



Szczecin, 3 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne w przedmiocie przeprowadzonej kontroli „Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych” Urząd Marszałkowski wnosi następujące zastrzeżenia:

1. W zakresie działań związanych z zamykaniem składowisk niespełniających wymagań prawa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła fakt, że Marszałek Województwa nie wykonał w kontrolowanym okresie ekspertyz składowisk odpadów niespełniających wymagań. W trakcie prowadzonej kontroli Urząd Marszałkowski przedstawił dokumenty, które potwierdzały, że na realizację tego zdania zleconego z zakresu administracji rządowej nie otrzymano środków od Wojewody.

Zamykanie składowisk z urzędu zgodnie z art. 54b-54d ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach było zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Marszałek Województwa występował do Wojewody Zachodniopomorskiego z prośbą o udzielenie dotacji na ten cel, dotacja ta nie została jednak przyznana. Na uwagę zasługuje również fakt, że ustawa nakładająca na marszałków województw obowiązek zamykania składowisk z urzędu weszła w życie w dniu 12 marca 2010 r., – czyli już po uchwaleniu budżetu Urzędu Wojewódzkiego, jak i Urzędu Marszałkowskiego. Ustawodawca nakładając ten obowiązek nie brał pod uwagę faktu, że wydatkowanie takiej kwoty wymaga zabezpieczenia tych środków w budżecie województwa.

Wskazana możliwość pokrycia kosztów ekspertyz ze środków zarządcy składowiska, lub też z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń, byłaby możliwa jedynie w sytuacji posiadania odpowiedniej kwoty zabezpieczonej w budżecie województwa. W przypadku zlecenia wykonania ekspertyzy z urzędu, to Urząd Marszałkowski jest podmiotem zlecającym wykonanie w postępowaniu przetargowym, oznacza to w praktyce, że to Urząd Marszałkowski musiałby z swojego budżetu zapłacić za wykonanie ekspertyzy i dopiero w dalszej kolejności w drodze postępowania administracyjnego ewentualnie odzyskać te środki. Urząd Marszałkowski nie posiadał zabezpieczonych środków na ten cel, jak również nie było żadnej pewności, że środki te w drodze postępowania egzekucyjnego zostałyby odzyskane. Takie postępowanie mogłoby skutkować zarzutem o niegospodarność. Zgodnie z obowiązującą linią orzecznictwa *„...Jak wynika z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, dochody własne samorządów mają służyć realizacji zadań własnych tychże samorządów. W niniejszym przypadku, w związku z brakiem odpowiedniej dotacji to z dochodów własnych musiały być tymczasowo przeznaczone środki na realizację zadań zleconych, co jest niezgodne z prezentowaną przez TK linią orzeczniczą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 30/04)...”*(Syg. II C 322/09)

Ponadto ustawodawca jednoznacznie wskazuje, iż organ zlecający wykonanie zadania z zakresu administracji rządowej ma obowiązek zabezpieczenia odpowiedniej kwoty właśnie ze środków administracji rządowej.

NIK nie uznał złożonych wyjaśnień w tej kwestii i powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r. (II CSK 195/11), w którym stwierdzono, że *„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 wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań.* „ negatywnie ocenił podjęty w tym obszarze kontrolnym działania. Jednakże zwrócić uwagę należy, na fakt, że wywodzony z tego orzeczenia wniosek NIK jest mylny, a to z tego względu, iż orzeczenie to dotyczy sytuacji, w której organ rządowy przekazał dotację (użyto sformułowania, gdy przekazana dotacja), ale wysokość tej dotacji nie zapewniła pełnego i terminowego wykonania zadania. W odniesieniu do Urzędu Marszałkowskiego to orzeczenie nie ma żadnego przełożenia na stan faktyczny, ponieważ Urząd Marszałkowski nie otrzymał żadnej dotacji, otrzymał informację, iż ta dotacja nie zostanie przyznana.

Zgodnie z art. 49, ust.6 d.j.s.t. w przypadku niepełnego i nieterminowego przekazania dotacji celowej na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami j.s.t. przysługuje prawo do dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Jak wskazuje się w

doktrynie, dopiero nieterminowe i w niepełnej wysokości przekazanie wskazanej wyżej dotacji jest podstawą dochodzenia przez j.s.t. należnego świadczenia na drodze sądowej.

Stąd też w opinii Urzędu Marszałkowskiego wskazywanie na taką możliwość pozbawione jest podstaw prawnych. Zagadnienie to było już wielokrotnie omawiane w orzecznictwie, jako przykład można przytoczyć uzasadnienie wyroku WSA z 3.07.2014 r. VSA/Wa1276/14 „Jak wynika z przepisów art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jednostka samorządu terytorialnego, której zlecono zadania z zakresu administracji rządowej otrzymuje z budżetu dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W rozpoznawanej sprawie, jak to podnosi Skarżące Województwo, pełne wykonanie zleconych zadań wymagało przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, którą faktycznie Województwo otrzymało. Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i piśmiennictwa, w sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwia pełnego wykonania zadań zleconych, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 49 ust. 6 powołanej ustawy, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym. Przepis ten stwarza, więc samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. Brak jest natomiast przepisu, który umożliwiłby jednostce samorządu terytorialnego, nawet czasowe, finansowanie zadań zleconych środkami własnymi. Nie można nie mieć na uwadze, że zadania zlecone są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego obok zadań własnych i mają one charakter ogólnopaństwowy. Zadania te gmina, powiat, województwo wykonują nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej. Tryb zlecenia tych zadań i zabezpieczania na ten cel środków finansowych określa ustawa. A zatem środki te nie mogą pochodzić z innego źródła jak tylko określonego w ustawie - art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań". W ocenie Sądu treść przytoczonego przepisu jest jednoznaczna(...)".

Zatem reasumując wykazaną nieprawidłowość przez NIK, skutkującą oceną częściową negatywną oparta została na błędnych przesłankach nie mających zastosowania w stanie faktycznym. Urząd Marszałkowski bez ekspertyz osiągnął cel w postaci zamknięcia składowisk odpadów. Ocena negatywna w tym zakresie jest nieusprawiedliwiona i pozbawiona podstaw prawnych i faktycznych.

2. Realizacja przez marszałka województwa działań w zakresie zapewnienia monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko.

W stosunku do składowisk, które nie zostały zamknięte po 31 grudnia 2009 r. Marszałek Województwa sprawował monitoring poprzez szereg podejmowanych działań. Mając na względzie obowiązujące przepisy prawne dotyczące problematyki składowisk odpadów, pracownicy urzędu marszałkowskiego na bieżąco oraz według potrzeb aktualizowali posiadane o składowiskach informacje. Posiadanie rzetelnych informacji stanowi niezbędny element do opracowania szeregu strategicznych dokumentów oraz rozwiązania problemu składowisk przeznaczonych do zamknięcia. Ponadto podejmowane czynności miały na celu zmotywowanie zarządzających składowiskami do podjęcia niezbędnych działań. Dlatego też począwszy od 2011 roku zintensyfikowano kampanie mające na celu podjęcie efektywnych kroków zmierzających do zamknięcia składowisk odpadów zlokalizowanych na terenie województwa. W związku z tym organizowano spotkania z zarządcami składowisk przy udziale przedstawicieli WFOŚiGW, na których poruszano także kwestię dofinansowania.

Spotkania o tej tematyce organizowano z zarządzającymi składowiskami również przy okazji konsultowania Wojewódzkiego PGO, temat składowisk był zawsze poruszany z zarządzającymi, którzy jeszcze nie złożyli stosownych wniosków na zamknięcie. Ponadto pracownicy urzędu marszałkowskiego regularnie kierowali do zarządzających składowiskami pisma z prośbą o informację na temat stanu bieżącego. Kontakt występował również w formie e-mail.

Ponadto Wydział Ochrony Środowiska bazował również na informacjach otrzymywanych od WIOŚ w zakresie przeprowadzanych przez niego kontroli. Bieżący monitoring zapewniają również informacje przesyłane przez zarządców instalacji i weryfikowane przez pracowników prowadzących Wojewódzki System Odpadowy (WSO).

Wspomnieć należy również, że w trakcie tworzenia dokumentów strategicznych Wydział Ochrony Środowiska występował do wszystkich gmin oraz zarządzających składowiskami odpadów z ankietami celem ustalenia aktualnego stanu zarówno prawnego jak i faktycznego w zakresie zarządzanych przez nich składowisk.

Należy przy tym podkreślić, że składowiska do roku 2012, czyli w okresie przejściowym, miały możliwość dostosowania się do obowiązujących wymogów prawa: część z nich skorzystała z tej możliwości, tj. dostosowała się i uzyskała stosowne decyzje; pozostałe wystąpiły z wnioskami o zamknięcie, najczęściej zanim przygotowano dokumentację

składowiska te zaprzestawały przyjmowania odpadów. Potwierdzają to sprawozdania składane przez zarządców instalacji i weryfikowane przed wpisem do WSO.

W związku z powyższym, nie było merytorycznych przesłanek do podjęcia czynności kontrolnych w stosunku do składowisk niezamkniętych. W sytuacji, w której dotarłyby informacje świadczące o negatywnym oddziaływaniu na środowisko podjęte zostałyby czynności kontrolne zmierzające do ustalenia stanu faktycznego.

Na bieżąco analizowano dane dotyczące niezamkniętych składowisk odpadów. Wskazywały one jednoznacznie na brak zagrożeń dla środowiska i ludzi.

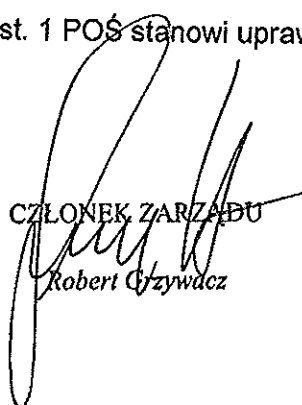
Przy tym istotnym jest również fakt, że zarządzający zamkniętym jak i czynnym składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne – zgodnie z art. 124 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21) – jest zobowiązany do prowadzenia monitoringu składowiska w fazie eksploatacyjnej. Na podstawie art. 124 ust. 5 u. o o., corocznie przekazuje wyniki monitoringu składowiska odpadów WIOŚ w terminie do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego po zakończeniu roku, którego te wyniki dotyczą. W przypadku, gdy wyniki monitoringu wskazują na możliwość wystąpienia przekroczeń w badanych parametrach zarządzający ma obowiązek powiadomić WIOŚ o stwierdzonych na składowisku odpadów zmianach obserwowanych parametrów wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska lub dla życia lub zdrowia ludzi, zgodnie art. 138 u. o o. zarządzający składowiskiem musi podjąć działania zgodnie z decyzją wydaną przez WIOŚ lub WIS w trybie art. 139 u. o o., które doprowadzą do stanu zgodnego z prawem. W przypadku stwierdzenia na składowisku odpadów zmian obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska, WIOŚ określa – w drodze decyzji – zakres i harmonogram działań niezbędnych do ustalenia przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska.

Zatem reasumując to WIOŚ jest organem, który ustawowo ma obowiązek analizować dane pochodzące z monitoringu składowisk w każdej fazie ich eksploatacji. Przypisywanie tego obowiązku marszałkowi województwa, jako obligatoryjnego na podstawie art. 379 ust.1 POŚ, który daje marszałkowi uprawnienie do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska jest bezzasadne i u opinii Urzędu Marszałkowskiego pozbawione podstaw prawnych. Wykładnia i stanowisko przyjęte przez NIK w praktyce doprowadziłoby do sytuacji, w której kompetencje i obowiązki WIOŚ i marszałków województw byłby dublowane. To w efekcie prowadzi do nieefektywnego i nieuzasadnionego wydatkowania środków publicznych celem przeprowadzania kontroli tych samych podmiotów w dokładnie tym samym zakresie. Istota efektywnej współpracy w tym zakresie pomiędzy organami ochrony środowiska polega na tym, że w przypadku stwierdzenia jakiejś nieprawidłowości

przez WIOŚ, Marszałek Województwa podejmuje czynności w zakresie przewidzianym przepisami prawa. Taka współpraca jest prowadzona i daje wymierne efekty.

Ocena negatywna w tym zakresie jest bezpodstawna i niezasłużona w świetle wielu efektywnych działań podejmowanych przez Urząd Marszałkowski w tym obszarze.

Jednocześnie pragnę podkreślić po raz kolejny, że zdaniem Urzędu przepis art. 379 ust 1 POŚ daje marszałkowi województwa uprawnienie do kontroli, a nie nakłada ustawowy obowiązek przeprowadzania kontroli, co potwierdza również opinia prof. dr hab. Bartosza Rakoczy, który wprost stwierdza, że art. 379 ust. 1 POŚ stanowi uprawnienie.



CZŁONEK ZARZĄDU

Robert Czywacz