



LLU.430.005.2022

Nr ewid.:151/2022/P/22/067/LLU

Informacja o wynikach kontroli

USUWANIE NIELEGALNIE SKŁADOWANYCH ODPADÓW NIEBEZPIECZNYCH

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych

p. o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie



Edward Szempruch

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 09.02.2023

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	22
5.1. Przeciwdziałanie składowaniu odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych	22
5.2. Usuwanie odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania	24
5.3. Udzielanie wsparcia finansowego na likwidację nielegalnych składowisk i magazynów odpadów niebezpiecznych.....	37
6. ZAŁĄCZNIKI	42
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	42
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	54
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	73
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	75
6.5. Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli.....	76
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra do informacji o wynikach kontroli	78

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Dzikie wysypisko odpadów	Potoczne, lecz stosowane powszechnie określenie miejsca, w którym były nielegalnie zgromadzone lub zdeponowane odpady. Dzikie wysypiska powstają wskutek pozostawienia odpadów w sposób celowy i ukryty, tzw. „podrzucenia” odpadów.
Gospodarowanie odpadami	Zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonawcze w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach).
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska.
Katalog odpadów	Katalog ustalony rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10). Do dnia 5 stycznia 2020 r. obowiązywał katalog odpadów określony rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923).
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
Magazynowanie odpadów	Czasowe przechowywanie odpadów obejmujące: wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę; tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów; magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpadach).
Mauzer	Zbiornik umożliwiający składowanie i transport materiałów płynnych, zwykle 1000-litrowy. Nazwa pochodzi od nazwy producenta dużych pojemników do przewozu luzem (tzw. DPPL).
Mg odpadów	Megagram odpadów – masa równa 1 tonie (podstawową jednostką masy w układzie SI jest gram. Dodanie przedrostka „mega” oznacza, że 1 Mg = 106 grama).
NFOŚiGW; Fundusz	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
Nielegalne składowanie/ deponowanie odpadów	Umieszczenie odpadów w miejscach nieprzeznaczonych do składowania lub magazynowania odpadów.
Npzp	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.) – obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.
Odpady i odpady niebezpieczne	Opadem jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest zobowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach). Jeżeli odpady wykazują co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych (łatwopalność, właściwości żrące lub toksyczne) zaliczane są do odpadów niebezpiecznych, których szczegółowy wykaz zawiera Katalog odpadów (art. 3 ust. 4 ustawy o odpadach).
PGL LP. Lasy Państwowe	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.
Posiadacz odpadów	Wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na tej nieruchomości (art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach).
Poś	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.).

Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), obowiązująca do końca 2020 r.
RDOŚ	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska.
Składowanie odpadów/ gromadzenie odpadów/ deponowanie odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych (nielegalne składowanie odpadów)	Zgodnie z prawem krajowym i UE składowanie odpadów to proces unieszkodliwiania odpadów w instalacji, spełniającej wymagania określone przepisami o odpadach, jednak w niniejszej kontroli pojęcie „składowanie odpadów” odniesiono również do przypadków złożenia, zdeponowania lub gromadzenia, porzucenia odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym.
Tryb nadzwyczajny usuwania odpadów niebezpiecznych	Tryb przewidziany w art. 26a ustawy o odpadach.
Ucp	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm.).
Ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)
Ustawa szkodowa	Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
UE	Unia Europejska.
Unieszkodliwianie odpadów	Proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30 ustawy o odpadach).
Ustawa o lasach	Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
Ustawa o odpadach	Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.).
WFOŚiGW	wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
WIOŚ	wojewódzki inspektor ochrony środowiska.
Władający powierzchnią ziemi	Właściciel nieruchomości, a jeśli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający (art. 3 pkt 44 Poś).
Zasada „zanieczyszczający płaci”	Zasada odnosząca się do konieczności ponoszenia kosztów gospodarowania odpadami przez pierwotnego wytwórcę odpadów (tj. każdego, którego działalność lub bytowanie prowadzi do powstania odpadów) lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania w celu eliminowania zagrożeń spowodowanych składowaniem lub magazynowaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych były prawidłowe i skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy gminy i nadleśnictwa podejmowały rzetelne i skuteczne działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania lub magazynowania odpadów niebezpiecznych na swoim terenie?
2. Czy w przypadku wystąpienia na terenie gminy lub nadleśnictwa odpadów niebezpiecznych w miejscu do tego nieprzeznaczonym jednostki te prowadziły w sposób rzetelny i skuteczny działania w celu ich usunięcia?
3. Czy NFOŚiGW prawidłowo realizował zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska poprzez udzielanie finansowego wsparcia na usuwanie odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania?

Jednostki kontrolowane

NFOŚiGW, 10 gmin oraz pięć nadleśnictw

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Dla realizacji celów kontroli wykorzystane zostały także informacje i dokumenty sporządzone przed tym okresem

Każdego roku na terenie Polski ujawniane są dzikie wysypiska odpadów, które ze względu na swoje właściwości (łatwopalność, toksyczność, właściwości żrące) zalicza się do odpadów niebezpiecznych. Tego rodzaju odpady, gromadzone w miejscach nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania, mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska.

Miejscami nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych są zwykle wyrobiska po eksploatacji kruszywa (nieczynne kopalnie), niestrzeżone nieruchomości, tereny leśne, parkingi (porzucone naczepy wypełnione odpadami), garaże, magazyny, itp. Porzucone odpady niebezpieczne rzadko pochodzą z gospodarstw domowych. Zwykle w takich wypadkach mamy do czynienia z nieusuniętymi odpadami niebezpiecznymi pozostałymi po zakończeniu działalności gospodarczej, odpadami nielegalnie przywiezionymi z zagranicy, odpadami przekazywanymi sobie przez kolejnych ich posiadaczy w celu uniknięcia ponoszenia kosztów ich prawidłowego zagospodarowania i unieszkodliwienia.

Podejmowane w ostatnich latach przez państwo działania w celu ograniczenie procederu nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych, takie jak np. zakaz przywozu z zagranicy odpadów niebezpiecznych, objęcie przywozu odpadów Systemem Elektronicznej Notyfikacji Transportów (SENT), utworzenie w Inspektoratach Ochrony Środowiska (Głównym i kilku wojewódzkich) specjalnych struktur do walki z deponowaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania, czy zaostrzenie kar za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku, nie przyniosło dotąd efektów w postaci znaczącego zmniejszenia tego zjawiska. Z informacji, jakimi dysponuje Inspekcja Ochrony Środowiska (wyłącznie dane szacunkowe) wynika, że liczba ujawnionych miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych w okresie objętym kontrolą utrzymywała się na zbliżonym poziomie – w 2019 r. było to 76 przypadków, w 2020 r. – 132, w 2021 r. – 125, a do początku września 2022 r. – 100. Przy czym należy zauważyć, że dane te nie odzwierciedlają rzeczywistej skali problemu, gdyż z uwagi na brak obowiązku zgłaszania (np. przez gminy) tego rodzaju przypadków ani Inspekcja Ochrony Środowiska, ani też Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie dysponują rzetelną wiedzą w tym zakresie.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa odpady niebezpieczne znajdujące się w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania powinny być niezwłocznie usuwane i przekazywane do zagospodarowania lub unieszkodliwienia. Jest to zadanie ich *posiadacza*, który zgodnie z zasadą *zanieczyszczający płaci*, winien usunąć odpady na własny koszt. Obowiązek ten powstaje z mocy prawa, a dopiero gdy posiadacz odpadów się z niego nie wywiązuje, wówczas organ administracji publicznej winien wkroczyć z urzędu nakazując *posiadaczowi*, w drodze decyzji administracyjnej, usunięcie nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych. Właściwym w tym zakresie organem administracji gdy odpady niebezpieczne znajdują się na gruntach Skarbu Państwa lub na terenie nieruchomości prywatnych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a gdy odpady

niebezpieczne zalegają w nieruchomościach, dla których władającym powierzchnią ziemi jest gmina – właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska.

W przypadku nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych wskazanie prawnie zobowiązanego do usunięcia nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych często jest bardzo trudne, szczególnie, gdy sprawca porzucenia odpadów pozostaje nieznaną, a kolejnym problemem jest skuteczność egzekucji tego obowiązku – postępowania administracyjne w tym zakresie trwają niekiedy latami.

We wrześniu 2019 r. ustawodawca nałożył na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast obowiązek usuwania odpadów niebezpiecznych, gdy konieczność ich niezwłocznego usunięcia jest uzasadniona zagrożeniem, jakie te odpady stanowią dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

Głównym celem kontroli była ocena prawidłowości i skuteczności działań jednostek objętych kontrolą zmierzających do eliminowania zagrożeń powodowanych przez nielegalnie gromadzone odpady niebezpieczne, a także ocena realizacji zadań z zakresu finansowania ochrony środowiska przez NFOŚiGW.

Zgodnie z założeniami wartością dodaną kontroli było wskazanie słabych stron obowiązujących w tym zakresie rozwiązań organizacyjnych, prawnych i finansowych oraz zarekomendowanie działań, których wdrożenie zwiększy skuteczność usuwania nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych.

2. OCENA OGÓLNA

Działania kontrolowanych jednostek w celu eliminowania zagrożeń spowodowanych deponowaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych były prawidłowe, jednak nie zawsze skuteczne

W ocenie NIK działania kontrolowanych jednostek w celu eliminowania zagrożeń, jakie mogą powodować nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska, mimo że w większości przypadków były prawidłowe, to jednak nie zawsze skuteczne. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą rozwiązania prawne i finansowe nie zapewniały możliwości niezwłocznego usuwania odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Dotyczyło to w szczególności odpadów, w przypadku których zachodziła konieczność natychmiastowej interwencji ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

W prawie jednej trzeciej ujawnionych w okresie objętym kontrolą przypadków porzucenia odpadów niebezpiecznych w miejscach nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania do dnia zakończenia czynności kontrolnych odpady te pozostawały nieusunięte, przy czym co dziesiąty z nich dotyczył odpadów zalegających od co najmniej 2018 r., a w skrajnym przypadku od 2015 r.

Pomimo rzetelnych działań kontrolowanych gmin i nadleśnictw w celu zapobiegania nielegalnemu deponowaniu odpadów niebezpiecznych, liczba tego rodzaju incydentów ujawnianych corocznie na ich obszarze pozostawała na zbliżonym poziomie (16 w 2019 r., dziewięć w 2020 r., 15 w 2021 r. i dziewięć w pierwszym półroczu 2022 r.), co wskazuje na ich niewystarczającą skuteczność. Problem ten dotyczył połowy gmin i czterech spośród pięciu skontrolowanych nadleśnictw.

Gminy i nadleśnictwa w sposób rzetelny i skuteczny podejmowały działania zmierzające do usunięcia odpadów niebezpiecznych nielegalnie zdeponowanych na terenie nieruchomości będących w ich władaniu. Z nieruchomości komunalnych odpady zostały prawidłowo i bezzwłocznie usunięte oraz przekazane do unieszkodliwienia przez i na koszt gmin, a w przypadku nadleśnictw – przez i na koszt sprawców porzucenia odpadów niebezpiecznych lub, gdy nie udało się ustalić posiadaczy odpadów – na koszt nadleśnictw. Poniesione na ten cel wydatki przez objęte kontrolą gminy i nadleśnictwa w latach 2019–2022 (do dnia zakończenia kontroli) przekroczyły 82 mln zł. O skali problemu, z jakim zmagają się gminy w przypadku wystąpienia na ich terenie nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych mogą świadczyć też dane uzyskane w trakcie kontroli z 11 urzędów miast i gmin nieobjętych bezpośrednimi badaniami kontrolnymi, które oszacowały potrzeby finansowe na usunięcie porzuconych odpadów niebezpiecznych na co najmniej 143 mln zł.

Prawidłowe z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa, choć nieskuteczne, były działania gmin w odniesieniu do przypadków nielegalnego gromadzenia odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych. Było to następstwem braku instrumentów dla ustalenia przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, kto w sposób bezsporny może zostać uznany za posiadacza odpadów, odpowiedzialnego za ich usunięcie i z braku środków finansowych na usunięcie odpadów niebezpiecznych w drodze wykonania zastępczego.

W ślad za przekazaniem wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, w drodze przepisu art. 26a ustawy o odpadach, nowych zadań nie zapewniono gminom adekwatnych środków finansowych na ich realizację, co nie odpowiadało dyspozycji art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: jst) zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a zmiany w zakresie ich zadań i kompetencji winny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Nie stworzono też gminom możliwości szybkiego pozyskiwania środków

OCENA OGÓLNA

z utworzonych m.in. w tym celu funduszy. W rezultacie do dnia zakończenia kontroli na terenie ośmiu gmin (80% skontrolowanych) w 18 lokalizacjach nadal pozostawały nieusunięte odpady niebezpieczne, przy czym w ponad 1/3 przypadków były to odpady zalegające od co najmniej czterech lat (w dwóch przypadkach od ponad sześciu lat).

Podkreślenia wymaga, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska nie dysponuje pełnymi informacjami o skali zjawiska nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych na terenie kraju. Rzetelnych informacji w tym zakresie nie posiada również GIOŚ, gdyż na Inspekcję Ochrony Środowiska nie nałożono obowiązku prowadzenia inwentaryzacji miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów niebezpiecznych.

NFOŚiGW, w ramach finansowego wspierania gmin w usuwaniu porzuconych odpadów niebezpiecznych wdrożył służące temu celowi programy priorytetowe, jednak ustalone zasady i warunki tych programów nie gwarantowały adekwatnego finansowania kosztów usunięcia odpadów. Co więcej, po 18 grudnia 2020 r. Fundusz nie ogłaszał naborów wniosków o dofinansowanie usuwania porzuconych odpadów, oczekując na rekomendacje Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie uwarunkowań dla dalszego finansowania przedsięwzięć dotyczących porzuconych odpadów. Ponadto NFOŚiGW znacząco wydłużał czas rozpatrywania wniosków o dofinansowanie usuwania odpadów niebezpiecznych (w stosunku do ustalonego w regulaminach programów), co mogło wpływać na wydłużenie w czasie procesu usuwania odpadów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W okresie objętym kontrolą na terenie skontrolowanych gmin i nadleśnictw nielegalnie zdeponowane odpady niebezpieczne znajdowały się w 58 miejscach – 42 na terenach gminnych, a 16 – na gruntach będących w zarządzie nadleśnictw.

Większość miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych na terenie gmin dotyczyła nieruchomości prywatnych (83%). W dwóch przypadkach odpady niebezpieczne znajdowały się na terenie nieruchomości Skarbu Państwa będącej w zarządzie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a w pięciu – na terenie nieruchomości, którymi władały gminy.

W dziewięciu przypadkach (wszystkie dotyczyły nieruchomości prywatnych) nieusunięte odpady niebezpieczne pochodziły jeszcze sprzed okresu objętego kontrolą. W skrajnym przypadku ich nielegalne deponowanie stwierdzone było już w 2015 r.

Na terenach nadleśnictw były to w większości zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy oraz niewielkie ilości odpadów chemicznych oraz odpady zawierające azbest, natomiast w gminach przeważały porzucone w znacznej ilości odpady chemiczne i inne odpady wykazujące właściwości niebezpieczne.

Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych odpady niebezpieczne zostały w całości usunięte z terenu kontrolowanych nadleśnictw, a w gminach – z ponad połowy lokalizacji (57%), przy czym w 100% z nieruchomości będących we władaniu gmin. Do usunięcia pozostawały odpady niebezpieczne w 18 lokalizacjach w ośmiu objętych kontrolą gminach (17 miejsc znajdowało się na terenie nieruchomości prywatnych, a jedno – nieruchomości Skarbu Państwa). [str. 22–28; 30–35]

Infografika nr 1

Odpady niebezpieczne na terenie skontrolowanych jednostek wg stanu na początek i na koniec okresu objętego kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Kontrolowane gminy zapewniły mieszkańcom miejsca odbioru odpadów niebezpiecznych powstałych w gospodarstwach domowych w ramach utworzonych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK).

Wszystkie objęte kontrolą gminy otworzyły miejsca selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w których zapewniono przyjmowanie od mieszkańców również odpadów niebezpiecznych powstałych w gospodarstwach domowych. Gminy posiadały ustalone, w drodze uchwał ich organów stanowiących, zasady dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminie, w tym wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów. Zasady te były prawidłowo wdrożone. W okresie objętym kontrolą nie zarejestrowano skarg na funkcjonujące systemy selektywnej zbiórki odpadów.

W 90% skontrolowanych urzędów organizowane były kampanie edukacyjno-informacyjne za pośrednictwem różnych kanałów informacyjnych, w ramach których przekazywane były informacje m.in. o szkodliwości odpadów niebezpiecznych z uwzględnieniem zagrożeń, jakie te odpady mogą stwarzać dla ludzi i środowiska; zasadach postępowania w przypadku zauważenia zgromadzonych odpadów, które mogą być odpadami niebezpiecznymi, w miejscach do tego nieprzeznaczonych; konieczności prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów. [str. 22–23]

Skontrolowane nadleśnictwa podejmowały działania w celu zapobieżenia powstawania w lasach miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych w ramach przeciwdziałania zaśmiecaniu terenów leśnych. Nadleśnictwa prowadziły różnego rodzaju działalność edukacyjno-informacyjną mającą na celu m.in. ograniczenie zjawiska wyrzucania w lesie odpadów (niezależnie od ich rodzaju). W ramach prowadzonej ochrony mienia i zwalczania szkodnictwa leśnego, obejmującej również przeciwdziałanie zaśmiecaniu lasu, stan lasu był regularnie patrolowany i monitorowany. W przypadku stwierdzenia porzuconych odpadów niebezpiecznych nadleśniczowie podejmowali niezwłocznie działania w celu doprowadzenia do usunięcia porzuconych odpadów niebezpiecznych, w pierwszej kolejności przez i na koszt sprawców zaśmiecenia lasu.

W 2019 r. na terenie kontrolowanych jednostek ujawnionych zostało 17 nowych miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych (sześć w nadleśnictwach i 11 w gminach), w 2020 r. – osiem (trzy w nadleśnictwach i pięć w gminach), w 2021 r. – 15 (pięć w nadleśnictwach i dziesięć w gminach) i w 2022 r. (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) – dziewięć (dwa w nadleśnictwach i siedem w gminach). [str. 23–24]

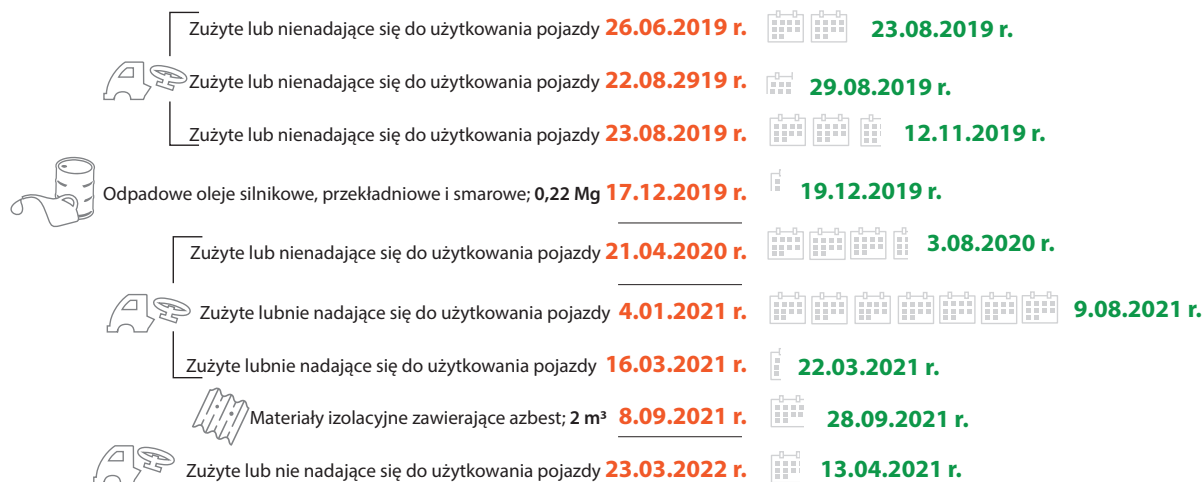
Gminy i nadleśnictwa podejmowały rzetelne działania służące zapobieganiu powstawania miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych, jednak nie wpłynęło to znacząco na ograniczenie tego zjawiska

Infografika nr 2

Usuwanie nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych z terenu nadleśnictw, w których stwierdzono porzucone tego rodzaju odpady



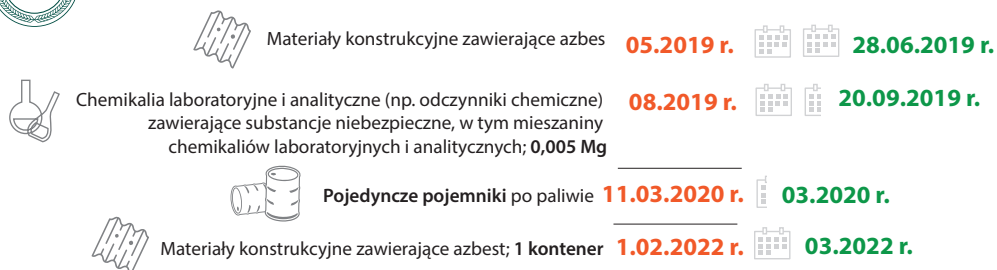
Nadleśnictwo Chrzanów



Nadleśnictwo Bolewice



Nadleśnictwo Drewnica



Nadleśnictwo Torzym



Data uzyskania informacji o porzuconych odpadach/rodzaj odpadów Data usunięcia odpadów = jeden miesiąc

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

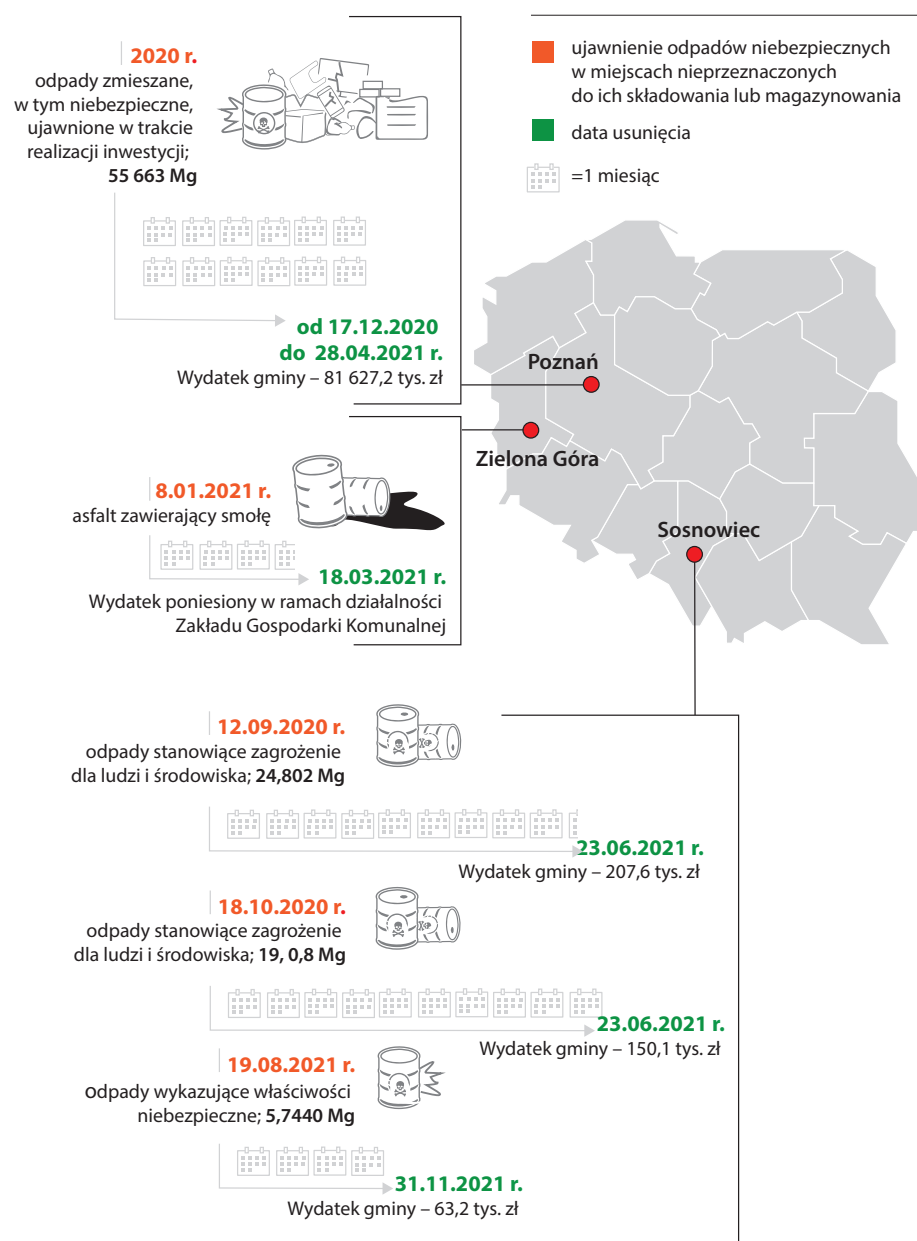
Trzy spośród 10 skontrolowanych gmin, w których w okresie objętym kontrolą stwierdzono zdeponowanie odpadów niebezpiecznych na grun- tach będących w ich władaniu, usunęły odpady bez zbędnej zwłoki (w czasie nieprzekraczającym 11 miesięcy od ich zidentyfikowania) i na własny koszt. Poniesione przez gminy na ten cel wydatki wyniosły łącznie prawie 82 mln zł.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w nieruchomościach będących we władaniu gmin objętych kontrolą nie było już nielegalnie zdeponowa- nych odpadów niebezpiecznych. [str. 33]

W przypadku wystąpienia porzuconych odpadów na terenach komunalnych podejmowane działania naprawcze były prawidłowe (legalne i rzetelne) oraz skuteczne

Infografika nr 3

Odpady niebezpieczne na terenie nieruchomości będących we władaniu gmin – stan na początek i na koniec okresu objętego kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Działania gmin w celu doprowadzenia do usunięcia nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych z nieruchomości prywatnych były w większości przypadków prawidłowe (legalne i rzetelne), lecz często nieskuteczne

W objętych kontrolą gminach, w latach 2019–2022 (do zakończenia czynności kontrolnych) stwierdzono łącznie 37 miejsc nielegalnego zdeponowania odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości będących we władaniu osób prywatnych lub Skarbu Państwa¹ przy czym w 1/3 przypadków istniała konieczność usunięcia tych odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

W dziewięciu przypadkach były to odpady zalegające na terenie pięciu skontrolowanych gmin jeszcze sprzed okresu objętego niniejszą kontrolą.

Wójtowie, burmistrz i prezydenci dziewięciu spośród dziesięciu skontrolowanych gmin niezwłocznie po powzięciu informacji o nielegalnie deponowanych odpadach niebezpiecznych podejmowali działania w celu doprowadzenia do ich usunięcia przez posiadaczy odpadów.

Wskutek tych działań w prawie połowie przypadków (49%) odpady zostały usunięte przez posiadaczy i na ich koszt. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych sześć spraw było w toku (dotyczy odpadów ujawnionych w roku 2022), wobec jednego zobowiązanego wszczęto postępowanie egzekucyjne, a w jednym przypadku odpady usunęła gmina działając na podstawie art. 26a ustawy o odpadach.

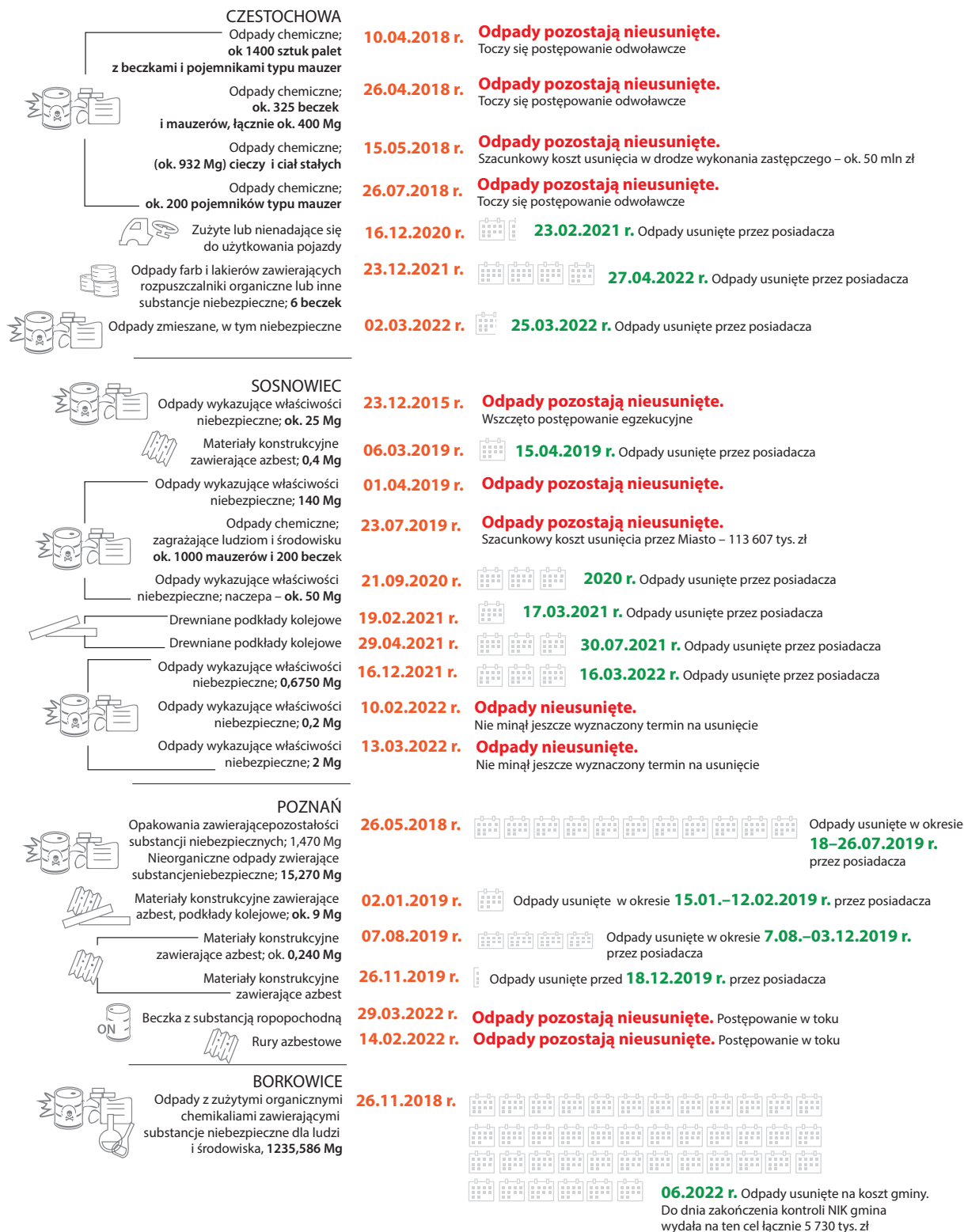
Nieusunięte pozostawały odpady niebezpieczne z 18 miejsc na terenie ośmiu objętych kontrolą gmin, przy czym w siedmiu przypadkach były to odpady zdeponowane jeszcze przed okresem objętych kontrolą. W czterech przypadkach (w Gminie Chodów i miastach: Częstochowa, Sosnowiec i Zielona Góra) były to odpady, które – wg opinii właściwych inspekcji i organów ochrony środowiska – wymagają niezwłocznego usunięcia ze względu na to, że stwarzają zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska. [str. 23–33]

¹ Nie dotyczyło to nieruchomości Skarbu Państwa, nad którymi zarząd sprawowały Lasy Państwowe.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Odpady niebezpieczne na terenie nieruchomości będących we władaniu osób prywatnych lub Skarbu Państwa (z wyłączeniem nieruchomości będących w zarządzie Lasów Państwowych) – stan na początek i na koniec okresu objętego kontrolą
















■ Data uzyskania informacji o porzuconych odpadach / rodzaj odpadów

■ Data usunięcia odpadów

📅 = jeden miesiąc

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

 <p>CHODÓW Substancje rakotwórcze, zżące, toksyczne i łatwopalne; kilkadziesiąt pojemników – ok. 183 m³</p>	<p>24.10.2019 r.  Odpady usunięte częściowo 28.05.2020 r. przez posiadacza</p> <p>Większość odpadów jest nadal nieusunięta.</p>
<p>STRZELCE KRAJEŃSKIE Odpady zawierające azbest; 1,4 Mg Odpady zmieszane, w tym zawierające azbest; na powierzchni 3,30 ha</p>	<p>01.06.2021 r.  1.09.2021 r. Odpady usunięte przez posiadacza</p> <p>29.06.2022 r. Odpady pozostają nieusunięte.</p>
<p>ZIELONA GÓRA Głównie substancje ropopochodne; 4180 Mg</p> <p> Zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy</p> <p> Materiały konstrukcyjne zawierające azbest</p> <p> Filtry olejowe</p>	<p>2015. Odpady pozostają nieusunięte. Cena najkorzystniejszej oferty w postępowaniu wszczętym 22.10.2021 r. wyniosła 30 923,6 tys. zł</p> <p>12.03.2019 r.  30.09.2019 r. Odpady usunięte przez posiadacza</p> <p>15.06.2020 r.  06.2022 r. Data powzięcia informacji o usunięciu odpadów przez posiadacza.</p> <p>07.06.2021 r.  06.2022 r. Data powzięcia informacji o usunięciu odpadów przez posiadacza.</p>
<p> Materiały konstrukcyjne zawierające azbest</p> <p> Odpady zmieszane</p>	<p>15.07.2021 r. Odpady pozostają nieusunięte.</p> <p>05.2022 r. Odpady pozostają nieusunięte.</p>
<p>RADZANOWO Odpady chemiczno właściwościach niebezpiecznych dla ludzi i środowiska; 170 1000-litrowych mauzerów i 536 200-litrowych beczek</p>	<p>09.12.2021 r. Odpady pozostają nieusunięte.</p>
<p>NIEMCE Odpady wykazujące właściwości niebezpieczne; 25 Mg Odpady wykazujące właściwości niebezpieczne; 3,36 Mg</p>	<p>02.11.2019 r.  09.2021 r. Odpady usunięte przez posiadacza</p> <p>02.11.2019 r.  09.2021 r. Odpady usunięte przez posiadacza</p>
<p>HORODŁO Mieszanka odpadów, w tym niebezpiecznych, zagrażających życiu i zdrowiu ludzi i środowisku (zdeponowana w wyrobisku po kopalni Strzyżów)</p>	<p>2016. Odpady pozostają nieusunięte.</p>



 Data uzyskania informacji o porzuconych odpadach / rodzaj odpadów

 Data usunięcia odpadów

 = jeden miesiąc

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wśród głównych trudności z wyegzekwowaniem od posiadaczy odpadów ich usunięcia, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, kontrolowane jednostki wskazywały na problem w ustaleniu, kto jest posiadaczem w sposób, który nie zostanie skutecznie zakwestionowany na etapie postępowań odwoławczych. Spośród przypadków, w których odpady niebezpieczne do dnia zakończenia kontroli pozostawały nieusunięte (17 na terenie nieruchomości prywatnych, w jednym przypadku nieruchomości Skarbu Państwa) w siedmiu do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zdołano jednoznacznie wskazać osoby odpowiedzialnej za usunięcie odpadów.

Co trzecia ze kontrolowanych gmin wskazała na trudności z uzyskaniem od Policji i prokuratury informacji o wynikach prowadzonych postępowań w zakresie dotyczącym ustalenia posiadacza nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych, od którego można skutecznie żądać usunięcia tych odpadów.

Jak wynika z informacji uzyskanych w związku z kontrolą na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Ministra Sprawiedliwości, w latach 2019–2020 (zapadło 76 prawomocnych wyroków za przestępstwa przeciwko środowisku, w tym za nielegalne składowanie odpadów (przy czym dane za 2020 r. były danymi wstępnymi, podlegającymi weryfikacji, a za 2021 r. jeszcze danych nie było), a średni czas postępowań liczony od popełnienia przestępstwa do wydania wyroku wynosi od trzech do czterech lat. [str. 28–32, 69–71]

W okresie objętym kontrolą tylko w jednym przypadku nielegalnie zdeponowane odpady niebezpieczne usunęła gmina na podstawie przepisów art. 26a ustawy o odpadach. Z pozostałych pięciu gmin, które posiadały opinie wskazujące na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, jakie stwarzają porzucone w miejscu do tego nieprzeznaczonym odpady niebezpieczne, jedna doprowadziła do ich usunięcia przez i na koszt władających powierzchnią ziemi, jedna gmina wydała stosowną decyzję, ale jeszcze nie usunęła odpadów, jedna do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie wszczęła postępowania administracyjnego w tej sprawie. W pozostałych przypadkach postępowania nie były zakończone.

Jako główną trudność w wykonaniu dyspozycji określonej w art. 26a ustawy o odpadach gminy objęte bezpośrednimi badaniami kontrolnymi (jak również gminy niekontrolowane, z których uzyskano informacje na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK) wskazywały brak w swoich budżetach środków finansowych, niezbędnych nie tylko do samego sfinansowania usunięcia odpadów, ale również do prawidłowego wydania decyzji administracyjnej na podstawie art. 26a ustawy o odpadach, W drugim przypadku określenie terminu realizacji decyzji wymaga bowiem w szczególności wyłonienia wykonawcy zadania, a to z kolei, dla celów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wymaga zabezpieczenia w budżecie gminy odpowiednich środków finansowych.

Wprawdzie NFOŚiGW wdrożył priorytetowy program wsparcia gmin w tym zakresie, jednak ustalone zasady i warunki tego programu nie gwarantowały gminom sfinansowania w pełnym zakresie kosztów usunięcia odpadów. Z tego m.in. powodu część gmin w ogóle rezygnowała z ubiegania się o tego rodzaju dofinansowanie. [str. 28, 32–41]

Nieprecyzyjne przepisy prawa uznające dany podmiot za odpowiedzialny w zakresie usunięcia odpadów niebezpiecznych utrudniają wskazanie posiadacza odpadów

Niska skuteczność usuwania nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych z nieruchomości prywatnych wynikała też z niezapewnienia wystarczającego finansowania tego zadania

Funkcjonujące rozwiązania prawne w zakresie finansowania usuwania porzuconych odpadów niebezpiecznych są niewystarczające

Zadaniem własnym gminy jest unieszkodliwianie odpadów komunalnych, które zostały przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach.

Usunięcie innych odpadów w trybie art. 26 ust. 2 czy art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, mając na uwadze brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 7 tej ustawy w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – nie będzie zatem stanowiło działania w sferze zadań własnych gminy. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. sygn. akt K 30/04². Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu tego orzeczenia: *obowiązek wykonywania funkcji zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, iż zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo.*

Wykonanie zastępcze podejmowane przez gminę w trybie art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach (tryb nadzwyczajny) należy z kolei postrzegać jako działanie służące wyeliminowaniu stanu zagrożenia, które z uwagi na szeroko pojęte dobro ogółu musi być podjęte wobec bierności posiadacza odpadów, lecz którego kosztami finalnie posiadacz ten powinien zostać obciążony. Powyższe wpisuje się w wynikającą z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasadę *zanieczyszczający płaci*. Wykonanie zastępcze, o którym mowa wyżej, stanowi zatem środek prawny podejmowanym ze skutkami dla zobowiązanego. Ratio legis regulacji wskazuje jednocześnie, iż tego typu działanie, choć początkowo finansowane przez gminę, nie powinno skutkować uszczerbkiem w jej budżecie.

Powyższe oznacza, że usuwanie innych odpadów niż odpady komunalne, stosownie do art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, zostało zlecone wójtom, burmistrzom, prezydentom miast (a więc *de facto* gminom) na mocy przepisów ustawy o odpadach. Wskazać należy, że w przypadku zadań zleconych gminom z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów, zleconych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, samorządem powiatu i samorządem województwa, ustawodawca nakazuje wyposażenie gminy w środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań (art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Środki te nie zostały zapewnione przez ustawodawcę w przypadku zlecenia zadania polegającego na usuwaniu odpadów niebędących odpadami komunalnymi. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Zdaniem NIK rozwiązaniem niewystarczającym w stosunku do potrzeb oraz do sytuacji wymagającej niezwłocznego usunięcia odpadów zagrażających zdrowiu i życiu ludzi było rozszerzenie określonego w art. 400a Poś zakresu finansowania ochrony środowiska przez NFOŚiGW o koszty usunięcia odpadów i gospodarowania nimi, bez zagwarantowania gminom

² LEX nr 198685.

niezbędnych na ten cel środków finansowych. Przyjęty na etapie projektowania tych rozwiązań cel dotyczący zapewnienia nagłej interwencji finansowej ze środków publicznych w przypadku konieczności niezwłocznego usunięcia takich odpadów nie został osiągnięty.

We wszystkich przypadkach, gdy usunięcia odpadów niebezpiecznych podejmowały się skontrolowane jednostki, przestrzegano obowiązujących prawem wymagań co do podmiotu wykonującego usługę i sposobu zagospodarowania odpadów, a prawidłowość wykonania zleconych usług była potwierdzona dokumentami.

Gminy monitorowały prawidłowość wykonania wydanych decyzji w sprawie usunięcia odpadów niebezpiecznych (tylko w jednej gminie stwierdzono uchybienia w tym zakresie). Na wybranej przez NIK próbie spraw prawidłowość usunięcia i unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych potwierdziły też organy Inspekcji Ochrony Środowiska w drodze czynności kontrolnych przeprowadzonych na zlecenie NIK w podmiotach, które odebrały odpady niebezpieczne i podmiotach, które unieszkodliwiły te odpady. [str. 29–31]

NFOŚiGW, ramach realizacji celów określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska, wdrożył priorytetowe programy, służące finansowemu wsparciu usuwania i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych gromadzonych w miejscach do tego nieprzeznaczonych, tj. program *Ochrona powierzchni ziemi* i program *Usuwanie porzuconych odpadów*. Pierwszy z nich był adresowany do podmiotów dokonujących rekultywacji powierzchni ziemi zdegradowanej działalnością człowieka rozumianej jako przywrócenie wartości użytkowych lub przyrodniczych w szczególności poprzez usunięcie odpadów, remediację, działania naprawcze w przypadku zaistnienia szkody w środowisku, ponowne kształtowanie funkcji lub przygotowanie do pełnienia nowych funkcji. W przypadku tego programu usunięcie odpadów było tylko elementem działań, które przewidziano do sfinansowania, co ograniczało możliwość pozyskania środków z tego programu przez gminy, które zamierzały jedynie usunąć odpady, bez remediacji lub działań naprawczych. Budżet całego programu wynoszący na początku 2019 r. 117,7 mln zł (do 85,6 mln zł na bezzwrotne formy dofinansowania i do 32,1 mln zł na pożyczki) podwyższono w 2022 r. do kwoty 119,4 mln zł. W okresie objętym kontrolą o dofinansowanie usunięcia odpadów niebezpiecznych w ramach programu ubiegały się trzy gminy oraz jeden powiat.

Celem drugiego programu było ograniczenie zagrożenia dla życia ludzi lub możliwości zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku spowodowanych porzuconymi odpadami, realizowane poprzez finansowe wsparcie (bezzwrotne i zwrotne) usuwania tych odpadów. Budżet programu w wysokości do 300 mln zł (100 mln zł dla bezzwrotnych form dofinansowania i 200 mln zł dla form zwrotnych) podwyższono w 2022 r. do 400 mln zł (o 100 mln zł zwiększono pulę środków przeznaczoną na pomoc bezzwrotną, tj. dotacje lub przekazanie środków). W latach objętych kontrolą łącznie 27 podmiotów ubiegało się o wsparcie finansowe na usuwanie odpadów niebezpiecznych (19 gmin, dwa powiaty, jedna osoba fizyczna, a pięć wniosków złożyła jedna z regionalnych dyrekcji ochrony środowiska).

Usuwanie nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych było prowadzone prawidłowo

NFOŚiGW udzielał gminom finansowego wsparcia przy usuwaniu odpadów

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Spośród 31 wniosków złożonych w ramach obydwu programów pozytywnie zostało rozpatrzonych 17. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych ze wsparcia w ramach tych programów skorzystało 16 jst, w tym dwie spośród 10 skontrolowanych gmin, tj. Poznań i Borkowice, przy czym Poznań – z formy zwrotnej (pożyczka), a Borkowice uzyskały dotację na usunięcie odpadów niebezpiecznych, które ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska należało usunąć niezwłocznie (na podstawie art. 26a ustawy o odpadach).

Od 18 grudnia 2020 r. Fundusz nie ogłaszał naboru wniosków o dofinansowanie usuwania porzuconych odpadów

Łącznie NFOŚiGW w okresie objętym kontrolą rozdysponował w ramach programu *Usuwanie porzuconych odpadów* 73% środków finansowych przewidzianych na pomoc bezzwrotną i 2,4% środków zaplanowanych na pożyczki. Od 18 grudnia 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NFOŚiGW nie ogłaszał naboru wniosków na dofinansowanie porzuconych odpadów niebezpiecznych.

Fundusz nie przestrzegał ustalonych w regulaminach programów terminów, w jakich wnioski o dofinansowanie powinny być rozpatrzone

Wnioskodawcy ubiegający się w Funduszu o dofinansowanie usuwania odpadów niebezpiecznych w ramach wdrożonych w tym celu programów byli traktowani jednakowo, zgodnie z przyjętymi w tym zakresie procedurami. W przypadku większości (80%) wniosków znacząco jednak przekroczono przewidziany w regulaminach programów czas na ich rozpatrzenie, liczony od dnia zarejestrowania wniosku do podjęcia przez Zarząd Funduszu uchwały o przyznaniu dofinansowania. W skrajnych przypadkach procedowanie nad wnioskiem trwało 279 dni, co mogło opóźnić działania zmierzających do usunięcia odpadów. [str. 37–41]

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli oraz uwzględniając uzyskane w jej toku informacje również z jednostek niekontrolowanych Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Wypracowanie rozwiązań finansowych, prawnych i organizacyjnych niezbędnych do zapewnienia niezwłocznego i skutecznego eliminowania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, powodowanych przez nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne i przedłożenie Radzie Ministrów propozycji stosownych w tym zakresie zmian legislacyjnych.

Minister Klimatu
i Środowiska

Rozwiązania te powinny uwzględniać:

- stworzenie systemu inwentaryzacji nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych wraz z ich kwalifikacją pod kątem pilności ich usunięcia ze względu na stopień zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska,
- system nadzoru nad prawidłowością usunięcia nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych przez ich posiadacza,
- wyznaczenie strategicznego podmiotu odpowiedzialnego za wszystkie działania niezbędne do skutecznego doprowadzenia do usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych w przypadku braku możliwości wyegzekwowania tego obowiązku od posiadacza odpadów,
- wyposażenie ww. podmiotu w instrumenty prawne i środki finansowe konieczne do niezwłocznego usunięcia tych odpadów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przeciwdziałanie składowaniu odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych

Gminy i nadleśnictwa działały rzetelnie w celu zapobiegania powstawania miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych na ich terenie. Mimo tego w kolejnych latach okresu objętego kontrolą ujawniane były nowe miejsca gromadzenia odpadów niebezpiecznych w miejscach nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. W 2019 r. w gminach było to 11 przypadków, w 2020 r. – pięć, w 2021 r. – 10 i w 2022 r. (do zakończenia kontroli) – siedem. Na terenie skontrolowanych nadleśnictw w 2019 r. stwierdzono sześć przypadków porzucenia odpadów niebezpiecznych, w 2020 r. – trzy, w 2021 r. – pięć i w 2022 r. (do zakończenia kontroli) – dwa. Skala tego zjawiska była największa w skontrolowanych gminach miejskich (w Sosnowcu było 12 przypadków; w Częstochowie trzy; w Poznaniu sześć, w Zielonej Górze sześć) i w dwóch nadleśnictwach (w Nadleśnictwie Chrzanów dziewięć przypadków i w Nadleśnictwie Drewnica – cztery.

Mieszkańcom gmin zapewniono przyjmowanie odpadów niebezpiecznych powstałych w gospodarstwach domowych

W ramach realizacji zadań własnych gminy były zobowiązane do zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie i tworzenia niezbędnych do tego warunków. Temu celowi służą m.in. tworzone, w sposób umożliwiający łatwy dostęp wszystkim mieszkańcom gminy, punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych, które przyjmują powstałe w gospodarstwach domowych odpady niebezpieczne.

Mieszkańcom skontrolowanych gmin został zapewniony dostęp do tego rodzaju punktów, w których przyjmowano od nich powstałe w gospodarstwach domowych odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Tylko w jednej gminie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowość³ polegającą na nieprzyjmowaniu tego rodzaju odpadów, w jednym z dwóch działających na terenie gminy punktów wbrew postanowieniom uchwały Rady Miasta z 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Drugi z tych punktów działał prawidłowo.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano skarg mieszkańców na funkcjonowanie miejsc selektywnej zbiórki odpadów.

Gminy posiadały prawidłowo sporządzone regulaminy utrzymania czystości i porządku

Skontrolowane gminy posiadały prawidłowo uchwalone przez ich organy stanowiące regulaminy utrzymania czystości i porządku, w których m.in. zostały określone miejsca, gdzie mieszkańcy mogli deponować powstałe w gospodarstwach domowych odpady niebezpieczne.

90% gmin prowadziło działania informacyjno-edukacyjne na temat odpadów niebezpiecznych

W dziewięciu spośród dziesięciu skontrolowanych urzędów gmin w okresie objętym kontrolą organizowano kampanie edukacyjno-informacyjne⁴ dotyczące selektywnej zbiórki odpadów m.in. za pośrednictwem mediów społecznościowych, Internetu, ulotek o tej tematyce. Mieszkańcom przeka-

³ W Mieście Zielona Góra.

⁴ W Urzędzie Gminy Radzanowo nie prowadzono działań edukacyjno-informacyjnych w tym zakresie, gdyż – jak wyjaśnił Wójt – na terenie gminy nie było wcześniej przypadków deponowania odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

zywano informacje na temat szkodliwości odpadów niebezpiecznych, zasadach postępowania w przypadku zauważenia gromadzenia odpadów, które mogą być odpadami niebezpiecznymi.

Informacje o nielegalnym deponowaniu odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości, którymi władały gminy, pochodziły głównie od pracowników samorządowych⁵. Źródłem informacji dla urzędu o odpadach niebezpiecznych nielegalnie gromadzonych na terenie nieruchomości prywatnych (35 przypadków) lub Skarbu Państwa (dwa przypadki) w większości (49%) byli mieszkańcy gminy. Co czwarta informacja w tym zakresie pochodziła od pracowników samorządowych, w 16% – z Inspekcji Ochrony Środowiska, a w 8% - od policji. Jeden przypadek⁶ został ujawniony w toku prowadzonych czynności kontrolnych NIK.

Co trzeci ze skontrolowanych urzędów posiadał ustalone zasady postępowania w przypadku uzyskania informacji o gromadzonych odpadach niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych⁷. W pozostałych gminach, mimo nieustalenia, w sposób sformalizowany (zarządzenia, instrukcje itp.) tych zasad niezwłocznie po otrzymaniu informacji w tym zakresie inicjowane były działania w celu doprowadzenia do usunięcia odpadów. W pierwszej kolejności weryfikowano jej prawdziwość, powiadamiano, gdy stwierdzono potrzebę, właściwe służby i inspekcje; zabezpieczano miejsce i podejmowano dalsze działania mające na celu doprowadzenie do usunięcia tych odpadów. Jedynie w Gminie Radzanowo zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego Wójt wydał dopiero w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych, po upływie 138 dni od dnia powzięcia przez Urząd informacji o nielegalnie deponowanych odpadach niebezpiecznych.

W objętych kontrolą nadleśnictwach⁸ zadania nałożone na nadleśniczych ustawą o lasach (art. 35 ust. 1 pkt 4), w zakresie dotyczącym ochrony mienia i zwalczania szkodnictwa leśnego, do którego zalicza się też zaśmiecanie i zanieczyszczanie lasu były wykonywane rzetelnie.

Ustalone na poziomie Dyrekcji Generalnej i regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych zasady postępowania w przypadku wystąpienia na terenie nadleśnictw porzuconych odpadów niebezpiecznych oraz zasady przeciwdziałania takim zdarzeniom, uregulowanych w formie zarządzeń i instrukcji były przestrzegane. Zadania w tym zakresie w nadleśnictwach były przypisane konkretnym komórkom organizacyjnym i pracownikom.

Mieszkańcy i pracownicy samorządowi byli głównym źródłem informacji o nielegalnie deponowanych odpadach niebezpiecznych na terenie gminy

90% skontrolowanych urzędów (miast i gmin) po uzyskaniu informacji o nielegalnie deponowanych odpadach niebezpiecznych niezwłocznie podejmowane były działania w celu doprowadzenia do prawidłowego usunięcia tych odpadów

W nadleśnictwach przeciwdziałanie zagrożeniom powodowanym przez porzucane w lasach odpady niebezpieczne było realizowane w ramach ochrony lasów przed zaśmiecaniem

⁵ W przypadku odpadów w Zielonej Górze informację pozyskano w wyniku zawiadomienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim o wszczęciu postępowania, w Sosnowcu – z Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Straży Miejskiej, w Poznaniu od wykonawcy inwestycji miejskiej.

⁶ Dotyczy to odpadów niebezpiecznych zdeponowanych w Strzelcach Krajeńskich na nieruchomości Skarbu Państwa.

⁷ Zasady w formie procedur postępowania w tym zakresie były określone w: Częstochowie i Sosnowcu. W Strzelcach Krajeńskich i w Poznaniu zadania związane z identyfikowaniem i weryfikowaniem informacji i sygnałów o odpadach gromadzonych w miejscach do tego nieprzeznaczonych przypisane były konkretnym komórkom organizacyjnym i pracownikom.

⁸ Kontrola objęła nadleśnictwa: Bolewice, Torzym, Drewnica, Lubartów, Chrzanów.

Nadleśnictwa rzetelnie wykonywały swoje zadania z zakresu ochrony lasów przed zaśmiecaniem

W skontrolowanych nadleśnictwach prowadzono stały nadzór nad terenami leśnymi, w ramach którego w szczególności wykorzystywano kamery leśne (tzw. fotopułapki), prowadzono patrole prewencyjne przy współudziale Policji i Państwowej Straży Łowieckiej. Na ścieżkach prowadzących do kompleksów leśnych, w miejscach postojowych i parkingach leśnych zamieszczano ostrzeżenia w formie tablic informacyjnych o zakazie wyrzucania śmieci.

Nadleśnictwa prowadziły działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym w celu propagowania wiedzy o zagrożeniach, jakie stanowią dla ludzi oraz środowiska naturalnego porzucone w lesie odpady. W tym celu prowadzono zajęcia edukacyjne w placówkach oświatowych; organizowano konkursy leśne, wycieczki z przewodnikiem, akcje typu: „Sprzątanie świata”, brano udział w audycjach radiowych i telewizyjnych, zamieszczano artykuły o tematyce zaśmiecania lasów w mediach społecznościowych.

Źródłem informacji o porzuceniu odpadów byli głównie leśnicy

W okresie objętym kontrolą miało miejsce 16 przypadków porzucenia odpadów niebezpiecznych na terenach zarządzanych przez nadleśnictwa. W czterech spośród pięciu skontrolowanych nadleśnictw⁹ stwierdzono porzucone zużyte pojazdy lub ich części, pojedyncze pojemniki z chemikaliami, a także niewielkie ilości odpadów zawierających azbest.

Występowanie tych odpadów w większości przypadków (11) zostało ujawnione przez pracowników Lasów Państwowych. W trzech przypadkach zgłoszenia pochodziły od innych osób, a po jednym – z Państwowej Straży Pożarnej i z Komendy Powiatowej Policji.

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

Działania objętych kontrolą gmin i nadleśnictw, w przypadku wystąpienia na ich terenie odpadów niebezpiecznych deponowanych w miejscach do tego nieprzeznaczonych, były rzetelne, jednak nie zawsze skuteczne. W okresie objętym kontrolą gminy zdołały doprowadzić do usunięcia odpadów niebezpiecznych z 24 miejsc (57,1%), w tym w całości z nieruchomości, którymi władały, jednak nadal pozostają nieusunięte odpady zalegające w 18 lokalizacjach (42,9%). W nadleśnictwach wszystkie ujawnione dzięki wysypiska odpadów niebezpiecznych zostały zlikwidowane i na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie stwierdzono nowych miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych.

Z informacji uzyskanych w związku z niniejszą kontrolą na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Ministra Klimatu i Środowiska oraz GIOŚ wynika, że Ministerstwo nie dysponuje pełnymi informacjami o skali zjawiska nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych na terenie kraju. Rzetelnych informacji w tym zakresie nie ma również GIOŚ, który wprawdzie gromadzi informacje na ten temat z poziomu WIOŚ (z danych, które posiada wynika, że w okresie objętym kontrolą stwierdzono 400 miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów niebezpiecznych lub innych, w tym niebezpiecznych, których masę oszacowano na co najmniej 160 925 Mg),

⁹ Pojedyncze zdarzenia porzucenia odpadów niebezpiecznych wystąpiły w czterech spośród pięciu skontrolowanych nadleśnictw (Torzym, Drewnica, Chrzanów i Bolewice).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jednak dane te nie są precyzyjne, gdyż Inspekcja Ochrony Środowiska nie ma obowiązku prowadzenia oficjalnej inwentaryzacji miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów. Istnieje tylko wewnętrzny rejestr tych miejsc, który nie zawiera np. danych o miejscach porzucenia odpadów, o których wiedzę posiadają jedynie organy samorządowe.

Na obszarze skontrolowanych gmin w latach 2019–2022 (do zakończenia czynności kontrolnych) wystąpiły łącznie 42 przypadki zalegania odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych, z czego 37 dotyczyło nieruchomości prywatnych lub Skarbu Państwa¹⁰ (dwa przypadki), a pięć – nieruchomości, których władającymi były gminy. W dziewięciu przypadkach (wszystkie dotyczyły nieruchomości prywatnych) fakt zalegania tych odpadów był już stwierdzony przed okresem objętym kontrolą, tj. przed rokiem 2019¹¹.

Tylko w dwóch gminach (20% skontrolowanych) do zakończenia czynności kontrolnych odpady niebezpieczne zostały usunięte w całości z miejsca ich nielegalnego deponowania

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych odpady niebezpieczne zostały usunięte w całości z terenu Gminy Niemce (dwa miejsca na terenie nieruchomości prywatnych) i Gminy Borkowice (jedno miejsce na terenie nieruchomości należącej do osoby prywatnej). W dwóch gminach, tj. w Strzelcach Krajeńskich oraz w Poznaniu nieusunięte jeszcze pozostawały odpady, których istnienie zostało stwierdzone w 2022 r. W tych sprawach nie zakończyły się jeszcze prowadzone przez gminy postępowania administracyjne, w celu nakazania posiadaczowi tych odpadów ich usunięcie.

W gminach, w których nie usunięto do dnia zakończenia czynności kontrolnych części (lub całości) nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych stwierdzono, że:

- w Gminie Horodło nadal zalegały odpady niebezpieczne (zdeponowane w wyrobisku po byłej kopalni Strzyżów), ujawnione w 2016 r. Wszystkie wydane dotąd przez Wójta w tej sprawie decyzje administracyjne na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, nakazujące usunięcie odpadów zostały uchylone na etapie postępowań odwoławczych przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: SKO) w Lublinie. W szczególności zarzucono Wójtowi Gminy nierzetelność w zakresie dotyczącym wskazania posiadacza odpadów;
- w Zielonej Górze, z sześciu ujawnionych miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych, w połowie przypadków Miasto skutecznie doprowadziło do usunięcia odpadów przez posiadaczy odpadów. Sprawy niezakończone dotyczyły odpadów zalegających na terenie prywatnym od 2015 r. (dotyczyło to nielegalnie zdeponowanych substancji ropopochodnych w ilości ok. 4180 Mg); przypadków stwierdzonych w 2022 r., w sprawie których trwają jeszcze postępowania administracyjne oraz jednego przypadku, gdzie zobowiązany opóźnia się wykonaniem nakazu usunięcia materiałów konstrukcyjnych zawierających azbest;
- w Strzelcach Krajeńskich z dwóch stwierdzonych przypadków występowania odpadów niebezpiecznych na gruntach Skarbu Państwa, w jednym Gmina skutecznie doprowadziła do usunięcia odpadów przez ich

¹⁰ Nie dotyczy to porzuconych odpadów niebezpiecznych na gruntach Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych.

¹¹ Jeden przypadek w Gminie Horodło (ujawniony w 2016 r.), jeden w Zielonej Górze (od 2015 r.), jeden w Poznaniu (od 2018 r.), jeden w Sosnowcu (od 2015 r.), cztery w Częstochowie (od 2018 r.) i jeden w Gminie Borkowice (od 2018 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- domniemanego posiadacza (władającego powierzchnią ziemi). Drugi przypadek dotyczący odpadów w tej samej co poprzednio lokalizacji, został ujawniony przez NIK w trakcie przeprowadzonych oględzin;
- w Częstochowie na siedem przypadków występowania odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych, w trzech Miasto skutecznie doprowadziło do ich usunięcia przez posiadaczy. Pozostały do usunięcia odpady niebezpieczne ujawnione przed okresem objętym kontrolą, tj. odpady chemiczne z terenu czterech nieruchomości prywatnych, przy czym w trzech przypadkach sprawy są na etapie postępowań odwoławczych od decyzji Prezydenta Miasta, a w jednym przypadku, gdzie sprawca nie został dotąd ustalony, do usunięcia pozostaje ok. 932 Mg cieczy i ciał stałych, Prezydent Miasta wydał decyzję na podstawie art. 26a ustawy o odpadach i przygotowany jest przetarg na usunięcie odpadów. Koszt usunięcia oszacowano na 50 mln zł;
 - w Sosnowcu, na dziesięć przypadków nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych, w połowie z nich działania Miasta doprowadziły do ich usunięcia przez posiadaczy. Nieusunięte pozostawało nadal: 25 Mg odpadów wykazujących właściwości niebezpieczne, które zostały ujawnione w 2015 r. (wobec zobowiązanego do usunięcia Miasto prowadzi postępowanie egzekucyjne); od połowy 2019 r. pozostają nieusunięte odpady w dwóch lokalizacjach. W jednym przypadku do usunięcia pozostawało ok. 1000 pojemników typu *mauzer* oraz 200 beczek zawierających odpady chemiczne, których usunięcie może kosztować nawet 113 mln zł. W tym przypadku sprawca nielegalnego deponowania tych odpadów do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie został ustalony. Prezydent Miasta wydał decyzję na podstawie art. 26a ustawy o odpadach w celu usunięcia odpadów przez Miasto i wystąpił m.in. do NFO-ŚiGW o pomoc w sfinansowaniu tego przedsięwzięcia, jednak do czasu kontroli NIK nie uzyskał wsparcia w tym zakresie. W dwóch kolejnych przypadkach, dotyczących nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych na terenie prywatnym, o których urząd powziął informacje w 2022 r. nie minął jeszcze termin ich usunięcia wyznaczony posiadaczom tych odpadów;
 - w Gminie Chodów do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie zostały usunięte znaczne ilości odpadów niebezpiecznych z nieruchomości prywatnej (kilkadziesiąt pojemników zawierających substancje wykazujące m.in. właściwości rakotwórcze, żrące, toksyczne i łatwopalne). W tej sprawie działania Wójta na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach okazały się nieskuteczne i mimo ustalenia sprawcy nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych (w tej sprawie zapadł już wyrok skazujący) posiadacz odpadów w okresie, na który Sąd zawiesił mu wykonanie kary celem usunięcia przez niego odpadów, usunął jedynie ich niewielką część. Reszta odpadów nadal znajdowała się na terenie nieruchomości sprawcy, a Gmina nie posiadała środków finansowych na ich usunięcie, mimo że odpady te z uwagi na ich właściwości, mogą zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi lub środowisku;
 - w Poznaniu z sześciu przypadków nielegalnego gromadzenia odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych, w czterech Miasto doprowadziło skutecznie do usunięcia tych odpadów przez ich

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

posiadaczy. Nieusunięte nadal pozostają odpady, o których Urząd uzyskał informację w 2022 r. i postępowania administracyjne w celu nakazania usunięcia odpadów przez ich posiadaczy były w toku;

- w Gminie Radzanowo pozostają nieusunięte odpady znajdujące się na terenie nieruchomości prywatnej, o których Urząd został poinformowany pod koniec 2021 r. Dotyczyło to ok. 170 – 1000-litrowych mauzerów i 526 – 200-litrowych beczek wypełnionych niebezpiecznymi substancjami. W tej sprawie Wójt wszczął postępowanie na podstawie art. 26 ust. 2 dopiero po upływie pięciu miesięcy od uzyskania informacji o nielegalnym deponowaniu odpadów i do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zakończyło się jeszcze wydaniem decyzji administracyjnej. Wójt nie wszczął również postępowania na podstawie art. 26a ustawy o odpadach mimo posiadanych informacji o potencjalnym zagrożeniu dla ludzi i środowiska, jakie te odpady mogą powodować.

W przypadku nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych na terenie prywatnym lub należącym do Skarbu Państwa¹² (nie dotyczy to będących w zarządzie Lasów Państwowych), w sytuacji, gdy odpady te nie zostały usunięte przez posiadaczy bez wezwania (dotyczyło to 54% przypadków na terenie dziewięciu spośród 10 skontrolowanych jednostek¹³) organy wykonawcze gmin niezwłocznie i rzetelnie podejmowały działania zmierzające do wydania decyzji administracyjnych zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach w celu doprowadzenia do usunięcia odpadów niebezpiecznych z miejsc ich nielegalnego składowania lub magazynowania.

Trzy gminy wydały decyzje w sprawie usunięcia odpadów niebezpiecznych w trybie nadzwyczajnym, tj. na podstawie art. 26a ustawy o odpadach¹⁴.

Łącznie w 14 przypadkach posiadacze usunęli odpady stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach, tj. przed nakazem w drodze decyzji administracyjnej, a w pięciu przypadkach – w wykonaniu decyzji wydanej przez organ (wójta lub prezydenta miasta) na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy, przy czym w jednym przypadku (dotyczy Gminy Chodów) posiadacz nie wywiązał się z decyzji i usunął zaledwie część odpadów i odbywa karę pozbawienia wolności.

Organy sześciu gmin wydały łącznie 13 decyzji nakazujących usunięcie odpadów na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach¹⁵, z których cztery zostały wykonane i odpady w całości zostały usunięte, a jedna wykonana została częściowo (Chodów). W sześciu gminach w 10 przypadkach postępowania w sprawie usunięcia odpadów zostały wszczęte i sprawy były w toku¹⁶.

Działania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast prowadzone na podstawie przepisów ustawy o odpadach w większości przypadków były prawidłowe i rzetelne, jednak nie zawsze skuteczne

¹² Dotyczy to gruntów, zarządzanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Zielonej Górze.

¹³ Wyjątek stanowiła Gmina Radzanowo.

¹⁴ Gmina Borkowice, miasta: Częstochowa i Sosnowiec. W przypadku Borkowic Gmina już usunęła odpady, w Częstochowie na dzień zakończenia czynności kontrolnych trwały przygotowania do przeprowadzenia przetargu na transport i unieszkodliwienie tych odpadów, a w Sosnowcu Miasto nie uzyskało wsparcia finansowego na usunięcie odpadów i są one nadal nieusunięte.

¹⁵ Dotyczy to Zielonej Góry, Poznania, Częstochowy, gmin: Chodów, Horodło i Borkowice.

¹⁶ W Zielonej Górze (jeden przypadek), w Sosnowcu (cztery), w Częstochowie (jeden), w Strzelcach Krajeńskich (jeden) Poznaniu (dwa) i w Gminie Radzanowo (jeden przypadek).

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych nadal pozostawały nieusunięte odpady niebezpieczne w 18 miejscach na terenie ośmiu skontrolowanych gmin¹⁷. Przy czym w 10 przypadkach, z uwagi na rodzaj odpadów (odpady chemiczne, substancje ropopochodne, odpady wykazujące właściwości niebezpieczne) mogą one, np. w wypadku rozszczelnienia opakowań lub pod wpływem warunków atmosferycznych stanowić zagrożenie dla ludzi lub środowiska, przy czym w przypadku odpadów nieusuniętych z terenu gminy Chodowa oraz z terenu miast: Zielona Góra, Częstochowa i Sosnowiec, zgodnie z opiniami stosownych organów powinny być usunięte niezwłocznie.

Przykłady

Działania podejmowane przez **Urząd Miasta Częstochowa** były prawidłowe, jednak w ponad połowie spraw (57%) okazały się nieskuteczne i do dnia zakończenia czynności kontrolnych odpady pozostawały nieusunięte. Wynikało to m.in. ze stopnia skomplikowania spraw własnościowych działek, na których porzucono odpady, a także długotrwałości postępowań karnych, jak też postępowań administracyjnych i odwoławczych prowadzonych przez SKO i sądy.

Na terenie **Zielonej Góry** pozostawały nieusunięte z nieruchomości prywatnej odpady zalegające tam od 2015 r. Decyzja nakazująca usunięcie odpadów wydana na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach nie została wykonana i po bezskutecznej egzekucji, zgodnie z postanowieniem NSA, Miasto w 2020 r. wszczęło postępowanie na podstawie art. 26a w celu usunięcia odpadów w trybie nadzwyczajnym. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych Miasto nie miało wyłonionego wykonawcy tego zadania, pomimo przeprowadzonych łącznie pięciu postępowań, gdyż koszty oferowanych usług (30,9 mln zł wg ostatniego postępowania wszczętego 22 października 2021 r.) znacznie przewyższały kwotę, jaką przewidziano na ten cel w budżecie Miasta.

W **Gminie Horodło**, niezwłocznie po powzięciu informacji o gromadzeniu odpadów niebezpiecznych w miejscu do tego nieprzeznaczonym, w ramach posiadanych kompetencji Wójt czynił starania zmierzające do wstrzymania działalności nielegalnego składowiska. W tym celu wielokrotnie zwracał się do Policji i innych organów, w tym nadzorującego prowadzoną rekultywację gruntów o przeprowadzenie rzetelnej kontroli w celu zweryfikowania sygnałów o nieprawidłowościach. Jednak ponieważ zwożone odpady były na bieżąco przysypywane warstwą gliny lub innego gruntu kontrole nie stwierdzały ich istnienia i dopiero po materiale, jaki ukazał się w ogólnopolskiej telewizji, potwierdzono istnienie nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych. Wójt wydał, na podstawie art. 26 ust. 2, na posiadaczy decyzje nakazujące usunięcie tych odpadów, jednak w wyniku ich uchylecia na etapie postępowań odwoławczych na dzień zakończenia czynności kontrolnych nikt nie został prawnymocnie zobowiązany do usunięcia odpadów zalegających od co najmniej kilku lat w wyrobisku byłej kopalni w Strzyżowie.

Rodzaj porzuconych odpadów był ustalany niezwłocznie po uzyskaniu informacji o nielegalnie zdeponowanych odpadach

Do wydania decyzji administracyjnej nakazującej usunięcie odpadów niebezpiecznych z miejsca ich nielegalnego deponowania, zgodnie z wymogami ustawy o odpadach konieczne jest ustalenie ich rodzaju (art. 26 ust. 6 pkt 2 ustawy o odpadach) oraz sposobu usunięcia (art. 26 ust. 6 pkt 3). W kwestii dotyczącej ustalenia rodzaju odpadów w ustawie o odpadach nie ma jednak żadnych wskazówek, kto i na jakim etapie postępowania będzie

¹⁷ W Zielonej Górze (trzy przypadki), w Strzelcach Krajeńskich (jeden), w Częstochowie (cztery), w Sosnowcu (cztery), w Gminie Chodów (jeden – dotyczący odpadów nieusuniętych przez posiadacza w wykonaniu decyzji Wójta), w Poznaniu (dwa), w gminach: Horodło (jeden) i Radzanowo (jeden).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

właściwy do określenia rodzaju odpadów, mimo, że od rzetelności ustaleń w tym zakresie zależy prawidłowość dalszych działań, w szczególności określenia sposobu ich zagospodarowania.

W gminach rodzaj odpadów ustalali pracownicy urzędów w drodze wizji lokalnych oraz na podstawie wyjaśnień lub dokumentacji dostarczanej przez właściciela danej nieruchomości – gdy ten sposób uznano za wystarczający (przy klasyfikacji odpadów w pierwszej kolejności ustalano ich pochodzenie i na podstawie tych danych wybierano odpowiednią grupę, podgrupę i rodzaj odpadu; przyjęte kody odpadów następnie potwierdzano na podstawie kart przekazania odpadów); jednak w większości przypadków (60%) ustalenia w tym zakresie dokonywali biegli na zlecenie prokuratury.

Rzetelne ustalenie rodzaju odpadów niekiedy było utrudnione z przyczyn niezależnych od gminy:

Przykłady

Prezydent Miasta Częstochowa wskazał m.in. na trudności z uzyskiwaniem zgód na dostęp do terenu, na którym składowane są odpady.

Wójt Gminy Horodło zwrócił uwagę, że przypadku wystąpienia odpadów na działce, której właścicielem nie jest Gmina, brak jest możliwości ustalenia jakiego rodzaju są to odpady, gdyż Urząd nie ma podstaw prawnych aby wejść na teren prywatny i pobrać próbki.

Prezydent Zielonej Góry poinformował, że w sprawie dotyczącej odpadów niebezpiecznych w Przylepie Urząd dysponował m.in. protokołami kontroli, oględzin i badań przeprowadzonych w latach 2015–2020, jednak pomimo zgromadzonej w aktach sprawy dokumentacji rodzaj odpadów nie został w pełni ustalony z uwagi na ograniczony dostęp do odpadów – odpady zdeponowano na całej długości hali magazynowej, piętrowo.

Zastępca Prezydenta Miasta Poznań zwrócił uwagę na znaczne koszty związane z wykonaniem stosownych ekspertyz w celu określenia czy dana substancja lub przedmiot jest odpadem niebezpiecznym.

W skontrolowanych nadleśnictwach w 25% przypadkach rodzaj odpadów ustalali biegli, działający na zlecenie organów ścigania, a w pozostałych – pracownicy nadleśnictw w drodze lustracji terenowej (dotyczyło to przede wszystkim porzuconych zużytych pojazdów lub ich części oraz zmieszanych odpadów budowlanych, w których stwierdzono występowanie odpadów z azbestem).

Zarówno większość (60%) skontrolowanych gmin¹⁸, jak również niekontrolowane gminy, od których zasięgnięto informacji (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK)¹⁹, obok problemów ze sfinansowaniem usunięcia odpadów niebezpiecznych wskazały trudności z ustaleniem faktycznego ich posiadacza, wobec którego może być wydana decyzja nakazująca usunięcie odpadów. Dotyczy to w przede wszystkim tych przypadków, w których szacunkowe koszty usunięcia i zagospodarowania odpadów są bardzo wysokie. Często decyzje administracyjne nakazujące usunięcie tych odpadów władającemu powierzchnią ziemi jako *domniemanemu posia-*

Gminy nie mają instrumentów aby ustalać osoby zobowiązane do poniesienia kosztów, co utrudnia wydanie prawidłowej decyzji na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach

¹⁸ Gminy: Niemce, Horodło, Borkowice, Radzanowo oraz miasta: Częstochowa i Zielona Góra.

¹⁹ Niemodlin, Osieck, Prażmów, Radwanice, Głogów, Gorlice, Kamienica Polska, Skarbimierz, Przytuły, Knurów, Kuźnia Raciborska.

daczowi odpadów, są w postępowaniach odwoławczych uchylane. W efekcie postępowanie administracyjne się przeciąga i zalegające odpady niebezpieczne pozostają nieusunięte.

Spośród 17 przypadków, w których nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne do zakończenia czynności kontrolnych nie zostały usunięte, w siedmiu²⁰ posiadacze odpadów nie zostali dotąd prawomocnie ustalen.

Przykłady

Prezydent Zielonej Góry do głównych trudności ze stosowaniem przez gminy zapisów art. 26 ustawy o odpadach zaliczył problemy z ustaleniem faktycznego posiadacza (wytwórcy) odpadów oraz brak podmiotu, na który może zostać wydana decyzja nakazująca usunięcie odpadów w sytuacji, w której posiadacz odpadów jest nieznanym i decyzja powinna zostać wydana na właściciela terenu (np. w przypadku śmierci właściciela terenu i braku uregulowanych spraw spadkowych).

Prezydent Miasta Częstochowa wskazał na trudności z: ustalaniem stron postępowania i osób, które mogą działać w imieniu organów spółek, a także z ustaleniem podmiotu, który jest rzeczywistym posiadaczem odpadów lub ich wytwórcą.

Wójt Gminy Borkowice, gdzie odpady niebezpieczne zostały przez Gminę usunięte w trybie nadzwyczajnym (art. 26a ustawy o odpadach), w kwestii przeszkód przy wykonywaniu działań zmierzających do usunięcia odpadów niebezpiecznych podał m.in. że 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.

Wśród istotnych przeszkód przy wykonywaniu działań w celu doprowadzenia do usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych kontrolowane gminy wskazywały na niedostateczne współdziałanie ze strony Policji, Prokuratury i sądów w zakresie dotyczącym wskazania posiadacza odpadów.

Przykłady

Prezydent Miasta Zielona Góra wskazał na zanikanie współpracy w czasie, tj. umorzenie prowadzonego postępowania przez policję, brak informacji od prokuratury o dochodzeniu prowadzonym w celu ujęcia posiadacza odpadów.

Wójt Gminy Horodło zwrócił uwagę na kwestię braku dostępu do akt sądowych i zebranych przez prokuraturę dowodów w postępowaniu przygotowawczym. W sytuacji odmowy dostępu do akt przez organy posiadające kompetencje i środki umożliwiające ustalenie posiadacza odpadów Urząd zdany jest na oczekiwanie ze strony Sądu.

W Gminie Borkowice ani Prokuratura, ani Sąd nie ustalili posiadacza odpadów, a jedynie „dysponentów” odpadami.

²⁰ W przypadku Horodła decyzje Wójta zostały uchylone w postępowaniu odwoławczym, w Częstochowie w trzech sprawach trwają postępowania odwoławcze, a w jednej (dotyczy odpadów na ul. Filomatów) sprawca dotąd nie został ustalony w postępowaniu prowadzonym przez prokuraturę; w Zielonej Górze (odpady zalegają od 2015 r.) Policja umorzyła postępowanie; w Sosnowcu (odpady na ul. Radocha) jak wynika z informacji z Sądu Rejonowego sprawa jest w toku.

Gminy po uzyskaniu informacji o nielegalnie deponowanych odpadach niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych niezwłocznie wszczyły postępowania administracyjne w celu doprowadzenia do usunięcia tych odpadów, ale mimo przedłużających się postępowań nie decydowały się na usunięcie odpadów w drodze wykonania zastępczego, na podstawie przepisów art. 127 i n. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Kontrolowane gminy nie usuwały odpadów niebezpiecznych w drodze wykonania zastępczego

Przykłady

Wójt Gminy Chodów w związku z niewykonaniem przez posiadacza odpadów decyzji, pomimo rygoru natychmiastowej wykonalności obowiązku usunięcia odpadów, wystosował łącznie pięć postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (każda w wysokości 10 000 zł) oraz pięć tytułów wykonawczych obejmujących te należności i koszty wydania postanowień. Należności wynikające z postanowień o nałożeniu grzywien zostały zabezpieczone wpisami do księgi wieczystej nieruchomości jako hipoteka przymusowa. Postanowieniem Naczelnika Urzędu Skarbowego umorzono postępowanie egzekucyjne prowadzone z majątku posiadacza odpadów.

Wójt Gminy Borkowice 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 8 stycznia 2019 r., zawiadomił Najemcę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zobowiązania Najemcy do usunięcia odpadów. 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 środowiska. W przypadku wszystkich trzech decyzji SKO 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 Borkowice.

W **Mieście Sosnowiec**, w związku ze zgłoszeniem przez Straż Miejską magazynowania odpadów niebezpiecznych, przy ul. Radocha prowadzono postępowanie wyjaśniające w celu wykrycia posiadacza odpadów oraz sprawcy porzucenia odpadów niebezpiecznych, jednak do zakończenia czynności kontrolnych pozostawał on nieustalony.

W **Gminie Horodło** postępowanie administracyjne w sprawie niewłaściwego składowania niesegregowanych odpadów komunalnych na terenie prywatnej działki Wójt wszczął w maju 2018 r. i zakończył wydaniem decyzji w listopadzie tego samego roku nakazującej właścicielowi działki usunięcie odpadów we wskazanym terminie. W związku z upływem wyznaczonego terminu w czerwcu 2019 r. Urząd przeprowadził wizję w terenie, w trakcie której stwierdzono pozostawanie odpadów na działce i wezwał zobowiązanego do wykonania w terminie 7 dni od otrzymania upomnienia obowiązku usunięcia odpadów, a następnie wysta-

wił i skierował do egzekucji tytuł wykonawczy w celu wykonania zobowiązania niepieniężnego – usunięcie odpadów. Wójt wydał też postanowienie o nałożeniu grzywny celu przymuszenia do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, z pouczeniem, że w razie niewykonania obowiązku w wyznaczonym terminie będzie orzeczone wykonanie zastępcze. Właściciel działki złożył do SKO wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta, w której nakazano właścicielowi działki usunięcie z jej terenu wszystkich zgromadzonych odpadów, jako wydanej na skutek rażącego naruszenia zasad postępowania administracyjnego, a następnie wniósł o wstrzymanie wykonalności postanowienia Wójta, na czas toczącego się postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji nakazującej usunięcie odpadów oraz zaskarżył postanowienie Wójta o nałożeniu grzywny. SKO, postanowieniem z września 2020 r. wstrzymało wykonanie decyzji Wójta nakazującej usunięcia odpadów, do dnia wydania decyzji w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności. Decyzją z października 2020 r. SKO stwierdziło nieważność decyzji Wójta z 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.

Nie wszystkie gminy, w których były nielegalnie zdeponowane odpady niebezpieczne wymagające niezwłocznego usunięcia, podjęły się usunięcia odpadów w trybie nadzwyczajnym (na podstawie art. 26a ustawy o odpadach)

Spośród sześciu gmin, które dysponowały opiniami odnośnie nielegalnie zgromadzonych odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych, wskazującymi na możliwe zagrożenie dla ludzi lub środowiska, jakie one stwarzają, w przypadku jednej ze skontrolowanych gmin (Chodów) Wójt do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie wszczął postępowania na podstawie art. 26a. W pozostałych gminach postępowania zostały wszczęte²¹ i trzy (w Borkowicach, w Częstochowie i w Sosnowcu) zakończyły się wydaniem decyzji administracyjnej na podstawie art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach, jednak tylko w przypadku Borkowic odpady do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, zostały przez Gminę usunięte.

Przykłady

W przypadku **Gminy Niemce** przed zakończeniem postępowań wszczętych na podstawie art. 26a władający powierzchnią ziemi usunęli odpady na własny koszt.

Prezydent Zielonej Góry, mimo wszczętego w październiku 2020 r. postępowania na podstawie art. 26a ustawy o odpadach, do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie wydał decyzji. Wyjaśniając przyczyny zaniechania w tym zakresie podano, że *w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi organ winien określić 1) zakres i termin udostępnienia przez niego powierzchni ziemi, obiektów lub innych miejsc, w których znajdują się odpady; 2) zakres i sposób przeprowadzenia działań mających na celu usunięcie odpadów przez ten organ; 3) termin rozpoczęcia i zakończenia działań, o których mowa w pkt 2. W przedmiotowej sprawie, do czasu wyłonienia wykonawcy zadania usunięcia odpadów w ramach tzw. wykonania zastępczego i ustalenia konkretnego ter-*

²¹ Gminy: Niemce i Borkowice oraz miasta: Zielona Góra, Częstochowa i Sosnowiec.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

minu realizacji, organ nie ma możliwości wydania prawidłowej decyzji spełniającej powyższe ustawowe zapisy. Z powodu ciągle rosnących, ogromnych kosztów usunięcia i unieszkodliwienia zgromadzonych odpadów (wskazywanych przez oferentów podczas kolejnych przetargów), niewystarczających środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Miasta, braku pomocy finansowej ze strony instytucji, do których Miasto zwracało się o pomoc w sfinansowaniu zadania żaden z ogłoszonych pięciu przetargów nie został rozstrzygnięty, dlatego przedmiotowa decyzja nie została wydana.

W **Gminie Chodów** Wójt, pomimo uzyskania w październiku i listopadzie 2020 r. opinii właściwych organów potwierdzających spełnienie przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów niebezpiecznych, nie wydał decyzji, o której mowa w art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach z powodu braku środków finansowych na usunięcie odpadów.

Występowanie odpadów niebezpiecznych na gruntach, którymi włada gmina stwierdzono w trzech gminach, spośród dziesięciu skontrolowanych: w Zielonej Górze (porzucony asfalt zawierający smołę); Sosnowcu (we wrześniu 2020 r. ujawniono 25 Mg, a w październiku 2020 r. 19 Mg odpadów stanowiących zagrożenie dla ludzi i środowiska oraz w sierpniu 2021 r. 5,7 Mg odpadów wskazujących właściwości niebezpieczne) i Poznaniu (podczas realizacji inwestycji stwierdzono znaczną ilość odpadów zmieszanych z niebezpiecznymi).

Wobec niemożności ustalenia sprawcy porzucenia odpadów, ich usunięcia z miejsc nielegalnego deponowania podjęły się gminy na swój koszt (gminy w tym wypadku będąc władającym powierzchnią ziemi działały jako domniemany posiadacz odpadów), ponosząc z tego tytułu wydatki od kilkuset tysięcy złotych (Sosnowiec) do ponad 81 milionów złotych (Poznań).

Odpady niebezpieczne zdeponowane na terenie nieruchomości należących do gmin zostały przez te gminy niezwłocznie usunięte, na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach, na koszt gmin

Przykład

Podczas realizacji zadania inwestycyjnego w **Poznaniu** na terenie budowy stwierdzono występowanie zanieczyszczonego gruntu. Miasto podpisało z NFOŚiGW umowę o dofinansowanie w formie pożyczki, realizacji przedsięwzięcia „Usunięcie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych w rejonie skrzyżowania ulic Naramowicka – Lechicka w Poznaniu”, do kwoty 61 000 000 zł. Zadeklarowana ilość odpadów wyniosła 52 170 Mg, z planowanym terminem zakończenia realizacji przedsięwzięcia na 31 grudnia 2021 r. Efektem ekologicznym przedsięwzięcia wskazanym w umowie miało być poddanie odzyskowi lub unieszkodliwieniu 44 350 Mg odpadów niebezpiecznych z terminem osiągnięcia tego efektu do 31 grudnia 2022 r. Pożyczka może zostać częściowo umorzona, do kwoty 10% pożyczki, lecz nie więcej niż 1 mln zł. Według stanu na 3 czerwca 2022 r. łącznie usunięto 55 663,10 Mg odpadów niebezpiecznych, a koszt realizacji tego przedsięwzięcia w 2021 r. i w I kwartale 2022 r. wyniósł 81 627 171,17 zł (w tym 20 627 171,17 zł stanowiły środki własne Miasta Poznań).

Większość gmin²² monitorowała prawidłowość wykonania decyzji nakazujących usunięcie odpadów ich posiadaczom, głównie na podstawie przedkładanych dokumentacji i wizji lokalnych.

Prawidłowość usunięcia i zagospodarowania odpadów przez ich posiadaczy na wybranej próbie²³ na zlecenie NIK skontrolowała Inspekcja Ochrony Środowiska. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

Gminy monitorowały prawidłowość usunięcia odpadów niebezpiecznych przez ich posiadaczy

²² Nierzetelny nadzór stwierdzono w Zielonej Górze, gdzie w trzech przypadkach do czasu kontroli NIK nie sprawdzono prawidłowości wykonania decyzji.

²³ Dotyczyło to prawidłowości wykonania zleconego przez posiadaczy odpadów usunięcia i przekazania do zagospodarowania odpadów niebezpiecznych nielegalnie deponowanych w dwóch lokalizacjach w gminach: Niemce oraz Chodów.

Odpady niebezpieczne z terenu kontrolowanych gmin i nadleśnictw były usuwane prawidłowo

We wszystkich przypadkach, w których gminy usuwały na swój koszt odpady niebezpieczne z miejsc ich nielegalnego deponowania²⁴ postępowała w tym zakresie prowadzono rzetelnie i w sposób zgodny z przepisami prawa. Wykonawcy usług polegających na usunięciu, transporcie i przekazaniu odpadów do unieszkodliwienia zostali wyłonieni z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, a prawidłowość wykonania zleconych usług została potwierdzona dokumentami.

Na terenie kontrolowanych nadleśnictw, gdzie miało miejsce 16 przypadków porzucenia odpadów niebezpiecznych²⁵ (sześć przypadków w 2019 r., trzy w 2020 r., pięć w 2021 r. i dwa w I półroczu 2022 r.), w szczególności były to: zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy, materiały konstrukcyjne i izolacyjne zawierające azbest, odpady chemiczne (odpadowe oleje silnikowe, przekładniowe i smarowe; odpady farb i lakierów zawierających rozpuszczalniki organiczne lub inne substancje niebezpieczne; chemikalia laboratoryjne i analityczne), a także urobek z pogłębiania zawierający lub zanieczyszczony substancjami niebezpiecznymi.

Bezpośrednio po uzyskaniu informacji o porzuconych odpadach określano ich rodzaj – w przypadku większych ilości odpadów chemicznych²⁶ rodzaj odpadów był określany przez laboratorium działające na zlecenie prokuratury (Nadleśnictwo Bolewice) i WIOŚ (Nadleśnictwo Torzym²⁷). W pozostałych przypadkach (pojedyncze pojemniki z substancją ropopochodną, materiały zawierające azbest) rodzaj odpadów określano w trakcie lustracji terenowej.

W żadnym ze skontrolowanych nadleśnictw nie stwierdzono, by ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne byłoby niezwłoczne usunięcie odpadów.

Nadleśnictwa podejmowały współpracę z organami ścigania, gdy wśród odpadów stwierdzono dowody umożliwiające identyfikację potencjalnych sprawców wykroczeń²⁸ oraz gdy były to odpady chemiczne w większej ilości²⁹. W połowie przypadków zdołano ustalić sprawców wykroczeń i zobowiązać ich do naprawienia szkód na ich koszt³⁰, a w pozostałych zostały

²⁴ Dotyczy to odpadów usuniętych z nieruchomości, którymi władają: Zielona Góra, Sosnowiec i Poznań, odpadów usuniętych przez Gminę Borkowice z nieruchomości prywatnej, na podstawie art. 26a ustawy o odpadach.

²⁵ Dziewięć przypadków w Nadleśnictwie Chrzanów, jeden w Nadleśnictwie Bolewice, cztery w Nadleśnictwie Drewnica i dwa w Nadleśnictwie Torzym. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych na terenie Nadleśnictwa Lubartów.

²⁶ Metalowe 200-litrowe beczki z nieznaną substancją, ujawnione na terenie Nadleśnictwa Torzym w 2021 r. i zbiorniki z substancjami chemicznymi – ok. 8840 kg, stwierdzone w 2020 r. na terenie Nadleśnictwa Bolewice.

²⁷ WIOŚ, z którym Nadleśnictwo Torzym nawiązało współpracę wskazał w szczególności, że ze względu na brak możliwości identyfikacji pobranych próbek, odpady należy zakwalifikować jako odpady z grupy 16, podgrupy 81 i nie można wykluczyć obecności w odpadach nieorganicznych substancji wykazujących właściwości niebezpieczne. Firma, której zlecono usunięcie odpadów niebezpiecznych dokonała pobrania próbek w celu zweryfikowania konkretnego rodzaju odbieranych odpadów.

²⁸ Dotyczyło to głównie właścicieli porzuconych nienadających się do użycia pojazdów (Nadleśnictwo Chrzanów).

²⁹ Porzucone w 2021 r. na terenie Nadleśnictwa Torzym dwie 200-litrowe beczki z nieznaną substancją. O zbiornikach z odpadami chemicznymi w Nadleśnictwie Bolewice organy ścigania były zawiadomione przez Państwową Straż Pożarną, która o zdarzeniu powiadomiła Nadleśnictwo.

³⁰ Dotyczy to odpadów na terenie Nadleśnictwa Chrzanów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

one usunięte przez nadleśnictwa – w jednym przypadku³¹ po uzyskaniu decyzji wójta właściwej gminy, nakazującej nadleśnictwu usunięcie odpadów w wyznaczonym terminie, a w pozostałych – bez wezwania, w czasie wynoszącym od kilku do kilkudziesięciu dni od ich ujawnienia.

Łączne koszty, jakie skontrolowane nadleśnictwa poniosły na usunięcie porzuconych odpadów niebezpiecznych wyniosły 82 tys. zł.

Z informacji i wyjaśnień, uzyskanych na potrzeby niniejszej kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 ustawy o NIK, z 11 niekontrolowanych gmin³², które w związku z występującym na ich terenie w okresie objętym kontrolą zjawiskiem porzucania odpadów niebezpiecznych ubiegały się, o wsparcie finansowe na usunięcie tych odpadów u wojewodów (bezsukutecznie) lub w samorządach wojewódzkich (w dwóch przypadkach gmina uzyskała wsparcie finansowe) wynikają analogiczne, jak w przypadku gmin objętych kontrolą, problemy z usunięciem odpadów niebezpiecznych.

Tylko cztery gminy doprowadziły do usunięcia odpadów niebezpiecznych (w Gminie Osieck odpady usunął ostatecznie na swój koszt posiadacz odpadów, w Niemodlinie, w Radwanicach i w Kuźni Raciborskiej oraz częściowo w Gorlicach odpady usunęły na swój koszt gminy, a wydatki gmin z tego tytułu wyniosły 12,5 mln zł). W siedmiu gminach odpady niebezpieczne nadal pozostają nieusunięte, przy czym potrzeby finansowe na ich usunięcie gminy szacują na nie mniej niż 143 mln zł.

Większość odpadów niebezpiecznych w 11 niekontrolowanych gminach pozostawała nieusunięta

Infografika nr 5

Odpady niebezpieczne na terenie 11 gmin (jednostki niekontrolowane, w których zasięgnięto informacje na podstawie art. 29 ust. pkt 2 lit. f ustawy o NIK), wg stanu na początek i na koniec okresu objętego kontrolą



³¹ Zbiorniki z substancjami chemicznymi na terenie Nadleśnictwa Bolewice.

³² Niemodlin, Osieck, Prażmów, Radwanice, Głogów, Gorlice, Kamienica Polska, Skarbimierz, Przytuły, Knurów, Kuźnica Raciborska.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

	<p>NIEMODLIN 21.01.2019 r. Odpady wykazujące właściwości niebezpieczne; 1682,9900 Mg</p>	<p>(3 lata 5 mc-y)</p>	<p>Odpady usunięte w okresie 20.10.2020 r. – 31.05.2022 r. Koszt gminy: 11 583 tys. zł Prokuratura prowadzi postępowanie</p>
	<p>OSIECK 18.02.2019 r. Silnie toksyczna substancja; 750 mauzerów</p>	<p>(3 lata 4 mc-e)</p>	<p>Odpady usunięte częściowo. Dotychczas posiadacz odpadów usunął część (oj. 126,913 Mg) w okresie 16.02 – 14.04.2022 r. Prokuratura prowadzi postępowanie</p>
	<p>OSIECK 09.04.2019 r. 380 mauzerów ok. 340,804 Mg</p>	<p>(2 lata 7 mc-y)</p>	<p>Odpady usunięte w okresie 14.09.2021 r. – 02.11.2022 r. przez posiadacza odpadów Prokuratura prowadzi postępowanie</p>
	<p>PRAŻMÓW 05.2020 r. Ok. 200 palet z 1000-litrowymi mauzerami i 200-litrowymi beczkami stalowymi (cała hala magazynowa) Odpady szczególnie niebezpieczne</p>	<p>Odpady pozostają nieusunięte. Toczy się postępowanie administracyjne.</p>	
	<p>RADWANICE 20.04.2016 r. Znaczne ilości odpadów gromadzonych bez zezwolenia</p>		<p>Odpady usunięto W związku z pożarem nielegalnego składowiska odpady usunęła gmina w drodze wykonania zastępczego (wydatek – 329,8 tys. zł)</p>
	<p>miasto GŁOGÓW 06.2017 r. Zmagazynowane nielegalnie ok. 3600 Mg odpadów niebezpiecznych</p>	<p>Odpady pozostają nieusunięte. Szacunkowy koszt usunięcia przez gminę w ramach wykonania zastępczego wynosi ok. 36–40 mln zł.</p>	
	<p>miasto GORLICE 06.2017 r. Zmagazynowane nielegalnie ok. 7692,20 Mg odpadów zagrażających życiu lub zdrowiu lub środowisku</p>	<p>(ok. 1 roku)</p>	<p>Odpady usunięte częściowo 2018 r. (usunięty 330 Mg) wydatek – 412,5 tys. zł. W toku – postępowanie w celu usunięcia odpadów w drodze wykonania zastępczego. Szacowany koszt usunięcia i unieszkodliwienia pozostałych odpadów to 75 183,5 tys. zł.</p>
	<p>SKARBIMIERZ 06.03.2020 r.</p>	<p>Odpady pozostają nieusunięte. Szacunkowy koszt usunięcia przez gminę w ramach wykonania zastępczego – kilkanaście mln zł.</p>	
	<p>PRZYTUŁY 29.05.2017 r. Znaczne ilości odpadów niebezpiecznych (odpady farb i klejów, rozpuszczalniki, przeterminowane leki itp.)</p>	<p>Odpady pozostają nieusunięte. Szacunkowy koszt usunięcia przez gminę w ramach wykonania zastępczego to ok. 500 tys. zł Posiadacz odpadów nieustalony (sprawa jest na etapie skargi kasacyjnej do SN)</p>	
	<p>miasto KNURÓW 01.2019 r. Nielegalnie zgromadzone na nieruchomości gminnej odpady pochodzące z przetwórstwa aluminium</p>	<p>Odpady pozostają nieusunięte. Szacunkowy koszt usunięcia to ok. 100 tys. zł</p>	
	<p>miasto KUŹNIA RACIBORSKA 06.09.2018 r. Odpady stwarzające szczególne zagrożenie dla ludzi i środowiska</p>	<p>(7 mc-y)</p>	<p>Odpady usunięto do 19.04.2019 r. przez gminę w trybie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (wydatek – 176,1 tys. zł)</p>
	<p>KAMIENICA POLSKA 05.2018 r. Odpady niebezpieczne w zbiornikach. Po rozszczelnieniu mogą stanowić zagrożenie dla ludzi i środowiska ok. 1 200 Mg</p>	<p>Odpady pozostają nieusunięte. Szacunkowy koszt usunięcia przez gminę to 9 072 tys. zł (wycena z 2021 r.) Prokuratura skierowała akt oskarżenia przeciwko sprawcom.</p>	

■ Data uzyskania informacji o porzuconych odpadach/rodzaj odpadów

■ Data usunięcia odpadów

📅 = jeden miesiąc

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji z uzyskanych w związku z kontrolą od jednostek niekontrolowanych (w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 ustawy o NIK).

W informacjach udzielonych na potrzeby niniejszej kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w kwestii odniesienia się do wniosków gmin o pomoc finansową w usunięciu nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych Wojewoda Małopolski poinformował, że nie ma możliwości udzielenia takiego wsparcia, ale wystąpił w tej sprawie do Ministra Klimatu i Środowiska o środki z rezerwy ogólnej z budżetu ministra, a wobec odpowiedzi odmownej zwrócił się bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów (odpowiedź odmowna). Z kolei Wojewoda Mazowiecki poinformował, że wystąpił do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu z rezerwy celowej na wnioskowaną przez gminę kwotę (odmowa).

Z kolei Marszałek Województwa Podlaskiego wskazał na możliwość ubiegania się o środki finansowe w NFOŚiGW; Marszałek Województwa Wielkopolskiego w odpowiedzi na prośbę Gminy Chodów podał, że ewentualne udzielenie pomocy jest uzależnione od podjęcia przez Gminę działań w kontekście procedury zastępczego usunięcia odpadów, o której mowa w art. 26a ustawy o odpadach, przy czym ewentualne udzielenie pomocy finansowej przez Województwo Wielkopolskie powinno nastąpić z zastrzeżeniem jej zwrotu w przypadku, gdyby windykacja kosztów usunięcia odpadów przez Gminę okazała się skuteczna; Marszałek Województwa Podkarpackiego wskazał na brzmienie art. 7 Poś, gdzie została określona zasada „zanieczyszczający płaci”, której doniosłość znalazła odzwierciedlenie w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Marszałek Województwa Mazowieckiego w informacji dla NIK podał, że Samorząd Województwa poszukuje formuły prawnej pozwalającej na udzielenie wsparcia samorządom gmin na likwidację nielegalnie składowanych lub porzuconych odpadów niebezpiecznych.

Województwo Pomorskie poinformowało, że w przyjętym przez Zarząd Województwa projekcie (którego treść może ulec zmianie w wyniku m.in. negocjacji z Komisją Europejską) programu Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021–2027 przewidziano wsparcie dla projektów polegających na rekultywacji terenów zdegradowanych w wyniku składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych na terenach we władaniu jst. Województwo Opolskie udzieliło dotacji celowej (zadanie Pomoc finansowa dla Gminy Niemodlin w celu dofinansowania zadania własnego polegającego na usunięciu nielegalnie zgromadzonych odpadów niebezpiecznych z terenu Gminy Niemodlin („Brzęczkowice”) w wysokości 500 tys. zł); Województwo Łódzkie udzieliło dotacji na usunięcie nielegalnych składowisk lub porzuconych odpadów niebezpiecznych w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 w Działaniu V.2 Gospodarka odpadami, Oś priorytetowa V Ochrona środowiska.

5.3. Udzielanie wsparcia finansowego na likwidację nielegalnych składowisk i magazynów odpadów niebezpiecznych

NFOŚiGW przestrzegał przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie usuwania odpadów niebezpiecznych zasady równego traktowania wnioskodawców. Natomiast stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła znaczącego wydłużenia, w stosunku do ustalonego w regulaminach programów, czasu rozpatrywania większości z tych wniosków, co mogło wpływać na wydłużenie w czasie procesu usuwania odpadów.

Podjęcie administracji wojewódzkiej do kwestii finansowego wspierania gmin w usuwaniu odpadów niebezpiecznych było niejednorodne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NFOŚiGW wdrożył programy służące finansowemu wsparciu usuwania nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych

NFOŚiGW, w ramach realizacji ustawowo nakreślonego celu działania, którym jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w Poś, wdrożył dwa priorytetowe programy: *Ochrona powierzchni ziemi* (dalej: *OPZ*) i *Usuwanie porzuconych odpadów* (dalej: *UPO*). Celem pierwszego z nich było ograniczenie negatywnego oddziaływania odpadów na środowisko oraz przywrócenie do ponownego użytkowania terenów zdegradowanych poprzez rekultywację, w tym remediację, wraz z usuwaniem odpadów. Z kolei drugi z programów miał wspomóc ograniczenie zagrożenia dla życia ludzi lub możliwości zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku spowodowanych porzuconymi odpadami.

OPZ przewidywał możliwość ubiegania się o:

- dotacje – do 80% kosztów kwalifikowanych, a od 2020 r. – 100% kosztów kwalifikowanych w przypadku usuwania odpadów stanowiących zagrożenie dla życia i zdrowia, występujących na terenach będących własnością Skarbu Państwa lub jst;
- pożyczki – intensywność dofinansowania 100%, gdy odpady będą usuwane w trybie wykonania zastępczego i do 90% w pozostałych przypadkach (od 2020 r. – do 100%).

UPO dawał możliwość ubiegania się o pomoc finansową w formie:

- dotacji – dla przypadków, gdy podmiot prawnie zobowiązany do usunięcia odpadów nie mógł zostać zidentyfikowany lub nie można było wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego lub gdy egzekucja okazała się nieskuteczna (od września 2019 r. również w przypadku określonym w art. 26a ustawy o odpadach);
Wysokość dotacji była uzależniona od wysokości wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie.
- pożyczek – w wysokości do 100% kosztów kwalifikowanych.

Zainteresowanie uzyskaniem wsparcia finansowego Funduszu na usunięcie odpadów w formie zwrotnej było niewielkie

W okresie objętym kontrolą w ramach OPZ złożone zostały cztery wnioski: trzy o dotację i jeden o pożyczkę, a w ramach UPO – 27 wniosków, z czego 25 dotyczyło pomocy w formie bezzwrotnej, a dwa – pożyczki.

Nabory wniosków na OPZ były prowadzone na dotacje – od 1 marca 2019 r. do 20 grudnia 2020 r., na pożyczki – od 1 marca 2019 r. do 20 grudnia 2020 r. i od 17 sierpnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.

W sierpniu 2022 r. NFOŚiGW ogłosił nabór z terminem składania wniosków od 1 września 2022 r. do 22 grudnia 2023 r.

Nabory wniosków ramach UPO Fundusz prowadził do 18 grudnia 2020 r. Na prośbę Ministra Klimatu i Środowiska, Fundusz podjął działania zmierzające do przygotowania i ogłoszenia kolejnego naboru.

Przyczyny nieogłaszania naboru wniosków o dofinansowanie usuwania porzuconych odpadów po dniu 18 grudnia 2020 r.

Wyjaśniając powody nieogłaszania od grudnia 2020 r. naboru wniosków do programu *Usuwanie porzuconych odpadów* Prezes NFOŚiGW poinformował m.in. , że po zakończeniu naboru wniosków w Funduszu została podjęta analiza adekwatności wsparcia celem optymalizacji dofinansowania z uwzględnieniem skali potrzeb, możliwości finansowych Funduszu oraz oddziaływania interwencji. Sporządzono informację w sprawie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uwarunkowań dofinansowania usuwania porzuconych odpadów, którą Zarząd Funduszu przekazał Ministrowi Klimatu i Środowiska, celem uzyskania rekomendacji resortowych dla dalszego finansowania przedsięwzięć w tym zakresie. NFOŚiGW wskazał, iż rozważenie zmiany oferty możliwe byłoby w przypadkach: zawężenia rekomendacji Ministra Klimatu i Środowiska w oparciu o zobiektywizowaną opinię GIOŚ wyłącznie do przypadków wymagających natychmiastowej interwencji oraz wypracowanie efektywnych rozwiązań prawnych i organizacyjnych umożliwiających likwidację „bomb ekologicznych”.

W sierpniu 2021 r. Zarząd NFOŚiGW w piśmie do Ministra Klimatu i Środowiska zwrócił uwagę na pilną potrzebę wprowadzenia efektywnych rozwiązań, w tym określenie adekwatnego zakresu uczestnictwa NFOŚiGW wskazując m.in., że:

- podstawowe znaczenie ma stworzenie możliwości legalnego gospodarowania odpadami przez wybudowanie nowych spalarni odpadów niebezpiecznych;
- niezbędne jest stworzenie wystarczających możliwości finansowych dla usunięcia odpadów stwarzających realne i bezpośrednie zagrożenie w zakresie odpowiadającym możliwościom finansowym tak właściwych samorządów jak i wspierającego NFOŚiGW (tryb art. 26a w niewystarczający sposób wyodrębnia takie przypadki).

Prezes NFOŚiGW wyjaśnił, że wobec braku rekomendacji w zakresie uwarunkowań dla dalszego finansowania przedsięwzięć dotyczących porzuconych odpadów nie uruchomiono naboru wniosków w 2021 r.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w ramach ww. programów NFOŚiGW zawarł łącznie 16 umów z jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie usunięcia 81 702,07 Mg odpadów niebezpiecznych. Na pomoc bezzwrotną rozdysponowano 73% środków przewidzianych na tę formę wsparcia i 2,4% środków zaplanowanych na pożyczki.

W okresie objętym kontrolą ramach OPZ Fundusz wypłacił 62,8 mln zł, a w ramach UPO – 124,2 mln zł

Nie wszystkie gminy zdecydowały się jednak na zaciągnięcie zobowiązań w NFOŚiGW i mimo pozytywnego rozpatrzenia ich wniosków do dnia zakończenia kontroli, nie podpisały umów.

Przykłady

Wójt Gminy Rybno, jako powód niepodpisania umowy podał brak zabezpieczenia środków finansowych na realizację całości zadania, a zobowiązanie takie zostało zawarte w umowie. Wskazał też, że Gmina nie została wyposażona przez ustawodawcę w instrumenty prawne i finansowe do realizacji nałożonego na nią obowiązku wynikającego z ustawy o odpadach.

Prezydent Miasta Gliwice poinformował, że powodem niepodpisania umowy dofinansowanie były wątpliwości prawne, co do sposobu finansowania zadania. Dlatego też wystąpił w listopadzie 2021 r. do NSA z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego oraz wniósł o wskazanie Wojewody Śląskiego, jako organu właściwego do sfinansowania kosztów realizacji tego zadania. We wniosku Prezydent Miasta Gliwice podniósł, że wydana przez Niego decyzja w celu niezwłocznego usunięcia odpadów na podstawie art. 26a ustawy o odpadach dotyczy usunięcia odpadów niebędących odpadami komunalnymi, w związku z czym finansowanie jej wykonania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie stanowi zadania własnego Miasta Gliwice i koszty związane ze sfinansowaniem wykonania decyzji, będącej zadaniem z zakresu administracji rządowej powinien ponieść Skarb Państwa. Do 30 czerwca 2022 r. Prezydent Miasta Gliwice nie otrzymał pisemnego rozstrzygnięcia NSA w przedmiotowej sprawie, wobec czego procedura dotycząca podpisania umowy z NFOŚiGW została wstrzymana.

W okresie objętym kontrolą do Funduszu nie wpłynęły żadne środki finansowe z tytułu wyegzekwowanych należności od zobowiązanych do usunięcia odpadów

W zawartych umowach nałożony został na beneficjentów obowiązek dochodzenia należności od zobowiązanego i przekazania uzyskanych z tego tytułu środków na konto NFOŚiGW, do wysokości zobowiązań wobec Funduszu, w terminie 14 dni od wpływu środków na konto jednostki samorządu terytorialnego. Środki odzyskane od zobowiązanego należało w pierwszej kolejności przeznaczyć na zaspokojenie zobowiązań wobec NFOŚiGW.

W latach 2019–2022 (do 7 lipca) do Funduszu nie wpłynęły żadne środki z tego tytułu.

Wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie w ramach OPZ i UPO byli traktowani jednakowo, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie procedurami

NFOŚiGW dofinansowując usuwanie porzuconych odpadów działał zgodnie z obowiązującymi procedurami udzielenia dofinansowania i realizacji przedsięwzięć ze środków NFOŚiGW w zakresie zasad rozpatrywania wniosków oraz rozliczania przyznanego dofinansowania.

W 80% przypadków wnioski rozpatrywane były dużo dłużej niż zakładano w regulaminach programów

W przypadku 13 z 16 wniosków o wsparcie finansowe na usunięcie odpadów niebezpiecznych) czas, w jakim rozpatrywano wnioski³³ był znacząco dłuższy od założonego w regulaminach tych programów i wynosił od 128 do 279 dni roboczych. W ¼ przypadków czas ten przekroczone ponad dwukrotnie, co mogło wpływać na wydłużenie procesu usuwania odpadów niebezpiecznych z miejsc ich nielegalnego składowania – wnioskodawcy dopiero po zapewnieniu finansowania przedsięwzięcia mogli wszczynać postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w celu wyłonienia wykonawcy usunięcia odpadów.

Dwie spośród czterech kontrolowanych gmin, które wniosowały do NFOŚiGW o wsparcie finansowe na usunięcie odpadów niebezpiecznych otrzymały dofinansowanie

O środki finansowe na dofinansowanie usunięcia odpadów niebezpiecznych do NFOŚiGW zwróciły się cztery skontrolowane gminy, z których dwie (Poznań i Borkowice) uzyskały wsparcie finansowe odpowiednio w formie pożyczki i dotacji, natomiast Miasto Zielona Góra i Miasto Sosnowiec nie uzyskały takiego wsparcia, mimo że zgodnie z opiniami właściwych inspekcji i organów ochrony środowiska odpady te mogły być zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska i powinny być niezwłocznie usunięte.

Przykłady

Miasto Zielona Góra w odpowiedzi na wniosek otrzymało informację, że 18 grudnia 2020 r. zakończył się nabór wniosków w programie priorytetowym *Usuwanie porzuconych odpadów*, który stanowił podstawę dla finansowania przedsięwzięć polegających na usuwaniu i zagospodarowywaniu niewłaściwie składowanych lub magazynowanych odpadów niebezpiecznych, w tym realizowanych zgodnie z art. 26a ustawy o odpadach. Z kolejnych informacji uzyskanych przez Miasto z NFOŚiGW wynikało, że kontynuowane

³³ Czas liczony od dnia zarejestrowania wniosku do podjęcia przez Zarząd Funduszu uchwały (decyzji) o przyznaniu dofinansowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

są prace związane z ewaluacją programu priorytetowego *Usuwanie porzuconych odpadów*, tak by nie stanowiąc zachęty do działań przestępczych umożliwił skuteczną interwencję w sytuacjach szczególnie tego wymagających, a po zakończeniu prac nad programem planowane jest ogłoszenie kolejnego naboru wniosków o dofinansowanie, jednakże jego termin nie jest jeszcze znany.

Miasto Sosnowiec po dokonaniu oszacowania kosztów likwidacji nielegalnego składowiska odpadów niebezpiecznych wystąpiło do NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz Ministra Klimatu i Środowiska o dofinansowanie usunięcia odpadów zgromadzonych przy ul. Radocha, lecz nie udało się jej uzyskać dofinansowania. We wrześniu 2020 r. na ww. terenie doszło do pożaru, w wyniku którego część odpadów została zniszczona. Prezydent Miasta Sosnowca – na podstawie art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach wydał decyzję określającą warunki udostępnienia terenu przez władającego działkami, na których składowano odpady, celem usunięcia odpadów powstałych po pożarze. W marcu 2021 r. dokonano oszacowania kosztów usunięcia odpadów oraz pozostałości po pożarze (wartość takiej usługi oszacowano na 113 607 tys. zł brutto) i na tej podstawie, w czerwcu 2021 r. Miasto ponownie wystąpiło do NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz MKiŚ o dofinansowanie usunięcia odpadów zgromadzonych przy ul. Radocha, lecz ponownie takiego dofinansowania nie uzyskała. WFOŚiGW z uwagi na skalę procedury nielegalnego składowania odpadów na terenie województwa śląskiego poinformował, że pula środków przeznaczona na ten cel w 2021 r. została wykorzystana.

Miasto Częstochowa planowało dopiero zwrócić się do NFOŚiGW dofinansowanie usunięcia odpadów na podstawie art. 26a ustawy o odpadach, a Gmina Chodów nie wystąpiła z wnioskiem o dofinansowanie usuwania odpadów niebezpiecznych.

Przykład

Gmina Chodów nie skorzystała z możliwości dofinansowania z NFOŚiGW w ramach programu „Usuwanie porzuconych odpadów”, ponieważ zdarzenie miało miejsce pod koniec października 2019 r., a nabór trwał do 31 grudnia 2019 r. W chwili wykrycia składowiska zostały wszczęte postępowania mające na celu ustalenie właściciela odpadów, charakter odpadów (skład chemiczny) i oddziaływanie ich na środowisko. Jednak w przypadku gdyby była konieczność wdrożenia procedury z art. 26a to niezależnie od źródła pozyskania możliwych środków finansowych są to środki na dofinansowanie lub są rozliczane po wykonaniu działań w trybie art. 26a ustawy o odpadach. Poczyniono rozliczenie kosztów realizacji takiego działania od strony finansowej. Wstępne szacunki kosztów wywiezienia i utylizacji szkodliwych odpadów zmusiłyby Gminę do zaciągnięcia kredytu, a zwrot nastąpiłby po likwidacji składowiska i nie w 100%.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy działania w celu eliminowania zagrożeń spowodowanych składowaniem lub magazynowaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych były prawidłowe i skuteczne?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy gminy i nadleśnictwa podejmowały rzetelne i skuteczne działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania lub magazynowania odpadów niebezpiecznych na swoim terenie?2. Czy w przypadku wystąpienia na terenie gminy lub nadleśnictwa odpadów niebezpiecznych w miejscu do tego nieprzeznaczonym jednostki te prowadziły w sposób rzetelny i skuteczny działania w celu ich usunięcia?3. Czy NFOŚiGW prawidłowo realizował zadania z zakresu finansowania ochrony środowiska poprzez udzielanie finansowego wsparcia na usuwanie odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w NFOŚiGW, w 10 gminach i w pięciu nadleśnictwach.
Kryteria kontroli	NFOŚiGW oraz nadleśnictwa zostały skontrolowane na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a gminy na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych). Dla realizacji celów kontroli wykorzystane zostały także informacje i dokumenty sporządzone przed tym okresem.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>Dla realizacji celu przedmiotowej kontroli zwrócono się, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK (w przypadku niekontrolowanych gmin podstawą zasięgnięcia informacji były przepisy art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 ustawy o NIK) o informacje do jednostek niekontrolowanych, tj.:</p> <ul style="list-style-type: none">– do wojewodów (16) o informacje, czy w latach 2019–2022 gminy lub inne podmioty (np. jednostki Lasów Państwowych) zwracały się o udzielenie finansowego wsparcia na usunięcie nielegalnie składowanych lub porzuconych odpadów niebezpiecznych;– do marszałków województw (16) o informacje, czy w latach 2019–2022 województwo samorządowe przewidywało możliwość i udzielało finansowego wsparcia gminom lub innym podmiotom (np. jednostkom Lasów Państwowych) na usunięcie nielegalnie składowanych lub porzuconych odpadów niebezpiecznych;– do gmin (11), które ubiegały się u wojewodów i/lub marszałków województw o wsparcie finansowe na usunięcie nielegalnie zdeponowanych na ich terenie odpadów niebezpiecznych o informację o efektach działań zmierzających do usunięcia zdeponowanych na ich terenie odpadów niebezpiecznych;– do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o informacje, czy GIOŚ inwentaryzuje miejsca nagromadzenia odpadów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska oraz czy prowadzi analizy pod kątem przyczyn występowania tego zjawiska i sposobów przeciwdziałania;

ZAŁĄCZNIKI

- do Ministra Klimatu i Środowiska o informacje, czy w Ministerstwie: dokonywano analizy skali problemu nagromadzenia odpadów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska; czy dokonano ewaluacji przepisu art. 26a ustawy o odpadach pod kątem skuteczności usuwania odpadów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi; czy mając na uwadze zagrożenie, jakie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska stanowią niektóre rodzaje odpadów niebezpiecznych, zalegających często przez bardzo długi okres czasu w miejscach do tego nieprzeznaczonych (np. z powodu bierności posiadacza odpadów, niemożności wskazania posiadacza, opieszałości organu, braku środków finansowych na ich usunięcie), rozważano wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, prawnych, finansowych, których wdrożenie skutkowałoby niezwłocznym usuwaniem tych odpadów;
- do Ministra Sprawiedliwości o informacje o liczbie prawomocnych skazań, w tym postępowań warunkowo umorzonych, w latach 2019–2022 (do 30 czerwca) za składanie, usuwanie, przetwarzanie, zbieranie, dokonywanie odzysku, unieszkodliwianie albo transport odpadów lub substancji w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym (art. 183 § 1 kk) oraz za wyrabianie, przetwarzanie, transportowanie, przywożenie z zagranicy, wywożenie za granicę, gromadzenie, składowanie, przechowywanie, posiadanie, wykorzystywanie, posługiwanie się, usuwanie, porzucanie lub pozostawianie bez właściwego zabezpieczenia materiału jądrowego albo innego źródła promieniowania jonizującego, w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 184 § 1 kk), liczbie wyroków uniewinniających w sprawach za czyny określone w art. 183 § 1 kk i w art. 184 § 1 kk; liczbie spraw, które nadal toczą się przed sądem; średnim czasie postępowań w ww. sprawach, zakończonych wydaniem prawomocnego wyroku, w tym średnim czasie postępowań zakończonych prawomocnym skazaniem w tym okresie; liczbie dochodzeń w sprawach z art. 183 § 1 kk i art. 184 § 1 kk wszczętych i prowadzonych w latach 2019–2022 (do 30 czerwca br.), liczbie dochodzeń zakończonych sporządzeniem aktu oskarżenia, prawomocnym postanowieniem o umorzeniu dochodzenia, spraw nadal w toku.

Wyniki kontroli przedstawiono w 16 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 16 wniosków. Na dzień 8 grudnia 2022 r. dziewięć wniosków było zrealizowanych, dwa w trakcie realizacji, a pięć pozostawało niezrealizowanych. Do żadnego z wystąpień pokontrolnych nie wniesiono zastrzeżeń.

Przy realizacji dwóch kontroli jednostkowych (w urzędach gmin: Niemce i Chodów) podjęto współpracę z właściwymi wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska. Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK. Izba zleciła przeprowadzenie czterech kontroli doraźnych w zakresie prawidłowości usunięcia odpadów niebezpiecznych przez posiadaczy odpadów z nieruchomości prywatnych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

ZAŁĄCZNIKI

Pozostałe informacje Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, zgodnie z sugestią sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Kontrole jednostkowe zostały przeprowadzone przez delegatury NIK w: Katowicach, Lublinie, Poznaniu, Warszawie i Zielonej Górze. Każda z delegatur kontrolą objęła po dwie gminy z terenu swojej właściwości oraz po jednym nadleśnictwie, a Delegatura w Lublinie skontrolowała ponadto NFOŚiGW.

Czynności kontrolne były prowadzone od 4 kwietnia do 29 lipca 2022 r.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ³⁴
1.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta Częstochowa	Krzysztof Matyjaszczyk
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta Sosnowiec	Arkadiusz Chęciński
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Nadleśnictwo Chrzanów	Krzysztof Gołąbek
4.	Delegatura NIK w Lublinie	NFOŚiGW	Przemysław Ligenza
5.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Gminy Niemce.	Krzysztof Urbaś
6.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Gminy Horodło	Krzysztof Bożek
7.	Delegatura NIK w Lublinie	Nadleśnictwo Lubartów	Piotr Kiszczak
8.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Gminy Chodów	Marek Kowalewski
9.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta Poznań	Jacek Jaśkowiak
10.	Delegatura NIK w Poznaniu	Nadleśnictwo Bolewice	Grzegorz Gaczyński
11.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Gminy Borkowice	Robert Fidos
12.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Gminy Radzanowo	Piotr Jakubowski
13.	Delegatura NIK w Warszawie	Nadleśnictwo Drewnica	Artur Delegacz
14.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Miasta Strzelce Krajeńskie	Mateusz Feder
15.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Miasta Zielona Góra	Janusz Kubicki
16.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Nadleśnictwo Torzym	Michał Poklewski-Kozieł

³⁴ Podane osoby były kierownikami podmiotów kontrolowanych w chwili podpisywania wystąpień pokontrolnych.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności (pozytywna/negatywna/w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta Częstochowa	w formie opisowej	<p>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.</p>	<p>Działania Urzędu dotyczące postępowania z nielegalnie składowanymi odpadami niebezpiecznymi w ponad połowie przypadków nie były skuteczne i odpady do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK pozostawały nieusunięte. Wynikało to m.in. ze stopnia komplikacji spraw własnościowych nieruchomości, na których porzucano odpady niebezpieczne, a także długotrwałości postępowania karnych prowadzonych przez policję i prokuraturę oraz postępowania administracyjnych i odwoławczych przed Samorządowym Kolegium i Odwoławczym i sądami.</p>
2.	Urząd Miasta Sosnowiec	pozytywna	<p>Miasto ustaliło wymagania dotyczące selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych, utworzono Gminny Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów oraz miejsca selektywnej zbiórki odpadów zaliczanych do niebezpiecznych. Prowadzono kampanie edukacyjno-informacyjne, których elementem było zagrożenie związane z porzucaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz postępowanie z takimi odpadami. W Urzędzie stosowano jednolite zasady postępowania na wypadek uzyskania informacji o porzuceniu na terenie Miasta odpadów, w tym uznanych za niebezpieczne. W uzasadnionych przypadkach zawiadamiano o zagrożeniach dla środowiska RDOS. Od momentu ujawnienia odpadów współpracowali też ze strażą pożarną, policją, prokuraturą i sądami w postępowaniach mających na celu wykrzywie posiadacza odpadów oraz sprawy zdarzenia. W przypadku gdy odpady znajdowały się na terenie należącym bądź władanym przez Gminę, Urząd zlecał ich usunięcie uprawnionym do tego podmiotom, które gwarantowały prawidłowe ich usunięcie i zagospodarowanie.</p>	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności (pozytywna/negatywna/ w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			<p>W latach 2019–2022 do Urzędu wpłynęło 20 zgłoszeń wskazujących na porzucenie lub składowanie odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Ostatecznie okazało się, że odpady niebezpieczne występowały w 12 przypadkach, a w wyniku podjętych przez Urząd działań w pięciu przypadkach posiadacze usunęli odpady niebezpieczne w terminie wyznaczonym przez Urząd, w dwóch wyznaczony przez Urząd termin do usunięcia odpadów w dniu zakończenia kontroli jeszcze nie upłynął, w trzech przypadkach, gdzie posiadaczem było Miasto, odpady zostały usunięte w 2021 r., a w dwóch przypadkach postępowania administracyjne jeszcze trwały. W jednym z nich, dotyczącym odpadów niebezpiecznych zgromadzonych przy ul. Radocha, Miasto w latach 2020–2022 podejmowało próby pozyskania środków niezbędnych na ich usunięcie, wskazując jednocześnie, że nie jest w stanie sfinansować tego wydatku ze środków własnych, gdyż szacowany koszt tych działań wynosił 113,6 mln zł brutto.</p>	
3.	Nadleśnictwo Chirzanów	pozytywna	<p>Wdrożono i stosowano zasady postępowania na wypadek uzyskania informacji o porzuceniu w lesie odpadów, w tym niebezpiecznych i rzetelnie ustalano ich rodzaj. Postępowanie zmierzające do usunięcia odpadów niebezpiecznych wszczynano w tym samym dniu, w którym powzięto informację o porzuceniu odpadów i doprowadzono do ich niezwłocznego usunięcia. Gdy sprawcy nie zdołano W przypadku nieustalenia sprawcy usuwanie i unieszkodliwienie odpadów zlecano uprawnionym podmiotom, które zapewniały prawidłowe zagospodarowanie usuwanych odpadów niebezpiecznych. Nadleśnictwo propagowało też wiedzę o zagrożeniach dla ludzi i środowiska naturalnego, jakie stwarzają odpady składowane w miejscach do tego nieprzeznaczonych.</p>	

4.	NFOŚiGW	w formie opisowej	<p>NFOŚiGW w ramach realizacji celu działania, o którym mowa w art. 400b ust. 1 ustawy Poś wdrożył dwa priorytetowe programy: „Ochrona powierzchni ziemi” i „Usuwanie porzuconych odpadów”. W zakresie tych programów beneficjenci, w tym gminy oraz regionalne dyrekcje ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogły ubiegać się o bezzwrotne wsparcie finansowe (dotacje i przekazanie środków) oraz o zwrotne (pożyczki) na usunięcie odpadów niebezpiecznych. Finansując zadania w tym zakresie działań zgodnie z obowiązującymi procedurami.</p>	<p>Nie zachowano ustalonych w procedurach wewnętrznych terminów rozpatrywania wniosków, tj. czasu liczonego od dnia zarejestrowania wniosku do podjęcia przez Zarząd Funduszu uchwały (decyzji) o przyznaniu dofinansowania. Według poszczególnych etapów rozpatrywania wniosku, zawartych w regulaminach naboru wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć z NFOŚiGW w ramach Programu Ochrona Powierzchni Ziemi oraz Programu Usuwanie Porzuconych Odpadów, czas na rozpatrzenie wniosku w ww. zakresie nie powinien trwać dłużej niż 90 dni. Kontrola procedowania wniosków, które zakończyły się pozytywną decyzją Zarządu o dofinansowaniu przedsięwzięć (16 wniosków) wykazała, że w 13 przypadkach czas ten znacząco został przekroczony i wynosił od 128 do 279 dni roboczych.</p>
5.	Urząd Gminy Niemce	pozytywna	<p>Gmina podejmowała skuteczne działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania lub magazynowania odpadów niebezpiecznych na swoim terenie. Wprowadzony Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy został pozytywnie zaopiniowany przez służby sanitarne. W okresie objętym kontrolą właściciel zorganizowano system gospodarowania odpadami komunalnymi, również niebezpiecznymi pochodzącymi z gospodarstw domowych, w tym zapewniono ich selektywne zbieranie i bieżący nadzór nad tym procesem. Świadczyła o tym także niewielka liczba zgłoszonych przypadków porzucania lub gromadzenia odpadów komunalnych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.</p> <p>W stwierdzonym jednostkowym przypadku porzucenia na terenie Gminy odpadów niebezpiecznych w miejscu do tego nieprzeznaczonym, niezwłocznie podjęto działania w celu ich tymczasowego zabezpieczenia przed dostępem osób postronnych oraz starania o pozyskanie środków finansowych na ich utylizację.</p>	<p>Ze zwrótką wynoszącą dziesięć miesięcy Wójt wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji – na podstawie art. 26a ustawy o odpadach – w celu usunięcia odpadów niebezpiecznych z miejsc do tego nieprzeznaczonych do ich składowania. Wszczęcie postępowania nastąpiło dopiero 26 października 2020 r., mimo, że wniosek Prokuratury w tej sprawie wpłynął do Wójta 23 grudnia 2019 r.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności (pozytywna/negatywna/w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
6.	Urząd Gminy Horodlo	w formie opisowej	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 w tym zakresie. Po powzięciu informacji o gromadzeniu odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym, w ramach posiadanych kompetencji Wójt czynił starania zmierzające do wstrzymania działalności nielegalnego składowiska. W tym celu 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, jednak ponieważ przywożone śmieci były bezpośrednio po ich złożeniu przesypane warstwą gliny lub innego gruntu, kontrole te nie stwierdziły ich istnienia.	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. Skutkowało to uchYLENIEM przez SKO wydanych przez Wójta w tej sprawie decyzji z powodu rażącego naruszenia obowiązujących przepisów prawa. Do dnia zakończenia kontroli NIK nikt nie został prawomocnie zobowiązany do usunięcia odpadów, które pozostają nadal w wyrobisku kopalni w Strzyżowie.
7.	Nadleśnictwo Lubartów	pozytywna	Podjęmowano rzetelne i skuteczne działania mające na celu ograniczenie nielegalnego składowania odpadów, w ich efekcie w latach 2019–2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 9 maja 2022 r.) nie stwierdzono nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych. W ramach wdrożonych procedur dotyczących zwalczania szkodnictwa leśnego identyfikowano rodzaj porzucanych odpadów i podejmowano działania zmierzające do wykrycia i ukarania sprawców tych wykroczeń. Prowadzono również działania edukacyjne i informacyjne mające na celu zapobieganie i ograniczanie zjawiska powstawania tzw. dzikich składowisk odpadów.	
8.	Urząd Gminy Chodów	w formie opisowej	Gmina Chodów podejmowała rzetelne działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania lub magazynowania odpadów niebezpiecznych na swoim terenie. W całym okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały regulaminy utrzymania czystości i porządku, które określały wymagania dotyczące selektywnej zbiórki odpadów, w tym niebezpiecznych.	Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, Wójt nie wydał decyzji, o której mowa w art. 26a ust. 3, w związku z art. 26a ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach, dotyczącej odpadów stanowiących zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska znajdujących się na posesji w miejscowości Szolajdy, pomimo uzyskania w październiku i listopadzie 2020 r. opinii właściwych organów potwierdzających spełnienie przesłanek konieczności niezwłocznego ich usunięcia w rozumieniu art. 26a ust. 5 ww. ustawy.

			<p>Na terenie Gminy funkcjonował także punkt selektywnego zbierania odpadów, do którego mieszkańcy mogli przekazywać odpady niebezpieczne, wytwarzane w gospodarstwach domowych.</p> <p>Wójt podjął działania przewidziane w art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, w celu usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania w miejscowości Szolajdy oraz działania egzekucyjne w celu przymuszenia posiadacza tych odpadów do ich usunięcia.</p>	<p>Zdaniem NIK niewydanie przedmiotowej decyzji może stanowić przeszkodę dla pozyskania niezbędnego finansowania ze źródeł zewnętrznych.</p>
9.	Urząd Miasta Poznań	pozytywna	<p>Działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania lub magazynowania odpadów były rzetelne i skuteczne. Od 2004 r. na terenie gminy Miasto Poznań funkcjonował pierwszy punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych (w kolejnych latach utworzono następne takie punkty, w tym mobilny), w regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gminy prawidłowo ustalono wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych. W Urzędzie ustanowiono mechanizmy służące reagowaniu na informacje i sygnały o gromadzonych odpadach w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Prowadzone były kampanie edukacyjno-informacyjne na temat prawidłowego postępowania z odpadami niebezpiecznymi.</p> <p>Urząd był również przygotowany organizacyjnie do bezwłocznego reagowania na sygnały o porzuceniu na terenie gminy odpadów, które mogą zagrażać życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku, a w przypadkach wystąpienia na terenie Miasta Poznań porzuconych odpadów niebezpiecznych prowadził właściwe działania w celu ich usunięcia. Zadania w tym zakresie zostały przypisane odpowiedniemu Wydziałowi i poszczególnym pracownikom Urzędu, którzy podejmowali bezwłoczne czynności zmierzające do ustalenia rodzaju porzuconych odpadów i ich usunięcia. We wszystkich zakończonych w kontrolowanym okresie sprawach dotyczących składowania odpadów niebezpiecznych, zostały one usunięte przez właściciela danej nieruchomości, a działania podejmowane przez Urząd były zgodne z ustawą o odpadach. Sprawowano również należyty nadzór nad prawidłowością usunięcia odpadów niebezpiecznych.</p>	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności (pozytywna/negatywna/ w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
			<p>W przypadku terenu administrowanego przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu i wykrycia nielegalnego zgromadzenia odpadów niebezpiecznych podczas realizacji inwestycji drogowej, podjęto bez zbędnej zwłoki skuteczne działania w celu usunięcia tych odpadów, w efekcie których odpady niebezpieczne zostały usunięte i prawidłowo zagospodarowane.</p>	
10.	Nadleśnictwo Bolewice	pozytywna	<p>Podjęmowano prawidłowe i skuteczne działania w celu eliminowania zagrożeń spowodowanych nielegalnym gromadzeniem odpadów, w następstwie których w sześciu spośród ośmiu przypadków porzucenia odpadów pracownicy Nadleśnictwa zdołali ustalić sprawców wykroczeń i wyegzekwować od nich usunięcie odpadów. Rzetelnie ustalano rodzaj porzuczonych odpadów i doprowadzano do ich niezwłocznego usunięcia. W przypadku porzuczonych odpadów niebezpiecznych, działając na podstawie decyzji wójta w tej sprawie, zlecono usunięcie odpadów uprawnionemu wykonawcy, zapewniając ich prawidłowy transport i zagospodarowanie.</p> <p>W Nadleśnictwie podejmowano także szereg działań z zakresu edukacji przyrodniczej i leśnej, których celem było m.in. propagowanie wiedzy o zagrożeniach dla ludzi i środowiska naturalnego, jakie stwarzają odpady składowane w miejscach do tego nieprzeznaczonych.</p>	
11.	Urząd Gminy Borkowice	pozytywna	<p>Gmina zapewniła selektywne zbieranie odpadów komunalnych, obejmujące m.in. odpady niebezpieczne i posiadła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Przepisano komórcę organizacyjnej Urzędu realizującą zadań dotyczących postępowania ze składowanymi nielegalnie odpadami niebezpiecznymi, a w szczególności zadań wynikających z art. 26 i 26a ustawy o odpadach 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 porzuczonych odpadów.</p>	

			<p>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 lub dla środowiska, wszczął postępowania administracyjne kolejno na podstawie art. 26 i 26a ustawy o odpadach oraz skutecznie ubiegał się o sfinansowanie wywieżenia i utylizacji tych odpadów w NFOŚiGW. Usunięcie nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych Wójt zlecił w drodze zamówienia publicznego z uwzględnieniem wymagań dotyczących wykonawców tego rodzaju usług. Odpady zostały usunięte do 20 maja 2022 r.</p>	
12.	Urząd Gminy Radzanowo	negatywna		<p>Urząd nie był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do bezwłocznego i skutecznego działania w celu doprowadzenia do usunięcia ujawnionych na terenie gminy nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych. Do 27 grudnia 2021 r. nie przypisano żadnemu z pracowników Urzędu zadań dotyczących postępowania za składowanymi nielegalnie odpadami niebezpiecznymi, Pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach obejmujących postępowanie w sytuacji ujawnienia porzucenia lub nielegalnego magazynowania odpadów niebezpiecznych na terenie gminy, mimo możliwości uzyskania takiej wiedzy przez pracowników w związku ze zorganizowaniem przez Inspekcję Ochrony Środowiska nieodpłatnych szkoleń z tego zakresu. W Urzędzie nie opracowano zasad/procedur postępowania w przypadku stwierdzenia porzucenia czy też nielegalnego magazynowania odpadów mogących być niebezpiecznymi na terenie gminy pomimo kierowanych pism, informacji i wytycznych Starosty Plockiego, Wojewody Mazowieckiego i GIOŚ, dotyczących postępowania z takimi odpadami i zwracającymi uwagę na nasilenie się zjawiska porzucania odpadów niebezpiecznych. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie 138 dni od wpłynięcia do Urzędu informacji o nielegalnie zdeponowanych na terenie Radzanowa odpadów niebezpiecznych Wójt wszczął postępowanie na podstawie art. 26 ustawy o odpadach i po upływie 134 dni od wpłynięcia do Urzędu informacji o tych odpadach zwrócił się do Komendy Miejskiej Policji w Plocku o wyniki próbek odpadów, pomimo że informację o ich pobraniu do badania Urząd otrzymał w dniu 9 grudnia 2021 r.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności (pozytywna/negatywna/ w formie opisowej)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
13.	Nadleśnictwo Drewnica	w formie opisowej	<p>Nadleśnictwo prowadziło działania w celu ograniczenia powstawania miejsc nielegalnego deponowania niebezpiecznych, m.in. zamontowano fotopułapki, ustawiono szlabany na wjazdach, umieszczono na głównych ścieżkach wejściowych do kompleksów leśnych tablice informacyjne o zakazie wyrzucania śmieci; organizowano akcje sprzątnięcia lasu; prowadzono działania edukacyjno-informacyjne oraz organizowano patrole prewencyjne przy współudziale Policji, Żandarmerii Wojskowej i Państwowej Straży Łowieckiej. W przypadkach ujawnienia porzuconych odpadów niebezpiecznych doprowadzono do ich niezwłocznego usunięcia.</p>	<p>Wójt nie poinformował też RDOŚ o przekroczeniu wartości dopuszczalnych standardów jakości gleby na przedmiotowej działce substancjami powodującymi ryzyko dla ochrony powierzchni ziemi do czego był uprawniony na mocy art. 24 ust. 3–4a ustawy szkodowej.</p> <p>Brak pisemnych zasad postępowania w przypadku wystąpienia na terenie Nadleśnictwa nielegalnego składowania odpadów; pracownicy nie dokumentowali czynności podejmowanych w celu weryfikacji zgłoszeń o porzuconych odpadach.</p> <p>Niesporządzenie dokumentacji stanowiącej podstawę do ustalenia i potwierdzenia rodzaju odpadów niebezpiecznych.</p>
14.	Urząd Miasta Strzelce Krajeńskie	w formie opisowej	<p>Zadania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi prowadził na mocy porozumienia celowy związek gmin, natomiast za gospodarkę odpadami niebezpiecznymi – Urząd Miejski. W strukturze Urzędu zadania związane z gospodarką odpadami przypisano do obowiązków inspektora ds. ochrony środowiska. Przyjęto również wymagane akty prawa miejscowego (regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy) oraz zorganizowano system odbioru odpadów, w tym możliwość oddawania odpadów do PSZOK. Prowadzono także kampanie informacyjno-edukacyjne na temat szkodliwości odpadów niebezpiecznych oraz sposobu postępowania z nimi. Mieszkańcom Gminy zapewniono możliwość dokonywania zgłoszeń o przypadkach gromadzenia odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych.</p>	<p>Urząd nie w pełni rzetelnie monitorował składowanie na terenie gminy odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Oględziny NIK ujawniły na działce gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa – Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Oddziału Terenowego w Gorzowie Wielkopolskim zalegające różnego rodzaju odpady, w tym niebezpieczne, tj.: zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (z demontażu pojazdów), odpady zawierające azbest (pokruszone płyty eternitowe).</p>

15.	Urząd Miasta Zielona Góra	w formie opisowej	<p>Miasto podejmowało działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych na swoim terenie. W szczególności utworzono miejsca selektywnej zbiórki odpadów zaliczanych do niebezpiecznych oraz ustalono w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych. Ponadto stworzono mechanizmy służące reagowaniu na informacje i sygnały o gromadzonych w miejscach do tego nieprzeznaczonych odpadach i prowadzono kampanie informacyjno-edukacyjne w zakresie odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych.</p> <p>Urząd był przygotowany organizacyjnie do wykonywania zadań w zakresie postępowania w przypadku porzucenia odpadów na terenie miasta, a zadania wynikające z art. 26 i art. 26a ustawy o odpadach zostały powierzone konkretnym pracownikom. Poza jednym przypadkiem (w Przylepie) niezwłocznie podejmowano działania zarówno w celu usunięcia odpadów z terenu, którym władato Miasto, jak i w celu usunięcia odpadów w przypadku, gdy znajdowały się na terenach będących we władaniu innych podmiotów.</p> <p>Weryfikowano pozyskane informacje o porzuconych odpadach, ustalono faktycznego posiadacza odpadów, kazdorazowo rzetelnie ustalono rodzaj porzuconych odpadów i wydano decyzję nakazującą posiadaczowi odpadów ich usunięcie.</p>	<p>Nie zapewniono przyjmowania odpadów niebezpiecznych w jednym z dwóch funkcjonujących na terenie miasta punktów selektywnego zbierania odpadów.</p> <p>Nie monitorowano prawidłowości realizacji decyzji nakładających obowiązek usunięcia odpadów i nie dokonano weryfikacji usunięcia odpadów (poprzesztawano na wydaniu decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów ich usunięcie).</p> <p>W przypadku odpadów niebezpiecznych znajdujących się nielegalnie od 2015 r. na terenie działki w Przylepie Miasto podjęło działania w celu ustalenia rodzaju i ilości odpadów niebezpiecznych, wszczęło postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji w celu wykonania zastępczego oraz uzyskało opinie właściwych organów i inspekcji w sprawie zaistnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów, a w latach 2018–2021 ogłosiło pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, niemniej jednak odpady niebezpieczne pozostawały nieusunięte (oferowane ceny znacznie przewyższały kwotę, jaką Miasto przewidziało na realizację tego zadania).</p> <p>Miasto nie zaktualizowało zarówno oszacowanej w 2018 r. wartości zamówienia, jak i kwoty łącznych nakładów finansowych zaplanowanych na to zadanie, nie podjęto procedowania zamówienia publicznego w zakresie chociażby częściowego wykonania czynności zmierzających do usunięcia odpadów w granicach posiadanej kwoty w wysokości 10 000 tys. zł.</p>
16.	Nadleśnictwo Torzym	w formie opisowej	<p>Nadleśnictwo podejmowało działania mające na celu ograniczenie powstawania miejsc nielegalnego składowania odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, na swoim terenie. Prowadzono działania edukacyjne, zakładano fotopułapki, organizowano zasadzki mające na celu ujawnienie sprawców porzucenia odpadów. W przypadku ujawnienia porzucenia odpadów na terenie Nadleśnictwa niezwłocznie określano ich rodzaj lub podejmowano działania w celu jego ustalenia. Po stwierdzeniu dwóch przypadków wystąpienia odpadów niebezpiecznych, na terenie jednego z nadleśnictw, podjęto niezwłoczne i skuteczne działania w celu ich usunięcia.</p>	<p>Nie zobowiązano wykonawcy usunięcia odpadów do poinformowania Nadleśnictwa o wynikach badań dotyczących określenia rodzaju unieszkodliwianych odpadów. W konsekwencji Nadleśnictwo nie dysponowało wynikami badań potwierdzającymi, jakie odpady zostały ujawnione na terenie zarządzanym przez Nadleśnictwo.</p>

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpadów

Stosownie do art. 17 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy³⁵ państwa członkowskie są obowiązane do podejmowania środków niezbędnych do zapewnienia, aby produkcję, zbieranie i przewóz odpadów niebezpiecznych oraz ich magazynowanie i przetwarzanie przeprowadzano w warunkach gwarantujących ochronę środowiska i zdrowia ludzkiego. Zgodnie z art. 36 ust. 1 Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki zakazujące porzucania odpadów, wyrzucania ich w miejscach niedozwolonych lub niekontrolowanego gospodarowania nimi, w tym zaśmiecania. Ust. 2 stanowi, że: Państwa członkowskie określają przepisy dotyczące sankcji stosowanych w przypadku naruszeń przepisów niniejszej dyrektywy, a także stosują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonania. Sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.

Zadania własne gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości w gminach

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁶ w art. 7 ust. 1 pkt 3 stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania te obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Uszczegółowienie sposobu realizacji ww. zadań własnych zawarte jest w odrębnych ustawach. I tak, w zakresie dotyczącym odpadów, w tym niebezpiecznych będzie to ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁷. Do zadań własnych gminy należy stworzenie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. System ten ma w szczególności obejmować zbieranie odpadów komunalnych, transportowanie ich oraz przetwarzanie (w procesie odzysku lub unieszkodliwiania).

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji.

³⁵ Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3.

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm.

Zadaniem własnym gminy jest unieszkodliwianie odpadów komunalnych, które zostały przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach³⁸. Wprawdzie w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje się, iż zadania własne gmin obejmują także sprawy ochrony środowiska i przyrody, niemniej jednak przepis ten ma charakter ogólny i wobec przyjętej definicji legalnej odpadów komunalnych nie powinien być interpretowany w oderwaniu od ww. zakresu pojęciowego.

Usuwanie nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych jako zadanie publiczne

Usunięcie innych odpadów w trybie art. 26 ust. 2 czy art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, mając na uwadze brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 7 tej ustawy w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – nie będzie zatem stanowiło działania w sferze zadań własnych gminy. Gdyby wolą ustawodawcy było przypisanie powyższych działań gminie – jako jej zadań własnych – powinien on dać temu wyraz w przepisie ustawy. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. sygn. akt K 30/04³⁹. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu tego orzeczenia: obowiązek wykonywania funkcji zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, iż zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo⁴⁰.

Wykonanie zastępcze podejmowane przez gminę w trybie art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach (tryb nadzwyczajny) należy z kolei postrzegać jako działanie służące wyeliminowaniu stanu zagrożenia, które z uwagi na szeroko pojęte dobro ogółu musi być podjęte wobec bierności posiadacza odpadów, lecz którego kosztami finalnie posiadacz ten powinien zostać obciążony. Powyższe wpisuje się w wynikającą z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasadę *zanieczyszczający płaci*. Wykonanie zastępcze, o którym mowa wyżej, stanowi zatem środek prawny podejmowanym ze skutkami dla zobowiązanego. Ratio legis regulacji wskazuje jednocześnie, iż tego typu działanie, choć początkowo finansowane przez gminę, nie powinno skutkować uszczerbkiem w jej budżecie.

³⁸ Odpady komunalne to odpady powstające w gospodarstwach domowych oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane:

- a) z gospodarstw domowych, w tym: papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble, oraz
- b) ze źródeł innych niż gospodarstwa domowe, jeżeli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych
 - przy czym odpady komunalne nie obejmują odpadów z produkcji, rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, zbiorników bezodpływowych, sieci kanalizacyjnej oraz z oczyszczalni ścieków, w tym osadów ściekowych, pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych; niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne pozostają niesegregowanymi (zmieszanymi) odpadami komunalnymi, nawet jeżeli zostały poddane przetwarzaniu odpadów, ale przetwarzanie to nie zmieniło w sposób znaczący ich właściwości.

³⁹ LEX nr 198685.

⁴⁰ Gminie mogą być powierzone nowe zadania, określone jako własne, pod jednym warunkiem – nie może tego uczynić ani rząd, ani inny organ administracji rządowej, lecz wyłącznie prawodawca w drodze ustawy – zob. M. Augustyniak, T. Moll [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 7, LEX).

Powyższe oznacza, że usuwanie innych odpadów niż odpady komunalne, stosownie do art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, zostało zlecone wójtom, burmistrzom, prezydentom miast (a więc *de facto* gminom) na mocy przepisów ustawy o odpadach. Wskazać należy, że w przypadku zadań zleconych gminom z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów, zleconych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, samorządem powiatu i samorządem województwa, ustawodawca nakazuje wyposażenie gminy w środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań (art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Środki te nie zostały zapewnione przez ustawodawcę w przypadku zlecenia zadania polegającego na usuwaniu odpadów niebędących odpadami komunalnymi. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Utrzymywanie czystości i porządku na terenie gminy

Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, ma obowiązek uchwalić regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1). Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, m.in. dotyczące wymagań w zakresie selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b).

Gmina obowiązana jest, stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 6 Ucp, zapewnić czystość i porządek na swoim terenie oraz stworzyć warunki niezbędne do ich utrzymania.

W szczególności gmina ma utworzyć łatwo dostępny dla mieszkańców punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, który zapewni przyjmowanie wytworzonych przez gospodarstwa domowe niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Finansowanie zadań własnych gmin w zakresie utrzymania porządku i czystości w gminach

Konsekwencją uznania spraw z zakresu utrzymania czystości i porządku za zadanie własne gminy, w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, jest obowiązek ich finansowania dochodami własnymi samorządu (np. pochodzącymi z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi).

Zadania właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania porządku i czystości w gminach

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Ucp obowiązek utrzymania czystości i porządku spoczywa na właścicielu nieruchomości, którym, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy jest też współwłaściciel, użytkownik wieczysty, a także jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu oraz inne podmioty władające nieruchomością. Przepis ten odnosi się również do gminy jako właściciela nieruchomości gminnych.

Zadania nadleśniczy w zakresie utrzymania porządku i czystości w zarządzanych lasach

Nadleśniczy, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia o lasach⁴¹, jest obowiązany do organizowania ochrony mienia i zwalczania szkodnictwa leśnego, do którego m.in. zalicza się zaśmiecanie i zanieczyszczanie lasu (czyń te, w myśl art. 162 Kodeksu wykroczeń, stanowią wykroczenie, podlegające karze grzywny lub karze nagany).

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.

Podstawowym aktem prawa określającym środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi przez zapobieganie powstawaniu odpadów i zmniejszenie ich ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi jest ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴². W ustawie tej w art. 3 ust. 4 zdefiniowano odpady niebezpieczne jako ten rodzaj odpadów, które wykazują co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych. Właściwości powodujące, że odpady są odpadami niebezpiecznymi, oraz warunki uznania odpadów za niebezpieczne, z wyjątkiem warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne, określają przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. zastępującego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 365 z 19.12.2014, str. 89, ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem (UE) nr 1357/2014”, oraz rozporządzenia Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 czerwca 2017 r. zmieniającego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2017, str. 1).

Z kolei zgodnie definicją w art. 6 ww. ustawy odpadami niebezpiecznymi są odpady wskazane w katalogu odpadów, określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3, jako odpady niebezpieczne, tj. w rozporządzeniu Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów⁴³.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach posiadaczem odpadów jest ich wytwórca lub osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, będąca w posiadaniu odpadów. Domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi⁴⁴ jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości⁴⁵.

W art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach przewidziany został ciężący na posiadaczu odpadów obowiązek niezwłocznego (tj. bez nieuzasadnionej zwłoki) usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania⁴⁶, jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

⁴³ Dz. U. poz. 10. Rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923).

⁴⁴ W myśl definicji zawartej w art. 3 pkt 44 Poś przez władającego powierzchnią ziemi należy rozumieć właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający.

⁴⁵ Gdy nie jest możliwe wskazanie faktycznego wytwórcy ani posiadacza odpadów, zgodnie z domniemaniem ustawowym jest nim władający powierzchnią ziemi.

⁴⁶ Danecka Daria, Radecki Wojciech Ustawa o odpadach. Komentarz, wyd. V. – *Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „miejsce nieprzeznaczone do składowania lub magazynowania odpadów. Składowanie odpadów również nie zostało zdefiniowane, lecz ich magazynowanie zostało określone w art. 3 ust. 1 pkt 5 jako czasowe przechowywanie odpadów obejmujące: wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę; tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów; magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów.*

Zadania organu administracji publicznej w przypadku nieusuwania odpadów przez posiadacza odpadów

Obowiązek usunięcia odpadów powstaje z mocy samego prawa i posiadacz odpadów jest zobowiązany wykonać go bez wezwania.

Jeśli posiadacz odpadów nie usuwa odpadów, wówczas, z zastrzeżeniem art. 26a ustawy o odpadach, z urzędu winien wkroczyć organ administracji publicznej, nakazując posiadaczowi odpadów ich usunięcie⁴⁷.

Organem właściwym do nakazania usunięcia odpadów, poza wyjątkami określonymi w art. 26 ust. 2⁴⁸, a od wejścia w życie art. 26a ustawy o odpadach również w przypadku, gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z wyjątkiem przypadków, w których nakaz wydaje RDOŚ⁴⁹.

Nakaz usunięcia odpadów jest decyzją administracyjną w rozumieniu Kpa, która musi zawierać: elementy wskazane w art. 26 ust. 6 ustawy o odpadach, w szczególności termin usunięcia odpadów, rodzaj odpadów i sposób usunięcia odpadów.

Ustawa o odpadach nie wskazuje jednak, kto, w jakim czasie i w jaki sposób ma ustalić rodzaj odpadów i sposób ich usunięcia. Nie wydano w tej sprawie również żadnych przepisów wykonawczych.

Adresat decyzji (posiadacz odpadów) ma prawo do wniesienia odwołania od decyzji:

- do samorządowego kolegium odwoławczego w przypadku decyzji wydanych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta;
- do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – gdy decyzję wydał RDOŚ,
- a następnie skargę do sądu administracyjnego.

Decyzja nakazująca usunięcie odpadów może być egzekwowana w trybie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym. W praktyce w grę wchodzi grzywna w celu przymuszenia lub wykonanie zastępcze.

W art. 26 ust. 4 ustawy o odpadach przewidziano sytuację, gdy posiadacz odpadów nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, z której obowiązany jest usunąć odpady. W takiej sytuacji władający powierzchnią ziemi ma obowiązek umożliwić posiadaczowi odpadów, a w przypadku wykonania zastępczego decyzji – organowi egzekucyjnemu, usunięcie odpadów, przy czym władającemu powierzchnią ziemi przysługuje w takim przypadku wynagrodzenie za udostępnienie nieruchomości.

⁴⁷ Zgodnie z tezą wyroku WSA w Gliwicach z 12 czerwca 2017 r., II SA/GI 144/17: *Stwierdzenie nielegalnego składowania odpadów powoduje, że wydanie nakazu usunięcia odpadów nie jest prawem, a obowiązkiem organu ochrony środowiska.*

⁴⁸ Decyzji nakazującej usunięcie odpadów nie wydaje się, jeżeli obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem: wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzenia nieważności takiej decyzji lub uchylecia lub wygaśnięcia decyzji związanej z gospodarką odpadami; gdy odpady mają być usunięte z terenu zamkniętego w rozumieniu art. 3 pkt 40 Poś, tj. z terenu, a w szczególnych przypadkach obiektu budowlanego lub jego części, dostępnego wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczonego w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990); gdy odpady mają być usunięte z nieruchomości, którymi władza gmina jako władający powierzchnią ziemi, a niebędącymi w posiadaniu innych podmiotów.

⁴⁹ Art. 26 ust. 3 i art. 26a ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach

Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁵⁰ w ustawie o odpadach dodany został art. 26a (wszedł w życie 6 września 2019 r.), którym wprowadzono tryb „nadzwyczajny” usuwania odpadów w przypadku, gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów. Wyposażono organy administracji w środki prawne umożliwiające podjęcie szybkiej reakcji na istniejące zagrożenie. Jak wynika z uzasadnienia nowelizacji ustawy: *Zmiana polegająca na dodaniu nowego art. 26a (usuwanie odpadów z miejsc, w których stwarzają one znaczące zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi) ma przede wszystkim na celu stworzenie nowego narzędzia administracyjnego dla przypadków nielegalnego gospodarowania odpadami przed wejściem w życie niniejszej nowelizacji, gdy nagromadzone odpady stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. W art. 26a ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach wprowadzono dla władającego powierzchnią ziemi oprócz zakresu również „termin” udostępnienia przez niego powierzchni ziemi, obiektów lub innych miejsc, w których znajdują się odpady. Zmiana ma na celu uniknięcie sytuacji, w której z powodu braku wskazania terminu udostępnienia powierzchni ziemi, obiektów lub innych miejsc, w których znajdują się odpady, decyzja organu właściwego może zostać uznana za wadliwą. Ma to również ścisły związek z koniecznością zapewnienia wykonalności decyzji z art. 26a.*

Zgodnie z art. 26a ust. 1–2 ustawy o odpadach w przypadku konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. Właściwym w tych sprawach organem jest:

- 1) w przypadku terenów zamkniętych oraz nieruchomości, którymi gmina włada jako władający powierzchnią ziemi – regionalny dyrektor ochrony środowiska;
- 2) w przypadku gdy obowiązek usunięcia odpadów powstał w związku z wydaniem decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzeniem nieważności, uchYLENIEM lub wygaśnięciem decyzji związanej z gospodarką odpadami – organ właściwy do wydania tej decyzji;
- 3) w pozostałych przypadkach – wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach: W decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi właściwy organ określa:

- a) zakres i termin udostępnienia przez niego powierzchni ziemi, obiektów lub innych miejsc, w których znajdują się odpady;
- b) zakres i sposób przeprowadzenia działań mających na celu usunięcie odpadów przez ten organ;
- c) termin rozpoczęcia i zakończenia działań mających na celu usunięcie odpadów przez ten organ.

Art. 26a ust. 4 ustawy o odpadach: Decyzja organu podlega natychmiastowemu wykonaniu. W tym przypadku nie stosuje się przepisów art. 61 § 3 i 4 p.p.s.a⁵¹, które dotyczą możliwości wstrzymania wykonania uchwały lub aktu w całości lub w części przez sąd administracyjny.

⁵⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1579, ze zm.

⁵¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.).

Art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach: Właściwy organ przed wydaniem decyzji ma obowiązek wystąpić o wyrażenie opinii w sprawie spełnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów do:

- 1) wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska;
- 2) odpowiednio organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej, organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji albo organu Wojskowej Inspekcji Sanitarnej stosownie do ich właściwości miejscowej w odniesieniu do:
 - a) oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi w związku z obecnością tych odpadów,
 - b) zanieczyszczenia w ujęciach wody przeznaczonej do spożycia w związku z obecnością tych odpadów;
 - c) regionalnego dyrektora ochrony środowiska, z wyjątkiem przypadku, gdy decyzję wydaje ten organ;
- 3) komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej.

Zasada „zanieczyszczający płaci”

Zasada *zanieczyszczający płaci* jest fundamentalną zasadą stosowaną w polityce ochrony środowiska służącą doprowadzeniu finansowej odpowiedzialności za korzystanie ze środowiska do podmiotu zanieczyszczającego. Zasada ta leży u podstaw polityki UE w dziedzinie środowiska. Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2007) stanowi, że: *Polityka Unii w dziedzinie środowiska [...] opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”*. W prawodawstwie krajowym stanowi o tym art. 22 ust. 1 ustawy o odpadach, zgodnie z którym koszty gospodarowania odpadami, w tym koszty związane z niezbędną infrastrukturą i jej eksploatacją, są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów. Również stosownie do art. 26a ust. 6 ustawy o odpadach posiadacz odpadów odpowiedzialny za gospodarowanie odpadami ma obowiązek zwrócić poniesione przez organ koszty działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi na żądanie organu w terminie 14 dni od dnia doręczenia żądania. Ustawodawca w art. 26a ust. 7 ustawy o odpadach przewidział możliwość odstąpienia przez właściwy organ od żądania zwrotu całości lub części kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi w dwóch przypadkach, tj. gdy: wobec posiadacza odpadów nie można wszcząć postępowania egzekucyjnego lub egzekucja okazała się bezskuteczna bądź gdy koszt postępowania egzekucyjnego jest wyższy niż kwota możliwa do odzyskania.

Po bezskutecznym upływie tego terminu, w stosunku do posiadacza odpadów, który:

- a) ustanowił zabezpieczenie roszczeń, o którym mowa w art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach, właściwy organ ma obowiązek wydać decyzję o przeznaczeniu środków z tego zabezpieczenia na pokrycie kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi, określając ich wysokość; jeżeli wysokość ustanowionego zabezpieczenia roszczeń jest niewystarczająca, to właściwy organ w tej decyzji nakłada na posiadacza odpadów także obowiązek zwrotu różnicy między

dzy wysokością tych kosztów a wysokością tego zabezpieczenia, określając wysokość tej różnicy oraz sposób i termin jej uiszczenia (art. 26a ust. 8 ustawy o odpadach);

- b) nie ustanowił zabezpieczenia roszczeń, właściwy organ, w drodze decyzji, nakłada na posiadacza odpadów obowiązek zwrotu tych kosztów oraz określa ich wysokość, a także sposób i termin ich uiszczenia (art. 26a ust. 9 ustawy o odpadach).

Art. 26a ust. 10 ustawy o odpadach przewiduje termin przedawnienia roszczeń o zwrot kosztów działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi oraz różnicy między wysokością tych kosztów a wysokością tego zabezpieczenia. Wynosi on 10 lat od dnia, w którym decyzja, o ich nałożeniu stała się ostateczna.

Art. 26a ust. 11 ustawy o odpadach stanowi, że do należności z tytułu obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez właściwy organ, w ramach realizacji działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, przyznając właściwemu organowi uprawnienia organów podatkowych.

Przepisów art. 26a ust. 1–11 ustawy o odpadach nie stosuje się w przypadku, gdy:

- 1) odpady są składowane na eksploatowanym lub zamkniętym składowisku odpadów lub w miejscu, w którym przed dniem 1 października 2001 r. były składowane odpady, czyli od daty, o której zaczęły obowiązywać przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, wprowadzające na grunt polskiego przepisy Unii Europejskiej z zakresu gospodarki odpadami – w szczególności dyrektywy 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów;
- 2) odpady są przemieszczane na podstawie przepisów o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów;
- 3) zastosowanie ma art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej. Odnosi się to do działań zapobiegawczych lub naprawczych, podejmowanych przez organ ochrony środowiska właściwy w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku (zgodnie z art. 7 tej ustawy jest nim regionalny dyrektor ochrony środowiska), jeśli z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest niezwłoczne podjęcie tych działań.

W niniejszej kontroli badaniami zostały objęte zamówienia publiczne udzielone przez kontrolowane jednostki na usunięcie (załadunek, transport) i przekazanie do zagospodarowania (unieszkodliwienia lub odzysku) odpadów niebezpiecznych. Zarówno gminy, jak też nadleśnictwa miały obowiązek stosowania w tym zakresie przepisów o zamówieniach publicznych⁵².

W okresie objętym kontrolą, do 31 grudnia 2020 r., obowiązywała ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Pzp). Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje Npzp.

Udzielanie zamówień publicznych na usunięcie odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania

⁵² Art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp, art. 4 pkt 1 i 2 Npzp.

Npzz z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych⁵³ wynika w szczególności, że do postępowań o udzielenie zamówienia, o których mowa w uchylanej Pzp, wszczętych⁵⁴ i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 90 ust. 1). Do umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych, o których mowa w uchylanej Pzp, zawartych: 1) przed dniem 1 stycznia 2021 r., 2) po dniu 31 grudnia 2020 r., w następstwie postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych przed dniem 1 stycznia 2021 r. – stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 91 ust. 1).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pzp⁵⁵, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Stosownie do art. 9 ust. 1 Pzp⁵⁶, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Zamówienie powinno być udzielone wykonawcy wybranemu w postępowaniu przeprowadzonym w jednym z trybów określonych w art. 39–81 Pzp⁵⁷.

Podstawowe zasady ustalania wartości zamówienia zostały uregulowane w art. 32 Pzp⁵⁸. W szczególności podstawą ustalenia wartości zamówienia było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (ust. 1). Zamawiający nie mógł w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia (ust. 2).

Zamawiający – podobnie jak przed 2021 r., na mocy Pzp – mógł udzielić zamówienia o wartości równej lub powyżej progów unijnych w trybie przetargu nieograniczonego i przetargu ograniczonego, a w pozostałych trybach zamawiający może udzielić zamówienia jedynie w przypadkach określonych w ustawie (art. 129 ust. 2 Npzz).

⁵³ Dz. U. poz. 2020, ze zm.

⁵⁴ Wg Pzp datą wszczęcia postępowania w trybie: przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, partnerstwa innowacyjnego była data zamieszczenia przez zamawiającego ogłoszenia o zamówieniu na stronie internetowej (art. 40 ust. 1, art. 48 ust. 1, art. 56 ust. 1, art. 60c ust. 1, art. 71 ust. 1 Pzp). Datą wszczęcia postępowania w trybie: negocjacji bez ogłoszenia, z wolnej ręki była data przekazania odpowiednio wykonawcom/wykonawcy zaproszenia do negocjacji (art. 2 pkt 7a, art. 63 ust. 1 Pzp). Datą wszczęcia postępowania w trybie zapytania o cenę była data przesłania zaproszenia do składania ofert (art. 71 Pzp). Wg Npzz datą wszczęcia postępowania: w trybie podstawowym jest data zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w BZP (art. 276 ust. 1 Npzz), w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego jest data przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (dalej: UPUE; patrz art. 130 ust. 1 pkt 1 Npzz), w trybie partnerstwa innowacyjnego jest data przekazania/zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu odpowiednio UPUE/w BZP (art. 130 ust. 1 pkt 1, art. 298 ust. 1 Npzz), w trybie negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki jest data przekazania zaproszenia do negocjacji (art. 7 pkt 18, art. 130 ust. 1 pkt 2 Npzz).

⁵⁵ Art. 16 Npzz.

⁵⁶ Art. 20 ust. 1 Npzz.

⁵⁷ Zob. art. 129–217 Npzz i art. 275–296 Npzz.

⁵⁸ Art. 28 i 29 Npzz.

Pilna potrzeba udzielenia zamówienia uzasadnia:

- wyznaczenie w przetargu nieograniczonym krótszego, jednak nie mniej niż 15-dniowego terminu składania ofert, liczonego od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (art. 138 ust. 2 pkt 2 Npzp)⁵⁹;
- wyznaczenie w przetargu ograniczonym krótszego, nie mniej niż 15-dniowego terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu liczonego od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (art. 144 ust. 2 Npzp)⁶⁰;
- wyznaczenie w przetargu ograniczonym krótszego, nie mniej niż 10-dniowego terminu składania ofert, liczonego od dnia przekazania zaproszenia do składania ofert (art. 151 ust. 2 pkt 2 Npzp)⁶¹;
- udzielenie zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia (o ile pilna potrzeba nie wynika z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, a nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem – art. 209 ust. 1 pkt 4 Npzp)⁶².

Udzielenie zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia (o ile pilna potrzeba nie wynika z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, a nie można zachować terminów określonych dla trybu podstawowego – art. 301 ust. 1 pkt 3 Npzp).

Z uwagi na przedmiot zamówienia publicznego (zebranie, transport, unieszkodliwienie odpadów niebezpiecznych) usługa mogła być zlecona wykonawcom posiadającym stosowne zezwolenia.

Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów – art. 41 ustawy o odpadach stanowi, że powadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia (ust. 1). Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów (ust. 2). Organem właściwym dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶³, jest marszałek województwa (ust. 3 pkt 1 lit. a). Cofnięcie zezwolenia z powodu wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 47 ust. 1 i 1a ustawy o odpadach powoduje zakończenie działalności objętej tym zezwoleniem.

Transport odpadów – art. 24 ust. 1 ustawy o odpadach – transport odpadów odbywa się zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności w sposób uwzględniający właściwości chemiczne i fizyczne odpadów, w tym stan sku-

⁵⁹ Por. art. 43 ust. 2b pkt 2 Pzp.

⁶⁰ Por. art. 49 ust. 3 Pzp.

⁶¹ Por. art. 52 ust. 4 Pzp.

⁶² Por. art. 62 ust. 1 pkt 4 Pzp.

⁶³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.

pienia, oraz zagrożenia, które mogą powodować odpady. Ust. 3 – zlecający usługę transportu odpadów jest obowiązany wskazać transportującemu odpady wykonującemu usługę transportu odpadów miejsce przeznaczenia odpadów oraz posiadacza odpadów, do którego należy dostarczyć odpady. Ust. 4 – transportujący odpady wykonujący usługę transportu odpadów jest obowiązany dostarczyć odpady do miejsca przeznaczenia odpadów i przekazać je posiadaczowi odpadów, o którym mowa w ust. 3.

Zlecający usługę transportu jest obowiązany wskazać transportującemu miejsce przeznaczenia i posiadacza, któremu należy dostarczyć odpady (art. 24 ust. 3).

W sposób szczególny potraktowany jest transport odpadów niebezpiecznych w art. 24 ust. 2 ustawy o odpadach, odsyłającym do przepisów obowiązujących przy transporcie towarów niebezpiecznych, tj. do ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych⁶⁴.

Miejsce składowania odpadów i typy składowisk odpadów – stosownie do art. 103 ust. 1 ustawy o odpadach odpady składa się: 1) na składowisku odpadów; 2) w podziemnym składowisku odpadów, o którym mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁶⁵; 3) w obiekcie unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, o którym mowa w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁶⁶. Zgodnie z art. 103 ust. 2 ustawy o odpadach wyróżnia się następujące typy składowisk odpadów: 1) składowisko odpadów niebezpiecznych; 2) składowisko odpadów obojętnych; 3) składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne.

Art. 104 ustawy o odpadach zakazuje magazynowania odpadów na składowisku odpadów oraz zakazuje zbierania lub przetwarzania odpadów na składowisku odpadów w inny sposób niż składowanie odpadów, z wyjątkiem przypadków określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 124 ust. 6 ustawy o odpadach⁶⁷.

Sankcje administracyjne
za zlecenie wykonania
obowiązku
gospodarowania
odpadami nieuprawnionym
podmiotom

Zgodnie z art. 194 ust. 1 pkt 3a ustawy o odpadach⁶⁸ administracyjną karę pieniężną wymierza się za: zlecenie wykonywania obowiązku gospodarowania odpadami podmiotom, które nie uzyskały wymaganych decyzji lub wymaganego wpisu do rejestru, wbrew przepisom art. 27 ust. 2. Kara ta wynosi nie mniej niż 1000 zł i nie może przekroczyć 1 000 000 zł. (art. 194 ust. 3). Karę tę wymierza (art. 196), w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami.

⁶⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2147.

⁶⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.

⁶⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1972, ze zm.

⁶⁷ Zgodnie z art. 124 ust 6 minister właściwy do spraw klimatu określa, w drodze rozporządzenia: 1) szczegółowe wymagania dotyczące lokalizacji, budowy i prowadzenia składowiska odpadów, jakim odpowiadają poszczególne typy składowisk odpadów; 2) zakres, czas i częstotliwość oraz sposób i warunki prowadzenia monitoringu składowisk odpadów; kierując się zależnościami między możliwością występowania zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska a lokalizacją, technicznymi parametrami i sposobem prowadzenia składowiska odpadów oraz uwzględniając zjawiska przyrodnicze i uwarunkowania geologiczne, a także systemy kontroli poszczególnych elementów środowiska, oraz kierując się specyficznymi wymaganiami dotyczącymi składowania niektórych rodzajów odpadów.

⁶⁸ Art. 194 ust. 1 pkt 3a dodany przez art. 3 pkt 12 lit. a tiret pierwsze ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. (Dz. U. poz. 1648) zmieniającej nin. ustawę z dniem 23 września 2021 r.

Art. 183 § 1 ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁶⁹ stanowi, że kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, zbiera, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zgodnie z § 2 tej samej karze podlega, kto wbrew przepisom przywozi z zagranicy substancje zagrażające środowisku. Karze określonej w § 1 podlega, kto wbrew obowiązkowi dopuszcza do popełnienia czynu określonego w § 1, 2 i 4 (§ 3). Karze określonej w § 1 podlega, kto wbrew przepisom przywozi odpady z zagranicy lub wywozi odpady za granicę (§ 4). Kto bez wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia, albo wbrew jego warunkom przywozi z zagranicy lub wywozi za granicę odpady niebezpieczne, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (§ 5). Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1–5 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (§ 6).

Sankcje karne
za porzucanie odpadów

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁷⁰ w art. 145 stanowi: Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 zł albo karze nagany.

Art. 162 § 1. Kto w lasach zanieczyszcza glebę lub wodę albo wyrzuca do lasu kamienie, śmieci, złom, padlinę lub inne nieczystości, albo w inny sposób zaśmieca las, podlega karze grzywny albo karze nagany. § 2. Jeżeli czyn sprawcy polega na zakopywaniu, zatapianiu, odprowadzaniu do gruntu w lasach lub w inny sposób składowaniu w lesie odpadów, sprawca podlega karze aresztu albo grzywny. § 3. W razie popełnienia wykroczenia określonego w § 1 można orzec nawiązkę, a w razie popełnienia wykroczenia określonego w § 2 orzeka się nawiązkę – do wysokości równej kosztom rekultywacji gleby, oczyszczenia wody, wydobywania, wykopania, usunięcia z lasu, a także zniszczenia lub neutralizacji odpadów.

Zgodnie z art. 400b ust. 1 Poś celem działania NFOŚiGW jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 2a, 5–22 i 24–42 oraz art. 410a ust. 4–6 tej ustawy. Zakres ten obejmuje m.in. (art. 400a ust. 1 pkt 8c) finansowanie kosztów usunięcia odpadów i gospodarowania nimi w przypadku, o którym mowa w art. 26a ustawy o odpadach. Natomiast zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 7 i 8c⁷¹ Poś finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje koszty gospodarowania odpadami z wypadków, o których mowa w ustawie o odpadach oraz koszty usunięcia odpadów i gospodarowania nimi w przypadku, o którym mowa w art. 26a tej ustawy (tj. gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów i właściwy organ podejmuje działania polegające na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi).

Finansowanie ochrony
środowiska i gospodarki
wodnej przez NFOŚiGW

⁶⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm., w brzmieniu obowiązującym od 6 września 2019 r.

⁷⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2151.

⁷¹ Obowiązującym od 6 września 2019 r.

Fundusz, zgodnie z art. 400 Poś działa w ramach sektora finansów publicznych. W związku z tym musi działać w granicach określonych przepisami prawa, w tym co do form przyznawania pomocy publicznej.

Stosownie do art. 411 ust. 1 Poś finansowanie działalności, o której mowa w art. 400a ust. 1 oraz art. 410a ust. 4–6, ze środków Funduszu i wojewódzkich funduszy odbywa się poprzez:

- udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej;
- udzielanie dotacji, w tym: dopłaty do oprocentowanych kredytów bankowych, dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych, dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji, dopłaty do rat lub innych opłat ustalanych w umowach leasingu w rozumieniu przepisów art. 23a pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷² i art. 17a pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷³;
- nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, związaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Stosownie do treści art. 411 ust. 8 Poś Fundusz udziela dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazuje środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych. Ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszu, zgodnie z art. 400h ust. 1 pkt 1 Poś, należy do zadań Rady Nadzorczej Funduszu.

Z przepisów art. 400a ust. 1 pkt 7 i 8c nie wynika, by wskazane przedsięwzięcia musiały być przez Fundusz finansowane w całości. Mając jednocześnie na uwadze formy realizacji wsparcia, określone w art. 411 ust. 1 Poś uznać należy, że finansowanie takie może mieć charakter jedynie częściowy. Szczególnie, że art. 400a ust. 1 Poś zawiera wyliczenie ponad 40 zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, objętych finansowaniem i nie jest to katalog zamknięty – w pkt 42 wskazano, iż mogą to być także inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska.

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Odpady niebezpieczne stanowią poważne zagrożenie dla ludzi i środowiska. Aby nie ponosić kosztów związanych z ich zagospodarowaniem, wytwórcy odpadów niejednokrotnie decydują się na ich wywiezienie w miejsca do tego nieprzeznaczone. Zauważalne jest też składowanie takich odpadów w obiektach wynajmowanych i pustostanach. Najczęściej ofiarami nielegalnego procederu stają się właściciele gruntów, którym odpady zostały podrzucone. Obowiązek usunięcia odpadów z nielegalnego składowiska spoczywa na ich posiadaczu (domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości). Często nie stosuje się on do tego, pomimo sankcji lub kar pieniężnych nałożo-

⁷² Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, ze zm.

⁷³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1800, ze zm.

nych na niego w drodze decyzji administracyjnej, z uwagi na zbyt wysokie koszty gospodarowania. W przypadku gdy ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska konieczne jest niezwłoczne usunięcie odpadów, właściwy organ zobowiązany jest do podjęcia działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi. Obowiązek ten spada najczęściej na gminy (zwykle w formie tzw. zastępczego wykonania decyzji). W określonych przypadkach możliwe jest pozyskanie przez gminę odpowiednich funduszy z NFOŚiGW, jednak nie wszystkie gminy mają możliwość zaciągania zobowiązań finansowych. W efekcie rośnie ryzyko wydłużającego się procesu likwidacji nielegalnych składowisk odpadów, które zagrażają ludziom i środowisku.

Z informacji pozyskanych od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁷⁴ w odpowiedzi na zapytania, czy w ramach Inspekcji Ochrony Środowiska dokonywano inwentaryzacji miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów niebezpiecznych, czy w GIOŚ prowadzone są analizy pod kątem przyczyn występowania tego zjawiska i sposobów przeciwdziałania im wynika, że w latach 2019–2022 Inspekcja Ochrony Środowiska zarejestrowała odpowiednio: 76, 132, 125 i 100 (do 4 września 2022 r.) miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów niebezpiecznych lub innych, w tym niebezpiecznych. Usuniętych miejsc nagromadzenia odpadów zostało w tych latach odpowiednio: 16, 68, 21 i 1. Jak zauważył GIOŚ, Inspekcja Ochrony Środowiska nie ma obowiązku prowadzić oficjalnej inwentaryzacji miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów. Istnieje jednak wewnętrzny rejestr tych miejsc, który jest tworzony na podstawie kart zdarzeń, przesłanych przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska, jednak ze względu na brak ujednoczenia sposobu przesyłania tych danych mogą się one różnić pomiędzy WIOŚ. Ponadto rejestr ten nie zawiera danych o miejscach porzucenia odpadów, o których wiedzą tylko organy samorządowe. GIOŚ oszacował ilość (masę) tych odpadów na co najmniej 160 925 Mg, jednak dane te są bardzo nieprecyzyjne, gdyż w przypadku znacznej części ujawnionych miejsc nagromadzenia odpadów dostępne były jedynie informacje na temat powierzchni zajmowanej przez odpady, powierzchni wyrobisk, w których umieszczono odpady, wymiary przyzmi, liczby i pojemności pojemników z odpadami. Sporządzone przez GIOŚ zestawienie miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów były punktem wyjścia do realizacji wsparcia finansowego przez NFOŚiGW.

GIOŚ poinformował, że prowadzi wzmożone kontrole miejsc porzucenia odpadów, w 2020 r. w Inspektoracie utworzono Departament Zwalczania Przystępczości Środowiskowej, który m.in. współdziała z organami ścigania w zakresie prowadzenia wspólnych czynności terenowych, koordynuje działania Inspekcji na poziomie wojewódzkim i ogólnopolskim; zajmuje się typowaniem i wskazywaniem mechanizmów współpracy podmiotów tworzących tzw. „mafie śmieciową”; wymianą doświadczeń w zakresie funkcjonowania „szarej strefy” w gospodarowaniu odpadami. W GIOŚ uruchomiono elektroniczny formularz „zgłoś interwencję”, którego celem jest umożliwienie zgłaszania niepokojących obywateli informacji związanych z odpadami

Inspekcja
Ochrony Środowiska

⁷⁴ Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

(np. nagły wzrost transportów ciężarowych przyjeżdżających na teren nieruchomości położonych z dala od gęstej zabudowy mieszkalnej, porzucone odpady w pobliskim lesie, składowanie różnego rodzaju beczek i pojemników); utworzono w każdym WIOŚ stałe grupy o charakterze zadaniowym, których głównym celem jest wykrywanie i przeciwdziałanie przestępstwom i wykroczeniom przeciwko środowisku. Opracowano też jednolite wytyczne do planowania działalności organów IOŚ w 2022 r., w których określono m.in. konieczność realizacji zadań priorytetowych takich jak: nadzór nad prowadzeniem rekultywacji wyrobisk poeksploatacyjnych złóż kruszyw naturalnych (kopalni) oraz porzucaniem odpadów na ich terenie, nadzór nad transportami odpadów w strumieniu krajowym i międzynarodowym, nadzór nad ujawnionymi miejscami nielegalnego nagromadzenia odpadów, identyfikacja miejsc i podmiotów nielegalnie gospodarujących odpadami, w szczególności odpadami niebezpiecznymi.

**Minister Klimatu
i Środowiska**

W toku kontroli zasięgnięto informacji od Ministra Klimatu i Środowiska⁷⁵ na temat podejmowanych przez Ministerstwo działań w związku z występującym na terenie całej Polski problemem zalegania nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych. W szczególności: czy w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (wcześniej w Ministerstwie Środowiska) dokonywano analizy skali problemu nagromadzenia odpadów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz dla środowiska? Jeżeli tak, to jakie wyływały z tych analiz wnioski oraz jakie podejmowano w związku z tymi wnioskami działania? Czy dokonano ewaluacji przepisu art. 26a ustawy o odpadach w zakresie wprowadzonych zmian do ustawy o odpadach (projekt ustawy zmieniającej przewidywał co trzy lata ewaluację w tym zakresie) pod kątem skuteczności usuwania odpadów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi? Czy mając na uwadze zagrożenie, jakie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska stanowią niektóre rodzaje odpadów niebezpiecznych, zalegających często przez bardzo długi okres czasu w miejscach do tego nieprzeznaczonych (np. z powodu bierności posiadacza odpadów, niemożności wskazania posiadacza, opieszłości organu, braku środków finansowych na ich usunięcie), rozważano lub rozważa się wprowadzenie rozwiązań (organizacyjnych, prawnych, finansowych), których wdrożenie skutkowałoby niezwłocznym usunięciem tych odpadów? Czy Ministerstwo zgłaszało potrzebę zabezpieczenia w budżecie państwa środków finansowych koniecznych do niezwłocznego usunięcia i unieszkodliwienia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska? Czy w latach 2019–2022 gminy sygnalizowały Ministerstwu problemy, jakie mają z interpretacją art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach na etapie wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy (w szczególności w zakresie ustalenia niepodważalnego adresata decyzji będącego posiadaczem odpadów)?

Uzyskane na powyższe pytania informacje wskazywały, że Ministerstwo skupia się przede wszystkim na działaniach prewencyjnych, zniechęcających do nielegalnego porzucania odpadów niebezpiecznych (zaostrezenie wymagań dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarki

⁷⁵ Do Ministra zwrócono się, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

odpadami, podwyższenie kar za przestępstwa i wykroczenia środowiskowe, zintensyfikowanie walki z działającą na tym polu tzw. „szarą strefą”). Kwestia pomocy gminom w sfinansowaniu usuwania zalegających odpadów niebezpiecznych, w opinii Ministra jest rozwiązana poprzez możliwość uzyskania wsparcia z NFOŚiGW. Zdaniem Ministra: *Wsparcie finansowe z zewnętrznych źródeł publicznych takich jak środki NFOŚiGW na unieszkodliwienie porzuconych odpadów niebezpiecznych, zagrażających życiu, zdrowiu lub środowisku, powinno mieć charakter interwencyjny, wspomagający finansowo samorządy w tym obszarze. Konieczność pokrycia kosztów zagospodarowania odpadów ze środków publicznych co do zasady wynika z tego, że podmiot zobowiązany tych kosztów nie poniósł, odnosząc korzyść. Z tego też powodu finansowanie możliwe jest w formie dotacji w wysokości od 10% do 80% kosztów kwalifikowanych i pożyczki w wysokości do 100% kosztów kwalifikowanych. Powyższe ma na celu umożliwienie samorządom pozyskania środków na realizację zadania, a jednocześnie obowiązek spłaty pożyczki stanowić będzie element dyscyplinujący samorządy w ustaleniu osób/podmiotów zobowiązanych do poniesienia kosztów likwidacji nielegalnych miejsc magazynowania lub składowania odpadów i przerzucenia na nich kosztów, co pozostaje w spójności z wyrażoną w art. 7 Poś zasadą „zanieczyszczający płaci”.*

W złożonej informacji Minister Klimatu i Środowiska podał też, że nie posiada środków prawnych lub finansowych, których mógłby użyć celem usunięcia odpadów.

W kwestii ewaluacji przepisu art. 26a ustawy o odpadach w zakresie wprowadzonych zmian do ustawy o odpadach pod kątem skuteczności usuwania odpadów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi Minister podał, że aktualnie przygotowywana jest ocena *ex-post* ustawy, którą art. 26a został dodany do ustawy o odpadach.

W kwestii trudności, na jakie napotykają organy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) na etapie prowadzonych postępowań administracyjnych w celu wydania nakazu usunięcia odpadów z właściwą interpretacją przepisu art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach (posiadacz odpadów), zdaniem Ministra sprawę wykładni pojęcia „posiadacz odpadów” należy uznać za ugruntowaną i niewymagającą podejmowania interwencji legislacyjnej, tym bardziej, że podejmowanie takiej interwencji mogłoby prowadzić do niezgodności z dyrektywą 2008/98/WE. Na poparcie „ugruntowanej” w tym zakresie wykładni” Minister przytoczył sentencje trzech wyroków NSA z lat 2020–2022, jednak porównując ich treść można dostrzec różnice w podejściu do obowiązków, jakie musi wykonać organ zanim wskaże posiadacza odpadów. I tak:

- wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 663/19: *Obowiązek usunięcia odpadów ciąży na posiadaczu odpadów, a jego odpowiedzialność oparta jest na obiektywnym fakcie zalegania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Wprowadzenie domniemania prawnego nie zwalnia jednak organów z podejmowania wszelkich czynności zmierzających do ustalenia faktycznego posiadacza odpadów;*
- wyrok NSA z 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 3271/19: *Wprowadzone przez ustawodawcę domniemanie prawne odpowiedzialności za odpady władającego powierzchnią gruntu zanieczyszczonego odpadami zdejmuje z orga-*

nów prowadzących postępowanie obowiązek dociekania z urzędu, kto był faktycznym wytwórcą odpadów. Nie pozwala im jednak zignorować dowodów, które mogą doprowadzić do ustalenia wytwórcy odpadów lub posiadacza odpadów innego niż właściciel nieruchomości, jeżeli zostaną one zaofiarowane przez stronę. Organ musi odnieść się do wszystkich dowodów wskazanych przez strony, szczególnie gdy dotyczą one tak kluczowej dla sprawy kwestii jak prawidłowe ustalenie podmiotu zobowiązanego do usunięcia odpadów;

- wyrok NSA (N) z 22 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 740/21: *Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach przez posiadacza odpadów rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Przy czym obalenie domniemania prawnego z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy może nastąpić tylko przez wykazanie, że odpadem faktycznie władał inny podmiot, przy czym ciężar przeprowadzenia dowodu w tym zakresie spoczywa na władającym powierzchnią ziemi.*

**Minister
Sprawiedliwości**

W toku kontroli uzyskano od Ministra Sprawiedliwości⁷⁶ informacje na temat stanu spraw o naruszenie przepisów art. 183 § 1 k.k.⁷⁷ oraz art. 184 § 1 k.k.⁷⁸, wynikające z Krajowego Rejestru Karnego (KRK):

- liczba prawomocnych skazań z oskarżenia publicznego za czyny określone w art. 183 § 1 k.k. w 2019 r. wyniosła 34 (samoistna grzywna – dziewięć, ograniczenie wolności – trzy, pozbawienie wolności – 30), w dwóch przypadkach nastąpiło umorzenie warunkowe; a w roku 2020 – 42 skazań (grzywna samoistna – 14, ograniczenie wolności – dwa, pozbawienie wolności – 17, kara mieszana – jeden) w jednym przypadku – umorzenie warunkowe;
- liczba prawomocnych skazań z oskarżenia publicznego za czyny określone w art. 184 § 1 k.k. w 2019 r. – 0; w 2020 r. – jeden (pozbawienie wolności),

przy czym dane za 2020 r. są danymi wstępnymi (podlegają weryfikacji), a dane za 2021 r. będą dostępne w okresie późniejszym (o ile w KRK zostanie odnotowane skazanie).

Za 2021 r. Minister przekazał informację o liczbie osądzonych i skazanych w pierwszej instancji w sądach okręgowych, na podstawie art. 185 § 2 k.k., który dotyczy następstw czynu określonego w art. 182 § 1 lub 3, art. 183 § 1 lub 3 lub w art. 184 § 1 lub 2 (zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach lub istotne obniżenie jakości

⁷⁶ Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷⁷ Kto wbrew przepisom składa, usuwa, przetwarza, zbiera, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

⁷⁸ Kto wyrabia, przetwarza, transportuje, przywozi z zagranicy, wywozi za granicę, gromadzi, składa, przechowuje, posiada, wykorzystuje, posługuje się, usuwa, porzuca lub pozostawia bez właściwego zabezpieczenia materiał jądrowy albo inne źródło promieniowania jonizującego, w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

wody, powietrza lub powierzchni ziemi). Ogółem było pięć skazań, w tym jedno warunkowe zawieszenie, jeden wyrok pozbawienia wolności do lat 2 warunkowo zawieszony, trzy wyroki pozbawienia wolności na 3 lata i jeden powyżej 5 lat). Średni czas postępowań, zakończonych wydaniem prawomocnego wyroku⁷⁹, w tym prawomocnym skazaniu:

- za czyny określone w art. 183 § 1 k.k. w 2019 r. wyniósł 42,2 miesiące od popełnienia przestępstwa do uprawomocnienia się wyroku, a w 2020 r. – 35,1 miesięcy;
- za czyny określone w art. 184 § 1 k.k. – 15 miesięcy (w 2020 r.)

W uzupełnieniu informacji Ministra Prokuratura Krajowa poinformowała NIK, że zagadnienia związane z nielegalnym postępowaniem z odpadami (przebiegłość środowiskowa) od lat pozostają w szczególnym zainteresowaniu Prokuratury Krajowej, która koordynuje i monitoruje najpoważniejsze śledztwa w tym przedmiocie. We wszystkich jednostkach prokuratury regionalnej i okręgowej wyznaczeni zostali prokuratorzy – koordynatorzy postępowań przygotowawczych o przestępstwa przeciwko środowisku; w 2019 r. opracowano wskazówki metodyczne w tym zakresie, uwzględniające zorganizowany charakter tego rodzaju działalności przestępczej. Prokuratura prowadzi też stałą współpracę z GIOŚ m.in. w ramach zespołu koordynacyjnego działającego przy Departamencie Zwalczenia Przestępczości Środowiskowej.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano informacje od 16 wojewodów i od 16 marszałków województw w sprawie ubiegania się, w latach 2019–2022 (wg stanu na dzień 6 czerwca) przez gminy i/lub jednostki Lasów Państwowych o pomoc finansową w usunięciu odpadów niebezpiecznych. Z udzielonych odpowiedzi wynikało, że o wsparcie zwróceno się do sześciu wojewodów i pięciu marszałków województw. Żaden z wojewodów nie udzielił finansowego wsparcia. W przypadku wniosków do samorządów województw dwa z nich udzieliło pomocy finansowej. I tak:

- do Wojewody Opolskiego zwróciły się o wsparcie gminy: Niemodlin (11,4 mln zł) i Skarbimierz (10 mln zł);
- do Wojewody Dolnośląskiego: Radwanice (113 tys. zł), Głogów (12 mln zł i 40 mln zł);
- do Wojewody Śląskiego: Kuźnia Raciborska (170 tys. zł), Kamienica Polska (4,5 mln zł), Częstochowa (koszt od 2 do 5 mln zł), Gliwice (16,5 mln zł);
- Wojewoda Małopolski: Gorlice (10 mln zł – na wkład własny przy ubieganiu się o preferencyjną pożyczkę z NFOŚiGW). *Wojewoda poinformował o braku możliwości wsparcia. Podał też, że wystąpił w tej sprawie do Ministra Klimatu o środki z rezerwy ogólnej z budżetu Ministra, a wobec odpowiedzi odmownej Ministra zwrócił się bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów (odpowiedź odmowna);*
- Wojewoda Mazowiecki: Osieck (55,4 tys. zł). *Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu z rezerwy celowej na tę kwotę (odmowa);*
- Wojewoda Lubuski: Żagań i Zielona Góra (bez wskazania kwot oczekiwanego wsparcia);

Prośby gmin do wojewodów i samorządów wojewódzkich o finansowe wsparcie usunięcia porzuconych odpadów niebezpiecznych

⁷⁹ Obliczony przez MS metodą średniej ważonej, gdzie wagę stanowi liczba wyroków w danym przedziale czasu.

ZAŁĄCZNIKI

- do Województwa Podlaskiego zwróciła się Gmina Przytuły – *nie udzielono dofinansowania (wskazano na możliwość ubiegania się o środki finansowe w NFOŚiGW)*;
- do Województwa Wielkopolskiego zwróciła się Gmina Chodów – *Gminie odpowiedziano, że ewentualne udzielenie pomocy uzależniono od podjęcia przez Gminę działań w ramach zastępczego usunięcia odpadów*;
- do Województwa Pomorskiego gminy nie zwracały się o pomoc finansową, ale w przesłanej informacji Marszałek podał, że w przyjętym przez Zarząd Województwa projekcie (którego treść może ulec zmianie w wyniku m.in. negocjacji z Komisją Europejską) programu *Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021–2027* przewidziano wsparcie dla projektów polegających na rekultywacji terenów zdegradowanych w wyniku składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych na terenach we władaniu jst;
- do Województwa Opolskiego zwróciła się Gmina Niemodlin – udzielono dotacji celowej na zadanie *Pomoc finansowa dla Gminy Niemodlin w celu dofinansowania zadania własnego polegającego na usunięciu nielegalnie zgromadzonych odpadów niebezpiecznych z terenu Gminy Niemodlin („Brzęczkowice”)* w wysokości 500 tys. zł;
- Województwo Łódzkie udzieliło dotacji na usunięcie nielegalnych składowisk lub porzuconych odpadów niebezpiecznych: Gminie Pątnów (414,7 tys. zł) i Nadleśnictwu Piotrków (362,6 tys. zł) w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 w Działaniu V.2 *Gospodarka odpadami*, Oś priorytetowa V Ochrona środowiska;
- do Województwa Podkarpackiego gminy nie występowały o wsparcie, a Marszałek Województwa w informacji dla NIK zwrócił uwagę na brzmienie przepisu Poś (art. 7), gdzie została określona zasada „zanieczyszczający płaci”, której doniosłość znalazła odzwierciedlenie w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- do Województwa Mazowieckiego o pomoc finansową zwróciła się jedna gmina (w udzielonej NIK informacji nie podano jej nazwy), jednak odmówiono jej z uwagi na brak podstaw prawnych umożliwiających przekazanie środków. *Marszałek w informacji dla NIK podał, że „Samorząd Województwa poszukuje formuły prawnej pozwalającej na udzielenie wsparcia samorządom gmin na likwidację nielegalnie składowanych lub porzuconych odpadów niebezpiecznych.*

Z informacji uzyskanych podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z 11 niekontrolowanych gmin⁸⁰, które występowały do wojewodów i/lub do samorządów województw o finansowe wsparcie w usunięciu odpadów, dotąd tylko w czterech zdołano doprowadzić do usunięcia tych odpadów. I tak: w Gminie Osieck odpady usunął ostatecznie (na swój koszt) posiadacz odpadów, w gminach: Niemodlin, Radwanice i Kuźnia Raciborska oraz częściowo w Gminie Gorlice odpady usunęły gminy, a koszty z tego tytułu wyniosły łącznie 12,5 mln zł. W siedmiu gminach odpady niebezpieczne nadal pozostają nieusunięte, przy czym potrzeby finansowe gmin na ewentualne ich usunięcie w drodze wykonania zastępczego gminy szacują na nie mniej niż 143 mln zł.

⁸⁰ Niemodlin, Osieck, Prażmów, Radwanice, Głogów, Gorlice, Kamienica Polska, Skarbimierz, Przytuły, Knurów, Kuźnia Raciborska.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i jego naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2147, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151).
14. Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r., stanowiąca załącznik do Oświadczenia Rządowego z dnia 28 lutego 2017 r. w sprawie wejścia w życie zmian do załączników A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz. U. poz. 1119, ze zm.).
15. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15 poz. 84).
16. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, str. 3, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.

ZAŁĄCZNIKI

19. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020, ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10) – obowiązujące od 6 stycznia 2020 r.
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 1923) – obowiązujące do 5 stycznia 2020 r.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Senacka Komisja Środowiska
14. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

6.5. Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli



Minister
Klimatu i Środowiska

BKA-RI.082.2.2023.MB
2504300.9567212.7688157
Warszawa, 27-02-2023

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na Pana pismo¹ oraz stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*² niniejszym przekazuje stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej przeprowadzonej kontroli numer P/22/067 pn. *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów*.

Mając na uwadze zidentyfikowaną przez Izbę nieprawidłowość w zakresie rzekomego braku posiadania przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska rzetelnych informacji o skali zjawiska nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych na terenie kraju należy podkreślić, że Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) gromadzi informacje na ten temat z poziomu wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, w ramach wewnętrznego rejestru miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów. Ponadto, zarówno GIOŚ, jak i IOŚ, stanowią wsparcie merytoryczne dla organów wskazanych w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o *odpadach*³, w zakresie określania rodzaju odpadów, których posiadacz jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia w przypadku ich składowania lub magazynowania w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym.

Odnosząc się do skierowanych do Ministra Klimatu i Środowiska zaleceń dotyczących zmian legislacyjnych informuję, że zalecenia te zostaną przeanalizowane i ewentualnie wzięte pod uwagę w ramach przyszłych prac legislacyjnych. Jednakże należy podkreślić, że wskazane przez Izbę propozycje rozwiązań wymagają szczegółowej analizy aktualnie obowiązujących regulacji systemowych i procesowych w zakresie nielegalnie magazynowanych lub składowanych odpadów zawartych w ww. ustawie o *odpadach*. Ponadto wprowadzenie ewentualnych zmian legislacyjnych musi być poprzedzone szerokimi konsultacjami z innymi organami administracji, których te zmiany dotyczą. Związane jest to z koniecznością oceny zasadności wprowadzenia nowych uregulowań prawnych w kontekście istniejących problemów w usuwaniu porzuconych odpadów niebezpiecznych i ewentualnego

¹ Pismo z 9 lutego 2023 r. (znak: LLU.430.005.2022)

² Dz. U. z 2022 r., poz. 623

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, z późn. zm.

ZAŁĄCZNIKI

wypracowania rozwiązań w tym zakresie biorąc pod uwagę ustawowe zadania ww. organów oraz zakres ich kompetencji.

Z wyrazami szacunku

W zastępstwie Ministra

Małgorzata Golińska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra do informacji o wynikach kontroli



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLU.430.005.2022
P/22/067

Warszawa, dnia 06 marca 2023 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli nr P/22/067 *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do wyżej wymienionego stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wniosek, sformułowany w informacji o wynikach kontroli, o wypracowanie rozwiązań finansowych prawnych i organizacyjnych niezbędnych do zapewnienia niezwłocznego i skutecznego eliminowania zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska, powodowanych przez nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne, a następnie przedłożenie Radzie Ministrów propozycji stosownych w tym zakresie zmian legislacyjnych, jako w pełni uzasadniony i znajdujący oparcie w wynikach kontroli.

Jak wynika z ustaleń kontroli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, zobowiązani na mocy aktualnie obowiązujących przepisów prawa do działań w celu usunięcia nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych, nie są w stanie z tych obowiązków się wywiązać. Wynika to przede wszystkim z niedysponowania przez nich instrumentami skutecznego egzekwowania usunięcia odpadów przez ich posiadaczy i brakiem własnych środków finansowych na ewentualne usunięcie tych odpadów w drodze wykonania zastępczego. Wprowadzone we wrześniu 2019 r. zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach², które według uzasadnienia zmian do projektu ustawy, miały na celu m.in. stworzenie nowego narzędzia administracyjnego dla przypadków, gdy nagromadzone odpady zagrażają zdrowiu lub życiu ludzi, nie rozwiązały problemu porzuconych odpadów niebezpiecznych, czego dowiodły jednoznacznie wyniki kontroli NIK. Dlatego też konieczne jest wypracowanie nowych rozwiązań, które pozwolą na skuteczną ochronę ludzi przed negatywnym wpływem odpadów niebezpiecznych na ich życie i zdrowie, a także zapobiegą nieodwracalnym szkodom w środowisku naturalnym.

Zawarte w informacji o wynikach kontroli stwierdzenie o braku rzetelnych danych o skali zjawiska nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych na terenie kraju odpowiada stanowi faktycznemu i wynika wprost z udzielonej przez GIOŚ informacji w trakcie kontroli NIK. W opinii Izby stworzenie systemu inwentaryzacji takich odpadów wraz z ich kwalifikacją pod kątem pilności usunięcia stanowi tymczasem punkt wyjścia skutecznych rozwiązań służących zapewnieniu niezwłocznego eliminowania zagrożeń stwarzanych przez te odpady dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623

² Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.