekwowania nałożonych obowiązków, a jeden[30] zaniechał wyegzekwowania od zarządzającego składowiskiem przedłożenia przez niego informacji o dostosowaniu tego obiektu do wymogów prawa w terminie i zakresie ustalonym w decyzji dostosowawczej. I tak np.:

- *Starosta Radomski przez ponad pięć lat nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania od zarządzającego składowiskiem w Skaryszewie obowiązku wyposażenia tego składowiska w instalację do odprowadzania gazu składowiskowego, nałożonego na ten podmiot w decyzji z dnia 15 grudnia 2003 r.*
- *Starosta Żniński nie podjął działań w celu wyegzekwowania od czterech gmin zarządzających składowiskami w Rogowie, Załachowie, Zrazimiu i Łysinie, dostosowania tych składowisk w zakresie wskazanym w decyzjach administracyjnych, wydanych w dniu 29 grudnia 2003 r., pomimo iż gminy te nie wykonały nałożonych obowiązków aż do 2010 r., tj. do zamknięcia tych składowisk.*
- *Starosta Kaliski przez ponad pięć lat nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania od zarządzających składowiskami w miejscowościach Cienia Pierwsza, Pośrednik i Żelazków obowiązków, nałożonych decyzjami z dnia 23 grudnia 2003 r., dotyczących wyposażenia tych składowisk, m.in. w wagę do oceny ilości składowanych odpadów oraz piezometry niezbędne do monitorowania wód gruntowych*[31].

Problem z nieegzekwowaniem obowiązków dostosowawczych przez właściwe organy ochrony środowiska został również wprost zidentyfikowany w toku kontroli u dwóch zarządzających składowiskami.

- *Starosta Grajewski, pomimo posiadania informacji o braku wyposażenia, w ustalonym terminie, składowiska w Wąsoszu w piezometry niezbędne do monitorowania tego składowiska, nie wszczął postępowania egzekucyjnego, przyjmując wyjaśnienia Wójta Gminy Wąsosz o braku wykonawcy do realizacji tego zadania oraz uznając iż składowisko obsługiwało niewielką gminę wiejską, a charakter składowanych tam odpadów nie powodował znaczącego oddziaływania dla środowiska.*
- *Starosta Szczecinecki nie egzekwował od zarządzającego składowiskiem w Grzmiącej obowiązków terminowego dostosowania tego obiektu do wymagań określonych w jego decyzji z dnia 29 grudnia 2003 r.*

29 Starostowie: Radomski, Żniński, Kaliski i Białostocki.

30 Starosta Gryfiński.

31 Dotyczy składowisk w miejscowościach Cienia Pierwsza i Pośrednik.

Dodatkowo wystąpił przypadek uchylenia przez organ ochrony środowiska prawidłowo nałożonego obowiązku dostosowania składowiska do wymagań prawa oraz wyrażenie zgody na działania niezgodne z obowiązującymi przepisami.

- *Starosta Włocławski pomimo zobowiązania Wójta Gminy Choceń, decyzją z dnia 19 grudnia 2003 r., do dostosowania składowiska odpadów w miejscowości Niemojewo, w tym m.in. do zamontowania wagi samochodowej przy bramie wjazdowej na teren składowiska, po uzgodnieniu z zarządzającym, decyzją z dnia 5 stycznia 2006 r. uchylił ww. zobowiązanie, wyrażając zgodę na dokonywanie ważenia odpadów poza terenem składowiska.*

W ocenie NIK, opisane wyżej zaniechania zarządzających składowiskami, dotyczące dostosowania tych obiektów do wymagań przepisów o odpadach, powodowały eksploatowanie wielu składowisk odpadów niespełniających elementarnych wymagań technicznych oraz stwarzających potencjalne zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi. NIK zwraca uwagę, iż postępowaniem nagannym była bierność organów, odpowiedzialnych za zgodne z prawem funkcjonowanie tych instalacji, w zakresie egzekwowania od zarządzających składowiskami nałożonych obowiązków dostosowawczych. Tolerowanie takiego stanu przez ww. organy nie sprzyjało zapewnieniu właściwego poziomu ochrony środowiska w badanym obszarze.

3.2.4. Zamykanie składowisk niespełniających wymagań prawa

Ostateczny termin na dostosowanie składowisk odpadów niespełniających wymagań technicznych określonych w przepisach o odpadach upłynął w 2009 r. Zatem po dniu 31 grudnia 2009 r. eksploatacja przedmiotowych składowisk była niezgodna z prawem, a zarządzający takimi obiektami powinni podjąć działania w celu ich zamknięcia. Pomimo tego na terenie pięciu kontrolowanych województw na dzień 31 grudnia 2009 r. funkcjonowały 264 niezamknięte składowiska odpadów, które nie spełniały wymagań prawnych. Po tym okresie zamknięto 181 takich obiektów. Kontrolowani marszałkowie zamknęli łącznie 73 składowiska. Do dnia zakończenia kontroli, na terenie województw objętych badaniem, nie zamknięto siedmiu składowisk (trzech w województwie mazowieckim i czterech w województwie podlaskim).

Zdjęcie nr 3
Składowisko odpadów w Myszyńcu

Źródło: Materiały kontrolne.

3.2.4.1. Zamykanie składowisk na wniosek zarządzającego instalacją

Spośród 14[32] kontrolowanych składowisk, które nie spełniały wymagań prawa i dla których, na dzień 1 stycznia 2010 r., zarządzający nie posiadali decyzji o ich zamknięciu, w przypadku 13 składowisk[33] podmioty zarządzające nie podjęły działań w celu doprowadzenia do zamknięcia tych instalacji z końcem 2009 r. Zarządzający trzema składowiskami[34] wystąpili z wnioskami o ich zamknięcie w 2010 r.; w przypadku jednego składowiska[35] w 2011 r.; w przypadku czterech[36] składowisk w 2012 r., oraz trzech[37] w 2013 r. W przypadku składowiska w Myszyńcu takich działań nie podjęto do dnia zakończenia kontroli. Ponadto dwa składowiska (w Goli gm. Jaraczewo i Troszynie) zostały dostosowane, w badanym okresie, do wymogów przepisów o odpadach, odpowiednio: w grudniu 2010 r. i w grudniu 2011. Niemniej jednak zarządzający składowiskiem w Troszynie, pomimo zaprzestania jego eksploatacji w czerwcu 2013 r., do dnia zakończenia kontroli nie podjął działań w celu jego zamknięcia. Jako przyczynę zaniechania lub opóźnionego działania w celu zamknięcia tych składowisk wskazywano m.in.: niski stopień wypełniania składowisk, brak środków finansowych i konieczność poniesienia kosztów związanych z opracowaniem dokumentacji związanej z zamknięciem, posiadanie ważnych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów, obawami przed powstaniem dzikich składowisk.

- *Kuriozalna sytuacja miała miejsce w przypadku składowiska w Goli (gm. Jaraczewo), gdzie zarządzający tym obiektem Komunalny Zakład Budżetowy, pomimo podjęcia działań w celu zamknięcia tego składowiska, skutkujących wyrażeniem przez Starostę Jarocińskiego w 2008 r. zgody na jego zamknięcie z dniem 31 grudnia 2009 r., nie wykonał postanowień uzyskanej decyzji, a na 14 dni przed upływem tego terminu wystąpił do Starosty o wydanie decyzji zezwalającej na prowadzenie do 31 grudnia 2012 r. działalności w zakresie przyjmowania odpadów oraz cofnięcie bez odszkodowania decyzji o udzieleniu zgody na zamknięcie składowiska. Zarządzający złożył ten wniosek, w sytuacji gdy składowisko to nie spełniało wymogów, wynikających z przepisów o odpadach, dotyczących jego wyposażenia w instalację do ujmowania gazu składowiskowego oraz w zewnętrzny system rowów drenażowych. Pomimo tego Starosta Jarociński decyzją z dnia 17 lutego 2010 r. przychylił się do ww. wniosku i udzielił zarządzającemu zezwolenia na prowadzenie na terenie przedmiotowego składowiska działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów do dnia 31 grudnia 2012 r., a decyzją z dnia 23 marca 2010 r. uchylił swoją decyzję wyrażającą zgodę na zamknięcie tego składowiska. Starosta podjął taką decyzję, pomimo iż jej wydanie poprzedziła kontrola Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu, która potwierdziła braki w wyposażeniu tego składowiska. Starosta Jarociński wyjaśniając swoje postępowanie powołał się m.in. na niemające związku ze sprawą zmiany w prawie, wprowadzone ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw oraz na art.155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[38] wskazując, iż decyzja ostateczna może być w każdym czasie za zgodą stron zmieniona lub uchylona przez organ administracji publicznej, który ją wydał. Ostatecznie składowisko w Jaraczewie dopiero w grudniu 2010 r. zostało dostosowane do wymogów przepisów o odpadach, a jego zamknięcie w grudniu 2013 r. spowodowane było osiągnięciem ustalonej maksymalnej rzędnej składowania odpadów.*

Sporządzone przez zarządzających składowiskami wnioski o ich zamknięcie na ogół zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy o odpadach (w art. 54 ust. 6 ustawy o odpadach z 2001 r. lub w art. 146 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r.). Niemniej jednak w przypadku trzech składowisk były one niekompletne i wymagały uzupełnień (wniosek Burmistrza Ujścia, Wójta Gminy Grzmiąca oraz Wójta Gminy Choceń).

32 Nie dotyczy składowiska w Hajnówce, które zostało zamknięte decyzją Wojewody Podlaskiego z 2007 r.

33 Nie dotyczy składowiska w Goli gm. Jaraczewo.

34 W Skaryszewie, Żelazkowie i Gąsawie.

35 W Jaświłach.

36 W Wąsoszu, Kurzycku (gm. Mieszkowice), Wierzchach (gm. Osie), Grzmiącej.

37 W m. Mirosław Ujski (gm. Ujście), Krzywopłotach (gm. Karlino), Niemojewie (gm. Choceń).

38 Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

Spośród 15 kontrolowanych składowisk 12 zostało ostatecznie zamkniętych, z tego jedno[39] terminowo w 2007 r., dwa[40] w 2010 r, dwa[41] w 2011 r., dwa[42] w 2012 r. oraz pięć[43] w 2013 r. Po 31 grudnia 2009 r. dwa z kontrolowanych składowisk zostały dostosowane do wymogów prawa, przy czym składowisko w Goli gm. Jaraczewo zostało zamknięte w 2013 r, a na składowisku w Troszynie, od lipca 2013 r. zaprzestano deponowania odpadów i do dnia zakończenia kontroli nie podjęto działań w celu jego zamknięcia. Z kolei dwa składowiska w Wąsoszu i Myszyńcu, pomimo iż nie spełniały wymagań prawa do dnia zakończenia kontroli nie zostały zamknięte.

Zdjęcie nr 4
Składowisko odpadów w Wąsoszu

Źródło: Materiały kontrolne.

- *Wójt Gminy Wąsosz, w dniu 27 czerwca 2012 r,. wystąpił do Starosty Grajewskiego z wnioskiem o wydanie zgody na zamknięcie składowiska, a w dniu 30 lipca 2012 r. zawnioskował o zawieszenie prowadzonego w tej sprawie postępowania w związku z wystąpieniem do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska w sprawie odstąpienia od monitorowania gazu składowiskowego i odcieków wód gruntowych. Starosta w dniu 7 sierpnia 2012 r. zawiesił to postępowanie, a w związku wejściem w życie przepisów ustawy o odpadach z 2012 r. przekazał w marcu 2013 r. akta wszczętej i niezakończonej sprawy Marszałkowi Województwa Podlaskiego, który w maju 2013 r. umorzył to postępowanie. Po tym czasie Wójt Gminy Wąsosz nie wystąpił z wnioskiem o zamknięcie tego składowiska.*
- *Kierownik Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, zarządzający składowiskiem w Myszyńcu, nie wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska, pomimo iż nie spełniało ono wymagań prawa (brak zewnętrznego systemu rowów drenażowych). Takich działań nie podjął również Burmistrz Myszyńca, zarządzający tym składowiskiem od 1 lipca 2013 r.*

39 Składowisko w Hajnówce.
40 Składowiska w Żelazkowie i Łysininie gm. Gąsawa.
41 Składowiska w Skaryszewie i Jaświłach.
42 Składowiska w Kurzycku gm. Mieszkowice i Grzmiącej.
43 Składowiska w m. Mirosław Ujski (gm. Ujście), Krzywopłotach (gm. Karlino), Niemojewie (gm. Choceń) i Goli (gm. Jaraczewo).

3.2.4.2. Zamykanie składowisk „z urzędu"

Do marca 2010 r. brak było instrumentów prawnych pozwalających na zamknięcie składowiska w sytuacji gdy tego typu instalacja lub jej wydzielona część nie spełniały wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa, a zarządzający składowiskiem nie wystąpił wnioskiem o zgodę na ich zamknięcie. Dostrzegając tę lukę prawną, w 2009 r., w Ministerstwie Środowiska przygotowano rządowy projekt ustawy, wprowadzający instrument prawny umożliwiający marszałkom województw i regionalnym dyrektorom ochrony środowiska[44] podjęcie działań w celu zamknięcia „z urzędu" składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa. Zmiana ta, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*, dała ww. organom instrument prawny umożliwiający dyscyplinowanie zarządzających składowiskami, którzy w przypadku gdy składowisko nie spełniało wymagań prawa nie wystąpili z wnioskiem o jego zamknięcie. Niemniej jednak, pomimo iż Minister Środowiska czterokrotnie w badanym okresie (trzykrotnie w 2010 r. i raz w 2011 r.) przypominał marszałkom województw o wprowadzeniu ww. instrumentu prawnego, a także zwracał się do nich o wykorzystanie w maksymalnym stopniu uprawnień w zakresie zamykania z urzędu takich składowisk, przepis ten w większości spraw objętych kontrolą nie był stosowany. Działania kontrolowanych marszałków województw ograniczały się głównie do zamykania przedmiotowych obiektów w oparciu o wnioski kierowane przez zarządzających tymi instalacjami. Dodatkowo marszałkowie organizowali spotkania z zarządzającymi składowiskami w celu ustalenia czy dany obiekt zostanie dostosowany do wymogów prawa oraz zwracali się w sprawie zaawansowania prac nad przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do wystąpienia z wnioskiem o zamknięcie takich instalacji. Ponadto, niektórzy wprost wzywali zarządzających do występowania z wnioskami o zamknięcie przedmiotowych składowisk, jednak w przypadku części takich instalacji działania te okazały się niewystarczające.

Żaden z kontrolowanych marszałków nie wykonał dyspozycji, zawartej w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*, i nie zapewnił, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy[45], sporządzenia ekspertyz niezbędnych do zamknięcia z urzędu wszystkich funkcjonujących na terenie województwa składowisk niespełniających wymagań prawa. Początkowo nie dookreślono w przepisach prawa czy zadanie to jest zadaniem własnym samorządu województwa, czy też zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Od 4 września 2010 r.[46] obowiązek ten został zakwalifikowany jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Po terminie wskazanym w art. 12 ust. 7 ww. ustawy tylko dwóch spośród pięciu kontrolowanych marszałków (w Warszawie i Poznaniu) sporządziło przedmiotowe ekspertyzy, łącznie w czterech przypadkach, zamykając z urzędu, każdy po dwa składowiska. Z kolei Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego wszczął z urzędu 10 postępowań w sprawie zamknięcia składowisk, które umorzył z uwagi na złożenie wniosków o zamknięcie tych składowisk przez ich zarządzających. Należy także podkreślić, iż marszałkowie województw, zgodnie z art. 54d ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz z art. 150 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.

44 W przypadku składowisk na terenach zamkniętych.

45 Art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw wszedł w życie z dniem 12 marca 2010 r.

46 Wskutek zmiany z dniem 4 września 2010 r. art. 4a ustawy o odpadach z 2001 r. dokonanej przez art. 8 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 1018) poprzez wskazanie w ust. 2 tego artykułu, iż zadania samorządu województwa, o których mowa w ustawie, z wyjątkiem spraw, o których mowa w rozdziale 3, oraz spraw, o których mowa w art. 16b, są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

mieli możliwość prawną wyegzekwowania od zarządzających składowiskami środków wydatkowanych na sporządzenie ekspertyz niezbędnych do zamknięcia z urzędu składowisk niespełniających wymagań prawa.

- *Marszałek Województwa Wielkopolskiego pierwszą z dwóch ekspertyz, dotyczącą zamknięcia składowiska odpadów w miejscowości Czmoń, wykonał dopiero w listopadzie 2011, tj. po upływie 20 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.*
- *Marszałek Województwa Mazowieckiego w dwóch przypadkach wydał, w styczniu 2011 r., decyzje o zamknięciu z urzędu składowisk odpadów. Sporządzone ekspertyzy zawierały wszystkie elementy wymagane prawem. Koszty sporządzenia ekspertyz wyniosły 47,6 tys. zł i zostały wyegzekwowane od zarządzających składowiskami.*
- *Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego pierwsze postępowanie administracyjne w sprawie zamknięcia składowiska z urzędu, wszczął w dniu 14 listopada 2011 r., tj. po upływie 14 miesięcy od wskazanego w ustawie terminu opracowania ekspertyz. Ostatnie takie składowisko na terenie województwa zostało zamknięte przez Marszałka na wniosek zarządzającego, dopiero decyzją wydaną w dniu 20 stycznia 2014 r.*

Jako przyczynę zaniechania realizacji ustawowego obowiązku sporządzenia ww. ekspertyz marszałkowie wskazywali przede wszystkim brak środków finansowych na ich wykonanie, wynikający z nieprzekazania przez wojewodów dotacji na ten cel. Ponadto wskazywali na: chęć uniknięcia powtórnego wydatkowania środków publicznych na ekspertyzy w sytuacji opracowywania i finansowania przez zarządzających składowiskami dokumentacji niezbędnych do wystąpienia z wnioskami o zamknięcie składowisk; sukcesywne dostosowanie składowisk do wymagań określonych w przepisach o odpadach; niezapełnienie pojemności składowisk odpadami, co w przypadku zamknięcia skutkowałoby znacznym wzrostem kosztów rekultywacji, konieczność zapewnienia funkcjonowania składowisk odpadów posiadających status instalacji zastępczych.

Zdaniem NIK, istotą problemu w zakresie niewykonania przez marszałków tego zadania były kwestie związane z jego finansowaniem. Z jednej strony dotyczyły one niewystępowania przez marszałków województw o przyznanie dotacji na to zadanie lub w przypadku odmowy przyznania im dotacji, niewystępowania przez te organy na drogę sądową. Z drugiej strony związane były z nieprzyznawaniem marszałkom dotacji na ten cel z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*[47] jednostka samorządu terytorialnego, której zlecono zadania z zakresu administracji rządowej, otrzymuje z budżetu dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Ponadto regulacje zawarte w art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*[48] i w art. 49 ust. 5 ustawy *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, stanowią, że wojewoda przekazuje jednostce samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Dwóch kontrolowanych marszałków województw bezskutecznie występowało do wojewodów o przyznanie środków na zlecenie wykonania ekspertyz niezbędnych do zamknięcia z urzędu składowisk niespełniających wymagań prawa.

- *W grudniu 2010 r. Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, po rozpoczęciu procedury zamykania z urzędu dwóch składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa ze środków Województwa Mazowieckiego, zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o zabezpieczenie środków na realizację tego zadania w 2011 r. Na powyższe pismo nie otrzymał odpowiedzi. Następnie wystąpił do Wojewody w tej samej sprawie w marcu 2011 r. W odpowiedzi Wojewoda poprosił o udzielenie wyjaśnień dotyczących przyczyn niewystąpienia przez zarządzających z wnioskiem o zamknięcie składowiska, przyczyn planowanego zamknięcia i wskazanie w których gminach planowane jest zamknięcie składowisk. Pomimo przekazania wyjaśnień,*

[47] Dz.U. z 2014 r., poz. 1115 z późn. zm.

[48] Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

środki na zlecenie ekspertyz nie zostały przekazane do budżetu Województwa Mazowieckiego. Na kolejne lata okresu 2012–2014 Marszałek Województwa Mazowieckiego przekazywał Wojewodzie Mazowieckiemu zapotrzebowanie środków m.in. na realizację przedmiotowego zadania w wysokości 50 tys. zł rocznie. W odpowiedzi Mazowiecki Urząd Wojewódzki przekazywał plan dotacji ogółem na dany rok, bez ustosunkowania się do konkretnych zapotrzebowań i bez uzasadniania odmowy finansowania poszczególnych zadań, w tym zadań związanych z zamykaniem składowisk odpadów.

- *Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego wyjaśnił, iż występował do Wojewody Zachodniopomorskiego z prośbą o udzielenie dotacji na pokrycie kosztów ekspertyz niezbędnych do zamknięcia z urzędu składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa. Wojewoda jednak dotacji nie przyznał.*

W budżecie województwa podlaskiego w 2010 r. zaplanowano środki na opracowanie czterech ekspertyz dotyczących zamykania z urzędu składowisk odpadów w łącznej wysokości 50 tys. zł. Z kolei na lata 2011–2012 takich środków nie planowano.

Kontrolowani marszałkowie województw, którzy bezskutecznie podejmowali działania w celu pozyskania środków na sporządzenie przedmiotowych ekspertyz, wyjaśniali brak swoich działań, w sprawie zamykania z urzędu składowisk niespełniających wymagań prawnych, niedopuszczalnością finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przy wykorzystaniu środków własnych województwa. Takie stanowisko znajdowało swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych[49], które wskazywały **na brak przepisu prawa, który umożliwiałby jednostce samorządu terytorialnego, nawet czasowe, finansowanie zadań zleconych środkami własnymi.** W uzasadnieniach wydanych wyroków, sądy podkreślały przy tym prawo jednostki samorządu terytorialnego do dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami na drodze postępowania sądowego wskazując, iż art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stwarza samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonania zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonanie zleconych ustawami zadań. Stanowisko to, zdaniem NIK, miało także zastosowanie w przypadkach gdy jednostka samorządu terytorialnego nie otrzymała przedmiotowej dotacji, pomimo wnioskowania w tym zakresie.

Zdaniem NIK, przekazanie w drodze ustawy do właściwości marszałków województw określonego zadania z zakresu administracji rządowej nie pozostawiało im swobody w podjęciu decyzji o jego realizacji bądź odmowie realizacji, nawet w przypadku nieotrzymania środków finansowych na wykonanie tego zadania. Marszałkowie województw powinni w takiej sytuacji dochodzić, w postępowaniu sądowym, należnych środków na zlecenie ekspertyz niezbędnych do zamknięcia z urzędu przedmiotowych składowisk. Nie można zatem zaakceptować zaniechania przez kontrolowanych marszałków podjęcia skutecznych działań mających na celu pozyskanie niezbędnych środków i zamknięcie z urzędu składowisk niespełniających wymagań prawa. Podkreślenia wymaga fakt, iż od marca 2010 r. marszałkowie województw byli w praktyce jedynymi organami ochrony środowiska posiadającymi kompetencje w sprawie zamknięcia „z urzędu" takich składowisk, a ww. zaniechania spowodowały dopuszczenie do ich funkcjonowania wbrew przepisom prawa, a dodatkowo, po 1 stycznia 2012 r., niewypełnienie przez Polskę przyjętych zobowiązań związanych z akcesją do Unii Europejskiej.

[49] Wyroki WSA w Warszawie: V SA/Wa 1475/13, V SA/Wa 2129/13, V SA/Wa 1276/14.

Stwierdzone zaniechania miały szczególne znaczenie w sytuacji braku praktycznej możliwości skorzystania przez marszałków województw z prawa do pokrycia kosztów związanych z zamknięciem składowisk (w tym sporządzenia niezbędnych do zamknięcia z urzędu ekspertyz) ze środków finansowych z ustanowionych dla składowisk, na podstawie przepisów o odpadach, zabezpieczeń roszczeń[50]. Kontrola ujawniła niespójność pomiędzy art. 125 ust. 1 i ust. 4, art. 131 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r., a art. 150 ust. 2 tej ustawy. Stosownie do dwóch pierwszych przepisów ustanowione zabezpieczenie służy wyłącznie do 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 naprawie*[51]. Zgodnie z ww. regulacjami właściwy organ ma prawo wydać decyzję o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie tych szkód, które nie zostały wcześniej usunięte przez zarządzającego składowiskiem. Z kolei art. 150 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. stanowi, że środki finansowe z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń mogą być przeznaczone m.in. na pokrycie kosztów związanych ze sporządzeniem ekspertyzy dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części. W przepisie tym jest mowa o przeznaczeniu środków finansowych bez wskazania, czy przeznaczenie ww. środków wymaga wydania decyzji. Brak jest także odwołania do przepisów art. 125 ust. 1[52] i 4[53] oraz art. 131 ust. 4[54] ustawy o odpadach z 2012 r. Ponadto w art. 125 ust. 4 tej ustawy nie uwzględniono obowiązku zawarcia w gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisie ubezpieczeniowej stwierdzenia, iż w razie wystąpienia sytuacji, gdy zarządzający składowiskiem, niespełniającym wymagań prawa, nie wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na jego zamknięcie, bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania m.in. z tytułu kosztów związanych ze sporządzeniem ekspertyzy na rzecz organu właściwego do zamknięcia „z urzędu" składowiska odpadów. Wobec powyższego brak jest wystarczających regulacji prawnych, które umożliwiałaby marszałkowi województwa skorzystanie z prawa do przeznaczenia środków z zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów zamknięcia składowiska, w tym sporządzenia ekspertyzy.

3.2.4.3. Niewłaściwa interpretacja postanowień Traktatu Akcesyjnego przez GIOŚ

Kontrola wykazała, iż do braku działań, w okresie przed 2012 r., związanych z zamykaniem składowisk niespełniających wymagań prawa, zarówno ze strony zarządzających takimi obiektami jak i organów odpowiedzialnych za ich zamknięcie, przyczyniła się niezgodna z przepisami prawa i rozpowszechniona przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska interpretacja postanowień Traktatu Akcesyjnego. W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska nieprawidłowo zinterpretowano możliwość zastosowania odstępstw od dyrektywy 1999/31/WE, wskazanych w Traktacie Akcesyjnym

50 Art. 54d ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 150 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.

51 Dz.U. z 2014 r., poz. 1789.

52 Regulacja art. 125 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. nakłada na zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, w związku z prowadzeniem składowiska odpadów.

53 Zgodnie z art. 125 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r. gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku, bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania w przypadku, o którym mowa w art. 131 ust. 4 ww. ustawy, na rzecz organu, o którym mowa w art. 129 ust. 1 tej ustawy.

54 Z brzmienia art. 131 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r. wynika, że przeznaczenie środków z zabezpieczenia roszczeń może nastąpić tylko na podstawie decyzji, a podstawą do jej wydania jest zawsze wystąpienie szkody.

uznając błędnie, iż dotyczą one poszczególnych instalacji, co przekazano wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska. W piśmie Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa GIOŚ, z dnia 10 grudnia 2009 r., skierowanym do wszystkich WIOŚ wskazano m.in.: *„(…) Dodatkowo zauważyć należy, że w Traktacie dotyczącym przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej znajduje się zapis o możliwych odstępstwach od dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów w odniesieniu do istniejących gminnych składowisk odpadów, pod warunkiem spełnienia przez Polskę celów pośrednich określonych w Traktacie. Zgodnie z raportem przekazanym przez Polskę Komisji Europejskiej za rok 2008 cel pośredni na ten rok został osiągnięty. Dlatego też możliwe jest zastosowanie odstępstwa od ww. dyrektywy do dnia 1 stycznia 2012 roku. Po tym terminie składowisko nie spełniające wymagań nie może być eksploatowane”*. GIOŚ w lutym 2010 r., po interwencji Ministra Środowiska, wycofał się z powyższej interpretacji powiadamiając o tym WIOŚ. W skierowanym w tej sprawie piśmie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska Główny Inspektor wyjaśnił, że sprawa ta była wynikiem nieporozumienia wynikającego z błędnej interpretacji przepisów i rozciągnięcia rozwiązania w sprawie indywidualnej jako zasadę ogólną dotyczącą terminu dostosowania składowisk odpadów do wymagań prawa.

Na ww. błędną interpretację przepisów powoływały się także organy ochrony środowiska odpowiedzialne za zamykanie składowisk niespełniających wymagań prawa, a Główny Inspektor Ochrony Środowiska stosował ją w wydawanych orzeczeniach administracyjnych.

- *Sekretarz Województwa Mazowieckiego wyjaśnił, że zgodnie z informacjami przekazywanymi przez WIOŚ zarządzającym składowiskami oraz w związku z komunikatem Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 3 września 2010 roku, w Traktacie Akcesyjnym znajduje się zapis o możliwych odstępstwach od dyrektywy Rady 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów w zakresie m.in. kontroli gazu składowiskowego pierwotnie do dnia 1 stycznia 2012 roku w odniesieniu do istniejących gminnych składowisk odpadów, pod warunkiem spełnienia przez Polskę celów pośrednich określonych w Traktacie. W związku z powyższym, w kwestii ujmowania gazu możliwe było stwierdzenie, że składowiska spełniały wymagania. W związku z powyższym, działania związane z zamknięciem składowisk z urzędu, byłyby bezzasadne.*
- *Główny Inspektor, w grudniu 2009 r. dopuścił do oddania do użytkowania dwóch kwater na gminnym składowisku odpadów w Gminie Trzcińsko-Zdrój, pomimo iż nie spełniały one wymagań przepisów o odpadach – z uwagi na brak izolacji oraz instalacji odprowadzania gazu składowiskowego. Główny Inspektor decyzją z dnia 3 grudnia 2009 r. uchylił decyzję Zachodniopomorskiego WIOŚ z dnia 9 września 2009 r. wstrzymującą oddanie do użytkowania kwatery II i III na gminnym składowisku odpadów w Gminie Trzcińsko-Zdrój, uznając, iż „(…) w Traktacie dotyczącym przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej znajduje się zapis o możliwych odstępstwach od dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów w odniesieniu do istniejących gminnych składowisk odpadów, pod warunkiem spełnienia przez Polskę celów pośrednich określonych w Traktacie. Zgodnie z raportem przekazanym przez Polskę Komisji Europejskiej za rok 2008 cel pośredni na ten rok został osiągnięty. Dlatego też możliwe jest zastosowanie odstępstwa od ww. dyrektywy do dnia 1 stycznia 2012 roku. Po tym terminie składowisko nie spełniające wymagań nie może być eksploatowane”. Główny Inspektor uchylił ww. decyzję WIOŚ, mimo że takie postępowanie było niezgodne z krajowymi przepisami o odpadach, a przedmiotowe składowisko (kwatera II i III) nie było, w dacie przystąpienia Polski do UE, obiektem istniejącym. Dodatkowo Główny Inspektor podjął ww. decyzję pomimo faktu, iż w notatce służbowej z dnia 23 listopada 2009 r. dla Sekretarza Stanu w MŚ, jednoznacznie stwierdził, że „(…) Po analizie sprawy przewiduję utrzymanie w mocy decyzji Zachodniopomorskiego WIOŚ o wstrzymaniu oddania do eksploatacji składowiska odpadów niespełniającego wymagań określonych w dyrektywie 1999/31/WE oraz w rozporządzeniu MŚ z dnia 24 marca 2003 r. zawierającego wymagania dla składowisk odpadów, wybudowanego zgodnie z pozwoleniem na budowę z 2000 r. Należy liczyć się ze skargą do WSA i żądaniem strony o odszkodowanie w przypadku wyroku uchylającego decyzję GIOŚ. Rozwiązanie to czyni zadość spełnieniu wymagań dyrektywy 1999/31 WE w sprawie składowania odpadów.”. Jednocześnie Główny Inspektor, wycofując się w lutym 2010 r. z przyjętego stanowiska o możliwości zastosowania do poszczególnych instalacji odstępstw od stosowania dyrektywy 1999/31/WE, nie podjął działań w celu stwierdzenia nieważności własnej decyzji z dnia 3 grudnia 2009 r. Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że „pomimo stanowiska zawartego w notatce służbowej z dnia 23 listopada 2009 r. (…), po ponownej analizie akt, zdecydował o uchyleniu decyzji*

Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 9 września 2009 r. (…), ponieważ uznał, że posiadanie przez Gminę Trzcińsko-Zdrój decyzji (…) zatwierdzającej instrukcję eksploatacji II i III kwatery składowiska oraz ścisły nadzór (…) nad składowiskiem, w świetle postanowień Traktatu Akcesyjnego, umożliwia funkcjonowanie tego składowiska i jego dostosowanie do wymogów do dnia 31 lipca 2012 r. Stwierdził ponadto, iż uchylenie w/w decyzji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska uchroniło Skarb Państwa od zapłaty ewentualnego odszkodowania, którego Gmina Trzcińsko-Zdrój mogłaby dochodzić w przypadku wstrzymania użytkowania nowo wybudowanej kwatery, na budowę której posiadała ważne decyzje pozwolenie na budowę oraz zatwierdzającą instrukcję eksploatacji ww. kwater składowiska. Z uwagi na opisaną sytuację Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie uznał, że stanowisko Ministerstwa Środowiska stanowi wystarczającą przesłankę, powodującą konieczność stwierdzenia nieważności omawianej decyzji". Konsekwencją zastosowania nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa w ww. rozstrzygnięciu GIOŚ było prawie trzyletnie funkcjonowanie składowiska niespełniającego, już w dniu jego oddania do użytkowania, wymagań określonych w obowiązujących przepisach.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 33 uwPOŚ ostateczny termin na dostosowanie składowiska do wymagań technicznych upłynął 31 grudnia 2009 r., a po tym terminie składowiska odpadów niespełniające wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa nie mogły być eksploatowane. Należy przy tym zaznaczyć, iż stan ten nie powodował kolizji pomiędzy prawem krajowym a postanowieniami Traktatu Akcesyjnego.

3.2.4.4. Zakaz zarządzania składowiskami przez jednostki sektora finansów publicznych

Zamknięciu wszystkich składowisk, niespełniających wymagań prawa, nie sprzyjała także zmiana przepisów o odpadach w związku z wejściem w życie w styczniu 2013 r. ustawy o odpadach z 2012 r.

W myśl regulacji zwartej w art. 136 ww. ustawy, zarządzającym składowiskiem odpadów nie mogła być jednostka sektora finansów publicznych, a gmina mogła utworzyć podmiot niebędący taką jednostką w celu prowadzenia gminnego składowiska odpadów lub powierzyć wykonywanie praw i obowiązków zarządzającemu gminnym składowiskiem odpadów podmiotowi niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*[55]. Ponadto w art. 243 ww. ustawy o odpadach zawarto dyspozycję, że w przypadku gdy w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy składowiskiem odpadów zarządza gminna jednostka sektora finansów publicznych, gmina była zobowiązana dostosować się do wymagań, o których mowa w art. 136, w terminie roku od dnia wejścia w życie tej ustawy. Termin przedmiotowego dostosowania upłynął z dniem 23 stycznia 2014 r.

Kontrola wykazała, iż 14[56] spośród 15 kontrolowanych zarządzających składowiskami zaliczało się, w dacie wejścia w życie ww. przepisów, do sektora finansów publicznych (gminy i gminne zakłady budżetowe), przy czym tylko jeden zarządzający (Gmina Żelazków) powierzyła w ustawowym terminie zarządzanie gminnym składowiskiem jednostce spoza sektora finansów publicznych.

W przypadku pozostałych kontrolowanych składowisk właściwe gminy nie podjęły takich działań do dnia zakończenia kontroli. Jako przyczynę tego zaniechania wskazywano m.in. na: brak uzasadnienia generowania dodatkowych kosztów związanych z zarządzaniem zamkniętym składowiskiem odpadów przez odrębny podmiot, brak środków finansowych niezbędnych do sfinansowania takiego postępowania, brak przejawiania woli w tym zakresie przez radę miejską, nieskuteczne próby sprzedaży składowiska, niewłaściwe zinterpretowanie zapisów umowy o dofinansowanie rekultywacji składowiska.

---

55 Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

56 Z wyjątkiem Zakładu Usług komunalnych Sp. z o.o. w Mieszkowicach, zarządzającego gminnym składowiskiem w Kurzycku gm. Mieszkowice.

Kontrolowane gminy wskazywały także, iż wpływ na niepodejmowanie przez nie działań w celu dostosowania zarządzania składowiskiem do wymagań określonych w ustawie o odpadach z 2012 r. miała upowszechniona przez Ministerstwo Środowiska, w marcu 2014 r., interpretacja dotycząca przepisu art. 136 ww. ustawy. Wskazano w niej, że obowiązek dostosowania zarządzającego składowiskiem odpadów, zgodnie z art. 243 przedmiotowej ustawy, w terminie roku od wejścia w życie tej ustawy do wymagań, o których mowa w art. 136, nie dotyczy zamkniętych gminnych składowisk odpadów na podstawie ostatecznych decyzji o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, wydanych w myśl ustawy o odpadach z 2001 r., a w ww. przypadku gminna jednostka sektora finansów publicznych nadal może zarządzać zamkniętym składowiskiem odpadów i wykonywać udzielone jej ostateczne decyzje administracyjne. Przedmiotowe stanowisko zostało upowszechnione na stronie MŚ, pomimo że nie wynikało z przepisów ustawy o odpadach z 2012 r. Żaden z przepisów przejściowych, dostosowujących i końcowych zawartych w rozdziale 2 ww. ustawy, nie wyłączył stosowania obowiązku wskazanego w art. 136 tej ustawy do gmin lub gminnych jednostek sektora finansów publicznych, które zarządzały, w rozumieniu art. 124 ust. 3 ww. ustawy, zamkniętymi gminnymi składowiskami odpadów na podstawie ostatecznych decyzji o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, wydanych na podstawie ustawy o odpadach z 2001 r.

NIK, dostrzegając problemy związane z praktycznym zastosowaniem regulacji zawartej w art. 136 ustawy o odpadach z 2012 r., zwraca uwagę, iż przyjęta przez Ministerstwo Środowiska interpretacja w sprawie ograniczonego obowiązku stosowania tego przepisu nie wynikała z obowiązujących przepisów prawa. Należy jednocześnie podkreślić, iż dyspozycja zawarta w tym przepisie miała wpływ na proces zamykania składowisk zarządzanych przez jednostki sektora finansów publicznych. W przypadku złożenia przez te jednostki wniosków o wyrażenie zgody na zamknięcie takich obiektów marszałkowie województw wydawali decyzje umarzające postępowanie bądź odmawiali wszczęcia postępowań z uwagi na wystąpienie z wnioskiem jednostki niemającej uprawnień ustawowych do takiego postępowania. Sytuacja ta w praktyce zahamowała proces zamykania składowisk zarządzanych przez gminy i gminne zakłady budżetowe. NIK podziela sygnalizowane w trakcie kontroli argumenty o niecelowości tworzenia podmiotów np. spółek do zarządzania składowiskami przewidzianymi do zamknięcia. Obiekty te nie generowały już żadnych dochodów, natomiast wymagały znacznych nakładów finansowych związanych z przeprowadzeniem procesu zamknięcia, rekultywacji, a także z trzydziestoletnim okresem prowadzenia badań monitoringowych tych instalacji.

Powyższe problemy zostały dostrzeżone na etapie prac nad zmianami w ustawie o odpadach z 2012 r., czego efektem była nowelizacja tej ustawy, dokonana przez ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*[57], która weszła w życie z dniem 6 lutego 2015 r. Nowela dodała do ustawy o odpadach z 2012 r. art. 243a, wprowadzający wyjątki od reguły zawartej w art. 136 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach dopuszczające, aby gminnym składowiskiem odpadów zarządzała jednostka sektora finansów publicznych, jeżeli dla tego składowiska odpadów:

1) wydano decyzję o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 252, lub decyzję o zamknięciu składowiska odpadów na podstawie art. 54c ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 252, lub
2) w terminie do dnia 31 grudnia 2015 r. wydano decyzję o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 146 lub art. 148 ust. 3.

[57] Dz.U. z 2015 r., poz. 122.

3.2.4.5. Zapewnienie przez zarządzających środków finansowych niezbędnych do zamknięcia składowisk niespełniających wymagań prawa

Znaczący wpływ na niewłaściwy przebieg procesu zamykania niespełniających wymagań składowisk miało niezapewnienie przez zarządzających tymi obiektami, wbrew regulacji zawartej w art. 61 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 137 ustawy o odpadach z 2012 r., środków finansowych niezbędnych dla prawidłowego zamknięcia i rekultywacji takich instalacji.

Zarządzający 10[58] z 15 objętych kontrolą składowiskami, nie uwzględniali w cenie za przyjmowanie odpadów na składowisko kosztów zamykania, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów, a dwóch[59] w ogóle nie ustalało cen i nie pobierało opłat za przyjmowanie odpadów. Jako przyczynę takiego postępowania wskazywano przede wszystkim brak akceptacji przez mieszkańców i radnych gminy działań wpływających na wzrost ww. opłat oraz przekonanie, iż koszty te wpłynęłyby na znaczny wzrost opłat, co w opinii społecznej odniosłoby negatywny skutek, nie byłoby przez nią akceptowane i mogłoby to spowodować powstawanie tzw. dzikich wysypisk odpadów.

W wyniku ww. zaniechań zarządzający tymi składowiskami w większości nie dysponowali własnymi środkami finansowymi na ich zamknięcie i rekultywację, co jak wskazywali było jedną z istotnych przyczyn zaniechania lub opóźnionego działania w celu zamknięcia i rekultywacji tych składowisk. Dodatkowo zarządzający pięcioma badanymi składowiskami[60], pomimo nieposiadania własnych środków, nie podejmowali żadnych działań w celu pozyskania na ten cel środków zewnętrznych. Bezczynność wyjaśniali m.in.: brakiem decyzji o zamknięciu składowiska, ustaleniami z właścicielem składowiska (gminą), że to on zajmie się pozyskiwaniem środków na ww. zadania, zamiarem podjęcia takich działań dopiero w 2015 r.

W przypadku siedmiu[61] kontrolowanych składowisk, zarządzający podjęli w badanym okresie działania w celu pozyskania środków zewnętrznych na ich zamknięcie i rekultywację, które w sześciu[62] przypadkach były skuteczne. I tak np.:

- *Burmistrz Miasta Hajnówka wystąpił w lutym 2010 r. do Marszałka Województwa Podlaskiego z wnioskiem od dofinansowanie projektu „Rekultywacja miejskiego składowiska odpadów w Hajnówce" ze środków EFRR w ramach RPO Województwa Podlaskiego i w czerwcu 2010 r. została podpisana w tym zakresie umowa.*
- *Zamknięcie i rekultywację składowiska odpadów Gminy Jaświły prowadził od 2010 r. Związek Komunalny „Biebrza", którego członkiem była Gmina, w ramach projektu „Rekultywacja składowisk odpadów gmin członkowskich Związku Komunalnego Biebrza" współfinansowanego ze środków RPO Województwa Podlaskiego.*
- *Gmina Choceń, w maju 2013 r., zawarła z Województwem Kujawsko-Pomorskim porozumienia w celu realizacji projektu pn. „Rekultywacja składowisk odpadów w województwie kujawsko-pomorskim na cele przyrodnicze"[63], dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Spójności oraz dotacji Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu. W dniu 24 marca 2014 r. pomiędzy Gminą a Województwem zawarto umowę partnerską w celu realizacji Projektu w latach 2012–2015, w której określono m.in. całkowitą wartość zadania związanego z rekultywacją składowiska w wysokości 1 767 tys. zł oraz udział Gminy w jego finansowaniu, wynoszący 5% wartości zadania, tj. 88,3 tys. zł.*
- *Gmina w Grzmiącej oraz Urząd Miasta w Karlinie prowadziły od 2014 r. rekultywację swoich składowisk odpadów w ramach realizacji projektu PO IiŚ „Rekultywacja składowisk odpadów komunalnych na terenie Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty i gmin sąsiednich" dofinansowanego oprócz środków UE oraz środków WFOŚiGW w Szczecinie (dotacja), po zawarciu w 2013 r. porozumienia w tej sprawie z ww. związkiem.*

---

58 Składowiska w: m. Wierzchy gm. Osie, Niemojewie gm. Choceń, Łysininie gm. Gąsawa, Grzmiącej, Krzywopłotach, gm. Karlino, Goli gm. Jaraczewo, m. Mirosław Ujski gm. Ujście, Żelazkowie, Myszyńcu i Troszynie.

59 Składowiska w Wąsoszu i Jaświłach.

60 Składowiska w: m. Wierzchy gm. Osie, Goli gm. Jaraczewo, Troszynie, Myszyńcu i Wąsoszu.

61 Składowiska w: Hajnówce, Jaświłach, Skaryszewie, Niemojewie gm. Choceń, Krzywopłotach gm. Karlino, Grzmiącej i Gąsawie.

62 Z wyjątkiem składowiska w Gasawie.

63 Oprócz Gminy Choceń, porozumienie z dnia 15 maja 2013 r. zawarły z Województwem 22 inne gminy województwa kujawsko-pomorskiego, jako partnerzy Projektu.

Jako dobrą praktykę należy wskazać działania kontrolowanych organów oraz ponadgminnych jednostek organizacyjnych, podejmowane w celu pozyskania środków na realizację projektów obejmujących rekultywację kilku lub kilkunastu składowisk na danym obszarze.

- *Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego podjął działania w celu przeprowadzenia rekultywacji składowisk odpadów w ramach realizacji projektu pn. „Rekultywacja składowisk odpadów w województwie kujawsko-pomorskim na cele przyrodnicze" finansowanego z PO IiŚ, Priorytet II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, działanie 2.1 „Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych".*
- *Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty realizował projekt p.n. „Rekultywacja składowisk odpadów komunalnych na terenie Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty i gmin sąsiednich". Celem projektu była rekultywacja 17 składowisk odpadów, dla których wydano stosowne decyzje w sprawie ich zamknięcia. Koordynatorem projektu był Związek, który został zobowiązany m.in. do wystąpienia w roli Beneficjenta w staraniu o środki finansowe z funduszy Unii Europejskiej oraz podpisania umowy o dofinasowanie projektu.*
- *W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013, Związek Komunalny „Biebrza" pozyskał środki i realizował zadanie pod nazwą „Wykonanie projektów i przeprowadzenie rekultywacji składowisk odpadów na terenie gmin członkowskich Związku Komunalnego „Biebrza". Związek Komunalny „Biebrza" został założony w dniu 22 listopada 2001 r. przez gminy: Dąbrowa Białostocka, Goniądz, Jaświły, Lipsk, Mońki, Nowy Dwór, Suchowola, Sztabin, Trzcianne. Celem utworzenia związku było m.in. podjęcie i kontynuowanie działań w zakresie ochrony środowiska na terenie gmin wchodzących w jego skład.*

Koszty zamknięcia i rekultywacji składowiska zostały określone dla 9[64] z 15 kontrolowanych składowisk, w ramach opracowanych projektów technicznych w tym zakresie lub kosztorysów sporządzanych na potrzeby kompletowania dokumentacji do wniosków o udzielenie dofinansowania ze źródeł zewnętrznych oraz udzielania zamówień publicznych. Ww. koszty wynosiły od 290,8 tys. zł w Gminie Jaświły do 1.977,5 tys. zł w gminie Karlino, co daje w przeliczeniu na jeden ha powierzchni kwatery składowania odpadów od 528,1 tys. zł do 2.102,4 tys. zł. Dość duży przedział wielkości podanego wskaźnika wynika ze zróżnicowanych kosztów likwidacji infrastruktury składowisk.

W badanym okresie jedynie dla sześciu kontrolowanych składowisk ustanowione zostało zabezpieczenie roszczeń. Określona w przepisach prawa instytucja zabezpieczenia roszczeń z tytułu negatywnych skutków mogących powstać w środowisku w związku z gospodarowaniem odpadami miała służyć wzmocnieniu ochrony środowiska, a także ułatwić organom administracji egzekwowanie niektórych obowiązków od podmiotów korzystających ze środowiska. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. *o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw* zarządzający składowiskiem odpadów, który w pozwoleniu na budowę nie miał określonej formy zabezpieczenia roszczeń, obowiązany był do wystąpienia w terminie trzech miesięcy od wejścia w życie tej ustawy, z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę w tym zakresie. Obowiązek ten wykonały tylko trzy kontrolowane jednostki zarządzające składowiskami w: m. Wierzchy gm. Osie, m. Mirosław Ujski gm. Ujście i w Kurzycku gm. Mieszkowice, dla których w pozwoleniach na budowę właściwi starostowie ustanowili zabezpieczenie roszczeń w wysokości odpowiednio 2 tys. zł, 50 tys. zł oraz 225 tys. zł.

Pozostali zarządzający nie wykonali obowiązku zawartego w ww. przepisie, wyjaśniając to przede wszystkim brakiem wiedzy o takim obowiązku. Z kolei starostowie, odpowiedzialni za ustanowienie tego zabezpieczenia, nie egzekwowali tego obowiązku przyjmując, iż spoczywał on na zarządzających składowiskami. Spośród pięciu kontrolowanych starostów trzech[65] nie ustanowiło zabezpieczenia roszczeń dla żadnego z dziewięciu składowisk pozostających w ich właściwości i objętych niniejszą

[64] Składowiska w: Krzywopłotach gm. Karlino, Żelazkowie, Niemojewie gm. Choceń, Łysininie gm. Gąsawa, Kurzycku gm. Mieszkowice, Grzmiącej, Skaryszewie, Hajnówce, Jaświłach.

[65] Starostowie: Radomski, Kaliski i Żniński.

kontrolą. W latach 2013–2014 na wniosek kolejnych trzech zarządzających marszałkowie województw ustanowili zabezpieczenie roszczeń – w wysokości 50 tys. zł (dla składowisk w m. Krzywopłoty gm. Karlino oraz w Niemojewie gm. Choceń) i 200 tys. zł dla składowiska w Goli gm. Jaraczewo.

Zdaniem NIK, negatywnie należy ocenić opisane wyżej zaniechania zarządzających składowiskami, tj. niewystępowanie o ustanowienie zabezpieczenia roszczeń z tytułu niepożądanych skutków mogących powstać w środowisku w związku z eksploatacją kontrolowanych składowisk. Wagę tego zaniedbania potęguje fakt, iż dotyczyło ono obiektów niespełniających wymagań prawnych, których funkcjonowanie z założenia związane było z możliwością powstania roszczeń, u podstaw których mogło leżeć negatywne oddziaływanie instalacji na środowisko. Tym bardziej, w tym kontekście, nieuzasadniona była, zdaniem NIK, bierność w egzekwowaniu ww. obowiązku ze strony kontrolowanych starostów.

3.2.4.6. Eksploatacja po 31 grudnia 2009 r. niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa

Kontrola w urzędach marszałkowskich ujawniła, iż po 31 grudnia 2009 r. na składowiskach, które nie zostały dostosowane do wymogów przepisów o odpadach i działały na terenie pięciu kontrolowanych województw zdeponowano łącznie 1.095.512,62 ton odpadów, z czego 278.656,9 ton odpadów złożono po 1 stycznia 2012 r., tj. po upływie granicznego terminu stosowania do takich składowisk odstępstw, od wymagań dyrektywy 1999/31/WE, w zakresie wskazanym w Traktacie Akcesyjnym. Spośród 14[66] kontrolowanych składowisk, z których żadne nie spełniało z końcem 2009 r. wszystkich wymagań określonych w przepisach prawa, aż 10[67] nie zaprzestało z tą datą przyjmowania odpadów. Ponadto osiem[68] z tych składowisk nie zaprzestało działalności i nie zostało dostosowane do przepisów o odpadach. Po dniu 31 grudnia 2009 r. na tych ośmiu instalacjach zdeponowano łącznie 17.217,2 ton odpadów, z czego 2.938,6 ton odpadów złożono po 1 stycznia 2012 r., tj. po upływie granicznego terminu stosowania do takich składowisk ww. odstępstw. Kontrola wykazała, iż z wyjątkiem składowiska w Myszyńcu i Troszynie zarządzający ww. składowiskami dysponowali po dniu 31 grudnia 2009 r. obowiązującymi w tym czasie decyzjami administracyjnymi regulującymi sposób gospodarowania odpadami, tj. pozwoleniami zintegrowanymi lub zezwoleniami na unieszkodliwianie odpadów oraz decyzjami zatwierdzającymi instrukcję eksploatacji tych składowisk.

Zdaniem NIK, powszechne akceptowanie przez właściwe organy ochrony środowiska prowadzenia, po 31 grudnia 2009 r., działalności polegającej na unieszkodliwianiu odpadów na składowiskach, które nie spełniały wymagań przepisów o odpadach i udzielanie przez te organy zezwoleń na takie działanie, było postępowaniem niezgodnym z prawem.

Wystąpiły również dwa przypadki, iż kontrolowani marszałkowie w latach 2010–2014 udzielali pozwoleń zintegrowanych dla składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych.

- *Marszałek Województwa Mazowieckiego udzielił w dniu 26 sierpnia 2011 r. pozwolenia zintegrowanego dla składowiska w miejscowości Jedlanka Stara, pomimo wyposażenia składowiska w niekompletną instalację do odgazowania i braku wymaganego przepisami prawa postępowania z gazem składowiskowym.*
- *Marszałek Województwa Wielkopolskiego w latach 2010–2014 udzielił pozwolenia zintegrowanego dla czterech składowisk odpadów w miejscowościach: Genowefa gm. Kleczew, Powodowo gm. Wolsztyn, Rabowice gm. Swarzędz i Smogorzewo gm. Piaski, które nie spełniały wymagań prawnych z uwagi na brak wymaganego przepisami prawa postępowania z gazem składowiskowym.*

66 Nie dotyczy składowiska w Hajnówce.

67 Składowiska w: Skaryszewie, Myszyńcu, Troszynie, Wąsoszu, m. Mirosław Ujski gm. Ujście, Kurzycku gm. Mieszkowice, Grzmiącej, m. Wierzchy gm. Osie, Niemojewie gm. Choceń, Goli gm. Jaraczewo.

68 Nie dotyczy składowisk w Troszynie i Goli gm. Jaraczewo.

Zdaniem NIK, takie postępowanie było niezgodne z art. 186 pkt 1 POŚ, zgodnie z którym organ odmawia wydania pozwolenia zintegrowanego, gdy nie są spełnione wymagania art. 204 ust. 1 POŚ, dotyczące najlepszej dostępnej techniki. Mając na uwadze definicję najlepszej dostępnej techniki zamieszczoną w art. 3 pkt 10 POŚ, nie można zaakceptować sytuacji udzielenia przez organ pozwolenia zintegrowanego dla składowiska, które nie spełnia wymagań technicznych, określonych dla takich instalacji przepisami prawa.

3.2.5. Rekultywacja składowisk

Spośród 12 kontrolowanych składowisk, dla których właściwe organy wydały decyzje w sprawie ich zamknięcia, zarządzający czterema[69] składowiskami prawidłowo i w terminie zrealizowali wszystkie prace oraz spełnili wymogi techniczne dotyczące sposobu zamknięcia tych składowisk, określone w ww. decyzjach administracyjnych. Ponadto prawidłowo wykonali wszystkie obowiązki związane z rekultywacją tych obiektów. W przypadku trzech[70] składowisk proces ich zamykania i rekultywacji przebiegał bez opóźnień i pozostawał w toku. Z kolei w przypadku pięciu[71] składowisk kontrola wykazała nieprawidłowości polegające przede wszystkim na nieterminowym i niepełnym wykonaniu prac związanych z technicznym zamknięciem i rekultywacją składowisk. I tak np.:

- *Urząd Gminy w Żelazkowie, będąc od 13 grudnia 2010 r. do 22 stycznia 2014 r. zarządzającym składowiskiem, nie doprowadził do pełnego wykonania w tym okresie zadań związanych z rekultywacją techniczną i rekultywacją biologiczną, ujętych w decyzji Starosty Powiatu Kaliskiego z dnia 13 grudnia 2010 r., zmienionej decyzją Starosty Kaliskiego z dnia 27 stycznia 2013 r. Nie zrealizowano następujących prac: ukształtowania czaszy składowiska i wykonania prawidłowego pochylenia skarp, wykonania warstwy rekultywacyjnej, wykonania rowu opaskowego, wykonania odgazowania wysypiska (dwie studnie odgazowujące), usypania warstwy podglebia, przykrycia warstwą podglebia, przykrycia warstwą gleby urodzajnej, zadarnienia, nasadzenia roślinności. Wykonanie, wymienionych prac powinno zostać zakończone do dnia 31 grudnia 2013 r. Działania Urzędu polegały głównie na kierowaniu kolejnych wniosków do Starosty Kaliskiego w sprawie zmiany terminów wykonania poszczególnych zadań, wynikających z decyzji tego organu. Również Zakład Komunalny Gminy Żelazków Sp. z o.o., będący od 22 stycznia 2014 r. zarządzającym składowiskiem, nie podjął skutecznych działań w celu zapewnienia wykonania prac rekultywacyjnych zgodnie z ww. decyzją Starosty Kaliskiego. Z przeprowadzonych, w toku kontroli, oględzin wynikało, że prace te znajdują się w początkowej fazie. Dotychczas wykonawca wykonał czynności polegające na częściowym podgarnięciu odpadów za pomocą koparki, przygotował teren do wykonania warstwy glebotwórczej oraz rozpoczął prace dotyczące formowania czaszy składowiska.*
- *Zakład Usług Komunalnych w Mieszkowicach Sp. z o.o. nie zapewnił terminowego wykonania projektu technicznego rekultywacji składowiska odpadów Kurzycko, który w myśl decyzji o zamknięciu składowiska winien zostać opracowany do 31 lipca 2013 r. Rozpoczęte w styczniu 2013 r. prace nad sporządzeniem przedmiotowej dokumentacji zostały zawieszone w lutym 2013 r. Głównym powodem wstrzymania opracowania projektu wykonawczego był błąd Zakładu w sporządzonym wniosku o zamknięcie składowiska, polegający na zbędnym ujęciu warstwy gliny jako izolacji czaszy kwatery. Wykonanie takiej warstwy spowodowałoby niepotrzebny wzrost kosztów rekultywacji o ok. 600–700 tys. zł, gdy cała rekultywacja powinna się zamknąć kwotą ok. 1 mln zł. Prace projektowe wznowiono dopiero we wrześniu 2014 r., pomimo że Samorządowe Kolegium Odwoławcze, decyzją z dnia 18 września 2013 r., odmówiło unieważnienia zaskarżonej przez Zakład decyzji Starosty Gryfińskiego, wyrażającej zgodę na zamknięcie składowiska. Przewidywany termin wykonania projektu rekultywacji ww. składowiska to I połowa 2015 r.*
- *Gmina Grzmiąca nie zrealizowała terminowo wszystkich prac i wymogów technicznych, dotyczących sposobu zamknięcia składowiska, określonych w decyzji Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 12 sierpnia 2013 r. Analiza dziennika budowy oraz oględziny terenu Składowiska wykazały, m.in., że:*
  - *nie zamontowano systemu czynnego odgazowania odpadów, pomimo że harmonogram przewidziany w ww. decyzji przewidywał wykonanie odgazowania korpusu odpadów do 30 czerwca 2014 r.;*
  - *nie wykonano obsiewu trawą, pomimo że ww. harmonogram przewidywał wykonanie odgazowania korpusu odpadów do 30 września 2014 r.*

69 Składowiska w: Skaryszewie, Hajnówce, Jaświłach oraz Łysininie gm. Gąsawa.

70 Składowiska w: m. Wierzchy gm. Osie, Krzywopłotach gm. Karlino, Goli gm. Jaraczewo.

71 Składowiska w: Żelazkowie, Kurzycku gm. Mieszkowice, Grzmiącej, Niemojewie gm. Choceń, m. Mirosław Ujski gm. Ujście.

Zdjęcie nr 5
Składowisko odpadów w Żelazkowie

Źródło: Materiały kontrolne.

Jako przyczyny ww. nieprawidłowości wskazywano m.in. na: niekorzystne warunki atmosferyczne, uniemożliwiające wykonywanie prac ziemnych; brak materiałów i sprzętu; podejmowanie prób zmiany decyzji o zamknięciu składowiska oraz zaistniałą w tym czasie zmianę kompetencji organów samorządowych, wydających decyzje o zamknięciu składowisk; toczące się jednocześnie postępowanie o udzielenie dofinansowania oraz procedura przetargowa; zdemontowanie głowic systemu odgazowania na okres zimowy w celu zapobieżenia dewastacji lub ich kradzieży; oczekiwanie na skoordynowanie w ramach realizowanego projektu działań, dotyczących opracowania przez pozostałe gminy (partnerów) dokumentacji projektowej oraz weryfikację tej dokumentacji przez urząd marszałkowski.

W jednym przypadku – składowiska w Jaświłach, zarządzający tym składowiskiem Wójt Gminy nie poinformował Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Starosty Monieckiego o zakończeniu eksploatacji składowiska i wykonaniu prac rekultywacyjnych, co było niezgodne z obowiązującym do 22 stycznia 2013 r. art. 59 ust. 1 pkt. 6 ustawy o odpadach z 2001 r.[72]. Wójt Gminy wyjaśnił to zaniechanie przeoczeniem.

3.2.6. Monitoring zamkniętych i niezamkniętych składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa

Właściwe monitorowanie stanu składowisk umożliwia wczesne wykrycie potencjalnych zagrożeń i podjęcie działań w celi zminimalizowania ich skutków i niedopuszczenie do degradacji środowiska. Zgodnie z wymogami prawnymi monitoring poszczególnych elementów środowiska prowadzony jest w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej składowiska odpadów.

72 Od 23 stycznia 2013 r. art. 147 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.

Zdjęcie nr 6
Składowisko odpadów w Mirosławiu Ujskim

Źródło: Materiały kontrolne.

3.2.6.1. Monitoring zamkniętych składowisk odpadów

Spośród kontrolowanych 12 zamkniętych składowisk jedynie w przypadku pięciu[73] ich zarządzający prawidłowo realizowali obowiązki dotyczące prowadzenia monitoringu tych instalacji. W pozostałych przypadkach kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na niepełnym lub nieterminowym wykonywaniu tych zadań. I tak np.:

- *Na składowisku w Hajnówce nie kontrolowano osiadania powierzchni składowiska odpadów w oparciu o ustalone repery, a badania parametrów wskaźnikowych w wodach podziemnych, w latach 2009–2011 nie obejmowały pomiaru poziomu tych wód.*
- *Na składowisku w Grzmiącej, w okresie od wydania decyzji o zamknięciu składowiska w listopadzie 2012 r. do końca 2014 r. nie wykonywano monitoringu w zakresie: badań parametrów wskaźnikowych w wodach powierzchniowych, sprawności systemu odprowadzania gazu składowiskowego oraz wielkości opadu atmosferycznego.*
- *W przypadku składowiska w Łysininie gm. Gąsawa zarządzający nie prowadził jego monitoringu w okresie od dnia zamknięcia składowiska w czerwcu 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.*
- *Na składowisku w m. Wierzchy gm. Osie nie prowadzono badań wielkości opadu atmosferycznego (zarówno w 2013 jak i 2014 r.). Z kolei badanie objętości wód odciekowych, które powinno być przeprowadzane raz w miesiącu, w 2013 r. wykonano tylko jeden raz w II półroczu, a w 2014 r. nie wykonano tego badania.*
- *W okresie od dnia uzyskania zgody na zamknięcie składowiska w Niemojewie gm. Choceń nie prowadzono badania wielkości opadu atmosferycznego na terenie składowiska. Badania parametrów wskaźnikowych dla gazu składowiskowego, wód odciekowych i wód podziemnych przeprowadzono w grudniu 2013 r., na przełomie lipca i sierpnia oraz października i listopada 2014 r., tj. z częstotliwością mniejszą, niż wymagana przepisami prawa.*

3.2.6.2. Monitoring niezamkniętych składowisk odpadów

Jeszcze większą skalę nieprawidłowości ujawniono w zakresie monitorowania przez zarządzających niezamkniętymi składowiskami. Niepełne lub nieterminowe wykonywanie tych zadań stwierdzono w przypadku 10[74] badanych składowisk. I tak np.:

[73] Składowiska w Skaryszewie, Żelazkowie, Krzywopłotach gm. Karlino, Kurzycku gm. Mieszkowice, m. Mirosław Ujski gm. Ujście.

[74] Składowiska w: Myszyńcu, Troszynie, Wąsoszu, Jaświłach, Hajnówce, Goli gm. Jaraczewo, Grzmiącej, Łysininie gm. Gąsawa, Wierzchach gm. Osie, Niemojewie gm. Choceń.

- *W przypadku niezamkniętego składowiska w Myszyńcu nie przeprowadzono w 2010 r. kontroli struktury i składu masy oraz kontroli osiadania powierzchni składowiska. Ponadto w II połowie 2013 r. nie prowadzono monitoringu tego składowiska w zakresie określonym w § 22 rozporządzenia MŚ w sprawie składowisk odpadów[75]. Natomiast w 2014 r. monitoringiem nie objęto struktury i składu masy składowiska odpadów pod kątem zgodności z pozwoleniem na budowę oraz instrukcją prowadzenia tego składowiska.*
- *W przypadku niezamkniętego składowiska w Troszynie nie dokonywano: badań składu wód podziemnych i odciekowych, badań wielkości opadu atmosferycznego na terenie składowiska lub poza nim, pomiaru poziomu wód podziemnych w otworach obserwacyjnych, kontroli struktury i składu masy odpadów pod kątem zgodności z pozwoleniem na budowę oraz instrukcją eksploatacji składowiska odpadów, kontroli osiadania powierzchni składowiska odpadów w oparciu o ustalone repery. Ponadto od 1 stycznia 2013 r. do września 2014 r. w ogóle nie prowadzono monitoringu tego składowiska odpadów, a po tym czasie monitoring składowiska ograniczono do badania substancji i parametrów wskaźnikowych w wodach podziemnych, natomiast nie wykonywano pomiarów, badań i kontroli, o którym mowa w § 22 pkt 2–4 i 6–7 rozporządzenia MŚ w sprawie składowisk odpadów.*
- *W przypadku składowiska w Hajnówce badania parametrów wskaźnikowych w wodach podziemnych, dokonywane w okresie od października 2007 r. do sierpnia 2008 r. nie obejmowały pomiaru poziomu tych wód oraz badań dotyczących parametrów OWO[76] i WWA[77], a w 2008 r. nie wykonywano badań Cr_6 i Hg. Ponadto w okresie od października 2007 r. do sierpnia 2008 r. nie badano przebiegu osiadania powierzchni składowiska.*
- *Na składowisku w Goli gm. Jaraczewo nie wykonano w I kwartale 2010 r. badań: składu wód odciekowych, poziomu wód podziemnych, składu wód podziemnych. W sierpniu 2010 r. nie wykonano badań składu gazu składowiskowego. Z kolei w III kwartale 2013 r. nie wykonano badań: składu wód odciekowych, poziomu wód podziemnych, składu wód podziemnych, składu gazu składowiskowego.*
- *W przypadku składowiska w Grzmiącej nie zrealizowano wszystkich obowiązków związanych z prowadzeniem monitoringu Składowiska w okresie od września 2011 r. do listopada 2012 r. W IV kwartale 2011 r. i I półroczu 2012 r. nie zostały wykonane żadne badania monitoringowe. W okresie od lipca 2012 r. do listopada 2012 r. nie wykonano badań wielkości opadu atmosferycznego z pomiarów prowadzonych na terenie Składowiska lub poza nim oraz badań substancji i parametrów wskaźnikowych w wodach powierzchniowych.*

Jako przyczyny wystąpienia nieprawidłowości w monitorowaniu zamkniętych i niezamkniętych składowisk wskazywano m.in.: niedopatrzenie, wysokie koszty prowadzonych badań, ograniczenia organizacyjne, brak wiedzy o obowiązujących przepisach prawa lub błędną interpretację tych przepisów, błędne zinterpretowanie zapisów decyzji o zamknięciu składowiska, uszkodzenie i przysypanie piezometrów, rozkradanie i niszczenie urządzeń pomiarowych, nieokreślenie obszaru zajmowanego terenu, na którym składowane były odpady.

Zdaniem NIK, efektem całkowitego zaniechania prowadzenia monitoringu niektórych składowisk lub prowadzenia go w niepełnym zakresie mogło być niewykrycie negatywnego oddziaływania tych instalacji na środowisko.

3.2.6.3. Informowanie wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska przez zarządzających składowiskami o wynikach monitoringu składowisk

Kontrola ujawniła nieprawidłowości związane z realizacją obowiązku przedkładania wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska[78] wyników monitoringu składowisk przez zarządzających jedną trzecią skontrolowanych składowisk.

- *W przypadku składowiska w Myszyńcu wyniki monitoringu za lata 2011–2012 zostały przekazane WIOŚ odpowiednio: 221 i 520 dni po terminie.*
- *W przypadku składowiska w Troszynie wyniki monitoringu za lata 2010–2011 przekazano WIOŚ z opóźnieniem odpowiednio 116 dni i 223 dni.*

75 Dz.U. z 2013 r., poz. 523.

76 Ogólny węgiel organiczny.

77 Wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne.

78 Zarządzający był zobowiązany przedłożyć wyniki monitoringu składowiska do końca pierwszego kwartału, po zakończeniu roku kalendarzowego – art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.

- *Wójt Gminy Wąsosz nie przekazywał do WIOŚ sprawozdań z monitoringu składowiska odpadów za lata 2010–2014.*
- *Burmistrz Miasta Hajnówki nie przekazywał WIOŚ sprawozdań z monitoringu składowiska odpadów za lata 2012–2013.*
- *Zarządzający składowiskiem w Niemojewie gm. Choceń przesłał do WIOŚ wyniki monitoringu składowiska za rok 2013 dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 22 grudnia 2014 r., tj. ponad osiem miesięcy po terminie.*

Powyższe postępowanie wyjaśniano przeoczeniem lub niewłaściwą interpretacją przepisów.

Ponadto, w przypadku dwóch składowisk zarządzający nie dopełnili obowiązku poinformowania właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stwierdzonych zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożeń dla środowiska.

- *Wójt Gminy Jaświły nie powiadomił WIOŚ o zmianach wielkości parametrów wskaźnikowych w gazie składowiskowym, tj. zwiększeniu stężenia CO_2[79] w studni odgazowującej nr 1, w czerwcu 2014 roku w stosunku do listopada 2013 roku.*
- *Burmistrz Miasta Hajnówka nie powiadomił WIOŚ o zmianach wielkości parametrów wskaźnikowych polegających na wzroście wielkości obserwowanych parametrów:*
  - *w gazie składowiskowym: w studniach odgazowujących nr 2 i 3 w lipcu 2014 r. w stosunku do stycznia 2014 r. nastąpił wzrost 50% CO_2, w studniach nr 1, 2 i 3 w tym samym okresie nastąpił 50% wzrost CH_4[80], zaś w studni nr 6 w styczniu 2014 roku w stosunku do czerwca 2013 r. nastąpił 50% wzrost CO_2 i CH_4,*
  - *w wodach podziemnych: w piezometrze nr 1, 2 i 3 w lipcu 2014 r. w stosunku do stycznia 2014 r. nastąpił 50% wzrost zawartości Zn*[81]*, zaś w styczniu 2014 r. w stosunku do września 2013 r. wzrost OWO.*

Powyższe wyjaśniono uznaniem, iż nie wystąpiły przesłanki do takiego działania.

Problemem w zakresie prawidłowego monitorowania zamkniętych składowisk odpadów były również odstępstwa w decyzjach organów ochrony środowiska wyrażających zgodę na zamknięcie tych składowisk. Kontrola w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku ujawniła, iż w większości spośród 82 decyzji organów ochrony środowiska wyrażających zgodę na zamknięcie składowisk odpadów (lub kwater) w województwie podlaskim, decyzje zwalniały z prowadzenia monitoringu w niektórych obszarach. I tak: w 23 przypadkach odstąpiono od obowiązku monitorowania gazu składowiskowego, w 19 przypadkach odstąpiono od obowiązku monitorowania wód odciekowych, w sześciu przypadkach odstąpiono od obowiązku monitorowania wód podziemnych, w sześciu przypadkach wystąpiły inne odstępstwa. Ponadto w przypadku ośmiu decyzji na zarządzających składowiskami nałożono pełny zakres prowadzenia monitoringu, określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitorowania składowisk odpadów, bez określenia w decyzji nakazu wykonania urządzeń umożliwiających takie pomiary.

3.2.7. Sprawowanie nadzoru przez organy administracji publicznej nad zamkniętymi i niezamkniętymi składowiskami odpadów

Zgodnie z art. 379 ust. 1 POŚ, do zadań starostów oraz marszałków województw należało sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Kontrola ta winna dotyczyć wszystkich przepisów o ochronie środowiska pozostających we właściwości ww. organów, a zatem także przepisów o odpadach, m.in. dotyczących monitorowania, zamykania i rekultywacji składowisk odpadów. Nieprawidłowości w realizacji tego obowiązku ujawniono w przypadku wszystkich kontrolowanych starostów i marszałków województw.

79 Dwutlenek węgla.
80 Metan.
81 Cynk.

3.2.7.1. Marszałkowie województw

W żadnym z kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie podejmowano działań w celu sprawowania nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk. W przypadku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego nadzór ten został wdrożony dopiero w trakcie kontroli NIK, w 2015 r., kiedy to zarządzono przeprowadzenie w trybie doraźnym kontroli na sześciu składowiskach, dotyczących realizacji harmonogramu ich rekultywacji.

W przypadku działań związanych z zapewnieniem kontroli funkcjonowania niezamkniętych, po 31 grudnia 2009 r., składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa, zaniechania w tym zakresie stwierdzono w czterech[82] z pięciu kontrolowanych jednostek. Nadzór nad ww. instalacjami sprawował jedynie Marszałek Województwa Wielkopolskiego, który w latach 2010–2014 przeprowadził łącznie 17 planowych kontroli składowisk niespełniających wymagań przepisów o odpadach.

W żadnym z kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie ujęto w planach oraz priorytetach kontroli na poszczególne lata badanego okresu zagadnień związanych z nadzorem nad prawidłowością monitorowania zamkniętych składowisk.

Jako przyczynę zaniechania obowiązku sprawowania przedmiotowych kontroli wskazywano przede wszystkim przekonanie o braku takiego obowiązku po stronie marszałków województw. W składanych w tym zakresie wyjaśnieniach marszałkowie przede wszystkim podejmowali polemikę prawną co do treści ich obowiązków wynikających z art. 379 POŚ. Wskazywano również na właściwość innych organów administracji czy wreszcie na brak realnych możliwości wykonywania wskazanych zadań.

3.2.7.2. Starostowie

W podobny sposób postępowali kontrolowani starostowie. Trzech[83] z nich w ogóle nie sprawowało kontroli nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk w zakresie realizowania przez zrządzających tymi instalacjami obowiązków określonych w wydanych przez nich decyzjach administracyjnych. Postępowanie tych starostów ograniczało się do analizy wyników kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz wyników badań nadesłanych przez zarządzających instalacjami. Nadzór, w ograniczonym zakresie, sprawowali jedynie: Starosta Kaliski, który przeprowadził łącznie dwie takie kontrole oraz Starosta Białostocki, który przeprowadził jedną kontrolę interwencyjną w zakresie działań rekultywacyjnych. Czynności z przeprowadzonych kontroli zostały w ww. przypadkach udokumentowane za pomocą protokołu. W toku kontroli przeprowadzonych przez pracowników Starostwa Powiatowego w Kaliszu nie ujawniono nieprawidłowości w funkcjonowaniu objętych nimi składowisk. Z kolei kontrola interwencyjna przeprowadzona przez pracowników Starostwa Powiatowego w Białymstoku wykazała nieprawidłowe wykonanie warstwy rekultywacyjnej składowiska, którą w wyniku działań pokontrolnych usunięto i zastąpiono nową warstwą, zgodnie z warunkami decyzji zezwalającej na zamknięcie składowiska.

W żadnym kontrolowanym starostwie nie podejmowano działań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad niezamkniętymi składowiskami odpadów, które nie spełniały wymagań prawa. W czterech z pięciu kontrolowanych jednostek[84] nie ujęto w planach kontroli na poszczególne

[82] Urzędy Marszałkowskie w: Warszawie, Białymstoku, Szczecinie, Toruniu.

[83] Starostowie: Radomski, Gryfiński oraz Żniński.

[84] Za wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Kaliszu.

lata badanego okresu zagadnień związanych z ww. nadzorem. W Starostwie Powiatowym w Kaliszu pomimo ujęcia wskazanych zagadnień w planie, nie zrealizowano jednej z zaplanowanych kontroli.

Także starostowie, jako przyczynę zaniechania obowiązku sprawowania przedmiotowych kontroli, wskazywali przede wszystkim na przekonanie, iż obowiązek ten ich nie dotyczył. W składanych wyjaśnieniach starostwie wskazywali, iż w art. 379 POŚ przewidziano jedynie uprawnienia nie zaś obowiązek dokonywania kontroli. Wskazywano również na właściwość innych organów administracji czy wreszcie na brak technicznych możliwości lub potrzeby wykonywania wskazanych zadań.

Zdaniem NIK, regulacja zawarta w art. 379 ust 1 POŚ, wbrew przytaczanym w ww. wyjaśnieniach odmiennym tezom, nakłada na marszałka województwa oraz starostę obowiązek prowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Obowiązek ten realizuje się poprzez prowadzenie kontroli, która pozwala na zbadanie istniejącego stanu rzeczy, skonfrontowanie go ze stanem pożądanym, wskazanie uchybień (także ich źródeł) i sposobów ich naprawienia. Okoliczność, iż we wskazanej normie prawnej mamy do czynienia z obowiązkiem organów administracji, znajduje również potwierdzenie w dyspozycji art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne zarówno obecnemu społeczeństwu, jak i przyszłym pokoleniom, w konsekwencji czego ochrona środowiska stanowi obowiązek władz publicznych. Realizację zadań nałożonych na marszałków oraz starostów w zakresie ochrony środowiska wypełnia się m.in. poprzez podejmowanie działań kontrolnych i nadzorczych. Wskazany przepis nie budzi przy tym żadnych wątpliwości redakcyjnych i nie sposób odczytywać go jako stwarzający jedynie uprawnienie organów administracji publicznej. Zaniechanie kontroli uniemożliwia realizację wskazanego obowiązku i jako takie jest niezgodne z prawem.

3.2.7.3. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska

Realizacja przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska działań w zakresie zapewnienia nadzoru nad prawidłowością prowadzenia rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk oraz monitorowania wpływu niezamkniętych do dnia 31 grudnia 2009 r. składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko, na ogół odbywała się prawidłowo.

Każde z niezamkniętych składowisk niespełniających wymagań prawa zostało skontrolowane, przez objęte kontrolą WIOŚ, przynajmniej jeden raz w badanym okresie. Pojedyncze instalacje były kontrolowane, w latach 2010–2014, nawet czterokrotnie. Kontrolowane WIOŚ objęły, w badanym okresie, swoimi kontrolami także większość zamkniętych składowisk niespełniających wymagań prawnych. Kontroli takich nie przeprowadziły, w odniesieniu do 25 zamkniętych składowisk, dwa WIOŚ (w Szczecinie[85] i Warszawie).

- *Podkreślenia wymaga fakt, iż wobec trzech składowisk, nieobjętych kontrolą przez WIOŚ w Szczecinie, zarządzający nimi nie przedłożyli, w latach 2010–2014, wyników monitoringu poeksploatacyjnego tych instalacji, w związku z czym WIOŚ nie miał możliwości sprawowania jakiegokolwiek nadzoru nad tymi instalacjami. W ocenie NIK zaniechanie ww. czynności wskazuje na brak zainteresowania tego organu oddziaływaniem tych składowisk odpadów na stan środowiska naturalnego.*

Każdorazowo zakres kontroli składowisk obejmował analizę bieżących wyników monitoringu, a w przypadku składowisk zamkniętych również realizację harmonogramu działań związanych z ich rekultywacją. Ustalenia przeprowadzonych kontroli były dokumentowane w protokołach kontroli.

[85] WIOŚ w Szczecinie nie przeprowadził w badanym okresie kontroli w przypadku 23 zamkniętych składowisk.

Większość przeprowadzonych przez WIOŚ kontroli ujawniała nieprawidłowości w funkcjonowaniu niezamkniętych i zamkniętych składowisk odpadów. Dotyczyły one m.in. niepełnego lub nieterminowego wykonywania przez zarządzających tymi obiektami obowiązków związanych z ich monitoringiem. Na podstawie dokonywanych w trakcie kontroli ustaleń wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska: udzielali pisemnych pouczeń; wydawali zarządzenia pokontrolne; informowali o wynikach przeprowadzonych kontroli właściwe organy ochrony środowiska (marszałków i starostów); składali zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa w razie ujawnienia czynu karalnego; wydawali decyzje o nałożeniu kary pieniężnej; wszczynali postępowania w sprawie wstrzymania korzystania ze składowiska, a w razie ujawnienia wykroczeń przeciwko przepisom o ochronie środowiska nakładali mandaty karne lub występowali z wnioskiem o ukaranie do sądu.

- *Z dniem wejścia w życie ustawy o odpadach z 2012 r., tj. z dniem 23 stycznia 2013 r. powstała luka prawna związana z brakiem możliwości nakładania przez inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska mandatów za wykroczenia określone w przepisach karnych tej ustawy. Wskazane uprawnienie zostało przyznane inspektorom na podstawie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego*[86]*. Zgodnie z § 2 rozporządzenia uprawnienie to odnosiło się do wykroczeń określonych w art. 69a–78 ustawy o odpadach z 2001 r. Przepis ten pomimo wejścia w życie nowej ustawy o odpadach nie został znowelizowany, w konsekwencji czego inspektorzy w zakresie wykroczeń stypizowanych w obecnie obowiązującej ustawie, pomimo iż przepisy rozporządzenia zachowały moc obowiązującą, faktycznie utracili przyznane im uprawnienie*[87].

W ramach kontroli zamkniętych składowisk niespełniających wymagań, tylko jeden kontrolowany WIOŚ[88] przeprowadzał własne badania i pomiary stanu środowiska. Również w ramach kontroli składowisk niezamkniętych, jeden[89] spośród pięciu kontrolowanych WIOŚ przeprowadzał takie badania i pomiary, stwierdzając na ich podstawie w trzech przypadkach istotne zmiany lub różnice parametrów w stosunku do badań wykonanych przez zarządzającego składowiskiem oraz nieprawidłowości dotyczące prowadzenia monitoringu.

We wszystkich skontrolowanych WIOŚ ujawniono problemy związane z pozyskiwaniem od zarządzających wyników monitoringu zamkniętych i niezamkniętych składowisk odpadów oraz stwierdzono zaniechania w egzekwowaniu realizacji przedmiotowego obowiązku. Polegały one na niepodejmowaniu żadnych działań lub podejmowaniu działań nieskutecznych. Pracownicy WIOŚ w przeważającej mierze ograniczali się do wysyłania monitów bądź przeprowadzania rozmów telefonicznych. Jako przyczynę takiego postępowania wskazywano m.in. znaczne obciążenie obowiązkami oraz ograniczenia kadrowe.

W ocenie NIK, niepokojący był brak właściwej reakcji WIOŚ na sytuacje nieskładania bądź składania z opóźnieniem przez zarządzających składowiskami wyników monitoringu tych instalacji w fazie eksploatacyjnej, jak i poeksploatacyjnej. Jak wynika z ustaleń kontroli problem ten dotyczył wszystkich WIOŚ, zaś różnice sprowadzały się jedynie do skali

86 Dz.U. Nr 151, poz. 1253 z późn. zm.

87 W dniu 16 grudnia 2014 r. Minister Środowiska przedłożył Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 13 kwietnia 2015 r. zmienił rozporządzenie w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 556). Przedmiotowa zmiana weszła w życie w dniu 7 maja 2015 r.

88 WIOŚ w Białymstoku.

89 WIOŚ w Warszawie.

uchybień w poszczególnych jednostkach[90]. Brak powyższych informacji był o tyle istotny, iż w zasadzie uniemożliwiał rzetelną oceną ewentualnych zagrożeń oraz zaplanowanie działań mających na celu zapobieżenie potencjalnej degradacji środowiska. Dodatkowo dane zawarte w przedkładanych analizach winny również stanowić wyznacznik do podejmowania przez WIOŚ kontroli, nieobjętych planem kontroli na dany rok. Ich brak uniemożliwiał zatem odpowiednią reakcję na zmiany środowiska wywołane prowadzeniem składowisk odpadów.

Otrzymane przez WIOŚ wyniki monitoringu składowisk były poddawane analizie, co następnie dokumentowano poprzez adnotacje, w formie pisemnej analizy, wydruków, notatek, zapisów w protokole z kontroli podmiotu zarządzającego, informacji w systemie informatycznym.

3.2.8. Funkcjonowanie systemu wsparcia finansowego ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa

Finansowe wsparcie ze środków publicznych przedsięwzięć dotyczących zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań prawa, realizowane było w postaci dotacji oraz pożyczek przez krajowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

3.2.8.1. Finansowanie zadań przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

W NFOŚiGW w latach 2010–2014 uruchomiono dwa programy priorytetowe umożliwiające dofinansowywanie przedsięwzięć związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne:

1) „Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów komunalnych", w ramach którego, po zmianach w kolejnych latach (ostatnia w marcu 2013 r.), przewidywano jego wdrażanie w latach 2010–2017. W okresie 2010–2014 zaplanowano wydatki w wysokości 109.574,9 tys. zł (dotacje 83.534,1 tys. zł, pożyczki 26.040,8 tys. zł), a dla całego okresu alokacji środków (2010–2016) w wysokości 161.074,9 tys. zł (dotacje 115.034,1 tys. zł, pożyczki 46.040,8 tys. zł);
2) „Ochrona powierzchni ziemi", obowiązujący od 1 stycznia 2014 r., z planowanym (po zmianie we wrześniu 2014 r.) okresem realizacji 2015–2023 i budżetem 133.200,0 tys. zł (dotacje 97.200,0 tys. zł, pożyczki 36.000,0 tys. zł). Jednym z kryteriów programu umożliwiających uzyskanie dofinansowania było, iż powierzchnia składowiska lub łączna powierzchnia składowisk, której dotyczy wniosek o dofinansowanie, jest większa lub równa 2 ha.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 15 grudnia 2014 r. do NFOŚiGW wpłynęło 58 wniosków o dofinansowanie ze środków krajowych zadań w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk niespełniających wymagań (w tym jeden w ramach programu Ochrona powierzchni ziemi), z tego 32 wnioski na kwotę 47.347,2 tys. zł w 2010 r., 15 wniosków na kwotę 18.168,1 tys. zł[91] w 2011 r., siedem wniosków na kwotę 8.735,1 tys. zł w 2012 r., trzy wnioski na kwotę 6.228,2 tys. zł w 2013 r. i jeden wniosek na kwotę 750,0 tys. zł w 2014 r. Wnioski o dofinansowanie ze środków krajowych złożyło 41 jednostek samorządu terytorialnego albo związków gminnych oraz 17 podmiotów gospodarczych.

[90] W przypadku WIOŚ w Białymstoku wyników monitoringu niezamkniętych składowisk nie przekazywało prawie 40% zarządzających tymi instalacjami.

[91] Dane z 14 wniosków – jeden wniosek z 2011 r. nie zawierał danych nt. kosztów przedsięwzięcia i wnioskowanej kwoty dotacji.

Kryteriami umożliwiającymi uzyskanie dofinansowania w formie dotacji były m.in.: brak kontynuacji przez podmiot składający wniosek działalności związanej ze składowaniem odpadów komunalnych, posiadanie przez zarządzającego składowiskiem decyzji o jego zamknięciu z określoną datą zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania, nie później niż do dnia 31 grudnia 2009 r. (program 1 w początkowych jego edycjach) oraz minimalna powierzchnia składowiska lub łączna powierzchnia składowisk, której dotyczy wniosek o dofinansowanie wynosząca co najmniej 2 ha (program 1 i 2). Kryterium powierzchni dotyczyło także udzielania pożyczek.

W ocenie NIK, powyższe kryteria w istotny sposób mogły ograniczać liczbę potencjalnych beneficjentów, zarządzających gminnymi składowiskami odpadów, spełniających warunki do uzyskania dofinansowania w ramach programu 1 – o czym świadczy malejąca liczba wniosków kierowanych do Narodowego Funduszu w kolejnych latach obowiązywania tego programu.

Pierwsze z ww. kryteriów wykluczało m.in. możliwość skorzystania z dotacji przez jednostki zarządzające 234 składowiskami, które nie spełniały wymogów, nie zostały zamknięte i funkcjonowały po upływie 2009 r., a których listą dysponował NFOŚiGW, gdyż dla żadnej z tych instalacji nie mogła być ustalona data zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania, na nie później niż do dnia 31 grudnia 2009 r. – do tego dnia zarządzający tymi składowiskami nie posiadali decyzji o ich zamknięciu. Drugie z ww. kryteriów wykluczyło szereg małych gminnych składowisk, których powierzchnia nie spełniała ustalonego wymogu. Z kolei trzecie kryterium wykluczało te jednostki, które np. eksploatowały składowiska wielokwaterowe i ubiegały się o dofinansowanie procesu rekultywacji jednej kwatery, nie kończąc eksploatacji pozostałych kwater. Ponadto kryterium to wykluczało możliwość ubiegania się o dofinasowanie zamknięcia i rekultywacji składowisk przez związki gmin, zarządzające kilkoma składowiskami pozostającymi na różnych etapach eksploatacji.

Zdaniem NIK, stan ten nie sprzyjał rozwiązaniu kwestii składowisk odpadów niezamkniętych i niespełniających wymagań po 2009 r., a także wywiązaniu się przez Polskę z określonego w Traktacie Akcesyjnym obowiązku zaprzestania w 2012 r. eksploatacji wszystkich gminnych składowisk odpadów, niespełniających wymagań przepisów o odpadach.

Planowane koszty wnioskowanych przedsięwzięć wynosiły 179.716,8 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 171.220,9 tys. zł. Wnioskodawcy wystąpili o dofinansowanie ze środków krajowych w wysokości 81.228,7 tys. zł. NFOŚiGW przyznał dofinansowanie w wysokości 49.877,2 tys. zł dla 40 wniosków, a po zmianach[92] w wysokości 32.150,1 tys. zł dla 36 wniosków – 25 z 2010 r. w kwocie 20.920,1 tys. zł, ośmiu z 2011 r. w kwocie 6.480,5 tys. zł, dwóch z 2012 r. w kwocie 749,5 tys. zł i jednego wniosku z 2013 r. w kwocie 4.000,0 tys. zł. Po zmianach, koszty przedsięwzięć dofinansowanych ze środków krajowych wyniosły 65.685,6 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 62.069,7 tys. zł.

NFOŚiGW rozpatrzył negatywnie[93] 11 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków krajowych na łączną kwotę 10.016,64 tys. zł[94]. Przyczynami decyzji odmawiających dofinansowania były: niezgodność przedsięwzięcia z kryteriami określonymi w programie priorytetowym

92 Wystąpiły cztery przypadki rezygnacji z umowy.

93 Odrzucenie wniosku albo odmowa udzielenia dofinansowania.

94 W jednym przypadku wnioskodawca nie określił wysokości kwoty dofinansowania. W dwóch przypadkach podmiotom, którym odmówiono dofinansowania, przyznano je po ponownym złożeniu wniosku. W jednym przypadku zamiast wnioskowanej pożyczki, po ponownym złożeniu wniosku, przyznano dotację 548,71 tys. zł, a w drugim przypadku po odrzuceniu wniosku o dotację w kwocie 1 537,47 tys. zł, po ponownym złożeniu wniosku przyznano dotację 1 516,16 tys. zł (tj. we wnioskowanej wysokości).

– w sześciu przypadkach; nieuzupełnienie wniosku pomimo wezwania – w czterech przypadkach; złożenie wniosku po terminie – w jednym przypadku. Niezgodność przedsięwzięcia z kryteriami określonymi w programie priorytetowym wynikała m.in. z niespełnienia kryterium minimalnej powierzchni planowanej do zrekultywowania (2 ha), niezadeklarowania przez podmiot zakończenia działalności w zakresie składowania odpadów, nieskładowania odpadów komunalnych. W jedenastu przypadkach wnioskodawcy zrezygnowali z ubiegania się o dofinansowanie lub wypowiedzieli zawarte umowy, na łączną kwotę 24.375,34 tys. zł. W trzech przypadkach NFOŚiGW udzielił dofinansowania w kwotach niższych od wnioskowanych, łącznie o 1.098,07 tys. zł. Było to spowodowane zmniejszeniem kosztów przedsięwzięć w okresie od złożenia wniosku do zawarcia umowy.

Po 1 stycznia 2010 r. złożono w NFOŚiGW trzy wnioski o dofinansowanie ze środków UE w ramach PO IiŚ, obejmujące zadania dotyczące rekultywacji składowisk odpadów komunalnych, w tym dwa projekty indywidualne *(Uporządkowanie gospodarki odpadami na terenie subregionu konińskiego, Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej)* oraz jeden konkursowy *Budowa Regionalnego Centrum Zagospodarowania i Unieszkodliwiania Odpadów w Kędzierzynie-Koźlu.* Planowane koszty przedsięwzięć, w stosunku do których wnioskowano o dofinansowanie ze środków UE, wynosiły 1.126.801,37 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 977.128,91 tys. zł. Wnioskodawcy wystąpili o dofinansowanie ze środków UE w kwocie 455.089,74 tys. zł, a przyznano je w wysokości 364.513,84 tys. zł. Po zmianach koszty przedsięwzięć wyniosły 864.880,03 tys. zł, w tym koszty kwalifikowane 775.352,42 tys. zł, a ww. kwota dofinansowania ze środków UE pozostała bez zmian. Wnioskodawca wniosku konkursowego zrezygnował z aplikowania z uwagi na umieszczenie projektu na liście rezerwowej z powodu wyczerpania alokacji przeznaczonej na ten konkurs przez MŚ. W postępowaniach dotyczących dofinansowania ww. przedsięwzięć ze środków UE, NFOŚiGW pełnił funkcję Instytucji Wdrażającej, dokonując oceny wniosków w oparciu o kryteria formalne oraz merytoryczne I stopnia, wynikające z Kryteriów wyboru projektów przyjętych przez Komitet Monitorujący PO IiŚ.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 15 grudnia 2014 r. NFOŚiGW zawarł 37 umów na dofinansowanie[95] ze środków krajowych, działań związanych z zamykaniem i rekultywacją składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Zawarto także sześć umów na dofinansowanie w formie dotacji, ze środków UE, przedsięwzięć w skład których wchodziła m.in. rekultywacja takich składowisk. Ponadto realizowano płatności dla sześciu umów zawartych w latach wcześniejszych. Całkowita wartość dofinansowania ze środków krajowych wyniosła 39.833,00 tys. zł, z tego 32.251,40 tys. zł na podstawie umów zawartych w latach 2010–2014 (22.487,68 tys. zł na dotacje i 9.763,72 tys. zł na pożyczki). Całkowita kwota dofinansowania ze środków UE przedsięwzięć obejmujących swoim zakresem m.in. rekultywację składowisk odpadów wyniosła 753.956,19 tys. zł, w tym koszt działań związanych z rekultywacją składowisk odpadów 36.418,27 tys. zł. Ponadto NFOŚiGW sfinansował w łącznej kwocie 92,5 tys. zł dwa opracowania dotyczące – wytycznych w zakresie kontroli i monitoringu gazu składowiskowego oraz wytycznych dotyczących zamykania i rekultywacji składowisk odpadów komunalnych, które zostały przekazane zainteresowanym urzędom oraz udostępnione na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska lub NFOŚiGW.

[95] Sześć w formie pożyczki, a 31 w formie dotacji.

Przeprowadzona w NFOŚiGW kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na:

- nierzetelnym rozpatrzeniu dwóch wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie rekultywacji zamkniętych składowisk, w tym rozliczeniu przedsięwzięcia dofinansowanego, na podstawie jednego z tych wniosków, pomimo istnienia uzasadnionych wątpliwości co do celowości wydatkowania na nie środków Narodowego Funduszu,
- nieterminowego rozpatrzenia sześciu wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie rekultywacji zamkniętych składowisk,
- żądania od beneficjentów uzyskiwania potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego zrealizowanych przedsięwzięć od urzędów lub organów administracji publicznej, z którymi NFOŚiGW nie zawarł porozumień w tym zakresie,
- nieinformowania wnioskodawców, których wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, o przysługującym im prawie do wniesienia odwołania.

3.2.8.2. Finansowanie zadań przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Z uzyskanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji od wszystkich 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wynika, iż dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie zamykania i rekultywacji przedmiotowych składowisk ze środków krajowych realizowane było przez wfośigw głównie w postaci pożyczek, przyznawanych w ramach planu działalności funduszy. W okresie 2010–2014 złożono 119 wniosków o dofinansowanie, z tego rozpatrzono negatywnie 10 wniosków, a wnioskodawcy wycofali 32 wnioski. W ww. okresie podpisano 77 umów o dofinansowanie przedsięwzięć. Udzielone dofinansowanie w formie dotacji wyniosło 10.243,0 tys. zł, a w formie pożyczek 32.924,8 tys. zł. W latach 2010–2014 wypłaty dotacji wyniosły 5.868,6 tys. zł, a pożyczek 28.618,0 tys. zł. Dofinansowania ze środków krajowych udzielono 127 składowiskom. Natomiast nie otrzymały dofinansowania 23 składowiska.

Dofinansowania ww. przedsięwzięć w formie dotacji ze środków krajowych udzieliły wfośigw w: Toruniu, w Szczecinie, Wrocławiu oraz Katowicach.

Ponadto do wfośigw, w związku z pełnieniem przez nie funkcji Instytucji Wdrażającej dla osi priorytetowej II (Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi) dla projektów PO IiŚ o wartości do 25 mln euro, złożono 19 wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków UE, z tego rozpatrzono negatywnie siedem wniosków i ostatecznie podpisano osiem umów. Udzielone dofinansowanie w formie dotacji wyniosło 115.104,5 tys. zł dla 95 składowisk, z tego w okresie 2010–2014 przekazano dotacje w kwocie 33.039,7 tys. zł. Należy dodać, że 61 z 95 składowisk uzyskało także dofinansowanie ze środków wfośigw.

Źródłem środków UE na projekty w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk był także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, z którego w ramach RPO[96] Warmia i Mazury, RPO Województwa Mazowieckiego, RPO Województwa Podlaskiego i RPO Województwa Wielkopolskiego przyznano w okresie 2010–2014 dofinansowanie w wysokości 17.789,3 tys. zł dla 32 składowisk, a przekazane w tym samym czasie kwoty dotacji wyniosły 13.564,6 tys. zł.

[96] Regionalny Program Operacyjny.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, skarg, doniesień medialnych, dostępnych dokumentów, opracowań oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK. Podjęto ją z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetu – *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*.

Kontrolą objęte zostały organy administracji publicznej oraz jednostki organizacyjne działające na terenie pięciu województw, tj. województwa mazowieckiego, zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego oraz podlaskiego, gdzie na dzień 31 grudnia 2011 r. funkcjonowało najwięcej niezamkniętych składowisk niespełniających wymagań prawa. W przypadku powiatów zostały nią objęte te jednostki, gdzie starosta nie zamknął do dnia 31 grudnia 2009 r. wszystkich działających na terenie powiatu składowisk niespełniających wymagań prawa, których zamknięcie pozostawało w jego właściwości. Ponadto kontrolą objęto 18 jednostek zarządzających w większości składowiskami, które nie zostały zamknięte pomimo niespełniania wymagań prawa lub zostały zamknięte i rozpoczęto ich rekultywację dopiero po upływie ww. terminu. Starostwa powiatowe oraz jednostki organizacyjne zarządzające składowiskami wytypowano w oparciu o wykaz 234 składowisk niespełniających wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa, które pomimo tego faktu nie zostały zamknięte i funkcjonowały po 31 grudnia 2009 r., który został pozyskany, przed rozpoczęciem kontroli, przez NIK od GIOŚ, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło sześć jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska, oraz pięć Delegatur NIK (w: Bydgoszczy, Białymstoku, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie). Każda z Delegatur NIK uczestnicząca w kontroli przeprowadziła kontrole w: urzędzie marszałkowskim, wojewódzkim inspektoracie ochrony środowiska, starostwie powiatowym oraz w co najmniej trzech jednostkach organizacyjnych zarządzających gminnymi składowiskami odpadów. Ponadto Departament Środowiska przeprowadził kontrolę w Ministerstwie Środowiska, Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska i Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.3.

Sporządzono 36 wystąpień pokontrolnych. Do ośmiu wystąpień wniesiono łącznie 36 zastrzeżeń, z czego 26 zostało oddalonych, siedem zostało uwzględnionych w części, a trzy zostały uwzględnione w całości – w siedmiu przypadkach uchwałami Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, a w jednym przypadku uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 49 wniosków pokontrolnych, z czego na dzień 12 czerwca 2015 r. zadeklarowano realizację 44 wniosków.

Do Ministra Środowiska wnioskowano o: zwrócenie się do marszałków województw i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o podjęcie między tymi organami współpracy przy opracowaniu informacji na potrzeby sprawozdań z wdrażania dyrektywy 1999/31/WE kierowanych do KE; zapewnienie współpracy z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w prowadzeniu baz danych dotyczących gospodarki odpadami, umożliwiającej ujednolicenie danych o składowiskach; wyjaśnienie właściwej daty, przyjętej w Traktacie Akcesyjnym jako graniczny

termin niestosowania do gminnych składowisk odpadów w Polsce niektórych wymagań dyrektywy 1999/31/WE, a następnie ponowne uzgodnienie z Ministrem Spraw Zagranicznych konieczności przekazania do KE informacji na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych w Polsce do wymagań Dyrektywy Rady 1999/21/WE za I półrocze 2012 r.

Do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wnioskowano o: nieprzewlekłe rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska; dokonywanie interpretacji przepisów prawa wyłącznie po uzgodnieniu z Ministrem Środowiska.

Do Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wnioskowano o: rzetelne rozliczenie zakresu wykonanych prac w ramach przedsięwzięcia, sfinansowanego ze środków NFOŚiGW, dotyczącego rekultywacji składowiska w kierunku utworzenia terenów rekreacyjnych; terminowe i rzetelne rozpatrywanie wniosków o dofinasowanie rekultywacji składowisk odpadów; zawieranie w umowach z beneficjentami obowiązku uzyskiwania potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego od organów administracji publicznej, wyłącznie po wcześniejszym zawarciu porozumień z tymi organami.

Do marszałków województw wnioskowano m.in. o: podjęcie działań mających na celu zakończenie procesu zamykania składowisk odpadów niespełniających wymogów prawa; ujmowanie w planie i przeprowadzenie kontroli w zakresie pozostającym we właściwości Marszałka dotyczących prawidłowości prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk zamkniętych oraz monitorowanie wpływu niezamkniętych składowisk niespełniających wymogów prawa, na ludzi i środowisko; wprowadzenie zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu, poprzez przypisanie odpowiedniemu Departamentowi zadań w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów POŚ;

Do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wnioskowano m.in. o: egzekwowanie od zarządzających zamkniętymi składowiskami odpadów obowiązku przedkładania w terminach określonych przepisami prawa pełnych wyników ich monitoringu, prawidłowe dokumentowanie daty wpływu ww. analiz oraz zapewnienie skutecznego nadzoru w tym zakresie; kierowanie zarządzeń pokontrolnych do zarządzających składowiskami, w których stwierdzono nieprawidłowości; ujmowanie w protokołach kontroli i zarządzeniach pokontrolnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli składowisk; przypisanie do zasięgu działania komórek organizacyjnych WIOŚ obszaru wszystkich powiatów województwa.

Do zarządzających składowiskami wnioskowano m.in. o: niezwłoczne podjęcie skutecznych działań w celu zamknięcia składowiska odpadów; prowadzenie monitoringu składowiska odpadów zgodnie z wymaganiami wskazanymi w rozporządzeniu w sprawie składowisk odpadów; przekazywanie sprawozdań z monitoringu składowiska odpadów WIOŚ od końca pierwszego kwartału roku następnego po zakończeniu roku kalendarzowego; podjęcie działań w celu terminowego wykonania wszystkich prac w ramach rekultywacji składowiska odpadów; niezwłoczne powiadamianie WIOŚ o zmianach zaobserwowanych w parametrach wskaźników w gazie składowiskowym i w wodach podziemnych wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożenia dla ludzi lub środowiska; ustanowienie w wymaganej formie zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku; zamontowanie na składowisku odpadów pochodni do spalania gazu składowiskowego.

W związku z przejęciem od dnia 23 stycznia 2013 r. wszystkich obowiązków w zakresie zamykania oraz nadzoru nad rekultywacją i monitoringiem składowisk odpadów przez marszałków województw oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, w odniesieniu do kontrolowanych starostów nie formułowano wniosków pokontrolnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Środowiska poinformował, że: na etapie przygotowywania Sprawozdania RP na temat transpozycji i wykonania dyrektywy 1999/31/WE za lata 2013–2015, zwróci się do marszałków województw o przygotowanie wykazu składowisk odpadów w uzgodnieniu i po akceptacji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska; przedstawiciele Inspekcji Ochrony Środowiska są zaangażowani w tworzenie BDO w ramach prac powołanego przez Ministra Środowiska zespołu; zwrócił się do Ministra Spraw Zagranicznych z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia działań w zakresie wyjaśnienia właściwej daty w Traktacie Akcesyjnym pomiędzy polską a angielską wersją językową, w odniesieniu do terminu obowiązywania okresu przejściowego dotyczącego odstępstw dla składowisk odpadów komunalnych w zakresie stosowania dyrektywy 199/31/WE, a także zwrócił się o ponowną analizę konieczności przekazania Komisji Europejskiej informacji na temat dostosowania składowisk odpadów komunalnych do wymagań ww. dyrektywy za I półrocze 2012 r.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska poinformował, że: odwołania od decyzji dotyczących wstrzymania z urzędu działalności polegającej na unieszkodliwianiu odpadów w instalacji niespełniającej obowiązujących wymagań, traktowane są w GIOŚ priorytetowo i rozpatrywane są w pierwszej kolejności, a przewlekłe prowadzenie wskazanego w wystąpieniu postępowania odwoławczego miało charakter wyjątkowy; wszystkie interpretacje przepisów prawa, związane z jego stosowaniem w działalności kontrolnej jednostki będą przekazywane do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska po ich uzgodnieniu z Ministrem Środowiska.

Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej poinformował m.in., że: w celu rzetelnego rozliczenia zakresu wykonanych prac w ramach przedsięwzięcia, sfinansowanego ze środków NFOŚiGW, dotyczącego rekultywacji składowiska w kierunku utworzenia terenów rekreacyjnych, przeprowadzono ponowną kontrolę terenową przedsięwzięcia, w wyniku której potwierdzono wykonanie rekultywacji składowiska, lecz ze względu na charakter zawartej umowy z wykonawcą nie było możliwe ustalenie ilości oraz kosztów planowanych robót przy budowie pola golfowego, które są związane z rekultywacją składowiska – w celu uniknięcia podobnych sytuacji w przyszłości NFOŚiGW będzie żądał od wnioskodawców precyzyjnego rozdzielenia zakresu i kosztów robót finansowanych z jego środków; w celu zapewnienia terminowego i rzetelnego rozpatrywania wniosków, NFOŚiGW wprowadza działania korygujące związane m.in. z systemem zarządzania procesowego oraz cyklicznymi kontrolami wewnętrznymi; przy najbliższej aktualizacji programów priorytetowych sprawa zawierania w umowach z beneficjentami obowiązku uzyskiwania potwierdzenia osiągnięcia efektu ekologicznego od organów administracji publicznej, zostanie poddana pogłębionej analizie, w celu określenia kierunku zmian w ww. zakresie.

Marszałkowie województw poinformowali, m.in. że: dołożą starań, aby sprawować kontrole nad zamkniętymi składowiskami odpadów, będą przeprowadzać kontrole w zakresie prowadzenia rekultywacji i monitoringu składowisk odpadów; pracownicy realizujący zadania z zakresu gospodarki odpadami zostali pouczeni o obowiązku przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, wynikającym z art. 379 ust. 1 POŚ; na bieżąc nadzorują działania podejmowane przez zarządzających składowiskami, mające na celu zamknięcie tych obiektów.

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska poinformowali m.in., że: na bieżąco będą monitorować stopień przekazywania do WIOŚ wyników badań monitoringowych, a także podejmą działania polegające na skierowaniu zawiadomienia do organu wydającego decyzje o zamknięciu

i rekultywacji – o braku realizacji tej decyzji oraz będą podejmować kontrole doraźne; podejmą działania mające na celu przypominanie zarządzającym o obowiązku przekazywania wyników badań monitoringowych; wszystkie powiaty w województwie przypisane zostały do zakresu działania komórek organizacyjnych WIOŚ.

Zarządzający składowiskami poinformowali m.in. że: podjęto działania mające na celu zamknięcie składowiska odpadów, zlecono również opracowanie dokumentacji niezbędnych do wydania decyzji o zamknięciu składowiska, opracowanie instrukcji prowadzenia składowiska; zlecono prowadzenie badań wód z piezometrów w cyklu trzymiesięcznym oraz zapewniono badanie wielkości opadu atmosferycznego raz dziennie; zobowiązano pracownika do przekazywania sprawozdań z monitoringu składowiska odpadów wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska do końca kwartału roku następnego po zakończeniu roku kalendarzowego; zobowiązano firmę wykonującą rekultywację do wykonania badań piezometrów oraz zobowiązano do uporządkowania kwater oraz terenu przyległego do składowiska; powiadomiono WIOŚ o zmianach zaobserwowanych w parametrach wskaźnikowych w gazie składowiskowym i w wodach podziemnych wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstania zagrożenia dla ludzi lub środowiska; poinformowano WIOŚ o zakończeniu eksploatacji składowiska i wykonaniu prac rekultywacyjnych; zlecono monitoring składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów; dostarczono do WIOŚ zaległe sprawozdanie z monitoringu składowiska odpadów; zobowiązano się do zapewnienia ustanowienia w wymaganej formie zabezpieczenia roszczeń poprzez sformułowanie polisy ubezpieczenia w sposób pozwalający na uregulowanie przez ubezpieczyciela roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Problematykę zamknięcia składowisk, monitoringu i rekultywacji odpadów niespełniających wymagań prawnych w okresie objętym kontrolą tj. od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia kontroli, należy omówić na gruncie dwóch stanów prawnych, a mianowicie na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (dalej: ustawa o odpadach z 2001 r. lub u.o.1), która utraciła moc z dniem 23 stycznia 2013 r. oraz na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej: ustawa o odpadach z 2012 r. lub u.o.2), która obowiązuje od 23 stycznia 2013 r.

W nowej ustawie szereg instytucji uregulowanych zostało w sposób podobny, jednakże nowa ustawa wprowadziła wiele zmian, o których będzie mowa w dalszej części niniejszej analizy.

Definicja składowiska odpadów została uregulowana w identyczny sposób na gruncie obu w/w ustaw. W myśl art. 3 ust. 3 pkt 16 u.o. 1 oraz odpowiednio art. 3 ust. 1 pkt 25 u.o.2, za składowisko uznaje się obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów.

Przesłanki i graniczny czas zamknięcia składowisk, niespełniających, wymogów zastrzeżonych ustawą określono w przepisach ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw. Wskazane przepisy miały na celu ujednolicenie i dostosowanie standardów prowadzenia składowisk odpadów do wymogów określonych przepisami rozdziału 7 ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 stycznia 2013 r., tj. „składowanie i magazynowanie odpadów". W ustawie tej został wyznaczony również ostateczny termin na dostosowanie składowisk do wymogów unijnych, który upłynął w dniu 31 grudnia 2009 r. Był to przy tym termin określony w polskim porządku prawnym. W odniesieniu do dyrektywy 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. dotyczącej składowisk odpadów ustanowiono 8 letni okres przejściowy do 1 stycznia 2012 r. na niestosowanie wymogów nałożonych tą dyrektywą.

W art. 33 ustawy wprowadzającej, przewidziano wymóg wydania przez tzw. organ ochrony środowiska, a więc organ administracji powołany do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I (art. 3 pkt 15 ustawy – Prawo ochrony środowiska), decyzji zobowiązującej zarządzających składowiskami odpadów do przedłożenia tzw. przeglądu ekologicznego, którego złożenie winno nastąpić w terminie do dnia 30 czerwca 2002 r. Wynik tego przeglądu miał wpływ na dalszy byt istniejących składowisk. W art. 33 wskazanej ustawy przewidziano trzy różne warianty decyzji organu ochrony środowiska, uzależnionych od wyników przeglądu i tym samym trzy różne możliwości określenia sytuacji prawnej adresata tj. zarządzających składowiskami odpadów.

I tak:

1. jeżeli przegląd ekologiczny wykazał konieczność dostosowania funkcjonowania składowiska do wymogów nowych przepisów o odpadach, organ ochrony środowiska zobowiązany był określić, w drodze decyzji, sposób dostosowania składowiska odpadów do wymogów przepisów o odpadach, a w szczególności określić niezbędne wyposażenie składowiska, konieczne do jego prawidłowego funkcjonowania z tym zastrzeżeniem, że dostosowanie nie mogło nastąpić później niż 31 grudnia 2005 r. (art. 33 ust 2 pkt 1 oraz ust. 3);
2. jeżeli przegląd ekologiczny wykazał, iż istnieje konieczność dostosowania funkcjonowania składowiska do wymogów nowych przepisów w zakresie jego przebudowy, organ ochrony środowiska zobowiązany był, w drodze decyzji, zobligować zarządzającego składowiskiem

do wystąpienia z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę lub jego zmianę, którego przedmiotem będzie przebudowa składowiska odpadów, określając jednocześnie termin złożenia tego wniosku. Dostosowanie jego funkcjonowania do wymogów zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę lub jego zmianie powinno nastąpić w terminie nie późniejszym niż do dnia 31 grudnia 2009 r. (art. 33 ust. 2 pkt 2 i ust. 4);

3. jeżeli z przeglądu ekologicznego istniejącego składowiska odpadów wynikał brak możliwości dostosowania jego funkcjonowania do wymogów przepisów o odpadach, organ ochrony środowiska, z urzędu, w terminie do dnia 31 grudnia 2003 r., zobowiązany był do wydania decyzji o zamknięciu składowiska odpadów i określenia terminu zamknięcia składowiska oraz niezbędnych działań do wykonania w czasie eksploatacji składowiska przed jego zamknięciem. Przepis art. 54 ustawy o odpadach stosuje się odpowiednio (art. 33 ust. 6).

Pierwotnie ustawa nie zastrzegała terminu do wydania decyzji, o których mowa powyżej. Po zmianie art. 33, dokonanej na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, zastrzeżono, iż wszystkie trzy decyzje winne być wydane do dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 33 ust. 2).

Zgodnie z art. 3 ust. 3 uwPOŚ, zarządzający składowiskiem był zobowiązany dostosować jego funkcjonowanie do wymagań określonych w decyzji, o której mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, w terminie nie późniejszym niż do 31 grudnia 2005 r. W ustawie tej przewidziano jednocześnie dwa wyjątki od zasady zaprzestania działania po dniu 31 grudnia 2005 r. składowisk niespełniających wymogów zastrzeżonych ustawą. Pierwszy z tych wyjątków wynika z treści art. 33 ust. 4 ustawy przewidującego obowiązek dostosowania przez zarządzającego składowiskiem jego funkcjonowania do wymogów wynikających z decyzji o pozwoleniu na budowę lub o jego zmianie, najpóźniej w terminie do dnia 31 grudnia 2009 r. Drugi zaś wynika z treści art. 33 ust. 5, zgodnie z którym w sytuacji gdy z monitoringu składowiska odpadów wynika, że składowisko to, mimo wykonania obowiązków wynikających z decyzji, o której mowa w ust. 2 pkt 1, negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska, z urzędu, wydaje decyzję o zamknięciu tego składowiska odpadów, określając termin jego zamknięcia, który nie może przekraczać dnia 31 grudnia 2009 r. Wskazane unormowanie dotyczyło zatem sytuacji, w których nie udało się osiągnąć zamierzonego efektu dostosowawczego.

W ustawie zastrzeżono jednocześnie, iż w sytuacji gdy po dniu 31 grudnia 2009 r. istniejące składowisko odpadów będzie eksploatowane niezgodnie z wymaganiami określonymi w pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części lub w pozwoleniu na budowę, o których mowa w ust. 2, wojewódzki inspektor ochrony środowiska zobowiązany jest wydać decyzję o wstrzymaniu korzystania ze składowiska odpadów (art. 33 ust.7).

Wyżej opisana regulacja ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 stycznia 2013 r. oraz przepisów wprowadzających ustawę o ochronie środowiska, ustawę o odpadach oraz niektóre inne ustawy, wprowadziła do polskiego porządku prawnego regulacje w zakresie funkcjonowania składowisk odpadów wzorowane na przepisach obowiązujących w Unii Europejskiej. Zgodnie z pkt 12 oraz 24 przesłanek do przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, za potrzebą jej przyjęcia, przemawiały m.in. konieczność określenie wymogów, które spełniać musi składowisko odpadów w zakresie lokalizacji, utrzymywania w odpowiednich warunkach, zarządzania, kontroli, zamknięcia oraz środków zapobiegawczych i ochronnych, które podejmuje się w przypadku zagrożenia

środowiska w perspektywie krótko i długoterminowej, w szczególności w przypadku zanieczyszczenia wód gruntowych poprzez przeniknięcie odcieku do gleby a także określenia, kiedy i w jaki sposób składowisko powinno zostać zamknięte, oraz określenie obowiązków i zakresu odpowiedzialności podmiotu zajmującego się składowiskiem odpadów w okresie poeksploatacyjnego nadzoru. Zgodnie z treścią art. 14 wskazanej Dyrektywy, zobowiązano Państwa Członkowskie do podjęcia środków, aby składowiska odpadów, które posiadają zezwolenia lub które już działają w czasie transpozycji niniejszej dyrektywy, nie mogły kontynuować działań, jeżeli nie zostaną podjęte tak szybko, jak to możliwe, lecz nie później niż w ciągu ośmiu lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1 (w ciągu dwóch lat od daty wejścia w życie dyrektywy), następujące środki:

a) w ciągu jednego roku od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1 podmiot zajmujący się składowiskiem przygotowuje i przedstawia właściwym władzom w celu zatwierdzenia plan zagospodarowania składowiska, włącznie z elementami wymienionymi w art. 8, oraz wszelkie środki korygujące, które zdaniem podmiotu zajmującego się składowiskiem będą potrzebne do spełnienia wymagań niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem wymagań określonych w pkt 1 załącznika I;

b) po przedstawieniu planu zagospodarowania właściwe władze podejmują ostateczną decyzję w sprawie dalszego działania składowiska odpadów na podstawie wymienionego planu zagospodarowania oraz niniejszej dyrektywy. Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki mające na celu, zgodnie z art. 7 lit. g) i art. 13, zamknięcie jak najszybciej składowisk, które nie uzyskały, zgodnie z art. 8, zezwolenia na kontynuację działania;

c) na podstawie zatwierdzonego planu zagospodarowania składowiska odpadów właściwe władze zatwierdzają niezbędne prace i wyznaczają okres przejściowy na zakończenie realizacji planu. Każde istniejące składowisko odpadów spełnia wymagania niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem wymagań wymienionych w załączniku I, pkt 1, w ciągu ośmiu lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1;

d) w ciągu jednego roku od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1, art. 4, 5 i 11 i załącznik II stosuje się do składowisk odpadów niebezpiecznych;

e) w ciągu trzech lat od daty ustanowionej w art. 18 ust. 1, art. 6 stosuje się do składowisk odpadów niebezpiecznych.

Polska zobowiązała się do wdrożenia wskazanej dyrektywy w związku z podpisaniem z Unią Europejską Traktatu Akcesyjnego w dniu 16 kwietnia 2003 r. Polska wynegocjowała przy tym okresy przejściowe na niestosowanie wymagań przewidzianych w Dyrektywie. Część z nich dotyczy ochrony środowiska przed odpadami. I tak zgodnie z brzmieniem zapisu znajdującego się w pkt 13 – Środowisko naturalne załącznika nr XII do Traktatu Akcesyjnego, w drodze odstępstwa od art. 14 lit. v oraz pkt 2,3,4 i 6 załącznika I do dyrektywy 1999/31/WE oraz bez uszczerbku dla dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów i dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych, wymagań związanych z nadzorem nad zasobami wodnymi oraz z zarządzaniem odciekiem, ochroną gruntów i zasobów wodnych, nadzorem nad gazem oraz stabilnością nie stosuje się do gminnych składowisk odpadów w Polsce do 1 stycznia 2012 roku, pod warunkiem, że będą przestrzegane cele pośrednie, a mianowicie:

– do dnia przystąpienia 11.200.00 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, tj. 85 % całości 13.200.000 ton składowanych odpadów;

– do 31 grudnia 2004 r. 10.300.000 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, to jest 77,5 % całości 13.300.000 ton składowanych odpadów;

- do 31 grudnia 2005 r. 9.350.000 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, to jest 70% całości 13.350.000 ton składowanych odpadów;
- do 31 grudnia 2006 r. 7.900.000 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, to jest 59% całości 13.400.000 ton składowanych odpadów;
- do 31 grudnia 2007 r. 4.600.000 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, to jest 36% całości 12.800.000 ton składowanych odpadów;
- do 31 grudnia 2008 r. 4.000.000 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, to jest 32% całości 12.500.000 ton składowanych odpadów;
- do 31 grudnia 2009 r. 3.200.000 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, to jest 26% całości 12.200.000 ton składowanych odpadów;
- do 31 grudnia 2010 r. 2.000.000 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, to jest 17% całości 12.000.000 ton składowanych odpadów;
- do 31 grudnia 2011 r. 1.200.000 ton odpadów składowanych niezgodnie z dyrektywą, to jest 10% całości 11.700.000 ton składowanych odpadów.

Postanowienie to nie miało zastosowania do odpadów niebezpiecznych oraz do odpadów przemysłowych. Ponadto, do dnia 30 czerwca każdego roku, począwszy od roku przystąpienia Polski do Unii, Polska zobowiązana była dostarczać Komisji Europejskiej sprawozdania, dotyczące stopniowego wprowadzania w życie tej dyrektywy, oraz zgodności z celami pośrednimi.

Zamykanie składowisk

Procedura zamknięcia składowiska odpadów została uregulowana w art. 54, art. 54b i 54c ustawy o odpadach z 2001 r. oraz odpowiednio w art. 146 oraz art. 147 ustawy o odpadach z 2012 r. W obu ww. ustawach przyjęto, iż zamykanie składowisk odpadów lub ich wydzielonej części, może nastąpić albo z inicjatywy podmiotu zarządzającego składowiskiem odpadów, albo też z urzędu, tj. na skutek działań organu określanego jako organ właściwy ze względu na lokalizację składowiska.

Stan do 22 stycznia 2013 r.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r., zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wymagało zgody właściwego organu. Zgoda ta jest wydawana, w drodze decyzji, na wniosek złożony przez zarządzającego składowiskiem odpadów przez:

- marszałka województwa – dla przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach odziaływania na środowisko, realizowanych na terenach innych niż wyżej wymienione;
- regionalnego dyrektora ochrony środowiska (dalej: RDOŚ) – dla przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych;
- starostę – dla pozostałych przedsięwzięć.

Należy wskazać, iż bez względu na to, który ze wskazanych organów byłby właściwy do wydania „decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska", konieczne było wystąpienie przez zarządzającego składowiskiem odpadów z właściwym wnioskiem.

Przed wydaniem decyzji wyrażającej zgodę na zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na wniosek marszałka województwa lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska z udziałem przedstawiciela tego organu zobowiązany był do przeprowadzenia kontroli składowiska odpadów (art. 54 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r.). Kontroli, o której mowa powyżej, nie przeprowadzało się natomiast, jeżeli konieczność zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wynikała z zarządzenia pokontrolnego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 54 ust. 4 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Ponadto, jeżeli techniczne zamknięcie składowiska odpadów lub jego rekultywacja odbywały się z wykorzystaniem odpadów, to organem właściwym do wydania zezwolenia na odzysk był organ, który udzielił zgody na zamknięcie tego składowiska (art. 54 ust. 5 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Wymagania formalne wniosku o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska zostały określone w art. 54 ust. 6 ustawy o odpadach z 2001 r. i należało je rozpatrywać, podobnie jak to ma miejsce w obecnie obowiązującej ustawie (tj. art. 146 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r.), w dwóch aspektach, a mianowicie:

1. samego zamknięcia składowiska – w tym wypadku ustawa wymaga określenia we wniosku technicznego sposobu zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz daty zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisku odpadów, która jest datą zamknięcia składowiska;
2. rekultywacji składowiska – wówczas konieczne jest przedłożenie harmonogramu działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów.

Obligatoryjne elementy decyzji o wyrażeniu zgody na zamkniecie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części zostały z kolei określone w art. 54 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001 r. Decyzja ta powinna określać:

1) techniczny sposób zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części;
2) datę zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisku odpadów, która stanowi datę zamknięcia składowiska;
3) harmonogram działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów;
4) sposób sprawowania nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem odpadów, w tym monitoringu, oraz warunki wykonania tego obowiązku.

Należy zaznaczyć, iż po doręczeniu decyzji o wydaniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów, zarządzający składowiskiem winien zaprzestać przyjmowania odpadów w terminie określonym w decyzji lecz nie później niż 3 miesiące od dnia jej doręczenia (art. 54 ust. 8 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Z dniem 12 marca 2010 r., na mocy art. 1 pkt 37 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 stycznia 2010 r., dodano do przepisów ustawy przepisy art. 54b–54e.

W dyspozycji art. 54b ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. został uregulowany pierwszy z dwóch etapów postępowania w zakresie wydania decyzji o zamknięciu składowiska lub jego części, nie na wniosek zarządzającego składowiskiem odpadów lecz z urzędu. „Decyzja o zamknięciu składowiska odpadów" winna zostać wydana w następujących enumeratywnie określonych sytuacjach:

1) gdy składowisko odpadów lub jego wydzielona część nie spełniają wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa lub

2) gdy w wyniku przeprowadzonej kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdzi, że na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na którym składowane są odpady komunalne, co najmniej od roku nie są przyjmowane odpady, lub
3) gdy określona w decyzjach administracyjnych pojemność składowiska odpadów została zapełniona.

Wymogi techniczne, na które ustawodawca powołał się we wskazanym przepisie zostały zawarte w rozporządzeniu 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 .

We wskazanych wyżej sytuacjach, gdy zarządzający składowiskiem nie wystąpił z wnioskiem o zgodę na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, właściwy organ ze względu na lokalizację składowiska, zobowiązany był do wykonania ekspertyzy, która winna określać:

1) techniczny sposób zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części;
2) harmonogram działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów;
3) sposób sprawowania nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem odpadów, w tym monitoringu, oraz warunki wykonania tego obowiązku (art. 54b ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Organem właściwym do sporządzenia ekspertyzy był w tym wypadku marszałek województwa lub dla przedsięwzięć lub zdarzeń na terenach zamkniętych – regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 54b ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.).

W art. 12 ust. 7 ustawy nowelizującej przewidziano regulację, zgodnie z którą w przypadku składowisk odpadów, które z dniem wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej, tj. z dniem 12 marca 2010 r., spełniały warunki, o których mowa w art. 54b ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r. (warunki do wydania decyzji o zamknięciu składowiska odpadów), właściwy organ obowiązany był do wykonania ekspertyzy, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Sporządzenie ekspertyzy dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, stanowiło pierwszy etap wskazanej procedury. W drugim etapie – marszałek województwa lub na terenach zamkniętych RDOŚ, na podstawie wskazanej ekspertyzy, z urzędu, wydawał decyzję o zamknięciu składowiska odpadów (art. 54c ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.). W myśl art. 54c ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r., adresatem tej decyzji był:

1) zarządzający składowiskiem odpadów albo
2) władający powierzchnią ziemi, jeżeli zarządzający składowiskiem odpadów nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna, albo
3) wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na lokalizację składowiska, jeżeli ani zarządzający składowiskiem odpadów ani władający powierzchnią ziemi nie mogą zostać zidentyfikowani lub nie można wszcząć wobec nich postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna.

W art. 54c ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r., zostały określone istotne elementy jakie powinna zawierać decyzja o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części i są to analogiczne elementy jakie musi zawierać decyzja o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska. Ponadto, decyzja ta winna być wydana nie później niż w terminie 1 miesiąca od dnia wykonania ekspertyzy dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części (art. 54c ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Stan od 23 stycznia 2013 r.

W myśl art. 146 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r., zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wymaga uzyskania zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części. Zgoda ta jest wydawana, w drodze decyzji, przez właściwy organ, o którym mowa w art. 129 ust. 1, na wniosek złożony przez zarządzającego składowiskiem odpadów (art. 146 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.). Zgodnie ze wskazanym odesłaniem, organem wydającym rzeczoną zgodę (w formie decyzji administracyjnej) jest:

– marszałek województwa,
– regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadku przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych.

Bez względu jednakże, który z wskazanych organów będzie właściwy do wydania „decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska", konieczne jest wystąpienie przez zarządzającego składowiskiem odpadów z właściwym wnioskiem.

Wymagania formalne ww. wniosku zostały określone w art. 146 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r., i należy je rozpatrywać w dwóch aspektach, a mianowicie:

1. samego zamknięcia składowiska – wymagane jest określenie daty zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisku odpadów lub jego wydzielonej części oraz określenie technicznego sposobu zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tym zamknięciem;
2. rekultywacji składowiska – ustawa wymaga określenia sposobu rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tą rekultywacją oraz termin zakończenia rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części.

W myśl natomiast ust. 4 omawianego przepisu, jeżeli określenie technicznego sposobu zamknięcia lub rekultywacji składowiska odpadów wraz z harmonogramem prac związanych z tym zamknięciem lub z tą rekultywacją wymaga zmiany instrukcji prowadzenia składowiska odpadów, zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany wystąpić równocześnie z dwoma wnioskami:

– wydanie zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części
– oraz z wnioskiem o zatwierdzenie nowej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów.

Przed wydaniem zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na wniosek marszałka województwa lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska z udziałem przedstawiciela tego organu przeprowadza kontrolę składowiska odpadów (art. 146 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.). Kontroli, o której mowa powyżej, nie przeprowadza się natomiast, jeżeli konieczność zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wynika z zarządzenia pokontrolnego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 146 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Decyzja o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. winna zawierać:

1) datę zaprzestania przyjmowania odpadów do składowania na składowisku odpadów lub jego wydzielonej części, przy czym data ta nie może być późniejsza niż 3 miesiące od dnia doręczenia tej decyzji;
2) określenie technicznego sposobu zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tym zamknięciem;

3) określenie sposobu rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tą rekultywacją;
4) termin zakończenia rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części;
5) określenie sposobu sprawowania nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem odpadów lub jego wydzieloną częścią, w tym monitoringu, oraz warunki wykonywania tego nadzoru.

Zarządzający składowiskiem odpadów zawiadamia o wykonaniu prac rekultywacyjnych określonych w decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów marszałka województwa, na terenach zamkniętych RDOŚ oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 147 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.).

W dyspozycji art. 148 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach z 2012 r., został uregulowany pierwszy z dwóch etapów postępowania w zakresie wydania „decyzji o zamknięciu składowiska lub jego części", nie na wniosek zarządzającego składowiskiem odpadów lecz z urzędu.

W pierwszym etapie – marszałek województwa, a w przypadku przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych RDOŚ, sporządza ekspertyzę dotyczącą zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz nową instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (art. 148 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.). Ekspertyzę sporządza się, gdy zarządzający składowiskiem odpadów nie wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, a zachodzą następujące okoliczności:

1) składowisko odpadów lub jego wydzielona część nie spełnia wymogów technicznych lub formalnych określonych w przepisach prawa lub
2) w wyniku przeprowadzonej kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdzi, że na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na którym są składowane odpady komunalne, co najmniej od roku nie są przyjmowane odpady, lub
3) pojemność składowiska odpadów, określona w zatwierdzonej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów, została zapełniona.

Wymogi techniczne, do których nawiązuje wskazany przepis zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów, które określa szczegółowe wymagania dotyczące lokalizacji, budowy i prowadzenia składowisk odpadów, jakim odpowiadają poszczególne typy składowisk odpadów a także zakres, czas i częstotliwość oraz sposób i warunki prowadzenia monitoringu składowiska odpadów.

W art. 148 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r., zostały określone istotne elementy, które winna określać ekspertyza dotycząca zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części, a mianowicie:

1) techniczny sposób zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tym zamknięciem;
2) sposób rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tą rekultywacją;
3) sposób sprawowania nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem odpadów lub jego wydzieloną częścią, w tym monitoringu, oraz warunki wykonywania tego nadzoru.

W drugim etapie – marszałek województwa lub w przypadku przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych RDOŚ, na podstawie wskazanej ekspertyzy, z urzędu, wydaje decyzję o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części (art. 148 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r.) i jednocześnie wydaje z urzędu decyzję zatwierdzającą nową instrukcję prowadzenia składowiska odpadów (art. 148 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r.).

W myśl art. 149 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r., to zarządzający składowiskiem odpadów jako adresat decyzji jest obowiązany wykonać decyzję o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz decyzję zatwierdzającą nową instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. W przypadku natomiast, gdy zarządzającego składowiskiem odpadów nie można zidentyfikować lub egzekucja okazała się bezskuteczna, obowiązanym do wykonania rzeczonej decyzji, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na lokalizację składowiska odpadów (art. 149 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.). Władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić wykonanie ww. decyzji (art. 149 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Z kolei w art. 149 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r. zostały określone obligatoryjne elementy jakie powinna zawierać decyzja o zamknięciu składowiska odpadów lub jego wydzielonej części i są to analogiczne elementy jakie musi zawierać decyzja o wyrażeniu zgody na zamkniecie składowiska.

Ponadto, decyzja ta winna być wydana w terminie 6 miesięcy od dnia wykonania ekspertyzy dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części (art. 149 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r.). Przewidziane w art. 149 ust. 6 ustawy o odpadach z 2012 r. odesłanie do analogicznego stosowania art. 147 ust. 2 oznacza, iż podobnie jak to miało miejsce przy pierwszym rodzaju decyzji, wykonujący tę decyzją a mianowicie zarządzający składowiskiem albo wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zawiadomić o wykonaniu prac rekultywacyjnych zarówno marszałka województwa, na terenach zamkniętych RDOŚ oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Monitoring i rekultywacja składowisk

Monitoring składowisk – obowiązki zarządzających, działania WIOŚ.

Stan do 22 stycznia 2013 r.

Kwestia obowiązków zarządzającego składowiskiem w zakresie monitorowania oraz przedkładania wojewódzkiemu inspektorowi wyników monitoringu środowiskiem została uregulowana w art. 59 ust. 1 pkt 7 oraz pkt 8 ustawy o odpadach z 2001 r. Zgodnie z ww. regulacją zarządzający składowiskiem odpadów miał obowiązek monitorować składowisko odpadów przed rozpoczęciem, w trakcie i po zakończeniu eksploatacji składowiska oraz corocznie przesyłać uzyskane wyniki wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do końca pierwszego kwartału, po zakończeniu roku kalendarzowego, którego te wyniki dotyczyły (art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r.) a także powiadamiać niezwłocznie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stwierdzonych zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska (art. 59 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpadach z 2001 r.).

W wypadku uzyskania powiadomienia, o którym mowa w art. 59 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpadach z 2001 r. wojewódzki inspektor ochrony środowiska zobowiązany był określić, w drodze decyzji, zakres i harmonogram działań niezbędnych do ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska, a następnie po ich ustaleniu określić, w drodze decyzji, zakres i harmonogram działań niezbędnych do usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń dla środowiska (art. 59 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.). Jednocześnie ustalając zakres i harmonogram działań niezbędnych do usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń dla środowiska, wojewódzki inspektor ochrony środowiska zobowiązany był również w wydanej decyzji uwzględnić odpowiednio plan awaryjny, w szczególności na wypadek wykrycia zmian w jakości wód gruntowych, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 14 ustawy (art. 59 ust. 2a ustawy o odpadach z 2001 r.).

Na podstawie delegacji zawartej w art. 60 ustawy o odpadach z 2001 r. Minister Środowiska rozporządzeniem z dnia 9 grudnia 2002 r. ustalił zakres, czas, sposób oraz warunki prowadzenia monitoringu składowisk odpadów[97].

Stan od 23 stycznia 2013 r.

Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy, obowiązki zarządzającego w analizowanym zakresie, tj. obowiązek monitorowania składowiska odpadów, przesyłania uzyskanych wyników monitoringu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w stosownym terminie oraz powiadamiania niezwłocznie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stwierdzonych zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska oraz działania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska będące konsekwencją stwierdzenia i poinformowania organu o wskazanych zmianach, sprowadzające się do wydania decyzji określającej zakres i harmonogram działań niezbędnych do ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska oraz decyzji określającej zakres i harmonogram działań niezbędnych do usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń dla środowiska zostały uregulowane w analogiczny sposób.

W art. 124 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r. wskazano przy tym wprost, iż prowadzenie składowiska, będące obowiązkiem zarządzającego tym składowiskiem, obejmuje wszystkie działania podejmowane w fazie eksploatacyjnej i poeksploatacyjnej, w tym monitoring.

Obowiązek monitoringu składowiska zarówno w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacyjnej jak i poeksploatacyjnej znajduje odzwierciedlenie w treści art. 124 ust 4 ww. ustawy. Zgodnie z art. 124 tej ustawy zarządzający składowiskiem odpadów obowiązany jest do:

- przekazywania wyników monitoringu składowiska odpadów wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska w terminie do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego po zakończeniu roku, którego te wyniki dotyczą (art. 124 ust 5 ustawy o odpadach z 2012 r.) oraz
- niezwłocznego powiadamiania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o stwierdzonych na składowisku odpadów zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska lub dla życia lub zdrowia ludzi (art. 138 ustawy o odpadach z 2012 r.)

W konsekwencji powyższego tj. stwierdzenia i powiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o pojawieniu się potencjalnego zagrożenie dla środowiska, organ ten obowiązany jest do wydania dwóch decyzji skierowanych do zarządzającego składowiskiem, tj. decyzji określającej zakres i harmonogram działań niezbędnych do ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska a następnie decyzji określającej zakres i harmonogram działań niezbędnych do usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń dla środowiska, która jednocześnie winna uwzględniać plan awaryjny, o którym mowa w art. 129 ust. 4 pkt 16 (art. 139 ust. 1–3 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Niedopełnienie przez zarządzającego składowiskiem odpadów powyższych obowiązków, tj. nieprowadzenie monitoringu składowisk odpadów, nieprzekazywanie WIOŚ wyników tegoż monitoringu w wyznaczonym terminie oraz niepowiadamianie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego o stwierdzonych na składowisku odpadów zmianach obserwowanych parametrów, na gruncie obu analizowanych ustaw uznawane jest za wykroczenie zagrożone karą aresztu lub grzywny (art. art. 78 pkt 5, 6 i 7 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz odpowiednio art. 189 ust. 2 pkt 8, pkt 9 oraz pkt 11 ustawy o odpadach z 2012 r.).

[97] Dz.U. Nr 220, poz. 1858 z późn. zm.

Z kolei sankcją za niewykonanie z decyzji organu zobowiązujących do ustalenia przyczyn zmian i możliwych zagrożeń oraz usunięcia przyczyn i skutków zagrożeń, wydawanych w oparciu o przepisy art. 59 ust. 2 oraz 2a ustawy o odpadach z 2001 r. oraz odpowiednio art. art. 139 ust. 1–3 ustawy o odpadach z 2012 r., jest wstrzymanie użytkowania składowiska odpadów, w drodze decyzji wydanej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art.59 ust. 5a ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 140 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Z dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o odpadach, tj. z dniem 23 stycznia 2013 r. powstała luka prawna związana z brakiem możliwości nakładania przez Inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska mandatów za wykroczenia określone w przepisach karnych ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Wskazane uprawnienie zostało przyznane inspektorom na podstawie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego[98]. Zgodnie z § 2 rozporządzenia uprawnienie to odnosiło się do wykroczeń określonych w art. 69a–78 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 62, poz. 628, z późn. zm.). Przepis ten pomimo wejścia w życie nowej ustawy o odpadach nie został znowelizowany, w konsekwencji czego inspektorzy w zakresie wykroczeń stypizowanych w obecnie obowiązującej ustawie, pomimo iż przepisy rozporządzenia zachowały moc obowiązującą, faktycznie utracili przyznane im uprawnienie.

Prowadzenie monitoringu odpadów – zakres monitoringu, czas, sposób oraz warunki jego przeprowadzania

W zakresie dotyczącym monitorowania oraz rekultywacji składowisk odpadów, w tym również składowisk zamkniętych, należy odwołać się do przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitorowania składowisk odpadów. Rozporządzenie określa wymagania dotyczące monitoringu składowisk odpadów. Monitoring składowiska odpadów powinien obejmować: 1) fazę przedeksploatacyjną (do uzyskania pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów), 2) fazę eksploatacji (od uzyskania pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów do uzyskania zgody na zamknięcie składowiska odpadów), 3) fazę poeksploatacyjną – przez 30 lat od uzyskania decyzji o zamknięciu składowiska odpadów (§ 2 rozporządzenia). W § 3-6 rozporządzenia opisano w sposób szczegółowy cele oraz sposób prowadzenia monitoringu na etapie każdej z opisanych wyżej faz. Wskazane rozporządzenie zostało zastąpione przytaczanym już rozporządzeniem ministra środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów. Również w przepisach wskazanego rozporządzenia przewidziano monitoring w fazie przedeksploatacyjnej, eksploatacji oraz w fazie poeksploatacyjnej. Wskazane fazy składają się na okres przygotowania do budowy, budowy oraz prowadzenia składowiska odpadów. Zgodnie z art. 123 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. fazy:

1) przedeksploatacyjna – obejmuje okres poprzedzający uzyskanie pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów;
2) eksploatacyjna – obejmuje okres od dnia uzyskania pierwszej ostatecznej decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów do dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów;
3) poeksploatacyjna – obejmuje okres 30 lat liczony od dnia zakończenia rekultywacji składowiska odpadów.

[98] Dz.U. Nr 151, poz. 1253 z późn. zm.

Cele oraz sposób prowadzenia monitoringu na etapie każdej z opisanych wyżej faz, określono w § 21–23 rozporządzenia MŚ z 2013 r.

Instrukcja prowadzenia składowiska odpadów obejmuje jedynie fazę eksploatacyjną oraz fazę poeksploatacyjną (art. 129 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Stan prawny – do 22 stycznia 2013 r.

Szczegółowe rozwiązania prawne w zakresie rekultywacji w ustawie o odpadach z 2001 r. zawarto w:

a art. 52 ust. 3 pkt 13, przewidującym obowiązek określenia w pozwoleniu na budowę kierunku rekultywacji składowiska;

b art. 54 ust. 6 pkt 3 oraz ust. 7 pkt 3, przewidującym obowiązek określenia we wniosku o wydanie zgody na zamknięcie składowiska oraz w decyzji zawierającej zgodę na zamknięcie składowiska, harmonogramu działań związanych z tą rekultywacją. Decyzja zawierająca zgodę winna dodatkowo określać sposób sprawowania nadzoru nad zrekultywowanym składowiskiem odpadów, w tym monitoringu, oraz warunki wykonania tego obowiązku (art. 54 ust. 7 pkt 4 ustawy o odpadach z 2001 r.);

c art. 54a ust. 2a pkt 5 oraz ust. 2b pkt 4, przewidującymi obowiązek zamieszczenia w ekspertyzie sporządzonej przez zainteresowanego oraz w pozwoleniu na wydobywanie odpadów opisu technicznego zabezpieczenia miejsca po wydobyciu odpadów, a w przypadku zamkniętego składowiska odpadów lub jego części także opisu działań rekultywacyjnych;

d art. 54b ust. 3 pkt 2, przewidującym obowiązek określenia w ekspertyzie dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części harmonogramem działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów;

e art. 54c ust. 2 pkt 3, przewidującym określenie w decyzji o zamknięciu składowiska harmonogramu działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów;

f art. 59 ust. 1 pkt 3 i 6, nakładającym na zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązek selektywnego składowania odpadów na składowisku odpadów przy uwzględnieniu możliwości dalszego ich wykorzystania oraz rekultywację i ponowne zagospodarowanie terenu składowiska odpadów oraz zawiadomienia organu, który wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie składowiska odpadów oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakończeniu eksploatacji i wykonaniu prac rekultywacyjnych.

Stan prawny – od 23 stycznia 2013 r.

W ustawie o odpadach z 2012 r. kwestie rekultywacji zostały unormowane w:

a) art. 127 ust. 1 pkt 7, stanowiącym o dodatkowym elemencie wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę składowiska odpadów w postaci wytycznych technicznego zamknięcia składowiska odpadów i kierunek jego rekultywacji;

b) art. 127 ust. 4 pkt 11, przewidującym obowiązek określenia w pozwoleniu na budowę wytycznych technicznych zamknięcia składowiska odpadów i kierunku jego rekultywacji;

c) art. 129 ust. 4 pkt 17, przewidującym obowiązek określenia w instrukcji prowadzenia składowiska sposobu technicznego zamknięcia składowiska odpadów i kierunku jego rekultywacji. W przypadku wydobywania odpadów ze składowiska odpadów instrukcja prowadzenia składowiska odpadów dodatkowo winna określać opis technicznego zabezpieczenia miejsca po wydobyciu odpadów, a w przypadku zamkniętego składowiska odpadów lub jego części także opis działań rekultywacyjnych (art. 143 ust. 3 pkt 5 ustawy o odpadach z 2012 r.);

d) art. 144 ust.5 pkt 5 oraz art. 144 ust. 6 pkt 5, przewidujące obowiązek zamieszczenia we wniosku o zgodę na wydobywanie odpadów oraz w zgodzie na wydobywanie odpadów opisu technicznego zabezpieczenia miejsca po wydobyciu odpadów, a w przypadku zamkniętego składowiska odpadów lub jego części także opis działań rekultywacyjnych;

e) art. 146 ust. 3 pkt 3 i 4 oraz art. 147 ust. 1 pkt 3 i 4, przewidującym obowiązek określenia we wniosku o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska oraz w decyzji o wyrażeniu zgody sposobu rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tą rekultywacją a także terminu zakończenia rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części;

f) art. 147 ust. 2, nakładającym na zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązek zawiadomienia właściwego organu, o którym mowa w art. 129 ust. 1 ustawy, oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o wykonaniu prac rekultywacyjnych określonych w decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów;

g) art. 148 ust. 2, przewidującym obowiązek określenia w ekspertyzie dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części sposobu rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tą rekultywacją;

h) art. 149 ust. 4 pkt 3 i 4, przewidującym określenie w decyzji o zamknięciu składowiska sposobu rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części wraz z harmonogramem prac związanych z tą rekultywacją oraz terminu zakończenia rekultywacji składowiska odpadów lub jego wydzielonej części.

Jednocześnie, zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów rekultywację wykonuje się zgodnie z harmonogramem prac związanych z rekultywacją składowiska odpadów, określonym w zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części w sposób zabezpieczający składowisko odpadów przed jego szkodliwym oddziaływaniem na wody powierzchniowe i podziemne oraz na powietrze, a także w sposób integrujący obszar składowiska odpadów z otaczającym środowiskiem oraz umożliwiający obserwację wpływu składowiska odpadów na środowisko, stosując materiały niebędące odpadami lub odpady, określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

W kontekście zagadnienia monitoringu oraz rekultywacji składowisk odpadów, należy wskazać także na art. 54e ustawy o odpadach z 2001 r., który nakładał na Głównego Inspektora Ochrony Środowiska obowiązek przechowywania danych dotyczących rozmieszczenia eksploatowanych i zamkniętych składowisk odpadów, w tym składowisk odpadów zawierających azbest, a także na treść art. 79 ust. 2 pkt 13 w zw. z art. 80 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r., nakładającego na Marszałka Województwa obowiązek prowadzenia i aktualizacji baz danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO), w której gromadzi się informacje o składowiskach odpadów, z podziałem na składowiska w fazie eksploatowanej i poeksploatacyjnej, w tym informacje o zamkniętych składowiskach odpadów w trakcie monitoringu, zamkniętych składowiskach odpadów, dla których został zakończony monitoring, z podaniem współrzędnych położenia granic obszaru składowiska określonych w państwowym systemie odniesień przestrzennych oraz rodzajów składowanych odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem składowiska odpadów, na których są składowane odpady zawierające azbest lub wydzielonych części na terenie składowisk zaliczonych do składowisk innych niż niebezpieczne i obojętne, przeznaczonych do składowania wyłącznie odpadów zawierających azbest.

Ponadto należy wskazać, iż z zagadnieniem rekultywacji w sposób nierozerwalny związany jest obowiązek zarządzających składowiskami tworzenia funduszu rekultywacyjnego, który ma z kolei bezpośrednie przełożenie na wysokość opłat za przyjmowanie odpadów na składowisko. Wskazane narzędzie zostało przewidziane jedynie w przepisach obecnie obowiązującej ustawy. Na gruncie wskazanej regulacji zarządzający składowiskiem odpadów obowiązany jest utworzyć fundusz rekultywacyjny z dniem rozpoczęcia przyjmowania odpadów na składowisko odpadów, zaś środki gromadzone na funduszu, którym zarządza zarządzający składowiskiem, mają zapewnić pokrycie kosztów związanych z zamknięciem, rekultywacją i nadzorem, w tym monitoringiem składowiska z wyłączeniem kosztów jego budowy (art. 137 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.). W zakresie składowisk funkcjonujących w dacie wejścia w życie ustawy przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym zarządzający składowiskiem odpadów zobowiązani byli do utworzenia funduszu rekultywacyjnego, w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. najpóźniej do dnia 23 lipca 2013 r. (art. 244 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Środki gromadzone w ramach funduszu, a w zasadzie ich wysokość stanowią istotny czynnik cenotwórczy za przyjmowanie odpadów na składowisko. Zgodnie z art. 61 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 137 ustawy o odpadach z 2012 r., cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisko odpadów powinna uwzględniać w szczególności koszty:

1) budowy składowiska odpadów,
2) prowadzenia składowiska odpadów, w tym zamknięcia i rekultywacji,
3) nadzoru nad składowiskiem odpadów, w tym monitoringu.

Wymienione wyżej koszty zamknięcia składowiska, jego rekultywacji, nadzoru i monitoringu, zawarte w cenie, mogą służyć jedynie zasileniu funduszu rekultywacyjnego. Na kontrolę wykonania ww. obowiązku pozwala przepis art. 137 ust. 6 ustawy o odpadach z 2012 r., zgodnie z którym zarządzający składowiskiem obowiązany jest do podania do publicznej wiadomości, stosunkowy udział środków przeznaczanych na fundusz rekultywacyjny do ceny za przyjęcie odpadów do składowania.

Zarządzający składowiskiem może przeznaczyć środki funduszu na zamknięcie, rekultywację i nadzór, w tym monitoring dopiero z chwilą gdy decyzja o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska albo decyzja o zamknięciu składowiska stała się ostateczna (art. 137 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Zabezpieczenie roszczeń w przypadku powstania zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku

Stan prawny – do 22 stycznia 2013 r.

Tryb ustanawiania, zwrotu oraz orzekania o przeznaczeniu zabezpieczenia roszczeń z tytuł negatywnych skutków mogących powstać w środowisku został uregulowany w ustawie – Prawo ochrony środowiska (POŚ), w części dotyczącej pozwoleń emisyjnych, w tym także pozwoleń na wytwarzanie odpadów. Dlatego też regulacja ustawy o odpadach, w art. 35 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r., zawiera w tym zakresie odesłanie do przepisów POŚ, tj. do art. 187 ust. 2–4 oraz art. 198 wskazanej ustawy.

Odesłania takie zawiera także regulacja dotycząca ustanawiania zabezpieczenia w związku z funkcjonowaniem składowisk odpadów (art. 51 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Z powyższych przepisów wynika, iż odesłanie do przepisów prawa ochrony środowiska dotyczy jedynie samego ustanowienia, zwrotu i orzekania o przeznaczeniu zabezpieczenia. Przesłanki do zastosowania wskazanego środka zostały uregulowane w ustawie o odpadach. Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r., uzasadnieniem dla zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku jest szczególnie ważny interes społeczny, związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach. Zabezpieczenie roszczeń ma przy tym charakter fakultatywny (pozostawiony uznaniu właściwego organu) i może być ustanowione w następujących decyzjach:

- decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi (art. 17 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.);
- decyzji o udzieleniu pozwolenia na wytwarzanie odpadów, które powstają w związku z eksploatacją instalacji (art. 17 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r.);
- decyzji o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.);
- decyzji o udzieleniu zezwolenia na zbieranie odpadów oraz ich transport (art. 28 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r.).

Jak już wskazywano wcześniej, w ustawie o odpadach ustawodawca co do zasady przewidział fakultatywność ustanawiania zabezpieczenia roszczeń, na co wyraźnie wskazuje zwrot „może być ustanowione zabezpieczenie", którym posłużono się we wskazanym przepisie.

Obligatoryjne natomiast ustanowienie zabezpieczenia roszczeń ustawodawca określił dla wypadków wydawania decyzji przenoszącej prawa i obowiązki wynikające z decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów (art. 54 ust. 13 ustawy o odpadach z 2001 r.) oraz decyzji o udzieleniu pozwolenia na jego budowę (art. 52 ust. 2 i 3 pkt 15 ustawy o odpadach z 2001 r.). Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 10 ustawy o odpadach z 2001 r. wniosek o wydanie pozwolenia na budowę powinien zawierać proponowaną wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń. W oparciu o wskazany wniosek organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów określa w nim następnie wymagania zapewniające ochronę życia i zdrowia ludzi, ochronę środowiska oraz ochronę uzasadnionych interesów osób trzecich, do których zalicza się m.in. określenie wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń (art. 52 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 15 ustawy o odpadach z 2001 r.). We wskazanym przepisie nie zostało zawarte analogiczne do omawianego powyżej odesłanie do przepisów POŚ. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, iż funkcję taką pełni w tej sytuacji art. 51 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001 r., który pierwotnie odnosił się do treści, uchylonego z dniem 13 października 2005 r., art. 51 ust. 6 ustawy o odpadach z 2001 r., zgodnie z którym organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę składowiska odpadów ustalał w tej decyzji obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, mogących powstać w związku z funkcjonowaniem składowiska.

Uzupełnienie ww. regulacji stanowią przepisy art. 12 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, przewidujące obowiązek zarządzającego składowiskiem odpadów, który w pozwoleniu na budowę nie miał określonej wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń, do wystąpienia w terminie do 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (12 marca 2010 r.), z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę w tym zakresie z jednoczesnym określeniem proponowanej wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń. W myśl art. 12 ust. 6

ww. ustawy w decyzji zmieniającej decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ winien określić wysokość i formę zabezpieczenia roszczeń oraz termin wniesienia zabezpieczenia roszczeń nie dłuższy niż 3 miesiące od dnia otrzymania decyzji.

Przechodząc do analizy przepisów ustawy o ochronie środowiska, do których stosowania, odsyłają przepisy ustawy o odpadach, należy w pierwszej kolejności omówić zasady ustanawiania zabezpieczenia. Art. 187 ust. 2 POŚ przewiduje w tym zakresie cztery formy zabezpieczenia roszczeń. Zabezpieczenie może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej. Zabezpieczenie w formie depozytu jest wpłacane na odrębny rachunek bankowy wskazany przez organ wydający pozwolenie, a zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej jest składane do organu wydającego pozwolenie (art. 187 ust. 3 POŚ). Gwarancja bankowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1–4 bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania na rzecz organu wydającego pozwolenie (art. 187 ust. 4 POŚ). Wskazane przepisy niemalże w całości można zastosować bezpośrednio w zakresie zabezpieczenia ustanawianego na warunkach określonych w ustawie o odpadach. Wymogi gwarancji oraz polisy, o których mowa w przepisie art. 187 ust. 4 POŚ, należałoby natomiast odnosić do sytuacji niewywiązania się przez dany podmiot z warunków określonych w decyzjach, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o odpadach z 2001 r., decyzji przenoszącej prawa i obowiązki wynikające z decyzji o zgodzie na zamknięcie składowiska oraz wymagań zawartych w decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę składowiska.

Stan prawny – od 23 stycznia 2013 r.

Obecnie obowiązująca ustawa o odpadach zawiera wyczerpującą regulację w zakresie przesłanek oraz trybu ustanawiania, zwrotu oraz orzekania o sposobie przeznaczenia zabezpieczenia.

W art. 125 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r., ustawodawca przewidział obowiązek ustanowienia przez zarządzającego składowiskiem zabezpieczenia roszczeń z tytułu występowania negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (u.o.z.n.s.), w związku z prowadzeniem składowiska odpadów. Regulacja ta odnosi się zatem m.in. do zagrożeń lub szkód spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.z.n.s.). Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń został przewidziany w ustawie także w wypadku zmiany zarządzającego składowiskiem odpadów i stanowi warunek sine qua non takiej zmiany (art. 151 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.). Wysokość i formę ustanowionego zabezpieczenia roszczeń zatwierdza się w decyzji o przeniesieniu praw i obowiązków (art. 152 ust. 3 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Wyczerpujące wyliczenie działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zostało uregulowane w art. 3 u.o.z.n.s. W zakresie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach jest to:

a) działalność polegająca na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów wymagająca uzyskania zezwolenia,
b) działalność wymagającą uzyskania wpisu do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 lit. a i b, tj. w zakresie posiadaczy odpadów prowadzących przetwarzanie zwolnionych z obowiązku uzyskania zezwolenia na przetwarzanie oraz transportujących odpady.

Z kolei w art. 6 pkt 11 u.o.z.n.s. została uregulowana definicja „szkody w środowisku".

W art. 125 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r. przewidziano, podobnie zresztą jak to miało miejsce na gruncie uprzednio obowiązującej ustawy, cztery formy zabezpieczenia roszczeń. Zabezpieczenie to może mieć zatem formę: depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej, polisy ubezpieczeniowej. Stosownie do art. 125 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r. gwarancje obu rodzajów oraz polisa powinny stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku bank lub firma ubezpieczeniowa ureguluje zobowiązania w przypadku, o którym mowa w art. 131 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r., tj. kiedy organ określony w art. 129 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r., a mianowicie marszałek województwa, a na terenach zamkniętych RDOŚ, wyda decyzję administracyjną o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie tych skutków, o ile działań tych nie wykonał na własny koszt zarządzający składowiskiem odpadów, na rzecz tego organu (marszałka województwa lub RDOŚ na terenach zamkniętych).

Zarządzający składowiskiem odpadów jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń nie później niż 3 miesiące od dnia w którym decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia odpadów stała się ostateczna. Poprzedzone to jest propozycją, zarządzającego składowiskiem, co do wysokości i formy tegoż zabezpieczenia (art. 131 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. oraz art. 129 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach z 2012 r.). Wysokość i forma zabezpieczenia roszczeń zatwierdzana jest, zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r., przez marszałka województwa (a na terenach zamkniętych przez RDOŚ) w decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów.

Ustanowione zabezpieczenie winno być utrzymane przez zarządzającego składowiskiem przez okres zarządzania tymże składowiskiem (art. 131 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.). Zabezpieczenie trwa aż do zakończenia fazy poeksploatacyjnej.

W przypadku wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku, właściwy organ (marszałek województwa lub RDOŚ na terenach zamkniętych) wydaje decyzję administracyjną o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie tych skutków, o ile działań tych nie wykonał na własny koszt zarządzający składowiskiem odpadów (art. 131 ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Należy na marginesie wskazać, iż w art. 150 ust. 2 została uregulowana możliwość skorzystania ze środków finansowych z ustanowionego zabezpieczenia na pokrycie kosztów związanych z ze sporządzeniem ekspertyzy dotyczącej zamknięcia składowiska odpadów lub jego wydzielonej części oraz nowej instrukcji prowadzenia składowiska odpadów oraz kosztów związanych z zamknięciem składowiska odpadów lub jego wydzielonej części w sytuacji, gdy zarządzającego składowiskiem nie można zidentyfikować lub egzekucja okazała się bezskuteczna, a obowiązanym do wykonania tej decyzji, a mianowicie decyzji o zamknięciu składowiska jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 149 ust. 2 ustawy o odpadach z 2012 r.).

Należy nadmienić, iż na mocy przepisów przejściowych, tj. art. 239 ustawy o odpadach z 2012 r., ustanowione przed dniem wejścia w życie nowej ustawy odpadach, zabezpieczenia roszczeń dla istniejących składowisk odpadów stają się zabezpieczeniami roszczeń, o których mowa w art. 125 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r. Wskazana regulacja jest konsekwencją tego, iż przepis art. 51 ust. 7 ustawy o odpadach z 2001 r. przewidywał możliwość zabezpieczenia roszczeń poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów POŚ, które stało się zbędne na gruncie obecnie obowiązującej regulacji. Ustanowione zatem na tej postawie zabezpieczenia roszczeń stały się roszczeniami w rozumieniu ustawy obowiązującej.

Działania kontrolne związane z zamknięciem składowisk i właściwość rzeczowa organów uprawnionych do zamknięcia takich instalacji

W zakresie kwestii działań kontrolnych dotyczącą składowisk odpadów w perspektywie zamykania wskazanych instalacji, należy wyróżnić środki wynikające z trzech aktów prawnych, tj. omawianych już wcześniej przepisów ustawy wprowadzającej ustawę o ochronie środowiska, ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: u.i.o.ś), realizowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: POŚ).

Uprawnienia kontrolne w tym przedmiocie przysługują Inspekcji Ochrony Środowiska, która funkcjonuje na podstawie przepisów u.i.o.ś. W myśl art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) u.i.o.ś do podstawowych działań Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: IOŚ) należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie:

a) przestrzegania przepisów o ochronie środowiska,

b) przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska.

Podmiotem korzystającym ze środowiska, o którym mowa we wskazanym przepisie jest, zgodnie z art. 3 pkt 20 ustawy POŚ :

a) przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,

b) jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,

c) osoba fizyczna niebędąca podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

Powyższy zakres działalności obejmuje prowadzenie kontroli podmiotów w obszarze gospodarowania odpadami, w tym składowiskami odpadów.

W myśl art. 4 ust. 1 w związku z art. 4a ust 1 u.i.o.ś, Główny Inspektor Ochrony Środowiska kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska i w ramach tego m.in.:

- ustala ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1, oraz kontroluje stan ich realizacji;
- może wydawać wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności i żądać będących w ich posiadaniu informacji o stanie środowiska i jego ochronie oraz o zakresie i wynikach ich działania;
- organizuje i koordynuje kontrole podmiotów korzystających ze środowiska o zasięgu lub znaczeniu ponad wojewódzkim;
- dokonuje analiz i ocen przestrzegania przepisów, o których mowa w art. 2 ust. 1;
- organizuje szkolenia pracowników Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie wykonywania zadań określonych w ustawie i w przepisach odrębnych;
- sporządza roczne sprawozdanie z działalności Inspekcji Ochrony Środowiska i przedkłada je do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska w terminie do 31 maja roku następnego.

Z kolei w myśl art. 5 ust. 1 u.i.o.ś Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska kieruje działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa.

Zgodnie z art. 9 u.i.o.ś kontrolę wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich pracownicy Inspekcji Ochrony Środowiska.

W ramach kontroli prowadzonych w perspektywie zamykania składowisk, należy wyróżnić kontrole planowane i inicjowane – wynikające z ustawowych zadań IOŚ oraz kontrole prowadzone na wniosek organu zamykającego składowisko.

W myśl art. 12 ust. 1, wojewódzki inspektor środowiska może:

1. wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej,
2. wydać na podstawie odrębnych przepisów decyzję administracyjną,
3. wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska w myśl art. 12 ust. 4 u.i.o.ś może upoważnić inspektora do wydania w trakcie kontroli decyzji w przedmiocie wstrzymania:

1) działalności powodującej naruszenie wymagań ochrony środowiska, jeżeli zachodzi bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo bezpośrednie zagrożenie zniszczenia środowiska w znacznych rozmiarach;
2) oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska.

Ponadto, wojewódzki inspektor ochrony środowiska posiada uprawnienia do wstrzymania użytkowania składowiska, którego nie należy utożsamiać z procesem zamknięcia składowiska. Podstawą prawną wstrzymania użytkowania składowiska odpadów jest:

– art. 33 ust. 7 uwPOŚ, zgodnie z którym wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu korzystania ze składowiska odpadów, jeżeli po dniu 31 grudnia 2009 r. istniejące składowisko odpadów będzie eksploatowane niezgodnie z wymaganiami określonymi w pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części lub w pozwoleniu na budowę, o których mowa w ust. 2 tego przepisu. Wskazany przepis daje możliwość weryfikacji czy pomimo formalnego dostosowania się przez zarządzającego składowiskiem, do wymogów określonych w decyzji organu środowiska, zarządzający w pełni realizuje wymagania w niej zastrzeżone;
– art. 364 POŚ, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska, jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi;
– art. 365 POŚ, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wstrzymuje w drodze decyzji, użytkowanie instalacji tj. w myśl art. 3 pkt 6 POŚ, stacjonarnego urządzenia technicznego, zespołu stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, budowli niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję, eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego;
– art. 59 ust. 3 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz art. 32 ust. 1, ust. 4 ustawy o odpadach z 2012 r., przewidujących możliwość wstrzymania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska działalności posiadacza odpadów w przypadku wystąpienia opisanych tam naruszeń.

W art. 379 ust. 1 POŚ, zostały określone ogólne kompetencje kontrolne marszałka województwa, starosty oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie ze wskazanym przepisem organy te sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Organy te, zgodnie z ust. 2 cyt. przepisu, mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich, gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.

Właściwość rzeczowa poszczególnych ww. organów ochrony środowiska, tj. starosty, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wójta, burmistrza i prezydenta oraz marszałka województwa została z kolei unormowana w art. 378 POŚ.

Kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska zostały określone w odmienny sposób, bowiem organ ten jest właściwy jedynie w sprawach przedsięwzięć realizowanych na obszarach zamkniętych (art. 378 ust. 2 POŚ).

Z kolei kompetencje marszałka województwa zostały określone w ust. 2a omawianego przepisu i dotyczą one przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko a także przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanych na innych terenach niż wskazane powyżej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia z 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o odziaływaniu na środowisko[99] , sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymagają m.in. następujące przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko:

– pkt 39 instalacje do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, w tym składowiska odpadów niebezpiecznych;
– pkt 41 składowiska odpadów, niewymienione w pkt 39, mogące przyjmować nie mniej niż 10 ton odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25.000 ton;

Uwzględniając ww. regulację należy przyjąć, iż Marszałek Województwa, w stanie prawnym obowiązującym do dnia 15 listopada 2010 r., był właściwy w sprawie wydania zgody na zamknięcie opisanych powyżej składowisk odpadów. W zakresie wszystkich pozostałych składowisk (z wyjątkiem zdarzeń i przedsięwzięć na terenach zamkniętych), zgodę tą winien wyrazić starosta.

Po wejściu w życie przepisów rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[100] (w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 sierpnia 2013 r.) do właściwości marszałka województwa zastrzeżono decyzje związane z zamykaniem składowisk odpadów (obiektów budowlanych przeznaczonych do składowania odpadów), w zakresie następujących przedsięwzięć:

– instalacji do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych, w tym składowisk odpadów niebezpiecznych oraz miejsc retencji powierzchniowej odpadów niebezpiecznych (§ 2 ust. 1 pkt 41);
– składowisk odpadów inne niż wymienione w pkt 41, mogących przyjmować odpady w ilości nie mniejszej niż 10 t na dobę lub o całkowitej pojemności nie mniejszej niż 25 000 t (§ 2 ust. 1 pkt 47).

Ponownie, w zakresie wszystkich pozostałych składowisk (z wyjątkiem zdarzeń i przedsięwzięć na terenach zamkniętych), zgodę na zamknięcie składowiska winien wyrazić starosta.

[99] Dz.U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm. – rozporządzenie obowiązywało do dnia 15 listopada 2010 r.
[100] Dz.U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.

Uprawnienia nadzorcze w zakresie wykonania, przestrzegania i egzekwowania decyzji wyrażających zgodę na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części

Przestrzeganie decyzji o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska lub jego wydzielonej części, winien egzekwować ten organ, który taką decyzję wydał. Organem tym zaś, zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy o odpadach z 2001 r. był regionalny dyrektor ochrony środowiska dla przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych, marszałek województwa dla przedsięwzięć i zdarzeń, o których mowa w art. 378 ust. 2a POŚ oraz starosta dla pozostałych przedsięwzięć. Zgodnie z regulacją funkcjonującą w obecnym stanie prawnym, tj. art. 146 ust. 2 w zw. z art. 129 ust. 1 ustawy o odpadach z 2012 r., organem wydającym zgodę (w formie decyzji administracyjnej) jest: marszałek województwa oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadku przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych, co oznacza, iż starosta utracił kompetencję do wydawania i w konsekwencji również do nadzorowania wykonania rzeczonych decyzji.

System wsparcia finansowego przedsięwzięć w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk odpadów

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a także funduszy wojewódzkich, w analizowanym zakresie jest dokonywane w oparciu o przepis art. 400a ust. 1 pkt 8 POŚ, który przewiduje finansowanie ze środków funduszu przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami. Udzielanie wskazanego dofinansowania należy do ustawowych celów wskazanych instytucji (art. 400b ust. 1 i 2 POŚ).

Szczegółowe zasady udzielania dofinansowania ze środków funduszu zostały określone, na mocy art. 400h ust. 4 pkt 5 POŚ, w uchwałach Rady Nadzorczej funduszu. Stosowne uchwały w tym przedmiocie zostały wydawane również przez poszczególne wojewódzkie fundusze ochrony środowiska. Dofinansowanie odbywa się przez udzielania oprocentowanych pożyczek oraz dotacji, w tym dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, dokonywania częściowych spłat kapitału kredytów bankowych, dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Warunki udzielania regionalnej pomocy publicznej, w analizowanym okresie czasu, zostały określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia programu pomocowego w zakresie regionalnej pomocy publicznej na niektóre inwestycje w ochronie środowiska. Rozporządzenie to wygasło z dniem 31 grudnia 2013 r. (§ 10 rozporządzenia).

Zakaz zarządzania składowiskami przez jednostki sektora finansów publicznych

Zgodnie z dyspozycją art. 136 ustawy o odpadach z 2012 r., zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych. W związku z powyższym, aby gminne składowisko odpadów mogło funkcjonować, gmina winna podjąć działania mające na celu utworzenie podmiotu niebędącego jednostką sektora finansów publicznych (np. spółki) w celu zarządzania gminnym składowiskiem lub alternatywnie powierzyć zarządzanie składowiskiem, tj. powierzyć wykonywanie praw i obowiązków zarządzającego podmiotowi obcemu niebędącemu jednostką sektora finansów publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej [101].

[101] Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

W sytuacji natomiast gdy w dniu wejścia w życie ustawy o odpadach z 2012 r. składowiskiem odpadów zarządzała gminna jednostka sektora finansów publicznych, zgodnie z wymogami zawartymi z art. 243 analizowanej ustawy, gmina była obowiązana w ciągu roku od dnia wejścia w życie ustawy o odpadach, tj. w terminie do dnia 23 stycznia 2014 r. dostosować się do wymagań, o których mowa w art. 136 i zastosować jedno z wyżej omówionych rozwiązań.

Jako wyjątek od generalnego zakazu zarządzania gminnym składowiskiem przez jednostkę sektora finansów publicznych (art. 243a ustawy o odpadach 2012 r.[102]), wskazano sytuacje gdy:

– wydano decyzję o zgodzie na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy, lub decyzję o zamknięciu składowiska odpadów na podstawie art. 54c ust. 1 ustawy oraz
– w terminie do dnia 31 grudnia 2015 r. wydano decyzję o wyrażeniu zgody na zamknięcie składowiska odpadów na podstawie art. 146 lub art. 148 ust. 3.

[102] Nowelizacja ustawy o odpadach z 2012 r., dokonana przez ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 122), która weszła w życie z dniem 6 lutego 2015 r.

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182 z 16.07.1999 r., s. 1 z późn. zm.).
2. Traktat podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. L 236 z 23.09.2003, s 33).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 Nr. 185, poz. 1243 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013, poz. 21 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz. 145.).
6. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 7, poz. 78).
8. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 686 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 672, z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia programu pomocowego w zakresie regionalnej pomocy publicznej na niektóre inwestycje w ochronie środowisk (Dz.U. Nr 246, poz. 1795, z późn. zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitorowania składowisk odpadów (Dz.U. Nr 220, poz. 1858 z późn. zm.).
14. Rozporządzenie 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 (Dz.U. Nr 61, poz. 549, z późn. zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie zasad sporządzania raportu wojewódzkiego (Dz.U. Nr 101, poz. 688).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami (Dz.U. Nr 133, poz. 930).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami (Dz.U. Nr 257, poz. 1547).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz.U. z 2013 r., poz. 523).

5.3. Wykaz badanych składowisk, skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Skontrolowana jednostka	Badane składowisko odpadów[103]	Uczestnik kontroli
1.	Ministerstwo Środowiska	-	Departament Środowiska
2.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	-	
3.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	-	
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	-	Delegatura NIK w Białymstoku
5.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku	-	
6.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Składowiska odpadów: – w Zabłudowie, – Gródku, – Tykocinie, – Surażu	
7.	Urząd Miasta Hajnówka	Składowisko odpadów w Hajnówce	
8.	Urząd Gminy Wąsocz	Składowisko odpadów w Wąsoczu	
9.	Urząd Gminy w Jaświłach	Składowisko odpadów w Jaświłach	
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	-	Delegatura NIK w Bydgoszczy
11.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	-	
12.	Starostwo Powiatowe w Żninie	Składowiska odpadów: – w Łysinie, gm. Gąsawa, – w Rogowie, – w Załachowie, gm. Łabiszyn, – w m. Zrazim, gm. Janowiec	
13.	Urząd Gminy w Choceniu	Składowisko odpadów w Niemojewie	
14.	Gminny Zakład Komunalny w Osiu	Składowisko odpadów w Wierzchach	
15.	Zakład Robót Publicznych w Gąsawie	Składowisko odpadów w Łysinie	
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	-	Delegatura NIK w Poznaniu
17.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	-	
18.	Starostwo Powiatowe w Kaliszu	Składowiska odpadów: – Żelazków, gm. Żelazków, – Cienia Pierwsza, gm. Opatówek, – Pośrednik, gm. Szczytniki	
19.	Urząd Miejski w Ujściu	Składowisko odpadów w Mirosławiu Ujskim	
20.	Urząd Gminy Żelazków (zarządzanie składowiskiem w okresie od 12.12.2010 r. do 21.01.2014 r.)	Składowisko odpadów w Żelazkowie	
21.	Zakład Komunalny Gminy Żelazków Sp. z o.o. (zarządzanie składowiskiem do 12.12.2010 r. i od 22.01.2014 r.)	Składowisko odpadów w Żelazkowie	
22.	Komunalny Zakład Budżetowy w Jaraczewie	Składowisko odpadów w Goli	

Lp.	Skontrolowana jednostka	Badane składowisko odpadów[103]	Uczestnik kontroli
23.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	-	Delegatura NIK w Szczecinie
24.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	-	
25.	Starostwo Powiatowe w Gryfinie	Składowisko odpadów w Kurzycku	
26.	Urząd Miejski w Karlinie	Składowisko odpadów w Krzywopłotach	
27.	Urząd Gminy w Grzmiącej	Składowisko odpadów w Grzmiącej	
28.	Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Mieszkowcach	Składowisko odpadów w Kurzycku	
29.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	-	Delegatura NIK w Warszawie
30.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	-	
31.	Starostwo Powiatowe w Radomiu	Składowiska odpadów: – w Skaryszewie – w Bieniędzicach	
32.	Urząd Gminy w Troszynie (zarządzanie składowiskiem w okresie od 31.12.2012 r.)	Składowisko odpadów w Troszynie	
33.	Zakład Obsługi Rolnictwa w Troszynie (zarządzanie składowiskiem w okresie do 30.12.2012 r.)	Składowisko odpadów w Troszynie	
34.	Urząd Miasta i Gminy w Skaryszewie	Składowisko odpadów w Skaryszewie	
35.	Urząd Miejski w Myszyńcu (zarządzanie składowiskiem w okresie od 01.07.2013 r.)	Składowisko odpadów w Myszyńcu	
36.	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Myszyńcu (zarządzanie składowiskiem w okresie do 30.06.2013 r.)	Składowisko odpadów w Myszyńcu	

[103] Dotyczy kontrolowanych starostów oraz jednostek zarządzających gminnymi składowiskami odpadów. Składowiska objęte bezpośrednio kontrolą NIK i pozostające we właściwości kontrolowanych starostów, wyróżniono poprzez podkreślenie.

5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię, nazwisko i stanowisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Ministerstwo Środowiska	Maciej Nowicki, Minister Środowiska (do 01.02.2010 r.) Andrzej Kraszewski, Minister Środowiska (do 18.11.2011 r.) Marcin Korolec, Minister Środowiska (do 27.11.2013 r.) Maciej Grabowski, Minister Środowiska (od 27.11.2013 r.)
2.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Andrzej Jagusiewicz, Główny Inspektor Ochrony Środowiska
3.	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Jan Rączka, Prezes Zarządu (do 31.12.2012 r.) Małgorzata Skucha, Prezes Zarządu (od 01.01.2013 r.)
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Mieczysław Kazimierz Baszko, Marszałek Województwa Podlaskiego
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego
9.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku	Grażyna Żyła-Pietkiewicz, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
10.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	Elwira Jutrowska, Kujawsko-Pomorski Inspektor Ochrony Środowiska
11.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Zdzisław Wojciech Krajewski, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
12.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	Andrzej Miluch, Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
13.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	Adam Ludwikowski, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
14.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Wiesław Pusz, Starosta Powiatu Białostockiego (do 11.12.2014 r.) Antoni Pełkowski, Starosta Powiatu Białostockiego (od 11.12.2014 r.)
15.	Starostwo Powiatowe w Żninie	Zbigniew Jaszczuk, Starosta Żniński
16.	Starostwo Powiatowe w Kaliszu	Krzysztof Nosal, Starosta Kaliski
17.	Starostwo Powiatowe w Gryfinie	Wojciech Konarski, Starosta Gryfiński
18.	Starostwo Powiatowe w Radomiu	Mirosław Ślifirczyk, Starosta Radomski
19.	Urząd Miasta Hajnówka	Anatol Ochryciuk, Burmistrz Miasta Hajnówka (do 21.11.2010 r.) Jerzy Sirak, Burmistrz Miasta Hajnówka (od 21.11.2010 r.)
20.	Urząd Gminy Wąsocz	Czesław Ołdakowski, Wójt Gminy Wąsocz
21.	Urząd Gminy w Jaświłach	Jan Joka, Wójt Gminy Jaświły
22.	Urząd Gminy w Choceniu	Roman Nowakowski, Wójt Gminy Choceń
23.	Gminny Zakład Komunalny w Osiu	Krzysztof Kuzimski, Kierownik
24.	Zakład Robót Publicznych w Gąsewie	Leszek Kuchciński, Kierownik Zakładu

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię, nazwisko i stanowisko kierownika jednostki kontrolowanej
25.	Urząd Miejski w Ujściu	Henryk Kazana Burmistrz Ujścia (do 16.11.2014 r.) Roman Wrotecki, Burmistrz Ujścia (od 16.11.2014 r.)
26.	Urząd Gminy Żelazków	Andrzej Nowak, Wójt Gminy Żelazków (do 08.12.2014 r.) Sylwiusz Jakubowski, Wójt Gminy Żelazków (od 09.12.2014 r.)
27.	Zakład Komunalny Gminy Żelazków Sp. z o.o.	Józef Kowalski, Prezes Zakładu Komunalnego
28.	Komunalny Zakład Budżetowy w Jaraczewie	Zenon Marciniak, Dyrektor Komunalnego Zakładu Budżetowego
29.	Urząd Miejski w Karlinie	Waldemar Miśko, Burmistrz Gminy Karlino
30.	Urząd Gminy w Grzmiącej	Tadeusz Hajkowicz, Wójt Gminy Grzmiąca
31.	Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Mieszkowcach	Bolesław Kwaśniak, Prezes Zarządu
32.	Urząd Gminy w Troszynie	Edwin Mierzejewski, Wójt Gminy Troszyn
33.	Urząd Miasta i Gminy w Skaryszewie	Ireneusz Kumięga, Burmistrz Miasta i Gminy Skaryszew
34.	Zakład Obsługi Rolnictwa w Troszynie	Zdzisław Kołota, Kierownik Zakładu
35.	Urząd Miejski w Myszyńcu	Bogdan Glinka, Burmistrz Myszyńca
36.	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Myszyńcu	Sławomir Ceberek, Kierownik Zakładu

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Środowiska
7. Minister Sprawiedliwości
8. Minister Administracji i Cyfryzacji
9. Minister Finansów
10. Prokurator Generalny
11. Rzecznik Praw Obywatelskich
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
16. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji
19. Senacka Komisja Środowiska
20. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
21. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
22. Marszałkowie województw
23. Starostowie, wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast – drogą elektroniczną

MINISTER ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 30 września 2015 r.

DGO I 091-1/36904 /14/AT

Pan
Wojciech Kutyła
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Panie Prezesie,

Odpowiadając na pismo z dnia 14 września 2015 r. (znak: KSI-4101-004-00/2014) przekazujące Informację o wynikach kontroli *„Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych"*, przedstawiam poniższe stanowisko.

Na wstępnie pragnę zwrócić uwagę, że przed ukończeniem prowadzonej w Ministerstwie Środowiska kontroli *P/14/058 Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów* Minister Środowiska zgłosił szereg zastrzeżeń, które niestety w większości nie zostały uwzględnione przez organ kontrolny.

Analizując wyniki przedmiotowej kontroli nie można pominąć kilku bardzo istotnych faktów dotyczących liczby i stanu technicznego istniejących w przeszłości w Polsce składowisk odpadów. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z1996 r. Nr 132, poz. 622) jako jedno z zadań gminy wskazywała konieczność zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji, własnych lub wspólnych z innymi gminami, składowisk odpadów komunalnych i obiektów wykorzystywania lub unieszkodliwiania tych odpadów (art. 3 ust. 2 pkt 2). Wymóg ten został zmieniony dopiero przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085, z późn. zm.), która wprowadziła obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji, własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Powstające w większości gmin składowiska odpadów zwykle nie spełniały standardów ochrony środowiska, np. nie posiadały zabezpieczeń chroniących środowisko przed emisją zanieczyszczeń. Należy przy tym podkreślić, że w tamtym czasie (co najmniej od lat 90) gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce oparta była głównie na składowaniu odpadów na gminnych składowiskach, zgodnie przepisami ww. ustawy. Powyższe informacje pozwalają zobrazować jak duża była w Polsce liczba składowisk odpadów, które w przeważającej części wymagały dostosowania lub zamknięcia, a w konsekwencji, jak trudnym było to zadaniem, wymagającym współpracy wszystkich właściwych organów administracji rządowej, samorządowej oraz przedsiębiorców, aby skutecznie wypełnić wymagania Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę aspekty prawne, organizacyjne oraz finansowe. Powyższa problematyka była także przedmiotem dyskusji w ramach przygotowania Polski do akcesji w struktury Unii Europejskiej

i negocjowania postanowień Traktatu Akcesyjnego, czego efektem była ustanowiona dla funkcjonujących w Polsce składowisk odpadów derogacja.

Należy podkreślić, że kontrola NIK dotyczyła wyłącznie końcowego etapu długotrwałego, wieloletniego procesu dostosowywania istniejących wówczas składowisk odpadów do restrykcyjnych wymagań Unii Europejskiej.

Dostosowanie lub zamknięcie niespełniających wymagań składowisk odpadów stanowiło zatem jeden z elementów przebudowy opartego na składowaniu odpadów systemu gospodarki odpadami komunalnymi w kierunku zgodnym z hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Proces ten był długotrwały (wieloletni), ze względu na brak w ówczesnym systemie gospodarki odpadami komunalnymi alternatywnych do składowania metod przetwarzania odpadów. Konieczna była równoległa przebudowa systemu gospodarki odpadami komunalnymi w poszczególnych gminach i budowa nowych instalacji do przetwarzania tych odpadów. Zbyt wczesne zamknięcie wszystkich niedostosowanych do wymagań prawnych składowisk odpadów, w przypadku braku alternatywnych do składowania metod przetwarzania odpadów mogłoby przynieść wyłącznie negatywne, w tym przede wszystkim dla ochrony środowiska, skutki związane z problemem zagospodarowania odpadów na danym terenie.

Powyższy opis obrazuje jak niezbędna była kompleksowa reforma całego sytemu gospodarki odpadami komunalnymi wymuszająca przejście na inne niż składowanie metody przetwarzania odpadów, zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami. Należy przy tym przypomnieć, że reformę tę udało się skutecznie przeprowadzić dopiero w 2011 r. Podejmowane we wcześniejszych latach próby reformy systemu gospodarki odpadami komunalnymi były nieudane. Wprowadzenie przedmiotowej reformy wymagało przeprowadzenia gruntownych zmian w organizacji rynku odpadów komunalnych, stąd *vacatio legis* dla ww. zmian ustalono do 1 lipca 2013 r.

Analizując wyniki przedmiotowej kontroli nie można także pominąć faktu jak wiele składowisk odpadów w Polsce udało się dostosować lub zamknąć zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, tak aby zabezpieczyć środowisko oraz ludzi przed ich ewentualnym negatywnym wpływem. Należy podkreślić, że Polska wypełniała wszystkie cele pośrednie wymagane Traktatem Akcesyjnym.

Przedmiotowa Informacja o wynikach kontroli *„Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych"* niezwykle wyraźnie obrazuje fakt, jak trudno bez współpracy i pełnego zaangażowania organów wszystkich szczebli administracji i właściwych podmiotów, wdrożyć zarówno przepisy Unii Europejskiej, jak i prawa krajowego. Brak konstruktywnej współpracy, czy wymiany informacji pomiędzy właściwymi organami, a także brak restrykcji prawnych wobec organów ochrony środowiska z tego tytułu, często skutkuje na dalszym etapie trudnościami w realizacji zadań, tak jak miało to miejsce w przypadku danych o składowiskach odpadów przekazywanych do Ministerstwa Środowiska.

Reasumując z punktu widzenia ochrony środowiska niezwykle ważne jest, aby wszystkie funkcjonujące w Polsce składowiska odpadów były właściwie zabezpieczone i spełniały wymagania określone w przepisach ochrony środowiska. Ministerstwo Środowiska dopełni więc wszelkich starań, aby proces dostosowania składowisk odpadów i ostateczne zamknięcie składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych został pomyślnie zakończony.

Nawiązując natomiast do poszczególnych wyników kontroli należy zwrócić szczególną uwagę na poruszony problem finansowania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa. Problem ten dotyczy nie tylko kwestii składowisk odpadów, ale również innych działań z zakresu gospodarki odpadami.

Ministerstwo Środowiska deklaruje również, że dokona wszelkich starań w celu realizacji wskazanych jako rekomendacje właściwych mu inicjatyw legislacyjnych. Odnosząc się także do skierowanego do Prezesa Rady Ministrów postulatu nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Środowiska będzie wspierać resort ds. finansów w tym działaniu.

Jednocześnie dziękując za uzyskany w wyniku przedmiotowej kontroli obraz procesu dostosowywania lub zamykania składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych w Polsce, należy zwrócić szczególną uwagę na uwarunkowania istniejące od lat 90-tych w Polsce, w szczególności strukturę organizacyjną systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Z poważaniem

z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Janusz Ostapiuk

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KSI-4101-004-00/2014
P/14/058

Warszawa, dnia 8 października 2015 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Środowiska z dnia 30 września 2015 r. odnośnie Informacji o wynikach kontroli „Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych"

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015, poz. 1096) przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Dziękuję Ministrowi Środowiska za przedstawienie stanowiska w sprawie Informacji o wynikach kontroli „Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych".

Z zadowoleniem przyjmuję deklarację Ministra Środowiska w sprawie dołożenia wszelkich starań w celu realizacji wskazanych, w formie wniosków, właściwych mu inicjatyw legislacyjnych. Dziękuję również za zadeklarowanie wsparcia realizacji wniosku, skierowanego do Prezesa Rady Ministrów, o podjęcie działań w celu nowelizacji *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* w zakresie dopuszczenia możliwości czasowego finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, środkami własnymi, w sytuacji nieudzielenia lub udzielenia w niewystarczającej wysokości dotacji tym jednostkom na realizację zadań, których niewykonanie skutkowałoby naruszeniem prawa wspólnotowego.

Wyrażam przekonanie, iż działania te przyczynią się do poprawy warunków życia ludzi i stanu środowiska w wyniku prawidłowego wykonywania przez organy administracji publicznej obowiązków w zakresie zamykania z „urzędu" składowisk odpadów.