



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.005.02.2022

Pan  
Janusz Kubicki  
Prezydent Miasta Zielona Góra

Urząd Miasta Zielona Góra  
ul. Podgórna 22  
65-424 Zielona Góra

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*P/22/067 - Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych*

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zielona Góra <sup>1</sup> , ul. Podgórna 22, 65-424 Zielona Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Kubicki, Prezydent Miasta Zielona Góra <sup>2</sup> , od 5 grudnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Przeciwdziałanie składowaniu odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.</li><li>2. Usuwanie odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 20 lipca 2022 r., z wykorzystaniem informacji i dokumentów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Ewa Grosse, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/39/2022 z 4 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: *Miasto* lub *Urząd*.

<sup>2</sup> Dalej: *Prezydent*.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: *ustawa o NIK*).

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Miasto przeciwdziało składowaniu odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych, 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 zgłoszenia o gromadzonych w miejscach do tego nieprzeznaczonych odpadach i prowadzono kampanie informacyjno-edukacyjne. Jednak w jednym z punktów selektywnego zbierania odpadów nie przyjmowano odpadów niebezpiecznych, co było niezgodne z obowiązującym aktem prawa miejscowego.

W Urzędzie przypisano konkretnym komórkom organizacyjnym i pracownikom zadania w zakresie postępowania w przypadku porzucenia odpadów na terenie miasta, w tym zadania wynikające z art. 26 i art. 26a ustawy z 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>5</sup>. W przypadku pozyskania informacji (w latach 2019-2022) o zgromadzonych odpadach w miejscu do tego nieprzeznaczonym Miasto podejmowało rzetelne i niezwłoczne działania, zarówno w celu usunięcia odpadów z terenu, którym władało, jak i w przypadku gdy znajdowały się na terenach będących we władaniu innych podmiotów. W szczególności weryfikowano informacje o porzuconych odpadach, ustalano faktycznych posiadaczy odpadów i rodzaj porzuconych odpadów, a także wydawano decyzję nakazującą posiadaczowi odpadów ich usunięcie. Jednak nie w pełni monitorowano i egzekwowano wykonanie decyzji nakładających obowiązek usunięcia odpadów<sup>6</sup>.

W przypadku sprawy odpadów niebezpiecznych zgromadzonych na terenie działki nr (...) obręb 0060 Zielona Góra ul. Przylep-Zakładowa<sup>7</sup>, których nie usunięto do czasu zakończenia kontroli NIK<sup>8</sup>, działania Miasta nie były w pełni rzetelne, a przede wszystkim były nieskuteczne. Miasto wprawdzie podjęło działania w celu ustalenia rodzaju i ilości odpadów niebezpiecznych, zabezpieczyło środki w kwocie 10.000 tys. zł na usunięcie odpadów, a także wszczęło postępowanie administracyjne w celu wykonania obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia lub środowiska, jednakże pomimo upływu ponad 20 miesięcy od wszczęcia postępowania nie wydano wymaganej decyzji, a zabezpieczona (nierzetelnie oszacowana) kwota była niewspółmiernie niska względem realnych kosztów usunięcia odpadów, co skutkowało unieważnianiem kolejnych postępowań przetargowych<sup>9</sup>. Urząd podjął działania w celu monitorowania ww. miejsca składowania odpadów niebezpiecznych i zminimalizowania ewentualnego zagrożenia związanego z ich zaleganiem, a w toku kontroli NIK podjęto i zadeklarowano działania zmierzające do usunięcia części stwierdzonych nieprawidłowości.

NIK wskazuje jednak, że w przypadku zalegania odpadów niebezpiecznych, na dz. nr (...) w Przylepie, kluczowe są niezwłoczność i skuteczność działań podejmowanych w celu ich usunięcia, a przewlekłość postępowania istotnie wpływa na ryzyka w zakresie bezpieczeństwa ludzi i środowiska.

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

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm. (dalej: *ustawa o odpadach*).

<sup>6</sup> Badaniem objęto wszystkie (cztery) postępowania administracyjne, w których wydano decyzję nakazującą usunięcie odpadów, w tym oznaczonych jako odpady niebezpieczne.

<sup>7</sup> Dalej: dz. nr (...) w Przylepie.

<sup>8</sup> Od powzięcia informacji o porzuconych odpadach w lutym 2015 r. do zakończenia kontroli NIK upłynęło 88 miesięcy.

<sup>9</sup> Cztery spośród pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego unieważniono z uwagi na fakt, iż ceny ofert najkorzystniejszych w poszczególnych postępowaniach przewyższały kwotę, którą Miasto zamierzało przeznaczyć na sfinansowanie zadania.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie miasta zapewniono funkcjonowanie dwóch punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych<sup>11</sup>, tj. przy ul. Wrocławskiej 73 i ul. Zjednoczenia 110C prowadzonych<sup>12</sup> przez Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zielonej Górze<sup>13</sup>. W okresie objętym kontrolą w obu punktach przyjmowano przeterminowane leki i chemikalia, igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, a w punkcie przy ulicy Wrocławskiej 73 również odpady niebezpieczne. W punkcie przy ulicy Zjednoczenia 110C nie zapewniono przyjmowania odpadów niebezpiecznych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3-33, 51-52, 136-138)

Informacje o miejscach przyjmowania odpadów podawano na stronie internetowej Urzędu oraz na stronie internetowej i profilu ZGK na portalu społecznościowym Facebook. Ponadto na stronie internetowej ZGK w 2020 r. uruchomiono wyszukiwarkę odpadów<sup>14</sup>, za pomocą której mieszkańcy po wpisaniu nazwy odpadu mogą sprawdzić, gdzie go wyrzucić, a w związku z realizacją projektu pn. *Rozbudowa i modernizacja Punktu Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Zielonej Górze* przygotowano ulotki informacyjne, w których znalazły się informacje jak segregować odpady i jakiego rodzaju odpady przyjmowane są w punkcie.

(akta kontroli str. 31-50)

W okresie objętym kontrolą nie wpływały do Urzędu skargi w zakresie funkcjonowania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 53)

1.2. W latach 2019-2022 Miasto posiadało regulamin utrzymania czystości i porządku obowiązujący od:

- 11 stycznia 2017 r. – uchwalony<sup>15</sup> przez Radę Miasta Zielona Góra<sup>16</sup> 20 grudnia 2016 r., zmieniony uchwałą<sup>17</sup> z 20 grudnia 2019 r.;

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Punkty utworzono w 2013 r.

<sup>12</sup> W ramach umów na wykonanie usługi odbioru i transportu odpadów komunalnych z terenu Miasta Zielona Góra od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz od właścicieli nieruchomości, na których w części zamieszkują mieszkańcy, a w części nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, tj. umowa 2/2018 z 23 lutego 2018 r. i umowa DG-GO/2/2021 z 11 lutego 2021 r.

<sup>13</sup> Miasto jest jedynym udziałowcem Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zielonej Górze (dalej: ZGK).

<sup>14</sup> <https://zgk.net.pl/wyszukiwarka-odpadow>

<sup>15</sup> Uchwała Rady Miasta nr XLII.505.2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Zielona Góra.

<sup>16</sup> Dalej: *Rada Miasta*.

<sup>17</sup> Uchwała Rady Miasta nr XVII.380.2019 zmieniająca uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Zielona Góra.

– 27 stycznia 2021 r. – uchwalony<sup>18</sup> przez Radę Miasta 22 grudnia 2020 r.

Przed uchwaleniem ww. regulaminów każdorazowo zasięgnięto opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Zielonej Górze<sup>19</sup>. Projekty wszystkich ww. uchwał zostały zaopiniowane pozytywnie, przy czym projekt ostatniej uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta został zaopiniowany przez PPIS z zastrzeżeniami dotyczącymi częstotliwości odbierania (raz w miesiącu) od części mieszkańców odpadów selektywnie zbieranych<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 54-85)

Prezydent wyjaśnił, że: *Nieruchomości położone na terenie sołectw, dla których określono częstotliwość odbioru odpadów selektywnych jeden raz w miesiącu charakteryzują się zabudową mieszkaniowo-rolniczą (zagrodową) wobec czego ilość odpadów powstających w ww. nieruchomościach jest zdecydowanie mniejsza. W zależności od przyszłego zagospodarowania przestrzennego powyższych terenów i zauważalnego zwiększenia ilości odbieranych odpadów, częstotliwość odbioru odpadów zostanie zmieniona, a uchwały dostosowane do faktycznego zakresu świadczenia usług.*

(akta kontroli str. 479)

W każdym z obowiązujących ww. regulaminów Miasto określiło wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów, a w regulaminie przyjętym uchwałą z 22 grudnia 2020 r. także wymagania w zakresie selektywnego zbierania odpadów niebezpiecznych. Według postanowień ww. regulaminu odpady niebezpieczne, przeterminowane leki i chemikalia, igły i strzykawki, zużyte baterie i akumulatory oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny należy dostarczyć do punktów selektywnego zbierania odpadów.

Przeprowadzanie we współpracy ze Strażą Miejską w Zielonej Górze<sup>21</sup> kontroli właścicieli nieruchomości pod kątem przestrzegania zasad gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kontroli przestrzegania obowiązków wynikających z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta przypisano do zadań Biura Gospodarki Odpadami<sup>22</sup>, wchodzącego w skład Departamentu Przedsiębiorczości i Gospodarki Komunalnej Urzędu.

(akta kontroli str. 54-87)

Kierownik Biura Gospodarki Odpadami wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono kontroli właścicieli nieruchomości pod kątem przestrzegania zasad gospodarowania odpadami niebezpiecznymi, ponieważ odbiorca odpadów (ZGK) nie stwierdził naruszeń zasad gospodarowania odpadami w tym zakresie.

(akta kontroli str. 88)

1.3. W Urzędzie zadania związane z identyfikowaniem, weryfikacją informacji (sygnałów) o odpadach niebezpiecznych zgromadzonych w miejscu do tego nieprzeznaczonym oraz prowadzeniem postępowań w celu ich usunięcia zgodnie:

– z regulaminem wewnętrznym<sup>23</sup> Straży Miejskiej – powierzono strażnikom, m.in. w zakresie utrzymania czystości i porządku w mieście, w tym do zadań

<sup>18</sup> Uchwała Rady Miasta nr XXXIV.602.2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Zielona Góra.

<sup>19</sup> Dalej: PPIS.

<sup>20</sup> Tj. PPIS zastrzegł, że częstotliwość odbierania odpadów selektywnie zbieranych raz na miesiąc z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w zabudowie wielorodzinnej w sołectwach Barcikowice, Jany, Jarogniewice, Jeleniów, Kielpin, Ługowo, Sucha, Zatonie może okazać się niewystarczająca.

<sup>21</sup> Dalej: Straż Miejska.

<sup>22</sup> Przypisano do zadań wieloosobowego stanowiska pracy ds. wymiaru opłaty za odpady komunalne.

<sup>23</sup> Zarządzenie nr 11.2021.K Prezydenta Miasta Zielona Góra – Kierownika Urzędu z 2 września 2021 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego Straży Miejskiej w Zielonej Górze.

strażników prewencji należało prowadzenie systematycznego rozpoznania przydzielonego rejonu służbowego oraz zjawisk i zdarzeń mających wpływ na stan porządku i bezpieczeństwa w rejonie;

- z regulaminem wewnętrznym<sup>24</sup> Departamentu Przedsiębiorczości i Gospodarki Komunalnej przypisano do zadań Biura Gospodarki Odpadami, tj. m.in. współdziałanie ze Strażą Miejską (opis w pkt. 1.2.) oraz koordynowanie prac związanych z usuwaniem dzikich wysypisk i uporządkowaniem terenu na podstawie zgłoszonych wniosków, a do zadań Biura Gospodarki Komunalnej m.in. prowadzenie spraw związanych z realizacją umowy powierzenia z ZGK w zakresie utrzymania czystości i porządku w mieście;
- z regulaminem wewnętrznym<sup>25</sup> Departamentu Rozwoju Miasta przypisano do zadań Biura Ochrony Środowiska, m.in. wydawanie decyzji cofających zezwolenia bez odszkodowania, jeżeli posiadacz odpadów lub prowadzący transport odpadów mimo wezwania nadal narusza przepisy ustawy o odpadach lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem oraz wydawanie decyzji nakazujących posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania ze wskazaniem sposobu wykonania tej decyzji;
- z zawieraną corocznie umową powierzenia do zadań ZGK przypisano w ramach utrzymania terenów komunalnych stanowiących własność Miasta, będących w gospodarowaniu Prezydenta lub których zarządcą jest Prezydent bieżące usuwanie dzikich wysypisk;
- ze statutem<sup>26</sup> Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Zielonej Górze<sup>27</sup> do zadań ZGM przypisano utrzymanie lasów komunalnych.

(akta kontroli str. 86-87, 89-93)

Zgłoszenia o zalegających na terenie miasta odpadach przyjmowano w Urzędzie (pisemne, telefoniczne i poprzez aplikację mobilną *BrudnoTu*<sup>28</sup>) oraz w ZGK (w tym poprzez infolinię czynną całą dobę przez siedem dni w tygodniu oraz poprzez formularz kontaktowy *Karta zgłoszeń* na stronie internetowej w zakładce *Kontakt*<sup>29</sup>).

(akta kontroli str. 94)

W okresie objętym kontrolą Urząd sześciokrotnie pozyskał informację o gromadzeniu odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, w przypadku których wśród porzuconych odpadów ujawniono także odpady niebezpieczne. Jedna informacja dotyczyła gruntu, którym władało Miasto - zawiadomienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim<sup>30</sup> o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie usunięcia odpadów, a pięć informacji dotyczyło gruntów będących we władaniu innych podmiotów - trzy zgłoszenia pochodziły od mieszkańców i dwa z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Zielonej Górze<sup>31</sup>.

(akta kontroli str. 95-101)

<sup>24</sup> Zarządzenie nr 7.2020.K. Prezydenta Miasta Zielona Góra – Kierownika Urzędu z 11 września 2020 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego Departamentu Przedsiębiorczości i Gospodarki Komunalnej.

<sup>25</sup> Zarządzenie nr 10.2015.K Prezydenta Miasta Zielona Góra – Kierownika Urzędu z 4 maja 2015 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego Departamentu Rozwoju Miasta.

<sup>26</sup> Uchwała nr LII.669.2017 Rady Miasta Zielona Góra z 29 sierpnia 2017 r. w sprawie statutu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Zielonej Górze.

<sup>27</sup> Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Zielonej Górze jest samorządowym zakładem budżetowym (dalej: ZGM).

<sup>28</sup> <https://brudnotu.fundacijabos.pl/>

<sup>29</sup> <https://zgk.net.pl/zglaszanie-nieprawidlowosci/>

<sup>30</sup> Dalej: RDOŚ.

<sup>31</sup> Dalej: WIOŚ.

Badanie postępowań administracyjnych<sup>32</sup> dotyczących porzuconych odpadów, wśród których znajdowały się odpady niebezpieczne wykazało, że w związku z powzięciem informacji o zalegających odpadach Urząd każdorazowo podejmował niezwłoczne działania, tj.:

- w przypadku odpadów na gruncie, którym władało Miasto – po otrzymaniu zawiadomienia<sup>33</sup> o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie usunięcia odpadów sprawę skierowano do Biura Gospodarki Komunalnej, skąd zlecono niezwłoczne usunięcie odpadów ZGM (działka stanowiła grunt leśny);
- w przypadku odpadów na gruntach będących we władaniu innych podmiotów – po otrzymaniu zgłoszenia pracownicy Biura Ochrony Środowiska przeprowadzali w terminie od dwóch do 11 dni od powzięcia informacji o nielegalnym składowaniu odpadów wizję w terenie w celu potwierdzenia zgłoszenia i ustalenia rodzaju odpadów, a następnie w terminie od sześciu do 22 dni wysyłano do faktycznych posiadaczy odpadów zawiadomienie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nakazu usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.

(akta kontroli str. 94, 102-113)

W latach 2019-2022 nie wpłynęły do Urzędu skargi lub wnioski dotyczące nielegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych. Trwało natomiast postępowanie w sprawie ze skargi na bezczynność Prezydenta w podejmowaniu czynności egzekucyjnych dotyczących odpadów zgromadzonych na terenie dz. nr (...) w Przylepie (opis w pkt. 2.6. wystąpienia).

(akta kontroli str. 53, 401-403)

#### 1.4. W zakresie odpadów niebezpiecznych w okresie objętym kontrolą:

- na stronie internetowej i profilu na portalu społecznościowym ZGK prowadzono kampanie informacyjno-edukacyjne na temat selektywnej zbiórki odpadów niebezpiecznych (opis w pkt. 1.1. wystąpienia). W ramach działań zwiększających świadomość o segregacji odpadów oraz kontroli wykonywanej przez ZGK w zakresie prawidłowości segregacji odpadów m.in. corocznie organizowano akcję polegającą na przyklejaniu przez pracowników odbierających odpady naklejek *zła segregacja* na worki z odpadami selektywnymi, do których trafiały złe odpady. Ponadto prowadzono zajęcia edukacyjne w szkołach i przedszkolach, promowano selektywną zbiórkę odpadów w radiu (Radio Index, Radio Zielona Góra) i telewizji (TVP 3). W 2022 r. ZGK zorganizował zbiórkę elektroodpadów<sup>34</sup> oraz zawarł umowę na zakup i dostawę pojemników na przeterminowane leki, które rozmieszczone zostaną w aptekach na terenie miasta<sup>35</sup>;
- na stronie internetowej Urzędu informowano o sposobach przeprowadzenia oceny stanu i możliwości bezpiecznego użytkowania wyrobów zawierających azbest oraz o możliwości uzyskania dofinansowania na usunięcie wyrobów zawierających azbest w ramach *Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu miasta Zielona Góra na lata 2015-2032*<sup>36</sup>; ponadto Urząd prowadził kolportaż poradników dla właścicieli i zarządców nieruchomości

<sup>32</sup> Badaniem objęto pięć spraw.

<sup>33</sup> Zawiadomienie RDOŚ z 8 stycznia 2021 r.

<sup>34</sup> Podczas zorganizowanej w dniu 21 maja 2022 r. zbiórki mieszkańcy mogli oddać nie działający lub niepotrzebny drobny sprzęt elektryczny i elektroniczny, a także kable, świetlówki, baterie, płyty CD, ładowarki. Podczas akcji zebrano ponad 100 kg odpadów. W zamian za oddane elektroodpady mieszkańcy otrzymali od ZGK nasiona łąk kwietnych.

<sup>35</sup> Umowa z 4 kwietnia 2022 r.

<sup>36</sup> Uchwała nr XX.183.2015 Rady Miasta Zielona Góra 25 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Miasta Zielona Góra na lata 2015-2032.

oraz ulotek dla mieszkańców, które zawierały informacje o szkodliwości azbestu oraz sposobach zabezpieczania i usuwania wyrobów azbestowych.

(akta kontroli str. 31-50, 114-128)

1.5. W okresie objętym kontrolą Miasto nie współpracowało z Nadleśnictwami w sprawach dotyczących porzucania odpadów niebezpiecznych w lasach zarządzanych przez Lasy Państwowe ani nie posiadało wiedzy o wystąpieniu odpadów niebezpiecznych na terenie lasów zarządzanych przez Lasy Państwowe.

(akta kontroli str. 135)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

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

W jednym z dwóch punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonych przez ZGK, tj. w punkcie zlokalizowanym przy ulicy Zjednoczenia 110C nie przyjmowano odpadów niebezpiecznych, co było niezgodne z uchwałą nr XXXIV.601.2020 Rady Miasta z 22 grudnia 2020 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w której określono, że na terenie Miasta są dwa punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych (punkty podstawowe), obsługujące wszystkich mieszkańców (w § 8 ust. 1 ww. uchwały), a każdy z tych dwóch punktów przyjmuje odpady niebezpieczne (w § 8 ust. 3 pkt 7 ww. uchwały).

(akta kontroli str. 6-8, 31-33, 51-52, 136-138, 479)

Kierownik Biura Gospodarki Odpadami i Prezydent wyjaśnili, że: *Z uwagi na lokalizację oraz powierzchnię jaką zajmuje Punkt Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych mieszczący się przy ul. Zjednoczenia nie ma możliwości przyjmowania wszystkich odpadów niebezpiecznych. Jednakże informuję, że PSZOK przy ul. Zjednoczenia zapewnia i zapewnia mieszkańcom miasta przyjmowanie najczęściej występujących w gospodarstwach domowych odpadów niebezpiecznych takich jak: przeterminowane lekarstwa, baterie, żarówki. W związku z powyższymi wyjaśnieniami informuję, że treść uchwały w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów zostanie dostosowana do faktycznego zakresu świadczenia usług w PSZOK. Punktem podstawowym określony zostanie PSZOK przy ul. Wrocławskiej, natomiast PSZOK przy ul. Zjednoczenia określony zostanie jako punkt dodatkowy/uzupełniający.*

(akta kontroli str. 136-138, 479)

OCENA CZĄSTKOWA

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. Natomiast wbrew postanowieniom aktu prawa miejscowego nie zapewniono przyjmowania odpadów niebezpiecznych w jednym z dwóch funkcjonujących na terenie miasta punktów selektywnego zbierania odpadów.



OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W Urzędzie nie zostały opracowane pisemne zasady postępowania w przypadku porzucenia na terenie miasta odpadów, które mogą stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i środowiska, niemniej jednak zadania w powyższym zakresie przypisano do realizacji konkretnym komórkom organizacyjnym (opis w pkt. 1.3. wystąpienia), a zadania wynikające z art. 26 i art. 26a ustawy o odpadach powierzono konkretnym pracownikom, którym zapewniono udział w specjalistycznych szkoleniach<sup>37</sup>.

(akta kontroli str. 86-87)

2.2. W latach 2019-2022 (do końca maja):

- zidentyfikowano 41 spraw<sup>38</sup> porzucenia bądź składowania odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, przy czym pięć przypadków dotyczyło gruntów, którymi władało Miasto (w jednym przypadku wśród zgromadzonych odpadów znajdowały się także odpady niebezpieczne, tj. asfalt zawierający smołę), a 36 przypadków dotyczyło gruntów będących we władaniu innych podmiotów (w pięciu przypadkach wśród zgromadzonych odpadów znajdowały się odpady niebezpieczne, tj. zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy, materiały budowlane zawierające azbest oraz filtry olejowe);
- informacje o porzuconych bądź zeskładowanych odpadach w miejscach do tego nieprzeznaczonych Urząd uzyskiwał z zewnątrz, tj. w 16 przypadkach z WIOŚ, w sześciu przypadkach od RDOŚ, w jednym przypadku z Komendy Miejskiej Policji w Zielonej Górze<sup>39</sup>, a w pozostałych 18 przypadkach od obywateli poprzez zgłoszenia pisemne, mailowe i telefoniczne;
- w przypadku czterech z pięciu prowadzonych przez RDOŚ postępowań administracyjnych Miasto usunęło odpady, natomiast w jednym przypadku w wyniku kontroli w terenie nie stwierdzono składowania odpadów;
- wydano 23 decyzje nakazujące faktycznym posiadaczom odpadów ich usunięcie, w tym cztery decyzje odnosiły się do odpadów, wśród których znajdowały się także odpady niebezpieczne;
- w 12 przypadkach odpady zostały usunięte przez faktycznych posiadaczy odpadów w wyniku decyzji wydanej przez Miasto w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, a w czterech przypadkach odpady zostały usunięte przez faktycznych posiadaczy odpadów przed wydaniem decyzji przez Miasto w trybie art. 26 ustawy o odpadach. W 11 przypadkach do czasu kontroli NIK Urząd nie dokonał kontroli wykonania obowiązków nałożonych w decyzji, w tym trzy przypadki dotyczyły odpadów niebezpiecznych (szerszy opis w pkt. 2.4.)<sup>40</sup>;

<sup>37</sup> W okresie objętym kontrolą pracownicy byli uczestnikami szkoleń: *Gospodarka odpadami w 2019 r., Nowe procedury wydawania i zmiany zezwoleń odpadowych, KPA w ochronie środowiska, Postępowanie z odpadami po zmianach prawnych.*

<sup>38</sup> Tj. 10 przypadków w 2019 r., 16 przypadków w 2020 r., 10 przypadków w 2021 r. i 5 przypadków w 2022 r., przy czym w Urząd nie prowadził ewidencji zgłoszeń informacji o przypadkach gromadzenia odpadów na terenie miasta, których usunięcie zlecał bezpośrednio ZGK lub ZGM i nie zostało w tych sprawach wszczęte postępowanie administracyjne.

<sup>39</sup> Dalej: *Policja.*

<sup>40</sup> Pozostałe osiem spraw pozostawało w toku, a jedno postępowanie umorzono.

- w jednym przypadku (sprawa odpadów niebezpiecznych zgromadzonych na terenie dz. nr (...) w Przylepie), pomimo iż decyzja administracyjna została wydana przed 2019 r. odpady pozostawały nieusunięte w całym okresie objętym kontrolą, co opisano poniżej.

(akta kontroli str. 94-113)

Informację o zgromadzonych odpadach niebezpiecznych na terenie dz. nr (...) w Przylepie Urząd uzyskał z WIOŚ w lutym 2015 r.<sup>41</sup>

W przedmiotowej sprawie 8 kwietnia 2015 r. Prezydent (na wniosek WIOŚ) wydał decyzję<sup>42</sup> cofającą, bez odszkodowania, zezwolenie na zbieranie odpadów na dz. nr (...) w Przylepie i określił w niej, że cofnięcie zezwolenia na zbieranie odpadów powoduje zakończenie działalności objętej zezwoleniem oraz zobowiązał posiadacza odpadów<sup>43</sup>, do usunięcia odpadów i skutków prowadzonej działalności objętej zezwoleniem na zbieranie odpadów na własny koszt.

Po bezskutecznej egzekucji<sup>44</sup> obowiązków nałożonych na zobowiązanego ww. decyzją Prezydent m.in.:

- 2 grudnia 2016 r. zgłosił do RDOŚ wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w związku z odpadami niebezpiecznymi umieszczonymi na dz. nr (...) w Przylepie (szerszy opis w pkt. 2.4. wystąpienia);
- decyzją<sup>45</sup> z 31 sierpnia 2016 r. nałożył na użytkowników wieczystych dz. nr (...) w Przylepie obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego poprzez usunięcie odpadów, przy czym użytkownicy działki odwołali się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze<sup>46</sup>, a organ odwoławczy decyzją<sup>47</sup> z 14 października 2016 r. uchylił w całości decyzję Prezydenta i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, w konsekwencji Prezydent umorzył ww. postępowanie administracyjne<sup>48</sup>;
- pismem<sup>49</sup> z 12 listopada 2019 r. przekazał sprawę niezwłocznego usunięcia odpadów Marszałkowi Województwa Lubuskiego<sup>50</sup>, przy czym Marszałek złożył do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>51</sup> wniosek o rozstrzygnięcie sporu o właściwość, a NSA postanowieniem<sup>52</sup> z 10 marca 2020 r. wskazał Prezydenta jako organ właściwy w sprawie;
- 23 października 2020 r. wszczął postępowanie administracyjne w celu wykonania zastępczego, a następnie uzyskał (po złożeniu stosownych

<sup>41</sup> Pismem WI.7024.1.140.2014.MD z 3 lutego 2015 r. WIOŚ poinformował Prezydenta o niewłaściwym gospodarowaniu odpadami w hali magazynowej położonej na terenie miasta; w trakcie oględzin przeprowadzonych 5 grudnia 2014 r. przez inspektorów WIOŚ w asyście funkcjonariuszy Policji stwierdzono szereg nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami oraz warunkami posiadanego zezwolenia. Jednocześnie WIOŚ wniósł o uchylenie obowiązującego zezwolenia na zbieranie odpadów wydanego decyzją Starosty Zielonogórskiego z 22 września 2014 r.

<sup>42</sup> DR-OS.6233.8.2015.AS

<sup>43</sup> Dalej: *zobowiązany*.

<sup>44</sup> W sprawie wysłano wezwanie z 9 lipca 2015 r. do bezzwłocznego usunięcia odpadów, a następnie Prezydent wydał dwa postanowienia, tj. z 4 września 2015 r. i z 25 lutego 2016 r. o nałożeniu grzywny każdorazowo w wysokości 50 tys. zł w celu przymuszenia w związku z niewykonaniem obowiązku usunięcia odpadów i skutków prowadzonej działalności. W dniu 25 listopada 2015 r. Miasto wystawiło tytuł wykonawczy stosowany w egzekucji należności pieniężnych, przy czym postanowieniem 3037-EA.511.U536.2016 z 23 maja 2016 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w Chodzieży umorzył postępowanie egzekucyjne z uwagi na brak możliwości wyegzekwowania zaległości.

<sup>45</sup> DR-OS.6229.1.2016.AS

<sup>46</sup> Dalej: *SKO*.

<sup>47</sup> SKO-4365/307-S/16

<sup>48</sup> Decyzja DR-OS.6229.1.2016 AS z 16 lutego 2017 r.

<sup>49</sup> DR-OS.6233.9.2019.AS

<sup>50</sup> Dalej: *Marszałek*.

<sup>51</sup> Dalej: *NSA*.

<sup>52</sup> Sygn. akt II OW 163/19

wniosków) opinie organów i inspekcji wymienionych w art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach w sprawie zaistnienia przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów zmagazynowanych na dz. nr (...) w Przylepie<sup>53</sup>. Niemniej jednak w przedmiotowej sprawie do zakończenia kontroli NIK nie wydano decyzji na podstawie art. 26a ustawy o odpadach, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- poczynawszy od 2016 r. podejmował działania w celu pozyskania środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (szerszy opis w pkt. 2.7. wystąpienia);
- prowadził bieżący monitoring miejsca składowania odpadów (szerszy opis w pkt. 2.5. wystąpienia);
- poczynawszy od 2018 r. ogłosił pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie* (szerszy opis w pkt. 2.5. wystąpienia).

(akta kontroli str. 97, 139-195, 230-281, 295-330)

2.3. Badanie spraw<sup>54</sup> w zakresie sposobu określania rodzaju odpadów po uzyskaniu (w okresie od 2019 do 2022 roku) informacji o odpadach znajdujących się w miejscach do tego nieprzeznaczonych wykazało, że Urząd dysponował dokumentami potwierdzającymi ustalony rodzaj odpadów, tj. w aktach spraw znajdowały się adnotacje służbowe wraz z dokumentacją fotograficzną z przeprowadzonych wizji lokalnych w terenie, dane (w tym protokoły z kontroli) przekazane przez WIOŚ, protokoły wraz z dokumentacją fotograficzną z przeprowadzonych oględzin w związku ze wszczętymi postępowaniami administracyjnymi, a w jednym przypadku na zlecenie Urzędu została wykonana i załączona do dokumentacji sprawy opinia geotechniczna<sup>55</sup>.

(akta kontroli str. 139-141, 196-198)

W sprawie dotyczącej odpadów niebezpiecznych znajdujących się na terenie dz. nr (...) w Przylepie Urząd dysponował m.in.:

- protokołami kontroli, oględzin i badań przeprowadzonych, w latach 2015-2018, przez WIOŚ;
- protokołami wraz z dokumentacją fotograficzną oględzin przeprowadzonych od 2015 r. przez uprawnionych pracowników Urzędu,
- opinią biegłego sądowego z zakresu ochrony środowiska i gospodarki odpadami opracowaną w 2019 r.<sup>56</sup> na zlecenie Prokuratury Okręgowej w Zielonej Górze<sup>57</sup>;
- opinią eksperta dotyczącą określenia ilości zmagazynowanych odpadów w hali zlokalizowanej na dz. nr (...) w Przylepie, opracowaną w 2020 r. na zlecenie Urzędu<sup>58</sup>.

Pomimo zgromadzonej w aktach sprawy dokumentacji rodzaj odpadów w powyższym przypadku nie został w pełni ustalony. Z uwagi na ograniczony dostęp do odpadów (odpady zdeponowano na całej długości hali magazynowej, piętrowo), pomiary

<sup>53</sup> Tj. 29 października 2020 r. opinię przekazał WIOŚ, 3 listopada 2020 r. RDOŚ, 16 listopada 2020 r. PPIS i 7 grudnia 2020 r. Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Zielonej Górze (dalej: PSP).

<sup>54</sup> Badaniem objęto pięć spraw dotyczących odpadów innych niż niebezpieczne oraz czterech przypadków, w których odpady Urząd uznał za niebezpieczne.

<sup>55</sup> W związku z zawiadomieniem właściciela sąsiedniej działki, iż na działce został zasypany azbest pochodzący z rozbiórki dachu remontowanego budynku.

<sup>56</sup> Postanowienie o powołaniu biegłego z 31 lipca 2019 r.; oględziny przeprowadzono 18 września 2019 r.

<sup>57</sup> W sprawie POIV Ds. 1.2019 dot. DR-OS.6233.8.2015.AS prowadzonej przez Prokuraturę Okręgową w Zielonej Górze (postanowienie o powołaniu biegłego z 31 lipca 2019 r., oględziny przeprowadzono 18 września 2019 r.)

<sup>58</sup> Ekspertyzę przeprowadzono na podstawie wizji lokalnej (oględziny przeprowadzono 22 stycznia 2020 r.), wykonanych pomiarów w terenie, a także w oparciu o analizę aktów prawnych, orzecznictwa sądów, fotografii dokumentalnych oraz stosowanych metodyk, zaleceń, a także wytycznych.

wykonane zostały przez eksperta w oparciu o metody bezpośrednie<sup>59</sup>, które wspomagano metodami pośrednimi<sup>60</sup>. Z ekspertyzy wynikało, że rodzaj zmagazynowanych odpadów jest zróżnicowany. Stwierdzono, że są to przede wszystkim substancje ropopochodne. Na podstawie dostępnej dokumentacji stwierdzono, że w zdecydowanej większości odpady mogą stanowić farby, lakiery, przerepracowane oleje, w mniejszej zaś ilości są to rozpuszczalniki, z niewielkimi domieszkami innych cieczy bądź szlamów lub ciał stałych.

Obliczenia wykonane przez eksperta wskazały, że na analizowanym terenie zgromadzono w sumie nie mniej niż 3.097,8 m<sup>3</sup> odpadów, zajmujących kubaturę około 3.641,5 m<sup>3</sup>. Szacowana waga netto tych odpadów wynosi 3.696,9 Mg, a ostateczna waga brutto wraz z opakowaniami wynosi nie mniej niż 4.179,92 Mg.

Odpady zgromadzono w szczególności w zbiornikach DPPL (IBC) typu mauser, stalowych beczkach (zazwyczaj 250 L) oraz innych beczkach plastikowych (znacznie mniejszy, wręcz śladowy udział).

(akta kontroli str. 139-141, 196-224)

Prezydent wyjaśnił, że: *[...] Dokładne ustalenie rodzaju odpadów jest w tym momencie bardzo trudne, niebezpieczne i nieekonomiczne. Odpady zajmują prawie całą halę magazynową, przez co dostęp do nich, w celach ekspertyzy, jest bardzo utrudniony lub wręcz niemożliwy. Odpady zgromadzone są w pojemnikach po innych substancjach (inny opis na pojemniku niż jego zawartość), o nieznanym stanie szczelności i wytrzymałości. Ze względu na sposób magazynowania nie ma bezpośredniego dostępu do wszystkich pojemników. Koszt wykonania badań wraz z zabezpieczeniem odpadów, terenu i środowiska przed ewentualnym zagrożeniem jest niewspółmiernie wysoki do uzyskanych rezultatów.*

(akta kontroli str. 134)

2.4. Badanie prowadzonych przez Urząd, w latach 2019-2022, postępowań administracyjnych<sup>61</sup> na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach wykazało m.in., że:

- Urząd po uzyskaniu informacji o składowanych odpadach podejmował niezwłoczne działania w celu ustalenia rodzaju odpadów (opis w pkt. 2.3. wystąpienia) oraz posiadacza tych odpadów;
- niezwłocznie wszczynano postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów ich usunięcie (opis w pkt. 1.3. wystąpienia);
- wszystkie (cztery) decyzje nakazujące usunięcie odpadów określały termin usunięcia odpadów, rodzaj odpadów oraz sposób usunięcia odpadów, co stanowiło spełnienie wymogów określonych w art. 26 ust. 3 ustawy o odpadach;
- pomimo iż wśród zgromadzonych odpadów, znajdowały się także odpady niebezpieczne<sup>62</sup> decyzjom nie nadawano rygoru natychmiastowej wykonalności,

<sup>59</sup> Do metod bezpośrednich zaliczono wykonaną przez eksperta dokumentację fotograficzną w dniu oględzin (22.01.2020 r.) oraz obmiary na miejscu.

<sup>60</sup> Do metod pośrednich zaliczono obmiary w oparciu o uzyskaną historyczną dokumentację zdjęciową oraz w oparciu o pomiary pośrednie z wykorzystaniem numerycznego modelu terenu i obmiarów hali.

<sup>61</sup> Badaniem objęto dokumentację czterech postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej nakazującej usunięcie odpadów, w tym odpadów niebezpiecznych.

<sup>62</sup> W sprawie DR-OS.6236.8.2019.EG: 15 01 04 – opakowania z metali, 16 01 04 – zużyte opony, 16 01 04\* – zużyte lub nie nadające się do użytkowania pojazdy, 16 01 06 – zużyte lub nie nadające się do użytkowania pojazdy nie zawierające cieczy i innych niebezpiecznych elementów, 16 01 17 – metale żelazne, 16 01 18 – metale nieżelazne, 16 01 19 – tworzywa sztuczne, 16 01 20 – szkło, 16 01 22 – inne nie wymienione elementy, 16 01 99 – inne nie wymienione odpady, 17 01 07 – zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06, 17 02 01

gdź jak wyjaśniła Kierownik Biura Ochrony Środowiska w ocenie organu, sprawy te nie dotyczyły sytuacji wystąpienia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska, a termin usunięcia odpadów ustalany był z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości technicznych i organizacyjnych posiadacza odpadów;

- w trzech sprawach nie monitorowano i nie egzekwowano prawidłowego wykonania decyzji nakładających obowiązek usunięcia odpadów, a w jednej sprawie, w której wprawdzie uzyskano informację od posiadacza odpadów o wykonaniu obowiązku usunięcia odpadów nie dokonano weryfikacji wykonania tego obowiązku, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 97-101, 139-141, 450-467)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których z uwagi na rodzaj odpadów niebezpiecznych RDOŚ skierował do Miasta decyzje na podstawie art. 26a ustawy o odpadach. Natomiast w jednym przypadku Miasto usunęło odpady, wśród których znajdowały się także odpady niebezpieczne, w wyniku decyzji RDOŚ wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach. Po uzyskaniu informacji o zgromadzonych odpadach Urząd podjął niezwłocznie działania w celu ich usunięcia (opis w pkt.1.3).

Zgodnie z podziałem obowiązków odpady zostały usunięte przez ZGM w ramach jego zadań statutowych finansowanych z dotacji budżetu Miasta<sup>63</sup>, a Urząd dysponował dokumentacją potwierdzającą, że teren działki nr (...) obręb 0023 Zielona Góra ul. Świerkowa został uprzątnięty. O wykonaniu decyzji nakazującej usunięcie odpadów z terenu Miasta Urząd niezwłocznie poinformował RDOŚ.

(akta kontroli str. 95-96, 102-112, 225-229)

W związku z odpadami niebezpiecznymi umieszczonymi na dz. nr (...) w Przylepie Prezydent 2 grudnia 2016 r. zgłosił do RDOŚ wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku. W zgłoszeniu wskazano, że sposób magazynowania odpadów niebezpiecznych (w postaci pojemników oraz beczek poustawianych jeden na drugim) w budynku w złym stanie technicznym może doprowadzić do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, poprzez rozszczelnienie, wypłynięcie niebezpiecznych substancji oraz przedostanie się ich do środowiska. Prezydent podkreślił, iż w pobliżu terenu, na którym zgromadzono odpady niebezpieczne znajduje się ujęcie wody podziemnej składającej się z kilku studni zasilanych wodami podziemnymi, a ewentualne wypłynięcie substancji niebezpiecznych oraz rozszczelnienie pojemników i przedostanie się do pobliskich studni głębinowych może spowodować zanieczyszczenie Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 150, co stanowi zagrożenie dla zdrowia.

W związku z powyższym zgłoszeniem:

- postanowieniem<sup>64</sup> z 14 grudnia 2016 r. RDOŚ odmówił wszczęcia postępowania w sprawie usunięcia odpadów z terenu dz. nr (...) w Przylepie –

---

– drewno, 17 02 03 – tworzywa sztuczne. W sprawie DR-OS.6236.13.2020.AS: 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych, 16 01 20 – szkło, 17 01 01 – odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów, 17 01 02 – gruz ceglany, 17 06 05\* – materiały budowlane zawierające azbest, 20 03 01 – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne, 20-03-07 – odpady wielkogabarytowe. W sprawie DR-OS.6236.5.2021.AS: 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych, 15 01 04 – opakowania z metali, 16 01 03 – zużyte opony, 16 01 07\* – filtry olejowe, 16 01 17 – metale żelazne, 16 01 22 – inne niewymienione elementy. W sprawie DR-OS.6236.8.2021.AS: 15 01 02 – opakowania z tworzyw sztucznych, 17 01 01 – odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek i remontów, 17 01 07 – zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglano, odpadowych materiałów ceramicznych elementów wyposażenia inne niż wymienione w 17 01 06, 17 06 05\* – materiały budowlane zawierające azbest, 20 03 01 – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne.

<sup>63</sup> Koszty usuwania odpadów przez ZGM na terenie lasów komunalnych nie zostały wyodrębnione w kwocie dotacji.

<sup>64</sup> WZŚ.510.7.2016.KM.

na postanowienie RDOŚ Prezydent złożył zażalenie<sup>65</sup> do organu wyższej instancji;

- postanowieniem<sup>66</sup> z 9 lutego 2017 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie<sup>67</sup> utrzymał w mocy postanowienie RDOŚ z 14 grudnia 2016 r. – na postanowienie GDOŚ Prezydent wniósł skargę<sup>68</sup> do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>69</sup>;
- wyrokiem<sup>70</sup> z 11 lipca 2017 r. WSA w Warszawie oddalił skargę na postanowienie GDOŚ z 9 lutego 2017 r. – wyrok WSA w Warszawie został zaskarżony przez Prezydenta;
- wyrokiem<sup>71</sup> z 15 listopada 2019 r. NSA uchylił zaskarżony wyrok oraz zaskarżone postanowienie GDOŚ i utrzymane nim w mocy postanowienie RDOŚ.

NSA w uzasadnieniu wyroku wskazał m.in., że stanowisko RDOŚ nie było zgodne z prawem, a przed podjęciem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, należało ocenić ustalenia opisane we wskazanej dokumentacji i przedstawić rezultat tej oceny w uzasadnieniu postanowienia. Według NSA nieprzeprowadzenie oceny faktycznej i prawnej mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W dalszej części uzasadnienia NSA wskazał, że sąd pierwszej instancji nie dostrzegł naruszeń procesowych, a stanowisko o hipotetycznym charakterze dokonane przez Prezydenta zgłoszenia sąd pierwszej instancji oparł na tezie, według której przetrzymywanie w budynku odpadów nie jest równoznaczne z wystąpieniem szkody, ani z bezpośrednim zagrożeniem szkodą. Tymczasem jak zauważył NSA ustalenia specjalistycznych organów inspekcyjnych (WIOŚ, Okręgowy Inspektor Pracy) wskazują nie tylko na fakt nieprawidłowego składowania odpadów, ale także na nieszczelności pojemników, oznaczające brak należytego zabezpieczenia substancji niebezpiecznych przed wyciekiem, na brak wanien umożliwiających zbieranie ewentualnych wycieków substancji, a także wskazują na wycieki substancji niebezpiecznych i nie jest wykluczone, że okoliczności te nie świadczą o bezpośrednim zagrożeniu szkodą w środowisku, ale nie można jednak twierdzić, że zagrożenie to ma w świetle tych ustaleń charakter jedynie hipotetyczny.

(akta kontroli str. 145-146, 225-259)

W przypadku ponownego postępowania w sprawie zgłoszenia zagrożenia szkodą w środowisku, złożonego przez Prezydenta w związku z wyrokiem NSA z 15 listopada 2019 r.:

- postanowieniem z 6 lutego 2020 r. RDOŚ odmówił wszczęcia przedmiotowego postępowania – Prezydent wniósł zażalenie do GDOŚ;
- pismem z 30 sierpnia 2021 r. Prokurator Okręgowy w Zielonej Górze<sup>72</sup> zgłosił udział w sprawie dot. zażalenia na postanowienie RDOŚ;
- postanowieniem<sup>73</sup> z 25 listopada 2021 r. GDOŚ utrzymał w mocy postanowienie RDOŚ – na postanowienie GDOŚ Prezydent nie wniósł skutecznie skargi do WSA, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 145-146, 260-294, 468-478, 481-487)

<sup>65</sup> Zażalenie nr DR-OS.640.1.2016.AS z 22 grudnia 2016 r. (doręczono 27 grudnia 2016 r.).

<sup>66</sup> DOA-ks.512.2.2017.mp.

<sup>67</sup> Dalej: GDOŚ.

<sup>68</sup> Skarga z 10 marca 2017 r. (doręczono 11 marca 2017 r.).

<sup>69</sup> Dalej: WSA w Warszawie.

<sup>70</sup> IV SA/Wa 819/17.

<sup>71</sup> II OSK 3306/17.

<sup>72</sup> Dalej: Prokurator.

<sup>73</sup> DOA-WSzOP.512.9.2020.MBA.

2.5. Wśród działań podjętych przez Miasto w celu monitorowania i zminimalizowania ewentualnego zagrożenia związanego z zaleganiem odpadów niebezpiecznych na dz. nr (...) w Przylepie znalazły się w szczególności:

- odbywanie przez pracowników Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu wraz z przedstawicielami PSP (w tym z grupą ratownictwa chemicznego Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej) regularnych kontroli miejsca składowania odpadów wraz z przewietrzaniem pomieszczeń, pobieraniem próbek, sprawdzaniem stanu zabezpieczenia pomieszczeń – na posiedzeniu Miejskiego Zarządzania Kryzysowego 14 grudnia 2021 r. dyrektor ww. departamentu na podstawie dokumentacji z przeprowadzonych działań (28 kontroli) informował, że w obiekcie nie występowały stężenia wybuchowe;
- wykonanie w 2018 r. monitoringu wizyjnego miejsca składowania odpadów – według dokumentacji powykonawczej w miejscu deponowania odpadów niebezpiecznych zamontowano osiem kamer wraz z rejestratorem IP, dyskiem twardym dedykowanym do pracy 24 godziny na dobę przez siedem dni w tygodniu oraz oświetlaczem podczerwieni;
- dwukrotne, tj. w 2018 r. i w 2020 r., wykonanie dokumentacji określającej warunki hydrogeologiczne w rejonie miejsca składowania odpadów<sup>74</sup> – wyniki badań nie wykazały oddziaływania składowiska na środowisko gruntowo-wodne, tj. w zakresie wykonanych oznaczeń brak było wskazań dotyczących stopnia zagrożenia dla środowiska, a stwierdzone pojedyncze zmiany w ocenie opracowującej dokumentację miały charakter zmian naturalnych;
- opracowanie w 2021 r. *Instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego zagrożenia w składowisku odpadów niebezpiecznych na dz. nr (...) obręb 0060 przy ul. Przylep-Zakładowa w Zielonej Górze* – na posiedzeniu Miejskiego Zarządzania Kryzysowego 14 grudnia 2021 r. dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu informował, że z wynikami ww. instrukcji zostały zapoznane służby zespolone<sup>75</sup>.

(akta kontroli str. 295-327)

W celu usunięcia odpadów niebezpiecznych zgromadzonych na dz. nr (...) w Przylepie Miasto pięciokrotnie ogłaszało postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie*.

Urząd każdorazowo określił, że przedmiotem zamówienia jest likwidacja zagrożenia dla środowiska poprzez usunięcie odpadów, w tym także odpadów niebezpiecznych zgromadzonych w miejscu nieprzeznaczonym (z terenu nieruchomości przy ul. Przylep – Zakładowa (...) w Zielonej Górze) w ramach art. 26a ustawy o odpadach. Zakres prac obejmował:

- opróżnienie magazynu i wywóz odpadów z magazynu i terenu przy magazynie do miejsca docelowego zagospodarowania, w tym ważenie każdego transportu

<sup>74</sup> W ramach dokumentacji wykonano po cztery otwory wiertnicze do głębokości 6,0 m p.p.t. w 2018 r. i 7,0 m p.p.t w 2019 r., pobrano próbki gruntów z odwierconych otworów do badań laboratoryjnych w zakresie oznaczeń produktów ropopochodnych, próbki wód podziemnych z odwierconych otworów oraz piezometru zlokalizowanego na dz. nr (...) do badań laboratoryjnych w zakresie oznaczeń fizyko-chemicznych (trzy formy azotu, wapń, magnez, chlorki, siarczany, mangan) z metalami ciężkimi, indeks olejowy, BTEX, WWA. Na podstawie otrzymanych wyników badań laboratoryjnych próbek gruntu oraz wód podziemnych dokonano ich analizy pod kątem oddziaływania obiektu (magazynu) na środowisko gruntowo-wodne.

<sup>75</sup> W toku kontroli NIK, tj. 21 czerwca 2022 r., w oparciu o ww. instrukcję w PSP odbyło się spotkanie robocze pod nazwą *Ćwiczenia sztabowe*, w którym wzięli udział przedstawiciele m.in. Komendy Wojewódzkiej Straży Pożarnej w Gorzowie Wielkopolskim, Urzędu, WIOŚ, ZGK, Zielonogórskich Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Zielonej Górze, Starostwa Powiatowego w Zielonej Górze i Policji. Uczestnicy spotkania m.in. odnieśli się do możliwości podejmowania działań w zakresie swoich ustawowych obowiązków oraz zasobów ludzkich i sprzętowych poszczególnych jednostek.

odpadów, przygotowanie odpadów do transportu w sposób zapewniający bezpieczeństwo dla ludzi oraz środowiska, przetransportowanie odpadów w miejsce ich przetworzenia (odzysku lub unieszkodliwienia) lub tymczasowo w inne miejsce, do którego Wykonawca posiada tytuł prawny i dopuszcza się w nim magazynowanie odpadów na podstawie stosownych decyzji administracyjnych;

- zabezpieczenie osób przebywających na terenie magazynu oraz zapewnienie bezpieczeństwa, w tym chemicznego i ekologicznego, w trakcie realizacji całości przedmiotu zamówienia;
- identyfikację zmagazynowanych odpadów, w tym wstępną ocenę odpadów (stan skupienia, zapach, rodzaj odpadów, np. opakowania, pojemniki ciśnieniowe, czyściwo, szlasy, rozpuszczalniki, ropopochodne itp.) celem określenia sposobu transportu i wstępnej klasyfikacji dla procesu unieszkodliwiania oraz ocenę możliwości ich dalszego ostatecznego przetworzenia (odzysk lub unieszkodliwienie);
- poddanie odpadów odzyskowi lub unieszkodliwieniu zgodnie z hierarchią określoną przepisami ustawy o odpadach;
- sporządzanie comiesięcznych zestawień oraz raportu końcowego zawierającego dane o rodzajach i ilości poszczególnych odpadów, sposobie i miejscu ich przetworzenia.

Wartość zamówienia została każdorazowo oszacowana na kwotę 9.259,2 tys. zł, pomimo iż Urząd posiadał wiedzę na temat rosnących kosztów usunięcia odpadów niebezpiecznych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 328-396)

Każde z ww. pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zostało unieważnione, tj.:

- cztery postępowania<sup>76</sup> zostały unieważnione z uwagi na fakt, iż cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą Miasto zamierzało przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 10.000 tys. zł – cena oferty najkorzystniejszej wynosiła 18.195,30 tys. zł w postępowaniu wszczętym 10 sierpnia 2018 r., 19.872 tys. zł w postępowaniu wszczętym 20 grudnia 2018 r., 29.466,5 tys. zł w postępowaniu wszczętym 2 października 2020 r. oraz 30.923,6 tys. zł w postępowaniu wszczętym 22 października 2021 r.;
- postępowanie<sup>77</sup> wszczęte 16 maja 2019 r. unieważniono, gdyż nie wpłynęła żadna oferta.

Kwota łącznych nakładów finansowych w wysokości 10.000 tys. zł na zadanie pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie* została zaplanowana w 2018 r. i przyjęta uchwałą<sup>78</sup> Rady Miasta z 26 czerwca 2018 r. w wieloletniej prognozie finansowej Miasta<sup>79</sup>. W kolejnych uchwałach w sprawie WPF, podejmowanych w latach 2018-2020<sup>80</sup>, kwota łącznych nakładów finansowych na ww. zadanie pozostawała bez zmian.

(akta kontroli str. 328-330, 397-400)

<sup>76</sup> Tj. postępowania: DO-ZP.271.82.4.2018, DO-ZP.271.116.52.2018, DO-ZP.271.83.43.2020, DO-ZP.271.74.2021.

<sup>77</sup> DO-ZP.271.23.4.2019

<sup>78</sup> Uchwała: nr LXIX.989.2018 z 26 czerwca 2018 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta na lata 2018-2044. W planie finansowym Urzędu na 2018 r. w dziale 900 rozdziale 90002 paragrafie 4300 ujęto kwotę 4.000 tys. zł.

<sup>79</sup> Dalej: WPF.

<sup>80</sup> Tj. w uchwale III.22.2018 z 18 grudnia 2018 r., uchwale XVII.364.2019 z 20 grudnia 2019 r. oraz uchwale XXXIV.587.2020 z 22 grudnia 2020 r.



Prezydent wyjaśnił, że: *W związku z epidemią Covid-19 w 2020 r. dochody miasta uległy znacznemu zmniejszeniu, co miało istotny wpływ na politykę finansową Miasta. Miasto przeznaczyło na przedmiotowe zadanie maksymalną kwotę, na jaką pozwalał Budżet Miasta Zielona Góra. Dużym problemem są ciągle rosnące, ogromne koszty usunięcia i unieszkodliwiania zgromadzonych odpadów (wskazywane przez oferentów podczas kolejnych przetargów). W budżecie Miasta zarezerwowano kwotę 10.000 tys. zł na usunięcie i unieszkodliwienie odpadów, co jest kwotą niewystarczającą na zrealizowanie przedsięwzięcia. Szacunkowe koszty usunięcia przedmiotowych odpadów, na podstawie ofert złożonych do ostatniego przetargu, wahały się od 30.923,6 tys. zł do 44.241, 1 tys. zł brutto. [...] Prezydent Miasta Zielona Góra wielokrotnie zwracał się do różnych instytucji [...] o pomoc w sfinansowaniu przedmiotowego zadania. Niestety żadna z wymienionych instytucji nie udzieliła Miastu jakiegokolwiek wsparcia finansowego. [...] zakładano, że w przypadku korzystnej realnej oferty na usunięcie i unieszkodliwienie odpadów zostanie zwiększona kwota przeznaczona w budżecie Miasta na realizację przedsięwzięcia przy jednoczesnym wsparciu finansowym innych instytucji np. NFOŚiGW.*

(akta kontroli str. 469-476)

2.6. W sprawie odpadów niebezpiecznych zdeponowanych na dz. nr (...) w Przylepie użytkownik wieczysty przedmiotowej działki dwukrotnie złożył do SKO skargę na bezczynność wierzyciela (Prezydenta) w podejmowaniu czynności egzekucyjnych mających na celu egzekucję obowiązku niepieniężnego wskazanego w pkt. 3 decyzji z 8 kwietnia 2015 r. cofającej zobowiązanemu zezwolenie na zbieranie odpadów na dz. nr (...) w Przylepie, przy czym w przypadku skargi złożonej:

- 7 marca 2016 r. – postanowieniem<sup>81</sup> z 24 czerwca 2016 r. skarga została oddalona<sup>82</sup>;
- 18 marca 2017 r. – postanowieniem<sup>83</sup> z 14 lipca 2017 r. SKO odmówiło wszczęcia postępowania, a po ponownym rozpatrzeniu sprawy utrzymało postanowienie; na ww. postanowienie użytkownik wieczysty wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: WSA), który wyrokiem<sup>84</sup> z 8 marca 2018 r. uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie SKO w Zielonej Górze z 14 lipca 2017 r<sup>85</sup>;
- po ponownym rozpoznaniu SKO postanowieniem<sup>86</sup> z 29 stycznia 2020 r. oddaliło skargę<sup>87</sup>; na ww. postanowienie użytkownik wieczysty wniósł do WSA skargę z 29 marca 2020 r. WSA wyrokiem<sup>88</sup> z 30 czerwca 2020 r. uchylił zaskarżone postanowienie SKO z 29 stycznia 2019 r., a w uzasadnieniu wskazał m.in.,

<sup>81</sup> SKO-1678/10-B/16.

<sup>82</sup> W uzasadnieniu skład orzekający wskazał, że Prezydent nie jest bezczynny, w szczególności jako wierzyciel, gdyż przystąpił z urzędu do egzekucji obowiązku nałożonego na (...) na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego, a ponadto Prezydent jako organ egzekucyjny zastosował dwukrotnie wobec zobowiązanej spółki instytucję grzywny w celu przymuszenia. Odnośnie zastosowania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego SKO orzekło, że wymaga ono uprzedniego poniesienia wydatków egzekucyjnych rzędu kilku a nawet kilkunastu milionów złotych, a to stanowi - przynajmniej do czasu pozyskania przez wierzyciela takiej kwoty - obiektywną przeszkodę do zastosowania tego środka egzekucyjnego.

<sup>83</sup> SKO-3091/27-B/17.

<sup>84</sup> Sygn. akt II SA/Go 1191/17

<sup>85</sup> SKO złożyło skargę kasacyjną z 24 kwietnia 2018 r. od wyroku WSA z 8 marca 2018 r., która wyrokiem NSA sygn. akt II OSK 1616/18 z 26 czerwca 2019 r. została oddalona.

<sup>86</sup> SKO-4761/55-B/19.

<sup>87</sup> W uzasadnieniu skład orzekający Kolegium powtórzył argumentację przytoczoną w postanowieniu z 24 czerwca 2016 r. SKO zauważyło ponadto, że w ramach wykonania zastępczego trzykrotnie ogłoszono przetarg nieograniczony na usunięcie odpadów zmagazynowanych w hali, tj. 10 sierpnia 2018, 20 grudnia 2018 r. i 16 maja 2019 r.

<sup>88</sup> Sygn. akt II SA/Go 212/20.

że wierzyciel pozostaje w bezczynności nie tylko wówczas, gdy nie podejmuje działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego, ale także wtedy, gdy działania takie wprawdzie podejmuje, ale są one nieadekwatne do zaistniałej sytuacji faktyczno-prawnej, mają charakter pozorny, są niezrozumiałe, czy też są obiektywnie nieskuteczne;

- po ponownym rozpoznaniu sprawy SKO postanowieniem<sup>89</sup> z 11 lutego 2021 r. uznało skargę za zasadną i zobowiązało wierzyciela do podjęcia skutecznych działań adekwatnych do sytuacji faktyczno-prawnej zmierzających do wykonania pkt. 3 decyzji Prezydenta Miasta z 8 kwietnia 2015 r.<sup>90</sup>

Miasto do czasu kontroli NIK nie wykonało zobowiązania nałożonego na Prezydenta postanowieniem SKO z 11 lutego 2021 r., co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 401-411, 331-396)

W latach 2019-2022 w sprawie niebezpiecznych odpadów zgromadzonych na dz. nr (...) w Przylepie czworo radnych złożyło łącznie pięć interpelacji<sup>91</sup>. Urząd każdorazowo udzielał odpowiedzi według aktualnego stanu sprawy, w tym m.in. informował o podejmowanych działaniach w celu monitorowania składowiska, złożonych wnioskach w celu pozyskania środków finansowych na jego usunięcie, trwających postępowaniach sądowych oraz o ogłaszanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie*.

(akta kontroli str. 412)

2.7. Miasto ubiegało się o środki finansowe w celu usunięcia odpadów zlokalizowanych na dz. nr (...) w Przylepie, przy czym w odpowiedzi na wnioski kierowane wielokrotnie do:

- Prezesa Rady Ministrów – otrzymało informację<sup>92</sup>, że Premier może wydać decyzję o przyznaniu środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa jedynie na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej oraz, że wniosek Prezydenta przekazano zgodnie z kompetencją do Wojewody Lubuskiego<sup>93</sup>, który nie wystąpił ze stosownym wnioskiem jako dysponent;
- Ministra Środowiska – otrzymało informację<sup>94</sup>, że Ministerstwo Środowiska nie posiada zabezpieczonych środków finansowych oraz nie jest dysponentem części budżetowej, z której mogłyby być zabezpieczone środki na pokrycie kosztów poniesionych przez organy administracji w ramach wykonania zastępczego decyzji obejmujących usunięcie i zagospodarowanie odpadów;
- Wojewody – otrzymano informację<sup>95</sup>, że Wojewoda nie posiada środków w swoim budżecie na ten cel, a odnośnie kierowania wniosku o przyznanie środków w ramach rezerwy ogólnej budżetu państwa Wojewoda wezwał o wskazanie podstawy prawnej, w myśl której można przydzielić środki finansowe z rezerwy ogólnej budżetu państwa na przedmiotowy cel, a także dostarczenie szczegółowej kalkulacji wnioskowanej kwoty, harmonogramu realizacji zadania i potwierdzenia wykorzystania środków do końca roku budżetowego. Jednakże po złożeniu wymaganych dokumentów przez Prezydenta, Wojewoda odmówił wszczęcia postępowania w ramach

<sup>89</sup> SKO-4337/51-B/20.

<sup>90</sup> Na postanowienie nie została wniesiona skarga do WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

<sup>91</sup> Tj. po dwie interpelacje w 2019 r. i 2021 r. oraz jedną w 2022 r.

<sup>92</sup> Pisma z 31 sierpnia 2017 r., 22 września 2017 r., 26 czerwca 2018 r., 26 sierpnia 2018 r.

<sup>93</sup> Dalej: *Wojewoda*.

<sup>94</sup> Pisma z 5 listopada 2017 r., 13 sierpnia 2018 r.

<sup>95</sup> Pisma z 12 września 2017 r., 19 października 2017 r., 5 lutego 2018 r., 16 kwietnia 2018 r., 26 czerwca 2018 r., 10 grudnia 2020 r., 10 czerwca 2021 r., 13 kwietnia 2022 r.

przedmiotowego wniosku, w uzasadnieniu wskazując, że środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa mogą być przeznaczane na sytuacje nadzwyczajne wywołane zdarzeniami losowymi, a mając na względzie analizę całości okoliczności sprawy usunięcia odpadów niebezpiecznych z dz. nr (...) w Przylepie oraz analizę przedmiotowego wniosku sprawa nie może być traktowana w sposób wyjątkowy i priorytetowy;

- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie<sup>96</sup> – otrzymano informację<sup>97</sup>, że zasady i warunki dofinansowania przez NFOŚiGW przedsięwzięć w zakresie usuwania odpadów realizowanych przez organy administracji publicznej w trybie wykonania zastępczego reguluje program priorytetowy *Ochrona powierzchni ziemi*; warunkiem przyznania dotacji była realizacja przedsięwzięcia na terenach będących własnością Skarbu Państwa lub jst, z wyłączeniem nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. W lipcu 2021 r. NFOŚiGW informował, 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, przy czym Kierownik Biura Ochrony Środowiska wyjaśniła, że w trakcie trwającego sporu kompetencyjnego z Marszałkiem nie składano wniosków o dofinansowanie zadania, a po doręczeniu orzeczenia NSA rozstrzygającego spór o właściwość w lipcu 2020 r. rozpoczęto przygotowania do ogłoszenia kolejnego przetargu (otwarcie ofert nastąpiło 25 listopada 2020 r.), lecz Urząd nie zdążył złożyć wniosku do NFOŚiGW do 18 grudnia 2020 r. i pozyskać brakujących środków. Z kolejnych informacji<sup>98</sup> z NFOŚiGW wynika, że kontynuowane 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;
- Marszałka – otrzymano informację<sup>99</sup>, że Urząd Marszałkowski nie dysponuje środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację przedmiotowego zadania;
- Starosty Zielonogórskiego – otrzymano informację<sup>100</sup>, że przedmiotowe pismo zostało rozpatrzone negatywnie.
- Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze<sup>101</sup> – otrzymano informację<sup>102</sup>, że istnieje możliwość dofinansowania zadania w formie pożyczki<sup>103</sup>.

(akta kontroli str. 413-449)

<sup>96</sup> Dalej: NFOŚiGW.

<sup>97</sup> Pisma z 18 kwietnia 2016 r., 2 października 2018 r.

<sup>98</sup> Pisma z 28 grudnia 2021 r. i 13 kwietnia 2022 r.

<sup>99</sup> Pismo z 12 kwietnia 2022 r.

<sup>100</sup> Pismo z 19 kwietnia 2022 r.

<sup>101</sup> Dalej: WFOŚiGW.

<sup>102</sup> Pisma z 20 kwietnia 2016 r., 17 września 2018 r., 29 października 2018 r.

<sup>103</sup> W latach 2019-2022 WIOŚ w ramach działalności statutowej udzielał pomocy finansowej na realizację zadań umocowanych w priorytecie Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi, na podstawie obowiązujących zasad, w tym w szczególności w oparciu o *Ogólne zasady udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze* oraz *Kryteria wyboru przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze* w formie pożyczki na zasadach preferencyjnych określonych w *Zasadach udzielania i umarzania pożyczek ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze*.

Prezydent wyjaśnił, że: *Miasto korzysta ze zwrotnego wsparcia w postaci kredytu bankowego. [...] Zadłużenie Miasta zaplanowane w budżecie na dzień 31.12.2022 r. wskazuje na jego wysoki poziom, tym samym wysokie są kwoty obsługi długu. Odsetki od zaciągniętego kredytu znacznie wzrastają wraz ze wzrostem WIBOR 3M następującym w związku z szybko rosnącą inflacją. Zaciągnięcie pożyczki z WFOŚiGW spowodowałoby pogłębienie zadłużenia Miasta i zwiększenie kosztów obsługi kolejnymi kwitami odsetek. Z powyższych względów nie zapadła decyzja o zaciągnięciu pożyczki. Natomiast od lat prowadzone są intensywne działania na rzecz pozyskania bezzwrotnych środków finansowych na likwidację magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie.*

(akta kontroli str. 477)

2.8. Wśród głównych przeszkód przy wykonywaniu działań zmierzających do usunięcia odpadów niebezpiecznych z miejsc do tego nieprzeznaczonych Prezydent wskazał w odniesieniu do:

- prawnych problemów ze stosowaniem w praktyce art. 26 ustawy o odpadach – 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 nieznaną i decyzja powinna zostać wydana na właściciela terenu (np. w przypadku śmierci właściciela terenu i braku uregulowanych spraw spadkowych);
- prawnych problemów związanych ze stosowaniem art. 26a ustawy o odpadach – powołując się na sprawę odpadów niebezpiecznych zmagazynowanych na dz.nr (...) w Przylepie – spór kompetencyjny z Marszałkiem, trudności z wydaniem przedmiotowej decyzji z uwagi na brak wiedzy o zakresie i terminie udostępnienia powierzchni gruntu, na którym znajdują się odpady oraz terminu rozpoczęcia i zakończenia działań do czasu wyłonienia wykonawcy zadania, brak możliwości uzyskania wsparcia finansowego z NFOŚiGW;
- kwestii dotyczących współpracy z innymi organami – powołując się na sprawę odpadów niebezpiecznych zmagazynowanych na dz. nr (...) w Przylepie – zanikanie współpracy w czasie, tj. umorzenie prowadzonego postępowania przez Policję, brak informacji od Prokuratora o dochodzeniu prowadzonym w celu ujęcia posiadacza odpadów, współpraca WIOŚ ograniczona do wstępnych badań zgromadzonych w hali odpadów i zobowiązania Miasta do podjęcia działań w celu ich usunięcia, brak zainteresowania współpracą ze strony RDOŚ - dwukrotnie, pomimo opinii właściwych organów potwierdzających wystąpienie zagrożenia, RDOŚ odmówił wszczęcia postępowania w sprawie zagrożenia szkodą w środowisku;
- organizacyjnych i finansowych problemów związanych z ustaleniem rodzaju odpadów – wyjaśnienia Prezydenta w pkt. 2.3. wystąpienia;
- kosztów usunięcia odpadów niebezpiecznych – powołując się na ostatni przetarg na zadanie pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie* – koszty usunięcia przedmiotowych odpadów na podstawie ofert złożonych do przetargu wynoszące od 30.923,6 tys. zł do 44.241,1 tys. zł przy kwocie zarezerwowanej w budżecie Miasta w wysokości 10.000 tys. zł.

(akta kontroli str. 129-135)

2.9. Prezydent wyjaśnił, że w celu skutecznego załatwienia sprawy usunięcia odpadów niebezpiecznych zgromadzonych na terenie dz. nr (...) w Przylepie w najbliższym czasie planowane jest: *poprzez zlecenie spółce ZGK [...] powierzenie przeprowadzenia postępowania w ramach ustawy pzp, tym razem polegające na wykorzystaniu innych metod utylizacji odpadów m.in. poprzez metodę stabilizacji. Miasto zleciło w terminie do końca sierpnia br. ZGK przeprowadzenie wstępnych*

*konsultacji rynkowych mających na celu unieszkodliwienie odpadów niebezpiecznych magazynowanych w Zielonej Górze ul. Przylep-Zakładowa w tym możliwości unieszkodliwienia metodą stabilizacji oraz wywozu z miejsca składowania do instalacji termicznego przekształcenia lub do składowiska odpadów niebezpiecznych. Od wyniku tych konsultacji zależą dalsze kroki Miasta w tym obszarze.*

(akta kontroli str. 472-479)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku postępowania administracyjnego DR-OS.6229.1.2020.AS, wszczętego 23 października 2020 r. na podstawie art. 26a ustawy o odpadach w sprawie wydania decyzji w celu wykonania obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia lub środowiska do czasu zakończenia kontroli NIK nie wydano przedmiotowej decyzji, co stanowiło naruszenie przepisów art. 35 § 1 oraz § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>104</sup> oraz art. 26a ust. 1 oraz ust. 3 ustawy o odpadach.

Ponadto Urząd dysponował opinią radcy prawnego Urzędu<sup>105</sup> z 1 czerwca 2021 r., w której wskazano, że pomimo unieważnienia postępowania przetargowego na zadanie pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie* z powodu zaoferowanej ceny oferty najkorzystniejszej przekraczającej równowartość kwoty, którą planowano przeznaczyć na realizację zamówienia, nie istnieje przesłanka do niewydania decyzji we wszczętym postępowaniu administracyjnym w celu wykonania obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów, ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia lub środowiska.

(akta kontroli str. 97, 139-144, 451-456, 469-476)

Kierownik Biura Ochrony Środowiska i Prezydent wyjaśnili, że: *Zapisy art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach wskazują, że w celu wykonania obowiązków niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska właściwy organ określa, w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi: 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 terminu 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. [...] Na wydłużenie terminu załatwienia sprawy, wpływ miał również spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem Miasta Zielona Góra a Marszałkiem Województwa Lubuskiego. [...] Dodatkowym problemem okazały się bezwzględne obostrzenia spowodowane pandemią Covid-19, praca zdalna pracowników oraz choroba i śmierć pracownika zajmującego się przedmiotową sprawą.*

(akta kontroli str. 451-456, 469-476)

<sup>104</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. (dalej: K.p.a.).

<sup>105</sup> Wydanej na wniosek Urzędu (nr DR-OS.6229.1.2020.AS) z 21 maja 2021 r.

2. Prowadzone przez Urząd postępowania administracyjne na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, nie były w pełni rzetelne, gdyż:
- a) do czasu kontroli NIK<sup>106</sup> nie monitorowano i nie egzekwowano prawidłowego wykonania decyzji nakładającej obowiązek usunięcia odpadów, tj. Urząd nie podejmował jakichkolwiek czynności odnośnie ustalenia sposobu wykonania nałożonych obowiązków (nie posiadał informacji o stanie wykonania obowiązku w zakresie usunięcia odpadów), pomimo iż w przypadku postępowania DR-OS.6236.13.2020.AS od terminu wykonania obowiązku usunięcia odpadów ustalonego w decyzji z 23 września 2020 r. upłynęło 20 miesięcy, postępowania DR-OS.6236.5.2021.AS od terminu wykonania obowiązku usunięcia odpadów ustalonego w decyzji z 17 listopada 2021 r. upłynęło 6 miesięcy, a postępowania DR-OS.6236.8.2021.AS od terminu wykonania obowiązku usunięcia odpadów ustalonego w decyzji z 1 września 2021 r. upłynęło 2,5 miesiąca.
  - b) w przypadku sprawy nr DR-OS.6236.8.2019.EG nie dokonano weryfikacji wykonania obowiązku usunięcia odpadów, tj. nie przeprowadzono wizji lokalnej w celu potwierdzenia wykonania zapisów decyzji nakładającej obowiązek usunięcia odpadów, a w prowadzonej przez Urząd dokumentacji brak było dokumentów potwierdzających prawidłowe usunięcie i zagospodarowanie odpadów<sup>107</sup>.

(akta kontroli str. 97-101, 139-141, 451-467)

Odnośnie braku monitorowania i egzekwowania prawidłowego wykonania decyzji nakazujących usunięcie odpadów Kierownik Biura Ochrony Środowiska wyjaśniła, że było to spowodowane: *obostrzeniami związanymi z pandemią Covid-19, wstrzymaniem kontroli, pracą zdalną pracowników oraz chorobą i śmiercią pracownika, który prowadził przedmiotowe sprawy. W kwietniu br. został zatrudniony nowy pracownik i po odbyciu szkoleń prowadzi sprawy z zakresu gospodarki odpadami (zaległe oraz nowe bieżące).*

Odnośnie niedokonania weryfikacji wykonania obowiązku usunięcia odpadów Kierownik Biura Ochrony Środowiska wyjaśniła, że: *Kontrola zapisów decyzji, przez pracownika Biura Ochrony Środowiska miała odbyć się na początku 2020 r. niestety obostrzenia spowodowane pandemią Covid-19 oraz zdalna praca pracowników biura uniemożliwiła jej przeprowadzenie.*

(akta kontroli str. 451-467)

W toku kontroli NIK, tj. 15 czerwca 2022 r., wysłano stronom postępowań zawiadomienia o planowanych oględzinach w celu potwierdzenia wykonania obowiązku usunięcia odpadów. W wyniku przeprowadzonych w dniach 27-28 czerwca 2022 r. oględzin pracownicy Urzędu ustalili, że w przypadku dwóch spraw odpady zostały usunięte zgodnie z nałożonym obowiązkiem, natomiast w jednym przypadku<sup>108</sup> odpady nadal pozostają nieusunięte.

(akta kontroli str. 458-467)

---

<sup>106</sup> Tj. do 15 czerwca 2022 r.

<sup>107</sup> W notatce służbowej z 4 grudnia 2019 r. dołączonej do akt sprawy odnotowano jedynie, że z ustnego (telefonicznego) oświadczenia posiadacza odpadów wynika, że odpady zostały usunięte w terminie określonym w decyzji, tj. do 30 września 2019 r. i przekazane odbiorcom posiadającym stosowne zezwolenia oraz na składowisko odpadów.

<sup>108</sup> Tj. w przypadku sprawy nr DR-OS.6236.8.2021.AS

3. W przypadku postępowania dotyczącego zgłoszenia przez Prezydenta wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku nie dopełniono formalnych obowiązków (nie uiszczono wpisu sądowego od skargi<sup>109</sup>, a na postanowienie o odrzuceniu skargi nie wniesiono przysługującego zażalenia)<sup>110</sup>. W konsekwencji Prezydent nie wniósł skutecznie skargi do WSA na postanowienie GDOŚ DOA-WSzOP.512.9.2020.MBA z dnia 25 listopada 2021 r. utrzymujące w mocy postanowienie RDOŚ odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku.

Podkreślenia wymaga, że ww. postępowanie toczyło się po wyroku NSA II OSK 3306/17 z 15 listopada 2019 r. uchylającym zaskarżony przez Prezydenta wyrok oraz zaskarżone postanowienie i utrzymane nim w mocy postanowienie RDOŚ WZŚ.510.7.2016.KM z 14 grudnia 2016 r. o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie usunięcia odpadów z terenu dz. nr (...) w Przylepie, a w uzasadnieniu ww. skargi (nieskutecznie złożonej) podnoszono pominięcie wskazań zawartych w wyroku NSA przez organ pierwszej instancji oraz istnienie przesłanek do wszczęcia postępowania w sprawie zagrożenia szkodą w środowisku.

(akta kontroli str. 145-146, 260-294, 471-478, 481-487)

Prezydent wyjaśnił, że: *WSA w Warszawie w jednej przesyłce datowanej na dzień 17 lutego 2022 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 144/22, przesłał do Urzędu wezwanie dotyczące uzupełnienia braków formalnych skargi poprzez podanie nr REGON oraz przesłanie jednego odpisu skargi. Wraz z tym wezwanie przesłano również odpowiedź na skargę GDOŚ. W tej samej przesyłce spięte razem z odpowiedzią na skargę było wezwanie do uiszczenia wpisu od skargi. Pełnomocnik Prezydenta udzielił w terminie odpowiedzi na wezwanie w zakresie REGON i przesłanie jednego odpisu skargi. Z uwagi na to, że nie dostrzeżono podpisanego kolejnego wezwania Sądu dotyczącego wpisu, ten nie został w ogóle uiszczony. Dopiero z uzasadnienia postanowienia WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2022 r. o odrzuceniu skargi wynikało, że wezwanie do uiszczenia wpisu zostało do Urzędu przesłane wraz z korespondencją z dnia 17 lutego 2022 r. Pełnomocnik nie zaskarżył postanowienia o odrzuceniu skargi, gdyż nie było do tego podstaw prawnych. Zgodnie z art. 220 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) skarga, od których pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, podlegają odrzuceniu przez sąd.*

*Prezydent wystąpił do Prokuratury Okręgowej w Zielonej Górze o zaskarżenie do WSA w Warszawie postanowienia GDOŚ z 25 listopada 2021 r., DOA-WSzOP.512.9.2020.MBA, utrzymującego w mocy postanowienie RDOŚ w Gorzowie Wlkp. z dnia 6 lutego 2020 r., znak: WZŚ.512.4.2020.KM odmawiającego wszczęcia postępowania w sprawie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku polegającą na składowaniu odpadów zgromadzonych w beczkach oraz pojemnikach na terenie działki nr (...), obręb 0060 Zielona Góra.*

(akta kontroli str. 471-478, 481-487)

<sup>109</sup> Pismem z 29 grudnia 2021 r. wniesiono o: przeprowadzenie uzupełniających dowodów z dokumentów (pisma WIOŚ w Zielonej Górze z 30 maja 2019 r. oraz opinii biegłego sądowego z zakresu ochrony środowiska sporządzonej na zlecenie postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w Zielonej Górze, sygn. akt. PO IV DS. I/2019), uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego je postanowienia organu I instancji w całości, zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Miasta zwrotu kosztów postępowania, rozpoznanie skargi w trybie uproszczonym.

<sup>110</sup> W ww. sprawie Prezydenta reprezentowała kancelaria radców prawnych, z którą Miasto zawarło 10 grudnia 2021 r. umowę o obsługę prawną w 2022 r.

4. W trzech kolejnych postępowaniach prowadzonych w latach 2019-2021 o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie* podstawą ustalenia wartości zamówienia były ustalenia dokonane<sup>111</sup> przed wszczęciem pierwszego postępowania przetargowego na ww. zadanie, tj. lipcu 2018 r. Oszacowana wartość zamówienia każdorazowo<sup>112</sup> wynosiła 9.259.259,26 zł (netto), pomimo iż Urząd posiadał wiedzę na temat rosnących kosztów usunięcia odpadów niebezpiecznych, gdyż:

- w dniach 3-11 września 2019 r. w siedzibie Urzędu odbył się dialog techniczny pomiędzy pracownikami Urzędu a przedstawicielami firm zainteresowanych wzięciem udziału w przetargu pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie*. W rozmowach wzięli udział przedstawiciele jedenastu firm, a wszystkie firmy (w tym firmy, które odpowiadały na zapytanie cenowe kierowane do nich przed wszczęciem pierwszego postępowania w 2018 r.) informowały, że koszt unieszkodliwiania jednej tony odpadów niebezpiecznych wzrósł dwukrotnie, a ceny są niestabilne i wzrastają co kwartał;
- kolejne postępowania na zadanie pn. *Likwidacja magazynu odpadów niebezpiecznych w Przylepie* były unieważnione z uwagi na fakt, iż cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą Urząd zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (10.000 tys. zł brutto), tj. cena najkorzystniejszej oferty wyniosła 18.195,30 tys. zł w pierwszym postępowaniu wszczętym w 2018 r., 19.872 tys. zł w drugim postępowaniu wszczętym w 2018 r. i 29.466,5 tys. zł w postępowaniu wszczętym w 2020 r.

Sposób dokonywania przez Miasto ustalenia wartości zamówienia naruszał art. 32 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>113</sup> oraz art. 28 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>114</sup>, zgodnie z którymi podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością.

Ponadto art. 35 ust. 1 pzp oraz 36 ust 1 npzp stanowią, że ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi.

(akta kontroli str. 328-396, 452-457)

Kierownik Biura Ochrony Środowiska i Prezydent wyjaśnili, że: *W trakcie prowadzenia dialogu technicznego niektóre firmy sugerowały, że mogą unieszkodliwić odpady za pomocą tańszej metody (poprzez scalanie) za pierwotnie oszacowaną kwotę, ostatecznie firmy te nie złożyły oferty. Zwiększenie szacunkowej wyceny usunięcia*

<sup>111</sup> Wartość zamówienia oszacowano na kwotę 9.259.259,26 zł w dniu 18 lipca 2018 r. na podstawie analizy kosztów, informacji pozyskanych od firm zajmujących się przetwarzaniem odpadów oraz przetargu nieograniczonego dotyczącego podobnego zakresu prac przeprowadzonego przez Urząd Miasta Poznań.

<sup>112</sup> W szczegółowych wnioskach o przeprowadzenie procedury udzielania kolejnych zamówień publicznych wskazano, iż oszacowanie wartości nastąpiło:

- w postępowaniu o udzielenie zamówienia wszczętym 16 maja 2019 r. - 25 kwietnia 2019 r. na podstawie analizy kosztów oraz przetargu nieograniczonego dotyczącego podobnego zakresu prac przeprowadzonego przez Urząd Miasta Poznań,
- w postępowaniu o udzielenie zamówienia wszczętym 2 października 2020 r. - 16 lipca 2020 r. na podstawie analizy kosztów,
- w postępowaniu o udzielenie zamówienia wszczętym 22 października 2021 r. - 3 września 2021 r. na podstawie analizy kosztów.

<sup>113</sup> Dz. U. 2019 r. poz. 1843, ze zm. – obowiązująca do końca 2020 r. (dalej: pzp).

<sup>114</sup> Dz. U. 2021 r. poz. 1129, ze zm. – obowiązująca od 1 stycznia 2021 r. (dalej: npzp).



odpadów mogłoby stworzyć chęć usunięcia odpadów za kwotę wyższą w celu osiągnięcia wyższych korzyści finansowych przez oferentów.

(akta kontroli str. 452-457)

5. Nie wykonano<sup>115</sup> zobowiązania nałożonego na Prezydenta postanowieniem<sup>116</sup> SKO z 11 lutego 2021 r. wydanym po rozpoznaniu sprawy ze skargi użytkownika wieczystego działki nr (...) w Przylepie na beczynność wierzyciela. Ww. postanowieniem SKO uznało skargę za zasadną i zobowiązało wierzyciela do podjęcia skutecznych działań adekwatnych do sytuacji faktyczno-prawnej zmierzających do wykonania pkt. 3 decyzji Prezydenta Miasta z 8 kwietnia 2015 r.<sup>117</sup>. W uzasadnieniu ww. postanowienia wskazano, m.in., że na realizację zadania usunięcia odpadów niebezpiecznych zgromadzonych na terenie dz. (...) w Przylepie przeznaczono kwotę 10.000 tys. zł, a złożone oferty zarówno w pierwszym jak i drugim przetargu znacznie przekraczały kwoty przeznaczone (o 8.000 tys. zł i o 9.000 tys. zł). SKO jednoznacznie stwierdziło, że Miasto nie działało adekwatnie, albowiem nie wystąpiła okoliczność w postaci chociażby częściowego usunięcia tych odpadów chociaż w granicach przeznaczonych środków i wskazało, że w odniesieniu do drugiego przetargu wierzyciel po nieudanych pierwszym przetargu mógł procedować w zakresie zamówienia chociażby w zakresie częściowego wykonania czynności zmierzających do usunięcia odpadów w granicach posiadanych kwot tj. 10.000 tys. zł. Ponadto SKO zauważyło, że celowość przeprowadzenia ponownego przetargu w sytuacji, gdy już w pierwszym z nich kwota przeznaczona okazała się zdecydowanie za mała i brak rozważenia możliwości wykonania usunięcia odpadów w kilku etapach wskazuje na działania nieadekwatne do sytuacji faktyczno-prawnej.

Miasto pomimo ww. postanowienia 22 października 2021 r. wszczęło kolejne postępowanie przetargowe w przedmiotowej sprawie, które zostało unieważnione<sup>118</sup> z uwagi na fakt, że cena oferty najkorzystniejszej przewyższała kwotę, którą Miasto zamierzało przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (o 21.000 tys. zł).

(akta kontroli str. 387-396, 401-411, 470-478)

Prezydent wyjaśnił, że: *[...] Podczas prowadzonego postępowania, wielokrotnych kontroli hali oraz spotkań z przedstawicielami różnych instytucji, m.in. PSP oraz WIOŚ, ustalono, że odpady magazynowane są w sposób uniemożliwiający ich częściowe usunięcie. Hala magazynowa wypełniona jest odpadami od podłogi po sufit, opakowania i pojemniki, w których zgromadzone są odpady mają już ograniczoną wytrzymałość i szczelność, dlatego każde naruszenie układu zgromadzonych odpadów może doprowadzić do rozszczelnienia pojemników a tym samym do katastrofy ekologicznej. Ze względu na powyższe nie można również określić faktycznego stanu i składu magazynowanych odpadów. Nie ma możliwości przeprowadzenia pełnej i szczegółowej oceny zgromadzonych odpadów, ponieważ każdorazowa ingerencja może doprowadzić do sytuacji kryzysowej. Ze względu na sposób zgromadzenia odpadów (pojemniki ustawione w rzędach jeden na drugim) i stan opakowań, które w większości straciły termin przydatności do użytkowania, usuwanie odpadów musi być połączone z jednoczesnym przełożeniem do nowych pojemników i przekazaniem całości zgromadzonych odpadów do unieszkodliwienia.*

<sup>115</sup> Tj. poprzez procedowanie zamówienia publicznego w zakresie częściowego wykonania czynności zmierzających do usunięcia odpadów w granicach posiadanej kwoty w wysokości 10.000 tys. zł.

<sup>116</sup> SKO-4337/51-B/20.

<sup>117</sup> Decyzja nr DR-OS.6233.8.2015.AS cofająca zezwolenie na zbieranie odpadów na dz. nr (...) obręb 0060 Zielona Góra.

<sup>118</sup> Ogłoszenie o unieważnieniu postępowania z 10 marca 2022 r.

W toku kontroli NIK nie przedłożono żadnych dokumentów na potwierdzenie braku możliwości częściowego usunięcia odpadów z terenu dz. nr (...) w Przylepie.

**OCENA CZĄSTKOWA**

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 przypadkiem działki nr (...) w Przylepie niezwłocznie podejmowano działania zarówno w celu usunięcia odpadów z terenu, którym władało Miasto, jak i w celu usunięcia odpadów w przypadku, gdy znajdowały się na terenach będących we władaniu innych podmiotów. W szczególności weryfikowano pozyskane informacje o porzuconych odpadach, ustalono faktycznego posiadacza odpadów, każdorazowo rzetelnie ustalono rodzaj porzuconych odpadów i wydano decyzję nakazującą posiadaczowi odpadów ich usunięcie. Niemniej jednak nie monitorowano i nie egzekwowano obowiązków wynikających z decyzji nakładających obowiązek usunięcia odpadów, a w przypadku, gdy uzyskano informację o usunięciu odpadów nie dokonano weryfikacji wykonania obowiązku usunięcia odpadów.

W przypadku sprawy odpadów niebezpiecznych zgromadzonych na terenie działki nr (...) w Przylepie wprawdzie 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 przez cały okres objęty kontrolą odpady niebezpieczne pozostawały nieusunięte.

Miasto nie zaktualizowało zarówno oszacowanej w 2018 r. wartości zamówienia, jak i kwoty łącznych nakładów finansowych zaplanowanych na zadanie usunięcia odpadów z terenu dz. nr (...) w Przylepie, 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, a w sprawie zgłoszenia do RDOŚ wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku nie dopełniono formalnych obowiązków<sup>119</sup>, w konsekwencji Prezydent nie wniósł skutecznie skargi do WSA Warszawie na postanowienie GDOŚ utrzymujące w mocy postanowienie RDOŚ odmawiające wszczęcia postępowania w sprawie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku.

Podkreślenia wymaga, że Urząd podjął działania w celu monitorowania miejsca składowania odpadów niebezpiecznych i zminimalizowania ewentualnego zagrożenia związanego z ich zaleganiem.

---

<sup>119</sup> Tj. nie uiszczono wpisu sądowego od skargi, a na postanowienie o odrzuceniu skargi nie wniesiono przysługującego zażalenia.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag, natomiast na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, sformułowała następujące wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie liczby funkcjonujących na terenie miasta punktów selektywnego zbierania odpadów odbierających odpady niebezpieczne zgodnej z wymogami aktu prawa miejscowego.
2. Podjęcie działań w celu skutecznego usunięcia odpadów niebezpiecznych z terenu działki nr (...) w Przylepie, w szczególności poprzez:
  - a) wydanie i wykonanie decyzji dotyczącej obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia lub środowiska, o której mowa w przepisie art. 26a ust. 3 ustawy o odpadach;
  - b) zapewnienie odpowiednich środków finansowych po uprzednim rzetelnym oszacowaniu wartości zamówienia w celu sukcesywnego usuwania tych odpadów.
3. Monitorowanie i egzekwowanie prawidłowego wykonania decyzji nakładających na posiadaczy odpadów obowiązek ich usunięcia.

## 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 Zielonej Górze. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 21 lipca 2022 r.

Kontroler  
Ewa Grosse

Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze  
p.o. Dyrektor  
Andrzej Aleksandrowicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*