



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.009.01.2022
P/22/067

Pan
Krzysztof Matyjaszczyk
Prezydent
Miasta Częstochowy
ul. Śląska 11/13
42-217 Częstochowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/067 – Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Częstochowy ¹ , 42-217 Częstochowa, ul. Śląska 11/13
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Matyjaszczyk. Prezydent Miasta Częstochowy ² , od 10 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 zostaną 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 Katowicach
Kontroler	Mariusz Podolski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/100/2022 z 28 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Zwany dalej: „Urzędem”.

² Zwany dalej: „Prezydentem”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Urzędu dotyczące postępowania z nielegalnie składowanymi odpadami niebezpiecznymi były legalne i rzetelne, choć nie we wszystkich przypadkach okazywały się skuteczne.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ustalono wymagania dotyczące selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych, a na terenie Miasta Częstochowa utworzono miejsca selektywnej zbiórki odpadów zaliczanych do niebezpiecznych. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta prowadzono też kampanie edukacyjno-informacyjne, których elementem było zagrożenie związane z porzucaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz sposób postępowania z takimi odpadami.

Urząd wypracował zasady postępowania w przypadkach porzucenia odpadów niebezpiecznych na terenie Miasta, a zadania w ww. zakresie przypisano konkretnej komórce organizacyjnej. W ocenie NIK, działania podejmowane przez Urząd w przypadkach porzucenia na terenie Miasta Częstochowy odpadów niebezpiecznych były prawidłowe, lecz w przypadku 57% zgłoszeń porzucenia tego typu odpadów okazały się nieskuteczne. Wynikało to ze stopnia komplikacji spraw własnościowych nieruchomości, na których porzucano odpady niebezpieczne, a także długotrwałości postępowań karnych prowadzonych przez policję i prokuraturę oraz postępowań administracyjnych i odwoławczych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym i sądami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przeciwdziałanie składowaniu odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych

Opis stanu faktycznego

1. Nałożony na Miasto Częstochowa od 1 lipca 2013 r. obowiązek⁶ zorganizowania odbierania odpadów komunalnych, Rada Miasta Częstochowy powierzyła⁷ Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o.⁸ W ramach systemu gospodarowania odpadami na terenie Miasta utworzono następujące rodzaje punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych:

- mobilne punkty zbierania odpadów (pojazdy, które odbierają odpady w wyznaczonych miejscach, zgodnie z podawanymi do publicznej wiadomości harmonogramami dla poszczególnych dzielnic),
- terenowe punkty selektywnego zbierania odpadów zielonych (ustawiane w wyznaczonych miejscach kontenery, w których zbierane są odpady powstające na terenach zabudowy jednorodzinnej),
- terenowe ogólnodostępne punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (200 miejsc, w których zlokalizowane są po trzy kosze typu *dzwon* z przeznaczeniem na plastik, papier i szkło),

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

⁵ 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.

⁶ Ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), zwaną dalej: „ucp”.

⁷ Uchwała Rady Miasta Częstochowy nr 538/XXX/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r.

⁸ Zwane dalej: „CzPK”.

- punkty zbierania odpadów na terenach objętych wysoką zabudową (wiaty, w których umiejscowione są pojemniki do selektywnego zbierania szkła, papieru, plastiku, odpadów zmieszanych oraz bioodpadów),
- punkty przyjmujące zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (30 punktów, których adresy są podawane do publicznej wiadomości),
- stacjonarny punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (utworzony w 2013 roku, do którego mieszkańcy mogą przekazywać odpady niebezpieczne, poremontowe, wielkogabarytowe, zużyte opony, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, a także odpady powstające w gospodarstwach domowych w wyniku iniekcji lub prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igły i strzykawki.

(akta kontroli str. 3-25)

Z dniem 1 kwietnia 2020 r. zadania związane z utrzymaniem porządku i czystości oraz selektywne zbieranie odpadów komunalnych zostały przekazane⁹ nowo utworzonej jednostce pn. Centrum Usług Komunalnych w Częstochowie¹⁰.

(akta kontroli str. 26-29)

Na stronie internetowej Urzędu¹¹ oraz CzPK¹² i CUK¹³ dostępne były informacje wymagane art. 3 ust. 2 ppkt 8 i 9 lit. d) i e) ucp, tj. wskazanie miejsc i trybu przyjmowania na terenie Miasta odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Ww. dane były także przekazywane mieszkańcom w formie informatorów/broszur/ulotek w ramach działań informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych przez Urząd, CzPK i CUK.

(akta kontroli str. 30-124)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca funkcjonowania punktów selektywnego zbierania odpadów, która pozostała bez rozpatrzenia, gdyż osoba skarżąca - mimo prawidłowego wezwania - nie dokonała uzupełnienia braków formalnych skargi.

(akta kontroli str. 129)

2. W okresie objętym kontrolą na terenie Częstochowy obowiązywały trzy regulaminy utrzymania czystości i porządku, z których pierwszy został przyjęty uchwałą nr 72.IX.2015 Rady Miasta Częstochowy z dnia 19 marca 2015 r. (aktualizowany pięciokrotnie¹⁴), drugi przyjęty uchwałą nr 494.XXXVI.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 3 grudnia 2020 r. (aktualizowany jeden raz¹⁵), zaś trzeci przyjęty uchwałą nr 716.LII.2021 z dnia 2 grudnia 2021 r. Uchwalenie każdego z ww. regulaminów oraz ich aktualizacji poprzedzone było uzyskaniem pozytywnej opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Częstochowie, który nie wnosił uwag do przedkładanych projektów uchwał.

(akta kontroli str. 130-176)

Zgodnie z postanowieniami każdego z ww. regulaminów, obowiązkiem właścicieli/użytkowników nieruchomości było przekazywanie do punktów selektywnego zbierania odpadów: przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych

⁹ Uchwała Rady Miasta Częstochowy nr 276.XXI.2019 z dnia 28 listopada 2019 r.

¹⁰ Zwany dalej: „CUK”.

¹¹ <https://www.czestochowa.pl>.

¹² <https://czpk.czyst.pl>.

¹³ <https://cuk.pl>.

¹⁴ Uchwałami Rady Miasta Częstochowa nr: 302.XXIV.2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r., 367.XXIX.2016 z dnia 22 września 2016 r., 494.XXXVI.2017 z dnia 23 lutego 2017 r., 125.XI.2019 z dnia 16 maja 2019 r. oraz 296.XXIII.2019 z dnia 19 grudnia 2019 r.

¹⁵ Uchwałą Rady Miasta Częstochowy nr 626.XLVI.2021 z dnia 24 czerwca 2021 r.

baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli, zużytych opon, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych. W aktualizacji pierwszego z regulaminów dokonanej 19 grudnia 2019 r. wprowadzono taki obowiązek także dla odpadów medycznych powstających w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji oraz prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi (w szczególności igieł i strzykawek). W ostatnim z regulaminów, obowiązującym od dnia 1 stycznia 2022 r., nakazano przekazywanie do punktów selektywnego zbierania odpadów także odpadów niebezpiecznych. W każdym z regulaminów określono tryb przekazywania poszczególnych rodzajów odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, np. poprzez zbiórki prowadzone przez mobilny punkt zbierania odpadów zgodnie z harmonogramem dla danej dzielnicy, przekazywanie ich do punktów sprzedaży lub przekazywanie ich we własnym zakresie na wskazany adres stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 130-176)

Wykonanie każdej z uchwał wprowadzających regulamin utrzymania czystości i porządku Rada Miasta powierzała Prezydentowi Miasta.

(akta kontroli str. 130-176)

W Urzędzie nadzór nad wykonywaniem postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku sprawowali wyznaczeni pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa¹⁶, którym w zakresach czynności wskazano konkretne działania do wykonania, takie jak: organizacja i nadzór na gospodarowaniu odpadami, współpraca z przedsiębiorstwem komunalnym, nadzór nad realizacją umów z zakresu gospodarowania odpadami, przygotowanie projektów aktów prawnych lub decyzji, sprawowanie kontroli nad prawidłowością gospodarki odpadami oraz przeprowadzanie kontroli nieruchomości, organizowanie kampanii informacyjnych, prowadzenie postępowań dot. nakładania kar pieniężnych, zlecenie usuwania *dzikich wysypisk*, przygotowanie i udostępnianie informacji nt. podmiotów prowadzących zbiórki odpadów, akcji informacyjnych/promocyjnych oraz edukacyjnych.

(akta kontroli str. 177-213)

3. W okresie objętym kontrolą do Urzędu Miasta wpłynęło:

- 67 zgłoszeń dot. składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych tzw. *dzikich wysypisk odpadów* (w tym siedem dotyczących odpadów niebezpiecznych), z czego od mieszkańców Częstochowy 41 zgłoszeń (w tym jedno dotyczące odpadów niebezpiecznych), od Policji 10 zgłoszeń (w tym jedno dot. odpadów niebezpiecznych), od Straży Miejskiej dziewięć zgłoszeń (w tym jedno dot. odpadów niebezpiecznych), od Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach¹⁷ cztery zgłoszenia (w tym jedno dot. odpadów niebezpiecznych), od podmiotów gospodarczych dwa zgłoszenia (obydwa dot. odpadów niebezpiecznych), a jedno od radnego (dot. odpadów niebezpiecznych),
- 37 zgłoszeń dotyczących zanieczyszczenia terenu śmieciami/odpadami na terenach nieruchomości lub wokół pojemników przeznaczonych na gromadzenie odpadów, z czego mieszkańcy przekazali 15 zgłoszeń, Straż Miejska - 10 zgłoszeń, Policja - cztery zgłoszenia, WIOŚ - trzy zgłoszenia, radni miejscy - dwa zgłoszenia, Śląski Urząd Wojewódzki - jedno zgłoszenie,

¹⁶ Zwany dalej: „WOŚRL”.

¹⁷ Zwany dalej: „WIOŚ”.

poseł na Sejm RP jedno zgłoszenie oraz Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach¹⁸ jedno zgłoszenie.

(akta kontroli str. 214-230)

Badanie dokumentacji ośmiu zgłoszeń składowania odpadów nie będących niebezpiecznymi, w miejscach do tego nieprzeznaczonych wykazało, że Urząd po otrzymaniu zgłoszeń podejmował czynności pozostające w jego kompetencjach bez zbędnej zwłoki (w siedmiu przypadkach do pięciu dni, a w jednym 15 dni, co wynikało z ograniczeń kadrowych związanych z pandemią COVID-19), powiadamiając podmioty odpowiedzialne za usuwanie odpadów o konieczności ich usunięcia¹⁹. Oględziny sześciu miejsc²⁰, których dotyczyły ww. zgłoszenia wykazały, że odpady zostały usunięte. W przypadku jednego z prowadzonych postępowań (dot. ul. Sokolej) w dokumentacji stwierdzono brak aktywności Urzędu w okresie od 12 września 2016 r. do 14 października 2020 r. Sprawa została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 231-232, 359-361, 406-432)

Działania podejmowane przez Urząd w sprawach dot. zgłoszeń porzucenia odpadów niebezpiecznych opisano w ppkt 2.3-2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

4. W każdym roku okresu objętego kontrolą jednostki odpowiedzialne za gospodarowanie odpadami na terenie Miasta²¹ prowadziły kampanie edukacyjno-informacyjne²², promujące: selektywną zbiórkę odpadów komunalnych, biodegradowalnych i recykling, a także zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi. W ramach ww. kampanii uczestnicy otrzymywali broszury/ulotki/informatory popularyzujące wiedzę o zasadach gospodarowania odpadami, a także mogli zapoznawać się z przygotowanymi materiałami filmowymi²³ oraz brać udział w zajęciach warsztatowych²⁴ lub konkursach²⁵.

Na potrzeby wszystkich kampanii Miasto wydatkowało łącznie 531 056 zł, z czego w 2019 r. 130 398,76 zł, w 2020 r. 73 032 zł, w 2021 r. 321 935,24 zł, a w 2022 r. (do 31 marca) kwotę 5 690 zł.

(akta kontroli str. 125-128)

5. W okresie objętym kontrolą miał miejsce jeden przypadek prowadzenia przez Urząd wraz z Nadleśnictwem Złoty Potok postępowania wyjaśniającego w sprawie ustalenia właściciela terenów leśnych, na których stwierdzono porzucenie odpadów. Ustalono, że teren pozostawał we władaniu osób prywatnych i podmiotem odpowiedzialnym za jego nadzorowanie był Urząd Miasta Częstochowy. Odpady zostały usunięte z terenu nieruchomości przez CzPK.

(akta kontroli str. 231, 233-238)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku postępowania prowadzonego w sprawie odpadów porzuconych na ul. Sokolej kontrola wykazała, że zgłoszenie zdeponowania odpadów na terenie

¹⁸ Dalej: RDOŚ.

¹⁹ W latach 2019-2020 Urząd zlecał uporządkowanie terenu CzPK, w latach 2021-2022 przekazywał sprawy do CUK z poleceniem realizacji zgodnie z kompetencjami.

²⁰ Ul. Sokola, ul. Orzechowskiego, ul. Kukuczki, ul. Radomska, ul. Św. Augustyna oraz ul. Kazimierza Wielkiego.

²¹ CzPK oraz CUK.

²² Np. *Czysta Częstochowa, Eko Częstochowa, Dni sąsiada, Edukacja Ekologiczna, Elektryczne śmieci, Częstochowa – wielka zbiórka elektroodpadów, Posprzątaj Swoją szkołę przed zimą*.

²³ Dot. postępowania z odpadami wielkogabarytowymi i remontowo-budowlanymi.

²⁴ Dot. segregacji odpadów.

²⁵ Dot. sprzątnięcia szkół, w ramach którego 84 placówki zostały wyposażone w stacje ekologiczne (pięć koszy do segregacji oraz tablica informacyjna nt. podziału 5 frakcji odpadów).

nieruchomości Urząd otrzymał z WIOŚ dnia 2 września 2015 r. W okresie do 15 grudnia 2015 r. Urząd prowadził działania zmierzające do ustalenia wszystkich stron postępowania, które zostały następnie zawiadomione o wszczęciu postępowania administracyjnego w celu usunięcia odpadów z terenu nieruchomości przy ul. Sokolej i ustalonym na 7 stycznia 2016 r. terminie wizji lokalnej w terenie. W toku dalszego postępowania z udziałem WIOŚ, policji oraz prokuratury, przygotowany został dnia 12 września 2016 r. projekt decyzji Prezydenta nakazujący właścicielowi usunięcie odpadów. Decyzja nie została jednak wydana z uwagi na zgłoszone wątpliwości dot. stanu prawnego nieruchomości i posiadacza odpadów. Kolejne działania Urząd podjął dopiero 14 października 2020 r. dokonując wizji w terenie. Zwłoka w działaniach Urzędu trwała zatem 4 lata. Odpowiedzialny za prowadzone postępowanie Naczelnik WOŚRL wyjaśnił, że przyczyną była długotrwałość postępowania spadkowego związanego ze śmiercią jednego ze współwłaścicieli nieruchomości i konfliktem pomiędzy pozostałymi współwłaścicielami, co nie pozwalało na jednoznaczne określenie posiadacza odpadów i uniemożliwiało wydanie decyzji w sprawie ich usunięcia.

(akta kontroli str. 359-361)

NIK ocenia jako nierzetelne, niepodejmowanie przez Urząd działań monitorujących stan sprawy w okresie od 12 września 2016 r. do 14 października 2020 r. Złożone wyjaśnienia bowiem nie zasługują na uwzględnienie, gdyż fakt śmierci jednego ze współwłaścicieli nieruchomości i konflikt pomiędzy współwłaścicielami lub spadkobiercami nie powinien mieć wpływu na działania Urzędu, zaś pozostawianie odpadów na nieruchomości przez tak długi czas - bez zainteresowania ze strony służb miejskich - mogło szkodzić środowisku oraz zachęcić inne osoby/podmioty do dokonywania kolejnych porzuceń odpadów.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd zapewnił mieszkańcom dostęp do miejsc odbioru odpadów niebezpiecznych wytwarzanych w gospodarstwach domowych oraz prowadził działania informacyjno-edukacyjne obejmujące zagadnienia zagrożeń jakie stwarzają odpady niebezpieczne oraz zasady postępowania w przypadku powzięcia wiedzy o wystąpieniu takich zdarzeń. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość nie dotyczyła postępowania z odpadami niebezpiecznymi, a teren nieruchomości, którego dotyczyło postępowanie, został ostatecznie uprzątnięty przez właściciela.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W przypadkach zgłoszeń porzucenia odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych w Urzędzie wypracowano następujący algorytm postępowania:
 - ustalenie właściciela terenu, na którym porzucono odpady,
 - realizacja przez pracowników WOŚRL wizji w terenie, w celu potwierdzenia informacji i ewentualnego rozpoznania zagrożenia,
 - powiadomienie odpowiednich służb²⁶, stosownie do sytuacji i zagrożenia,
 - współpraca ze służbami w celu określenia rodzaju i ilości zgromadzonych odpadów,
 - w przypadku podejrzenia, że odpady mogą stanowić zagrożenie dla życia/zdrowia lub środowiska, wystąpienie do WIOŚ, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, RDOŚ, PSP o opinię czy zaistniały przesłanki konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów,

²⁶ Prokuratura, Policja, Państwowa Straż Pożarna (dalej: PSP), Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, WIOŚ, RDOŚ.

- w przypadku uzyskania opinii, że odpady stanowią zagrożenie i zaistniały przesłanki konieczności niezwłocznego ich usunięcia:
 - wszczęcie postępowania administracyjnego w trybie art. 26a ust. 3 *ustawy o odpadach*,
 - ustalenie właścicieli nieruchomości, na których złożono odpady oraz właścicieli terenów dojazdowych do tych nieruchomości,
 - wydanie decyzji w trybie art. 26a *ustawy o odpadach* skierowanej do władającego terenem,
 - realizacja decyzji,
- w przypadkach braku zagrożenia i konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów:
 - wszczęcie postępowania w trybie art. 26 ust. 2 *ustawy o odpadach* w celu nakazania usunięcia odpadów,
 - ustalenie posiadacza/y odpadów, a w razie ich nieustalenia uznanie właściciela/li nieruchomości za posiadacza/y odpadów,
 - przesłuchanie stron i świadków, prowadzenie rozpraw administracyjnych,
 - wydanie decyzji w trybie art. 26 *ustawy o odpadach* nakazującej posiadaczowi odpadów ich usunięcie,
 - monitorowanie realizacji decyzji.

(akta kontroli str. 46-51)

Naczelnik WOŚRL, a w okresie jego długotrwałej nieobecności także osoba pełniąca jego obowiązki oraz Zastępca Naczelnika posiadali pełnomocnictwo Prezydenta Miasta do podejmowania w jego imieniu wszelkich rozstrzygnięć w sprawach należących do kompetencji tego wydziału, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Każdy z pracowników WOŚRL biorących udział w postępowaniach z zakresu gospodarowania odpadami był przygotowany merytorycznie do realizacji swoich obowiązków²⁷.

(akta kontroli str. 239-246)

2. W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta prowadzono działania dotyczące 156²⁸ przypadków porzucenia lub składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, z czego 86 dotyczyło gruntów będących we władaniu gminy Częstochowa, a 70 gruntów będących we władaniu innych podmiotów²⁹. W siedmiu przypadkach były to odpady niebezpieczne. Żadne z tych zdarzeń nie miało miejsca na terenie należącym do Miasta. Dotyczyło to odpadów:

1. na ul. Legionów (zgłoszenie z dnia 26 kwietnia 2018 r.), gdzie stwierdzono 43 kody odpadów niebezpiecznych z grup: 07, 08, 14, 15, 16;
2. na ul. Filomatów (zgłoszenie z 15 maja 2018 r.), gdzie stwierdzono 54 kody odpadów niebezpiecznych z grup: 07, 08, 13, 14;
3. na ul. Hallera (zgłoszenie z 26 lipca 2018 r.), gdzie stwierdzono 54 kody odpadów niebezpiecznych z grup: 07, 08, 13, 14;
4. na ul. Koksowej (zgłoszenie z dnia 10 kwietnia 2018 r.), gdzie stwierdzono 73 kody odpadów z grup: 07, 08, 09, 13, 14, 15;

²⁷ Każdy z siedmiu pracowników posiadał wykształcenie wyższe (sześciu kierunkowe, a jeden prawnicze) oraz uczestniczył w szkoleniach z zakresu gospodarowania odpadami.

²⁸ Na podstawie danych pozyskanych przez Urząd z CUK oraz Straży Miejskiej, w okresie objętym kontrolą oprócz 104 zgłoszeń, które wpłynęły do Urzędu, miało miejsce 44 zgłoszenia do CUK oraz osiem zgłoszeń do Straży Miejskiej. Działania w tych sprawach obydwie podmioty przeprowadziły zgodnie ze swoimi kompetencjami, bez zawiadamiania Urzędu.

²⁹ W tym 14 nieruchomości było własnością Skarbu Państwa, a 56 to tereny prywatne przedsiębiorców lub osób fizycznych.

5. na ul. Narcyzowej (zgłoszenie z dnia 2 marca 2022 r.), gdzie stwierdzono odpad o kodzie 17 05 03* (gleba i ziemia, a tym kamienie, zawierające substancje niebezpieczne),
6. na ul. Czartoryskiego (zgłoszenie z dnia 16 grudnia 2020 r.), gdzie stwierdzono odpad o kodzie 16 01 04* (zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy);
7. na Górze Ossona (zgłoszenie z dnia 23 grudnia 2021 r.), gdzie stwierdzono odpad o kodzie 08 01 11* (odpady farb i lakierów zawierających rozpuszczalniki organiczne lub inne substancje niebezpieczne).

(akta kontroli str. 247)

Zgłoszenia w sprawach prowadzonych przez Urząd w okresie objętym kontrolą były kierowane w 79 przypadkach przez mieszkańców, w 33 przez Straż Miejską, w 14 przez Policję, w siedmiu przez WIOŚ, w pięciu przez zarządców ulic, w czterech przez spółdzielnie mieszkaniowe, w czterech przez władze ogródków działkowych, w trzech przez radnych miejskich, w dwóch przez podmioty gospodarcze, a w dwóch przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Po jednym zgłoszeniu dokonali: poseł RP, RDOŚ oraz Śląski Urząd Wojewódzki. Tylko w odniesieniu do części zgłoszeń ustalono masę odpadów oraz ich kody według klasyfikacji określonej w katalogu odpadów.

W odniesieniu do 150 zgłoszeń działania Urzędu doprowadziły do usunięcia odpadów, przy czym w 123 przypadkach usunięcia dokonała jednostka gminna - CzPK, a w 27 byli to inni posiadacze odpadów i nie zachodziła potrzeba wydawania decyzji nakazujących usunięcie odpadów w trybie art. 26 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁰.

(akta kontroli str. 214-230)

Decyzje nakazujące usunięcie odpadów zostały wydane przez Prezydenta w ramach sześciu prowadzonych postępowań³¹, przy czym pięć decyzji zostało wydanych w trybie art. 26 *ustawy o odpadach*, a jedna w trybie art. 26a tejże ustawy. Do dnia zakończenia kontroli żadne z ww. postępowań nie doprowadziło do usunięcia odpadów.

(akta kontroli str. 214-230, 251)

3. W przypadku czterech z siedmiu postępowań dotyczących porzuconych w okresie objętym kontrolą odpadów niebezpiecznych, opinie stwierdzające rodzaj odpadów przekazała Urzędowi jednostka prokuratury, która prowadziła postępowanie karne w sprawie ich porzucenia³². W jednym przypadku była to opinia przedłożona przez WIOŚ³³. W jednym przypadku był to porzucony wrak samochodu osobowego³⁴ i nie zachodziła konieczność wydawania opinii w tym względzie. W jednym przypadku właściciel odpadów usunął je na wezwanie Urzędu, a ustalenie, że były to odpady niebezpieczne nastąpiło na podstawie przesłanej Urzędowi karty przekazania odpadu i protokołu jego zniszczenia³⁵.

(akta kontroli str. 248-250, 252-276, 300-358, 362-405)

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 699 ze zm., zwana dalej: *ustawą o odpadach*.

³¹ W przypadku jednej nieruchomości (ul. Filomatów) prowadzone były dwa postępowania, bowiem znajdowały się na niej zarówno odpady niebezpieczne jak i odpady, które nie były niebezpieczne. Podkreślić przy tym należy, że Urząd już w październiku 2019 r. skierował zapytanie do dziewięciu wyspecjalizowanych podmiotów z całego kraju o możliwość usunięcia i utylizacji tych odpadów niebezpiecznych znajdujących się na ww. nieruchomości, lecz żaden z nich nie chciał się tego zadania podjąć.

³² Dot. odpadów: na ul. Legionów, na ul. Filomatów, na ul. Hallera i na ul. Koksowej.

³³ Dot. odpadów na ul. Narcyzowej (kod odpadu: 08 01 11*).

³⁴ Dot. odpadu na ul. Czartoryskiego (kod odpadu: 16 01 04*).

³⁵ Dot. odpadów w rejonie Góry Ossona (kod odpadu: 08 01 11*).

4a. Badanie dokumentacji siedmiu spraw dot. porzucenia odpadów niebezpiecznych wykazało, że:

- w przypadku otrzymywania przez Urząd zgłoszeń dot. porzucenia odpadów niebezpiecznych działania były podejmowane bez zbędnej zwłoki (maksymalnie do 4 dni), a miejsca porzucenia odpadów były zabezpieczane przed dostępem osób postronnych,
- w przypadku każdego z postępowań Urząd dochował należytej staranności i rzetelności, gdyż każdorazowo ustalano stan prawny nieruchomości, dokonywano wizji lokalnych w terenie, wzywano strony postępowania do składania wyjaśnień lub na przesłuchania, prowadzono korespondencję z podmiotami zainteresowanymi prowadzonym postępowaniem, przed wydaniem decyzji wzywano strony do zapoznania się z aktami postępowania, wydawano decyzje administracyjne w trybie art. 26 i art. 26a *ustawy o odpadach*.

(akta kontroli str. 248-431)

4b. W przypadkach tego wymagających, Urząd zawiadamiał o fakcie porzucenia odpadów niebezpiecznych właściwe służby i organy, tj. Policję, PSP, Straż Miejską, WIOŚ oraz RDOŚ³⁶.

(akta kontroli str. 248-250, 252-405)

4c. Każda z decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą przez Prezydenta w trybie art. 26 lub art. 26a *ustawy o odpadach* zawierała wszystkie elementy określone w art. 26 ust. 6 tej ustawy, tj. termin usunięcia odpadów, rodzaj odpadów oraz sposób ich usunięcia.

(akta kontroli str. 256-276, 280-290, 296-299, 303-334, 337-358, 366-404)

4d. W okresie objętym kontrolą nie miał miejsca przypadek skierowania przez RDOŚ do Miasta Częstochowy decyzji w trybie art. 26a *ustawy o odpadach*.

(akta kontroli str. 248-250, 252-405)

4e. W okresie objętym kontrolą Urząd w jednym przypadku wystąpił do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Katowicach o opinię³⁷ w sprawie spełnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów niewiadomego pochodzenia zmagazynowanych w magazynie przy ul. Filomatów, tj. z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Sprawa została zakończona wydaniem przez RDOŚ postanowienia o spełnieniu przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów zdeponowanych w magazynie znajdującym się na terenie ww. działki. Postanowienie RDOŚ było jedną z przesłanek wydania przez Prezydenta Miasta w sprawie usunięcia odpadów decyzji w trybie art. 26a *ustawy o odpadach*.

(akta kontroli str. 292-295, 433-434)

5. Działania w sprawie czterech³⁸ z siedmiu zgłoszeń dot. porzucenia odpadów niebezpiecznych nie doprowadziły do usunięcia odpadów, przy czym w dniu zakończenia kontroli:

- postępowania w sprawie odpadów porzuconych na ul. Legionów, ul. Hallera oraz ul. Koksowej toczyły się przed sądami administracyjnymi (w żadnym

³⁶ Części zgłoszeń porzucenia odpadów niebezpiecznych dokonały: Policja, Straż Miejska, WIOŚ oraz RDOŚ.

³⁷ Dnia 30 stycznia 2019 r. Urząd otrzymał opinię biegłych powołanych na zlecenie prokuratury, w której stwierdzono, że odpady na nieruchomości położonej na ul. Filomatów są niebezpieczne. W okresie do listopada 2019 r. trwało postępowanie wyjaśniające stan prawny nieruchomości i konsultacje z prokuraturą dot. prowadzonego postępowania karnego. Dnia 18 listopada 2019 r. skierował zapytanie do RDOŚ, a odpowiedź RDOŚ wpłynęła do Urzędu dnia 10 grudnia 2019 r.

³⁸ Dot. zgłoszeń i postępowań, w których Prezydent Miasta wydawał decyzje w trybie art. 26 oraz 26a *ustawy o odpadach*.

z ww. postępowań nie stwierdzono opieszałości w działaniach Urzędu, a długotrwałość postępowań była spowodowana: stopniem komplikacji kwestii własnościowych każdej z ww. nieruchomości, prowadzeniem w tych sprawach przez policję i prokuraturę czasochłonnych postępowań karnych, korzystaniem przez władających nieruchomościami z procedur odwoławczych przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym i sądami),

- w sprawie odpadów porzuconych na ul. Filomatów, CzPK w momencie zakończenia kontroli było na etapie przygotowania przetargu na transport i unieszkodliwienie odpadów.

(akta kontroli str. 252-431, 480-481)

W przypadku trzech pozostałych zgłoszeń dotyczących gromadzenia/występowania odpadów niebezpiecznych, działania podejmowane przez Urząd doprowadziły do usunięcia odpadów niebezpiecznych³⁹ przez właścicieli nieruchomości. Urząd w tych sprawach podejmował działania bez zbędnej zwłoki (ustalano właścicieli nieruchomości, realizowano wizje w terenie, kierowano wezwania do uporządkowania nieruchomości oraz zawiadomienia do innych organów o występowaniu odpadów niebezpiecznych, uzyskiwano potwierdzenia usunięcia odpadów w formie karty przekazania odpadu).

(akta kontroli str. 248-250)

6. W okresie objętym kontrolą nie miał miejsca przypadek usunięcia odpadów w trybie wykonania zastępczego, a działania dotyczące usunięcia odpadów niebezpiecznych z nieruchomości przy ul. Filomatów znajdowały się na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem jest transport i unieszkodliwienie ww. odpadów.

(akta kontroli str. 46-51, 251)

7. W sprawie dofinansowania usuwania odpadów niebezpiecznych z miejsc do tego nieprzeznaczonych, przed okresem objętym kontrolą⁴⁰ Urząd występował do sześciu różnych podmiotów, z których jedynie WFOŚiGW informował o możliwości uzyskania dotacji na ten cel, lecz jedynie w przypadku nieustalenia podmiotu odpowiedzialnego. Pozostali adresaci poinformowali Urząd, że nie dysponują środkami na realizację takich działań.

(akta kontroli str. 435-445)

W okresie objętym kontrolą Urząd zwracał się w tej sprawie do Wojewody Śląskiego⁴¹ i NFOŚiGW⁴². W efekcie korespondencji z Wojewodą Śląskim uzyskano odpowiedź, że Wojewoda nie posiada tytułu prawnego do udzielania wsparcia finansowego na usuwanie porzuconych odpadów przez jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast korespondencja z NFOŚiGW skutkowałą uzyskaniem informacji o możliwości skorzystania z dotacji lub pożyczki w ramach aktualizacji programu *Usuwanie porzuconych odpadów*. Dnia 13 lipca 2022 r. CzPK poinformowało Urząd, że jest w trakcie przygotowania wniosku do NFOŚiGW o udzielenie dotacji na usunięcie odpadów z nieruchomości ul. Filomatów, przy czym jego ostateczny kształt będzie zależał od określonych przez instytucje warunków kwalifikowalności

³⁹ Kody odpadów: 08 01 11* (odpady farb i lakierów zawierających rozpuszczalniki organiczne lub inne substancje niebezpieczne), 17 05 03* (gleba i ziemia, a tym kamienie, zawierające substancje niebezpieczne), 16 01 04* (zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy).

⁴⁰ Dnia 19 lipca 2018 r. skierowano prośby o dofinansowanie do: Ministerstwa Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie – dalej NFOŚ, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach – dalej WFOŚiGW, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, RDOS oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

⁴¹ Pismo z 2 września 2019 r.

⁴² Pismo z 24 września 2021 r.

wydatków. CzPK poinformowało też, że monitoruje w tej sprawie strony internetowe Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Klimatu, NFOŚiGW oraz WFOŚiGW pod kątem ogłoszenia naboru wniosków w ramach ww. programu.

(akta kontroli str. 435, 446-464)

Prezes Zarządu WFOŚiGW w Katowicach, zapytany w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK o możliwość ubiegania się w latach 2019-2022 (do 30 kwietnia) o wsparcie finansowe likwidacji miejsc nielegalnego deponowania odpadów (w tym niebezpiecznych) wyjaśnił, że możliwe było uzyskanie dotacji w kwocie do 15% kosztów kwalifikowanych lub pożyczki do 100% kosztów kwalifikowanych. Przyjmowano wnioski dla przedsięwzięć realizowanych w terminach od 6 września 2019 r. do 15 listopada 2021 r. oraz od 1 stycznia do 15 listopada 2022 r. Warunkiem kompletności wniosku było udokumentowanie nieustalenia sprawcy szkody lub bezskuteczności prowadzonej wobec niego egzekucji.

(akta kontroli str. 465-475)

8. W ocenie Prezydenta Miasta, główne problemy w wykonywaniu zadań zmierzających do usuwania porzuconych odpadów niebezpiecznych związane są z trudnościami związanymi z:

- ustalaniem stron postępowania i osób, które mogą działać w imieniu organów spółek,
- ustalaniem podmiotu, który jest rzeczywistym posiadaczem odpadów lub ich wytwórcą,
- pozyskiwaniem środków finansowych na usuwanie odpadów,
- uzyskiwaniem wszelkich uzgodnień, w tym uzyskanie zgód na dostęp do terenu, na którym składowane są odpady,
- ustalaniem właścicieli terenu,
- brakiem na terenie Polski firm, które w trybie natychmiastowym mogą odebrać i unieszkodliwić odpady.

(akta kontroli str. 476-479)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd wypracował zasady postępowania w przypadkach porzucenia odpadów niebezpiecznych na terenie Miasta, a zadania w ww. zakresie przypisano konkretnej komórce organizacyjnej. Działania Urzędu w przypadkach porzucenia odpadów niebezpiecznych były podejmowane bez zbędnej zwłoki, a wydawanie decyzji nakazujących usunięcie odpadów poprzedzone było pozyskaniem opinii specjalistycznych laboratoriów nt. rodzaju porzuconych odpadów. Wydanie decyzji w trybie art. 26a *ustawy o odpadach* nastąpiło po uzyskaniu opinii właściwych organów i inspekcji w sprawie spełnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów. W ocenie NIK, działania podejmowane przez Urząd w przypadkach porzucenia na terenie Miasta Częstochowy odpadów niebezpiecznych były legalne i rzetelne, ale w czterech z siedmiu przypadków okazały się nieskuteczne. Wynikało to ze stopnia komplikacji spraw własnościowych nieruchomości, na których porzucano odpady niebezpieczne oraz długootrwałości postępowań karnych prowadzonych przez prokuraturę i administracyjnych przed organami odwoławczymi, tj. Samorządowym Kolegium Odwoławczym i sądami.

IV. Uwagi

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność stałego monitorowania stanu postępowań zmierzających do usunięcia odpadów oraz miejsc porzucenia odpadów jak również dokumentowania takich działań.

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 Katowicach. 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
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Katowice, dnia 29 lipca 2022 r.

Kontroler
Mariusz Podolski
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach