



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

STAROSTWO POWIATOWE
w RADOŚCI

data wpl. 2015 -01- 27.

026 66 /15

LWA – 4101-027-06/2014

P/14/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/058 – Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , przeprowadził Grzegorz Odziemkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92849 z 18 listopada 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Radomiu ² , ul. Domagalskiego 7, 26-600 Radom.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Ślifirczyk, Starosta Radomski ³ [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, działania Starosty związane z zamykaniem składowisk odpadów niespełniających wymagań prawa oraz monitorowaniem ich wpływu na ludzi i środowisko.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena pozytywna została sformułowana na podstawie ustaleń kontroli wskazujących, iż w okresie objętym kontrolą⁵, Starosta dokonał oceny istniejących składowisk oraz nałożył na zarządzających nimi obowiązki w celu ich dostosowania do wymogów przepisów prawa. Struktura organizacyjna Starostwa pozwalała na prawidłową realizację zadań wynikających m.in. z ustaw: z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁶, z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷ oraz z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸.

Zidentyfikowane przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- nieprzeprowadzaniu kontroli składowisk zarówno w okresie ich eksploatacji, jak i po ich zamknięciu w 2011 r.,
- niewystarczającym egzekwowaniu obowiązków wskazanych w wydanych decyzjach w sprawie dostosowania składowisk do przepisów o odpadach.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. – dalej *ustawa o NIK*.

² Dalej także *Starostwo* lub *SP w Radomiu*.

³ Dalej także *Starosta*.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Kontrolą została objęty okres od 1 października 2001 r. do 23 stycznia 2013 r.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm. - dalej *ustawa o odpadach z 2001 r.*

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm. - dalej *ustawa o odpadach z 2012 r.*

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. - dalej *ustawa Poś*.

1. Organizacja i realizacja przez Starostę działań w zakresie dotyczącym zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa.

W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono Wydział Rolnictwa, Leśnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁹, odpowiedzialny m.in. za wykonywanie zadań w zakresie zamykania składowisk niespełniających wymagań prawa. Zadania te zostały przypisane jednemu pracownikowi Wydziału¹⁰. Naczelnik Wydziału posiadał upoważnienie Starosty do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących m.in. zatwierdzania instrukcji eksploatacji składowiska odpadów, zamykania składowisk odpadów lub jego części oraz nakładania obowiązków na podmiot negatywnie oddziałujący na środowisko.

[dowód: akta kontroli str. 4-30]

Na terenie Powiatu Radomskiego, do 31 grudnia 2009 r., pomimo niedostosowania składowisk odpadów do wymagań prawa, nie zostały zamknięte dwa składowiska w miejscowościach: Skaryszew i Bieniędzice.

[dowód: akta kontroli str. 31-34, 36-40]

Starosta, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw¹¹, decyzjami z 1 lutego 2002 r. zobowiązał Gminę Wolanów i Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Skaryszewie (zarządzających składowiskami) do przedłożenia przeglądu ekologicznego składowisk w terminie do 30 czerwca 2002 r. Przeglądy zostały przedłożone przez zarządzających składowiskami z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 8 i 30 dni¹².

[dowód: akta kontroli str. 93-102, 103-109]

Na wniosek Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Skaryszewie oraz Wójta Gminy Wolanów, Starosta Radomski decyzjami z 31 grudnia 2002 r. zatwierdził instrukcje eksploatacji składowisk odpadów w Skaryszewie i Bieniędzicach. Instrukcje te zostały uaktualnione i na wniosek zarządzających zatwierdzone decyzjami Starosty Radomskiego w dniu 21 lipca 2010 r.

[dowód: akta kontroli str. 60-65, 66-70, 71-76, 77-83]

Decyzjami z 12 i 23 grudnia 2003 r. Starosta Radomski zobowiązał zarządzającego składowiskiem odpadów w Bieniędzicach do ustalenia reperów do kontroli osiadania powierzchni składowiska (termin realizacji zadania – do 30 czerwca 2004 r.) oraz wyposażenie w system umożliwiający pomiar masy przyjmowanych odpadów (do 31 grudnia 2005 r.), a zarządzającego składowiskiem odpadów w Skaryszewie do jego wyposażenia w instalację do odprowadzania gazu składowiskowego (do 30 października 2004 r.), zmodernizowania systemu drenażu wód odciekowych (do 30 czerwca 2004 r.), wykonania otworów obserwacyjnych do poboru prób i badań składu wód podziemnych (do 3 stycznia 2005 r.), ustalenia reperów do kontroli osiadania powierzchni składowiska (do 31 marca 2004 r.) oraz w wagę samochodową (do 31 grudnia 2005 r.).

Zarządzający składowiskiem odpadów w Bieniędzicach ustalił w terminie do 30 czerwca 2004 r. sieć reperów do kontroli osiadania powierzchni składowiska, natomiast protokolarnego odbioru wagi dokonano 16 grudnia 2008 r. Zarządzający składowiskiem w Skaryszewie, pismem z 1 lipca 2004 r. poinformował Starostwo

⁹ Dalej Wydział.

¹⁰ Zadania te zostały określone w zakresie czynności pracownika.

¹¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm.; dalej *uwPoś*.

¹² Uwzględniono datę wpływu przeglądu do Starostwa.

Powiatowe w Radomiu, że ustalił repery do kontroli osiadania powierzchni składowiska oraz zmodernizował system drenażu wód odciekowych. Ponadto zwrócił się z prośbą o wydłużenie terminu do 30 października 2004 r., na wyposażenie składowiska w instalację do odprowadzania gazu składowiskowego.

[dowód: akta kontroli str.110-111, 149-153]

W dniu 29 października 2010 r., Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska¹³ wydał zarządzenia nakazujące Wójtowi Gminy Wolanów i Kierownikowi Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Skaryszewie wystąpienie do Starosty Radomskiego z wnioskiem o wyrażenie zgody na zamknięcie składowisk w terminie odpowiednio do 31 lipca 2011 r. i 10 lipca 2011 r. Powodem zamknięcia składowiska w Bieniędzicach był brak wyposażenia w instalację do odprowadzania gazu składowiskowego, a w Skaryszewie niewyposażenie składowiska w instalację do odprowadzania i zagospodarowania gazu składowiskowego.

[dowód: akta kontroli str. 218-224]

Wniosek o wyrażenie zgody na zamknięcie składowiska w Bieniędzicach zarządzający nim złożył 27 lipca 2011 r., a zarządzający składowiskiem w Skaryszewie stosowny wniosek złożył 20 czerwca 2011 r. Obydwa wnioski zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 54 ust 6 ustawy o odpadach z 2001 r.

[dowód: akta kontroli str. 154-161]

Po 31 grudnia 2009 r. Starosta Radomski wydał decyzje w sprawie zgody na zamknięcie składowisk, a mianowicie 27 września 2011 r. dla składowiska w miejscowości Bieniędzice w Gminie Wolanów i 29 lipca 2011 r. dla składowiska w Skaryszewie. Decyzje na zamknięcie składowisk spełniały wymogi określone w art. 54 ust. 7 i 8 ustawy o odpadach z 2001 r. Kopie ww. decyzji Starosta Radomski przekazał do MWIOŚ.

[dowód: akta kontroli str. 183-199]

Składowisko odpadów w miejscowości Bieniędzice zostało ostatecznie zamknięte i zrekultywowane 16 grudnia 2013 r., a w Skaryszewie – 30 września 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 211-212]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Zgodnie z art. 33 ustawy o uwPoŚ termin na dostosowanie składowiska do wymogów przepisów o odpadach, jak również na zamknięcie niedostosowanego składowiska upłynął 31 grudnia 2009 r. Decyzją z dnia 15 grudnia 2003 r.¹⁴ Starosta Radomski zobowiązał zarządzającego składowiskiem odpadów w Skaryszewie m.in. do wyposażenia tego składowiska w instalację do odprowadzenia gazu składowiskowego. Termin wyposażenia składowiska w tę instalację wyznaczono do 30 października 2004 r. Pomimo, iż zarządzający składowiskiem nie wykonał tego obowiązku w wyznaczonym terminie, to Starosta Radomski przez ponad 5 lat nie podjął żadnych działań w celu jego wyegzekwowania. Bierność Starostwa w egzekwowaniu obowiązku określonego w decyzji z 5 lipca 2004 r. spowodowała, że składowisko odpadów w Skaryszewie nie zostało dostosowane do wymogów ustawy uwPoŚ i działało po 31 grudnia 2009 r., tj. po granicznym terminie jego zamknięcia.
2. W decyzji z 12 grudnia 2003 r., dla zarządzającego składowiskiem odpadów w Bieniędzicach nie zawarto warunku wyposażenia składowiska w instalację do odprowadzania gazu.

¹³ Dalej MWIOŚ.

¹⁴ Zmienionej decyzją nr ROŚ.I-O-7644/147/2004 z dnia 5 lipca 2004 r.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że składowisko odpadów w Bieńdżicach było bardzo małym składowiskiem, obsługującym od 1995 r. gminę wiejską liczącą ok. 8,8 tys. mieszkańców. Na składowisko dowożono ok. 200 Mg¹⁵ odpadów rocznie. Ze względu na niewielką ilość odpadów oraz ich skład morfologiczny (niski procent frakcji organicznej) zobowiązanie do wykonania instalacji do odgazowania składowiska w 2003 r. było nieuzasadnione merytorycznie i ekonomicznie.

Prowadzony od 2005 r. monitoring ilości i składu gazu składowiskowego potwierdził, że na składowisku w Bieńdżicach nie istnieje konieczność budowania instalacji do odprowadzania gazu, gdyż produkuje ono za małą ilość metanu by było możliwe jego wykorzystanie. Stwierdzenie takie zawarł w swojej opinii z 27 lutego 2007 r., Państwowy Instytut Geologiczny w Warszawie.

[dowód: akta kontroli str. 114, 121-125]

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów¹⁶ składowisko odpadów, na którym przewiduje się składowanie odpadów ulegających biodegradacji, wyposaża się w instalację do odprowadzania gazu składowiskowego. Gaz składowiskowy oczyszcza się i wykorzystuje do celów energetycznych, a jeżeli jest to niemożliwe - spala w pochodni. Przepisy ww. rozporządzenia nie przewidują wyjątków w tym zakresie. Na brak instalacji do odprowadzania gazu zwrócił również uwagę MWIOŚ wydając w 2010 r. zarządzenie zobowiązujące Wójta Gminy Wolanów do wystąpienia do Starosty Radomskiego z wnioskiem o wyrażenie zgody na zamknięcie tego składowiska.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zbadanym obszarze.

2. Działania na rzecz zapewnienia monitoringu wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko oraz nadzór nad prowadzeniem rekultywacji i monitoringu zamkniętych składowisk.

Opis stanu faktycznego

W okresie od 2010 r. do 22 stycznia 2013 r.¹⁷ Starosta, zgodnie ze swoją właściwością, sprawował nadzór nad działaniem niezamkniętych składowisk¹⁸, niespełniających wymagań prawa, a także nadzór nad prawidłowością prowadzenia monitoringu składowisk zamkniętych. Nadzór ten sprawowany był poprzez analizę wyników kontroli przeprowadzonych przez MWIOŚ w 2010 r. oraz wyniki badań nadesłanych przez zarządzających. Zarządzający składowiskiem w Skaryszewie przekazywał do wiadomości Starostwa roczne wyniki badań, natomiast zarządzający składowiskiem w miejscowości Bieńdżice przedłożył w 2012 r. roczne raporty badań za lata 2010-2011. Z przedstawionych wyników badań wynikało, że monitoring prowadzony był prawidłowo, a składowiska nie miały negatywnego wpływu na środowisko.

[dowód: akta kontroli str. 209-210, 216-217, 225-226]

¹⁵ Mg – pochodna jednostka masy w układzie SI równa jednemu milionowi gramów (popularna nazwa - tona). Megagram jest standardową jednostką stosowaną w praktyce i przepisach prawnych dotyczących recyklingu do określania ilości odpadów.

¹⁶ Dz. U. Nr 61, poz. 549 ze zm.

¹⁷ Z dniem 23 stycznia 2013 r. obowiązki w przedmiotowym zakresie przejął marszałek województwa.

¹⁸ W zakresie przestrzegania warunków monitorowania wpływu takich obiektów na ludzi i środowisko, określonych w wydanych przez Starostę decyzjach administracyjnych.

W latach 2010-2013 (do 22 stycznia) w priorytetach kontroli nie ujmowano zagadnień związanych z nadzorem nad prawidłowością monitorowania niezamkniętych składowisk a także dotyczących prawidłowości prowadzenia monitoringu składowisk zamkniętych. Do Starostwa nie wpływały skargi na zarządzających składowiskami odpadów i w związku z tym nie wykonywano kontroli pozaplanowych.

[dowód: akta kontroli str. 213-215, 225-226]

Ustalone
nieprawidłowości

Starosta nie planował, jak również nie przeprowadzał kontroli składowisk odpadów w Skaryszewie i Bieniędżicach. Nadzór nad tymi składowiskami ograniczał się jedynie do analizy wyników badań monitoringowych oraz wyników kontroli przeprowadzonych w 2010 r. przez MWIOŚ.

[dowód: akta kontroli str. 209-210, 213-215]

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach z 2001 r. oraz obecnie art. 124 ust. 5 ustawy o odpadach z 2012 r. zarządzający składowiskami zobowiązani są do monitorowania i przedkładania wyników badań monitoringowych w fazie eksploatacyjnej i po zamknięciu składowiska wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. WIOŚ w przypadku zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska podejmuje określone w przepisach decyzje. W badanym okresie WIOŚ nie wydawał takich decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 216-217]

W ocenie NIK, Starosta, na podstawie art. 379 ustawy Poś, jako jeden z organów administracji do spraw ochrony środowiska, był zobowiązany do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym swoją właściwością, w tym do nadzorowania przestrzegania warunków określonych w wydanych decyzjach administracyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 216-224, 225-226]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania w zbadanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Starosty Radomskiego, a drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, 20 stycznia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Grzegorz Odziemkowski
główny specjalista k.p.

WICEDEKRETARZ
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
Janusz Łojewski