



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.008.03.2022

**Pan
Krzysztof Bożek
Wójt Gminy Horodło**

ul. Jurydyka 1
20-523 Horodło

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej	Urząd Gminy Horodło, ul. Jurydyka 1, 22-523 Horodło (dalej: Urząd lub UG). Krzysztof Bożek – Wójt Gminy Horodło (dalej: Wójt).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przeciwdziałanie składowaniu odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. 2. Usuwanie odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 8 lipca 2022 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały wpływ na działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą.
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
Kontrolerzy	Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/65/2022 z 21.04.2022 r.

(akta kontroli str. 4-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, podejmowane przez Urząd działania w celu wyeliminowania zagrożeń spowodowanych przez odpady składowane w miejscu do tego nieprzeznaczonym nie były w pełni rzetelne. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK nie doprowadzono do usunięcia odpadów zalegających na gruntach prywatnych od co najmniej 2017 r., pomimo, że od 2018 r. Wójt dysponował opinią biegłych³, z której wynikało, że część z nich wykazuje właściwości niebezpieczne dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

UG podejmował rzetelne działania w celu ograniczenia powstawania miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów niebezpiecznych m.in. tworząc miejsca selektywnej zbiórki odpadów i prowadząc działalność edukacyjno-informacyjną na temat zagrożeń związanych z porzucaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Po powzięciu informacji o składowaniu odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym, w ramach posiadanych kompetencji Wójt czynił starania zmierzające do wstrzymania działalności nielegalnego składowiska. Urząd wielokrotnie zwracał się do Policji i innych organów, w tym organu nadzorującego prowadzoną rekultywację gruntów na działkach, gdzie składowane były odpady, o przeprowadzenie rzetelnej kontroli i weryfikowanie sygnałów o nieprawidłowościach w tym zakresie. Wobec sytuacji, że przywożone śmieci były

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.

³ Ośrodek Badań i Kontroli Środowisk Sp. z o.o.

bezpośrednio po ich złożeniu przesypane warstwą gliny lub innego gruntu, kontrole te nie stwierdziły ich istnienia.

Wójt po otrzymaniu pisma Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: WIOŚ) wskazującego na konieczność podjęcia działań w zakresie wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z działki nr 1061/16, wydał decyzję dla właściciela nieruchomości nie ustalając jednak pochodzenia odpadów i ich posiadacza. W efekcie decyzje w tym zakresie były uchylane przez organ odwoławczy i do dnia zakończenia kontroli NIK nikt nie został prawomocnie zobowiązany do usunięcia odpadów, które pozostają nadal w wyrobisku kopalni w Strzyżowie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (dalej PSZOK), Gmina Horodło (dalej: Gmina) utworzyła w 2013 r. O miejscu przyjmowania odpadów niebezpiecznych oraz konieczności ich wydzielenia/segregacji z grupy odpadów komunalnych mieszkańcy Gminy informowani byli w ulotkach przekazywanych co roku wraz z harmonogramami odbioru odpadów komunalnych oraz poprzez strony internetowe Urzędu. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi na funkcjonowanie PSZOK.

(akta kontroli tom I str. 8-17)

1.2. W kontrolowanym okresie obowiązywały trzy kolejne regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy⁵ (dalej: regulamin utrzymania czystości), wprowadzane uchwałami Rady Gminy po uprzednim uzyskaniu pozytywnych opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Hrubieszowie (dalej: PPIS).

Zgodnie z regulaminem utrzymania czystości właściciele nieruchomości zobowiązani byli do zbierania w sposób selektywny m.in. następujących odpadów: przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (dalej zwane: odpadami selektywnymi). Ww. odpady selektywne właściciele nieruchomości obowiązani byli zbierać i umieszczać w pojemnikach i workach niezwłocznie po ich powstaniu. Odpady selektywne oraz niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne miały być przekazywane przedsiębiorcy odbierającemu odpady w terminach wyznaczonych harmonogramem⁶. Odpady selektywne mieszkańcy Gminy mogli pozostawiać w gminnym PSZOK dwa razy w roku.

(akta kontroli tom I str. 23-29, 282-294)

W kierowanych do mieszkańców Gminy ulotkach oraz informacjach zamieszczanych na stronie internetowej Urzędu dotyczących sposobu postępowania z odpadami niebezpiecznymi, wskazano, że w gospodarstwach domowych należy wydzielać/segregować z grupy odpadów komunalnych, te które są odpadami

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Horodło ustalone uchwałami Rady Gminy: nr XIV/90/16 z 13.06.2016 r.; nr XV/106/20 z 19.11.2020 r. i nr XXII/143/21 z 18.11.2021 r.

⁶ Zgodnie z Regulaminem utrzymania czystości odpady zmieszane powinny być odbierane z częstotliwością nie mniejszą niż: od właścicieli nieruchomości w zabudowie zagrodowej i jednorodzinnej – raz w miesiącu; od właścicieli nieruchomości w zabudowie wielorodzinnej – co najmniej raz na dwa tygodnie lub w miarę potrzeb po uprzednim powiadomieniu telefonicznym.

niebezpiecznymi i przynosić do specjalnego kontenera, który jest postawiony w PSZOK.

(akta kontroli tom I str. 13-17)

Sprawy związane z: kontrolą podmiotów w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych; kontrolą mieszkańców dotyczącą zasad segregacji odpadów komunalnych; zawiadamianiem o naruszeniu zasad segregacji; prowadzeniem postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami, przypisane zostały do zakresu obowiązków inspektora ds. działalności gospodarczej i ochrony środowiska a następnie od września 2020 r. podinspektora ds. obsługi organów samorządu terytorialnego.

(akta kontroli tom I str. 49-65)

Wójt wyjaśnił, że zbiórka odpadów niebezpiecznych nadzorowana jest przez pracowników PSZOK (są to zarazem pracownicy Gminnego Zakładu Komunalnego). Zadaniem pracowników jest kontrolowanie prawidłowej selekcji odpadów. Pracownicy UG: Sekretarz oraz Inspektor ds. ochrony środowiska wielokrotnie w ciągu miesiąca kontrolują funkcjonowanie zbiórki odpadów niebezpiecznych w PSZOK. Kontrole mają miejsce co najmniej cztery razy w miesiącu. Kontrole nie są dokumentowane w formie papierowej, gdyż nie zachodziła potrzeba przekazywania uwag. Odpady selektywne (przeterminowane leki, chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny) każdy mieszkaniec może dostarczyć do PSZOK zgodnie z wcześniej dostarczonym harmonogramem lub według bieżących potrzeb.

(akta kontroli tom I str. 9, 23-29, 282-294, 432, 434)

1.3. Gmina Horodło nie posiadała opracowanych zasad postępowania w przypadku porzucenia na jej terenie odpadów mogących być niebezpiecznymi. Poza rejestrem skarg i wniosków nie funkcjonował system zgłaszania informacji o przypadkach gromadzenia odpadów niebezpiecznych. W latach 2019-2022 nie wpłynęły do Urzędu takie zgłoszenia, ani skargi czy wnioski dotyczące nielegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych.

Pracownicy Urzędu w zakresach obowiązków nie mieli przypisanych zadań związanych z identyfikowaniem i weryfikacją informacji i sygnałów o odpadach niebezpiecznych zgromadzonych w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Przypisane pracownikom zadania związane były z prowadzoną kontrolą prawidłowości segregacji odpadów przez mieszkańców Gminy.

(akta kontroli tom I str. 9, 22)

Wójt wyjaśnił, że w UG nie opracowano zasad postępowania w przypadku porzucenia na terenie Gminy odpadów mogących być niebezpieczne z uwagi na incydentalny charakter takich zdarzeń oraz z uwagi na to, że te zasady wynikają z przepisów. Rejestr skarg i wniosków jest wystarczający ze względu na pojedyncze przypadki. Urząd jest organizacyjnie i kadrowo przygotowany do bezzwłocznego reagowania na informacje o porzuconych odpadach niebezpiecznych. W referacie rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska pracuje czterech pracowników, którzy są przygotowani merytorycznie. Pracownicy znają przepisy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami, uczęszczają na szkolenia organizowane m.in. przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie. W przypadku powzięcia informacji o porzuconych odpadach niebezpiecznych pracownik referatu przekazuje informację Wójtowi bądź Sekretarzowi Gminy, w przypadku ich nieobecności Kierownikowi referatu, następnie Kierownik powiadamia odpowiednie organy. Taka praktyka sprawdziła się podczas wystąpienia problemu w miejscowości Strzyżów, kiedy to

natychmiast podejmowane były czynności. Zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych związanych z odpadami wynikają z obowiązujących przepisów prawa dotyczących ochrony środowiska i gospodarki odpadami, przepisów wykonawczych oraz przepisów wewnętrznych dotyczących postępowania w sytuacjach kryzysowych polegających na obowiązku informowania kierownictwa o takich sytuacjach.

(akta kontroli tom I str. 432)

1.4. Informacje na temat szkodliwości odpadów niebezpiecznych, ich składowania lub magazynowania w miejscach do tego nieprzeznaczonych zamieszczane były na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicach ogłoszeń w poszczególnych sołectwach. Koszty związane z wydrukiem w ramach własnych zasobów informacji zamieszczanych na tablicach ogłoszeń w sołectwach wyniosły ok. 450 zł.

Jak wyjaśnił Wójt, rezultatem działań podjętych przez Gminę był brak zdarzeń składowania odpadów niebezpiecznych. Właściciele gospodarstw dbali o swoje posesje a negatywne zdarzenia nie miały miejsca.

(akta kontroli tom I str. 9, 13-17)

1.5. Na terenie powiatu hrubieszowskiego funkcjonują dwa nadleśnictwa⁷, w tym jedno (Nadleśnictwo Strzelce) na terenie Gminy. Wójt wyjaśnił, że Urząd współpracuje i utrzymuje stały kontakt z nadleśnictwami. Pisemnych porozumień z nadleśnictwami nie zawierano, gdyż nie zachodziła taka potrzeba. Dotychczasowa forma współpracy była wystarczająca i polegała na organizowaniu roboczych spotkań. Na terenie Gminy nie wystąpiły przypadki składowania odpadów niebezpiecznych na terenie lasów zarządzanych przez Lasy Państwowe.

(akta kontroli tom I str. 9-10)

Nadleśniczy Nadleśnictwa Strzelce poinformował, że Nadleśnictwo współpracuje z samorządami w zakresie wspólnych przedsięwzięć drogowych, edukacji społeczeństwa, działań przeciwpożarowych oraz sprzątaniasmieci.

Wyjaśnił, że w zakresie zapobieganiu powstawaniu odpadów niebezpiecznych nie podpisano specjalnych porozumień z Gminą Horodło oraz, że na terenie działania Nadleśnictwa w latach 2019-2022 nie wystąpiły przypadki składowania odpadów niebezpiecznych.

(akta kontroli tom I str. 427-428)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował rzetelne działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania lub magazynowania odpadów niebezpiecznych m.in. poprzez: utworzenie miejsca selektywnej zbiórki odpadów (w tym zaliczanych do niebezpiecznych), ustalenie w regulaminie utrzymania czystości wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów, zapewnienie bieżącego nadzoru nad przestrzeganiem zasad selektywnego zbierania odpadów oraz prowadzenie działalności edukacyjno-informacyjnej na temat zagrożeń związanych z porzucaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Urząd nie posiadał sformalizowanych zasad prowadzenia postępowania na wypadek konieczności podjęcia działań w celu usunięcia nielegalnie składowanych

⁷ Nadleśnictwo Strzelce oraz Nadleśnictwo Mircze.

odpadów, które mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i środowiska. Pracownicy Urzędu w swoich zakresach obowiązków nie mieli przypisanych zadań wynikających z art. 26 i art. 26a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸.

(akta kontroli tom I str. 432)

Wójt wyjaśnił, że nie opracowano zasad prowadzenia postępowań na wypadek porzuconych na terenie Gminy odpadów, ponieważ zasady te wynikają z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ i innych ustaw. Obecnie zadaniem wynikającym z art. 26 i art. 26a ustawy o odpadach zajmuje się inspektor ds. działalności gospodarczej i ochrony środowiska. Zadań tych nie przypisano mu do zakresu czynności, ponieważ wynika to z samej nazwy zajmowanego stanowiska. W Gminie nie ma samodzielnego stanowiska zajmującego się wyłącznie odpadami, a ww. inspektor w zakresie swoich obowiązków oprócz gospodarki odpadami ma przypisane również inne zadania.

(akta kontroli tom II str. 235)

2.2. Pierwsze informacje o składowaniu odpadów w wyrobisku górniczym na działkach ewidencyjnych nr: 1061/16 i 1061/17 stanowiących własność osób fizycznych (dalej: wyrobisko kopalni Strzyżów), zgłaszane były do Urzędu w 2016 r. przez mieszkańców Gminy oraz we wrześniu 2016 r. przez Komendę Powiatową Policji w Hrubieszowie (dalej: KPP), która poinformowała o otrzymanym zgłoszeniu dotyczącym wywożenia odpadów do wyrobiska kopalni Strzyżów. W związku z otrzymanymi informacjami pracownicy UG zajmujący się ochroną środowiska przeprowadzili we wrześniu 2016 r. oględziny wyrobiska kopalni Strzyżów, które nie wykazały jednak składowania odpadów.

Wyrobisko kopalni Strzyżów znajduje się w obszarze chronionego krajobrazu „Nadbużański Obszar Chronionego Krajobrazu” (dalej: NOCHK), wyznaczonego w 1997 r.¹⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Wojewody Lubelskiego w sprawie NOCHK¹¹, na obszarze tym zakazane było m.in. wydobywanie do celów gospodarczych skał i minerałów, a także wykonywanie prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu. Sprawujący nadzór nad NOCHK Dyrektor Zespołu Lubelskich Parków Krajobrazowych poinformował NIK, że nie posiadał wiedzy o funkcjonowaniu wyrobiska kopalni Strzyżów ani o składowaniu odpadów w wyrobisku tej kopalni.

(akta kontroli tom I str. 419, tom II str. 255)

Starosta Hrubieszowski (dalej: Starosta) w latach: 2012¹², 2013¹³ i 2014¹⁴ wydał decyzje zezwalające na prace ziemne trwale zniekształcające rzeźbę terenu

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 699 (dalej: ustawa o odpadach).

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 (dalej: kpa).

¹⁰ Rozporządzenie Nr 2 Wojewody Zamojskiego z dnia 20.01.1997 r. w sprawie wyznaczenia obszaru chronionego krajobrazu pod nazwą „Nadbużański Obszar Chronionego Krajobrazu” (Dz. Urz. Woj. Zam. Nr 6, poz. 18).

¹¹ Rozporządzenie Nr 47 z dnia 21.02.2006 r. w sprawie Nadbużańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2006 r. Nr 65, poz. 1231).

¹² Decyzja znak GKK.6124.57.2012 z dnia 7.12.2012 r. orzekająca wykonanie rekultywacji gruntów o kierunku rolnym na działce 1061/17 o powierzchni 3,2965 ha. Decyzja ta została uchylona decyzją z dnia 27.02.2013 r. znak GKK.6124.23.2013

¹³ Decyzja znak GKK.6124.36.2013 z dnia 17.05.2013 r. orzekająca wykonanie rekultywacji gruntów działki 1061/17 o powierzchni 4 ha. Decyzja ta nie została uchylona. Decyzja znak GKK.6124.28.2013 z 26.04.2013 r. orzekająca wykonanie rekultywacji gruntów działki 1061/16 o powierzchni 1,27 ha. Decyzja ta nie została uchylona.

¹⁴ Decyzja znak GKK.6124.36.2014 z dnia 14.04.2014 r. orzekająca wykonanie rekultywacji gruntów działki 1061/17 o powierzchni 4 ha. Decyzja ta była zmieniana decyzją z 5.05.2015 r. znak GKK.6124.36.2014 (przedłużenie terminu zakończenia rekultywacji). Decyzją z 27.08.2015 r. znak GKK.6124.95.2015 przeniesiono za zgodą stron prawa i obowiązki wynikające z decyzji z dnia 14.04.2014 r. z Przedsiębiorcy A na Przedsiębiorcę B. Decyzją z 30.03.2018 r. GKK.6124.36.2014 stwierdził wygaśnięcie decyzji z dnia 14.04.2014 r. znak GKK.6124.36.2014 oraz decyzji zmieniającej z 5.05.2015 r., z uwagi na to, że decyzja stała

ww. nieruchomości, tzw. decyzje rekultywacyjne. Decyzje te przewidywały m.in. zniwelowanie terenu przez częściowe rozplantowanie oraz niewielkie wywiezienie materiału stanowiącego nadmiar w czasie rekultywacji.

W efekcie prac ziemnych (wywozu kopalin) prowadzonych w oparciu o ww. decyzje, na przedmiotowych działkach o łącznej powierzchni ponad 5 ha, powstało wyrobisko naziemne, a grunty rolne zostały zdewastowane i utraciły wartość użytkową.

(akta kontroli tom I str. 120-136, 261), tom II str. 3- 74, 217-224, 237-250)

Starosta poinformował, że:

- Zgromadzona dokumentacja nie wskazuje na to, aby w datach wydania decyzji rekultywacyjnych na w/w nieruchomościach istniało już widoczne wyrobisko.
- Dokumentacja spraw nie zawiera informacji na temat przesłanek ustawowych przy wydawaniu decyzji rekultywacyjnych w związku z obowiązującym na tym terenie „Nadbużańskim Obszarem Chronionego Krajobrazu”.
- Kontrole Starostwa Powiatowego w Hrubieszowie (dalej: Starostwo) w zakresie rekultywacji gruntów rolnych o kierunku rolnym potwierdzone protokołami z 2014 r. i z 2017 r.¹⁵, nie zawierały informacji o zaobserwowanym wydobywaniu kopalin na w/w działkach. Protokoły pokontrolne wykazywały, że miały one na celu ocenę postępów prac rekultywacyjnych.
- W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w ramach prowadzonej rekultywacji zostały podjęte przez Starostwo następujące działania: pismem z dnia 24.11.2015 r. przedsiębiorca został wezwany do usunięcia nieprawidłowości (działka nr 1061/17) w zakresie prac technicznych. W dniu 22.03. 2016 r. zostały wysłane upomnienia do właściciela działki nr 1061/17 oraz do przedsiębiorcy wzywające do zakończenia procesu rekultywacji pod rygorem wszczęcia postępowania przewidzianego dla egzekucji o charakterze pieniężnym, a w dniach 3 i 16 sierpnia 2017 r. skierowano dwa zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej w Hrubieszowie o podejrzeniu popełnieniu przestępstwa.

(akta kontroli tom II str. 259, 263-265)

Z informacji uzyskanych w związku z niniejszą kontrolą od Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Lublinie (dalej: DOUG) wynika, że postępowanie wyjaśniające prowadzone było w związku z pismem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Delegatura w Lublinie z dnia 14.07.2016 r., informującym o możliwości prowadzenia nielegalnej eksploatacji kopalin m.in. w miejscowości Strzyżów. Nielegalne wydobywanie kopalin mogło mieć związek z budową obwodnicy Hrubieszowa. Starosta przekazał informacje dotyczące wydanych w latach 2013-2015 dla przedmiotowych nieruchomości decyzji, w zakresie rekultywacji gruntów. Ponieważ przedmiotowe decyzje rekultywacyjne nie były wydawane w odniesieniu do działalności górniczej, nie były opiniowane przez DOUG. Ponadto organem właściwym rzeczowo w sprawach dotyczących nielegalnej eksploatacji kopalin do 2015 r. był Starosta.

(akta kontroli tom II str. 274-275)

Starosta oprócz decyzji o przeprowadzeniu rekultywacji działek nr: 1061/16 i 1061/17, zezwolił również w tym samym okresie na prowadzenie na ww. działkach działalności przetwarzania odpadów - nawet 879 Mg/rocznie¹⁶. Decyzje te

się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji leży w interesie społecznym. Strony nie odwołały się od tej decyzji.

Decyzja GKK.6124.34.2014 z dnia 14.04.2014 r. orzekająca rekultywację działki 1061/16 o powierzchni 1,27 ha. Decyzja nie została uchylona.

¹⁵ Z dnia: 9.05.2014 r.; 7.07.2014 r.; 28.07.2014 r.; 2.02.2017 r. i 22.03.2017 r.

¹⁶ Decyzja z 21.05.2013 r., wydana na okres do 30.11.2014 r., dopuszczała przetworzenie 177 500 Mg/rok odpadów, zmieniona decyzją z 29.10.2013 r. - ilość przetwarzanych odpadów określono na 879 Mg/rok.

przewidywały m.in. magazynowanie odpadów. W decyzjach z 2015 r. wskazano, że magazynowanie nie przekroczy 3 lat, natomiast w decyzji z 2017 r. stwierdzono, że proces odzysku nie będzie powodował powstawania odpadów.

Starosta wyjaśnił, że zarówno decyzje o rekultywacji gruntów jak również zezwalające na przetwarzanie odpadów, dotyczące działek nr: 1061/16 i 1061/17 przekazywane były do wiadomości Marszałkowi Województwa Lubelskiego (dalej: MWL). MWL poinformował NIK, że w momencie zawiadomienia przez WIOŚ Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (dalej: UMWL) tj. w listopadzie 2017 r., przedsiębiorca zakończył już działania na wskazanym terenie i szkody w środowisku zostały już wyrządzone. MWL nie miał wcześniej takiej wiedzy i nie mógł podjąć działań przeciwdziałających degradacji środowiska.

(akta kontroli tom I str. 138-151, tom II str. 75-105, 292)

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty:

- Dokumentacja będąca w posiadaniu Starostwa nie wskazuje na charakter działań prowadzonych w ramach rekultywacji, które umożliwiły prowadzenie działalności przetwarzania odpadów na w/w działkach i ich ilościach określonych w decyzjach.
- Brak jest również informacji, jakie przesłanki brano pod uwagę przy określaniu ilości przetwarzanych odpadów, czy sugerowano się ewentualną wielkością wyrobiska.
- Żaden z dokumentów nie wskazuje jednoznacznie, dlaczego Starosta zezwolił na przetwarzanie odpadów na działkach nr: 1061/16 i 1061/17, w sytuacji, gdy te działki miały zostać zrehabilitowane poprzez zniwelowanie terenu przez częściowe rozplantowanie oraz niewielkie wywiezienie materiału stanowiącego nadmiar w rekultywacji.
- Decyzje Starosty orzekające wykonanie rekultywacji nie dopuszczały nawiezienia na działki nr: 1061/16 i 1061/17 odpadów, stosownie do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych określały rolny kierunek rekultywacji na podstawie przedłożonej dokumentacji.
- W zakresie wydanych decyzji na przetwarzanie odpadów, przepisy prawa nie regulują nadzoru Starosty nad prawidłowością prowadzonych prac przetwarzania odpadów ich magazynowania i poddawania procesom odzysku.

(akta kontroli tom II str. 177, 265)

W związku z otrzymywanymi telefonicznie zgłoszeniami mieszkańców, Urząd poinformował KPP oraz Starostwo o powziętych wątpliwościach dotyczących prawidłowości wykonywania decyzji Starosty dotyczących rekultywacji, odzysku i przetwarzania odpadów w wyrobisku kopalni Strzyżów. W 2016 r. Urząd występował do KPP oraz do Starostwa o wyjaśnienie czy wydane przez Starostę decyzje dotyczące rekultywacji, odzysku i przetwarzania odpadów w wyrobisku kopalni Strzyżów przebiegają prawidłowo oraz czy podejmowane działania nie powodują zagrożenia dla zdrowia mieszkańców i dla środowiska naturalnego. W odpowiedzi KPP poinformowała, że w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających nie dopatrzone się nieprawidłowości, skutkujących przypisaniem odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia. Właściciel terenu posiadał

Decyzja z 3.06.2015 r., wydana na okres do 29.02.2016 r., dopuszczała przetworzenie 135 Mg/rok (wydana dla przedsiębiorcy, który otrzymał decyzje poprzednie).

Decyzja z 10.12.2015 r., wydana na okres do 31.12.2016 r. (wydana dla osoby prawnej), dopuszczała przetworzenie – 135 Mg/rok odpadów.

Decyzja z 3.02.2017 r., wydana na okres do 31.12.2017 r. (wydana dla osoby prawnej), dopuszczała przetworzenie 81 Mg/rok odpadów.

kompletną dokumentację potwierdzającą zakres podmiotowy i przedmiotowy realizowanych prac. Starosta poinformował Wójta, że 3.02.2017 r. została wydana decyzja zezwalająca na przetwarzanie odpadów dla przedsiębiorcy.

(akta kontroli tom I str. 299-301, 362-364)

Kolejne oględziny wyrobiska kopalni Strzyżów przeprowadzono w styczniu 2017 r., w trakcie których stwierdzono prace niwelacyjne (zebrany częściowo grunt przygotowany do uzupełnień), w niektórych miejscach dostrzeżono wystające z zamarzniętej ziemi rozdrobnione odpady w postaci folii i plastiku. Urząd, po kolejnych sygnałach od mieszkańców Strzyżowa w sprawie prawdopodobnego wywożenia odpadów do wyrobiska kopalni Strzyżów w lutym 2017 r. poinformował telefonicznie Starostwo, a w marcu pracownicy UG, po uzyskaniu informacji, że na teren wyrobiska kopalni Strzyżów wjeżdżają ciężarówki z podejrzanym załadunkiem, udali się na oględziny, jednak zastali tylko pracującą koparkę niwelującą teren. Właściciel nieruchomości oświadczył, że nie są osobami upoważnionymi do dokonywania kontroli i wchodzenia na grunt bez wiedzy właściciela, gdyż jedynie Starostwo posiada takie kompetencje z uwagi na to, iż wydało stosowne decyzje.

(akta kontroli tom I str. 420-422)

W maju 2017 r. Urząd zwrócił się ponownie do Starostwa o wyjaśnienie, czy w wyrobisku kopalni Strzyżów nie są gromadzone inne odpady niż określone w wydanych przez Starostę decyzjach na przetwarzanie odpadów oraz decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie odzysku. W odpowiedzi Starostwo poinformowało, że w lutym 2017 r. została wydana decyzja zezwalająca na przetwarzanie odpadów, z terminem obowiązywania do końca grudnia 2017 r., a przeprowadzone przez pracowników Starostwa w marcu i maju 2017 r. kontrole nie wykazały naruszenia postanowień wynikających z wydanych decyzji.

(akta kontroli tom I str. 365-367)

WIOŚ pismem z 6.06.2017 r. (w związku z otrzymanym telefonicznie wnioskiem o podjęcie interwencji w sprawie zakopywania odpadów na terenie wyrobiska kopalni Strzyżów), zwrócił się do Starosty o udzielenie niezwłocznie szczegółowej odpowiedzi na pismo UG z 17.05.2017 r. i przesłanie kopii pisma do WIOŚ. W odpowiedzi Starosta przesłał udzieloną UG odpowiedź z 19.06.2017 r. na pismo z 17.05.2017 r. oraz wyjaśnienia przedsiębiorcy, zgodnie z którymi m.in. ciągle kontrole Policji, Straży Granicznej oraz nagonka jaka jest prowadzona przez Gminę, utrudnia prace rekultywacyjne. Każda z ww. kontroli nie stwierdziła odpadów medycznych czy niebezpiecznych.

(akta kontroli tom I str. 313, 391)

Pismem z 11.07.2017 r. WIOŚ poinformował Wójta o wynikach przeprowadzonych przez pracowników WIOŚ oględzin terenu prowadzonej rekultywacji, w wyniku których stwierdzono, że sposób prowadzonych prac przez wykonywanie wykopów i bieżące zakopywanie dowożonych odpadów jest niezgodny z wymogami określonymi

w rozporządzeniu w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami¹⁷. Zwrócono uwagę, że dodatkowo wykonywanie wykopów w dniu wyrobiska może budzić podejrzenie wykorzystania do celów rekultywacji odpadów innych niż określono w decyzji Starosty. W odpowiedzi Wójt poinformował, że nie jest właściwym organem do oceny prawidłowości rekultywacji oraz prawidłowości przetwarzania odpadów i nie posiada uprawnień umożliwiających dokonywanie odkrywek w miejscach składowania odpadów.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796).

Dopiero po emisji na początku sierpnia 2017 r. przez jeden z kanałów telewizyjnych materiału dotyczącego nielegalnego składowania odpadów, przedstawiającego nagrania dokumentujące składowanie odpadów w wyrobisku kopalni Strzyżów, pracownicy Starostwa, przy udziale przedstawicieli m.in. UG, WIOŚ, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Hrubieszowie (dalej: PSSE), KPP, oraz przedsiębiorcy, przeprowadzili kontrolę prawidłowości rekultywacji działki oraz prawidłowości przetwarzania odpadów, w trakcie której wykonano siedem odkrywek (sześć na działce nr 1061/17 i jedną na działce nr 1061/16). W każdej odkrywce stwierdzono obecność zmieszanych odpadów komunalnych, wyczuwalny był zapach charakterystyczny dla przefermentowanych odpadów komunalnych. Z każdej odkrywki WIOŚ pobrał próby odpadów celem przeprowadzenia analiz, sporządzono dokumentację fotograficzną a miejsca odkrywek zostały zasypane.

Natomiast na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Zamościu, także w sierpniu 2017 r. do badania pobrano: 27 próbek odpadów, 27 próbek gleb oraz dwie próbki wody z dwóch studni w różnych lokalizacjach w Strzyżowie.

akta kontroli tom I str. 303, 152-153, 78-119, 392-400)

W związku z uzyskanymi wynikami badań próbek odpadów:

- Prokuratura Okręgowa w Zamościu w 2017 r. wszczęła śledztwo, którego przedmiotem było składowanie w okresie od 2013 r. do dnia 3 sierpnia 2017 r. w Strzyżowie na działkach rolnych oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków numerami ewidencyjnymi nr: 1061/17 oraz 1061/16 odpadów i substancji w warunkach i sposób mogący zagrozić zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości powierzchni ziemi, tj. o czyn z art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁸. W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy Prokuratura wydała wobec sześciu osób postanowienie o przedstawieniu zarzutów. W 2020 r. skierowano do Sądu akt oskarżenia. Na dzień 11.05.2022 r. w sprawie nie mógł zostać wyznaczony termin rozprawy, z uwagi na ustalanie możliwości uczestnictwa niektórych oskarżonych w toczącym się postępowaniu z uwagi na ich stan zdrowia.

(akta kontroli tom I str. 262-285, tom III str. 253-261, 297)

– WIOŚ m.in.:

a) wymierzył przedsiębiorcy¹⁹ prowadzącemu działalność związaną z przetwarzaniem odpadów w wyrobisku kopalni Strzyżów administracyjną karę pieniężną w wysokości 500 000 zł za przetwarzanie odpadów w wyrobisku kopalni bez wymaganego zezwolenia na działce nr 1061/16 oraz na działce nr 1061/17 w okresie od 1 stycznia do 20 marca 2017 r.; niezgodnie z posiadanym zezwoleniem. Decyzja stała się ostateczna 20.12.2017 r.;

b) wymierzył przedsiębiorcy administracyjną karę pieniężną w wysokości 2000 zł²⁰, za transport odpadów bez wymaganego zezwolenia. Decyzja stała się ostateczna 14.08.2018 r. ;

c) w związku z nieuregulowaniem należności w wyznaczonym terminie wystawił tytuły wykonawcze i przekazał sprawy celem wyegzekwowania do Naczelnika Urzędu Skarbowego. Obecnie prowadzone jest postępowanie egzekucyjne;

d) złożył do Sądu wnioski o ukaranie przedsiębiorcy, za nieprowadzenie ewidencji odpadów oraz niezłożenie do MWL zbiorczego zestawienia danych o rodzajach

¹⁸ Dz. U. z 2022 poz.1138 (dalej: kk).

¹⁹ Decyzja z dnia 17.11.2017 r. znak DZ.DI.7062.26.2017.TK.

²⁰ Decyzja z dnia 17.01.2018 r. znak DZ.DI.7062.12.2018.TK.

ilości odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów za 2016 r. Zgodnie z informacją WIOŚ, Sąd ukarał przedsiębiorcę grzywną;

e) skierował do Sądu wnioski o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności przeciwko przedsiębiorcy.

(akta kontroli tom II str. 277-287, tom III str. 282-291)

– MWL wszczął w 2017 r. postępowanie w sprawie wymierzenia dla przedsiębiorcy przetwarzającego odpady opłaty za korzystanie ze środowiska w latach 2016 i 2017, tj. za składowanie odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Pracownicy UMWL przeprowadzili kontrolę składowiska odpadów. Jednak na podstawie tej kontroli nie można było stwierdzić ilości i rodzaju zeskładowanych odpadów bez dokonania odkrywek, gdyż zalegały w głębszych warstwach gruntu. Z informacji uzyskanej od MWL wynika, że dopiero wydobycie tych odpadów pozwoliłoby określić: ich masę, kod i czas ich składowania. Niezbędnym jest także wskazanie posiadacza odpadów. Zdaniem MWL zakończenie postępowania sądowego dotyczącego składowania odpadów i wyrok sądowy umożliwiłyby wskazanie posiadacza odpadów, a tym samym kontynuowanie toku postępowania administracyjnego w tej sprawie.

(akta kontroli tom III str. 4-262)

– Starosta w 2018 r. wydał decyzję²¹ cofającą przedsiębiorcy zezwolenie na przetwarzanie odpadów z 2017 r., zobowiązał go do usunięcia odpadów składowanych niezgodnie z wydaną decyzją na działce nr 1061/17 oraz określił sposób i termin ich usunięcia (do 11.05.2018 r.). SKO rozpatrując odwołanie, stwierdziło, że postępowanie w przedmiocie cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia na przetwarzanie odpadów stało się bezprzedmiotowe, ponieważ z dniem 1.01.2018 r. straciło ono ważność. SKO uchylilo decyzję będącą przedmiotem postępowania oraz umorzyło postępowanie pierwszej instancji.

(akta kontroli tom II str. 97-105, 292-295)

– Starosta decyzją z 2018 r.²² stwierdził wygaśnięcie swojej poprzedniej decyzji rekultywacyjnej z 2014 r., jak też decyzji zmieniającej z 2015 r., na rekultywację gruntów rolnych na działce nr 1061/17, z uwagi na to, że decyzja ta stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie jej wygaśnięcia leży w interesie społecznym.

Starosta wyjaśnił, że: rekultywacja działki nr 1061/17 nie została zakończona, a wartości użytkowe działki nie zostały przywrócone. Starosta wygasił decyzję rekultywacyjną²³, z uwagi na jej bezprzedmiotowość.

(akta kontroli tom II str. 55-74, 263-265)

2.3. Urząd od lipca 2018 r. dysponował wynikami badań odpadów znajdujących się w wyrobisku kopalni Strzyżów.

Zgodnie z opinią ekologiczną o właściwościach tych odpadów²⁴ w ich skład wchodziły m.in. odpady niebezpieczne, odpady z tworzyw sztucznych i odpady

²¹ Przedmiotową decyzję poprzedzała decyzja z dnia 2.10.2017 r. znak RLO.6233.14.2917 r. która jednak w wyniku złożonego odwołania uchylona została przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej SKO). W ocenie Kolegium wydana decyzja była wadliwa, bez właściwego jej uzasadnienia i nie zawierała elementów określonych w art. 107 § 3 kpa.

²² Decyzja ta poprzedzona została była decyzją z 8.09.2017 r. znak GKK.6124.95.2015, która jednak decyzją SKO z 21.11.2017 r. znak SKO.1462/17 została uchylona.

²³ Z 14.04.2014 r. znak GKK.6124.36.2014 oraz decyzję ją zmieniającą z 5.05.2015 r.

²⁴ Ośrodek Badań i Kontroli Środowisk Sp. z o.o. Katowice, 11 września 2017 r. Badania i opinię otrzymanych wyników badań wykonano na zlecenie WIOŚ. Zlecenie obejmowało wykonanie badań wraz z interpretacją wyników próbki odpadów w celu potwierdzenia czy analizowane odpady mogą należeć do niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych.

mineralne²⁵. Uznano, że ewentualne przedostanie się oznaczonych w wyciągu wodnym zanieczyszczeń do wód może negatywnie oddziaływać na stan jakości środowiska. Oznacza to, że odpad musi być magazynowany w sposób niedopuszczający możliwości kontaktu odpadu bądź odcieków z podłożem gruntowym. Analizowane odpady nie mogą być unieszkodliwiane w procesie D2 poprzez składowanie na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne ze względu na podwyższoną zawartość rozpuszczonego węgla organicznego DOC. Zgodnie z przedmiotową opinią ekologiczną badana próbka mogła stanowić niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.

(akta kontroli tom I str. 66-76)

Powyższe wyniki badań znalazły potwierdzenie również w opinii z badania sporządzonej na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Zamościu²⁶. Celem zlecenia było m.in. odpowiedź na pytanie: czy składowanie, a następnie zasypywanie na działkach rolnych nr:1061/16 i 1061/17 w Strzyżowie odpadów komunalnych, mogło zagrażać życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach w rozumieniu treści 183 kk²⁷. Zgodnie z opinią sporządzoną na zlecenie Prokuratury, jeden z pobranych do badania odpadów posiadał właściwości niebezpieczne – mógł powodować raka. Próbki analizowanych odpadów nie spełniały wymagań²⁸ dla odpadów obojętnych. Zatem nie są odpadami obojętymi i mogą spowodować istotne obniżenie jakości wody i powierzchni ziemi, a tym samym zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach. Opady atmosferyczne mogły, ze składowanych, a następnie zasypywanych na działkach odpadów komunalnych, wyplukiwać substancje szkodliwe w tym: chlorki, fluorki, siarczan oraz metale ciężkie. Powyższe substancje mogą zagrażać życiu lub zdrowiu człowieka przy długotrwałym ich wyplukiwaniu.

Wyplukiwanie

następuje

w wyniku podmywania odpadów wodami deszczowymi oraz w wyniku zachodzenia procesów gnilnych w odpadach i powstawania tzw. ocieków. Wymienione substancje przedostając się do ujęć wody pitnej, wód podziemnych lub wód powierzchniowych, skażają ją chemicznie. Woda może zostać również skażona bakteriologicznie

w wyniku wyplukiwania/obmywania przez wody deszczowe, ponieważ odpady komunalne są również siedliskiem bakterii i grzybów. Zatem substancje szkodliwe wyplukiwane z odpadów mogą spowodować istotne obniżenie jakości wody i powierzchni ziemi, przemieszczając się z wodami podziemnymi lub powierzchniowymi poza ścisły teren nielegalnego składowiska. Następstwem długofalowym zanieczyszczenia chemicznego i biologicznego gleby i wody są zniszczenia w świecie roślinnym i/lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach w rozumieniu treści art. 183 kk.

(akta kontroli tom I str. 78-119)

2.4. Pierwsze działania w kierunku wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z działki nr 1061/16 Wójt podjął pod koniec marca 2018 r., tj. po otrzymaniu, przekazanego przez Starostwo pisma WIOŚ, wskazującego na konieczność podjęcia działań w tym zakresie. W piśmie z 9.02.2018 r. WIOŚ zwrócił uwagę Staroście (wobec ograniczenia działań Starostwa wyłącznie do działki nr 1061/17),

²⁵ Siedem pobranych próbek odpadów, uśredniono do jednej próbki i wykonano badania. Analizie został poddany wyciąg wodny oraz skład morfologiczny.

²⁶ Ośrodek Badań i Kontroli Środowisk Sp. z o.o. Katowice, 20 października 2017 r

²⁷ Łącznie do badania pobrano w sierpniu 2017 r. 27 próbek odpadów, 27 próbek gleb oraz dwie próbki wody z dwóch studni w różnych lokalizacjach w Strzyżowie.

²⁸ Określonych w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowisku (Dz. U. 2015 r. poz. 1277).

na konieczność podjęcia działań prowadzących do usunięcia odpadów również z działki nr 1061/16. Ww. pismo Starosta przekazał 26.03.2018 r. Wójtowi – jako organowi właściwemu do załatwienia sprawy. Poinformował też Wójta o cofnięciu zezwolenia na przetwarzanie odpadów na działce nr 1061/17 i nakazaniu posiadaczowi ich usunięcie.

(akta kontroli tom I str. 155-156)

W piśmie z 5.04.2018 r. skierowanym do WIOŚ, Wójt wyraził opinię, że jego zdaniem odpowiedzialność za degradację działki nr 1061/16 ponosi organ, który wydał decyzję na rekultywację, niewłaściwie sprawował nadzór nad przebiegiem jej realizacji, nie podejmując interwencji w stosownym terminie. Jego zdaniem to organ zezwalający na rekultywację i sprawujący nadzór nad tym procesem winien wygenerować na adresacie decyzji rekultywacyjnej jej poprawne wykonanie. W związku z powyższym zwrócił się o zajęcie stanowiska w sprawie, określenia kompetencji i obowiązków organów – Starosty i Wójta. Pismem z 27.04.2018 r. WIOŚ poinformował Wójta o właściwości do prowadzenia postępowania dotyczącego usunięcia odpadów z działki nr 1061/16.

(akta kontroli tom I str. 158-161)

Postępowanie administracyjne w sprawie niewłaściwego składowania niesegregowanych odpadów komunalnych na terenie działki nr 1061/16 Wójt wszczął 21.05.2018 r. i zakończył wydaniem decyzji w listopadzie 2018 r. W trakcie postępowania Urząd zgromadził dokumentację dotyczącą działki nr 1061/16 związaną w wydanyymi decyzjami Starosty, wykonanymi badaniami składowanych odpadów na rzecz Prokuratury Okręgowej w Zamościu, jak również zapewniono stronie czynny udział w postępowaniu m.in. poprzez przekazanie kserokopii wszystkich będących w posiadaniu Urzędu dokumentów w ww. sprawie oraz odebraniu od strony wyjaśnień. Decyzją z 19.11.2018 r.²⁹ Wójt nakazał właścicielowi działki usunięcie odpadów oraz ustalił termin wykonania tego obowiązku do 31.05.2019 r. Zgodnie z określonym sposobem usunięcia odpadów: odpady powinny być wydobyte i przewiezione na składowisko odpadów wyposażone w system gromadzenia odcieków kierowanych następnie do oczyszczalni ścieków.

W uzasadnieniu decyzji podano, że właściciel działki nie prowadził działalności w zakresie zbierania odpadów, nie posiadał i nie uzyskał żadnego zezwolenia na magazynowanie jakichkolwiek odpadów na ww. nieruchomości. W związku z powyższym nie miał więc prawa magazynowania jakichkolwiek odpadów na tej nieruchomości, tym bardziej, iż przedmiotowa działka nie ma takiego przeznaczenia. Tego rodzaju działanie uznano za nielegalne. Zgodnie z przepisami ustawy o odpadach podejmowane działania należy planować, projektować i prowadzić zgodnie z przepisami ochrony środowiska. Biorąc powyższe pod uwagę zważywszy, że właściciel działki nie przedstawił stosownego zezwolenia do prowadzenia działalności w zakresie zbierania, składowania i magazynowania odpadów bądź innego tytułu prawnego do prowadzenia tego rodzaju działań na tej działce, zdaniem Gminy należało orzec jak w sentencji.

(akta kontroli tom I str. 166-170)

Od przedmiotowej decyzji strona wniosła odwołanie do SKO. W piśmie przekazującym sprawę, Urząd wyraził stanowisko, że w jego ocenie na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek usunięcia odpadów komunalnych, gdyż w tej chwili tylko on włada nieruchomością. Decyzje wydane przez Starostę dla przedsiębiorcy, który wydzierżawił działkę nr 1061/16, dotyczące wykonania

²⁹ Znak: RGO.6234.14.2018 r.

rekultywacji i w zakresie przetwarzania odpadów zdaniem Gminy wygasły. W tej sytuacji, w ocenie Gminy, właściciel nieruchomości ma obowiązek usunąć złożone na swojej nieruchomości niezgodnie z prawem odpady komunalne. Ewentualnych szkód z tego tytułu należy dochodzić na drodze cywilnej od właściciela firmy, który wykonywał prace rekultywacyjne.

W związku z upływem terminy wyznaczonego na usunięcie odpadów z działki nr 1061/16 przez właściciela nieruchomości, Urząd w czerwcu 2019 r. przeprowadził wizję w terenie, w trakcie której stwierdzono pozostawanie odpadów na działce. Pismem z 6.07.2020 r. wezwano przedsiębiorcę do wykonania w terminie 7 dni od otrzymania upomnienia obowiązku usunięcia zgromadzonych na działce nr 1061/16 odpadów. W dniu 22.07.2020 r. Urząd wystawił i skierował do egzekucji tytuł wykonawczy w celu wykonania zobowiązania niepieniężnego – usunięcie odpadów z działki nr 1061/16. W dniu 22.07.2020 r. Wójt wydał postanowienie o nałożeniu grzywny w wysokości 500 zł celu przymuszenia do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym z 22.07.2020 r., z pouczeniem, że w razie niewykonania obowiązku w wyznaczonym terminie będzie orzeczone wykonanie zastępcze.

Pismem z 22 lipca 2020 r. Właściciel działki złożył do SKO wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta z 19.11.2018 r., w której nakazano właścicielowi działki usunięcie z jej terenu wszystkich zgromadzonych odpadów, jako wydanej na skutek rażącego naruszenia zasad postępowania administracyjnego. Pismem z 6.08.2020 r. zobowiązany wniósł o wstrzymanie wykonalności postanowienia Wójta, na czas toczącego się postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z 19.11.2018 r. nakazującej stronie usunięcie zgromadzonych na działce nr 1061/16 odpadów oraz zaskarżył postanowienie Wójta o nałożeniu grzywny.

SKO, postanowieniem z 29.09.2020 r. wstrzymało wykonanie decyzji Wójta nakazującej usunięcia odpadów, do dnia wydania decyzji w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności. Decyzją z 9.10.2020 r. SKO stwierdziło nieważność decyzji Wójta z 19.11.2018 r. stanowiącej podstawę wystawienia tytułu wykonawczego i prowadzenia egzekucji.

W uzasadnieniu ww. decyzji SKO wskazało, że decyzja nakazująca usunięcie odpadów wydana została z rażącym naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego to jest art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. ze skutkiem w postaci wadliwego zastosowania przepisu prawa materialnego, to jest art. 26 ust. 2, w zw. z art. 26 ust. 1 i art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach i nałożenia obowiązku usunięcia odpadów na podmiot, co do którego nie ustalono, że jest posiadaczem odpadów, w rozumieniu przepisów tej ustawy. Rażące naruszenie prawa, w innym ujęciu jak wskazało SKO polegało na przyjęciu przez organ, że odpowiedzialność za odpady zgromadzone na nieruchomości ponosi zawsze jej właściciel, w związku z czym nie jest konieczne ustalenie posiadacza odpadów i z mocy przepisu art. 26 ust. 2, w zw. z art. 26 ust. 1 i art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach właściciel nieruchomości jest adresatem decyzji nakazującej usunięcie odpadów, choć powyższe przepisy takiej normy nie zawierają.

(akta kontroli tom I str. 166-200)

Decyzją z 15.10.2021 r.³⁰ Wójt umorzył postępowanie w sprawie niewłaściwego składowania niesegregowanych odpadów komunalnych na terenie działki 1061/16, wskazując w uzasadnieniu, że na skutek wejścia w życie w dniu 6.09.2019 r. przepisów ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości

³⁰ Znak RGO.6234.2020

i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw³¹, zmieniającej m.in. ustawę o odpadach, zmianie uległa treść przepisu art. 26 ust. 2 oraz art. 47 ust. 8 i 9 ustawy o odpadach, a wójt gminy przestał być organem właściwym do wydania, na podstawie przepisu art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, nakazu usunięcia odpadów na posiadacza odpadów, który dysponował zezwoleniem na zbieranie lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów, które wygasło - organem właściwym był organ, ochrony środowiska, który wydał w 2013 r. zezwolenie na magazynowanie i przetwarzanie odpadów na tej działce, ważne do 30.11.2014 r.

Od tej decyzji właściciel gruntu wniósł odwołanie i SKO decyzją z 31.01.2022 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (tj. Wójtowi). W ocenie SKO, w obowiązującym stanie prawnym, o właściwości organu do załatwienia sprawy usunięcia odpadów nie przesądza jednak sam fakt wydania, dla określonego podmiotu decyzji z zakresu gospodarowania odpadami na określonej działce, ale ustalenie, jakie jest pochodzenie zgromadzonych na nieruchomości odpadów i kto je tam zgromadził. Jeżeli zgromadził je podmiot, który dysponował zezwoleniem na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, w związku z prowadzeniem na tej nieruchomości działalności w zakresie gospodarowania odpadami, wówczas zagadnienie usunięcia odpadów staje się przedmiotem postępowania organu właściwego w sprawie wydania zezwolenia tj. Starosty. Organ pierwszej instancji w wydanej decyzji nie zajął w ogóle stanowiska w tej sprawie, to jest nie ustalił jakie jest pochodzenie odpadów i kto może być uznany za ich posiadacza. Pomimo, że Starosta w 2013 r. zezwolił przedsiębiorcy na magazynowanie i przetwarzanie odpadów na działce, a zezwolenie było ważne do 30.11.2014 r. to według SKO nie wystarcza to do stwierdzenia, że odpady znalazły się tam, w związku z prowadzeniem działalności objętej zezwoleniem, a tym samym uznania, że obowiązek usunięcia odpadów może być skutkiem wygaśnięcia decyzji związanej z gospodarką odpadami (zezwoleń), co czyniłoby właściwym w sprawie Starostę. W decyzji tej SKO wskazało także dalsze czynności do podjęcia przez Gminę, zgodnie z którymi, „organ w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy oraz korzystając z materiałów prowadzonego postępowania karnego w sprawie nielegalnego składowania odpadów na nieruchomości, dokona ustaleń dotyczących podmiotu odpowiedzialnego za składowanie odpadów oraz czy podmiot ten prowadził działalność w zakresie gospodarowania odpadami objętą zezwoleniem. Jeżeli ustalenia potwierdzą, że chodzi o taki podmiot, wówczas będzie można uznać, że Wójt nie jest właściwy w sprawie nakazania usunięcia odpadów, a kompetencja w tym zakresie należy do organu, który wydał zezwolenie, a tym samym, że wszczęte postępowanie prowadzi organ niewłaściwy i z tego powodu należy je umorzyć. W innym przypadku sprawa usunięcia odpadów pozostanie we właściwości Wójta.

(akta kontroli tom I str. 211-220)

Kolejnymi pismami z kwietnia, z maja i z czerwca 2022 r. Urząd zwracał się do Sądu o dostęp do akt sprawy dotyczącej nielegalnego składowania odpadów w wyrobisku kopalni w Strzyżowie oraz wyrażenie zgody na wykonanie fotokopii akt sprawy, celem dokonania ustaleń dotyczących osoby odpowiedzialnej za składowanie odpadów, w tym również ich pochodzenia oraz ustalenia czasu w jakim zostały zgromadzone. Do dnia 1.07.2022 r. Urząd nie uzyskał takiej zgody.

(akta kontroli tom I str. 221-222)

Wójt wydał również w dniu 15.09.2020 r. (po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego pod koniec 2018 r.) decyzję nakazującą usunięcie

³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1579, ze zm.

odpadów z działki nr 1061/17. W decyzji nakazał przedsiębiorcy, jako użytkownikowi ww. działki, usunięcie z niej wszystkich zgromadzonych odpadów komunalnych poprzez wywiezienie do miejsca składowania określonego przepisami prawa w terminie do 31.08.2021 r. W wyniku odwołania wniesionego przez stronę, SKO decyzją z 26.01.2021 r. uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i umorzyło postępowanie pierwszej instancji z uwagi na zmianę właściwości organu właściwego po podjęcia działań, w sytuacji, gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wygaśnięcia decyzji związanej z gospodarką odpadami.

(akta kontroli tom II str. 106-160)

Pismem z 12.02.2021 r. Urząd Gminy przekazał sprawę nieprawidłowego składowania odpadów na działce nr 1061/17 Staroście, jako organowi, który wydał decyzje związane z gospodarką odpadami na tej działce. Starostwo pismem z 16.08.2021 r. przekazało sprawę według właściwości do MWL jako właściwego do wydania decyzji związanych z gospodarką odpadami.

MWL poinformował NIK, że sprawa została połączona z dotychczasowym wszczętym w 2017 r. postępowaniem w sprawie wymierzenia dla przedsiębiorcy przetwarzającego odpad, opłaty za korzystanie ze środowiska w 2016 r. i w 2017 r. za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym i potraktowana jako materiał dowodowy. Równocześnie wskazał, że art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach jasno określa, kto może wydać decyzję na usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania przez posiadacza odpadów. MWL nie wydał żadnej decyzji związanej z gospodarką odpadami dla przedsiębiorcy lub podmiotu powiązanego na działkach ewidencyjnych nr: 1061/16 i 1061/17 w miejscowości Strzyżów, a tym samym nie jest organem właściwym do wydania przedmiotowej decyzji na usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania przez posiadacza odpadów również z przesłanki art. 26a ustawy o odpadach. Zaznaczył, że z posiadanej wiedzy wynika, iż przedmiotowe decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów, wydane przez Starostę nie zostały wyeliminowane z obrotu prawnego. Koniecznym jest przy tym stwierdzenie, że wskazane decyzje zostały wydane przez organ niewłaściwy (wydane z naruszeniem właściwości określonej w art. 41 ust. 3 ustawy o odpadach) oraz z rażącym naruszeniem prawa, a zatem winny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 i 2 kpa.

(akta kontroli tom II str. 195-215, 291, tom III str. 7)

2.5. Odpady znajdujące się na działkach nr: 1061/16 i 1061/17, należących do osób prywatnych, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie zostały usunięte z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania.

(akta kontroli tom II str. 217-224)

2.6. Urząd nie usuwał odpadów w trybie wykonania zastępczego - art. 26, ani w trybie przewidzianym w art. 26a ustawy o odpadach, tj. w przypadku, gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów.

Wójt wyjaśnił, że w żadnej opinii dotyczącej odpadów złożonych na działkach nr: 1061/16 i 1061/17 nie stwierdzono konieczności niezwłocznego ich usunięcia. WIOŚ w kierowanych do Urzędu pismach również nie zawarł opinii wskazującej na spełnienie przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia tych odpadów.

(akta kontroli tom II str. 294)

2.7. Jak wynika z wyjaśnienia Wójta, Urząd nie ubiegał się o wsparcie finansowe na usunięcie odpadów. W ocenie Gminy postępowania dotyczące usunięcia odpadów z działek nr: 1061/16 i 1061/17 winny być prowadzone przez SPH, jako organ właściwy do rozstrzygnięcia sprawy w związku z wydanymi decyzjami odpadowymi (art. 26 ust. 2 oraz art. 26a ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o odpadach).

(akta kontroli tom II str. 294)

2.8. Według Wójta głównymi przeszkodami przy wykonywaniu działań zmierzających do usunięcia odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych jest bariera prawna.

W przypadku wystąpienia odpadów na działce, której właścicielem nie jest Gmina, brak jest możliwości ustalenia jakiego rodzaju są to odpady, gdyż Urząd nie może wejść na teren prywatny i nie może pobrać próbek śmieci i gleby. Ponadto dużym problemem jest ustalenie posiadacza odpadów. SKO już trzykrotnie uchyliło wydawane decyzje Wójta w celu usunięcia odpadów, wymagając, aby bardziej szczegółowo zbadać kto jest ich posiadaczem. Ustalenie posiadacza ograniczone jest brakiem dostępu do akt sądowych i zebranych dowodów w postępowaniu przygotowawczym przez prokuraturę. Dostęp do takich akt możliwy jest po uzyskaniu zgody organu prowadzącego postępowanie karne. W sytuacji bierności stron postępowania, odmowy składania wyjaśnień i współpracy z organem Gminy oraz wymaganiami stawianymi przez SKO w zakresie ustalenia posiadacza odpadów, mając na uwadze złożoność konstrukcji prawnej niemożliwe jest spełnienie oczekiwań organu orzekającego oraz ustalenie stanu faktycznego. W sytuacji odmowy dostępu do akt przez organy posiadające kompetencję i środki umożliwiające ustalenie posiadacza odpadów Urząd zdany jest na oczekiwanie ze strony sądu. Na prawidłowość usuwania odpadów, w tym niebezpiecznych z miejsc do tego nieprzeznaczonych niewątpliwie miałaby wpływ bariera finansowa. Gmina ma uchwalony budżet na dany rok, w przypadku wystąpienia takiego zjawiska musiałaby znaleźć środki na usunięcie odpadów, a w zamian skutkowałoby to zmniejszeniem planowanych inwestycji na dany rok. Jednakże do chwili obecnej w Gminie nie wystąpił w/w problem.

(akta kontroli tom I str. 432-433)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności UG w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd, wbrew wymogom określonym w przepisach art. 7, art. 77 § 1 kpa, w prowadzonych postępowaniach administracyjnych w sprawie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania nie wyjaśnił dostatecznie stanu faktycznego sprawy, w szczególności nie zebrał materiału dowodowego w sposób pozwalający na ustalenie pochodzenia odpadów oraz ich posiadacza.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, w postępowaniach administracyjnych poczyniono ustalenia co do osoby, która potencjalnie winna zostać uznana za posiadacza odpadów. Nakaz (decyzję) usunięcia odpadów z działki nr 1061/16 wydano dla właściciela nieruchomości. Po stwierdzeniu nieważności tej decyzji przez SKO, Wójt wydał decyzję w przedmiocie umorzenia postępowania. Zdaniem Wójta był on niewłaściwy do rozpoznania sprawy, gdyż w toku postępowania ustalono, że działka nr 1061/16 nie została zwrotnie wydana właścicielowi oraz że brak jest danych wskazujących na to, że działka nr 1061/16 od momentu wydania decyzji odpadowej do dnia wszczęcia postępowania w przedmiocie usunięcia odpadów była przekazywana osobom trzecim.

(akta kontroli tom II str. 294-293)

OCENA CZĄSTKOWA

Niedochowanie wymogów kpa w prowadzonych postępowaniach w sprawie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania,
w szczególności nieustalenie pochodzenia tych odpadów i ich posiadacza skutkowało uchynieniem przez SKO wydanych przez Wójta w tej sprawie decyzji z powodu rażącego naruszenia obowiązujących przepisów prawa.

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 wydawanie decyzji dotyczących usuwania odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania po dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy.

Najwyższa Izba Kontroli 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, dnia 29 lipca 2022 r.

Kontroler
Szczepan Olejnik
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
Podpis

.....
Podpis