



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.013.02.2022

Pan
Marek Kowalewski
Wójt Gminy Chodów
Urząd Gminy Chodów
Chodów 18, 62 – 652 Chodów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/067 - Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Chodów Chodów 18, 62 – 652 Chodów ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Kowalewski – Wójt Gminy Chodów, od 19 listopada 2018 r. ² (akta kontroli str. 2 - 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przeciwdziałanie składowaniu odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. 2. Usuwanie odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2022 ³ (do 30 maja).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontroler	Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/61/2022 z 4 kwietnia 2022 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt

³ Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także informacje i dokumenty sporządzone przed tym okresem.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Chodów⁶ 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. Na terenie Gminy funkcjonował także punkt selektywnego zbierania odpadów, do którego mieszkańcy mogli przekazywać odpady niebezpieczne, wytwarzane w gospodarstwach domowych.

Wójt podjął działania przewidziane w art. 26 ust. 2 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷, w celu usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania w miejscowości Szolajdy. Prowadził również działania w celu przymuszenia posiadacza tych odpadów do ich usunięcia, przewidziane w art. 119 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸. Po potwierdzeniu przez właściwe organy, że ww. odpady stanowią zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, Wójt nie wydał natomiast decyzji o której mowa w art. 26a ust. 3 w związku z art. 26a ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach. W budżecie Gminy nie było środków zapewniających finansowanie usunięcia tych odpadów. Jednocześnie zaciągnięcie zobowiązań na pokrycie wydatków Gminy z tego tytułu nie było także – w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu⁹ – możliwe, z uwagi na naruszenie zasad zrównoważonego budżetu gminy¹⁰. RIO wyraziła negatywną opinię o projekcie budżetu Gminy na rok 2020 wskazując, że wskaźnik spłat istniejącego zadłużenia wraz z odsetkami przewyższył dopuszczalny maksymalny limit spłat zobowiązań obliczony na podstawie przepisów art. 243 ustawy o finansach publicznych i stworzył ryzyko jego przekroczenia w kolejnych latach. Projekt zaciągnięcia tych zobowiązań w formie pożyczki lub kredytu nie uzyskał także w 2020 r. zgody Rady Gminy.

Wójt podejmował natomiast – w stosunku do właściciela odpadów zgromadzonych w miejscowości Chrzanowo – działania egzekucyjne, zmierzające do usunięcia odpadów niezaliczanych do niebezpiecznych. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK były one w toku.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Gmina.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, dalej: ustawa o odpadach.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym.

⁹ Dalej: RIO.

¹⁰ Określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.), dalej: ustawa o finansach publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina zapewniła selektywne zbieranie odpadów komunalnych z gospodarstw domowych (papieru, tektury, metali, tworzyw sztucznych, szkła białego i kolorowego oraz odpadów opakowaniowych wielowymiarowych), a także odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych, które powstały w gospodarstwach domowych w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

W Gminie działał Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych¹² utworzony na terenie Oczyszczalni Ścieków w Chodowie, który zapewniał przyjmowanie ww. odpadów.

Mieszkańcy Gminy zostali poinformowani gdzie są przyjmowane odpady uznane za niebezpieczne (typu: chemikalia, przeterminowane leki, baterie, akumulatory), poprzez:

- okólnik wywieszony na tablicach sołeckich oraz umieszczony na stronie internetowej chodow.biuletyn.net/gospodarka odpadami okólnik,
- ulotki o zasadach segregacji odpadów dostarczone mieszkańcom / właścicielom nieruchomości przez firmę zajmującą się zabieraniem odpadów komunalnych.

Szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług przez PSZOK określony został w uchwałach Rady Gminy w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwości odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposobu świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych¹³. Projekty ww. uchwał, stosownie do wymogów art. 6r ust. 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁴ zostały pozytywnie zaopiniowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kole¹⁵.

W okresie objętym kontrolą nie zarejestrowano skarg na funkcjonowanie tego punktu.
(akta kontroli str. 18 – 28, 750, 772 - 773)

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Od 2014 r., dalej: PSZOK

¹³ W okresie od 1 stycznia 2019 r. obowiązywała uchwała nr L/226/18 z 26 września 2018 r., natomiast od 1 stycznia 2020 r. obowiązywała uchwała Nr XIX.81.19 z 9 grudnia 2019 r.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r., poz. 1297., dalej: ustawa o utrzymaniu czystości.

¹⁵ Odpowiednio w dniach: 14 sierpnia 2018 r. i 6 grudnia 2019 r.

1.2. W latach objętych kontrolą w Gminie obowiązywały dwa regulaminy utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, pozytywnie zaopiniowane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kole¹⁶.

(akta kontroli str. 27 - 47)

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości, oba regulaminy określały wymagania w zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady, a także wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez PSZOK.

(akta kontroli str. 48 - 51)

Nadzór nad wykonywaniem usług wywozu i zagospodarowania odpadów komunalnych sprawowany był przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. gospodarki odpadami komunalnymi Urzędu.

(akta kontroli str. 13, 52 - 57)

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

Wójt wyjaśnił, że nie ma sformalizowanego systemu zgłaszania przypadków gromadzenia odpadów niebezpiecznych i w związku z tym nie ma prowadzonej ewidencji takich zgłoszeń. Mieszkańcy telefonicznie zgłaszają przypadki porzucenia odpadów komunalnych w przydrożnych rowach. Zgłoszenia są niezwłocznie sprawdzane, robione są z nich notatki służbowe i przechowywane w aktach.

(akta kontroli str. 750)

1.4. Odnosnie do działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących szkodliwości odpadów niebezpiecznych, zagrożeń ze strony ich składowania lub magazynowania w miejscach do tego nieprzeznaczonych Wójt wyjaśnił, że *po stwierdzeniu typu odpadów zgromadzonych w m. Szotajdy, wydał i przekazał za pośrednictwem sołtysa, okólnik skierowany do mieszkańców sołectwa Szotajdy i okolicznych miejscowości, a mieszkańcy podpisem na liście potwierdzili fakt, iż zapoznali się z jego treścią. Kolejne okólniki informowały o zagrożeniach dla zdrowia, sposobach zgłaszania niepokojących objawów zdrowotnych oraz o stopniu zagrożenia lub braku zagrożenia na terenach sąsiadujących z składowiskiem odpadów niebezpiecznych.*

(akta kontroli str. 751)

1.5. Wójt wyjaśnił, że *Gmina nie współpracowała z nadleśnictwami w sprawach związanych z zapobieganiem powstawaniu miejsc nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych bądź ich usuwaniem, ponieważ nie było przypadków wystąpienia takich zdarzeń na terenie lasów w obrębie gminy Chodów. Także Nadleśnictwa nie informowały o takich zdarzeniach.*

(akta kontroli str. 751 - 752)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Gmina 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. Na terenie Gminy funkcjonował także punkt

¹⁶ W okresie od 1 stycznia 2019 r. obowiązywał regulamin przyjęty uchwałą Rady Gminy nr L/225/18 z 26 września 2018 r., natomiast od 1 stycznia 2020 r. regulamin przyjęty jej uchwałą nr XIX.80.19 z 9 grudnia 2019 r.

selektywnego zbierania odpadów, do którego jej mieszkańcy mogli przekazywać odpady niebezpieczne, wytwarzane w gospodarstwach domowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie nie zostały ustalone zasady postępowania w przypadku porzucenia na terenie Gminy odpadów mogących być niebezpiecznymi.

Wójt wyjaśnił, że *typowych skarg czy wniosków odnośnie gromadzenia odpadów, w tym niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych nie było. Przykładem działań Urzędu w przypadku zgłoszeń telefonicznych od mieszkańców był sposób postępowania po zdarzeniu w Szołajdach¹⁷. Po powiadomieniu telefonicznym o fakcie zwożenia pojemników i ich zakopywania na posesji w Szołajdach, pracownicy niezwłocznie udali się na miejsce gdzie dokonali wizji lokalnej, z której sporządzono notatkę i dokumentację zdjęciową. Po konsultacji telefonicznej ze mną, pracownicy niezwłocznie powiadomili organy ścigania. Teren objęty tym zdarzeniem był stale monitorowany przez pracowników Urzędu, z czego sporządzano notatki służbowe.*

(akta kontroli str. 751)

Sprawami z zakresu m.in. ochrony środowiska i ustawy o odpadach zajmowała się podinspektor zatrudniona na stanowisku ds. rolnictwa i ochrony środowiska, która została przeszkolona w zakresie problematyki wydawania decyzji administracyjnych, przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸, procedury likwidacji nielegalnych składowisk odpadów.

(akta kontroli str. 60 - 71)

2.2. W latach 2019 – 2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK) na terenie Gminy stwierdzono dwa przypadki porzucenia / składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, tj. w miejscowościach:

- Szołajdy, na terenie posesji nr 18 – odpady niebezpieczne,
- Chrzanowo, na terenie posesji nr 12A, odpady niezaliczane do niebezpiecznych.

Oba przypadki dotyczyły gruntów będących we władaniu osób prywatnych.

Przed 2019 r., Wójt nie wydawał decyzji nakazujących usunięcie odpadów.

(akta kontroli str. 58 - 59)

2.2.1. Odpady niebezpieczne zmagazynowane w m. Szołajdy

2.2.1.1. Działania zmierzające do usunięcia porzuconych odpadów niebezpiecznych

W dniu 24 października 2019 r. Wójt otrzymał od mieszkańca miejscowości Szołajdy zgłoszenie telefoniczne, że na terenie posesji prowadzone są prace polegające na zakopywaniu pojemników niewiadomego pochodzenia. W następstwie zgłoszenia, w tym samym dniu pracownicy Urzędu przeprowadzili oględziny terenu i poinformowali o zaistniałej sytuacji funkcjonariuszy Komisariatu Policji w Kłodawie. Wójt wydał okólnik informujący mieszkańców o odnalezieniu prawdopodobnych substancji niebezpiecznych wraz z apelem o zachowanie ostrożności i bezpiecznej odległości od zagrożonego terenu; Przedstawiciele Prokuratury Rejonowej w Kole oraz Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska w Poznaniu Delegatury w Koninie¹⁹ doprowadzili do zamknięcia terenu składowiska, oznakowania tabliczkami ostrzegawczymi i ochrony terenu poprzez okresowe patrole Policji, a także doraźne wizytacje pracowników Urzędu i Wójta. Od 28 października 2019 r. specjalistyczna jednostka ratownictwa chemicznego Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży

¹⁷ Patrz pkt 2.2.1 niniejszego wystąpienia.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: Kpa.

¹⁹ Dalej: WIOŚ.

Pożarnej w Poznaniu²⁰, przy udziale przedstawicieli WIOŚ i pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w Kole dokonała pobrania próbek z gruntu posesji. Na terenie posesji stwierdzono ok. 20 sztuk zbiorników różnej pojemności z różnymi substancjami chemicznymi na naczepie ciągnika siodłowego²¹. Na etykietach znajdujących się na beczkach były symbole informujące, że substancje w nich zawarte są szkodliwe, rakotwórcze, żrące, toksyczne, łatwopalne i szkodliwe dla środowiska. Bezpośrednio przy naczepie znajdowało się ok. 30 pojemników typu mauser na podwórzu wokół naczepy, z których część była pusta. W pomieszczeniach budynku gospodarczego ujawniono kolejne (niezliczone ze względu na sposób zmagazynowania) pojemniki z tworzyw sztucznych i metalu. W tym samym dniu Prokuratura Rejonowa w Kole wszczęła śledztwo w sprawie nielegalnego składowania odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym. W dniach 6 i 7 listopada 2019 r. Straż Pożarna przy udziale WIOŚ pobrała próbki z pojemników zlokalizowanych na posesji. W wykopie o wymiarach 18m x 7m ujawniono także kilkanaście pojemników typu mauser zakopanych na terenie posesji wzdłuż jednego z budynków gospodarczych. Wstępna analiza próbek wykazała na obecność w analizowanych odpadach substancji niebezpiecznych takich jak: aceton, kwas 4-toluenosulfonowy, tripropyleny, glikol, glikol propylenowy, trójchlorek fosforu.

(akta kontroli str. 72 - 130)

8 listopada 2019 r. Wójt wszczął z urzędu postępowanie administracyjne wobec właściciela posesji – posiadacza odpadów w sprawie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W toku postępowania ustalono m.in., że właściciel nie wnioskował do Starosty Kolskiego i nie uzyskał zezwolenia²² na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów ani nie składał wniosku o wpis do rejestru podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami.

(akta kontroli str. 131 - 165)

18 listopada 2019 r. postanowieniem prokurator Prokuratury Rejonowej w Kole został powołany biegły w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki odpadami celem sporządzenia opinii dotyczącej rodzaju składowanych odpadów i zagrożeń z tego płynących, a 20 listopada 2019 r. prokurator Prokuratury Rejonowej w Kole zgłosił udział²³ w postępowaniu administracyjnym prowadzonym z urzędu przez Wójta. 28 listopada 2019 r. śledztwo w sprawie nielegalnego składowania odpadów zostało przejęte przez Prokuraturę Okręgową w Koninie.

(akta kontroli str. 166 - 186)

23 grudnia 2019 r. właściciel posesji, na której składowane były odpady poinformował Wójta o zamiarze ich wywiezienia i utylizacji. Od 27 grudnia 2019 r. teren posesji był monitorowany w trybie ciągłym przez system monitorujący Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu. W dniu 16 stycznia 2020 r. Wójt wezwał właściciela posesji do podjęcia natychmiastowych działań mających na celu usunięcie i utylizację odpadów niebezpiecznych i przedstawienie w terminie 30 dni dokumentów potwierdzających unieszkodliwienie tych odpadów.

(akta kontroli str. 187 - 217)

3 lutego 2020 r. do Urzędu wpłynęła z Prokuratury Okręgowej w Koninie opinia biegłego sądowego z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami odnośnie rodzaju zagrożeń wynikających ze składowanych na posesji odpadów.

²⁰ Dalej: Straż Pożarna.

²¹ Były to zbiorniki typu mauser o pojemności ok. 1000 l. i beczki (o poj. ok. 200 l).

²² O którym mowa w art. 41 ustawy o odpadach.

²³ Na podstawie art. 183 par. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021, poz. 735, ze zm.), zwany dalej „kpa”.

Zgromadzone odpady (o wielkości szacunkowej 183 m³) zawierały substancje niebezpieczne i szkodliwe dla środowiska, które w większości²⁴ należało sklasyfikować jako odpady niebezpieczne²⁵. Biegły sklasyfikował je do następujących rodzajów odpadów wg klasyfikacji określonej w Katalogu odpadów²⁶:

- 07 02 14* - odpady z dodatków zawierające substancji niebezpieczne,
- 07 06 04* - inne rozpuszczalniki organiczne, roztwory z przemysłu i cieczy macierzyste,
- 07 06 99 - inne niewymienione odpady,
- 08 01 11* - odpady farb i lakierów zawierających rozpuszczalniki organiczne lub inne substancje niebezpieczne,
- 08 01 12 - odpady farb i lakierów inne niż wymienione w 08 01 11,
- 08 01 13* - szlamy z usuwania farb i lakierów zawierające rozpuszczalniki organiczne lub inne substancje niebezpieczne,
- 08 01 14 - szlamy z usuwania farb i lakierów inne niż wymienione w 08 01 13.
- 08 01 09* - zawiesiny wodne farb lub lakierów zawierające rozpuszczalniki organiczne lub inne substancje niebezpieczne,
- 17 01 01 - odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów.

Biegły zidentyfikował także znaczną ilość wycieków substancji ze zbiorników do gruntu oraz na posadzki budynków. Wyniki analiz gleby z terenu wykopu znajdującego się po wschodniej stronie posesji wskazywały także, że substancje niebezpieczne w znacznych ilościach przedostały się także do gruntu. Analizowane substancje odpadów wykazywały właściwości palne. Biegły zauważył także, że choć teren posesji był ogrodzony, istniało ryzyko przedostania się na posesję osób postronnych oraz ryzyko lokalnego zanieczyszczenia powietrza i przemieszczania się na tereny zabudowane substancji niebezpiecznych w postaci par lotnych, związków organicznych lub żrącego chlorowodoru (z odpadów trichloru fosforu).

(akta kontroli str. 220 - 251)

3 lutego 2020 r. Wójt, działając na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁷, zgłosił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu²⁸ szkodę w środowisku, w wodach i w powierzchni ziemi. Zgłoszenie zawierało elementy wymagane art. 24 ust. 3 ww. ustawy; dołączono dokumentację fotograficzną stanu posesji, pisma z WIOŚ²⁹ do Wójta w sprawie działań podejmowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska i wyników badania gleby pobranej z posesji.

Analiza próbek gleby dokonana przez WIOŚ wykazała obecność lotnych związków organicznych charakterystycznych dla farb i rozpuszczalników oraz w jednej próbce obecność tróchloru fosforu. Analiza laboratoryjna pobranych próbek ścieków oraz wody ze studni zlokalizowanej na terenie nieruchomości nie wykazała wpływu odpadów na wody gruntowe.

(akta kontroli str. 255 - 256)

RDOŚ 28 lutego 2020 r. wszczął³⁰ postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej, w związku ze zgłoszeniem bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, w wodach i w powierzchni ziemi. Natomiast 18 czerwca 2020 r. poinformował Wójta o zawieszeniu³¹ 17 kwietnia

²⁴ 58 na 65 pobranych do analizy próbek zaklasyfikowano jako niebezpieczne.

²⁵ Odpadami niebezpiecznymi w katalogu odpadów są odpady oznakowane indeksem górnym w postaci gwiazdki "*" przy kodzie rodzaju odpadów, chyba że mają zastosowanie przepisy art. 7 ustawy o odpadach

²⁶ Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 stycznia 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. poz. 10), weszło w życie z dniem 6 stycznia 2020 r., poprzedzone było rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. o tej samej nazwie (Dz. U. poz. 1923).

²⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 2187, , dalej: ustawa szkodowa.

²⁸ Dalej: RDOŚ.

²⁹ Z 21 listopada 2019 r. i 31 grudnia 2019 r.

³⁰ Na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy szkodowej.

³¹ W trybie art. 24a ust. 1 ustawy szkodowej.

2020 r. ww. postępowania do czasu usunięcia odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.

(akta kontroli str. 257 - 269)

Wójt, 25 lutego 2020 r., wydał³² skierowaną do posiadacza odpadów decyzję nr ROŚ.6230.12.2019/2020 nakazującą usunięcie zgromadzonych odpadów niebezpiecznych i unieszkodliwienie ww. odpadów w sposób zgodny z zasadami gospodarowania odpadami oraz wymaganiami ochrony środowiska, a następnie okazanie oryginałów dokumentów potwierdzających ich utylizację. Decyzji nadał rygor natychmiastowej wykonalności³³.

(akta kontroli str. 292 – 299)

2.2.1.2. Działania zmierzające do wyegzekwowania obowiązków nakazanych w decyzji wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach

4 maja 2020 r., w związku z niewykonaniem decyzji, pomimo rygoru natychmiastowej wykonalności obowiązku usunięcia odpadów, Wójt wystosował do wierzyciela – posiadacza odpadów upomnienie, które zawierało wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego.

(akta kontroli str. 306)

Z informacji uzyskanej przez Wójta w dniach 12 i 15 maja 2020 r. z Prokuratury Okręgowej w Koninie wynikało, że posiadaczowi odpadów przedstawiono zarzut popełnienia czynów z art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁴ i art. 164 § 2 kk w związku z art. 11 § 2 kk, polegające na składowaniu wbrew przepisom ustawy odpadów zawierających substancje niebezpieczne, co doprowadziło do bezpośredniego narażenia na utratę zdrowia ludzi oraz spowodowało obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi, a także spowodowało bezpośrednie niebezpieczeństwo pożaru zagrażającego życiu lub zdrowiu wielu osób i mieniu w znacznych rozmiarach. 23 września 2020 r. Prokuratura Okręgowa w Koninie poinformowała Wójta o zastosowaniu przez Sąd Rejonowy w Koninie wobec podejrzanego środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, a 22 lutego 2021 r. Prokurator Okręgowy w Koninie zawiadomił Wójta, że podejrzany został zatrzymany.

(akta kontroli str. 309 - 318)

28 maja 2020 r. podczas oględzin terenu składowania odpadów niebezpiecznych, dokonywanych przez inspektorów z WIOŚ, Policję i przedstawicieli Gminy stwierdzono załadunek 15 pojemników³⁵ odpadów zawierających trójchlorek fosforu, o łącznej pojemności 1 tony (1 000 m³). Zlecenie usunięcia tych odpadów złożył właściciel działki, a odpady zostały przekazane do Zakładu Gospodarowania Odpadami „EKO-ALF”. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nieusuniętych pozostało ok. 182 m³ odpadów.

(akta kontroli str. 498, 763 - 773)

Postanowieniem z 1 czerwca 2020 r.³⁶ Wójt, na podstawie art. 119 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, nałożył na posiadacza odpadów grzywnę w celu przymuszenia w kwocie 10 000 zł, dołączając do niego³⁷ odpis tytułu wykonawczego³⁸

³² Na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach.

³³ Stosownie do wymogów art. 108 § 1 Kpa.

³⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 1138, dalej: kk.

³⁵ O łącznej pojemności 1 tony (1000 m³).

³⁶ Nr ROŚ 3160.1.2020

³⁷ Stosownie do wymogów art. 122 § 1 pkt 1 i w zw. z art. 32 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

³⁸ TW-2.1.2020

wzywający zobowiązanego do realizacji obowiązków wynikających z decyzji z 25 lutego 2020 r. Postanowienie zawierało elementy, wymagane art. 122 § 2 ww. ustawy. W związku z nieuiszczeniem należności, Wójt 7 lipca 2020 r. wystawił tytuły wykonawcze³⁹ obejmujące należność wynikającą z postanowienia o nałożeniu grzywny, opłatę za wydanie postanowienia o nałożeniu grzywny⁴⁰ oraz koszty upomnienia.

W okresie objętym kontrolą, od 1 czerwca 2020 r. do 7 kwietnia 2021 r., Wójt wystawił łącznie pięć⁴¹ 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 w Kole z 20 grudnia 2021 r. umorzono postępowanie egzekucyjne prowadzone z majątku posiadacza odpadów.

(akta kontroli str. 319 - 364)

Wyrokiem z 6 sierpnia 2021 r. Sąd Rejonowy w Kole uznał oskarżonego za winnego popełnienia przestępstwa z art. 183 § 1 kk i art. 164 § 1 kk w związku z art. 11 § 2 kk i wymierzył mu karę 2 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności. Postanowieniem Sądu Rejonowego w Kole z 3 listopada 2021 r. odroczone wykonanie kary na okres sześciu miesięcy (tj. do 3 maja 2022 r.), co podyktowane było koniecznością wykonania czynności związanych z usunięciem odpadów.

(akta kontroli str. 365 - 370)

17 grudnia 2021 r. Wójt ponownie wezwał posiadacza odpadów do wykonania decyzji z 25 lutego 2020 r. Wg stanu na 5 kwietnia 2022 r. w wyniku przeprowadzonych przez pracowników Urzędu oględzin, posiadacz odpadów nie podjął nakazanych działań.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła oględziny (z zewnątrz) działki nr ewidencyjny 210/1 położonej w m. Szolajdy 18. Oględziny wykazały, że teren posesji ogrodzony był płotem z drutu ażurowego, a wejście na posesję było z drogi gminnej od strony południowej. Przy wejściu po lewej stronie zamontowane były na słupie wysokiego napięcia na wys. ok. 5 m. instalacje monitoringu policyjnego skierowane na bramę wjazdową oraz środek posesji.

Po prawej stronie od wejścia na posesję (część wschodnia), w pobliżu ogrodzenia znajdowało się ok. 10 zbiorników typu mauser o poj. ok. 1000 l. Dalej po stronie wschodniej zlokalizowano w szczycie ściany jednego z trzech budynków wykop o dł. ok. 17-18 m. i szer. 7 m. W zachodniej części posesji, w szczycie drugiego budynku w kształcie litery „L” znajdowała się pryzma gruzu i betonu, a w części centralnej posesji zdeponowane bezpośrednio na gruncie lub na drewnianych paletach kilkadziesiąt (ok. 20) pustych pojemników typu maser.

(akta kontroli str. 730 - 738)

2.2.1.3. Działania zmierzające do wydania decyzji na podstawie art. 26a ustawy o odpadach.

4 marca 2020 r. w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu oraz 9 marca 2020 r. w Starostwie Powiatowym w Kole odbyły się z udziałem Wojewody Wielkopolskiego⁴² i z jego inicjatywy spotkania w celu rozwiązania problemu nielegalnego składowiska odpadów w m. Szolajdy. Wójt poinformował, że jest prowadzone postępowanie w trybie art. 26 ustawy o odpadach wraz z działaniami

³⁹ TW.1.1.2020, TW.1.2.2020, TW 1.3.2020.

⁴⁰ Art. 64a § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

⁴¹ Stosownie do przepisów art. 121 § 1 i 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

⁴² Dalej: Wojewoda.

zobowiązującymi posiadacza odpadów do ich usunięcia. Wojewoda przedstawił możliwości ubiegania się o wsparcie z NFOŚiGW w Warszawie oraz WFOŚiGW w Poznaniu.

Następnie, 12 marca 2020 r. na sesji nadzwyczajnej Rady Gminy z udziałem II Wicewojewody Wielkopolskiego oraz Starosty Powiatu Kolskiego Wójt poinformował o działaniach podejmowanych w celu montażu finansowego umożliwiającego usunięcie odpadów w trybie art. 26a ustawy o odpadach. Powiadomił także o odbytych spotkaniach w sprawie rozwiązania problemu m.in. z: Wojewodą, wiceministrem Klimatu oznajmiając, że nie przyniosły one konkretnych rezultatów. Zdaniem Wójta, Wojewoda uważał, że Gmina powinna sama sfinansować działania w trybie art. 26a ustawy o odpadach, tymczasem Wójt oczekiwał od administracji państwowej działań mających na celu usunięcie zagrożenia dla mieszkańców Gminy.

(akta kontroli str. 389 - 400)

28 maja 2020 r. Rada Gminy nie wyraziła zgody na zaciągnięcie kredytu ani pożyczki przeznaczonej na utylizację odpadów niebezpiecznych. Podstawą tego stanowiska była wydana 6 grudnia 2019 r. przez Skład Orzekający RIO uchwała⁴³ wyrażającą negatywną opinię o projekcie budżetu Gminy na rok 2020. Jak wskazano w opinii, niewielka kwota nadwyżki operacyjnej (nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi) w projekcie budżetu na rok 2020 wynosząca 208,4 tys. zł spowoduje, iż w latach 2021 i 2022 wskaźnik spłat istniejącego zadłużenia wraz z odsetkami przewyższy dopuszczalny maksymalny limit spłat zobowiązań obliczony na podstawie przepisów art. 243 ustawy o finansach publicznych.

10 czerwca 2020 r. Prezes RIO na wnioski Wójta⁴⁴ udzieliła wyjaśnień⁴⁵ w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, w myśl których Gmina nie mogła zaciągnąć kredytu ani pożyczki w celu wypełnienia obowiązków określonych w art. 26a ustawy o odpadach. Biorąc pod uwagę zasady zrównoważonego budżetu j.s.t.⁴⁶ deficyt finansowany przychodami zwrotnymi pochodzącymi m.in. z kredytów lub pożyczek, może dotyczyć wyłącznie wydatków majątkowych, a nie wydatku bieżącego jakim jest utylizacja odpadów niebezpiecznych.

(akta kontroli str. 423 - 441)

23 czerwca 2020 r. Wójt w pismach skierowanych do Marszałka Województwa Wielkopolskiego oraz Wojewody wskazał, iż biorąc pod uwagę dotychczasowe stanowiska wyrażone w pismach kierowanych do NFOŚiGW, opinie i wyjaśnienia RIO, Gmina nie posiada zdolności finansowej na samodzielne zrealizowanie obowiązku wynikającego z art. 26a ustawy o odpadach. Argumenty te przedstawił także w piśmie z 9 kwietnia 2021 r. po podjęciu przez Radę Gminy sprzeciwu w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego na likwidację odpadów niebezpiecznych.

(akta kontroli str. 448 - 455)

1 października 2020 r. Wójt zwrócił się⁴⁷ z wnioskami o wydanie opinii w sprawie spełnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów w miejscowości Szolajdy do: WIOŚ, Powiatowej Stacji Sanitarno – Epidemiologicznej w Kole, RDOŚ, Komendy Powiatowej PSP w Kole.

Odpowiednie postanowienia i opinie o spełnieniu tych przesłanek wpłynęły do Urzędu w dniach: 10, 15 i 20 października oraz 2 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 457 - 471)

⁴³ Nr SO-0952/29/5/Ko/2019

⁴⁴ Z 13 maja 2020 r. oraz z dnia 25 maja 2020 r.

⁴⁵ W trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019, poz. 2137, ze zm.).

⁴⁶ Określone w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁷ W trybie art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach

22 października 2020 r. Urząd wysłał zapytania o cenę unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych zlokalizowanych w m. Szołajdy 18. Wpłynęło osiem odpowiedzi, w tym siedem pozytywnych potwierdzających możliwości usunięcia szacowanej wielkości odpadów 240 ton za cenę od 1 680 tys. zł (netto) do 2 880 tys. zł (netto).

(akta kontroli str. 472)

26 marca 2021 r. na sesji Nr XXXVI.2021 Rady Gminy Wójt przedstawił projekt uchwały w sprawie zaciągnięcia na okres 15 lat kredytu długoterminowego w wysokości pięciu milionów złotych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego⁴⁸, z przeznaczeniem na sfinansowanie wykonania zastępczego usunięcia odpadów niebezpiecznych oraz rekultywację terenu nielegalnego składowiska. Rada Gminy jednogłośnie nie wyraziła zgody na zaciągnięcie kredytu.

(akta kontroli str. 485 - 493)

Wojewoda - w piśmie z 28 maja 2021 r. - wezwał Wójta do podjęcia działań polegających na usunięciu odpadów, z uwagi na zmaterializowanie się przesłanek do wykonania tych obowiązków na mocy decyzji wydanej na podstawie art. 26a ustawy o odpadach. Ponadto wskazał, iż *Wójt posiadał możliwości ubiegania się w NFOŚiGW w Warszawie oraz WFOŚiGW w Poznaniu o pomoc w rozwiązaniu problemu usunięcia odpadów, z czego jednak nie skorzystał, czym „rażąco zaniechał podstawowych obowiązków jakie ciążyą na organie wykonawczym gminy”.*

W odpowiedzi Wójt podkreślił, że *z przyczyn od niego niezależnych czynność ta była niemożliwa do wykonania. Na niezachowanie terminu do złożenia wniosków w tej sprawie rzutowały długotrwałe prace prokuratorskie w obrębie nielegalnego składowiska odpadów niebezpiecznych, prace Policji, Państwowej Straży Pożarnej oraz Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska pod nadzorem Prokuratury Rejonowej w Kole.*

W czasie trwania naboru wniosków przez NFOŚiGW w Warszawie w ramach programu priorytetowego *Usuwanie porzuconych odpadów* sformułowano warunki dofinansowania: *dotacja może być udzielona gdy podmiot prawnie zobowiązany do usunięcia odpadów lub remediacji nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego lub egzekucja okazała się bezskuteczna i postępowanie egzekucyjne zostało umorzone.* Wójt postanowił o rozpoczęciu postępowania administracyjnego, które w pierwszej kolejności zobowiąże posiadacza odpadów do ich unieszkodliwienia, a następnie w przypadku niewykonania obowiązku rozpocznie postępowanie egzekucyjne. Taki tok postępowania, był wówczas zgodny z warunkami dofinansowania określonymi w ww. programie: podmiot zobowiązany do usunięcia odpadów był znany, a prowadzone postępowanie egzekucyjne nie zostało umorzone. Warunkiem złożenia wniosku do NFOŚiGW było działanie Gminy w trybie art. 26a ustawy o odpadach.

Wójt podkreślił, że aby wykonać dyspozycję art. 26a ustawy o odpadach, niezbędne było posiadanie w budżecie Gminy środków, choćby celem wyłonienia w trybie ustawy⁴⁹ Prawo zamówień publicznych wykonawcy zadania. Środków tych Gmina nie posiadała. Jak zaznaczył Wójt, *Wojewoda był niejednokrotnie informowany, że samodzielne wykonanie zastępcze utylizacji odpadów zgromadzonych w miejscowości Szołajdy przekracza możliwości Gminy. Zatem obligowanie jej – bez podstawy prawnej - przez Wojewodę do samodzielnej realizacji wykonania zastępczego mogłoby skutkować nieodwracalnymi konsekwencjami dla finansów i funkcjonowania Gminy. Zatem nieuprawnionym był, zdaniem Wójta, kierowany do niego zarzut „rażącego zaniechania obowiązków”.*

⁴⁸ W trybie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁹ Z dnia 11 września 2019 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.)

(akta kontroli str. 494 - 500)

Wojewoda, w tym samym dniu co do Wójta (28 maja 2021 r.), skierował⁵⁰ do Rady Gminy „wezwanie do podjęcia działań mających na celu rozwiązanie przez Wójta zaistniałej sytuacji, związanej z niepodjęciem działań zmierzających do wykonania utylizacji odpadów”.

W opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy⁵¹, Wójt w działaniach dotyczących likwidacji nielegalnego składowiska odpadów wykazał się należytą starannością, zaangażowaniem w zniwelowanie zagrożenia, poszukiwał sposobów sfinansowania likwidacji niebezpiecznych odpadów bez narażania finansów Gminy na utratę płynności finansowej. W ocenie komisji, na żadnym etapie działań Wójta nie doszło do rażącego naruszenia przez niego podstawowych obowiązków. Po przeprowadzonych rozmowach z Wójtem dotyczących m.in. dalszego postępowania w sprawie, Komisja wyraziła poparcie dla działań które były i będą podejmowane przez Wójta w tej sprawie. Rada Gminy, jednogłośnie przyjęła wnioski Komisji Rewizyjnej, o czym poinformowano Wojewodę.

(akta kontroli str. 501 - 521)

2.2.2. Odpady zgromadzone w miejscowości Chrzanowo

4 grudnia 2019 r. Wójt skierował do Komisariatu Policji w Kłodawie prośbę o skontrolowanie posesji na działce nr 59/22 obręb Chrzanowo 18, w związku z podejrzeniem nielegalnego składowania odpadów.

Kontrola przeprowadzona przez pracownika WIOŚ, zakończona 21 stycznia 2020 r. wykazała, że odpady magazynowane były w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym, posiadacz odpadów nie miał pozwoleń i zezwoleń w zakresie gospodarki odpadami oraz wpisu do BDO⁵², tj. nie dysponował prawem do magazynowania odpadów na terenie wzmiankowanej nieruchomości. Zmagazynowane odpady nie były zaliczane do niebezpiecznych i miały następujące kody z katalogu odpadów:

- 16 01 19- tworzywa sztuczne,
- 16 01 22- inne niewymienione elementy,
- 16 01 99- inne niewymienione odpady.

(akta kontroli str. 546 - 551)

22 stycznia 2020 r., Wójt wezwał posiadacza odpadów do uporządkowania ww. terenu w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania, wraz z pouczeniem o obowiązku przedłożenia karty przekazania odpadów od podmiotu specjalizującego się w ich utylizacji oraz udostępnienia przedmiotowego obiektu do przeprowadzenia wizji lokalnej, celem weryfikacji wykonania zadania. Następnie, 12 lutego 2020 r. wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne⁵³ wobec posiadacza odpadów, w sprawie usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania.

(akta kontroli str. 556 - 560)

Wójt wydał 20 marca 2020 r. decyzję⁵⁴ nakazującą usunięcie z terenu działki zgromadzonych odpadów⁵⁵ i unieszkodliwienie ich w sposób zgodny z zasadami gospodarowania odpadami oraz wymaganiami ochrony środowiska, a następnie okazanie oryginałów dokumentów potwierdzających utylizację odpadów, jednocześnie umożliwiając wykonanie kserokopii ww. dokumentów. Termin wykonania obowiązku usunięcia odpadów wyznaczono do 30 kwietnia 2020 r.

⁵⁰ Na mocy art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022, poz. 559, ze zm.), dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁵¹ Przedstawionym w Opinii z 19 sierpnia 2021 r.

⁵² Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

⁵³ Na podstawie art. 61 § 1 Kpa.

⁵⁴ Nr ROŚ.6232.7.2019/2020

⁵⁵ Nie były to odpady niebezpieczne.

(akta kontroli str. 561 - 563)

W związku z niewykonaniem decyzji, działając na podstawie art. 119 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, postanowieniem z 21 maja 2020 r.⁵⁶ Wójt nałożył na posiadacza odpadów grzywnę w celu przymuszenia w kwocie 1 000 zł, dołączając do niego⁵⁷ odpis tytułu wykonawczego⁵⁸ wzywający zobowiązanego do realizacji obowiązków wynikających z decyzji z 25 lutego 2020 r., a następnie 19 sierpnia 2020 r. wystawił tytuły wykonawcze⁵⁹ obejmujące należność wynikającą z postanowienia o nałożeniu grzywny, opłatę za wydanie postanowienia o nałożeniu grzywny⁶⁰ oraz koszty upomnienia.

W okresie objętym kontrolą, od 21 maja 2020 r. do 8 stycznia 2021 r., Wójt wydał łącznie cztery postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (każde w wys. 1 000 zł) oraz cztery tytuły wykonawcze obejmujące te należności a także koszty wydania postanowień.

(akta kontroli str. 568 - 590)

2.3. Źródła finansowania usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.

W piśmie z 31 marca 2020 r. II Wicewojewoda Wielkopolski zaapelował do Wójta o podjęcie rozmów z NFOŚiGW w Warszawie oraz z WFOŚiGW w Poznaniu celem ustalenia szczegółów możliwości uzyskania dotacji na utylizację odpadów w miejscowości Szolajdy.

W odpowiedzi z 7 kwietnia 2020 r. Wójt poinformował, że zgodnie z treścią Programu Priorytetowego: *Usuwanie porzuconych odpadów, beneficjent posiadał możliwość ubiegania się o pomoc finansową w formie dotacji, realizując zapisy artykułu 26a ustawy o odpadach. Wpłata transzy dotacji następuje wyłącznie w formie refundacji⁶¹, co polega na zwrocie wcześniej poniesionych kosztów z tytułu wykonania danego zadania. W związku z powyższym, powstaje trudność polegająca na zgromadzeniu przez organ gminy środków finansowych, celem realizacji art. 26a ustawy o odpadach. Wydając decyzję w trybie art. 26a ustawy o odpadach należy posiadać środki finansowe zabezpieczone w budżecie gminy na pokrycie wykonania zadania, a następnie podjąć czynności celem ubiegania się o dotacje na zasadach refundacji. Natomiast gmina Chodów nie dysponuje środkami na zadania inwestycyjne, a tym bardziej na utylizację przedmiotowych odpadów, które stanowią własność prywatną. Stan finansowy budżetu gminy uniemożliwia zaciągnięcie kredytu bankowego lub pożyczki. Brak zdolności finansowej przyczynia się do niemożności zawarcia wskazanych zobowiązań pieniężnych.*

W związku z powyższym, zaciągnięcie zobowiązania pieniężnego na wykonanie utylizacji odpadów było niemożliwe. Wójt wyszedł z propozycją opracowania i przedstawienia indywidualnej oferty pomocy finansowej ze strony NFOŚiGW w Warszawie oraz WFOŚiGW w Poznaniu.

Kolejnym sposobem rozwiązania omawianego problemu mogło być, zdaniem Wójta, uzyskanie środków finansowych np. z budżetu Województwa Wielkopolskiego, rezerwy budżetowej państwa bądź innych źródeł, a po otrzymaniu dotacji z NFOŚiGW w Warszawie zwrot aktywów pieniężnych odpowiednim Instytucjom.

(akta kontroli str. 675 - 678)

20 kwietnia 2020 r. Wójt, zwrócił się do NFOŚiGW w Warszawie z zapytaniem o możliwość udzielenia pomocy finansowej celem utylizacji ww.

⁵⁶ Nr ROŚ 3160.1.2020

⁵⁷ Stosownie do wymogów art. 122 § 1 pkt 1 w zw. z art. 32 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

⁵⁸ TW-2.2.2020

⁵⁹ TW.1.4.2020, TW.1.5.2020, TW 1.5.2020.

⁶⁰ Art. 64a § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.

⁶¹ pkt 7.3 ppkt 1b ww. Programu.

odpadów niebezpiecznych, na podstawie indywidualnie opracowanych warunków pomocy. Wójt uzasadnił, że zgodnie z treścią *Programu Priorytetowego: Usuwanie porzuconych odpadów*, beneficjent posiada możliwość ubiegania się o pomoc finansową w formie dotacji, realizując zapis art. 26a ustawy o odpadach wyłącznie w formie refundacji, tj. w formie zwrotu wcześniej poniesionych kosztów, z tytułu wykonania danego zadania.

Tymczasem Gmina nie dysponowała środkami finansowymi nawet na zadania inwestycyjne, a tym bardziej na utylizację ww. odpadów niebezpiecznych. Ponadto, aktualny stan budżetu gminy uniemożliwiał zaciągnięcie kredytu bankowego bądź innej formy zobowiązania pieniężnego, którego celem byłoby unieszkodliwienie odpadów niebezpiecznych. Brak zdolności finansowej przyczynił się do niemożności zawarcia ww. zobowiązań pieniężnych na samodzielną realizację powyższego zadania, wynikającego z art. 26a ustawy o odpadach.

W związku z powyższym, Wójt zwrócił się z zapytaniem o możliwość udzielenia przez NFOŚiGW w Warszawie dotacji w wysokości 100% całkowitych kosztów wykonania utylizacji przedmiotowych odpadów, ponieważ udzielenie dotacji w tej wysokości jest jedyną szansą podjęcia działań celem unieszkodliwienia tych odpadów.

(akta kontroli str. 679 - 680)

W odpowiedzi z 11 maja 2020 r. Z-ca Prezesa Zarządu NFOŚiGW w Warszawie wyjaśnił, że zgodnie z warunkami dofinansowania zdefiniowanymi w programie 2.9. *Usuwanie odpadów niebezpiecznych wypłata środków może nastąpić wyłącznie w formie refundacji.*

(akta kontroli str. 681 - 682)

Prezes Zarządu WFOŚiGW w Poznaniu wyjaśniła, że w latach 2019-2022 istniała możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe realizacji przedsięwzięcia polegającego na likwidacji miejsc nielegalnego deponowania odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych, ze środków WFOŚiGW w Poznaniu, w ramach *naboru wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego* oraz w ramach *naboru wniosków w trybie ciągłym*. W 2019 r. w WFOŚiGW w Poznaniu realizowany był *nabór wniosków na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska gruntowo-wodnego* realizowane w 2019 r., dedykowany m.in. jednostkom samorządu terytorialnego. W ramach tego naboru można było uzyskać dofinansowanie do 100% kosztów kwalifikowanych, w formie pożyczki z możliwością umorzenia, na przedsięwzięcia polegające na usuwaniu zagrożeń dla środowiska gruntowo-wodnego i zdrowia lub życia ludzi, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w trybie wykonania zastępczego, w rozumieniu ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 693 - 707)

Od 9 lipca 2019 r. w WFOŚiGW w Poznaniu realizowany był i trwa nadal *nabór wniosków w trybie ciągłym*⁶² dedykowany m.in. jednostkom samorządu terytorialnego. Nabór dotyczy dofinansowania w formie pożyczki na realizację przedsięwzięć, o których mowa w art. 400b ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶³, tj. finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 ww. ustawy, obejmującym m.in. pkt 8c - koszty usunięcia odpadów i gospodarowania nimi w przypadku, o którym mowa w art. 26a ustawy o odpadach.

Możliwe jest dofinansowanie do 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, do których zalicza się koszty dostawy, roboty budowlane i usługi niezbędne do uzyskania

⁶² tzn. bez wskazania terminu zakończenia naboru.

⁶³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

efektu ekologicznego. Fundusz udzielał pomocy finansowej na realizację przedsięwzięć w formie oprocentowanych pożyczek.

(akta kontroli str. 708 - 729)

Prezes Zarządu WFOŚiGW w Poznaniu wyjaśniła, że mając na uwadze konieczność jak najszybszego rozwiązania problemu nielegalnego składowiska odpadów niebezpiecznych Fundusz informował Gminę Chodów o możliwości ubiegania się o dofinansowanie na realizację wyżej wskazanego zadania, w ramach planowanego przez Fundusz Naboru Wniosków na Przedsięwzięcia w Zakresie Ochrony Środowiska Gruntowego, obejmującego swym zakresem realizację przedsięwzięć na podstawie art. 26a ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 691 - 692)

Wójt wyjaśnił, że Gmina nie skorzystała z możliwości dofinansowania z NFOŚiGW w ramach programu „Usuwanie porzuconych odpadów”, ponieważ zdarzenie miało miejsce pod koniec października 2019 roku, 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 rozeznanie 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%.

(akta kontroli str. 752)

2.4. Wskazując główne przeszkody przy wykonywaniu działań zmierzających do usunięcia odpadów niebezpiecznych z miejsc do tego nieprzeznaczonych, w tym bariery finansowe Wójt wyjaśnił: Koszty usunięcia odpadów niebezpiecznych zlokalizowanych na nielegalnym składowisku, na prywatnej posesji są niemożliwe do udźwignięcia przez Gminę Chodów. Szacunkowe koszty utylizacji odpadów niebezpiecznych zgromadzonych nielegalnie na terenie prywatnej posesji w Szofajdach to ponad trzy miliony złotych, i to tylko koszty utylizacji odpadów luźno zalegających w pojemnikach 1000 litrowych i beczkach. Nadal nie znamy kosztów utylizacji odpadów zakopanych w ziemi oraz kosztów remediacji gruntu i rekultywacji terenu, które wyniosą prawdopodobnie kolejne dwa lub trzy miliony złotych. Firmy specjalizujące się w utylizacji odpadów niebezpiecznych, które dokonały szacunkowej wyceny argumentują, że kody odpadów jakie podano w zapytaniu mogą mieć co najwyżej charakter informacyjny dla wykonawcy i nie mogą być wiążące, bo to wykonawca nadaje kod usuwanym odpadom i musi to robić zgodnie z przepisami prawa. Firmy dokonujące unieszkodliwienia odpadów informują, że porównywanie cen tegorocznych dotyczących usuwania odpadów niebezpiecznych z cenami z przetargów zeszłorocznych winno uwzględniać drastyczny od stycznia 2022 r. wzrost kosztów firm przetwarzających odpady niebezpieczne w instalacjach (np. transport, materiały, paliwo, energia, koszty osobowe).

Samodzielne wykonanie utylizacji zgromadzonych odpadów, może skutkować nieodwracalnymi konsekwencjami dla finansów Gminy. (...) Roczny budżet Gminy opiewa bowiem na kwotę niespełna 12 milionów złotych. Realizując zadania własne wynikające z ustawy [...] o samorządzie gminnym, w tym spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania finansowe i kredyty, Gminy Chodów brak jest jakichkolwiek środków finansowych na realizację wydatku bieżącego, jakim jest unieszkodliwienie niebezpiecznych odpadów. Uruchamiając procedury wynikające z art. 26a ustawy o odpadach, poprzez wydanie decyzji administracyjnej, Wójt świadomie nakłada na siebie obowiązek niebędący jego zadaniem własnym. Wówczas pełną

odpowiedzialność za zgromadzone odpady oraz ewentualne szkody ponosi organ wydający ww. decyzję. Należy pamiętać, iż organ administracji publicznej jest zobowiązany respektować zapisy ustawy [...] Prawo zamówień publicznych i zabezpieczyć całość środków finansowych na wykonanie zadania przed przystąpieniem do procedury przetargowej. Wobec tego, samodzielność budżetowa gminy w przedmiotowej sprawie jest ograniczona i bez pomocy finansowej organów administracji publicznej wyższego szczebla oraz Wojewody i administracji państwowej, unieszkodliwienie odpadów jest niewykonalne.

Decyzja z 25 lutego 2020 r. nakazuje usunięcie odpadów niebezpiecznych na podstawie art. 26 ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, pod rygorem natychmiastowej wykonalności i w związku z tym, że decyzja ta pozostaje w obrocie prawnym, jest niedopuszczalne wszczęcie kolejnego postępowania w trybie art. 26a ustawy o odpadach. Zdaniem Wójta: Usuwanie odpadów niebezpiecznych nie jest zadaniem własnym gminy. Skoro nie jest zadaniem własnym, to jest zadaniem zleconym i w treści art. 26a powinno być wskazane źródło finansowania ze środków rządowych. Ponadto art. 26a ustawy o odpadach jest sprzeczny, niespójny i niekompatybilny z ustawą o samorządzie gminnym oraz ustawą o finansach publicznych. Z jednej strony bowiem wójt, burmistrz ma realizować zadania własne oraz racjonalnie, optymalnie, oszczędnie i efektywnie zarządzać budżetem gminy, a z drugiej strony art. 26a ustawy o odpadach zmusza do rujnowania finansów gminy, zaciąganie pożyczek i kredytów dla pokrycia skutków przestępczej działalności. (...) Opinia RIO w Poznaniu z 10 czerwca 2020 r. jednoznacznie także wskazuje na brak możliwości zaciągnięcia kredytu/pożyczki w celu zrealizowania art. 26a ustawy o odpadach na zadanie nie będące zadaniem własnym gminy w zgodzie z ustawą o samorządzie gminnym. Brak jest możliwości pokrycia kosztów unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych zalegających w Szolajdach przez tutejszy samorząd gminny. Uchwałami Zarządu NFOŚiGW z 26 kwietnia 2019 r. oraz Rady Nadzorczej NFOŚiGW z 8 maja 2019 r. przyjęto nowy Program priorytetowy 2.9. "Usuwanie porzuconych odpadów". W związku z tym programem beneficjent posiada możliwość ubiegania się o pomoc finansową w formie dotacji, realizując zapis art. 26a ustawy o odpadach. Wyplata transzy dotacji następuje jednak wyłącznie w formie refundacji, a refundacja jest czynnością która polega na zwrocie wcześniej poniesionych kosztów z tytułu wykonania danego zadania. Powstaje zatem trudność polegająca na zgromadzeniu środków finansowych przez gminę, celem realizacji art. 26a ustawy o odpadach. Podejmując decyzję o realizacji powyższego artykułu należy dysponować uprzednio zabezpieczonymi na ten cel środkami finansowymi, a następnie podjąć czynności celem ubiegania się o dotacje na zasadach refundacji.

Ponadto intensywność dofinansowania jest uzależniona od wskaźnika G (dochody podatkowe na mieszkańca) i według tabeli z programu Gminie Chodów przysługuje dofinansowanie na poziomie 53 %, a nie jak sugeruje Wojewoda 80%. Skoro dotacja może wynosić dla Gminy Chodów 53% kosztów utylizacji, to na brakujące 47% wartości zadania program zakłada udzielenie pożyczki na preferencyjnych warunkach. Natomiast Rada Gminy w Chodowie nie wyraziła zgody na zaciągnięcie przez Wójta kredytu ani pożyczki na pokrycie kosztów utylizacji, a dodatkowo, w ocenie RIO w Poznaniu, Gmina nie może zaciągnąć kredytu ani pożyczki w celu wypełnienia obowiązków określonych w art. 26a ustawy o odpadach, ponieważ planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki.

Utylizacja odpadów niebezpiecznych zgromadzonych na prywatnej posesji nie jest zadaniem własnym gminy, nie jest też zadaniem zleconym, a więc jest wydatkiem bieżącym, który nie jest możliwy do sfinansowania przez Gminę Chodów.

Aby złożyć wniosek do NFOŚiGW w ramach Programu priorytetowego 2.9 "Usuwanie porzuconych odpadów" niezbędnym jest działanie gminy w trybie art. 26a ustawy o odpadach, należy wydać stosowną decyzję, co jest niemożliwe, ponieważ w obrocie prawnym jest decyzja wydana zgodnie z art. 26 ust.1 tej ustawy. Usuwanie porzuconych odpadów nie jest zadaniem własnym Gminy, dlatego uważam, że art. 26a ustawy o odpadach oprócz przerwania realizacji usuwania porzuconych odpadów powinien w swojej treści zawierać zapis wskazujący źródło finansowania w 100% ze środków poza budżetowych samorządów, czyli być zadaniem zleconym. Problemem dla gmin może być też zabezpieczenie środków w budżecie na realizację tego typu zadań lub trwające procedury związane z wydaniem decyzji w trybie art. 26a ustawy o odpadach.

Ponadto Program priorytetowy 2.9. "Usuwanie porzuconych odpadów" nie zadziała bo jak wynika to z przyjętego założenia finansowanie usunięcia odpadów z nieruchomości prywatnych w trybie art. 26a ustawy o odpadach dostępne ma być wyłącznie w formie pożyczki (dodatkowo wypłacanej wyłącznie jako refundacja), która podlegać może wprawdzie częściowemu (do 80 proc. kosztów kwalifikowanych) umorzeniu, jednak warunki zastosowania tej ulgi mogą być przez zainteresowane samorzady nie do spełnienia. O dotacjach można mówić wyłącznie w przypadku usuwania wysypisk z gruntów należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Warunkiem umorzenia pożyczki na koszty wywiezienia odpadów jest kupienie potem przez samorząd nieruchomości, którą doprowadził do użytku.

Jest jeszcze jeden aspekt sprawy uzasadniający dlaczego Gmina nie jest w trybie wykonania usunięcia odpadów zgodnie z art. 26a ustawy o odpadach, ani nie składała wniosku w ramach Programu priorytetowego 2.9 "Usuwanie porzuconych odpadów". Właściciel posesji na której są zgromadzone odpady na etapie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę oraz w czasie przewodu sądowego nieustannie i niezmiennie składał deklaracje i wolę uprzątnięcia odpadów. Szukając pomocy i realnego wsparcia w sprawie likwidacji nielegalnego składowiska podczas tego czasu odbyłem wiele spotkań z Wojewodą Wielkopolskim oraz z II Wicewojewodą Wielkopolskim. Wszystkie te spotkania zakończyły się bez wymiernych efektów i rozstrzygnięć. Odbyłem spotkania w takich instytucjach jak: Ministerstwo Klimatu, WFOŚiGW w Poznaniu, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu, Starostwo Powiatowe w Kole. Nawiązałem również kontakt z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska w Warszawie oraz NFOŚiGW w Warszawie. Wszystkie spotkania i rozmowy w powyższych instytucjach nie przybliżyły do rozwiązania problemu i unieszkodliwienia odpadów.

(akta kontroli str. 752 - 757)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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.

Wójt wyjaśnił m.in.: wdrożyłem procedurę z art. 26 ustawy o odpadach wydając decyzję nakazującą usunięcie odpadów zgodnie z wymogami prawnymi. Natomiast zgodnie z obowiązującą wykładnią prawa najpierw musi być wyczerpana procedura wszczęta na podstawie w/w przepisu prawa. Dopiero gdyby nastąpiło umorzenie

postępowania z art. 26 i uznania go za bezskuteczne zostaje uruchomiona procedura z art. 26a. Na chwilę obecną tj. kwiecień 2022 r. nadal działania są oparte o art. 26 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 752)

NIK wskazuje, że przepisy art. 26a ust. 1 i 3 ustawy o odpadach nakładają na organ wykonawczy gminy obowiązek („podejmuje działania”, „w celu wykonania obowiązków”), a nie możliwość, podjęcia działań na rzecz niezwłocznego usunięcia odpadów stwarzających zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska. W tym kontekście, z formalnoprawnego punktu widzenia, po uzyskaniu ww. opinii właściwych organów potwierdzających takie zagrożenie, wydanie decyzji w trybie art. 26a ustawy o odpadach jest obligatoryjne, a nie fakultatywne („określa w drodze decyzji”). Istotna zmiana okoliczności faktycznych, polegająca na potwierdzeniu wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska nie może być pomijana i powinna skutkować zmodyfikowaniem trybu dotychczas prowadzonego postępowania. Przemawia za tym także treść art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach gdzie wprost wskazuje się, że prowadzenie postępowania w trybie art. 26 ww. ustawy następuje z „zastrzeżeniem art. 26a”.

Odnośnie do przywołanej wcześniej argumentacji dotyczącej finansowej strony przedmiotowej sytuacji, należy wskazać, że w założeniu racjonalny ustawodawca wprowadzając we wrześniu 2019 r. art. 26a ustawy o odpadach do obrotu prawnego musiał uprzednio rozważyć i uwzględnić skutki finansowe dla budżetów gmin, jakie wystąpią w wyniku wejścia w życie niniejszej regulacji. Wynika to wprost z treści § 1 ust. 1 pkt 4 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"⁶⁴, w myśl którego, podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności m.in. określeniem przewidywanych skutków finansowych każdego z rozważanych rozwiązań. Dodania wymaga, że niewydanie przedmiotowej decyzji może stanowić przeszkodę dla pozyskania niezbędnego finansowania ze źródeł zewnętrznych.

OCENA CZĄSTKOWA

Wójt po wykryciu nielegalnego składowania odpadów w miejscowości Chrzanowo, wydał decyzji rzetelnie określającą rodzaj odpadów i sposób ich usunięcia, a także terminy jej wykonania, a następnie prawidłowo monitorował wykonanie, podejmując wymagane działania egzekucyjne.

Natomiast w przypadku nielegalnego składowania odpadów w miejscowości Szolajdy, Wójt zgłosił do RDOŚ wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w związku z odpadami niebezpiecznymi umieszczonymi w miejscu, które nie było przeznaczone do ich składowania lub magazynowania. Wójt zasięgnął także opinii w sprawie spełnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów. Jednak, pomimo istniejącego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, kierując się m.in. sytuacją finansową Gminy, nie wydał decyzji, o której mowa w art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach.

⁶⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu usunięcie odpadów, w tym niebezpiecznych, zgromadzonych w miejscu do tego nieprzeznaczonym, tj. na posesji w miejscowości Szolajdy.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, dnia, 21 lipca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Paweł Szczepaniak
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
z up.
Karolina Wirszyc - Sitkowska
p.o. Wicedyrektor

podpis

podpis