



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.007.01.2022

Pan
Robert Fidos
Wójt Gminy Borkowice
ul. Ks. Jana Wiśniewskiego 42
26-422 Borkowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Borkowicach, ul. Ks. Jana Wiśniewskiego 42, 26-422 Borkowice ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Fidos, Wójt Gminy Borkowice ² , od dnia 13 grudnia 2010 r.
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). Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostały 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. ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Jan Sulima, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/62/2022 z 6 kwietnia 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1, 2-8)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Gminy w celu eliminowania zagrożeń spowodowanych magazynowaniem odpadów niebezpiecznych w miejscu do tego nieprzeznaczonym były prawidłowe i skuteczne.

Gmina zapewniła selektywne zbieranie odpadów komunalnych, obejmujące m.in. odpady niebezpieczne i posiadała Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borkowice⁵. Przypisano komórce organizacyjnej Urzędu realizację zadań dotyczących postępowania ze składowanymi nielegalnie odpadami niebezpiecznymi, a w szczególności zadań wynikających z art. 26 i 26a ustawy z dnia 14 grudnia o odpadach⁶.

Wójt, po uzyskaniu informacji o nielegalnym składowaniu odpadów niebezpiecznych mogących zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi i środowisku, podjął niezwłocznie działania zmierzające do ich usunięcia, w tym w celu ustalenia ilości i rodzaju porzuconych odpadów. Działania te zostały podjęte przed wszczęciem postępowań administracyjnych w sprawie ich usunięcia. Wójt zgłaszał i informował właściwe organy i inspekcje o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego czy też zagrożenia dla środowiska, wszczynał postępowania administracyjne na podstawie art. 26 i 26a ustawy o odpadach oraz występował Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁷ o środki finansowe (dotację) na wywiezienie i utylizację odpadów. Usługę, polegającą na usunięciu odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich magazynowania, zlecono zgodnie z przepisami ustawy Pzp z uwzględnieniem wymagań dotyczących wykonawców tego rodzaju usług, określonych w ustawie o odpadach oraz ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt.

³ Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Wprowadzony Uchwałą Rady Gminy nr XX/136/2020 z 27 października 2020 r. Poprzedni regulamin został przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XVII/105/2016 z 29 czerwca 2016 r. podjętą po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Przysusze (Postanowienie nr HK.061.02.2016 z dnia 10 czerwca 2016 r.).

⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 699, ze zm. Dalej: ustawa o odpadach.

⁷ Dalej: NFOŚiGW.

o przewozie towarów niebezpiecznych⁸. Powyższe działania doprowadziły do ostatecznego usunięcia nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych w dniu 20 maja 2022 r. W ocenie NIK, długi proces związany z usuwaniem odpadów (od momentu uzyskania informacji o nielegalnym ich magazynowaniu do ich usunięcia minęło 41 miesięcy), spowodowany był brakiem skutecznych i szybkich działań organów państwa w ustaleniu posiadacza odpadów niebezpiecznych. Do dnia zakończenia kontroli nie został on ustalony⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina nie utworzyła stacjonarnego Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych¹¹ ponieważ, jak wyjaśnił Wójt, nie posiadała nieruchomości, która by spełniała wymagania dotyczące składowania odpadów, w tym niebezpiecznych. Propozycje nieruchomości z zasobu gminy, gdzie mógłby powstać PSZOK spotykały się z niechęcią i zostały oprotestowane przez społeczność mieszkającą w bezpośrednim sąsiedztwie. W związku z powyższym Gmina zapewniła selektywne zbieranie odpadów komunalnych, w tym niebezpiecznych, w PSZOK znajdującym się w sąsiedniej Gminie.

(akta kontroli tom I str. 54)

W celu wypełnienia delegacji ustawowej z art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹², w latach objętych kontrolą, Gmina zawarła umowę¹³ z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Przysusze¹⁴, prowadzącym PSZOK w sąsiedniej gminie. Informacja o funkcjonowaniu tego Punktu oraz o możliwości dostarczenia odpadów, w tym niebezpiecznych, była przekazywana mieszkańcom Gminy w formie ulotek dostarczanych do gospodarstw domowych przez pracowników Urzędu i PGKiM. Na ulotkach przedstawiony został harmonogram odbioru odpadów oraz informacja, kiedy, gdzie i w jakich godzinach oraz jakie odpady, w tym niebezpieczne, można tam oddawać. Powyższe informacje były również umieszczone na stronie internetowej Urzędu¹⁵ oraz jak wyjaśnił Wójt, przekazywane były przez sołtysów.

(akta kontroli tom I str. 53-54, tom II str. 147 - 208)

Rada Gminy 27 października 2020 r. podjęła uchwałę¹⁶ w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁷. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ucp, została ona uchwalona po otrzymaniu pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Przysusze¹⁸.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 756, ze zm., dalej: ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych.

⁹ Nie zapadł jeszcze w tej sprawie prawomocny wyrok sądowy.

¹⁰ 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.

¹¹ Dalej: PSZOK lub Punkt.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm., dalej: ustawa o ucp.

¹³ Na wykonanie usługi pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Borkowice”, umowa nr: 6/2017 z dnia 21 grudnia 2017 r. (obowiązywała w latach 2018-2019), 4/2019 z 4 października 2019 r. (obowiązywała w 2020 r.) oraz 7/2021 z 8 lipca 2021 r., zawarta na okres od 8 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2023 r. Od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r. odbieraniem odpadów z terenu Gminy zajmowała się firma ATK Recykling z Radomia, na podstawie umowy nr 6/2020 z 31 grudnia 2020 r., z którą rozwiązano umowę, ponieważ nie zorganizowała PSZOK.

¹⁴ Dalej: PGKiM. Starosta Przysuski, decyzją znak: ŚL-VI.6233.92014.DJ z dnia 30 czerwca 2014 r. udzielił MPGKiM zezwolenia na odbieranie odpadów w ramach utworzonego PSZOK.

¹⁵ www.borkowice.gmina.pl w zakładce „Gospodarka odpadami komunalnymi”.

¹⁶ Nr XX/137/2020.

¹⁷ Poprzednia uchwała w tej samej sprawie została przyjęta przez Radę Gminy nr XVI/108/2016 z 29 czerwca 2016 r. po uzyskaniu pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Przysusze (Postanowienie nr HK.061.02.2016 z dnia 10 czerwca 2016 r.).

¹⁸ Postanowienie nr HK.605.11.2020 z dnia 22 września 2020 r. Dalej: PPIS w Przysusze.

W uchwale tej m.in.:

- określono szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w ramach odbierania odpadów komunalnych, w tym niebezpiecznych,
- ustalono, że w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami, odbierane będą od mieszkańców odpady w każdej ilości¹⁹ zebrane w odpowiednich opakowaniach,
- ustalono odpady, które właściciele nieruchomości będą mogli sami dostarczyć do PSZOK²⁰.

(akta kontroli tom I str. 62-64, 86 i 88)

W latach 2019-2022 (I kwartał) w Punkcie zebrano ogółem 1 939,781 Mg odpadów, w tym 19,758 Mg odpadów niebezpiecznych (1,1%), z tego o kodzie: 20 01 23* urządzenia zawierające freony - 8,639 Mg i 20 01 35* zużyte urządzenia elektryczne i elektroniczne inne niż wymienione w 20 01 21* i 20 01 23* (zawierające niebezpieczne składniki) - 11,119 Mg.²¹
(akta kontroli tom II str. 218)

1.2. Rada Gminy Borkowice²² 27 października 2020 r. przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borkowice. W regulaminie, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o ucp, określono, że:

- właściciele nieruchomości zobowiązani są do selektywnego zbierania i przekazywania przedsiębiorcy uprawnionemu do odbioru odpadów komunalnych odpadów komunalnych takich jak: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe, bioodpady i popiół;
- mieszkańcy Gminy zobowiązani do selektywnego zbierania ww. odpadów mają możliwość dostarczania ich we własnym zakresie do PSZOK oraz możliwość dostarczania do Punktu takich odpadów jak: przeterminowane leki, chemikalia, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady budowlane i rozbiórkowe, tekstylia i odzież, odpady niebezpieczne w tym: resztki farb, lakierów, klejów, żywic, środki do konserwacji drewna, rozpuszczalniki, środki czyszczące, substancje do wywabiania plam, aerozole, pozostałości po domowych środkach dezynfekcji, środki ochrony roślin, odpady zawierające rтęc, świetłówki, termometry, zużyte tonery i kartridże i zużyte oleje;
- odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne (np. styropian), odpady niebezpieczne, 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, należy usuwać z terenu nieruchomości i dostarczać nieodpłatnie i samodzielnie do PSZOK.

Uchwała ta, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ucp, została uchwalona po otrzymaniu pozytywnej opinii PPIS w Przysusze²³.

(akta kontroli tom I str. 69-76)

1.3. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu²⁴ zadania z zakresu: gospodarki odpadami komunalnymi, utrzymania czystości na terenie Gminy oraz ochrony środowiska a także zadania wynikające z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁵, realizował Referat Usług Komunalnych²⁶ w strukturze, którego wyodrębniono stanowisko ds. rolnictwa i ochrony środowiska.

(akta kontroli tom I str. 10-33)

¹⁹ Tj.: odpady zmieszane, papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne i opakowania wielomateriałowe, bioodpady, popioły, opony, sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz wielkogabarytowy.

²⁰ Tj. m.in.: odpady niebezpieczne, zużyte baterie, akumulatory, tekstylia, odzież, przeterminowane leki, chemikalia oraz odpady medyczne powstałe w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek.

²¹ * Odpady oznakowane w katalogu odpadów indeksem górnym w postaci gwiazdki to odpady niebezpieczne.

²² Uchwałą nr XX/136/2020.

²³ Postanowienie nr HK.605.11.2020 z dnia 22 września 2020 r.

²⁴ Przyjętym zarządzeniem Wójta nr 54/2015 z 30 grudnia 2015 r. zmieniony zarządzeniami Wójta nr: 14/2016 z 29 marca 2016 r., 32/2017 z 20 września 2017 r., 43/2017 z 6 grudnia 2017 r., 75/2020 z 27 listopada 2020 r. i 23/2022 z 8 kwietnia 2022 r.

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm. Dalej: Poś.

²⁶ Dalej: referat RUK (symbol RUK jest używany przy oznakowaniu spraw prowadzonych przez Referat Usług Komunalnych).

Do zakresu czynności referenta ds. rolnictwa i ochrony środowiska należało m.in.:

- przygotowanie projektów decyzji nakazujących usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania,
 - przygotowywanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego wymaganych ustawami: o ucp i o odpadach, a także ich stała weryfikacja,
 - opiniowanie programów gospodarki odpadami niebezpiecznymi,
 - kontrolowanie realizacji obowiązków wynikających z przepisów prawa, a dotyczących gospodarki odpadami,
 - monitoring prawidłowości realizacji umowy na wywóz odpadów przez przedsiębiorcę (zgodność odbioru z harmonogramem, odbiór odpadów z PSZOK, prawidłowość sporządzanych sprawozdań kwartalnych oraz miesięcznych kart odbioru odpadów),
 - identyfikowanie i weryfikacja informacji o odpadach niebezpiecznych gromadzonych w miejscach do tego nieprzeznaczonych,
 - prowadzenie bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami²⁷.
- (akta kontroli tom I str. 42-43)

W Urzędzie, poza rejestrem skarg i wniosków, nie funkcjonował system zgłaszania przez obywateli informacji o przypadkach gromadzenia odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Wójt wyjaśnił, że takich zgłoszeń mieszkańcy mogli dokonywać osobiście lub telefonicznie pod nr tel. 48 675 79 10, a także za pomocą poczty elektronicznej na adres e-mail: gmina@borkowice.asi.pl. W latach 2019-2022 (do 31 maja) nie stwierdzono udokumentowanych zgłoszeń mieszkańców w zakresie odpadów niebezpiecznych oraz wpływu skarg i wniosków dotyczących nielegalnego składowania lub porzucenia odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych²⁸.

(akta kontroli tom I str. 45, 57 i 464)

1.4. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 8 ustawy o ucp Urząd prowadził działania informacyjne i edukacyjne, w tym w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez mieszkańców, m.in. przez udostępnianie na stronie internetowej Urzędu regulaminu PSZOK oraz informacji takich jak m.in. adres, gdzie można pozostawić odpady, rodzaj przyjmowanych odpadów oraz dni i godziny ich przyjmowania. Ponadto Gmina informowała o szkodliwości odpadów niebezpiecznych, zagrożeń ze strony ich składowania lub magazynowania w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz o zasadach postępowania w przypadku zauważenia miejsca gromadzenia odpadów, które mogą być odpadami niebezpiecznymi.

Wójt wyjaśnił, że ww. działania polegały też na spotkaniach władz gminy z mieszkańcami poszczególnych miejscowości, na których informowano o narastającym problemie powstawania nielegalnych miejsc składowania odpadów niebezpiecznych na terenie całego kraju. Zwracano uwagę na konieczność niezwłocznego powiadomienia Urzędu Gminy o takich przypadkach. Mieszkańcy uświadamiani byli o negatywnych konsekwencjach powstania nielegalnych składowisk odpadów, w tym niebezpiecznych. W szkołach przeprowadzono prelekcje dla rodziców i dzieci w celu przedstawienia problematyki takiego procederu oraz związanych z nim zagrożeń. Na prośbę Wójta, w trakcie odprawianych mszy, księża przestrzegali parafian przed konsekwencjami wynikającymi z pozostawiania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

(akta kontroli tom I str. 58, tom II str. 179-180, 195-196, 209-217, 221-223)

1.5. W latach objętych kontrolą Gmina nie współpracowała z Nadleśnictwem Przysucha w sprawie porzucania, nielegalnego składowania lub usuwania odpadów niebezpiecznych w lasach zarządzanych przez Lasy Państwowe, ponieważ, jak wyjaśnił Wójt Nadleśnictwo Przysucha nie przekazywało do Urzędu informacji w tym zakresie.

²⁷ Dalej także BDO.

²⁸ Rejestr skarg i wniosków prowadzony był przez osobę zatrudnioną na stanowisku ds. organizacyjno-kadrowych i obsługi Rady Gminy.

Nadleśniczy Nadleśnictwa Przysucha poinformował NIK²⁹, że na bieżąco prowadzi kontrolę terenów leśnych i w latach 2019-2022 (do 30 kwietnia) nie stwierdzono na terenach leśnych żadnych nielegalnych składowisk odpadów, w tym niebezpiecznych.

(akta kontroli tom I str. 99-101 i tom II str. 135-146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina zapewniła mieszkańcom selektywne zbieranie odpadów komunalnych oraz niebezpiecznych mimo nieutworzenia na jej terenie PSZOK. W uchwalonym regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ustanowione zostały wymagania w zakresie selektywnego zbierania ww. odpadów. Pracownikowi referatu RUK przypisano zadania w zakresie odpadów komunalnych, w tym niebezpiecznych. Gmina przeprowadzała działania informacyjne i edukacyjne dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz szkodliwości składowania 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 ustalonych procedur postępowania w przypadku stwierdzenia porzucenia na terenie gminy odpadów mogących być niebezpiecznymi.

Wójt wyjaśnił, że zasady postępowania w przypadku porzucenia odpadów określone są w art. 26 i 26a ustawy o odpadach oraz art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁰, dlatego też nie było i nie ma potrzeby opracowywania szczegółowych zasad postępowania w takim przypadku.

(akta kontroli tom I str. 201-202)

W okresie objętym kontrolą, troje pracowników referatu RUK, którym powierzono zadania wynikające z art. 26 i 26a ustawy o odpadach, brało udziału łącznie w sześciu szkoleniach związanych z gospodarką odpadami, w tym dwoje m.in. w szkoleniu dotyczącym nielegalnych składowisk odpadów, na którym omawiano m.in. sprawy: postępowania w przypadku składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, prawidłowego przeprowadzania postępowania egzekucyjnego, w przypadku wyrzucania śmieci w miejscach niedozwolonych, zobowiązania podmiotu do zastosowania wykonania zastępczego oraz zobowiązania podmiotu do usunięcia odpadów.

(akta kontroli tom I str. 42-43, 202 i 319-340)

2.2. Na terenie Gminy stwierdzono jeden przypadek magazynowania odpadów niebezpiecznych w miejscu do tego nieprzeznaczonym, tj. w magazynach znajdujących się w Borkowicach, na terenie nieruchomości będącej własnością osób prywatnych, które nie prowadziły działalności w zakresie gospodarki odpadami. Wiedzę o składowanych tam odpadach niebezpiecznych Wójt uzyskał w dniu 26 listopada 2018 r. podczas rozmowy telefonicznej z przedstawicielem MWIOŚ, który poinformował, że zostanie przeprowadzona kontrola nielegalnego składowania odpadów. Z protokołu kontroli i z przeprowadzonych przez MWIOŚ³¹ oględzin wynika m.in., że:

- kontrolę podjęto na wniosek Komendy Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu³²;
- w oględzinach brały udział dwie osoby z Wydziału do Walki z Przestępczością Gospodarczą KWP oraz dowódcy Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych Państwowej Straży Pożarnej w Radomiu i Przysusze, którzy pobrali próbki odpadów do analizy;
- na podstawie umowy najmu z 10 marca 2018 r. nieruchomość wraz z magazynami została wynajęta osobie prywatnej³³ na okres 12 miesięcy, w celu magazynowania i sortowania odzieży używanej;

²⁹ W piśmie znak: Zn. Spr. ZG.712.11.2022 z dnia 9 maja 2022 r., w odpowiedzi na pismo NIK znak: LWA.410.007.01.2022/3 z dnia 5 maja 2022 r., wystosowane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. Dalej: Kpa.

³¹ Pismem z dnia 7 grudnia 2018 r. do którego załączono m.in. protokół z kontroli nr RA/210/2018 z 30 listopada 2018 r. oraz protokoły z oględzin przeprowadzonych w dniu 26 i 27 listopada 2018 r.

³² Dalej: KWP.

³³ Dalej: najemca.

- w pięciu budynkach magazynowych o łącznej powierzchni około 1 300 m² zgromadzono ok. 1500 Mg odpadów, które znajdują się w beczkach i pojemnikach o różnej pojemności i o konsystencji płynnej i stałej.

Wyniki analizy próbek odpadów pobranych podczas oględzin wykazały, że odpady te zawierają 17 różnych substancji, w tym trichloroeten (substancja chlorowa pochodna etanu/etylenu), który ze względu na silne właściwości toksyczne, narkotyczne i rakotwórcze jest substancją niebezpieczną. Ujawniono także inne substancje niebezpieczne np. aceton i mieszaninę metanolu z acetonem, które to substancje mogą powodować raka i wady genetyczne. Pozostałe odpady rozpoznano jako odpady z produkcji kilku rodzajów kosmetyków.

(akta kontroli tom I str. 203, 347-358, 370-390 i 396-397, tom II str. 273-278, 380)

W okresie objętym kontrolą, na terenie Gminy stwierdzono jeden przypadek porzucenia odpadów niezaliczanych do niebezpiecznych na działce znajdującej się we wsi Ninków. Po przeprowadzonych oględzinach stwierdzono pozostawienie 1,5 m³ odpadów zmieszanych, które po zidentyfikowaniu właściciela zostały na jego koszt usunięte.

(akta kontroli tom I str. 59-61, 203 i 241-250)

2.3. Informację o rodzaju odpadów niebezpiecznych znajdujących się w Borkowicach Urząd pozyskał po przeprowadzonej przez od MWIOŚ kontroli na miejscu ich nielegalnego składowania. Na podstawie badań pobranych próbek odpadów i zgromadzonej dokumentacji MWIOŚ uznał, że są to odpady o kodach: 16 05 08* - zużyte organiczne chemikalia zawierające substancje niebezpieczne oraz 16 05 09 - zużyte chemikalia inne niż wymienione w 16 05 06, 16 05 07 lub 16 05 08. MWIOŚ przekazał Gminie także wyniki badań wykonane w Centralnym Laboratorium Badawczym Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, w których stwierdzono, że najistotniejszy wpływ na otoczenie mają: trichloroeten, alachlor herbicyd (grupa pestycydów do zwalczania chwastów, który jest zakazany w Unii Europejskiej), dichlorometan, metanol, metyloetyloketon, a także aceton, metakrylan 2 hydroksypropylu, octan etylu, azotan cyrkonylu, octan etylu, octan 2-etylu butylowy i octan izobutylu. Wszystkie te substancje chemiczne są szkodliwe dla zdrowia i życia, a część z ww. substancji jest łatwopalna.

(akta kontroli tom I str. 359-362, 396-400)

Wójt wyjaśnił, że dopiero po zważeniu przez wykonawcę ostatecznie wywiezionych 20 maja 2022 r. odpadów pozyskał wiedzę, że w magazynach było 1 235,586 Mg odpadów skalsyfikowanych kodem 16 81 01*³⁴.

(akta kontroli tom II str. 462)

W związku z ujawnieniem odpadów niebezpiecznych Wójt³⁵ poinformował PPIS w Przysusze o ich nielegalnym składowaniu i zwrócił się o przeprowadzenie badań w zakresie wpływu tych odpadów na środowisko i na zdrowie i życie ludzi. W wyniku badań przeprowadzonych w okresie od 27 grudnia 2018 r. do 9 stycznia 2019 r. w Zespole Szkół Ogólnokształcących w Borkowicach, znajdującym się w bezpośrednim sąsiedztwie magazynów z odpadami niebezpiecznymi, nie stwierdzono przekroczenia stężeń substancji chemicznych szkodliwych dla zdrowia. Ponowne badania wykonane 20 sierpnia 2019 r. wykazały przekroczenie normatywów higienicznych, tj. najwyższego dopuszczalnego stężenia octanu etylu w dwóch salach lekcyjnych. PPIS w Przysusze nakazał³⁶ wyłączyć te sale z użytkowania do czasu uzyskania prawidłowych wyników. Po przeprowadzeniu kolejnego badania w dniu 9 września 2019 r.³⁷ wyniki pomiarów mieściły się w normach.

(akta kontroli tom I str. 410-422)

Urząd pozyskał z Prokuratury Okręgowej w Radomiu³⁸ opinię biegłego sądowego z zakresu pożarnictwa³⁹, w której stwierdzono m.in., że przechowywane odpady w Borkowicach stwarzają realne zagrożenie pożarowe oraz wybuchowe. Odpady były składowane w sposób

³⁴ Odpady wykazujące właściwości niebezpieczne.

³⁵ 28 listopada 2018 r.

³⁶ Decyzją znak: HP.6220.36.5.2018 dnia 30 sierpnia 2019 r.

³⁷ Badane substancje to: toluen, aceton, ksylen, octan etylu i trichloroeten.

³⁸ Dalej: Prokuratura.

³⁹ Z dnia 13 marca 2019 r., sporządzona na zlecenie Prokuratury z dnia 24 stycznia 2019 r., m.in. na podstawie pobranych i przebadanych 100 próbek.

nieuporządkowany, a stan techniczny wielu zbiorników mógł przyczynić się do niekontrolowanego uwolnienia substancji do otoczenia.

(akta kontroli tom II str. 81-88)

2.4. Od momentu pozyskania informacji o wystąpieniu nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych do zainicjowania działań zmierzających do ich usunięcia z miejsca składowania minął jeden dzień⁴⁰, a do dnia usunięcia odpadów 41 miesięcy.

(akta kontroli tom I str. 148, 205)

Wójt 12 grudnia 2018 r. wezwał najemcę magazynów, w których znajdowały się odpady niebezpieczne do usunięcia tych odpadów. Ponieważ w wyznaczonym terminie nie zostały one usunięte Wójt, na wniosek Prokuratury, w dniu 8 stycznia 2019 r., na podstawie art. 61 § 1, 3 i 4 Kpa i art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, zawiadomił Najemcę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zobowiązania Najemcy do usunięcia odpadów.

(akta kontroli tom I str. 395, tom II str. 397)

Po przeprowadzeniu ww. postępowania Wójt, na podstawie art. 26 ustawy o odpadach wydał trzy decyzje nakazujące ich usunięcie oraz unieszkodliwienie w sposób zgodny z zasadami gospodarowania odpadami i wymaganiami ochrony środowiska⁴¹. W przypadku wszystkich trzech decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze⁴², po złożeniu przez strony odwołań, uchyliło je w całości i przekazało do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniach SKO stwierdzało m.in., że:

- zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach, domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Stosownie do art. 3 pkt 44 Poś, pod pojęciem „władający powierzchnią ziemi” rozumie się właściciela nieruchomości, a wydana decyzja dotyczy najemcy nieruchomości.
- z niewyjaśnionych przyczyn Wójt uznał, że posiadaczem odpadów są zarówno właściciele nieruchomości jak i najemca, co jest działaniem niezrozumiałym. Wskazano, że Wójt przy ponownym rozpatrzeniu sprawy powinien zgromadzić bezsporne dowody świadczące o tym jakie odpady (o jakich kodach) są zgromadzone w Borkowicach, jak również kto jest posiadaczem tych odpadów;
- zaskarżona decyzja nie może ostać się w obrocie prawnym, ponieważ została ona wydana po uzyskaniu nieprawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu, w którym wskazano winnych nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych w miejscowości Borkowice⁴³.

(akta kontroli tom I str. 137-169, 182-193)

Wójt odnosząc się do uzasadnień SKO wyjaśnił, że:

- wg jego wiedzy w tamtym czasie to najemca był władającym nieruchomością, na której magazynowane były odpady niebezpieczne, dlatego na niego została wydana decyzja;
- zarówno przed wydaniem pierwszej jak i drugiej decyzji zwrócił się do MWIOŚ⁴⁴ o udostępnienie informacji o ilości poszczególnych odpadów zgromadzonych w Borkowicach i ich kodach. W odpowiedzi MWIOŚ poinformował, że nie posiada informacji o dokładnej ilości odpadów, oraz że na podstawie analizy posiadanych dokumentów może tylko uznać, że są to odpady o kodach: 16 05 08* - zużyte organiczne chemikalia zawierające substancje niebezpieczne oraz 16 05 09 – zużyte chemikalia inne niż wymienione w 16 05 06, 16 05 07 lub 16 05 08;
- wydał trzecią decyzję, bo tak doradziła mu radca prawny zatrudniona w Urzędzie, która uważała, jak się okazuje błędnie, że wydanie jej jest niezbędne, dla wydania decyzji nakazującej właścicielom zwrot poniesionych kosztów za wywóz i utylizację odpadów niebezpiecznych.

(akta kontroli tom II str. 461-462, 467)

⁴⁰ W dniu 26 listopada 2018 r. wykryto wystąpienie odpadów niebezpiecznych, a 27 listopada 2018 r. Wójt powiadomił o tym fakcie Prokuraturę Rejonową w Przysusze, a w kolejnych dniach inne organy i inspekcje.

⁴¹ Tj. w dniu: 18 marca 2019 znak: RUK.II.6236.23.2019.MS, w której nakazał najemcy magazynu usunięcie całości odpadów o kodzie 168101* i 168102; 3 września 2019 r. znak: RUK.II.6236.10.P.2019.MS, w której nakazał najemcy i właścicielom nieruchomości usunięcie odpadów o kodach: 168101*, 168102, 160508*, 160509 oraz 23 marca 2022 r. znak: RUK.II.6236.10.P.2019.MS, w której nakazał właścicielom usunięcie w całości odpadów o kodach: 168101*, 168102, 160508*, 160509.

⁴² Dalej: SKO.

⁴³ Wg. orzeczenia Sądu nie byli to ani właściciele, ani najemca.

⁴⁴ Pismem znak: RUK.II.6236.1.2019.MS z dnia 6 marca 2019 r.

Wójt na podstawie art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. podjął działania egzekucyjne w stosunku do najemcy nieruchomości i właścicieli, przed uprawomocnieniem się ww. decyzji administracyjnych (z 18 marca 2019 r. i 3 września 2019 r.).

Wójt wyjaśnił, że działania te prowadzone były zachowawczo w celu wyegzekwowania od ww. osób usunięcia odpadów niebezpiecznych nielegalnie magazynowanych w Borkowicach. W ocenie NIK działania te były przedwcześnie, ponieważ ww. dwie decyzje nie były ostateczne i decyzjami SKO w Radomiu⁴⁵ zostały uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli tom I str. 137-162, tom II str. 65-69, 387-396 i 466)

W celu usunięcia porzuconych odpadów niebezpiecznych Wójt dodatkowo:

- zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Przysusze⁴⁶ o możliwości popełnienia przestępstwa związanego z nielegalnym składowaniem odpadów niebezpiecznych⁴⁷;
- powiadomił RDOŚ⁴⁸ o wykryciu w Borkowicach nielegalnego składowiska odpadów niebezpiecznych i wniósł o podjęcie działań w celu likwidacji tego składowiska, zgodnie z art. 7 ust.1 i 16 pkt 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴⁹;
- zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej, zgłosił⁵⁰ do RDOŚ wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku⁵¹ i wniósł o wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji w trybie art. 16 ustawy szkodowej i podjęcie działań naprawczych⁵².

(akta kontroli tom I str. 105-136, 384-388, 463)

Prokuratura, KWP oraz MWIOŚ⁵³ w przesłanych odpowiedziach na zapytanie NIK, czy ustalono wytwórcę odpadów lub posiadacza odpadów zgromadzonych w Borkowicach, nie poinformowały kto jest faktycznym posiadaczem tych odpadów. Sąd Okręgowy w Poznaniu również nie ustalił wytwórcy ani posiadacza odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach. W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 maja 2021 r.⁵⁴ stwierdził, że trzech oskarżeni i skazani⁵⁵ „...byli faktycznymi dysponentami magazynów i ich zawartości...”, czyli odpadów niebezpiecznych znajdujących się w Borkowicach.

(akta kontroli tom I str. 95-98, 253-257 i 341-344, tom II str. 433-441)

Wójt wyjaśnił, że od wszczęcia postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie art. 26 ustawy o odpadach, Urząd miał problemy z ustaleniem posiadacza odpadów oraz interpretacją treści części art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach, tj. „... domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”. Z tego przepisu nie wynika, kto ma udowodnić, że jest inaczej. Z kolei, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, w przypadku nieusunięcia odpadów przez posiadacza odpadów, wójt, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów. Z tego przepisu nie wynika, na kim ciąży obowiązek ustalenia posiadacza odpadów.

(akta kontroli tom II str. 467)

⁴⁵ Z dnia 27 maja 2019 r. - znak: SKO.OD.9.1127.2019 i 31 października 2019 r. znak: SKO.OD.17.2221.2019.

⁴⁶ 28 listopada 2018 r.

⁴⁷ Prokuratura Okręgowa w Radomiu 6 grudnia 2018 r. poinformowała Wójta, że postanowieniem z dnia 5 grudnia 2018 r. wszczęte zostało śledztwo w sprawie składowania odpadów w warunkach zagrażających życiu lub zdrowiu człowieka, tj. o czyn z art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. z 2022 poz. 1138). Dalej: kk.

⁴⁸ W dniu 11 grudnia 2018 r.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 954 ze zm., dalej: ustawa szkodowa.

⁵⁰ W związku z brakiem odpowiedzi na powyższe powiadomienie.

⁵¹ Pismem znak: RUK.II.6236.10.2019 z dnia 22 stycznia 2019 r.

⁵² RDOŚ, postanowieniem z dnia 25 lutego 2019 r., odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji, ponieważ stan faktyczny występujący w Borkowicach nie wpisywał się w pojęcie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku. Wójt złożył zażalenie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej GDOŚ), wnosząc o jego uchylenie z uwagi na zagrożenie dla ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku. GDOŚ postanowieniem z dnia 3 lipca 2019 r., uchylił w całości skarżone postanowienie. Jak wyjaśnił Wójt, RDOŚ powinien ponownie rozpatrzyć i zająć stanowisko w sprawie zgłoszenia Wójta z 22 stycznia 2019 r..

⁵³ MWIOŚ pismem znak: RA-IN.7023.1.153.2018.DŁ. z dnia 2 czerwca 2022 r. poinformował Wójta, że nie ustalili posiadacza, ani wytwórcy odpadów w Borkowicach.

⁵⁴ Wyrok jest nieprawomocny.

⁵⁵ Nie byli to jednak ani właściciele ani najemca nieruchomości, na której nielegalnie składowano odpady. Osoby te zostały skazane za to, że w okresie od 10 marca do 26 listopada 2018 r. w Borkowicach, działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, w krótkich odstępach czasu w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, wspólnie i w porozumieniu, przyjęli i składowali w znajdujących się tam budynkach magazynowych około 1500 Mg odpadów, z których część stanowiła odpady niebezpieczne i palne, których sposób składowania mógł zagrozić życiu i zdrowiu człowieka oraz spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza i powierzchni ziemi oraz zniszczenie w świecie roślinnym i zwierzęcym w znacznych rozmiarach.

2.5. Wójt, na podstawie art. 26a ust. 1, ust 2 pkt. 3, ust. 3 i 4 ustawy o odpadach, po zasięgnięciu opinii organów wskazanych w art. 26a ust. 5 pkt. 1, 2, 3, 4 tj.: MWIOŚ, RDOŚ, PPIIS w Przysusze i Komendanta Państwowej Straży Pożarnej w Przysusze, w sprawie spełnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów, wydał 31 października 2019 r. decyzję, w której orzekł o konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów niebezpiecznych m.in. o kodzie 16 81 01* z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska oraz określił:

- obowiązek właścicieli nieruchomości do nieodpłatnego udostępnienia obiektów (magazynów) w celu usunięcia odpadów w terminie od dnia wydania decyzji do upływu 18 miesięcy od daty, kiedy decyzja stała się ostateczna;
- iż odpady z hal magazynowych będą usuwane w pojemnikach, w których obecnie się znajdują (za wyjątkiem, gdy niezbędnym okaże się przepompowanie odpadów do szczelnego pojemnika), za pomocą wózka widłowego lub innych urządzeń czy środków technicznych. Pojemniki przenoszone będą na środki transportu–naczepy, następnie zostaną usunięte;
- działania rozpoczną się niezwłocznie po podpisaniu umowy na usunięcie odpadów i zakończą w ciągu 18 miesięcy od daty, kiedy decyzja stała się ostateczna.

Na podstawie art. 26a ust. 4 ustawy o odpadach, Wójt ustalił, że decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Termin zakończenia usuwania odpadów został zmieniony kolejnymi dwiema decyzjami Wójta z dnia 22 października 2020 r. oraz z 14 kwietnia 2022 r. odpowiednio na: 25 i 29 miesięcy od daty, kiedy decyzja stała się ostateczna⁵⁶.

(akta kontroli tom I str. 215-240 i 402-409)

Po wydaniu ww. decyzji (z 31 października 2019 r.) Wójt wystąpił do NFOŚiGW z wnioskiem⁵⁷ o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „*Usuwanie porzuconych odpadów w gminie Borkowice zgodnie z art. 26a ustawy o odpadach*”⁵⁸ w formie dotacji, w ramach programu priorytetowego 2.9 „Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi. Usuwanie porzuconych odpadów”. Mimo podejmowanych przez Wójta działań⁵⁹ w celu jak najszybszego podpisania umowy i zlikwidowania nielegalnego składowiska w Borkowicach, umowa z NFOŚiGW o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia została zawarta 7 października 2020 r., tj. po 11 miesiącach od złożenia wniosku. W umowie tej ustalono m.in., że:

- koszt całkowity przedsięwzięcia wyniesie 8100,0 tys. zł i zostanie w całości sfinansowany ze środków dotacji;
- wykonawca zostanie wyłoniony zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁰;
- realizacja przedsięwzięcia zakończy się 15 listopada 2021 r. po uzyskaniu efektu rzeczowego i ekologicznego;
- Gmina zobowiązuje się do dochodzenia należności od zobowiązanego, a uzyskane środki przekaże na konto NFOŚiGW;
- wypłaty będą refundowane w czterech transzach, w tym ostatnia w kwocie 405,0 tys. zł, jako płatność końcowa, zostanie wypłacona do 30 listopada 2021 r., po osiągnięciu efektu rzeczowego, tj. po unieszkodliwieniu odpadów niebezpiecznych.

(akta kontroli tom II str. 22-24 i 31-48, 285 - 312)

W związku z unieważnieniem, ze względu na brak złożonych ofert, pierwszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego⁶¹, Gmina wystąpiła z wnioskiem do NFOŚiGW o zawarcie aneksu do umowy w celu określenia realnego harmonogramu realizacji przedsięwzięcia. W zawartym aneksie określono, że do 30 czerwca

⁵⁶ Tj. 20 listopada 2019 r.

⁵⁷ Sporządzonym w dniu 19 października 2019 r., który został przesłany do NFOŚiGW w dniu 6 listopada 2019 r., gdzie zarejestrowano go pod numerem 2258/2019.

⁵⁸ Dalej: przedsięwzięcie.

⁵⁹ M.in. pisma znak: ZPI.II.5.2020 z 19 marca 2020 r. oraz ZPI.II.5.2020 z 27 maja 2020 r. (przekazane do wiadomości Ministra Środowiska). W ww. pismach zwrócono uwagę, że odpady stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi a w szczególności dzieci ze szkoły podstawowej znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie zgromadzonych odpadów.

⁶⁰ Dz. U z 2021 r., poz. 1973 ze zm. Obowiązująca do końca 2020 r. Dalej: ustawa Pzp.

⁶¹ Wszczętego w dniu 29 października 2020 r.

2022 r. zostanie osiągnięty efekt rzeczowy i zakończy się realizacja przedsięwzięcia, zaś termin rozliczenia dotacji zmieniono na 30 września 2022 r.

(akta kontroli tom II str. 228-240, 313-317)

W dniu 23 grudnia 2020 r. wszczęto drugie postępowanie⁶², w wyniku którego wybrano wykonawcę przedsięwzięcia⁶³ i 31 marca 2021 r. zawarto umowę⁶⁴ na kwotę 8100,0 tys. zł. Ze względu na występowanie w odpadach związków chlorowców, których utylizacja mogła być przeprowadzona w ramach umów podwykonawczych tylko w instalacjach poza granicami Polski, 14 października 2021 r. zawarto aneks zmieniający harmonogram prac poprzez przesunięcie terminów realizacji przedsięwzięcia (dostosowujący etapy i terminy prac do tych określonych z Wykonawcą).

(akta kontroli tom II str.241-265, 319-365)

W wyniku szczegółowej analizy ww. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp.

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia⁶⁵ uwzględniała wymagania dotyczące wykonawców tego rodzaju usług, określonych w ustawie o odpadach oraz ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych. W pkt 6.2 SIWZ określono, że warunkiem udziału w postępowaniu jest m.in.:

- posiadanie zintegrowanego pozwolenia dla instalacji do unieszkodliwiania odpadów zawierające kody EWC 16 81 01* oraz zezwolenie na zbieranie odpadów niebezpiecznych i ich przetwarzanie⁶⁶;
- dysponowanie doradcą ds. bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, w zakresie ADR⁶⁷ posiadającym świadectwo w zakresie transportu drogowego odpadów niebezpiecznych, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych;
- posiadanie indywidualnego numeru rejestrowego w bazie BDO⁶⁸.

Wykonawca spełniał wszystkie wymagania określone w SIWZ oraz wynikające z ustawy o odpadach i ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Wykonawca m.in.:

- zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych wyznaczył doradcę ds. bezpieczeństwa przewozów towarów niebezpiecznych, posiadającego świadectwa⁶⁹, o którym mowa w art. 42 ust. 1 ww. ustawy, do uczestnictwa w wykonywaniu Przedsięwzięcia;
- posiadał uprawnienia do transportu odpadów niebezpiecznych na podstawie wpisu do BDO⁷⁰,
- zatrudniał dwóch kierowców do przewozu towarów niebezpiecznych, którzy zgodnie z art. 20 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, posiadali ważne zaświadczenia ADR;
- złożył oświadczenie o posiadaniu wolnych mocy przerobowych w miejscu unieszkodliwiania odpadów, pozwalających w całości unieszkodliwić odpady odebrane od zamawiającego;
- przekazał informację na temat postępowania z odpadami po ich odebraniu od zamawiającego, w której opisano sposób unieszkodliwienia odpadów i dokładny adres miejsca unieszkodliwienia.

(akta kontroli tom I str. 288-298,469-479, tom II str. 342, 352)

⁶² Protokół z postępowania ZP 5-2.2020 podpisany przez Wójta 31 marca 2021 r.

⁶³ Dalej: Wykonawca.

⁶⁴ Nr 5/2021 z dnia 31 marca 2021 r.

⁶⁵ Dalej: SIWZ

⁶⁶ Wykonawca posiadał pozwolenie zintegrowane dla instalacji służących do odzyskiwania lub unieszkodliwiania odpadów, w tym niebezpiecznych, wydane przez Marszałka Województwa Świętokrzyskiego – decyzja znak: OWSVII.7222.12.2012 z 7 stycznia 2013 r., zmieniona decyzjami z dnia: 13 czerwca 2014 r., 3 grudnia 2014 r. i 15 czerwca 2016 r.

⁶⁷ Zob. - Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie 30 września 1957 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1119, ze zm.).

⁶⁸ Bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

⁶⁹ Nr: 1063/2016 z dnia 17 lutego 2016 r. i 2621/2021 z 19 marca 2021 r. (ważne do 25 czerwca 2026 r.).

⁷⁰ Pod numerem rejestrowym 000001750 z dnia 20 lutego 2018 r. wydanym Marszałka Województwa Śląskiego.

Oględziny⁷¹ miejsca składowania odpadów w Borkowicach wykazały, że na dwóch działkach, w pięciu magazynach znajdowały się pojemniki z odpadami. Przedstawiciel Wykonawcy obecny przy oględzinach poinformował, że w magazynach znajdowało się łącznie: 387 dużych pojemników do przewozu luzem (DPPL) o pojemności 1000 litrów, 148 beczek metalowych o pojemności 200 litrów i 28 palet z odpadami w pojemnikach 5, 10 i 20 litrowych. Teren był zabezpieczony przed swobodnym dostępem osób nieuprawnionych, był ogrodzony i monitorowany.

(akta kontroli tom I str. 299-318)

Do dnia zakończenia kontroli Wykonawca wywiózł wszystkie odpady⁷² w ilości 1 235,586 Mg⁷³, z czego 630,106 Mg (tj. 51%) zostało zutylizowanych. Co do pozostałych odpadów w ilości 605,48 Mg, Wykonawca 27 maja 2022 r. - zwrócił się o zmianę harmonogramu wykonania usługi ze względu na to, że pozostała część odpadów zawiera chlorowce, które planowano przekazać do utylizacji poza granicami kraju, natomiast rozmowy z zagranicznymi podwykonawcami nie doprowadziły do nawiązania współpracy i według stanu na dzień 27 maja 2022 r. Wykonawca był na etapie poszukiwania uprawnionego podmiotu do utylizacji tych odpadów. Do dnia zakończenia kontroli nie zawarto kolejnego aneksu z Wykonawcą, a na usunięcie i utylizację odpadów Gmina wydatkowała 5 707 735,20 zł, tj. 70,1% kwoty przewidzianej w umowie zawartej z wykonawcą.

(akta kontroli tom I str. 148, 263-267, tom II str. 368-369, 430-432)

W dniu 4 maja 2022 r. Wójt przeprowadził kontrolę dotyczącą realizacji przedsięwzięcia przez Wykonawcę. W trakcie kontroli ustalono m.in., że odpady wywiezione z Borkowic w dniach 25-29 kwietnia 2022 r. o wadze 203,720 Mg⁷⁴ zostały dostarczone na miejsce magazynowania spełniającego wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów⁷⁵

(akta kontroli tom I str. 278-287)

Ze środków własnych Gmina, w okresie od 15 lutego 2019 r. do 31 maja 2022 r., wydatkowała 21 802,24 zł., w tym: 12 208,24 zł na montaż i uruchomienie centrali alarmowej i 9 594,00 zł na ochronę i monitoring magazynów z odpadami niebezpiecznymi⁷⁶.

Gmina⁷⁷, w związku z zaprzestaniem z dniem 15 lutego 2019 r. sprawowania nadzoru przez Policję⁷⁸ nad nieruchomością, gdzie były składowane odpady niebezpieczne, zawarła w tym dniu z właścicielami porozumienie na zamontowanie, za ich zgodą i wiedzą, elektronicznego systemu alarmowego na ich nieruchomości.

(akta kontroli tom II str. 65-67, 104-134, 279-284, 442-443, 452)

Wójt, 10 listopada 2021 r. wezwał właścicieli do zwrotu poniesionych kosztów za wywóz i utylizację odpadów niebezpiecznych w wysokości 8100,0 tys. zł, jednak nie dokonali oni zwrotu ww. kwoty. W związku z tym, Wójt po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego⁷⁹, decyzją z dnia 23 marca 2022 r., nałożył na właścicieli nieruchomości obowiązek zwrotu poniesionych przez Gminę kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i ich utylizacji. Strona odwołała się od tej decyzji do SKO⁸⁰, które ją uchyliło w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. SKO stwierdziło, że nierzetelnie zebrana dokumentacja uniemożliwiła dokonanie prawidłowej oceny stanu faktycznego sprawy, czym naruszono art. 7, 77 i 80 Kpa. W uzasadnieniu

⁷¹ Przeprowadzone przez kontrolującego 25 kwietnia 2022 r. w obecności Wójta i Kierownika Referatu Zamówień Publicznych i Inwestycji.

⁷² Przyjęto do przeprowadzenia przetargu i w umowie z Wykonawcą tylko ten jeden kod.

⁷³ Ostatnie odpady zostały wywiezione 20 maja 2022 r., o czym poinformował Wykonawca w piśmie z 23 maja 2022 r., a teren przekazany Wykonawcy w dniu 12 kwietnia 2021 r., został oddany Gminie w obecności Właścicieli na podstawie protokołu z dnia 3 czerwca 2022 r.

⁷⁴ Ustalono na podstawie oględzin magazyny i danych zawartych w BDO prowadzonej przez wykonawcę.

⁷⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1742.

⁷⁶ Wszystkie ww. prace wykonała agencja ochrony na podstawie umów nr: 1/2019 z 15 lutego 2019 r., RUK.I.5.2019 z 15 lutego 2019 r., RUK.I.6.2019 z 15 lutego 2019 r., 136/19 z 27 lutego 2019 r., RUK.03.2021 z 4 stycznia 2021 r. – umowa ta obowiązywała do 31 maja 2022 r., tj. do czasu wywieżenia odpadów przez Wykonawcę.

⁷⁷ Zarządzenia nr 9/2019 w sprawie wprowadzenia ochrony składowiska odpadów toksycznych.

⁷⁸ O czym Wójt został powiadomiony w piśmie Prokuratury z 1 lutego 2019 r.

⁷⁹ Wójt postanowieniem znak: RUK.II.6236.1.P.2022MW z 12 stycznia 2022 r. podjął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie nakazania właścicielom zwrotu poniesionych kosztów przez Gminę na wywieżenie i utylizację odpadów niebezpiecznych, zawiadomieniem znak: RUK.II.6236.3.P.2022MW z 21 lutego 2022 r. zakończył postępowanie dowodowe.

⁸⁰ Decyzją nr: SKO.ŚR.4113.14.1462.2022 z dnia 20 maja 2022 r.

stwierdziło m.in., że wydanie ww. decyzji w stosunku do właścicieli nieruchomości było przedwczesne, ponieważ Gmina nie poniosła jeszcze kosztów w kwocie 8100,0 tys. zł oraz że organ I instancji w żaden sposób nie wyjaśnił, na jakiej podstawie uznał właścicieli nieruchomości za posiadaczy odpadów.

Wójt wyjaśnił, że podjęcie działania w celu wyegzekwowania od posiadacza odpadów zwrotu poniesionych kosztów na usunięcie i utylizację odpadów, jeżeli zostanie ustalony posiadacz odpadów przez Sąd Okręgowy w Poznaniu.

(akta kontroli tom I str. 177-181, 194-197, tom II str. 401-410 i 467)

Aby nie dopuścić do ponownego magazynowania odpadów w Borkowicach 31 maja 2022 r. został zamontowany monitoring na budynku Remizy Ochotniczej Straży Pożarnej w Borkowicach, który swoim zasięgiem obejmuje także wjazd na działki, na których były magazynowane odpady niebezpieczne.

(akta kontroli tom II str. 411-418)

2.6. Postępowanie administracyjne prowadzone przez Urząd na podstawie art. 26 ustawy o odpadach, mające na celu usunięcie odpadów niebezpiecznych przez najemcę nieruchomości, na której zostały zmagazynowane odpady oraz właścicieli tej nieruchomości, było, jak wyjaśnił Wójt, bezskuteczne, dlatego na podstawie art. 26a ww. ustawy, w dniu 31 października 2019 r. wydał decyzją⁸¹ dotyczącą konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów niebezpiecznych ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi i środowiska.

(akta kontroli tom I str. 210, 215-220)

2.7. W sprawie przeszkód przy wykonywaniu działań zmierzających do usunięcia odpadów niebezpiecznych Wójt wyjaśnił m.in., że jest problem ze stosowaniem w praktyce art. 26 ustawy o odpadach, jak również z egzekwowaniem zapisów wydanych decyzji. Art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, umożliwia Wójtowi wydanie decyzji nakazującej usunięcie odpadów, ale po ustaleniu posiadacza odpadów, co jest niemożliwe do ustalenia w świetle obowiązującego prawa, tym bardziej, że organy Państwa tj. Policja, Prokuratura, Sąd, RDOŚ, WIOŚ do tej pory nie ustaliły kto jest faktycznym posiadaczem odpadów. Nowelizacja ustawy o odpadach wprowadziła wprawdzie art. 26a, który umożliwia wydanie skutecznej decyzji na usunięcie odpadów bez określania w niej kto ma je usunąć, ale nie rozwiązuje problemu jakim jest fakt ustalenia posiadacza odpadów, co powoduje brak skutecznego egzekwowania zwrotu poniesionych kosztów za wywóz i utylizację odpadów. Gmina zwracała się do WIOŚ, GDOŚ, Wojewody, Sanepidu, Policji, Prokuratury, do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Ochrony Środowiska, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości, posłów ziemi radomskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich o pomoc w usunięciu odpadów niebezpiecznych z uwagi na zagrożenie życia i zdrowia mieszkańców i uczniów pobliskiej szkoły. Jednakże nie uzyskała konkretnej pomocy. RDOŚ nie chciał uznać zagrożenia dla mieszkańców Borkowic, o którym mowa w art. 24 ust. 5 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie uznając, że skoro odpady znajdują się w pomieszczeniach zamkniętych to nie stwarzają zagrożenia dla środowiska i człowieka, mimo że z ustaleń WIOŚ, Straży Pożarnej i Powiatowego Inspektora Sanitarno-Epidemiologicznego w Przysusze wynikało, że w magazynach znajdowały się odpady niebezpieczne i łatwopalne zagrażające życiu i zdrowiu człowieka. Apel do premiera RP o wykorzystaniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o Zarządzaniu Kryzysowym również nie odniósł pozytywnego rozwiązania, mimo że w art. 25 ww. ustawy ustalono, że Wojewoda może wystąpić do Ministra Obrony Narodowej o usunięcie materiałów niebezpiecznych i ich unieszkodliwienie przy użyciu sił zbrojnych. Jedyną realną pomoc uzyskano od NFOŚiGW w postaci udzielonej dotacji na sfinansowanie w 100% usunięcia i utylizacji odpadów. Jednakże od złożenia wniosku do czasu podpisania umowy minął ponad rok i przez to wydłużył się okres wywożenia odpadów i ich utylizacji, a także wzrosły koszty z tym związane z 6 480 tys. zł do 8 100 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 212-214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wójt po uzyskaniu informacji o nielegalnym składowaniu odpadów niebezpiecznych mogących zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi i środowisku podjął niezwłocznie działania zmierzające do ich usunięcia z terenu gminy, tj. wzywał najemcę nieruchomości i właścicieli do usunięcia odpadów, wszczynał postępowania administracyjne na podstawie art. 26 i 26a ustawy o odpadach, zawiadamiał m.in. Prokuraturę, Policję, Państwową Straż Pożarną, MWIOŚ, RDOŚ, PPIS. Usługę polegającą na usunięciu odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich magazynowania zlecił zgodnie z przepisami ustawy Pzp z uwzględnieniem wymagań dotyczących wykonawców tego rodzaju usług, określonych w ustawie o odpadach oraz ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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 Warszawie. 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.

Warszawa, 23.06.2022r

Kontroler
Jan Sulima
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up.
Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

