



© Adobe Stock

Gminy nie mają pieniędzy na usuwanie odpadów niebezpiecznych

2023-05-16 11:14:00

NIK o usuwaniu nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych

Każdego roku na terenie Polski ujawniane są dzikie wysypiska odpadów wykazujących jedną lub więcej właściwości niebezpiecznych, takich jak np. łatwopalność, toksyczność, rakotwórczość, właściwości wybuchowe czy żrące. Tego rodzaju odpady zaliczane są do tzw. odpadów niebezpiecznych. Ze względu na te właściwości mogące negatywnie wpływać na ludzi i środowisko naturalne, a w skrajnych przypadkach zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi i powodować nieodwracalne szkody w środowisku, odpady niebezpieczne, powinny być niezwłocznie usuwane z miejsc do tego nieprzeznaczonych i przekazywane do właściwego zagospodarowania (recyklingu, unieszkodliwiania lub jeżeli to możliwe do odzyskiwania energii).

Mimo podejmowanych przez Państwo na przestrzeni ostatnich lat wielu działań, jak np. wprowadzenie zakazu przywozu z zagranicy odpadów niebezpiecznych, objęcie przywozu odpadów Systemem Elektronicznej Notyfikacji Transportów, utworzenie w Inspektoratach Ochrony Środowiska struktur do walki z nielegalnym deponowaniem odpadów niebezpiecznych, zaostrzenie kar za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku, liczba ujawnianych corocznie miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych utrzymuje się na poziomie od kilkudziesięciu do ponad stu przypadków rocznie. Skala problemu może być jednak znacznie większa, gdyż brak obligatoryjnego obowiązku raportowania o tego rodzaju incydentach skutkuje brakiem rzetelnej wiedzy organów ochrony środowiska, w tym również Ministra Klimatu i Środowiska w tym zakresie.

Miejscami, w których najczęściej można napotkać porzucone odpady niebezpieczne są wyrobiska po eksploatacji kruszywa (nieczynne kopalnie), niestrzeżone nieruchomości, lasy, naczepy pozostawione na parkingach, nieczynne magazyny, wynajmowane hale czy garaże itp. Są to odpady pozostałe po zakończonej działalności gospodarczej, które dla „oszczędności” nie zostały prawidłowo zagospodarowane; odpady z nielegalnego „importu” (jest to dochodowa działalność), odpady przekazywane między kolejnymi posiadaczami, zamiast na składowiska odpadów niebezpiecznych. Odpady niebezpieczne pochodzące z gospodarstw domowych, dzięki funkcjonującym w gminach systemom selektywnego zbierania odpadów komunalnych (tzw. PSZOK) mają raczej niewielki udział w zanieczyszczaniu środowiska.

Mimo, że przepisy prawa, w szczególności ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, nakładają na posiadaczy odpadów obowiązek niezwłocznego ich usuwania z miejsc nielegalnego deponowania lub gromadzenia, to jednak w praktyce wyegzekwowanie tego obowiązku bywa problematyczne i często nieskuteczne. W przypadku nieusunięcia odpadów przez ich posiadacza, zadanie to, poza wyjątkami określonymi w ww. ustawie (tj. gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami, stwierdzenia nieważności, uchylenia lub wygaśnięcia takiej decyzji oraz gdy dotyczy to terenów zamkniętych) zostało sędowane na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Dodatkowo, od września 2019 r. mają oni obowiązek niezwłocznego usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych nie tylko z nieruchomości komunalnych, ale również prywatnych w sytuacji, gdy odpady te stwarzają zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska.

Co kontrolowała NIK

Celem kontroli było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: czy działania gmin, nadleśnictw (jednostek Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zarządzających nieruchomościami Skarbu Państwa) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (podmiot wspierający finansowo m.in. usuwanie nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych) podejmowane w celu eliminowania zagrożeń spowodowanych składowaniem lub magazynowaniem odpadów niebezpiecznych w miejscach do tego nieprzeznaczonych były prawidłowe i skuteczne?

NIK przeprowadziła kontrolę w 2022 r. w 10 urzędach miast i gmin, pięciu nadleśnictwach oraz w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zasięgnięto też informacji w 11 niekontrolowanych gminach, w których również zlokalizowano dzikie wysypiska odpadów niebezpiecznych i gminy te zwracały się o wsparcie finansowe na ich usunięcie do wojewodów i/lub marszałków województw.

Kontrolą objęto lata 2019 – 2022 (do 29 lipca).

Ocena kontrolowanej działalności

Działania kontrolowanych jednostek w celu eliminowania zagrożeń, jakie mogą powodować nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne dla życia lub zdrowia ludzi albo dla środowiska, mimo że w większości przypadków były prawidłowe, to jednak nie zawsze skuteczne. NIK oceniła, że obowiązujące rozwiązania prawne i finansowe nie zapewniały niezwłocznego usuwania porzuconych odpadów niebezpiecznych, w tym odpadów, w przypadku których zachodziła konieczność natychmiastowej interwencji ze względu na zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi albo środowiska. Zdaniem NIK wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast nie dysponowali skutecznymi instrumentami, które pozwoliłyby na bezstronne ustalenie kto jest posiadaczem odpadów i kto jest odpowiedzialny za ich usunięcie, ani środkami finansowymi na usunięcie odpadów niebezpiecznych w drodze wykonania zastępczego. Ponadto zgodnie z przepisem art. 26a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach^[1], w ślad za przekazaniem tym organom nowych zadań nie zapewniono gminom adekwatnych środków finansowych na ich realizację, co nie odpowiadało dyspozycji art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a zmiany w zakresie ich zadań i kompetencji winny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Ważniejsze wyniki kontroli

Na terenie skontrolowanych jednostek ujawniono w badanym okresie łącznie 58 miejsc nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych: 16 w nadleśnictwach, pięć w nieruchomościach komunalnych, dwa w nieruchomościach Skarbu Państwa i 35 w nieruchomościach prywatnych. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych odpady niebezpieczne zostały w całości usunięte z terenu kontrolowanych nadleśnictw (koszty nadleśnictw wyniosły 72 tys. zł), a w gminach – z ponad połowy lokalizacji, przy czym w 100% z nieruchomości będących we władaniu gmin (gminy wydały na ten cel prawie 82 mln zł).

Nieusunięte pozostawały odpady niebezpieczne na gruntach prywatnych w Sosnowcu (pięć przypadków), Częstochowie (cztery przypadki), Zielonej Górze (trzy), Radzanowie (jeden), Poznaniu (dwa); Horodle (jeden), Chodowie (jeden) i z nieruchomości Skarbu Państwa (przypadek w Strzelcach Krajeńskich).

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



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

► Opis grafiki

Jednym z głównych powodów tego stanu był brak potrzebnych na to środków finansowych. Na przykład:

- w Częstochowie do usunięcia pozostawało ok. 932 Mg odpadów niebezpiecznych (cieczy i ciał stałych). W przygotowaniu był przetarg na usunięcie odpadów (szacowany koszt **50 mln zł**);
- w Sosnowcu od 2019 r. pozostają nieusunięte odpady w dwóch lokalizacjach. W jednym do usunięcia było ok. 1000 pojemników mauzer oraz 200 beczek z odpadami chemicznymi (koszt usunięcia ok. **113 mln zł**). Miasto bezskutecznie występowało do NFOŚiGW, WFOŚiGW oraz Ministra Klimatu i Środowiska o dofinansowanie usunięcia odpadów;
- w Chodowie nieusunięte pozostawały znaczne ilości odpadów niebezpiecznych (kilkadziesiąt pojemników z substancjami o właściwościach rakotwórczych, żrących, toksycznych i łatwopalnych). Gmina nie posiadała środków finansowych na ich usunięcie, mimo że odpady te mogą zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo środowisku;
- w Zielonej Górze pozostawały nieusunięte odpady zalegające tam od 2015 r. Na dzień zakończenia kontroli nie było wyłonionego wykonawcy usługi ich usunięcia, pomimo przeprowadzonych pięciu postępowań, gdyż koszty oferowanych usług (ok. 30,9 mln zł) znacznie przewyższały kwotę przewidzianą w budżecie Miasta.

Wśród przyczyn, dla których odpady niebezpieczne pozostają nieusunięte, są też problemy ze wskazaniem legalnego ich posiadacza, tj. osoby prawnie zobowiązanej do ich usunięcia, co przy niedostatku finansowym gmin uniemożliwiało im usunięcie tych odpadów w drodze tzw. wykonania zastępczego. Wraz z przypisaniem wójtom, burmistrzom i prezydentom miast określonych zadań w tym zakresie nie zapewniono im adekwatnego udziału w dochodach publicznych.

Z informacji uzyskanych z 11 gmin nieobjętych bezpośrednimi badaniami kontrolnymi wynikało, że analogicznie jak w przypadku gmin skontrolowanych główną barierą usunięcia porzuconych na ich terenie odpadów niebezpiecznych były problemy ze sfinansowaniem tych zadań. W okresie objętym kontrolą tylko cztery z nich doprowadziły do usunięcia nielegalnie zdeponowanych na ich terenie odpadów niebezpiecznych ponosząc z tego tytułu koszty w wysokości ok. 12,5 mln zł. Na usunięcie pozostałych odpadów gminy potrzebowały co najmniej 143 mln zł (wg szacunków na połowę 2022 r.).

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wdrożył wprawdzie programy finansowego wsparcia (programy: *Ochrona powierzchni ziemi* oraz *Usuwanie porzuconych odpadów*), jednak ustanowione w nich zasady nie gwarantowały uzyskania pełnego finansowania kosztów usunięcia porzuconych odpadów niebezpiecznych, a od 18 grudnia 2020 r. Fundusz nie ogłaszał naborów wniosków o dofinansowanie usuwania porzuconych odpadów, czekając na rekomendacje Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie uwarunkowań dla dalszego finansowania przedsięwzięć dotyczących porzuconych odpadów.

Wnioski NIK

W związku z wynikami kontroli NIK zwróciła się do Ministra Klimatu i Środowiska o wypracowanie rozwiązań finansowych, prawnych i organizacyjnych niezbędnych do zapewnienia niezwłocznego i skutecznego eliminowania zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi albo środowiska, powodowanych przez nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne i przedłożenie Radzie Ministrów propozycji stosownych w tym zakresie zmian legislacyjnych.

Rozwiązania te powinny uwzględniać:

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

W efekcie stwierdzonych nieprawidłowości w realizacji zadań wynikających z obowiązujących przepisów prawa NIK skierowała do kierowników kontrolowanych 16 jednostek łącznie 16 wniosków pokontrolnych.

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.