



56310

URZĄD MARSZAŁKOWSKI  
WYDZIAŁ ORGANIZACJI I ROZWOJU  
ZASOBÓW LUDZKICH

WPLYNEŁO

19-05-2015

Ilość zał. .... L.dz. 2507

podpis

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Urząd Marszałkowski  
Województwa Zachodniopomorskiego  
Kancelaria Ogólna

WPLYNEŁO

14-05-2015

Ilość zał. .... L.dz. ....

podpis

KPK-KPO.443.079.2015

Warszawa, dnia 12 maja 2015 r.

*Pani  
Donata  
Breznińska  
19.05.15*

Pan  
Olgierd Geblewicz  
Marszałek  
Województwa Zachodniopomorskiego

Stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Członka Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 lutego 2015 r. (Nr LSZ-4101-023-06/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego kontrolą: „Zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych”.

Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Przewodnicząca  
Zespołu Orzekającego  
doradca prawny  
*[Signature]*  
Maria Szymańska

Załącznik:  
- uchwała z dnia 6 maja 2015 r.





# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.079.2015

Warszawa, dnia 6 maja 2015 r.

## UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

<b>Przewodniczący:</b>	<b>Maria Szymańska</b>	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
<b>Członkowie:</b>	<b>Janusz Maj</b>	–	doradca prawny w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,
	<b>Tomasz Zaborek</b>	–	specjalista kontroli państwowej w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
przy udziale protokolanta:	<b>Katarzyny Pachnowskiej</b>	–	referenta w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego,

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 6 maja 2015 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6, art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), zastrzeżeń zgłoszonych przez Członka Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego do wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 lutego 2015 r. (Nr LSZ-4101-023-06/2014), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie kontrolą w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych:

- oddalił zastrzeżenia.

Janusz Maj

Maria Szymańska

Tomasz Zaborek

## UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli - Delegatura w Szczecinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie (dalej: Urząd Marszałkowski) kontrolę w zakresie zamykania i rekultywacji składowisk odpadów niespełniających wymagań prawnych.

Ustalony w toku kontroli stan faktyczny i ocena kontrolowanej działalności, a także uwagi dotyczące badanej działalności, zawarte zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 lutego 2015 r., do którego Członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego (dalej: Zgłaszający zastrzeżenia) w piśmie z dnia 3 marca 2015 r. zgłosił dwa zastrzeżenia.

Zastrzeżenie 1. dotyczyło:

- nieprawidłowości, polegającej na tym, że Marszałek Województwa, wbrew wymogom art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> nie wykonał w okresie od dnia 12 marca do dnia 12 września 2010 r. ekspertyz składowisk niespełniających wymagań określonych w art. 54b ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>2</sup>, pozostających w tym okresie w zakresie jego właściwości (pkt 2, str. 6 wystąpienia pokontrolnego);
- negatywnej częściowej oceny działań związanych z zamykaniem składowisk odpadów (str. 7 wystąpienia pokontrolnego).

W opisie powyższej nieprawidłowości NIK podała: „Dyrektor WOŚ<sup>3</sup> wyjaśnił, »że z uwagi na brak środków finansowych na wykonanie ekspertyz, na podstawie których mogły być wydane z urzędu decyzje administracyjne o zamknięciu składowisk, Marszałek podjął działania zmierzające do zamknięcia wszystkich składowisk w województwie, na wniosek zarządzających składowiskami.«

Zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, w przypadku składowisk odpadów, które z dniem wejścia w życie przepisów niniejszej ustawy spełniają warunki, o których mowa w art. 54b ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, właściwy organ wykonuje ekspertyzę w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia jej w życie.

Zgodnie z art. 54d ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>4</sup>, koszty sporządzenia ekspertyzy, obciążają zarządzającego składowiskiem odpadów. Na pokrycie kosztów związanych z zamknięciem składowiska odpadów, o których mowa w art. 54b ust. 1 mogą być przeznaczone środki finansowe z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń (art. 54 ust. 2).

Dyrektor WOŚ wyjaśnił, że: »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 występował do Wojewody z prośbą o udzielenie dotacji na ten cel, dotacja ta nie została przyznana. (...) Wskazana możliwość pokrycia kosztów ekspertyz ze środków zarządcy składowiska lub też z ustanowionego zabezpieczenia roszczeń,

<sup>1</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 145.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm.

<sup>3</sup> Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego.

<sup>4</sup> obowiązującym od 12.03.2010 r.

byłaby możliwa jedynie w sytuacji posiadania kwoty zabezpieczonej w budżecie województwa. W przypadku zlecenia wykonania ekspertyzy z urzędu, to Urząd Marszałkowski jest podmiotem zlecającym wykonanie w postępowaniu przetargowym, co oznacza, że musiałby ze 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 pewności, że środki w drodze postępowania egzekucyjnego zostałyby odzyskane. Takie postępowanie mogłoby skutkować zarzutem niegospodarności. 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 musiałyby być tymczasowo przeznaczone środki na realizację zadań zleconych, co jest niezgodne z prezentowaną przez TK linią orzeczniczą (wyrok Trybunału Konstytucyjnego K/30/04)... Sygn. II C 322/09<sup>5</sup>. Ponadto ustawodawca zlecając wykonanie zadania z zakresu administracji rządowej ma obowiązek zabezpieczenia odpowiedniej kwoty właśnie ze środków administracji rządowej. Analizując całość sytuacji i brak wsparcia finansowego z strony Urzędu Wojewódzkiego, WÓŚ podjął wszelkie możliwe kroki, aby zrealizować to zadanie bez środków finansowych. Działanie te w rezultacie spowodowały zamknięcie składowisk.»*

Sąd Najwyższy w wyroku z 10 lutego 2012 r. (II CSK 195/11) stwierdził, że art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>6</sup> 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.”

W zastrzeżeniu powtórzona została argumentacja przedstawiona w wyjaśnieniach Dyrektora WÓŚ. Zgłaszający zastrzeżenia dodał, 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 w tym wypadku nie wziął pod uwagę, że wykonanie tego obowiązku wymaga zabezpieczenia środków finansowych w budżecie województwa.

Odnosząc się do przywołanego w wystąpieniu pokontrolnym wyroku Sądu Najwyższego, Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, iż orzeczenie to dotyczy sytuacji, w której organ rządowy przekazał dotację, ale jej wysokość nie zapewniła pełnego i terminowego wykonania zadania, natomiast w odniesieniu do Urzędu Marszałkowskiego nie ma żadnego przełożenia na stan faktyczny, ponieważ Urząd Marszałkowski nie otrzymał żadnej dotacji. Zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w przypadku niepełnego i nieterminowego przekazania dotacji celowej na zadanie z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo do dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Stąd wskazywanie na taką możliwość jest pozbawione podstaw prawnych. Na potwierdzenie

<sup>5</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 18.06.2014 r. sygn. akt II C 322/09 jest nieprawomocny ([http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/\\$N/15450500000603\\_II\\_C\\_000322\\_2009\\_Uz\\_2014-06-18\\_001](http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/$N/15450500000603_II_C_000322_2009_Uz_2014-06-18_001))

<sup>6</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm.

swojego stanowiska Zgłaszający zastrzeżenia przytoczył uzasadnienie wyroku WSA z dnia 3 lipca 2014 r. WSA/Wa1276/14, w którym - jak podał - Sąd wyraził m.in. zdanie, że „brak jest natomiast przepisu, który umożliwiałby jednostce samorządu terytorialnego, nawet czasowe, finansowanie zadań zleconych środkami własnymi”.

Zatem - w opinii Zgłaszającego zastrzeżenia - kwestionowana nieprawidłowość, skutkująca negatywną częściową oceną, oparta została na błędnych przesłankach, niemających zastosowania w analizowanym stanie faktycznym. Urząd Marszałkowski bez ekspertyz osiągnął cel w postaci zamknięcia składowisk odpadów. Dlatego ocena negatywna w tym zakresie jest nieusprawiedliwiona, a także pozbawiona podstaw faktycznych i prawnych. Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, w przypadku składowisk odpadów, które z dniem wejścia w życie tej ustawy - 12 marca 2010 r., spełniają warunki określone w art. 54b ust. 1 ustawy o odpadach, właściwy organ wykonuje ekspertyzę, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 54b ust. 1 wprowadzony został do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach również ww. ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. (art. 1 pkt 37) w brzmieniu: „W przypadku gdy:

- 1) składowisko odpadów lub jego wydzielona część nie spełniają wymogów technicznych lub formalnych określonych przepisami prawa lub
- 2) 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) określona w decyzjach administracyjnych pojemność składowiska odpadów została zapełniona - a zarządzający składowiskiem nie wystąpił z wnioskiem o zgodę na zamknięcie składowiska odpadów lub jego wydzielonej części - właściwy organ ze względu na lokalizację składowiska wykonuje ekspertyzę.”

Stosownie do art. 54b ust. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r., właściwym organem, o którym mowa w ust. 1 art. 54b, jest:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska - dla przedsięwzięć lub zdarzeń na terenach zamkniętych,
- marszałek województwa - dla pozostałych przedsięwzięć.

Należy zwrócić uwagę, że ww. ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. nie określała, czy obowiązek sporządzania ekspertyz przez marszałka województwa, wynikający z art. 12 ust. 7 tej ustawy, stanowi zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego, czy zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Dopiero ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>, która weszła w życie z dniem 4 września 2010 r., w art. 8 ust. 2 wyszczególniła zadania samorządu województwa, wynikające z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, należące do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, m.in. obowiązek wykonania ekspertyz składowisk, określony w art. 54b ust. 1.

---

<sup>7</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018.

Z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje celowe przekazywane są przez wojewodów (art. 49 ust. 4) oraz w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań (art. 49 ust. 5). W przypadku niedotrzymania warunku określonego w art. 49 ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (art. 49 ust. 6).

Z ustaleń kontroli wynika, że pismem z dnia 11 października 2010 r. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego zwrócił się do Wojewody Zachodniopomorskiego z prośbą o ujęcie w projekcie budżetu na 2011 rok dodatkowej kwoty w wysokości 300 000 zł w formie dotacji celowej na realizację zadania z zakresu administracji rządowej, polegającego na zamykaniu z urzędu składowisk niespełniających wymagań prawnych. Wojewoda pismem z dnia 15 lutego 2011 r. poinformował Marszałka Województwa o braku możliwości wygospodarowania w budżecie na rok 2011 środków finansowych na realizację ww. zadania. Z ponownym wnioskiem o zabezpieczenie w projekcie budżetu na rok 2012 kwoty 300 000 zł na realizację zleconego zadania Marszałek Województwa zwrócił się do Wojewody w dniu 6 października 2011 r. Pismem z dnia 14 listopada 2011 r. Wojewoda odmówił udzielenia dotacji. W rezultacie Marszałek nie wydał z urzędu żadnej decyzji o zamknięciu składowiska z powodu niespełniania przez składowisko wymagań prawnych.

W tym stanie faktycznym i prawnym wyjaśnienia wymaga kwestia, czy w sytuacji odmowy przyznania dotacji celowej jednostka samorządu terytorialnego może odstąpić od obowiązku realizacji ustawowo określonych zadań zleconych, zwłaszcza że wydatek na realizację zadania zleconego, dokonany ze źródła dochodu innego niż dotacja celowa, narusza wprost dyspozycję art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, co potwierdzają rozstrzygnięcia Regionalnych Izb Obrachunkowych.<sup>8</sup>

Rozstrzygając powyższą kwestię na wstępie należy wskazać, że wykonywanie zadań zleconych nie tylko zamyka się w systemie prawnym finansowania zadań samorządowych, ale także ma swoje miejsce w przepisach ustrojowych. W myśl art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>9</sup> oraz art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup>, organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa (zasada praworządności). Powyższe oznacza, że jeśli przepis określa jakież obowiązki władzy publicznej, to jest ona zobowiązana do ich wykonywania<sup>11</sup>, zaś realizowanie ustawowych kompetencji przez organy władzy publicznej jest ich obowiązkiem<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Stanowisko RIO w Opolu z 08.10.2012 r. - NA.III-0221-21/2012, uchwały Kolegium RIO w Warszawie: Nr 19.244.2012 z dnia 18.09.2012 r. i Nr 2.31.2013 z 22.01.2013 r.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 16.04.2008 r., sygn. akt. II OSK 198/08, Lex nr 470958.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z 16.04.2008 r., sygn. akt. II OSK 140/08, Lex nr 470946.

Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej stanowią obligatoryjne zadania jednostek samorządu terytorialnego o charakterze powszechnym i przekazanie, w drodze ustawy, samorządowi terytorialnemu określonych spraw nie pozostawia mu swobody w podjęciu decyzji o realizacji bądź odmowie realizacji przekazanych spraw. Przekazanie zadań rządowych do właściwości samorządu pozbawia administrację rządową możliwości działania w przekazanej samorządowi sferze zadań i podjęcia czynności w razie zaniechania ich wykonywania przez samorząd.<sup>13</sup> Tak rozumiane przekazanie zadań powoduje, że jednostka samorządu terytorialnego nie może zwolnić się z realizacji zadań zleconych na tej podstawie, że nie otrzymała środków finansowych z budżetu państwa.<sup>14</sup> Z tych względów zastrzeżenie w części dotyczącej nieprawidłowości, polegającej na niewykonaniu ekspertyz składowisk niespełniających wymogów prawnych, zostało oddalone. Wobec oddalenia zastrzeżenia do kwestionowanej nieprawidłowości, za zasadną należy uznać częściową negatywną ocenę działalności Urzędu Marszałkowskiego w tym zakresie.

Odnosząc się z kolei do przywołanego w wystąpieniu pokontrolnym wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r. (II CSK 195/11), wskazującego, 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 - stwierdzić należy, iż dotyczy on dotacji przyznanej w niepełnej wysokości. Jednakże - jak stanowi art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań, a zatem odmowa przydzielenia dotacji tym bardziej uniemożliwia ich realizację. Dlatego też i w takiej sytuacji, na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Takie stanowisko potwierdzają również inne wyroki sądów.<sup>15</sup> Oznacza to, że Marszałek miał instrument, z którego mógł skorzystać w celu uzyskania środków niezbędnych do realizacji zadań związanych z zamykaniem wspomnianych wyżej składowisk. Wypada jednocześnie podkreślić, że w wystąpieniu pokontrolnym nie uznano za nieprawidłowość nieskorzystanie przez Marszałka z tego środka.

#### Zastrzeżenie 2. dotyczyło:

- nieprawidłowości, w której NIK wskazała, że Urząd Marszałkowski nie wykonywał kontroli prawidłowości monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko

<sup>13</sup> E. Olejniczak-Szałowska, Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2000, nr 12 s. 9.

<sup>14</sup> Z. Gilowska, A. Agopszowicz, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 88.

<sup>15</sup> Wyrok SN z 10.08.2007 r., sygn. akt II CSK 191/07, Lex nr 485982; Wyrok NSA z 5.07.2001 r., sygn. akt III SA 724/01, OwSS 2002/1/20/20; Wyrok WSA w Warszawie z 18.07.2013 r., sygn. akt V SA/Wa 1475/13, Lex nr 1609710.

w latach 2010-2013. Na podstawie art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>16</sup>, Marszałek sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością. W ocenie NIK sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska jest obowiązkiem, którego zaniechanie jest działaniem niezgodnym z prawem oraz pozostaje w sprzeczności z interesem lokalnej społeczności, w imieniu której organy samorządu terytorialnego powinny dbać o przestrzeganie i stosowanie przepisów o ochronie środowiska (str. 9 wystąpienia pokontrolnego);

- negatywnej częściowej oceny realizacji przez Marszałka Województwa działań w zakresie zapewnienia kontroli monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymogów prawa, na ludzi i środowisko (str.10 wystąpienia pokontrolnego).

W zastrzeżeniu podane zostało, że w stosunku do składowisk, które nie zostały zamknięte po 31 grudnia 2009 r., Marszałek Województwa sprawował monitoring poprzez szereg podejmowanych działań. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego na bieżąco oraz według potrzeb aktualizowali posiadane o składowiskach informacje, stanowiące podstawę do opracowania różnych dokumentów w dziedzinie ochrony środowiska. Począwszy od 2011 r. zintensyfikowano kampanie mające na celu podjęcie efektywnych kroków zmierzających do zamknięcia składowisk odpadów. W związku z tym organizowano spotkania z zarządcami składowisk przy udziale przedstawicieli Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), omawiając także kwestie dofinansowania. Spotkania z zarządzającymi składowiskami organizowano także przy innych okazjach, np. z tymi, którzy nie złożyli wniosków o zamknięcie składowiska. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego regularnie zwracali się do zarządzających składowiskami o informacje na temat stanu bieżącego składowisk. Ponadto, WFOŚ bazował na informacjach Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (WIOŚ) w zakresie przeprowadzanych przez Inspektorat kontroli. Bieżący monitoring zapewniały również informacje przesyłane przez zarządców instalacji i weryfikowane przez pracowników prowadzących Wojewódzki System Odpadowy (WSO).

Do 2012 r., czyli w okresie przejściowym, składowiska miały możliwość dostosowania się do obowiązujących wymogów prawa. Część ze składowisk z tej możliwości skorzystała, pozostałe wystąpiły o ich zamknięcie. W związku z tym nie było merytorycznych przesłanek do podjęcia kontroli w stosunku do składowisk niezamkniętych. Dane dotyczące tych składowisk, analizowane na bieżąco, wskazywały na brak zagrożeń dla ludzi i środowiska. Istotny jest przy tym fakt, że zarządzający zamkniętymi i czynnymi składowiskami odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne - zgodnie z art. 124 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>17</sup> - jest zobowiązany do prowadzenia monitoringu składowiska w fazie eksploatacyjnej. Na podstawie art. 124 ust. 5 tej ustawy corocznie przekazuje wyniki monitoringu do WIOŚ, w terminie do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego po zakończeniu roku, którego dotyczą wyniki. W przypadku przekroczenia parametrów, zarządzający składowiskiem powiadamia o tym WIOŚ, który wydaje stosowną decyzję w celu

<sup>16</sup> Dz.U. z 2013 r.poz.1232 ze zm. (dalej: P.o.ś.)

<sup>17</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 21.

usunięcia nieprawidłowości. Zatem to WIOŚ jest organem, który ma ustawowy obowiązek analizować dane z monitoringu składowisk w każdej fazie ich eksploatacji. Przypisywanie przez NIK Marszałkowi Województwa tego obowiązku, obligatoryjnego na podstawie art. 379 ust. 1 P.o.ś., który daje Marszałkowi uprawnienie do przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska, jest bezzasadne i pozbawione podstaw prawnych. Stanowisko przyjęte przez NIK w praktyce doprowadziłoby do sytuacji, w której kompetencje i obowiązki WIOŚ i marszałków województw byłyby dublowane oraz powodowałyby nieuzasadnione wydatkowanie środków publicznych. W tej sytuacji ocena negatywna w tym zakresie jest bezpodstawna. Jednocześnie Zgłaszający zastrzeżenia podał, że powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w opinii prof. dr. hab. Bartosza Rakoczy.

**Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.**

Zgodnie z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom.

Realizacja zadań nałożonych na organy ochrony środowiska (wymienione w art. 376 P.o.ś., w tym na marszałka województwa), w zakresie ochrony środowiska, bez wątpienia nie jest możliwa bez przyznania funkcji kontrolnych. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 379 ust. 1 P.o.ś., marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Stosownie do ust. 3 tego przepisu, kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do:

- wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 - na pozostały teren;
- przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
- żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

Z treści art. 379 ust. 1 P.o.ś. wynika, że ustawodawca, poprzez użycie sformułowania: „sprawują”, w sposób jednoznaczny i kategoriyczny nałożył na marszałka województwa, starostę, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek sprawowania kontroli. Natomiast nie posłużył się innymi sformułowaniami, np.: „może sprawować”, „jest uprawniony” czy „przysługuje mu uprawnienie”, które mogłyby sugerować, iż zamiarem ustawodawcy było nadanie określonym podmiotom jedynie uprawnień w zakresie określonym ustawą. Stanowisko, iż art. 379 ust. 1 P.o.ś. nakłada na marszałka województwa, starostę oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek sprawowania kontroli znajduje również swoje potwierdzenie w komentarzu do ustawy - Prawo ochrony środowiska.<sup>18</sup> Zgodnie z ww. komentarzem, przepis ust.1 art. 379 P.o.ś. skonstruowany został w kategorii obowiązku, wskazane organy mają obowiązek prowadzenia kontroli przestrzegania oraz stosowania przepisów o ochronie środowiska. Obowiązek polega na prowadzeniu kontroli, czyli w rozumieniu

<sup>18</sup> Wydanie 2, pod redakcją Prof. dr hab. Marka Górskiego, Warszawa 2014, str. 979-980.

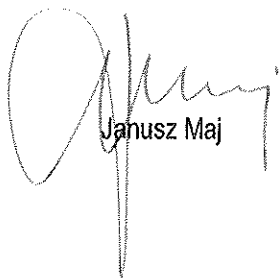
teorii prawa administracyjnego, na badaniu zgodności działania danego podmiotu z założonym wzorcem, którym w tym przypadku są prawnie określone wymagania związane z ochroną środowiska, dokonaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny oraz poinformowaniu kontrolowanego o wynikach tej oceny.

Tym samym nie można zgodzić się z zawartymi w opinii prawnej wywodami prof. dr hab. B. Rakoczego, przypisującego ww. organom jedynie uprawnienia do przeprowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym właściwością tych organów.

Podkreślić należy, iż z zastrzeżenia wynika, że uzasadnieniem dla niepodejmowania kontroli było nie tylko przyjęcie stanowiska jedynie o posiadaniu uprawnienia do kontroli a nie obowiązku ich przeprowadzenia, lecz także brak merytorycznych przesłanek, bowiem w ocenie Urzędu Marszałkowskiego dane dotyczące składowisk, uzyskiwane od zarządzających składowiskami, nie wykazywały zagrożenia dla ludzi i środowiska. Zauważyć jednakże należy, że stwierdzenie czy faktycznie wystąpiły ww. merytoryczne przesłanki wymaga przeprowadzenia kontroli monitorowania niezamkniętych składowisk odpadów.

Wobec powyższego - zdaniem Zespołu Orzekającego - NIK w wystąpieniu pokontrolnym zasadnie wskazała, że Urząd Marszałkowski nie wykonywał kontroli prawidłowości monitorowania wpływu niezamkniętych składowisk, niespełniających wymagań prawa, na ludzi i środowisko w latach 20110-2013, czyli kontroli wywiązywania się zarządzających składowiskami z obowiązku prowadzenia monitoringu składowiska odpadów w fazie eksploatacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji uchwały.  
Od uchwały odwołanie nie przysługuje.



Janusz Maj



Maria Szymańska



Tomasz Zaborek

