



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.02.2022

**Pan
Krzysztof Urbaś
Wójt
Gminy Niemce**

ul. Lubelska 121
21-025 Niemce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/22/067 Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Niemce (dalej: Urząd lub UG), ul. Lubelska 121, 21-025 Niemce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Urbaś, Wójt Gminy Niemce od 9 grudnia 2010 r. (dalej: Wójt).
Zakres przedmiotowy kontroli	Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Dla realizacji celu kontroli wykorzystano także informacje i dokumenty sporządzone przed tym okresem).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Ewa Kulik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/58/2022 z 6 kwietnia 2022 r. (akta kontroli tom I str. 4-8)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina podejmowała skuteczne działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania lub magazynowania odpadów niebezpiecznych na swoim terenie. Wprowadzony Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy został pozytywnie zaopiniowany przez służby sanitarne. W okresie objętym kontrolą właściwie zorganizowano system gospodarowania odpadami komunalnymi, również niebezpiecznymi pochodzącymi z gospodarstw domowych, w tym zapewniono ich selektywne zbieranie i bieżący nadzór nad tym procesem. Świadczyła o tym także niewielka liczba zgłoszonych przypadków porzucania lub gromadzenia odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Jednakże, w analizowanych sprawach, mimo podejmowanych działań w celu usunięcia odpadów, były one ograniczone do zawiadomiania organu ścigania, a tylko w dwóch przypadkach (na cztery) doprowadziły do faktycznego ich usunięcia.

W stwierdzonym jednostkowym przypadku porzucenia na terenie Gminy odpadów niebezpiecznych w miejscu do tego nieprzeznaczonym, niezwłocznie podjęto działania w celu ich tymczasowego zabezpieczenia przed dostępem osób postronnych oraz starania o pozyskanie środków finansowych na ich utylizację. Jednakże postępowanie administracyjne mające na celu doprowadzenie do ich usunięcia podjęto z nieuzasadnioną zwłoką wynoszącą 10 miesięcy oraz prowadzono opieszale, co skutkowało przedłużającym się w czasie ich negatywnym oddziaływaniem na ludzi i środowisko naturalne.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przeciwdziałanie składowaniu odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina zapewniła selektywne zbieranie odpadów komunalnych i niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwach domowych w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, a także zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Tego rodzaju odpady były przyjmowane w okresie objętym kontrolą do funkcjonującego na terenie Gminy Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych (dalej: PSZOK lub Punkt). Szczegółowe rodzaje odpadów, które w latach 2019-2022 były przyjmowane do Punktu były określone w Regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz Regulaminie PSZOK. Informacje w tym zakresie zostały udostępnione na stronie internetowej Gminy, a także przekazywane były mieszkańcom przez podmioty odbierające odpady, w formie ulotek załączonych do harmonogramów odbioru odpadów.

Od kwietnia 2022 r. dostępna jest również aplikacja mobilna Gminy, w której mieszkańcy mogą sprawdzić, jak prawidłowo segregować odpady i jak postępować z odpadami niebezpiecznymi czy nietypowymi, a także informacje dotyczące funkcjonowania PSZOK.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Urzędu skargi na funkcjonowanie PSZOK. Punkt funkcjonował na terenie Gminy od 2013 r. W okresie objętym kontrolą czynny był raz tygodniu (w sobotę) w godzinach od 8.00 do 14.00.

(akta kontroli tom I str. 13-18, 24-30, 35, 38-61, tom II str. 189-192, 258-264)

1.2. W 2019 r. obowiązywał Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy uchwalony 27 listopada 2017 r.⁴, a w latach 2020-2022 (do rozpoczęcia niniejszej kontroli), Regulamin uchwalony 19 grudnia 2019 r.⁵ Przed ich uchwaleniem zasięgnięto opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lublinie (dalej: PPIS). Opinie te były pozytywne i nie zawierały uwag.

Zmiany wprowadzone w Regulaminie w czerwcu i w sierpniu 2020 r. dotyczyły poszerzenia listy rodzajów odpadów komunalnych, które będą odbierane od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy, a także częstotliwości ich odbioru. Pierwsza zmiana dotyczyła dodania możliwości odbioru popiołu paleniskowego, a kolejne zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, które ze względu na swoje rozmiary i masę nie mogą być umieszczone w pojemnikach stosowanych na terenie nieruchomości.

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa jest

sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Uchwała Rady Gminy Nr XXXVI/325/2017 z 27 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2017 r. poz. 5108).

⁵ Uchwała Rady Gminy Nr XIII/129/2019 z 19 grudnia 2019 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r. poz. 38) zmieniona uchwałą Rady Gminy Nr XVII/167/2020 z 5 czerwca 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r. poz. 3298) oraz uchwałą Rady Gminy Nr XVIII/176/2020 z 28 sierpnia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r. poz. 4455).

W Regulaminach wskazane zostały miejsca oddawania odpadów takich jak przeterminowane leki, zużyte baterie i akumulatory, opony, zużyty sprzęt elektroniczny i elektryczny. W Regulaminie z 19 grudnia 2019 r. wskazano miejsca odbioru takich odpadów jak: resztki przeterminowanych chemikaliów, takich jak przepracowane oleje, rozpuszczalniki, farby wodne i olejne, środki ochrony roślin, w tym opakowania po tych środkach, inne drobne odpady niebezpieczne pochodzące z gospodarstw domowych, wydzielone ze strumienia odpadów komunalnych m.in. przeterminowane leki, tonery, gaśnice oraz odpady niekwalifikujące się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek.

Od lutego 2020 r. (do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli) Wójt zapewnił kontrolę odpadów dostarczanych przez mieszkańców Gminy do PSZOK. W tym celu zawarł łącznie 22 umowy cywilne z pracownikami Urzędu (z ośmioma pracownikami w 2020 r. i ośmioma w 2021 r. oraz z sześcioma na 2022 r.), w których zlecił im następujące czynności: przestrzeganie wymogów zawartych przepisach w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, kontrolę posiadania dokumentu potwierdzającego wnoszenie opłat za gospodarowanie odpadami przez mieszkańca dostarczającego odpady do PSZOK, adnotacje w programie do gospodarki odpadami komunalnymi ilości i rodzaju dostarczonego odpadu na PSZOK. Czynności te zlecone zostały do realizacji w każdą sobotę w godzinach otwarcia PSZOK, każdemu ze zleceniobiorców co najmniej raz w miesiącu w terminie uzgodnionym z Kierownikiem Referatu Ochrony Środowiska i Promocji Zdrowia Urzędu (dalej: kierownik ROŚiPZ).

Wójt stwierdził, że w ten sposób zapewniono kontrolę, w tym przestrzeganie limitów na poszczególne kategorie oddawanych przez mieszkańców odpadów.

(akta kontroli tom I str. 13-105, tom II str. 189-192, 258-266)

1.3. W latach 2019-2022 (do kwietnia) w rejestrze skarg i wniosków nie zarejestrowano skarg lub wniosków dotyczących porzucenia na terenie Gminy odpadów, które mogą zagrażać życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku.

Poza ww. rejestrem w Urzędzie nie funkcjonował system, w którym ewidencjonowano zgłoszenia o przypadkach gromadzenia odpadów, w tym niebezpiecznych, w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Wójt nie powierzył pracownikom ROŚiPZ zadań związanych z identyfikowaniem i weryfikacją informacji lub sygnałów o odpadach niebezpiecznych zgromadzonych w miejscu do tego nieprzeznaczonym.

Według Regulaminu organizacyjnego do zadań kierownika każdego referatu Urzędu należało m.in. rozpatrywanie skarg i wniosków w sprawach pozostających w zakresie merytorycznej właściwości kierowanego referatu⁶.

(akta kontroli tom I str. 346, tom II str. 189-192)

W trakcie czynności kontrolnych Wójt przedstawił dokumentację pięciu spraw, które dotyczyły porzucenia odpadów na terenie Gminy, w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Pierwsza dotyczyła porzucenia w 2019 r. odpadów ciekłych niewiadomego pochodzenia (w pojemnikach typu „mauzer” o pojemności około 1000 litrów) w miejscowości Osówka. Informacja pochodziła z telefonicznego powiadomienia pracownika Urzędu zajmującego się zarządzaniem kryzysowym przez Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Lublinie (dalej: PCZK lub Centrum).

⁶ § 14 pkt 6 Regulaminu organizacyjnego Urzędu z 3 stycznia 2019 r.

Przypadek ten został szczegółowo omówiony w pkt 2 niniejszego wystąpienia, gdyż odpady te zostały zidentyfikowane jako niebezpieczne.

Cztery pozostałe przypadki dotyczyły porzucenia odpadów komunalnych, tj.:

- dwa zgłoszenia elektroniczne (jedno w marcu 2020 r. i drugie w kwietniu 2021 r.) od anonimowych nadawców na skrzynkę elektroniczną Gminy na adres info@niemce.pl;
- jedno zgłoszenie pisemne (w marcu 2021 r.) otrzymano z Komisariatu Policji w Niemcach (dalej: Komisariat Policji) i pochodziło z informacji zamieszczonej na stronie „Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa” w kategorii „dzikie wysypiska śmieci”;
- jedno zgłoszenie (w grudniu 2021 r.) dokonane przez Zastępcę Wójta Gminy Niemce, który ujawnił porzucone odpady.

(akta kontroli tom I str. 9-12, 106, tom II str. 43-166)

W przypadku anonimowego zgłoszenia z marca 2020 r. skierowanego na adres info@niemce.pl, dotyczącego zakopywania na działce w miejscowości Jakubowice Konińskie odpadów budowlanych (gruz, folie, opakowania plastikowe), pracownik ROŚiPZ, na podstawie dokumentacji fotograficznej potwierdził dokonywanie czynności objętych zawiadomieniem, a w oparciu o dane z ewidencji gruntów zidentyfikował nr ewidencyjny działki należącej do osoby prywatnej. W konsekwencji, w tym samym miesiącu zostało skierowane przez Wójta zawiadomienie do Komisariatu Policji o możliwości popełnienia wykroczenia i wniesiono o podjęcie przez Policję stosownych działań. W załączeniu przesłano zgromadzony przez Urząd materiał dowodowy w sprawie. W odpowiedzi, która wpłynęła do Urzędu 29 czerwca 2020 r. Komendant Komisariatu Policji poinformował Wójta, że przeprowadzone czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do skierowania do sądu wniosku o ukaranie właściciela działki z powodu braku znamion wykroczenia. W przedmiotowej sprawie Wójt nie skorzystał z prawa złożenia zażalenia, gdyż – jak stwierdził – przedmiotowe odpady zostały usunięte.

(akta kontroli tom II str. 43-65, 223-224)

Zgłoszenie, które wpłynęło w marcu 2021 r. z Komisariatu Policji, według informacji Zastępcy Komendanta stanowiło anonimową informację ze strony internetowej „Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa” w kategorii „dzikie wysypiska śmieci”. Dotyczyło porzucenia odpadów na działce niezabudowanej porośniętej krzewami pomiędzy posesjami położonej w miejscowości Ciecierzyn przy drodze serwisowej. W przedmiotowej sprawie pracownik ROŚiPZ na podstawie oględzin w terenie, danych z ewidencji gruntów oraz systemu informacji przestrzennej Gminy i mapy punktów adresowych zidentyfikował właściciela nieruchomości, na której powstało dzikie wysypisko, a także dokonał szczegółowej identyfikacji możliwych źródeł pochodzenia odpadów. Część odpadów została usunięta, pochodziła z sąsiedniej posesji (części samochodowe z warsztatu). W sprawie pozostałych odpadów 10 czerwca 2021 r. Wójt skierował pismo do Starostwa Powiatowego w Lublinie o usunięcie odpadów z działki należącej do Skarbu Państwa. Jednocześnie poinformował, iż w przypadku nieusunięcia odpadów w ciągu 30 dni, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷ zostanie wszczęte postępowanie. W odpowiedzi, w lipcu 2021 r., Starosta Lubelski poinformował Wójta, że przeprowadził oględziny działki i zadeklarował podjęcie czynności mających na celu jej uprzątnięcie.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 699.

Jednocześnie w przedmiotowej sprawie wpłynęło kolejne anonimowe zgłoszenie w sierpniu 2021 r. za pośrednictwem elektronicznego formularza „zgłoś interwencję” działającego na stronie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ). Pismem z 12 sierpnia 2021 r. GIOŚ przekazał sprawę do załatwienia Wójtowi. W związku z tym Wójt 21 września 2021 r. skierował ponowne pismo do Starosty Lubelskiego z żądaniem przekazania w ciągu 7 dni informacji o podjętych przez niego działaniach. W październiku 2021 r. wpłynęło do Urzędu Gminy pismo ze Starostwa, w którym poinformowano o trwaniu czynności mających na celu zlecenie uprzątnięcia nieruchomości.

W przedmiotowej sprawie nie przedstawiono do kontroli NIK innych informacji potwierdzających sposób jej załatwienia. Wójt przedłożył wyjaśnienie pracownika ROŚiPZ, który stwierdził, że w rozmowie z Zastępcą Dyrektora Wydziału Inwestycji i Funduszy Pomocowych Starostwa Powiatowego dowiedział się, że „w dalszym ciągu poszukiwana jest firma, która te odpady zabierze i odda do utylizacji”.

(akta kontroli tom II str. 66-86, 252, 254, 257)

W trzecim przypadku, w kwietniu 2021 r. za pośrednictwem info@niemce.pl wpłynęły do Urzędu anonimowe informacje wraz z dokumentacją fotograficzną o zaśmiecaniu działki w miejscowości Stoczek. Pracownicy Urzędu ustalili w trakcie oględzin pozostawione duże ilości odpadów oraz sporządzili dokumentację fotograficzną. W związku z tym w maju 2021 r. Wójt skierował do Komisariatu Policji zawiadomienie o możliwości popełnienia wykroczenia w związku z pozbywaniem się dużej ilości odpadów (gruz, ziemia, folie, opakowania plastikowe) na działce prywatnej. W odpowiedzi z lipca 2021 r. Komendant Komisariatu poinformował Wójta, iż czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do skierowania wniosku do sądu o ukaranie z uwagi na brak znamion wykroczenia. Wójt nie skorzystał z możliwości wniesienia zażalenia, gdyż - jak stwierdził - instytucja zażalenia jest prawem strony postępowania. Przepisy nie nakładają obowiązku skorzystania z tej możliwości. Odpady nie stanowiły odpadów niebezpiecznych i czyn nie zawierał znamion wykroczenia.

Oprócz ww. anonimowego zawiadomienia, w tej samej sprawie Wójt był zawiadamiany kolejno: we wrześniu 2021 r. przez: GIOŚ, Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: LWIOŚ), Zespół ds. Wykroczeń Ognia ds. Prewencji Komisariatu Policji, Zespół Lubelskich Parków Krajobrazowych Ośrodek Zamiejscowy w Lubartowie, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ). W każdym z wymienionych przypadków Wójt poinformował zwrotnie, iż Policja nie stwierdziła znamion wykroczenia. Jednocześnie we wrześniu 2021 r. skierowano w tej sprawie ponowne zawiadomienie do Komisariatu Policji, rozszerzając je o kolejną działkę.

Kolejne zawiadomienia w tej sprawie wpłynęły - w październiku 2021 r. od PPIS oraz w lutym 2022 r. ponownie od GIOŚ.

Wójt w złożonych w związku z niniejszą kontrolą wyjaśnieniach nie udzielił odpowiedzi w kwestii zaniechania wszczęcia postępowania administracyjnego w ww. sprawie na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach. W załączeniu do pisma skierowanego do NIK przedłożył wyjaśnienie pracownika ROŚiPZ, który stwierdził, że na przedmiotowej działce, której właścicielem jest osoba prywatna, znajdują się odpady ziemi i gruzu, które nie są odpadami niebezpiecznymi i nie zagrażają środowisku. Wobec powyższego nie zostało wszczęte postępowanie, „ponieważ urząd jak i policja nie dopatrzyła się znamion wykroczenia. Osoba fizyczna może przyjąć na własną działkę odpady mas ziemnych i gruzu w ilości 200 kg na m² w celu utwardzenia lub wyrównania gruntu”.

(akta kontroli tom II str. 87-154, 223-224, 252, 254, 257)

Czwarta informacja pochodziła od Zastępcy Wójta Gminy, który ujawnił przedmiotowe odpady. W tej sprawie 16 grudnia 2021 r. Wójt skierował wniosek wraz z dokumentacją fotograficzną do Komisariatu Policji o wszczęcie postępowania i ukaranie sprawcy, który 14 grudnia 2021 r. wyrzucił odpady komunalne w miejscowości Dys. Wśród znalezionych odpadów znajdował się bilet parkingowy z numerem rejestracyjnym samochodu oraz potwierdzenie nadania przesyłki z numerem telefonu adresata. Pismem z 10 stycznia 2022 r. Komendant Komisariatu poinformował, że w wyniku czynności wyjaśniających ustalono sprawcę wykroczenia z art. 145 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁸ i ukarano go grzywną w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli tom II str. 155-166)

1.4. Gmina nie prowadziła działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących szkodliwości odpadów niebezpiecznych po podrzuceniu takich odpadów w listopadzie 2019 r. w miejscowości Osówka.

Wójt stwierdził, że informacje na ten temat pojawiły się w ogólnodostępnej prasie i telewizji, dlatego uznano, aby nie podejmować dodatkowych działań w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 189-192)

1.5. W okresie objętym kontrolą Gmina nie współpracowała z nadleśnictwami w sprawach dotyczących porzucania odpadów, w tym niebezpiecznych w lasach zarządzanych przez Lasy Państwowe.

Według Wójta nadleśnictwa nie informowały o takich przypadkach.

(akta kontroli tom II str. 189-192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹ zorganizowano system gospodarowania odpadami komunalnymi na terenie Gminy, w tym ich selektywne zbieranie. Zapewniono funkcjonowanie i bieżący nadzór nad punktem selektywnej zbiórki odpadów. Obowiązujący Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy został pozytywnie zaopiniowany przez służby sanitarne. Analizowane przypadki porzucania lub gromadzenia odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych wykazały, że Wójt podejmował działania w celu ich usunięcia, lecz ograniczały się one głównie do zawiadamiania organu ścigania w celu ustalenia sprawcy i tylko w dwóch przypadkach (na cztery) doprowadziły do usunięcia odpadów.

OBSZAR

2. Usuwanie odpadów niebezpiecznych z miejsc do tego nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie nie było ustalonych zasad postępowania w przypadku porzucenia na terenie Gminy odpadów, które mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i środowiska.

Wójt nie powierzył do realizacji pracownikom Urzędu swoich zadań wynikających z art. 26 i art. 26a ustawy o odpadach.

(akta kontroli tom I str. 259-263, 404-461, tom II str. 189-192)

⁸ Ustawa z 20 maja 1971 r. Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.

2.2. Przypadek ujawnienia na terenie Gminy w listopadzie 2019 r. składowania 29 pojemników typu mauser o pojemności około 1000 litrów każdy, zawierających odpady niebezpieczne w postaci substancji ciekłych, w miejscu do tego nieprzeznaczonym, dotyczył dwóch działek gruntów w miejscowości Osówka, którymi władały osoby prywatne. Telefoniczną informację na ten temat otrzymał 2 listopada 2019 r. (w dniu wolnym od pracy w godzinach popołudniowych) pracownik ds. zarządzania kryzysowego Urzędu z PCZK w Lublinie. Zgłoszenie do Centrum zostało przekazane przez Policję, którą poinformował myśliwy.

12 listopada 2019 r. Prokuratura Okręgowa w Lublinie (dalej: Prokuratura) zawiadomiła Wójta o wszczęciu śledztwa w ww. sprawie i jednocześnie poinformowała o powołaniu biegłych sądowych w celu przeprowadzania badań fizykochemicznych odpadów, w tym określenia ich rodzaju, składu chemicznego, właściwości (w tym toksyczności) i zagrożeń z nimi związanych, a także badań gleby z podłoża, na którym zostały usytuowane pojemniki.

Po uzyskaniu wyników opinii biegłych, Prokuratura, na podstawie art. 182 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, wniosła 23 grudnia 2019 r. do Wójta o wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego, w sprawie niezwłocznego usunięcia z nieruchomości odpadów niebezpiecznych, stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska, na podstawie art. 26a ustawy o odpadach. W uzasadnieniu wniosku Prokuratura powołała się na wyniki opinii biegłych sądowych, którzy ustalili, że znajdujące się w pojemnikach odpady mają właściwości niebezpieczne. Ze względu na ich ilość, skład chemiczny oraz miejsce i sposób składowania, stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia człowieka lub mogą spowodować obniżenie jakości wody, powietrza, powierzchni ziemi lub zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym. Według Prokuratury „z uwagi na nieustalenie posiadacza odpadów, konieczne jest podjęcie przez organ gminy działań zmierzających do ich niezwłocznego usunięcia na podstawie art. 26a ustawy o odpadach. Jednocześnie zawnioskowała o powiadomienie Prokuratury na podstawie art. 183 Kpa o podjętych czynnościach oraz doręczenie odpisów wydawanych decyzji i postanowień.

Wszczęcie postępowania administracyjnego przez Wójta nastąpiło 26 października 2020 r., tj. 10 miesięcy po otrzymaniu wniosku Prokuratury oraz miesiąc po złożeniu przez Prokuraturę do Wójta żądania o nadesłanie akt postępowania administracyjnego.

Pierwszą formalną czynność dowodową w postępowaniu Wójt dokonał dopiero po ponownym żądaniu Prokuratury o nadesłanie akt prowadzonego postępowania, tj. postanowieniem z 4 listopada 2020 r. dopuścił dowód w postaci opinii biegłych sądowych. Jednocześnie wystąpił do odpowiednich organów o opinie w sprawie spełnienia przesłanek konieczności i niezwłocznego usunięcia odpadów, wymagane na podstawie art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach. Stosowne opinie wpłynęły do Urzędu odpowiednio: 17 listopada 2020 r. RDOŚ, 27 listopada 2020 r. LWIOŚ, 10 grudnia 2020 r. PPIS oraz 18 stycznia 2021 r. od Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej.

Na początku lutego 2021 r. Wójt skierował do właścicieli działek zawiadomienia o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia się stron postępowania co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji.

Równoległe, z uwagi na uznanie, że Wójt dopuścił się beczynności oraz przewlekłości prowadzonego postępowania administracyjnego, Prokuratura skierowała ponaglenie w tej sprawie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). W rezultacie, postanowieniem z 22 lutego 2021 r. SKO uznało ponaglenie za uzasadnione z uwagi na prowadzenie postępowania w sprawie w sposób rażąco

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. (dalej: Kpa).

przewlekły oraz wyznaczyło Wójtowi termin 30 dni na załatwienie sprawy poprzez wydanie decyzji co do istoty lub zakończenia postępowania w inny sposób. Postanowienie zostało doręczone 26 lutego 2021 r. i nie przysługiwał na nie środek zaskarżenia.

Pismem z 25 marca 2021 r. Wójt poinformował strony postępowania na podstawie art. 36 § 1 Kpa o braku możliwości załatwienia sprawy w ustawowym terminie z powodu „konieczności przeanalizowania zebranego materiału dowodowego w związku z otrzymaną decyzją SKO”. Wyznaczony został nowy termin załatwienia sprawy do 26 kwietnia 2021 r.

Postępowanie zostało zakończone wydaniem przez Wójta 22 kwietnia 2021 r. decyzji na podstawie art. 26a ust. 1, ust. 2 pkt 3, ust. 3 i ust. 4 ustawy o odpadach. Od decyzji strony nie wniosły odwołania.

(akta kontroli tom I str. 106-338)

2.3. Skład chemiczny, a także właściwości i klasyfikację odpadów niebezpiecznych, ustalili w listopadzie 2019 r. biegli sądowi z zakresu fizykochemii, toksykologii, ochrony środowiska i chemii odpadów, w opinii zleconej przez Komendę Miejską Policji w Lublinie oraz Prokuraturę w trakcie prowadzonego śledztwa. Przedmiotowa opinia została przekazana Wójtowi w załączeniu do wniosku Prokuratury o wszczęcie postępowania administracyjnego.

(akta kontroli tom I str. 155-195)

2.4. a) W przypadku dotyczącym odpadów niebezpiecznych w miejscowości Osówka (w dwóch miejscach, w których stwierdzono odpady z dala od zabudowań, tj. w okolicy wyrobisk pokopalnianych oraz w pobliżu zagajnika) pracownik ds. zarządzania kryzysowego Urzędu otrzymał 2 listopada 2019 r. około godz. 17.00 telefoniczną informację z PCZK. Zgłoszenie do Centrum zostało przekazane przez Policję, którą poinformował myśliwy. Bezpośrednio po stwierdzeniu porzuconych odpadów przedstawiciele Gminy podjęli decyzję o natychmiastowym ich zabezpieczeniu (za pomocą folii budowlanej przed przesiąkaniem do gruntu i plandek - w celu ochrony przez deszczem oraz obwałowaniu tego terenu przy pomocy ciężkiego sprzętu) i ograniczeniu dostępu osób postronnych (za pomocą taśmy ostrzegawczej). Doraźny nadzór sprawowali funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP), a także strażacy z Ochotniczej Straży Pożarnej (dalej: OSP). Od 2 listopada 2019 r. do 10 stycznia 2020 r. stałe dyżury pełnili w tych miejscach funkcjonariusze Policji. Po tym okresie miejsce to było patrolowane – na prośbę Wójta – przez funkcjonariuszy z Komisariatu Policji.

Od wpływu do Urzędu opinii biegłych sądowych potwierdzającej, że były to odpady niebezpieczne (23 grudnia 2019 r.) do wszczęcia postępowania administracyjnego przez Wójta, w celu wydania decyzji na podstawie art. 26a ustawy o odpadach (26 października 2020 r.), minęło 10 miesięcy. Natomiast od wydania przedmiotowej decyzji (22 kwietnia 2021 r.) do czasu usunięcia przedmiotowych odpadów przez właścicieli działek upłynęło odpowiednio: kolejnych pięć miesięcy w przypadku działki nr 137 (16 i 17 września 2021 r.) oraz ponad sześć w przypadku odpadów na działce nr 103 (3 listopada 2021 r.).

(akta kontroli tom I str. 106, 112, 115-117, 152-195, 197-202, 259-273, 284-335, tom II str. 193-196, 207-222)

b) W przypadku odpadów niebezpiecznych w miejscowości Osówka na miejscu ich porzucenia, bezpośrednio po otrzymaniu informacji od zgłaszającej zdarzenie osoby fizycznej pojawili się funkcjonariusze Policji, PSP, przedstawiciele WIOŚ.

(akta kontroli tom I str. 106, tom II str. 193-196, 207)

c) W latach 2019-2022 (do kwietnia) Wójt nie wydawał decyzji na podstawie art. 26 ustawy o odpadach, a Gmina nie usuwała odpadów w drodze wykonania zastępczego.

(akta kontroli tom I str. 9-12)

Decyzja wydana przez Wójta 22 kwietnia 2021 r. w trybie nadzwyczajnym, tj. na podstawie art. 26a ustawy o odpadach zawierała elementy wymagane zgodnie z art. 26a ust. 3 tej ustawy.

(akta kontroli tom I str. 259-275)

d) W latach 2019-2022 (do kwietnia) nie zostały stwierdzone przypadki występowania odpadów niebezpiecznych w miejscach nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania na nieruchomościach będących we władaniu Gminy.

(akta kontroli tom I str. 9-12)

e) W okresie objętym kontrolą RDOŚ nie skierował do Gminy decyzji na podstawie art. 26a ustawy o odpadach.

(akta kontroli tom I str. 9-12)

f) W piśmie z 4 listopada 2020 r. Wójt - na podstawie art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach - wystąpił o wydanie przez RDOŚ opinii w sprawie konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów z nieruchomości w miejscowości Osówka. W załączeniu przekazał kopię opinii biegłych sądowych, w której stwierdzono, że odpady zawierają substancje rakotwórcze, łatwopalne, szkodliwe na rozrodczość, toksyczne na narządy docelowe oraz środowisko naturalne. W związku z tym Wójt nie kierował już do RDOŚ odrębnego zgłoszenia - na podstawie art. 24 ust. 3-4a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. zapobieganiu szkodom w środowisku i jego naprawie¹¹ - w sprawie możliwości wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w związku z odpadami niebezpiecznymi umieszczonymi w miejscu, które nigdy nie było przeznaczone do składowania lub magazynowania odpadów. Po otrzymaniu przedmiotowej opinii RDOŚ ocenił, że istnieją przesłanki do uznania, iż w związku z porzuceniem tych odpadów może zachodzić prawdopodobieństwo wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku w rozumieniu ustawy szkodowej, w wyniku czego podjął czynności w celu wyjaśnienia czy zachodzą przesłanki do wszczęcia postępowania na podstawie tej ustawy.

Według informacji uzyskanych w toku kontroli¹² z RDOŚ, organ ten zwrócił się w grudniu 2020 r. i w marcu 2021 r. do Prokuratury o przekazanie dodatkowych informacji, w tym wyników badań, na podstawie których przygotowana została opinia przez biegłych. Występował także do Wójta z prośbą o udostępnienie wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla nieruchomości gruntowych, na których zlokalizowane były porzucone odpady (w lipcu i w październiku 2021 r.). Wójt dwukrotnie udzielił RDOŚ żądanych informacji (w sierpniu i w listopadzie 2021 r.). W grudniu 2021 r. RDOŚ zwrócił się do Wójta o udzielenie informacji czy na terenie działki nr ewidencyjny 103, po usunięciu odpadów wykonywano badania zanieczyszczenia gleby i ziemi lub są one planowane oraz o udostępnienie wyników badań prób gleby z działki nr 137, na podstawie których nie stwierdzono występowania zanieczyszczenia. RDOŚ poprosił także o przekazanie wszelkich posiadanych przez Wójta informacji dotyczących oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi w rozumieniu rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2187 (dalej: ustawa szkodowa).

¹² Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

zanieczyszczenia powierzchni ziemi¹³, w tym w szczególności poboru prób i przeprowadzonych badań. W odpowiedzi Wójt, w załączeniu do pisma z 18 lutego 2022 r., przekazał do RDOŚ kopie dokumentów potwierdzających utylizację odpadów (otrzymanych od właścicieli działek, którzy usunęli te odpady).

W trakcie niniejszej kontroli RDOŚ - w piśmie z 9 maja 2022 r. - ponowił prośbę przekazaną do Wójta w grudniu 2021 r. W odpowiedzi z 9 czerwca 2022 r. Wójt przekazał RDOŚ, że według właściciela działki nr 103 wyniki badań zostaną przedłożone w terminie do dwóch miesięcy.

Pismem z 19 maja 2020 r. RDOŚ poinformował Delegaturę NIK w Lublinie, iż na podstawie dotychczas zgromadzonego materiału nie jest możliwe jednoznaczne określenie, czy obecnie zostały spełnione przesłanki ustawowe do wystąpienia szkody w środowisku w rozumieniu ustawy szkodowej. Z przekazanych przez Wójta badań prób gruntu z działki nr 137 nie stwierdzono przekroczeń dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko szczególnie istotnych dla ochrony powierzchni ziemi. RDOŚ nie otrzymał od Wójta informacji dot. przeprowadzenia badań zanieczyszczenia gleby i ziemi na działce nr 103. Po ich otrzymaniu RDOŚ ma podjąć ewentualne dalsze czynności w sprawie.

(akta kontroli tom I str. 213-217, 311-313, 321-335, tom II str. 228-247, 252, 255-256)

2.5. Gmina nie zlecała w latach 2019-2022 (do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli) realizacji usług polegających na usunięciu odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

(akta kontroli tom I str. 9-12, tom II str. 167-168, 207)

Decyzja wydana przez Wójta 22 kwietnia 2021 r. na podstawie art. 26a ustawy o odpadach, skierowana została do władających powierzchnią ziemi, tj. właścicieli działek ewidencyjnych, na których porzucone zostały odpady. Decyzja stała się ostateczna 2 czerwca 2021 r. Zgodnie z art. 26a ust. 4 ustawy o odpadach decyzja podlegała natychmiastowemu wykonaniu.

Wójt stwierdził, że nie podejmował czynności mających na celu jej wykonanie np. w drodze wykonania zastępczego, gdyż właściciele działek ustnie zadeklarowali usunięcie odpadów niebezpiecznych na własny koszt i we własnym zakresie, po znalezieniu firmy posiadającej stosowane zezwolenia do utylizacji odpadów.

W związku z powyższym Wójt 23 lipca 2021 r. skierował do właścicieli działek zażądanie przedłożenia w ciągu siedmiu dni dokumentów potwierdzających usunięcie odpadów. We wskazanym terminie właściciele działek nie wywiązali się z nałożonego w piśmie zobowiązania. W sierpniu 2021 r. do Urzędu wpłynęła elektroniczna wiadomość od przedsiębiorcy zajmującego się usuwaniem i transportem odpadów, iż został wytypowany przez jednego z właścicieli do wykonania tych usług. Poinformował, iż przedłużających się termin realizacji wynika z „problemów instalacji z przyjmowaniem odpadów”, co „uniemożliwia otrzymanie awizacji z potwierdzeniem terminu unieszkodliwienia odpadów”. Wskazał także na trudne warunki atmosferyczne, od których również była uzależniona realizacja usługi. Odpady z działki nr 137 zostały usunięte w dniach 16-17 września 2021 r., a z działki nr 103 w dniu 3 listopada 2021 r., tj. odpowiednio po 22 i 24 miesiącach od ujawnienia faktu ich zdeponowania w miejscu do tego nieprzeznaczonym.

Na potwierdzenie ich usunięcia Wójt przedstawił kontrolerom NIK przesłane do Urzędu przez właścicieli działek:

- w przypadku odpadów porzuconych na działce o nr ewidencyjnym 137: protokoły wykonania usługi „uprzątnięcia terenu” z 16 i 17 września 2021 r., wydruki¹⁴ kart przekazania odpadów o kodzie 168101* *Odpady wykazujące*

¹³ Dz. U. poz. 1395.

¹⁴ Sporządzone 8 listopada 2021 r.

właściwości niebezpieczne w ilościach odpowiednio 11,0600 Mg i 13,9400 Mg do podmiotu posiadającego zezwolenie na ich zbieranie (potwierdzenia transportu odpadów w dniach 16-17 września 2021 r. przez dwa podmioty gospodarcze¹⁵), sprawozdanie z badań próbek gleby z działki nr 137 z 11 października 2021 r.;

- w przypadku odpadów porzuconych na działce o nr ewidencyjnym 103: protokół przekazania i odebrania odpadów z 3 listopada 2021 r. oraz wydruk¹⁶ karty ewidencji odpadów podmiotu gospodarczego, który potwierdził przyjęcie 3 listopada 2021 r. odpadów o kodzie 080111* (odpady farb i lakierów zawierające rozpuszczalniki organiczne lub inne substancje niebezpieczne) w ilości 3,3600 Mg od właściciela działki.

(akta kontroli tom I str. 9-12, 167-168, 259-273, 276-338)

Według wyników kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ w Lublinie¹⁷ na zlecenie NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, odpady odebrane w dniach 16 i 17 września 2021 r. z działki nr 137 zostały przez podmiot gospodarczy (posiadający zezwolenie na zbieranie i transport takich odpadów) przekazane w dniu 27 października 2021 r. do ich unieszkodliwienia przez inny podmiot gospodarczy, który posiadał pozwolenie zintegrowane na unieszkodliwianie odpadów o wskazanym kodzie, metodą D5. Z kolei, zgodnie z wynikami kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez WIOŚ w Łodzi, dokumentacja dostępna w podmiocie, który przejął te odpady, potwierdza ich dostarczenie. Jednakże, biorąc pod uwagę, że od ich przekazania minęło ponad pół roku, nie istniały techniczne możliwości ich odnalezienia i zidentyfikowania w masie składowanych odpadów, czyli nie było możliwości potwierdzenia czy zostały faktycznie unieszkodliwione.

(akta kontroli tom II str. 180-185)

W przypadku odpadów przejętych 3 listopada 2021 r. z działki nr 103, w wyniku kontroli zleconej przez NIK, WIOŚ w Warszawie¹⁸ potwierdził ich odebranie i transport¹⁹, a następnie przejęcie 23 listopada 2021 r. przez kolejny podmiot gospodarczy, który oświadczył, że odpady „są zagospodarowane w procesie odzysku R12, w instalacji do produkcji paliwa alternatywnego”. Podmiot ten posiadał pozwolenie, w którym zezwolono na przetwarzanie, w instalacji do produkcji paliwa alternatywnego wraz z linią sortowniczą, odpadów o wymienionym kodzie (w ilości 1 000 Mg/rok) w procesie R12.

(akta kontroli tom II str. 186-188)

2.6. W okresie objętym kontrolą Gmina nie usuwała odpadów w trybie wykonania zastępczego na podstawie art. 26 ustawy o odpadach. W przypadku konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów w miejscowości Osówka ze względu na zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, na podstawie decyzji wydanej przez Wójta (art. 26a ustawy o odpadach) Gmina nie poniosła kosztów ich usunięcia.

(akta kontroli tom I str. 9-12)

2.6.1. Gmina ubiegała się o wsparcie finansowe na usunięcie odpadów niebezpiecznych w miejscowości Osówka u Wojewody Lubelskiego oraz w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) i Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie

¹⁵ Oba podmioty gospodarcze – według informacji WIOŚ w Lublinie - były uprawnione do transportu tego rodzaju odpadów.

¹⁶ Sporządzony 13 grudnia 2021 r.

¹⁷ U przedsiębiorcy w dniu 9 maja 2022 r.

¹⁸ Przeprowadzonej u przedsiębiorcy w dniach od 6 do 11 maja 2022 r.

¹⁹ Przez podmiot, który posiadał pozwolenie zintegrowane zezwalające – według informacji WIOŚ w Warszawie – na zbieranie i transport odpadów o wymienionym kodzie.

(dalej: WFOŚiGW), jednak nie otrzymała środków finansowych na ww. cel. Szczegółowy opis działań Gminy przedstawiono poniżej.

Dwa tygodnie po otrzymaniu opinii biegłych potwierdzającej rodzaj odpadów niebezpiecznych, w piśmie z 7 stycznia 2020 r., Wójt zwrócił się do Wojewody Lubelskiego o udzielenie pomocy finansowej w sprawie ich usunięcia. W odpowiedzi Wojewoda wskazał, że obowiązek niezwłocznego usunięcia odpadów należy do zadań własnych gminy i powinien być finansowany z budżetu gminy. Określony przez Wójta ogólny koszt (na „setki tysięcy złotych”) usunięcia odpadów i gospodarowania nimi (w tym ich unieszkodliwienia) uniemożliwia - w ocenie Wojewody – stwierdzenie, czy faktycznie przekraczało to możliwości finansowe Gminy oraz określenie wysokości wsparcia. Wojewoda zwrócił uwagę, że Gmina dysponuje środkami na zadania, których nie można było przewidzieć w dniu uchwalania budżetu w ramach tworzonej rezerwy ogólnej. Gmina dysponuje również rezerwą celową na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu Gminy na podstawie art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁰. Wojewoda wskazał, że art. 26a ust. 6 ustawy o odpadach nakłada na organ obowiązek żądania od posiadacza odpadów odpowiedzialnego za gospodarowanie nimi zwrotu poniesionych przez siebie kosztów ich usunięcia i gospodarowania nimi, choć jednocześnie - Wojewoda przyznał - że w związku z przestępczym charakterem sprawy i niewykryciem sprawcy, żądanie takie może okazać się utrudnione bądź niemożliwe. Wskazał jednocześnie, że Gmina może starać się o środki z NFOŚiGW w ramach programu priorytetowego „Usuwanie porzuconych odpadów”, który odnosi się do przedsięwzięć realizowanych w trybie art. 26a ustawy o odpadach. Wojewoda stwierdził, że Gmina powinna w możliwie dokładny sposób określić koszt planowanego usunięcia i unieszkodliwienia odpadów, a następnie wykorzystać przewidziane prawem możliwości sfinansowania tego zadania w pierwszej kolejności ze środków pozostających do jej dyspozycji. Zdaniem Wojewody dopiero w sytuacji dokładnego oszacowania kosztów przedsięwzięcia, przedstawienia kosztów działań już podjętych i planowanych oraz wykazania niemożności ich poniesienia w ramach środków dostępnych Gminie zaistnieją podstawy do zwrócenia się o środki z budżet państwa.

Kolejne pismo w sprawie pozyskania wsparcia na ten cel Wójt skierował po roku, tj. w styczniu 2021 r. do Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (dalej: LUW). Poinformował w nim m.in., iż organy ścigania nie ustaliły sprawcy i 11 września 2020 r. zostało umorzono śledztwo w tej sprawie. Wójt stwierdził, że działania podjęte przez Prokuraturę nakazują Gminie usunięcie odpadów oraz zabezpieczenie ich do czasu utylizacji, a na terenie Gminy nie ma miejsca, w którym można by je tymczasowo składować. Ponadto, w związku ze stanem zagrożenia epidemicznego COVID-19, w budżecie Gminy nie ma środków na utylizację odpadów. W dalszej treści Wójt argumentował, że zaistniała sytuacja jest wyjątkowa, ponieważ wiedza o zawartości pojemników nie pozwala na prowadzenie długotrwałego postępowania administracyjnego w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców oraz środowiska naturalnego. Wskazał jednocześnie, że „ciężko jest wyszacować dokładny koszt utylizacji, jednakże można się spodziewać około 250 tys. zł”.

W odpowiedzi – działająca z upoważnienia Wojewody - Dyrektor Wydziału Środowiska i Rolnictwa LUW poinformowała Wójta, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych zadania własne jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być finansowane lub dofinansowane z budżetu Wojewody. Usuwanie odpadów z miejsc

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

do tego nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania ściśle określa art. 26 i art. 26a ustawy o odpadach. Ustawodawca precyzyjnie w nich wskazał wszystkie kroki jakie organ administracji publicznej powinien podjąć w celu właściwego usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Dają one Wójtowi możliwość wydania decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności oraz wykonanie zastępcze powyższej decyzji. Dyrektor wskazała także, iż na realizację tego zadania jednostka może uzyskać dofinansowanie z NFOŚiGW.

(akta kontroli tom II str. 5-14, 167-168)

Odnosząc się do starań Gminy mających na celu pozyskanie środków finansowych z NFOŚiGW, Zastępca Wójta Gminy stwierdził, że w styczniu 2020 r. podczas rozmowy telefonicznej z pracownikiem NFOŚiGW, po przedstawieniu stanu faktycznego dotyczącego podrzuconych odpadów, uzyskano informację, iż Gmina nie spełnia warunków do otrzymania dofinansowania. Z kolei na spotkaniu w siedzibie NFOŚiGW w dniu 2 października 2020 r. Wójt wraz ze swoim Zastępcą otrzymali informację, że o środki na ten cel mogą starać się w WFOŚiGW.

(akta kontroli tom I str. 167-169)

Według Wójta, pod koniec sierpnia 2020 r. na spotkaniu z Wojewodą oraz Prezesem Zarządu WFOŚiGW, uzyskano deklarację, że Gminie zostanie przyznana pomoc w usunięciu odpadów w wysokości 50% ze środków WFOŚiGW, a 50% stanowić będą środki własne Gminy. W związku z tym 3 września 2020 r. złożono do WFOŚiGW wniosek o dotację z przeznaczeniem na realizację – w terminie od 1 października do 15 grudnia 2020 r. – zadania pn. „Usunięcie odpadów niebezpiecznych porzuconych w miejscowości Osówka na terenie gminy Niemce – likwidację dzikiego wysypiska śmieci”. Całkowity koszt zadania określono na 250 tys. zł, w tym 125 tys. zł miały stanowić środki własne Gminy oraz 125 tys. zł dotacja z WFOŚiGW. Kolejny wniosek na to samo zadanie do WFOŚiGW został złożony przez Gminę 27 października 2020 r. Tym razem wnioskowano o dotację w wysokości 100 tys. zł (150 tys. zł zadeklarowano jako środki własne). Natomiast w następnym wniosku - złożonym 3 grudnia 2020 r. - wnioskowano o dotację w kwocie 80 tys. zł (przy zapewnieniu 170 tys. zł z własnego budżetu). Jednocześnie zmieniono termin wykonania zadania, tj. od 1 grudnia 2020 r. do 15 kwietnia 2021 r.

Odnosząc się do przyczyn dwukrotnego zmniejszania wnioskowanej kwoty dotacji Wójt stwierdził, że podczas spotkania z Wojewodą oraz Prezesem Zarządu WFOŚiGW obiecano, że Gmina dostanie dotację w kwocie 50% szacowanych kosztów utylizacji odpadów (125 tys. zł). Następnie – z uwagi na informacje przekazane podczas rozmowy telefonicznej przez pracowników WFOŚiGW, z których wynikało małe prawdopodobieństwo uzyskania wnioskowanej kwoty - w dniu 27 października 2020 r. Gmina złożyła wniosek na 100 tys. zł, aby zwiększyć możliwość uzyskania środków. Z tego samego powodu Gmina złożyła do WFOŚiGW kolejny wniosek 3 grudnia 2020 r., w którym ubiegano się o 80 tys. zł.

Gmina nie posiadała dokumentacji potwierdzającej sposób oszacowania kosztów usunięcia odpadów. Według Wójta kwota 250 tys. zł została ustnie wskazana przez przedstawiciela podmiotu gospodarczego zajmującego się m.in. zbieraniem i transportem odpadów, w tym niebezpiecznych, po przeprowadzonych oględzinach w terenie.

Po złożeniu ww. trzech wniosków, pismem z 4 grudnia 2020 r. WFOŚiGW poinformował Wójta, iż zgodnie z kryteriami wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu oraz planem działalności na rok 2020, zgłoszone przez Gminę zadanie pozytywnie przeszło wstępną weryfikację i zostało wprowadzone na listę rezerwową zadań kwalifikujących się do dofinansowania w formie dotacji w roku

2020. Zadanie może zostać dofinansowane w przypadku pojawienia się wolnych środków finansowych. Jednocześnie poinformowano Wójta, iż na przedmiotowe zadanie Fundusz może udzielić preferencyjnej pożyczki w wysokości 100% kosztów kwalifikowanych. W kolejnym piśmie z 31 marca 2021 r. WFOŚiGW poinformował Wójta, że zgodnie z kryteriami wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu oraz planem działalności na rok 2021, zadanie pozytywnie przeszło wstępną weryfikację i zostało wprowadzone na listę rezerwową zadań kwalifikujących się do dofinansowania w formie dotacji w roku 2021, a jego dofinansowanie może nastąpić w przypadku pojawienia się wolnych środków finansowych.

Po czterech miesiącach, pismem z 11 sierpnia 2021 r. Wójt zwrócił się ponownie do WFOŚiGW o przyznanie dofinansowania na ww. cel, argumentując, że w budżecie Gminy nie ma środków na utylizację odpadów, która według szacunków wynosi 250 tys. zł. W odpowiedzi z 19 sierpnia 2021 r. Zastępca Prezesa Zarządu WFOŚiGW poprosił o złożenie zaktualizowanego wniosku na ww. zadanie. Decyzja Zarządu miała zostać podjęta po przeanalizowaniu wniosku. Prezes zaznaczył jednocześnie, że będzie uzależniona od aktualnej dostępności środków finansowych.

Gmina nie złożyła do WFOŚiGW zaktualizowanego wniosku o dofinansowanie, gdyż - jak stwierdził Wójt - właściciele działek zadeklarowali utylizację odpadów na własny koszt.

Wójt stwierdził, że mimo złożonych trzech wniosków Gmina nie otrzymała żadnej pomocy z WFOŚiGW, obiecanej podczas wielokrotnych spotkań.

(akta kontroli tom I str. 9-12, tom II str. 18-42, 167-168, 181-182, 193-198, 207)

Według informacji Zastępcy Prezesa WFOŚiGW w latach 2020-2022 nie istniała możliwość uzyskania dotacji na zadania związane z likwidacją nielegalnych składowisk, w tym odpadów niebezpiecznych. Powodem nieudzielenia Gminie Niemce dotacji był fakt, że plan działalności uchwalony przez Radę Nadzorczą Funduszu nie przewidywał tego rodzaju zadań jako możliwych do dofinansowania w formie dotacji. Zgodnie z listami przedsięwzięć priorytetowych WFOŚiGW, przewidzianych do dofinansowania w latach 2020-2022, zadania z zakresu usuwania skutków zanieczyszczenia środowiska, w przypadku, gdy nie można ustalić podmiotu za nie odpowiedzialnego, w tym likwidacja nielegalnych składowisk odpadów, mieściły się w zakresie zadań możliwych do dofinansowania ze środków WFOŚiGW w ramach Osi priorytetowej Biosfera. Tego typu przedsięwzięcia nie zostały jednak wymienione w planach działalności WFOŚiGW w latach 2020-2022 jako zadania wspierane dotacyjnie. Wszystkie przedsięwzięcia mieszczące się w zakresie przedsięwzięć priorytetowych mogły uzyskać wsparcie w formie dofinansowania pożyczkowego²¹. Odnosząc się do kwestii wprowadzenia zgłoszonego przez Gminę zadania na listę rezerwową zadań kwalifikujących się do dofinansowania w formie dotacji, Zastępca Prezesa Zarządu stwierdził, że zgodnie z obowiązującymi procedurami²², wnioski spełniające ustawowe kryteria przyznawania dofinansowania, które np. z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Funduszu, niedostateczne efekty ekologiczne lub zgodne z kryteriami i listą przedsięwzięć, nie zostały wprowadzone do listy zadań przewidzianych do dofinansowania w formie dotacji w danym roku, zostały wprowadzone na tzw. listę rezerwową.

Zastępca Prezesa WFOŚiGW stwierdził, że trudno ustalić co było przyczyną dwukrotnego zmniejszania wnioskowanej kwoty. Specjaliści Funduszu prowadzący

²¹ Na warunkach określonych w *Zasadach udzielania i umarzania pożyczek oraz w trybie i zasadach udzielania i rozliczania dotacji ze środków WFOŚiGW*.

²² Instrukcji obiegu dokumentów dotyczących dofinansowania zadań ze środków WFOŚiGW.

sprawę mieli możliwość kontaktowania się bezpośrednio z osobą wskazaną we wnioskach. Trudno stwierdzić, czy w trakcie rozmów roboczych padały sformułowania dotyczące prawdopodobieństwa uzyskania dofinansowania lub możliwych kwot. Nie potwierdził także ustaleń, które zapadły na spotkaniu pod koniec sierpnia 2020 r. z udziałem Wojewody, Prezesa WFOŚiGW oraz Wójta Gminy.

(akta kontroli tom II str. 248-251)

2.8. Wójt Gminy - odnosząc się do prawnych, organizacyjnych i finansowych problemów związanych ze stosowaniem art. 26a ustawy o odpadach, w tym oceny spełnienia przesłanek określonych w tym przepisie – stwierdził, że:

- ustawa o odpadach stanowi o posiadaczu odpadów jako o osobie zobowiązanej do ich usunięcia. W praktyce organy gminy muszą mierzyć się z istotnym problemem ustalenia takiego posiadacza, gdyż nie mają „narzędzi” jakimi dysponują Policja czy prokuratura;
- w zakresie egzekwowania wykonania decyzji problemem jest koszt realizacji przez zobowiązanych. Powoduje to często zobowiązanie gminy do wykonania zastępczego i ponoszenia wszystkich kosztów takiego przedsięwzięcia, a następnie problemy z egzekucją ze względu na formalny brak majątku. Gminy pozostają bez wsparcia ze strony instytucji, organów centralnych. Skutkuje to wydatkowaniem środków gminnych na realizację zadań wynikających z nielegalnej działalności osób trzecich. W tego typu przypadkach gminy powinny być obligatoryjnie wspierane przez jednostki szczebla centralnego;
- usunięcie odpadów przez jst wymaga przeprowadzenia procedury przetargowej, co uniemożliwia ich niezwłoczne usunięcie;
- jednostki właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatowym oraz wojewódzkim nie posiadają wyznaczonych miejsc, gwarantujących bezpieczne przechowanie odpadów do czasu ich utylizacji. Organy wyspecjalizowane nie posiadają wytycznych jak prawidłowo zabezpieczyć porzucone odpady niebezpieczne. Organy centralne nie są zobligowane do udzielania pomocy co powoduje, że gminy pozostawione są „same sobie z problemem”.

Wójt nie odniósł się do kwestii kosztów usunięcia odpadów niebezpiecznych, stwierdzając, że jednostka nie posiada w tym zakresie doświadczenia, gdyż nie było przypadków usuwania odpadów z terenów gminnych we własnym zakresie na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach, czy w wyniku decyzji RDOŚ wydanej na podstawie art. 26a ustawy o odpadach, czy też w drodze realizacji wykonania zastępczego decyzji wydanej na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy o odpadach. Jednocześnie w zakresie organizacyjnych i finansowych problemów związanych z ustaleniem rodzaju odpadów wskazał, że ze względów praktycznych podmioty upoważnione do ustalenia sporządzenia takich ekspertyz powinny być „z góry” wyłonione np. na szczeblu wojewódzkim, co zwalniałoby gminy z konieczności przeprowadzania procedury przetargowej i dodał, że gminy nie mają środków finansowych na ten cel. Organy centralne (WIOŚ, Wojewoda) powinny mieć zabezpieczone takie środki, które byłyby uruchamiane w przypadku zaistnienia takiej potrzeby, w tym na utylizację porzuconych odpadów.

Wójt nie odniósł się do prawnych problemów ze stosowaniem w praktyce art. 26 ustawy o odpadach, gdyż dotychczas nie były wydawane decyzje na tej podstawie. Nie wskazał także problemów dotyczących współpracy z WIOŚ, RDOŚ i organami ścigania. Jednocześnie podkreślił, że długi był okres oczekiwania na opinię PSP w sprawie niezwłocznego usunięcia odpadów niebezpiecznych w miejscowości

Osówka, co wpłynęło na wydłużenie czasu trwania postępowania mającego na celu wydanie decyzji administracyjnej²³.

(akta kontroli tom II str. 225-227)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ze zwłoką wynoszącą dziesięć miesięcy Wójt wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji - na podstawie art. 26a ustawy o odpadach - w celu usunięcia odpadów niebezpiecznych z miejsc do tego nieprzeznaczonych do ich składowania. Wszczęcie postępowania nastąpiło dopiero 26 października 2020 r., mimo, że wniosek Prokuratury w tej sprawie wpłynął do Wójta 23 grudnia 2019 r. Zaniechanie podjęcia ww. działań przez Wójta naruszało art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, wskazujący na konieczność podjęcia tych działań przez organ „ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska”.

Odnosząc się do przyczyn opóźnienia Wójt wyjaśnił, że postępowanie prowadzone w trybie art. 26a ustawy o odpadach wiąże się z koniecznością pokrycia wszelkich kosztów związanych z usunięciem odpadów przez organ właściwy do wydania decyzji. Istotną i obiektywną przeszkodą w prowadzeniu postępowania jest zabezpieczenie środków finansowych na realizację tych obowiązków. Według Wójta w przypadku braku środków finansowych po stronie organu prowadzącego postępowanie nie można w sposób prawidłowy określić elementów decyzji. Działanie takie naruszałoby przepisy ustawy o finansach publicznych, która zakazuje zaciągania zobowiązań w przypadku braku środków w budżecie gminy na ten cel, a w konsekwencji skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Wójt stwierdził, że istotne znaczenie miały ustalenia trwającego postępowania karnego (wykrycie sprawców), które byłyby wiążące. Art. 26 ustawy daje możliwość nałożenia obowiązku uprzątnięcia odpadów na ich posiadacza, co wymaga ustalenia stron postępowania. Nie można było dopuścić do sytuacji, w której pomiędzy rozstrzygnięciem postępowania administracyjnego a postępowania karnego, doszłoby do istotnych rozbieżności w zakresie ustalenia osób odpowiedzialnych za porzucone odpady.

W ocenie NIK przywołane argumenty nie stanowią uzasadnienia do zaniechania wszczęcia postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem decyzji na podstawie art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach. Zgodnie z tym przepisem w decyzji organ określa: zakres i termin udostępnienia przez władającego powierzchnią ziemi gruntu, na którym znajdują się odpady, zakres i sposób przeprowadzenia przez organ działań mających na celu usunięcie odpadów oraz termin ich rozpoczęcia i zakończenia. Decyzja ta nie stanowi zaciągnięcia zobowiązania. Natomiast wobec posiadacza odpadów Wójt winien wszcząć postępowanie, o którym mowa w ust. 6 ww. przepisu po poniesieniu kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi.

(akta kontroli tom I str. 152-275, tom II str. 193-198)

OCENA CZĄSTKOWA

W przypadku ujawnienia porzucenia na terenie Gminy odpadów niebezpiecznych w miejscu do tego nieprzeznaczonym, podległe Wójtowi służby niezwłocznie podjęły działania w celu ich tymczasowego zabezpieczenia przed dostępem osób postronnych. Aktywnie poszukiwano źródeł sfinansowania utylizacji tych odpadów. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieuzasadnionej zwłoki dotyczącej wszczęcia postępowania administracyjnego mającego na celu wydanie decyzji na podstawie art. 26a ustawy o odpadach.

²³ Pismo Wójta w tej sprawie zostało skierowane do Komendanta Miejskiego PSP 6 listopada 2020 r., a opinia została wydana 15 stycznia 2021 r.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski	W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o bezzwłoczne wszczęcie postępowań administracyjnych w przypadku konieczności usunięcia odpadów, które mogą zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi lub środowisku.
Uwagi	NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosku	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, 28 czerwca 2022 r.

Kontroler
Ewa Kulik
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch

.....
Podpis

.....
Podpis