



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.411.003.01.2016

S/16/002



03083216

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

wystąpienie pokontrolne z 30 września 2016 r. zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.443.157.2016

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/16/002 – Prawidłowość działań organów ochrony środowiska, dotyczących funkcjonowania składowiska odpadów w miejscowości Karcze w gminie Sokółka
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Skorupski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/40/2016 z dnia 7.06.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Sokółce (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Kulikowska – Burmistrz ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK ocenia negatywnie realizację przez Gminę Sokółka zadania polegającego na właściwej eksploatacji instalacji do unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz wybudowaniu nowej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w Karczach.

Gmina utworzyła bowiem Spółkę z o.o. ZZO Euro-Sokółka, w której miała tylko 25% udziałów oraz zgodziła się na cesję umowy dzierżawy terenu pod nowym składowiskiem³ na spółkę, w której nie miała udziałów. Tym samym nie zapewniła sobie możliwości skutecznego nadzoru nad gospodarowaniem odpadami, współdecydowania o działaniach spółek i nie zapobiegła niewłaściwemu prowadzeniu rekultywacji dotychczasowego składowiska⁴ (na którym umieszczono duże ilości odpadów nienadających się do tego celu i zanieczyszczono wody podziemne). W konsekwencji nowe składowisko doprowadzono do stanu, w którym Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska musiał przeciwdziałać zagrożeniu dla zdrowia lub życia ludzi bądź zniszczenia środowiska w znacznych rozmiarach. Ponadto Gmina nie zrealizowała planu wybudowania regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych w Karczach.

Pomimo iż ww. okoliczności były przesłankami do rozwiązania umów dzierżawy terenu pod składowiskiem, Gmina nie skorzystała z tego uprawnienia, ograniczając się m.in. do skierowania licznych wniosków do spółek o wyjaśnienia i prawidłową realizację zadań oraz do informowania organów ochrony środowiska o sytuacji na składowisku i próśb o ich interwencje. Działania te okazały się jednak nieskuteczne, bowiem nie zapewniły prawidłowej realizacji zadania Gminy w zakresie gospodarowania odpadami.

Gmina zaniechała dochodzenia kary umownej w kwocie 1,5 mln zł z tytułu niewykonania przez Spółkę z o.o. Nowa Ekologia umowy o współpracy w zakresie budowy nowego zakładu, a roszczenie z tego tytułu uległo przedawnieniu. Nieskutecznie dochodzono też od spółek zarządzających składowiskami zaległości, głównie z tytułu czynszu dzierżawnego i przyjmowania odpadów na stare składowisko, które osiągnęły kwotę 1.104,3 tys. zł.

¹ Od 30.11.2014 r. Poprzednio od 28.11.2006 r. Burmistrzem był Stanisław Małachwiej.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Znajdującym się na działkach nr 164/4, 165/2, 171/2, 173/2, 174, 175 i 176/1.

⁴ Znajdującego się na działkach nr 25/7, 20/1 i 25/5.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Skuteczność realizacji zadań Gminy w zakresie gospodarki odpadami, ze szczególnym uwzględnieniem składowisk odpadów

Opis stanu
faktycznego

Przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Sokółce⁵ z dnia 30.06.2004 r.⁶ Gminny plan gospodarki odpadami na lata 2004-2011⁷ opracowano m.in. w oparciu o:

- plany gospodarki odpadami: krajowy, wojewódzki i powiatowy; zgodnie z powiatowym planem podstawowym jego celem było m.in. wdrożenie nowoczesnych systemów odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- roczne sprawozdania MPO Sp. z o.o. i Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Sokółce, przedstawiające m.in. ilość odbieranych odpadów komunalnych (w tym wysegregowanych), liczbę umów zawartych z właścicielami nieruchomości, ilość odprowadzanych ścieków, odsetek gospodarstw domowych przyłączonych do kanalizacji sanitarnej,
- dane statystyczne o ilości wytwarzanych odpadów innych niż niebezpieczne w latach 2002-2003 wg podmiotów – na podstawie ankiet, w których przedsiębiorcy przedstawili rodzaje i ilości odpadów,
- zezwolenia Gminy dla przedsiębiorców na odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości,
- wykaz funkcjonujących instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów,
- możliwości finansowe Gminy,
- przepisy ustawowe i akty wykonawcze,
- program postępowania z wyrobami zawierającymi azbest,
- dane o selektywnej zbiórce odpadów i odzysku surowców wtórnych.

(dowód: akta kontroli str. 35, 43-45)

GPGO stanowią m.in., że w Gminie funkcjonuje gminne składowisko odpadów w Karczach oraz że wywożone są na nie odpady z terenu miasta i gminy. Celem strategicznym było zapewnienie gospodarki odpadami bezpiecznej dla ludzi i środowiska. W GPGO zaplanowano budowę nowego składowiska odpadów komunalnych w Karczach wraz z sortownią, na które to zadanie w latach 2006 i 2007 zaplanowane było 1.800 tys. zł i 2.200 tys. zł. Po sporządzeniu w 2004 roku plan nie był aktualizowany.

(dowód: akta kontroli str. 23-35)

W ankiecie przekazanej 28.04.2009 r. Marszałkowi Województwa Podlaskiego⁸ na potrzeby wykonania sprawozdania i aktualizacji Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego⁹ wskazano m.in., że dotychczasowe składowisko w Karczach nie spełnia wymagań (brak uszczelnienia kwatery, wagi i piezometrów), planowana jest jego rekultywacja, wymagająca zaangażowania 5 mln zł (planowanych do wydatkowania w 2012 roku) oraz budowa nowego zakładu zagospodarowania odpadów¹⁰ za 40 mln zł (w latach 2010-2012 zamierzano wydatkować kolejno 18 mln zł, 10 mln zł i 12 mln zł). PGOWP na lata 2009-2012 zakładał m.in. wybudowanie zakładu w Karczach, obsługującego 23 gminy w północnym regionie województwa, a także zamknięcie dotychczasowego składowiska w Karczach z końcem 2009 roku¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 48-53, 58-62, 118-119, 169-170)

W ramach prac nad aktualizacją PGOWP, 27.03.2012 r. Drugi Z-ca Burmistrza K. Bujwicki zgłosił Marszałkowi negatywne stanowisko do propozycji przeniesienia zakładu w Karczach z regionu północnego do centralnego i ujęcia go jako zastępczej regionalnej instalacji

⁵ Dalej: Rada Miejska.

⁶ Nr XXIII/169/04.

⁷ Dalej: GPGO.

⁸ Dalej: Marszałek.

⁹ Dalej: PGOWP.

¹⁰ Dalej: zakład.

¹¹ Uchwała NR XX/234/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie wykonania „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017”, str. 5 (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2012 r. poz. 2017).

do przetwarzania odpadów komunalnych¹². Wskazał m.in., że w regionie centralnym planuje się uruchomić dwie inne RIPOK¹³, a ich finansowanie ze środków unijnych i konieczność zapewnienia trwałości projektów przez pięć lat pozbawia strumienia odpadów zakład w Karczach, na który spółka nim zarządzająca, bazując na dotychczasowym PGOWP, poniosła już znaczne wydatki (na decyzję środowiskową i dokumentację projektową). W przyjętym 21.06.2012 r. PGOWP na lata 2012-2017¹⁴ podtrzymano ujęcie budowy zakładu jedynie jako instalacji zastępczej, która po rozbudowie ma nabyć status RIPOK. W latach 2015 i 2017 miała ona przetwarzać po 120 tys. ton odpadów w części mechanicznej i po 28,5 tys. ton odpadów w części biologicznej, a także 1,5 tys. ton odpadów zielonych. W 2015 roku miała też dysponować wolną pojemnością na 134,4 tony odpadów na składowisku. Instalację wykreślono z PGOWP 30.09.2014 r.¹⁵ Pismem z 3.03.2015 r. podmiot zarządzający wówczas nowym składowiskiem – ZZO Sokółka Sp. z o.o.¹⁶ – zawnioskował do Marszałka o ponowne wpisanie do uchwały w sprawie wykonania PGOWP na lata 2012-2017 instalacji w Karczach jako RIPOK. W dniu 16.04.2015 r. Marszałek odpowiedział jednak, że działania w tym zakresie wstrzymano w związku z informacją o niezgodności stanu technicznego instalacji z przepisami ochrony środowiska i warunkami pozwolenia zintegrowanego¹⁷. Z kolei przewidywany termin zakończenia rekultywacji starego składowiska określono w PGOWP na maj 2016 roku¹⁸.

W przekazanej w lipcu 2015 roku¹⁹ ankiecie dla potrzeb wykonania PGOWP na lata 2016-2022 Gmina nie zgłosiła potrzeby budowy ani rozbudowy instalacji przyjmującej komunalne odpady zmieszane, zielone lub inne.

(dowód: akta kontroli str. 50-53, 257-258, 471-472, 513-515, 1094-1109)

Inspektor w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa J. Sawicki wyjaśnił, że pozostałych uzgodnień dotyczących PGOWP dokonywano w trybie roboczym na spotkaniach organizowanych w tym celu.

(dowód: akta kontroli str. 44)

W związku z nieuruchomieniem RIPOK w Karczach, od lipca 2012 roku odpady z terenu Gminy, zgodnie z wytyczną PGOWP, były wożone na składowisko w Studziankach. Gmina nie doprowadziła do zrehabilitowania starego składowiska i planowanego wybudowania RIPOK, co szczegółowo przedstawiono w punktach 2 i 3 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 279-287, 782-797)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że od przyjęcia w 2004 roku GPGO nie był aktualizowany. W planie nie przedstawiono bieżącego sposobu prowadzenia gospodarki odpadami, bowiem analizie poddane były dane z okresu do 2004 roku, a harmonogram realizacji przedsięwzięć w obszarze gospodarki odpadami kończył się na roku 2007. W rezultacie w dokumencie tym nie przewidziano np., że rekultywacja starego składowiska i budowa nowego zakładu zagospodarowania odpadów będzie prowadzona przez nowo utworzoną spółkę, w której udziałowcami będą Gmina i podmiot zewnętrzny (plan utracił moc z końcem 2011 roku). Tymczasem zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 lit. a-b, pkt 3, 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach²⁰, plan powinien przedstawiać m.in. opis aktualnego stanu gospodarki odpadami, zawierający informacje o rodzaju, ilości i pochodzeniu odpadów do odzysku lub unieszkodliwiania, posiadaczach odpadów, którzy je zbierają, odzyskują lub unieszkodliwiają; prognozowane zmiany w wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami; rodzaj przedsięwzięć i harmonogram ich realizacji, a także – stosownie do art. 14 ust. 14 ww. ustawy – podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata.

¹² Dalej: RIPOK.

¹³ Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach i Centrum Innowacyjnej Gospodarki Odpadami w Studziankach.

¹⁴ Uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego nr XX/233/12.

¹⁵ Uchwała Sejmiku Województwa Podlaskiego nr XLIII/505/14 z dnia 8 września 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wykonania „Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017” (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 18.09.2014 r., poz. 3104). Uchwała weszła w życie 14 dni po jej ogłoszeniu.

¹⁶ Dalej: ZZO Euro-Sokółka.

¹⁷ Wydanego przez Marszałka decyzją z 14.07.2014 r.

¹⁸ Zgodnie z terminem zakończenia rekultywacji biologicznej określonym w decyzji Marszałka z 30.11.2011 r. w sprawie wyrażenia zgody na zamknięcie składowiska na działce 25/5.

¹⁹ Ankietę należało przekazać do 17.07.2015 r.

²⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm. Ustawa zwana dalej ustawą o odpadach z 2001 r. Przepis w tym brzmieniu obowiązywał do 31.12.2011 r.

Inspektor w Wydziale Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej J. Sawicki wyjaśnił, że GPGO sporządzono zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami²¹. Dla osiągnięcia założonych celów przyjęto zadania strategiczne oraz kierunki i realizację działań do 2011 roku, a w niektórych aspektach (w tym prognozy ilości poszczególnych strumieni odpadów) – do 2014 roku. W opracowanym w 2007 roku raporcie z wykonania GPGO za lata 2004-2006 określono stan realizacji działań, m.in. budowę składowiska w Karczach wraz z sortownią do 2012 roku i rekultywację składowiska. W wyniku kolejnych działań budowa zakładu została ujęta w PGOWP na lata 2012-2017.

NIK zauważył, że zamieszczenie niektórych wymaganych danych w innym dokumencie – raporcie z wykonania GPGO – nie zwalniało z obowiązku zaktualizowania GPGO, na potrzeby realizacji objętych nim zadań. (dowód: akta kontroli str. 23-45, 1072)

Opracowany w 2004 roku GPGO nie uwzględniał istotnych zmian wprowadzanych w gospodarowaniu odpadami na terenie gminy, przez co nie mógł być rzetelną podstawą działań w tym zakresie. Od 2012 roku Gmina prawidłowo współpracowała z Marszałkiem przy sporządzaniu PGOWP i przekazywała odpady do wskazanej w nim regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

2. Utworzenie i wpływ na funkcjonowanie podmiotów zarządzających gminnymi składowiskami w Karczach

2.1. Realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami i ochrony środowiska zajmował się Wydział Gospodarki Komunalnej i Rolnictwa, nadzorowany od 2007 roku przez Drugiego Zastępcę Burmistrza: do 10.12.2014 r. K. Bujwickiego, zaś od 24.12.2014 r. A. Stefanowicza. Do obowiązków inspektora tego wydziału J. Sawickiego należało m.in. prowadzenie spraw z zakresu ochrony środowiska i wykonywanie kontroli w tym zakresie, utrzymania czystości, prawidłowego stanu sanitarnego gminy, lokalizacji wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, współdziałania z instytucjami mającymi na celu ochronę środowiska, występowanie w sprawach naruszeń przepisów związanych z ochroną środowiska, zaś od 25.03.2015 r. m.in. prowadzenie spraw w zakresie ustawy o odpadach. Prowadzenie spraw w zakresie tej ustawy było okresowo ujęte także w zakresach czynności dwóch innych pracowników wydziału. (dowód: akta kontroli str. 6-22)

2.2. Uchwałą z 20.02.2009 r. w sprawie wyboru formy gospodarki odpadami²² Rada Miejska postanowiła przystąpić do działań zmierzających do utworzenia spółki z o.o. z udziałem Gminy (minimum 25%) i podmiotu prywatnego. Uchwałą w sprawie utworzenia ZZO Euro-Sokółka Sp. z o.o. z udziałem Gminy i Spółki z o.o. Nowa Ekologia w Warszawie²³ Rada Miejska podjęła 12.05.2009 r.²⁴ Ofertę tej spółki jako najkorzystniejszą przedstawiła poprzedniemu Burmistrzowi S. Małachwiewowi 30.04.2009 r. powołana jego zarządzeniem komisja²⁵, po przeprowadzeniu postępowania konkursowego²⁶. Jak stwierdziła komisja, przeważała precyzyjna koncepcja rekultywacji i budowy nowego zakładu, doświadczenie wspólników, brak konieczności zaciągania kredytu przez Gminę²⁷, wdrożenie systemu selektywnej zbiórki odpadów i zapewnienie przekazywania Gminie darowizn na działalność kulturalną, sportową i socjalną w wysokości min. 50 tys. rocznie. W dniu 29.05.2009 r. Burmistrz w imieniu Gminy zawarł ze spółką Nowa Ekologia umowę o współpracy w celu utworzenia spółki ZZO Euro-Sokółka. Jej zadaniem miała być rekultywacja istniejącego wysypiska w Karczach i wybudowanie tam nowego zakładu zagospodarowania odpadów. W umowie wskazano m.in., że do 30 dni po wpisaniu do KRS²⁸ nowa spółka rozpocznie

²¹ Dz. U. Nr 66 poz. 620, ze zm. Zarządzenie uchylone 1.01.2012 r.

²² Której projekt przyjęło Zarządzeniem Burmistrza z 30.01.2009 r.

²³ Dalej: Nowa Ekologia.

²⁴ Uchwała nr XXXVII/297/09. Pismem z 18.05.2009 r. Wojewoda Podlaski potwierdził podjęcie uchwały zgodnie z prawem.

²⁵ Zarządzeniem Nr 401/09 z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie powołania Komisji do otwarcia i negocjacji ofert na "Wspólnika nowo tworzonej spółki prawa handlowego z udziałem Gminy Sokółka do rekultywacji istniejącego wysypiska śmieci i budowy nowego zakładu zagospodarowania odpadów".

²⁶ Niżej oceniono wspólną ofertę PPUH Czyścioch Sp. z o.o. w Białymstoku i MPO Sp. z o.o. w Sokółce.

²⁷ Spółka miała skorzystać z pożyczki udzielonej przez wspólników Nowej Ekologii.

²⁸ Co nastąpiło 4.08.2009 r.

prace zmierzające do dostosowania starego wysypiska²⁹ do wymogów umożliwiających jego eksploatację po 31.12.2009 r. W skład nowego zakładu miały wejść m.in. hala sortowni z segmentem segregacji mechanicznej odpadów zmieszanych i segregacji ręcznej odpadów zbieranych selektywnie, boksy na surowce wtórne, instalacja kompostowania do przetwarzania selektywnie zbieranych odpadów bioorganicznych i stabilizacji biologicznej odpadów wyselekcjonowanych ze strumienia odpadów komunalnych, segmenty gromadzenia i przetwarzania odpadów budowlanych i wielkogabarytowych, brodzik dezynfekcyjny i waga samochodowa oraz drenaż, przepompownia i zbiornik na odcieki. Budowa miała zostać rozpoczęta 30 dni od uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę³⁰ i zakończona w ciągu maksymalnie 10 miesięcy. Zgodnie z oświadczeniami przedstawiciela Nowej Ekologii³¹, stanowiącymi integralną część umowy, wybudowanie zakładu miało zostać sfinansowane z pożyczek od udziałowców tej spółki. Gmina zwróciła się do Wojewody Podlaskiego o potwierdzenie zgodności podjętej uchwały z 12.05.2009 r. z obowiązującymi przepisami i uzyskała je w piśmie z 18.05.2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 54-57, 63-80, 1087)

Również 29.05.2009 r. Burmistrz w imieniu Gminy zawarł z Nową Ekologią umowę spółki. Przedmiotem jej działania miało być m.in. zbieranie, obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne, odzysk surowców z materiałów segregowanych i działalność związana z rekultywacją. Udział Gminy określono na 25%. Ze 100 udziałów Gmina objęła 25 (o wartości 25 tys. zł z ogółem 100 tys. zł). Zgodnie z umową spółki, uchwały Zgromadzenia Wspólników zapadać miały zwykłą większością głosów, a do składania w imieniu Spółki oświadczeń woli uprawniony był Prezes Zarządu jednoosobowo, dwóch członków zarządu łącznie lub członek zarządu wraz z prokurentem³². Wiązało się to z niezapewnieniem możliwości bieżącego współdecydowania Gminy o działaniach podejmowanych przez ZZO Euro-Sokółka, której powierzono prowadzenie składowiska i unieszkodliwianie odpadów. W Zgromadzeniu Wspólników Gmina była reprezentowana przez poprzedniego Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 83-93)

ZZO Euro-Sokółka na mocy dwóch decyzji Starosty Sokólskiego³³ z 26.06.2009 r.:

1. Weszła w prawa i obowiązki wynikające z decyzji wydanych poprzedniemu zarządzającemu składowiskiem³⁴: z 27.03.2002 r. o zatwierdzeniu instrukcji eksploatacyjnej dotychczasowego składowiska i z 29.06.2007 r. o zezwoleniu na unieszkodliwianie odpadów innych niż niebezpieczne.
2. Uzyskała zezwolenie na wytwarzanie odpadów (w związku z eksploatacją urządzeń do ich mechanicznego sortowania) oraz na zbieranie i odzysk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Następnie wskutek dwóch zmian tej decyzji: 27.07.2009 r. rozszerzono listę wytwarzanych i odzyskiwanych odpadów, wprowadzono dodatkowe procesy odzysku oraz dodano magazynowanie odpadów, zaś 22.10.2010 r. wskazano działki, na których mogły być magazynowane odpady. Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska³⁵ 22.07.2010 r. skierował do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku³⁶ wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji z uwagi na nieokreślenie szczegółowo miejsca i sposobu magazynowania odpadów. Ostatecznie³⁷ SKO 12.02.2013 r. przyznało, że decyzję Starosty wydano z naruszeniem prawa, jednak zachodzą przeszkody stwierdzenia jej

²⁹ Na działkach 25/5 i 25/7.

³⁰ Uzyskanego przez ZZO Euro-Sokółka 3.04.2012 r.

³¹ Z 16 i 22.04.2009 r. Oświadczenia te stanowiły integralną część umowy o współpracy zgodnie z jej § 1 ust. 4.

³² Kolejno § 17 ust. 1 i § 22 ust. 3 umowy spółki.

³³ Dalej: Starosta.

³⁴ MPO Sp. z o.o. w Sokółce.

³⁵ Dalej: PWIOŚ.

³⁶ Dalej: SKO.

³⁷ Początkowo SKO odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji, jednak po otrzymaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy 17.12.2010 r. uchyliło własną decyzję.

nieważności określone w art. 156 § 2 Kpa³⁸. Decyzje te miały obowiązywać do 1.07.2019 r.³⁹. (dowód: akta kontroli str. 96-107, 134-135, 148-155, 290-293, 317-325)

2.3. Umową z 30.06.2009 r. Gmina wydzierżawiła ZZO Euro-Sokółka 6 ha gruntu⁴⁰ pod dotychczasowym składowiskiem, na okres do 30.06.2012 r. Do obowiązków dzierżawcy należało m.in.:

- unieszkodliwianie odpadów komunalnych przez ich składowanie,
- przestrzeganie norm wynikających z przepisów dotyczących prowadzenia składowiska, w tym zapewnienie warunków ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji i kierowanych do składowania,
- ewidencjonowanie, sporządzanie comiesięcznych sprawozdań dla Gminy z ilości i rodzaju przyjmowanych odpadów,
- eksploatacja składowiska w sposób zapewniający zachowanie wymagań technicznych, higieniczno-sanitarnych i ochrony środowiska,
- nieprzyjmowanie odpadów budzących wątpliwości co do składu,
- systematyczna rekultywacja wysypiska,
- dostosowanie składowiska do obowiązujących wymogów, aby uzyskać zezwolenie na składowanie, magazynowanie, zbieranie, odzysk i wytwarzanie odpadów po 31.12.2009 r.,
- opłacanie co miesiąc czynszu dzierżawnego 7 gr. + VAT za 1 m² gruntu oraz – poczynszy od 1.08.2009 r.⁴¹ – 8 zł od każdej tony odpadów przyjętych na składowisko spoza terenu gminy⁴². (dowód: akta kontroli str. 108-113)

Na wniosek ZZO Euro-Sokółka z 25.02.2010 r.⁴³, decyzją z 30.08.2011 r. Marszałek wyraził zgodę na zamknięcie składowiska na działce 25/5 i nałożył obowiązek jego rekultywacji. Rekultywacja techniczna miała zostać zakończona do kwietnia 2014 roku, zaś biologiczna – do czerwca 2016 roku. (dowód: akta kontroli str. 189-193, 294-295)

W dniu 12.10.2009 r. Rada Miejska podjęła uchwałę⁴⁴ w sprawie nieodpłatnego przyjęcia pod budowę zakładu 17,6 ha terenu od Agencji Nieruchomości Rolnych⁴⁵. Umowę darowizny gruntów podpisano dopiero 22.07.2010 r.⁴⁶ Uchwałą z 11.10.2010 r. Rada⁴⁷ wyraziła zgodę na wydzierżawienie tego terenu spółce ZZO Euro-Sokółka pod budowę nowego zakładu i jego eksploatacji. W tym celu poprzedni Burmistrz 13.10.2010 r. wydzierżawił teren spółce ZZO Euro-Sokółka. W dniu 18.10.2011 r. wydał zaś decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na budowę instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów. (dowód: akta kontroli str. 123, 136-147, 206-223, 1088)

2.4. Od lutego do kwietnia 2011 roku poprzedni Burmistrz kierował do spółki Nowa Ekologia pisma w sprawie finansowania inwestycji, jednak nie otrzymywał na nie odpowiedzi. Zznał on, że był w stałym kontakcie ze spółką i prowadził działania na rzecz wyegzekwowania jej zobowiązań. W związku z brakiem postępów w budowie zakładu, 15.09.2011 r. przedstawił Radzie Miejskiej projekt uchwały w sprawie rozwiązania spółki ZZO Euro-Sokółka i utworzenia w jej miejsce nowej spółki *Zakład Zagospodarowania Odpadów „Ekosol”*

³⁸ Zgodnie, z którym nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

³⁹ Postanowieniem z 29.11.2012 r. NSA umorzył postępowanie wszczęte na skutek skargi kasacyjnej ZZO Euro-Sokółka na wyrok NSA z 7.04.2011 r. wydany w wyniku skargi PWIOŚ na decyzję SKO z 17.12.2010 r.

⁴⁰ Działki nr 25/5, 25/7 i 20/1 o powierzchni kolejno 2,25 ha, 1,41 ha i 2,39 ha. Nieruchomości wydano spółce 1.07.2009 r.

⁴¹ Na mocy aneksu z 30.07.2009 r.

⁴² W kolejnej umowie, zawartej 26.06.2012 r., wysokość czynszu nie uległa zmianie.

⁴³ Przekazany Marszałkowi przez Starostę wraz z aktami sprawy 14.01.2011 r.

⁴⁴ Projekt uchwały przyjęto zarządzeniem Burmistrza z 1.10.2009 r.

⁴⁵ Dalej: ANR.

⁴⁶ ANR początkowo twierdziła, że nie może darować gruntu, który zostanie następnie udostępniony podmiotowi prywatnemu. Do zawarcia umowy doszło dopiero na skutek interwencji Ministra Rolnictwa.

⁴⁷ Nr LIV/431/10.

Sp. z o.o. w Sokółce. W drodze głosowania Rada nie powzięła tej uchwały. W dniu 8.11.2011 r. przyjęła zaś stanowisko w sprawie wyrażenia zgody na nabycie 75% udziałów w spółce ZZO Euro-Sokółka przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „Czyścioch Bis” Sp. z o.o. w Suwałkach⁴⁸. Nowy wspólnik nabył udziały od Nowej Ekologii na podstawie umowy z 10.10.2011 r. (dowód: akta kontroli str. 194-202, 261, 767-771, 970-977)

Na wniosek z 6.10.2011 r., ZZO Euro-Sokółka otrzymała decyzję Marszałka z 21.12.2011 r.⁴⁹ zezwalającą na odzysk odpadów prowadzony w ramach rekultywacji składowiska. Natomiast w związku z wnioskiem z 9.03.2012 r., ZZO Euro-Sokółka 3.04.2012 r. uzyskała pozwolenie na budowę zakładu zagospodarowania odpadów. Miał on składać się m.in. z sortowni o powierzchni użytkowej 3,2 tys. m², 10 modułów intensywnego kompostowania o pow. użytkowej 2 tys. m² z placem przyjęć odpadów zielonych, placem dojrzwania kompostu i placem składowania gotowego kompostu, utwardzonych placów gromadzenia i przetwarzania odpadów budowlanych, na odpady poakcyjne i wielkogabarytowe, dwóch wag wjazdowych z brodzikami i dróg dojazdowych, sieci ciepłowniczej, sieci technologicznych, parkingu, budynków administracyjnego i socjalnego oraz ogrodzenia terenu. (dowód: akta kontroli str. 240-241, 259-260)

2.5. W dniu 15.05.2012 r. Burmistrz w imieniu Gminy zawarł ze spółką Czyścioch Bis umowę o współpracy, której celem było m.in. wybudowanie przez spółkę ZZO Euro-Sokółka zakładu zagospodarowania odpadów spełniającego wymogi dla RIPOK⁵⁰. Zgodnie z harmonogramem budowa miała zostać zakończona 280 dni po uprawomocnieniu się pozwolenia na budowę. O to pozwolenie spółka miała wystąpić niezwłocznie po otrzymaniu projektu i wyceny RIPOK, a po jego uzyskaniu – wnioskować do właściwych instytucji o dofinansowanie inwestycji ze środków unijnych oraz podjąć działania związane z warunkami uzyskania innego finansowania zewnętrznego (w tym pożyczek i kredytów). W przypadku braku możliwości pozyskania go, środki w wysokości do 22% wartości inwestycji (szacowanej na 27 mln zł netto) na zabezpieczenie udziału własnego, kredytu lub pożyczki miał zapewnić Czyścioch Bis. Jako zabezpieczenie realizacji inwestycji ZZO Euro-Sokółka złożyła do dyspozycji Gminy weksel in blanco na kwotę 3 mln zł. Urząd nie podejmował działań w celu wykorzystania weksla. W związku z cesją umowy dzierżawy z 28.03.2014 r., składowiskiem zaczął zarządzać podmiot, który nie złożył weksla do dyspozycji Gminy (umowy o współpracy nie zmieniono).

(dowód: akta kontroli str. 262-273, 366-367)

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej⁵¹, w dniu 26.06.2012 r. Burmistrz w imieniu Gminy zawarł z ZZO Euro-Sokółka kolejną umowę dzierżawy gruntów pod starym składowiskiem, z terminem obowiązywania do 1.07.2019 r. Jej celem było przeprowadzenie rekultywacji, nadzór nad zrekultywowanym składowiskiem przez 30 lat i magazynowanie odpadów komunalnych na nieobjętej rekultywacją części działki 25/5 i na działkach 25/7 i 20/1. W umowie stwierdzono m.in., że Gminie służy prawo rozwiązania umowy m.in. w przypadku używania przez dzierżawcę przedmiotu dzierżawy w sposób sprzeczny z umową lub przeznaczeniem bądź w przypadku zalegania z zapłatą czynszu przez trzy kolejne miesiące⁵².

(dowód: akta kontroli str. 274-276)

W ramach realizacji umowy o współpracy z 15.05.2012 r. z Czyścioch Bis, po przyjęciu przez Radę Miejską uchwały z 31.01.2013 r., w dniu 7.02.2013 r. spółce ZZO Euro-Sokółka wydzierżawiono teren przeznaczony na nowe składowisko, na okres do 4.02.2043 r.⁵³ Zgodnie z umową dzierżawca zobowiązał się do wybudowania i eksploatacji zakładu spełniającego wymogi dla RIPOK, składającego się z instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, instalacji do składowania odpadów powstających w wyniku tego przetwarzania oraz instalacji do przetwarzania

⁴⁸ Dalej: Czyścioch Bis.

⁴⁹ Następnie zmienioną decyzją z 16.11.2012 r.

⁵⁰ W rozumieniu art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21).

⁵¹ Nr XXIX/228/12 z 25.06.2012 r.

⁵² § 10 ust. 1 pkt 1-2.

⁵³ Powiększony do 17,8 ha – objęto nim działkę nr 190 - pod drogą przebiegającą między pozostałymi wydzierżawionymi działkami.

selektywnie zebranych bioodpadów. Dzierżawca mógł też nieodpłatnie wykorzystać wydobyte surowce naturalne (żwir, piasek) w celu zapewnienia prawidłowej gospodarki na nieruchomości. Wyzierżawiający mógł rozwiązać umowę m.in. w przypadku⁵⁴ używania terenu w sposób sprzeczny z umową lub przeznaczeniem bądź zalegania z opłatą czynszu przez trzy kolejne okresy płatności. (dowód: akta kontroli str. 309-316)

Zgodnie z art. 3 ust. 4 tej umowy, po uzyskaniu pozwolenia na budowę ZZO Euro-Sokółka miała wnioskować o dofinansowanie inwestycji ze środków unijnych. Poprzedni Burmistrz pozyskał⁵⁵ ze spółki informację z 30.07.2013 r., że aplikowano wprawdzie o środki do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, lecz nie udało się ich pozyskać z powodu ujemnego wyniku finansowego spółki za dwa ostatnie lata.

(dowód: akta kontroli str. 309-316, 330-331)

Pismem z 27.01.2014 r. skierowanym do ZZO Euro-Sokółka poprzedni Burmistrz rozwiązał umowę dzierżawy z 7.02.2013 r. Uzasadnił to głównie pojawieniem się na składowisku dużych ilości odpadów przyjętych i złożonych przez Spółkę na przełomie lat 2013/2014 oraz opóźnieniem rekultywacji – co szerzej przedstawiono w punkcie 3 wystąpienia. W odpowiedzi na prośbę ZZO Sokółka z 26.06.2014 r., 30.06.2014 r. wycofał zaś rozwiązanie umowy dzierżawy, ponieważ stwierdził, że na nowym składowisku budowana jest kwatera na odpady (zaawansowanie 80%) i zbiornik na odcieki.

(dowód: akta kontroli str. 355-359, 391-394)

2.6. W § 10 tej umowy postanowiono, że gdyby dzierżawcy groziła niewypłacalność⁵⁶, a nakłady na budowę zakładu nie zostały zwrócone spółce Czyścioch Bis⁵⁷, będzie on zobowiązany do cesji umowy na Czyścioch Bis lub wskazany przez tę spółkę inny podmiot z grupy MPK – na co wydzierżawiający wyraża zgodę m.in. pod warunkiem, że nakłady na budowę zakładu będą nie niższe niż 3 mln. zł. Nowy dzierżawca miał być zobowiązany m.in. do dalszej budowy zakładu. W związku z propozycją MPK Sp. z o.o. z 17.10.2013 r. w sprawie dokonania cesji, w dniu 24.10.2013 r. poprzedni Burmistrz poinformował Spółkę z o.o. MPK w Ostrołęce⁵⁸, że nie widzi przeciwwskazań do dokonania cesji, pod warunkiem spełnienia przesłanek określonych w § 10 umowy. W dniu 28.03.2014 r. ZZO Euro-Sokółka zawarła z ZZO Sokółka umowę o cesji praw i obowiązków wynikających z umowy. Początkowo poprzedni Burmistrz skierował 18.04.2014 r. do Sądu pozew o uchylenie uchwały Zgromadzenia Wspólników z 24.03.2014 r. w sprawie zgody dla Zarządu na cesję tej umowy (oraz umowy dzierżawy z 26.06.2012 r.), wskazując m.in., że cesja powinna nastąpić na podmiot, który poniósł nakłady⁵⁹, tj. na Czyścioch Bis, a nie na spółkę niewyposażoną w majątek. Jednak 3.09.2014 r. pozew ten wycofał, co oznaczało, że warunki do cesji uznał za spełnione. ZZO Sokółka 11.02.2015 r. przekształciła się w Landfill Pure Home Sp. z o.o. Spółka komandytowa⁶⁰. W dniu 24.08.2015 r. Rada Miejska podjęła uchwałę intencyjną⁶¹ w sprawie konieczności i zasadności rozwiązania przez obecną Burmistrza umów dzierżawy zawartych przez Gminę z ZZO Euro-Sokółka. Uzasadniono to zaległościami z tytułu czynszu dzierżawnego, używaniem przez Spółkę przedmiotu dzierżawy w sposób sprzeczny z umową, zaś w przypadku umowy z 7.02.2013 r. także naruszaniem niektórych jej zapisów i niewykonanie postanowień umowy o współpracy z 15.05.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 309-316, 336-341, 366-375, 420-423, 537-538)

W dniu 16.06.2014 r. ZZO Euro-Sokółka otrzymała od Marszałka zezwolenie na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji, obejmujących kompost nieodpowiadający wymaganiom, ustabilizowane komunalne osady ściekowe oraz glebę i ziemię, w tym kamienie.

(dowód: akta kontroli str. 388-390)

⁵⁴ § 13 w zw. z § 4 ust. 1 i §§ 6, 8 i 9 umowy dzierżawy.

⁵⁵ W odpowiedzi na pytanie z 21.06.2013 r.

⁵⁶ Lub stałby się niewypłacalny.

⁵⁷ Bądź innemu podmiotowi z grupy MPK, który zgodnie z umową o współpracy z 15.05.2012 r. lub umowy inwestycyjnej ze spółką poniósł koszty (w tym udzielił pożyczek, kredytów, zabezpieczeń itp.).

⁵⁸ Tworzącą grupę kapitałową, w skład której wchodziła ZZO Sokółka Sp. z o.o., na którą miała nastąpić cesja.

⁵⁹ Burmistrz kwestionował też sposób wyceny poniesionych nakładów.

⁶⁰ Dalej: LPH.

⁶¹ Nr XV/95/2015.

2.7. Pozwolenie Starosty z 26.06.2009 r. na wytwarzanie, zbieranie i odzysk odpadów zostało przez niego cofnięte decyzją z 2.03.2015 r., zobowiązującą spółkę ZZO Euro-Sokółka do usunięcia zmagazynowanych odpadów⁶². Przyjmowanie i przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji zostało wstrzymane decyzją PWIOŚ z 8.07.2015 r. i utrzymane w mocy decyzją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁶³ z 11.01.2016 r. Zezwolenie Marszałka na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji udzielone 16.06.2014 r. zostało przez niego cofnięte decyzją z 29.07.2015 r., utrzymaną w mocy przez Ministra Środowiska decyzją z 30.11.2015 r. Szerzej przedstawiono to w punkcie 3 wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 457-469, 504-509, 563-565, 569-574, 620-621)

W dniu 14.07.2014 r. ZZO Euro-Sokółka uzyskała od Marszałka pozwolenie zintegrowane na eksploatację instalacji do składowania odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Dnia 20.11.2014 r. spółka otrzymała zaś pozwolenie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sokółce na użytkowanie nowo wybudowanej części nowego zakładu, obejmującej platformę zrzutową, kwaterę na odpady i zbiornik na odcieki⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 395-404, 429-430)

Wstrzymanie przetwarzania odpadów na nowym składowisku nastąpiło decyzją WIOŚ z 6.08.2015 r., podtrzymaną 17.03.2016 r. przez GIOŚ. W związku z zaskarżeniem decyzji przez LPH, Wojewódzki Sąd Administracyjny⁶⁵ w Warszawie postanowieniem z 16.08.2016 r. wstrzymał wykonanie decyzji PWIOŚ⁶⁶. Do zakończenia kontroli NIK rozstrzygnięcia WSA nie przedstawiono. W związku z ustaleniem przez Marszałka, że pozwolenia zintegrowanego udzielił on wcześniej spółce ZZO Euro-Sokółka, która po dokonanej 28.03.2014 r. cesji umowy dzierżawy nie miała już prawa do nieruchomości, decyzją z 9.09.2015 r. odmówił spółce wydania tego pozwolenia. Po zaskarżeniu decyzji przez ZZO Sokółka i LPH⁶⁷, Minister Środowiska 30.11.2015 r. uchylił ją. Pozwolenie zintegrowane cofnięto ponownie decyzją Marszałka z 11.05.2016 r. W związku z odwołaniem LPH z 30.05.2016 r. do Ministra Środowiska, do zakończenia kontroli NIK sprawa ta nie była rozstrzygnięta.

(dowód: akta kontroli str. 526-534, 545-547, 563-565, 586-598, 608-615, 1080-1081)

2.8. Uchwałą z 3.03.2015 r. powołano *Komisję Specjalną Rady Miejskiej w Sokółce w sprawie Karcz i zagospodarowania odpadów*⁶⁸. Jej zadaniem było zapoznanie się z dokumentacją powstania i funkcjonowania ZZO Euro-Sokółka, analiza decyzji administracyjnych związanych z jej funkcjonowaniem, analiza umów, których stroną była spółka i Gmina oraz przedstawienie Radzie Miejskiej stanowiska w sprawie rozwiązania problemu funkcjonowania składowiska. Komisja m.in. skierowała szereg pism do organów zajmujących się ochroną środowiska informujących o sytuacji na składowisku i wnioskowała o podejmowanie przez te organy stosownych działań (wybrane działania Komisji przedstawiono w punkcie 3 wystąpienia). W dniu 6.06.2016 r. Komisja zawiadomiła też Prokuraturę Okręgową w Białymstoku o możliwości popełnienia przez obecną Burmistrz przestępstwa z art. 231 § 1 Kodeksu karnego⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 368, 470, 475, 489-490, 516-517, 539-540, 566, 806, 1083-1086)

W dniu 14.10.2015 r. ZZO Euro-Sokółka złożyła wniosek o ogłoszenie upadłości. Pismem z 25.05.2016 r. Sąd Rejonowy w Białymstoku⁷⁰ poinformował Urząd, że 15.02.2016 r. zarządził zwrot wniosku. (dowód: akta kontroli str. 559-561, 627)

⁶² SKO utrzymało decyzję w mocy 24.07.2015 r., zaś skargę ZZO Euro-Sokółka na decyzję SKO 17.05.2016 r. odrzucił WSA w Białymstoku.

⁶³ Dalej: GIOŚ.

⁶⁴ A także sieci hydrantowej i wodociągowej, zbiornika p.poż. i na wodę deszczową oraz dróg wewnętrznych i przeciwpożarowych.

⁶⁵ Dalej: WSA.

⁶⁶ Potwierdza to postanowienie WSA przesłane do Urzędu mailem i przedstawione kontrolerowi NIK przez obecną Burmistrz.

⁶⁷ Przez LPH i ZZO Sokółka.

⁶⁸ Dalej: Komisja Specjalna Rady.

⁶⁹ Dotyczącego przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, który działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

⁷⁰ VIII Wydział Gospodarczy.

Umowę dzierżawy gruntów pod nowym składowiskiem obecna Burmistrz rozwiązała 27.06.2016 r., ze skutkiem na 31.10.2016 r.⁷¹ W wypowiedzeniu wskazała m.in., że:

- decyzją z 6.08.2015 r. PWIOŚ wstrzymał przetwarzanie odpadów na nowym składowisku, co zostało utrzymane w mocy decyzją GIOŚ z 17.03.2016 r.,
- dotąd nie osiągnięto podstawowego celu, któremu służyło zawarcie umowy, tj. wybudowania ZZO składającego się z instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielania z nich frakcji do odzysku, instalacji do przetwarzania odpadów zielonych oraz instalacji do składowania odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych przez co najmniej 15 lat;
- przekroczono ilości składowanych odpadów określone w umowie dzierżawy i pozwoleniu zintegrowanym (kolejno 30 tys. i 50 tys. ton rocznie), co ustalił PWIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 643-648)

W związku z zaistniałą sytuacją na starym i nowym składowisku odpadów – jak wyjaśniła obecna Burmistrz – Gmina zamówiła wykonanie w terminie do 26.09.2016 r. opracowania przedstawiającego m.in. wariantowe propozycje rozwiązań, w tym zamknięcia i rekultywacji obu obiektów oraz analizę nakładów finansowych niezbędnych dla dalszego funkcjonowania nowego składowiska. (dowód: akta kontroli str. 913-915)

2.9. W związku z działalnością spółek na składowiskach, występowały zaległości w regulowaniu należności Gminy, które wraz z naliczonymi w ewidencji księgowej odsetkami⁷² wynosiły 1.456,8 tys. zł, w tym z tytułu:

- czynszu dzierżawnego: 635,8 tys. zł;
- przyjmowania odpadów na stare składowisko: 468,5 tys. zł;
- podatku od nieruchomości: 352,4 tys. zł.

Do dłużników kierowano wezwania do zapłaty i upomnienia, zaś w zakresie podatku od nieruchomości – także tytuły wykonawcze i decyzję z 12.05.2016 r. w sprawie określenia wysokości zobowiązania spółki Euro-Sokółka za 2016 rok na kwotę 75,1 tys. zł⁷³. Postępowanie w zakresie dochodzenia podatku od nieruchomości od ZZO Euro-Sokółka w kwotach kolejno 111,8 tys. zł (dotyczącej 12 tytułów wykonawczych wystawionych od 19.11.2014 r. do 15.09.2015 r.) i 25 tys. zł zostało 25.07 i 23.05.2016 r. umorzone przez naczelnika urzędu skarbowego lub – wskutek zbiegu egzekucji – komornika sądowego⁷⁴, z powodu braku majątku dłużnika pozwalającego na uzyskanie spłaty roszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 653-763)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 29.06.2009 r. Gmina wniosła udział w wysokości 25 tys. zł do Spółki z o.o. ZZO Euro-Sokółka, powołanej w celu realizacji zadania Gminy obejmującego budowę, utrzymanie i eksploatację wspólną z przedsiębiorcą prywatnym instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Wydatek ten okazał się niegospodarny, gdyż nie zapewnił Gminie skutecznego wpływu na działania spółki, który umożliwiłby przeprowadzenie zaplanowanej rekultywacji starego składowiska oraz wybudowanie i prawidłową eksploatację nowego zakładu⁷⁵. W umowie spółki zawartej 29.05.2009 r. przez poprzedniego Burmistrza – na podstawie uchwały Rady Miejskiej z 12.05.2009 r. – postanowiono bowiem m.in., że udział gminy wyniesie 25%⁷⁶, w sytuacji gdy uchwały

⁷¹ W związku z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

⁷² W przypadku umów dzierżawy z 30.06.2009 r. i 13.10.2010 r. – na dzień 21.06.2016 r., zaś w przypadku umów dzierżawy z 26.06.2012 r. i 7.02.2013 r. – na dzień 19.09.2016 r.

⁷³ W związku z niezłożeniem deklaracji podatkowej. W latach wcześniejszych deklaracje były składane.

⁷⁴ Tj. Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku lub Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Woli.

⁷⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 1 umowy o współpracy z 15.05.2012 r., wybudowany zakład zagospodarowania odpadów miał być uznany za regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych.

⁷⁶ Co postanowiono w § 7 umowy spółki. Na jeden udział przypadał jeden głos.

Zgromadzenia Wspólników zapadać miały zwykłą większością głosów⁷⁷ (oprócz wymagających jednomyślności wspólników wyłączeń określonych w § 17 ust. 2 umowy spółki⁷⁸). W umowach o współpracy z 29.05.2009 r. ze spółką Nowa Ekologia i z 15.05.2012 r. z Czyścioch Bis postanowiono, że Gmina będzie uprawniona do wskazania kandydata tylko na jednego z 2-3 członków Zarządu, a drugi wspólnik – kandydatów na dwóch członków Zarządu, w tym Prezesa, podczas gdy uchwały zapadają bezwzględną większością głosów⁷⁹ oraz że Gmina będzie uprawniona do wskazania tylko dwóch członków Rady Nadzorczej, a drugi wspólnik – trzech członków, chociaż jej uchwały zapadać miały zwykłą większością głosów. Również do składania oświadczeń woli w imieniu spółki wystarczająca była liczba członków zarządu wskazanych przez drugiego wspólnika.

(dowód: akta kontroli str. 71-80, 83-93, 262-273, 631-632)

Poprzedni Burmistrz zeznał, że:

- inwestor prywatny nie zaangażowałby swoich środków w przypadku nieposiadania pakietu większościowego; potwierdzał to też fakt mniejszościowego udziału innych gmin w takich spółkach,
- inne zapisy umowy spółki i umów o współpracy z 29.05.2009 r. i 15.05.2012 r. zapewniały bezpieczeństwo realizacji inwestycji w takim zakresie, w jakim było to możliwe, co potwierdził radca prawny i kancelaria, która przygotowała te dokumenty,
- na tamtym etapie nie można było przewidzieć, jakie będzie faktyczne przyszłe działanie partnera prywatnego.

(dowód: akta kontroli str. 767-771)

Następnie wskutek zamieszczenia w umowie dzierżawy z 7.02.2013 r. terenu pod nowym składowiskiem zobowiązania Gminy do cesji tej umowy na spółkę zewnętrzną w przypadku wystąpienia warunków określonych w jej § 10, Gmina dopuściła do wydzierżawienia tego terenu kolejnym spółkom, w których nie była wspólnikiem. Przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy z 7.02.2013 r. dokonano umową z 28.03.2014 r. pomiędzy ZZO Euro-Sokółka a ZZO Sokółka. Gminę zaś jedynie powiadomiono o dokonaniu cesji pismem z 14.05.2014 r. Poprzedni Burmistrz wprowadził 18.04.2014 r. wnioś do Sądu pozew o uchylenie uchwały⁸⁰ Zgromadzenia Wspólników ZZO Euro-Sokółka w sprawie udzielenia Zarządowi zgody na cesję umowy dzierżawy z 7.02.2013 r. (a także z 26.06.2012 r., dotyczącej starego składowiska)⁸¹, lecz następnie 18.08.2014 r. na Zgromadzeniu Wspólników tej spółki zagłosował za ponownym udzieleniem Zarządowi takiej zgody i 3.09.2014 r. wycofał pozew. W wyniku tego składowiskiem zaczęły zarządzać spółki, na funkcjonowanie których Gmina miała niewielki wpływ, gdyż nie miała swoich przedstawicieli w ich zgromadzeniu wspólników, zarządzie ani radzie nadzorczej. W rezultacie nie wyegzekwowała zainstalowania monitoringu na nowym składowisku ani nie zapobiegła nieprawidłowościom, które na nim wystąpiły (sprawy te przedstawiono w punkcie 3 wystąpienia). Poprzedni Burmistrz, który m.in. 30.06.2014 r. wycofał wypowiedzenie umowy dzierżawy z 7.02.2013 r. wyjaśnił, że wypowiedzenie jej 27.01.2014 r. było związane z przywiezieniem na nowe składowisko w grudniu 2013 roku dużej ilości odpadów, jednak dzięki interwencji Gminy w ciągu około trzech tygodni odpady te zabrano.

(dowód: akta kontroli str. 309-316, 332, 407-408, 336-341, 366-375, 481, 499, 906-907)

⁷⁷ Zgodnie z § 17 ust. 1 umowy spółki.

⁷⁸ Dotyczących m.in. powołania i odwołania członków Rady Nadzorczej, zmiany umowy spółki, zgody na zbycie lub obciążenie nieruchomości lub przedsiębiorstwa, zmiany wysokości kapitału zakładowego, rozwiązania i likwidacji spółki, zbycia lub wydzierżawienia bądź nabycia mienia o wartości przekraczającej 30-krotność kapitału zakładowego, wyłączenia pierwszeństwa wspólnika w objęciu udziału w podwyższonym kapitale zakładowym, zbycia udziałów, gdy nie chce ich nabyć żaden ze wspólników oraz zastawienia udziałów.

⁷⁹ Zgodnie z art. 208 § 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz.1030, ze zm.).

⁸⁰ Z dnia 24.03.2014 r.

⁸¹ Oraz umowy dzierżawy z 26.06.2012 r.

2. Pomimo nieprawidłowego sposobu realizacji umów dzierżawy na starym i nowym składowisku, Gmina – w ramach nadzoru nad realizacją zadań przez spółki zarządzające starym i nowym składowiskiem – nie podjęła skutecznych działań w celu zapobieżenia nieprawidłowościom:

a) Gmina nie skorzystała z możliwości rozwiązania umowy dzierżawy terenu pod starym składowiskiem oraz do 27.06.2016 r. wstrzymała się z rozwiązaniem umowy dzierżawy terenu pod nowym składowiskiem, mimo wystąpienia przesłanek do wypowiedzenia umów polegających na używaniu terenu w sposób sprzeczny z umowami (wymagającymi m.in. przestrzegania norm określonych w obowiązujących przepisach prawa) i zaleganiu z opłatami czynszu dzierżawnego przez co najmniej trzy miesiące⁸².

- Nowe składowisko doprowadziło do sytuacji, w której dalsza działalność mogłaby spowodować pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach, tj. znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych lub środowiska lokalnego⁸³ – co stwierdził PWIOŚ w decyzji z 6.08.2015 r.⁸⁴ o wstrzymaniu przetwarzania odpadów. Nie została zrealizowana m.in. budowa instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów, której termin wykonania upłynął 30.09.2014 r.⁸⁵ Prowadzona zaś działalność miała być zgodna z zasadami prawidłowej gospodarki⁸⁶, podczas gdy już w 2010 roku generowano przyszłe koszty zagospodarowania magazynowanych odpadów prowadzące do wysokich strat i grożące utratą płynności finansowej spółki⁸⁷.
- Rekultywację starego składowiska prowadzono w sposób niewłaściwy, umieszczając na nim duże ilości odpadów nienadających się do tego celu i doprowadzając m.in. do znacznego zanieczyszczenia wód podziemnych⁸⁸, które może rozprzestrzeniać się na duże odległości – co stwierdził PWIOŚ w decyzji z 8.07.2015 r. o wstrzymaniu przetwarzania odpadów w ramach rekultywacji.
- Dzierżawcy zalegali z zapłatą czynszu dzierżawnego przez co najmniej trzy kolejne okresy płatności: na nowym składowisku od 13.06.2012 r. i na starym składowisku od 11.02.2014 r.⁸⁹

(dowód: akta kontroli str. 108-113, 136-147, 161-167, 274-278, 309-316, 457-469, 504-509, 526-534, 569-574, 643-648, 653-666, 1056-1062)

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie wypowiedział umowy dzierżawy z 26.06.2012 r., zaś umowy dzierżawy z 7.02.2013 r. dotyczącej gruntów pod nowym składowiskiem nie wypowiedział przed 27.01.2014 r., a następnie 30.06.2014 r. wycofał jej wypowiedzenie, a także dlaczego 3.09.2014 r. wycofał złożony 18.04.2014 r. pozew o uchylenie uchwały Zgromadzenia Wspólników z 24.03.2014 r. w sprawie zgody dla Zarządu na cesję tej umowy (i umowy dzierżawy z 26.06.2012 r.), poprzedni Burmistrz zeznał, że:

- nie pamięta wszystkich uzasadniających to okoliczności,
- cały czas trwały rozmowy ze wspólnikami, którzy zapewniali, że omawiane kwestie uporządkują; wiele z nich udawało się rozwiązać, a samo wypowiedzenie umowy nie rozwiązywało problemu,

⁸² Zgodnie z § 10 ust. 1 umowy dzierżawy z 26.06.2012 r. i § 13 ust. 1 umowy dzierżawy z 7.02.2013 r.

⁸³ Ustalenia te PWIOŚ podtrzymał w przekazanej do wiadomości Gminy informacji do Marszałka z 7.08.2015 r.

⁸⁴ Przekazanej do Urzędu w tym samym dniu.

⁸⁵ Zgodnie z harmonogramem prac budowy RIPOK był to termin zakończenia ostatniego etapu tej instalacji – hali przyjęcia i sortowania odpadów.

⁸⁶ Zgodnie z § 4 ust. 1 umowy dzierżawy.

⁸⁷ Co stwierdziła Kancelaria Księgowo-Audytorska „Buchalteria” Sp. z o.o. w Białymstoku w informacji i raporcie z 29.04.2011 r.

⁸⁸ Stare składowisko nie posiadało bowiem geomembrany izolującej odpady od podłoża ani systemu odprowadzania odcieków.

⁸⁹ W przypadku umów dzierżawy z 30.06.2009 r. i 13.10.2010 r. – wynika to z ewidencji księgowej na dzień 21.06.2016 r., zaś w przypadku umów dzierżawy z 26.06.2012 r. i 7.02.2013 r. – z ewidencji księgowej na dzień 19.09.2016 r.

- opóźnienie w realizacji inwestycji było też niezależne od spółki i Gminy, gdyż wynikało z późniejszego pozyskania od ANR gruntu pod nowe składowisko i udostępnienia go spółce dopiero 15.10.2010 r.,
- wypowiedzenie 27.01.2014 r. umowy dzierżawy gruntu pod nowe składowisko wynikało z przywiezienia tam w grudniu 2013 roku dużej ilości odpadów (ok. 15 tys. ton), ale dzięki interwencji Gminy w ciągu ok. trzech tygodni zostały one zabrane.
(dowód: akta kontroli str. 767-771)

Obecna Burmistrz pismem z 8.09.2015 r.⁹⁰ wezwała wprawdzie LPH do usunięcia naruszeń⁹¹, jednak rozwiązanie umowy dzierżawy z 7.02.2013 r. wstrzymała do 27.06.2016 r., gdyż – jak wskazała następnie w uzasadnieniu rozwiązania umowy – decyzja PWIOŚ z 6.08.2015 r. nie miała rygoru natychmiastowej wykonalności, LPH odwołała się od niej i należało oczekiwać na rozstrzygnięcie sprawy przez GIOŚ i skuteczne doręczenia decyzji spółce, gdyż dopiero wówczas decyzja WIOŚ stawała się ostateczna. W toku kontroli NIK wyjaśniła ponadto, iż:

- materiały posiadane przez Gminę i przekazywane organom ochrony środowiska nie były wystarczające do podjęcia przez nie decyzji (w związku z czym prowadziły one własne, obszerne postępowania dowodowe),
- postępowania dotyczące sytuacji na składowisku były prowadzone przez właściwe organy (PWIOŚ, Marszałka) i to one w ramach swoich kompetencji powinny doprowadzić do prawidłowego gospodarowania odpadami na składowisku, w tym w drodze postępowania egzekucyjnego (Gmina nie posiada uprawnień wynikających z władztwa administracyjnego),
- Gmina nie rozwiązała umowy dzierżawy terenu pod starym składowiskiem, aby przez pozbawienia spółki ZZO Euro-Sokółka władztwa nad terenem nie dać jej argumentu do niewywiązania się z obowiązku usunięcia odpadów, określonego decyzją Starosty z 2.03.2015 r.⁹²,
- kierowała się zamówioną 5.06.2015 r. i otrzymaną 5.10.2015 r.⁹³ opinią prawną, w której rekomendowano wstrzymanie się z wypowiedzeniem umowy z 7.02.2013 r. do zakończenia postępowań przed sądami administracyjnymi (Spółka prowadziła bowiem działalność na podstawie posiadanych decyzji administracyjnych), zaś umowę wypowiedziała niezwłocznie po tym, jak decyzja PWIOŚ została utrzymana w mocy przez GIOŚ i stała się ostateczna,
- organy prowadzące postępowania dotyczące nowego składowiska nie znalazły uzasadnienia dla nadania decyzjom zapadłym w pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności.
- samo rozwiązanie umów dzierżawy nie rozwiązuje problemu odpadów na starym i nowym składowisku,
- wcześniejsze wypowiedzenie umowy z 7.02.2013 r. stwarzało zagrożenie, że jeżeli decyzja zostanie cofnięta, Spółka wniesie przeciwko Gminie pozew o odszkodowanie z tytułu szkody, jaką poniosła w związku z wypowiedzeniem umowy. Ponadto wykreślenie przez Marszałka z PGOWP instalacji w Karczach mogłoby stanowić przeszkodę w wykazaniu wyłącznej winy dzierżawcy w zakresie niewybudowania zakładu.

(dowód: akta kontroli str. 542-544, 643-648, 904-905, 1065-1071)

- b) Gmina nie sprawowała rzetelnego nadzoru nad działaniami ZZO Euro-Sokółka. W Urzędzie nie było dokumentacji w tym zakresie oraz nie posiadano dokumentacji potwierdzającej występowanie do spółki o usunięcie nieprawidłowości dotyczących m.in. niezasadnego przyjmowania odpadów z Białegostoku i z innych województw, przekroczenia limitów ilościowych, braków w wyposażeniu składowiska, braku

⁹⁰ Skutecznie doręczonym 28.09.2015 r.

⁹¹ W terminie 14 dni – był to minimalny termin określony w § 13 ust. 1 lit. b i c umowy dzierżawy z 7.02.2013 r.

⁹² W sprawie cofnięcia pozwolenia na wytwarzanie, zbieranie i odzysk odpadów.

⁹³ Oraz uzupełnioną 27.10.2015 r.

potwierdzenia szczelności studni wypełnionych stężonymi ściekami (co stwierdził PWIOŚ w kontrolach z lat 2009-2011), przywiezienia na stare składowisko odpadów nienadających się do rekultywacji (stwierdzonym przez sam Urząd w toku oględzin z 12.12.2014 r.) – sprawy te przedstawiono w punkcie 3 wystąpienia.

Z kolei na skutek zawarcia w § 9 umowy dzierżawy z 13.10.2010 r. postanowienia o wnoszeniu na rachunek prowadzony przez ZZO Euro-Sokółka, a nie Urząd, kaucji mającej na celu zabezpieczenie realizacji obowiązków wynikających z tej umowy, Gmina nie posiadała informacji o wysokości wnoszonej kaucji, stanie rachunku bankowego, a nawet o tym czy rachunek ten jest nadal prowadzony. W okresie objętym kontrolą Gmina jedynie raz (2.01.2012 r., czyli ponad 4,5 roku temu) wystąpiła do ZZO EURO-SOKÓŁKA o informację w tym zakresie, w wyniku czego ustalono, że stan środków na 31.12.2011 r. wynosił 283,4 tys. zł. Ponadto na skutek braku informacji o ilości odpadów zmagazynowanych na składowisku Gmina nie mogła zweryfikować prawidłowości obliczenia wysokości kaucji wpłaconej z tego tytułu (uzależniono ją od ilości przyjmowanych odpadów). Tymczasem z raportu kancelarii „Buchalteria” z 29.04.2011 r. wynikało, że w 2010 roku na składowisku zmagazynowano powyżej 50 tys. ton odpadów, co powinno skutkować wpłaceniem kaucji w wysokości aż 50% opłat uzyskanych przez spółkę z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 161-167, 908-909, 950, 954-966, 1051)

Poprzedni Burmistrz zeznał, że nie pamięta faktu otrzymywania pism w tych sprawach ani szczegółów dotyczących kaucji oraz że była ona wpłacana. Dodał, że pracownicy Urzędu i Rada Miejska zapoznawali się ze stanem składowiska na miejscu, w przypadku powzięcia wiedzy o nieprawidłowościach występowało do spółki o ich usunięcie. Obecna Burmistrz wyjaśniła m.in., że:

- w toku postępowania wyjaśniającego nie udało się ustalić, czy Gmina ubiegała się o wpłacenie kaucji i dlaczego nie wyegzekwowano należnych wpłat,
- właściwe organy prowadziły postępowania mające na celu uporządkowanie sytuacji na składowisku,
- spółka wiedziała, jakie nieprawidłowości stwierdzono i została zobligowana do ich usunięcia decyzjami tych organów, a także że informowała PWIOŚ o usuwaniu braków w wyposażeniu,
- z powodu braków w dokumentacji nie może zająć stanowiska w sprawach przyjmowania odpadów z Białegostoku i szczelności studni ze stężonymi ściekami.

(dowód: akta kontroli str. 767-771, 807-808, 908-909)

- c) Gmina nie wnioskowała do ZZO Euro-Sokółka o prawidłową realizację zadań, mimo powzięcia wiedzy o cofnięciu 2.03.2015 r. przez Starostę pozwolenia na wytworzenie, zbieranie i odzysk odpadów, wstrzymaniu 8.07.2015 r. przez PWIOŚ przetwarzania odpadów w ramach rekultywacji, czy cofnięciu 29.07.2015 r. przez Marszałka zezwolenia na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1062)

Obecna Burmistrz wyjaśniła, że spółka wiedziała, jakie nieprawidłowości stwierdzono i została zobligowana do ich usunięcia decyzjami właściwych organów, z którymi Gmina współpracowała w działaniach mających na celu wydanie tych decyzji oraz że to te organy w ramach swoich kompetencji powinny występować o usunięcie nieprawidłowości i uporządkowanie stanu składowiska.

Zdaniem NIK prowadzenie postępowań przez właściwe organy nie zwalniało Gminy z obowiązku podejmowania działań na rzecz zapewnienia prawidłowej realizacji zadań przez spółkę, w której Gmina była współnikiem. Brak takich działań świadczy zaś o niewłaściwym sprawowaniu nadzoru nad działaniami spółek w sytuacji występowania od 2009 roku szeregu nieprawidłowości na zarządzanych przez nią składowiskach odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 807-808)

3. Gmina zaniechała dochodzenia należnej od Spółki z o.o. Nowa Ekologia kary umownej w wysokości 1.500.000 zł w związku z niewybudowaniem nowego zakładu przetwarzania, selekcji, segregacji i składowania odpadów. Zgodnie z § 14 ust. 1 umowy o współpracy z 29.05.2009 r., w przypadku gdy któraś ze stron naruszy postanowienia umowy, zapłacić miała drugiej stronie karę umowną w tej kwocie⁹⁴. W dniu 19.10.2011 r. poprzedni Burmistrz skierował wprawdzie do spółki Nowa Ekologia wezwanie przedsądowe w tej sprawie, jednak mimo niewpłacenia kary, sprawy do Sądu nie skierowano. Nie skorzystano też z możliwości zaspokojenia należności Gminy ze złożonego przez tę spółkę weksla in blanco (na kwotę 3 mln zł). Roszczenie z tytułu tej kary uległo przedawnieniu z dniem 15.05.2015 r.⁹⁵, co doprowadziło do utraty możliwości uzyskania dochodu budżetu gminy. Poprzedni Burmistrz zeznał, że w tamtym czasie Gmina, w celu jak najszybszego rozwiązania problemu składowiska, skoncentrowała się na rozmowach z nowym współnikiem – spółką Czyścioch Bis. Obecna Burmistrz wyjaśniła m.in., że osoby które podejmowały decyzje merytoryczne w tej sprawie nie są już pracownikami Urzędu, co utrudnia ustalenie wszystkich faktów. Radca prawny Urzędu, wyjaśniła m.in., że prawnik zewnętrzny, który od listopada 2011 roku udzielał pomocy prawnej Gminie przy negocjacjach, nie rekomendował wniesienia pozwu (ani zaspokojenia roszczeń z weksla⁹⁶) i prawdopodobnie z tego powodu nie podjęto działań w celu wyegzekwowania roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 71-82, 224-226, 262-273, 767-781, 908)

4. Gmina nie podjęła wszystkich możliwych działań w celu dochodzenia zaległości od spółek zarządzających starym i nowym składowiskiem z tytułu czynszu za dzierżawę terenu pod składowiskami i przyjmowania na stare składowisko odpadów spoza terenu gminy (na podstawie § 8 ust. 1 pkt 2 umowy dzierżawy z 26.06.2012 r.). Nie skierowano bowiem pozwu do sądu o zapłatę zaległości z tych tytułów, mimo iż zaległości dłużników występowały odpowiednio od 13.04.2012 r. i 1.05.2012 r., wezwania do zapłaty i upomnienia były nieskuteczne, a dokonane 21.08.2013 r. rozłożenie na raty zaległości musiało zostać anulowane z uwagi na niespłacanie rat. Zaległości od ZZO Euro-Sokółka nie zaspokojono też z wpłaconej przez tę spółkę kaucji mającej na celu zabezpieczenie realizacji obowiązków wynikających z tej umowy, której wysokość na dzień 5.01.2012 r. wynosiła 283,4 tys. zł, chociaż taką możliwość dawał § 9 ust 3 umowy dzierżawy z 13.10.2010 r. W rezultacie wraz z naliczonymi w ewidencji księgowej odsetkami⁹⁷ zaległości z tego tytułu w stosunku do dłużników wyniosły kolejno 635,8 tys. zł i 468,5 tys. zł. Z uwagi na stwierdzony przez urząd skarbowy i komornika sądowego brak majątku spółki ZZO Euro-Sokółka, zaległości od tej spółki mogą nie zostać wyegzekwowane.

(dowód: akta kontroli str. 71-80, 274-278, 309-316, 653-728, 908-909, 954-966)

Obecna Burmistrz wyjaśniła, że:

- zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego powstałego po cesji umowy dzierżawy na ZZO Sokółka pierwotnie dochodzono od tej spółki, jednak po uzyskaniu 29.09.2015 r. zewnętrznej opinii prawnej, sporządzono korekty faktur i skierowano wezwania do zapłaty do ZZO Euro-Sokółka – co opóźniło proces dochodzenia należności,
- ponieważ dotychczasowe działania okazały się nieskuteczne, po ustaleniu kwoty kosztów postępowania sądowego i zwiększeniu planowanych środków na ten cel,

⁹⁴ W przypadku umowy o współpracy z 7.02.2013 r. zawartej z kolejnym współnikiem – spółką Czyścioch Bis – zabezpieczenie budowy RIPOK w postaci złożonego weksla in blanco nie dotyczyło cesjonariuszy umowy dzierżawy.

⁹⁵ Tj. trzy lata po zawarciu przez Gminę kolejnej umowy o współpracy w tej samej sprawie z inną spółką (Czyścioch Bis).

⁹⁶ Weksla in blanco na kwotę 3 mln zł złożonego przez Nową Ekologię. Zgodnie z §3 ust. 15 umowy o współpracy z 29.05.2009 r., Gmina będzie mogła zaspokoić roszczenia z weksla tylko gdy nie skorzysta z kary umownej, o której mowa w § 14.

⁹⁷ W przypadku umów dzierżawy z 30.06.2009 r. i 13.10.2010 r. – na dzień 21.06.2016 r., zaś w przypadku umów dzierżawy z 26.06.2012 r. i 7.02.2013 r. – na dzień 19.09.2016 r.

planuje się złożenie pozwu o zapłatę zaległości z obu tytułów, a w dalszej kolejności dochodzenie należności od członków Zarządu,

- w Urzędzie brak jest dokumentacji dotyczącej egzekwowania zaległości z tytułu darowizn na finansowanie działalności kulturalnej, sportowej i socjalnej.

(dowód: akta kontroli str. 905, 909, 947-951)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie realizację przez Gminę Sokółka zadania polegającego na właściwej eksploatacji instalacji do unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz wybudowaniu nowej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w Karczach. Zawarcie umowy Spółki z ZZO Euro-Sokółka z tylko 25% udziałem Gminy i zgoda na cesję umowy dzierżawy terenu pod nowym składowiskiem na spółkę zewnętrzną skutkowało niezapewnieniem możliwości skutecznego nadzoru Gminy nad gospodarowaniem odpadami i nie zapobiegło niewłaściwemu postępowaniu z odpadami na obu składowiskach, ani nie doprowadziło do planowanego wybudowania RIPOK. Pomimo iż były to przesłanki do rozwiązania umów dzierżawy, podobnie jak wystąpienie trwających powyżej trzech miesięcy zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego, Gmina nie skorzystała z tego uprawnienia. Niegospodarne z kolei było zaniechanie dochodzenia 1.500 tys. zł kary umownej od spółki Nowa Ekologia za niewybudowanie zakładu oraz 1.104,3 tys. zł zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego i przyjmowania na stare składowisko odpadów z innych gmin. Na bieżąco wszczynano zaś egzekucję zaległego podatku od nieruchomości od ZZO Euro-Sokółka (352,4 tys. zł), jednak postępowanie w tej sprawie zostało umorzone z powodu braku środków do zabezpieczenia wierzytelności.

3. Skuteczność kontroli i nadzoru nad gospodarowaniem odpadami na składowiskach w Karczach

W ramach nadzoru nad funkcjonowaniem starego składowiska Gmina podjęła m.in. działania wymienione poniżej.

3.1. Pismem z 21.07.2009 r.⁹⁸ Prezydent Białegostoku poinformował poprzedniego Burmistrza o przywożeniu na stare składowisko w Karczach odpadów z Białegostoku, co grozi szybkim zapelnieniem składowiska, a zgodnie z PGOWP i jego aktualizacjami odpady te powinny trafiać do ZUOK w Hryniewiczach. Burmistrz zeznał, że nie pamięta, czy otrzymał takie pismo i że w przypadku powzięcia wiedzy o niedociągnięciach wnioskowano do wspólnika w ZZO Euro-Sokółce o ich usunięcie. Urząd nie posiadał dokumentacji potwierdzającej wystąpienie przez Gminę do spółki w celu usunięcia tych nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 114, 767-771, 1056-1062)

PWIOŚ, po kontroli przeprowadzonej od 23.07 do 4.09.2009 r., stwierdził m.in.⁹⁹, że:

- stare składowisko niezasadnie funkcjonowało na podstawie zezwolenia Starosty z 26.06.2007 r. na unieszkodliwianie odpadów; zezwolenie to dopuszczało bowiem składowanie w ciągu roku 4,9 tys. ton odpadów, tj. 13,4 ton/dobę, a więc składowisko wymagało pozwolenia zintegrowanego¹⁰⁰.
- ww. limity ilościowe były przekroczone (tylko w lipcu 2009 roku przywieziono 2,5 tys. ton odpadów, tj. średnio 81 ton na dobę – bez uwzględnienia 182 m³ odpadów z betonu i 14,2 tys. m³ niesegregowanych odpadów komunalnych).
- składowisko nie było wyposażone w wagę samochodową, urządzenia techniczne zabezpieczające przed negatywnym wpływem na środowisko, urządzenia kontrolno-pomiarowe umożliwiające monitoring, brodzik do dezynfekcji kół i w kompletne ogrodzenie, co umożliwiało dostęp osób nieuprawnionych.¹⁰¹

⁹⁸ Trzy tygodnie po przejściu starego składowiska przez spółkę Nowa Ekologia.

⁹⁹ W protokole kontroli z 4.09.2009 r.

¹⁰⁰ Zgodnie z art. 201 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm.), bowiem dotyczyło go rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska w całości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1169).

¹⁰¹ Z zapisów w protokole kontroli wynika, że był on przekazany spółce ZZO Euro-Sokółka, zaś nie był przekazany poprzedniemu Burmistrzowi.

W rezultacie decyzją z 24.11.2009 r. PWIOŚ wstrzymał od 14.12.2009 r. użytkowanie instalacji do składowania odpadów¹⁰². Po wniesieniu odwołania przez ZZO Euro-Sokółka, GIOŚ w decyzji z 31.03.2010 r. nie kwestionował stwierdzonego stanu faktycznego, jednak uchylił decyzję¹⁰³, wskazując m.in., że ustalała ona zbyt krótki termin wykonania, nieuwzględniający potrzeby bezpiecznego dla środowiska zakończenia działalności. Po zaskarżeniu decyzji GIOŚ przez ZZO Euro-Sokółka, wyrokiem z 8.09.2010 r. WSA w Warszawie uchylił decyzję GIOŚ (wskazując z kolei, że podstawą decyzji GIOŚ nie może być przywołany przez niego art. 135 § 2 Kpa¹⁰⁴), przychylił się zaś do stanowiska, że instalacja wymaga pozwolenia zintegrowanego i że bez niego WIOŚ ma obowiązek wstrzymania jej użytkowania¹⁰⁵. (dowód: akta kontroli str. 120-122, 124-133, 252-256)

Przedstawiona w toku kontroli NIK dokumentacja Urzędu nie zawierała potwierdzenia wystąpienia przez Gminę do spółki w celu usunięcia tych nieprawidłowości. Z przedstawionych w toku kontroli protokołów oględzin składowiska pierwszy został sporządzony 28.09.2011 r. przez inspektora J. Sawickiego.

(dowód: akta kontroli str. 204-205, 1056-1062)

3.2. Pismem z 29.12.2010 r. Gmina została poinformowana przez PWIOŚ o nieprzekazaniu przez spółkę odpowiedzi na zarządzenie po kontroli z 7-27.05.2010 r., dotyczące m.in.:

- zakazu przyjmowania odpadów spoza województwa (jeżeli mogą być przyjęte bliżej miejsca wytwarzania), zapewnienia selektywnego gromadzenia odpadów (proces odzysku był tylko częściowy) i prowadzenia bieżącej rekultywacji oraz właściwego monitorowania składowiska,
- właściwego prowadzenia ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów,
- uzupełnienia brakującej części ogrodzenia i systematycznego wypełniania brodzika płynem do dezynfekcji¹⁰⁶.

W związku z tym, poprzedni Burmistrz 4.01.2011 r. wystąpił do ZZO Euro-Sokółka o przedstawienie odpowiedzi udzielonej PWIOŚ. W odpowiedzi z 17.01.2011 r. spółka zapewniła o niewystępowaniu lub usunięciu nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 156-158)

3.3. Poprzedni Burmistrz 29.04.2011 r. otrzymał informację i raport Kancelarii Księgowo-Audytorowej "Buchalteria" Sp. z o.o. w Białymstoku, w którym stwierdzono m.in., że:

- Spółka ponosi wysokie koszty transportu (łącznie z kosztem pracy sprzętu wyniosły one 2,3 mln zł) odpadów z odległych obszarów, które nie mają pokrycia w cenie za przyjmowane odpady,
- prowadzone przez spółkę ZZO Euro-Sokółka magazynowanie odpadów będzie w przyszłości wymagać zastosowania kosztownego cyklu technologicznego ich zagospodarowania, w tym segregacji, podczas gdy wpływy z opłat są nieefektywnie rozdysponowywane na bieżące wydatki. Koszty przyszłego zagospodarowania odpadów będą więc prowadzić do wysokich strat oraz grozić utratą płynności finansowej i upadłością spółki. Niezbędną rezerwę z tego tytułu za 2010 rok (która nie została utworzona) oszacowano na około 10 mln zł. (dowód: akta kontroli str. 161-167)

Głównie w związku z tymi informacjami, 5.05.2011 r. były Burmistrz zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Sokółce o możliwości popełnienia przez dwóch członków zarządu ZZO Euro-Sokółki przestępstwa z art. 585 § 1¹⁰⁷ ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁰⁸ (w toku kontroli NIK nie przedstawiono materiałów dotyczących zakończenia tej sprawy). Na Zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników 4.07.2011 r. wskazywał zaś, że od początku cena za odpady powinna zabezpieczyć pozostały ciąg technologiczny ich

¹⁰² Wśród adresatów decyzji nie był wymieniony Urząd Miejski.

¹⁰³ Wśród adresatów decyzji nie był wymieniony Urząd Miejski.

¹⁰⁴ Gdyż przedstawienie właściwego uzasadnienia prawnego i terminu zaprzestania działalności nie wymagają uprzedniego postępowania wyjaśniającego.

¹⁰⁵ Złożona przez ZZO Euro-Sokółka skarga kasacyjna została oddalona przez NSA wyrokiem z 13.03.2012 r.

¹⁰⁶ Wbrew wymogowi ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r.

¹⁰⁷ Działanie na szkodę spółki.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2013 poz. 1030, ze zm.

składowania, w tym opłaty, tymczasem cena w spółce była niższa niż winnych, a za niespełnienie wymogów grożą kary. Wstrzymał się też od głosu przy uchwałach w sprawie zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności spółki, jej sprawozdania finansowego i udzielenia absolutorium Prezesowi za 2010 rok (uchwały te przyjęto) oraz głosował za przeznaczeniem zysku (1,8 mln zł) na kapitał zapasowy spółki (zamiast podzielenia go).

W dniu 20.05.2011 r. poprzedni Burmistrz złożył pozew o rozwiązanie umowy spółki ZZO Euro-Sokółka. Sąd Okręgowy Sąd Gospodarczy w Białymstoku 18.08.2011 r. orzekł o rozwiązaniu umowy, jednak Nowa Ekologia wniosła sprzeciw wskazując, że w tej kwestii nie wypowiedziała się Rada Miejska. Ponieważ ta 15.09.2011 r. odrzuciła wniesiony przez Burmistrza projekt uchwały w tej sprawie, 27.10.2011 r. Sąd uchylił orzeczenie o rozwiązaniu spółki. W związku z otrzymanym wcześniej (11.10.2011 r.) zawiadomieniem Nowej Ekologii o zamiarze zbycia 75 udziałów na rzecz Czyścioch Bis, poprzedni Burmistrz – jak wyjaśniła radca prawny Urzędu – podjął rozmowy z tą spółką, a następnie 8.11.2011 r. Rada Miejska wyraziła zgodę na ich zbycie.

(dowód: akta kontroli str. 168, 178-185, 227-229, 772-781)

3.4. Po kontroli przeprowadzonej w dniach 24.04-24.05.2011 r. PWIOŚ stwierdził¹⁰⁹ następujące nieprawidłowości:

- [1] na kwaterze do składowania odpadów na działce 25/5 od 1.07.2009 r. do 28.02.2010 r. deponowano odpady, których osiągnięta rzędna¹¹⁰ przekroczyła o 8,5 m założoną w dokumentacji technicznej wysypiska odpadów stałych dla m. Sokółki¹¹¹ (ilości odpadów nie można było jednoznacznie określić), [2] wykonane z kręgów betonowych studnie wypełnione były silnie stężonymi ściekami organicznymi, a w czasie kontroli nie przedstawiono technicznej dokumentacji dotyczącej ich szczelności, [3] kwatera do składowania odpadów nie była wyposażona w urządzenia techniczne zabezpieczające przed negatywnym wpływem na środowisko (system drenażu i studni zbierających odcieki, uszczelnienie syntetyczne podłoża, instalacji do odprowadzania gazu składowiskowego) – w związku z czym w zarządzeniu pokontrolnym z 1.07.2011 r. (przekazanym do wiadomości Urzędu) PWIOŚ wnioskował o zapewnienie eksploatacji składowiska zgodnie z wymaganiami¹¹²,
- monitoring składowiska był prowadzony w niepełnym zakresie – wnioskowano o wywiązywanie się z tych obowiązków¹¹³,
- sposób zabezpieczenia składowiska umożliwiał niekontrolowany dostęp i wjazd pojazdów – skierowano wniosek o uzupełnienie ogrodzenia (do 1.08.2011 r.),
- zbiorcze zestawienie danych o odpadach dotyczące 2010 roku nie określało masy odpadów dotychczas przyjętych do składowania – wnioskowano o sporządzanie kompletnych zestawień.

Urząd otrzymał zarządzenie pokontrolne PWIOŚ z 1.07.2011 r. Przedstawiona w toku kontroli NIK dokumentacja nie potwierdzała występowania przez Gminę do spółki o usunięcie wymienionych nieprawidłowości. Sprawy te nie były też omawiane na Zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników, które odbyło się 4.07.2011 r. W związku zaś z otrzymaniem od pracownika składowiska informacji o nieewidencjonowaniu części odpadów przywożonych na składowisko, 9 i 16.08.2011 r. poprzedni Burmistrz zawiadomił kolejno Policję i prokuraturę¹¹⁴ o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 183 § 1¹¹⁵ Kodeksu karnego¹¹⁶.

¹⁰⁹ W protokole kontroli z 7.06.2011 r.

¹¹⁰ W sektorze pierwszym.

¹¹¹ Rzędna planowana wynosiła 197 m n.p.m., zaś osiągnięta – 205,4 m n.p.m.

¹¹² Termin realizacji: działalność ciągła.

¹¹³ Od 1.08.2011 r.

¹¹⁴ Komendę Powiatową Policji w Sokółce i Prokuraturę Rejonową w Sokółce.

¹¹⁵ Dotyczący m.in. składowania lub transportowania odpadów w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka bądź spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi albo zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.).

Zgodnie z § 1 pkt 6 porozumienia Gminy z ZZO Euro-Sokółka z 13.10.2010 r., Gmina mogła kontrolować ilość zmagazynowanych odpadów. W toku oględzin z 28.09.2011 r. pracownik Urzędu ustalił m.in., że [1] w ramach rekultywacji odpady są przemieszczane zgodnie z projektem rekultywacji, [2] nie stwierdzono, aby na działkę rekultywowaną trafiały odpady dowożone na bieżąco, co można sprawdzić w monitoringu, [3] odpady przywożone na bieżąco są owijane i magazynowane. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 171-188, 204-205, 1056-1062)

3.5. Po kontroli przeprowadzonej 13 i 15.01.2014 r. na składowisku przez poprzedniego Burmistrza i inspektora J. Sawickiego, Burmistrz stwierdził m.in., że uprzednio uporządkowana działka 25/7 została w całości pokryta 3-4 metrową warstwą nieprzetworzonych odpadów, których nowa hałda powstała też na terenie przeznaczonym na nowy zakład. Sformułowano podejrzenie, że odpady przywieziono spoza regionu. Stwierdzono, że nie były ważone, brakowało kart ich przekazania i przyjęcia oraz określenia ich kodów. Oszacowano wizualnie, że przynajmniej od sierpnia 2013 roku zmagazynowane odpady nie były poddane przetwarzaniu w zakładzie w Studziankach, ani wstępnemu uprzedniemu przetwarzaniu na terenie, na którym je zmagazynowano. Stwierdzono też, że postęp rekultywacji starego składowiska (działki 25/5) jest niezgodny z harmonogramem.

(dowód: akta kontroli str. 349-350, 353-354)

W związku z tym poprzedni Burmistrz pismami z 14 i 28.01.2014 r. zwrócił się do Marszałka i PWIOŚ o przeprowadzenie kontroli. W dniu 6.05.2014 r. PWIOŚ¹¹⁷ stwierdził, że na działkach 20/1 i 25/7 zalegają świeże, prawdopodobnie niesegregowane odpady komunalne, a na działce 25/5 są urządzenia do rozdrabniania i przesiewania odpadów oraz rozdrobnione, zmieszane odpady. Pismem z 27.01.2014 r. skierowanym do ZZO Euro-Sokółka Burmistrz rozwiązał umowę dzierżawy z 7.02.2013 r. Jednak w odpowiedzi na prośbę ZZO Sokółka z 26.06.2014 r., 30.06.2014 r. wycofał to wypowiedzenie odnotowując, że na nowym składowisku budowana jest kwatera na odpady (zaawansowanie 80%) i zbiornik na odcieki, co potwierdziły oględziny pracownika Urzędu z 27.08.2014 r. W toku oględzin 12.12.2014 r. pracownik Urzędu stwierdził, że na stare składowisko (działkę 25/7) ponownie wwieziono odpady zmieszane nienadające się do wykorzystania przy rekultywacji¹¹⁸, o czym 18.12.2014 r. obecna Burmistrz poinformowała Marszałka. W Urzędzie nie było zaś potwierdzenia wystąpienia w tej sprawie do spółki. (dowód: akta kontroli str. 351, 355-365, 391-394, 409-419, 431-437, 1056-1062)

3.6. W 2015 roku obecna Burmistrz wielokrotnie informowała organy ochrony środowiska o sytuacji na składowisku lub wnioskowała o przeprowadzenie kontroli, występowała do spółek zarządzających składowiskami o podjęcie działań i kierowała zawiadomienia do prokuratury. Z kolei w odpowiedzi na pytanie Starosty¹¹⁹ o przeznaczenie działek 171/2, 174 i 175 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy, Burmistrz 14.01.2015 r. wskazała, że są to głównie przyszłe kwatery składowania odpadów, tereny selektywnej zbiórki odpadów i tymczasowego składowania odpadów niebezpiecznych¹²⁰. W rezultacie Starosta 20.02.2015 r. odmówił spółce ZZO Sokółka wydania zezwolenia na zbieranie i magazynowanie odpadów na tych działkach (o co wnosiła ona 3.11.2014 r.), gdyż byłyby to działania sprzeczne z przeznaczeniem terenu na budowę zakładu.

(dowód: akta kontroli str. 453-456)

Od grudnia 2014 roku Straż Miejska kontrolowała pojazdy wwożące odpady na składowisko. W toku kontroli nowego składowiska prowadzonej przez PWIOŚ od 18.04.2015 r., na wniosek Komisji Specjalnej Rady z 1.04.2015 r., obecna Burmistrz przekazała notatki Straży Miejskiej oraz zdjęcia i filmy rejestrujące deponowanie na składowisku znacznych ilości¹²¹ zmieszanych odpadów komunalnych i przemysłowych, zamiast deklarowanych przez zarządzającego pozostałości z segregacji i stabilizatu¹²², a zatem z pominięciem

¹¹⁷ W toku oględzin przeprowadzonych w obecności pracownika Urzędu.

¹¹⁸ M.in. folia, butelki PET, plastik, szkło.

¹¹⁹ Z 19.12.2014 r.

¹²⁰ A także drogi wewnętrzne i zaplecze techniczne składowiska oraz tereny zieleni izolacyjnej i leśne.

¹²¹ 500-700 ton dziennie, tj. nawet do 24 samochodów, także poza godzinami pracy składowiska.

¹²² O kodach kolejno 19 12 12 i 19 05 99.

przetwarzania odpadów przed ich składowaniem. W dniu 23.04.2015 r. Komisja Specjalna Rady poinformowała zaś PWIOŚ o przekroczeniu dopuszczalnej ilości odpadów, braku instalacji odgazowującej, brodzika dezynfekcyjnego i niekompletnym ogrodzeniu. Z wykorzystaniem m.in. tych ustaleń PWIOŚ decyzją z 6.08.2015 r. wstrzymał działalność LPH na nowym składowisku. W związku z tym, pismem z 8.09.2015 r. Burmistrz wezwała LPH do usunięcia stwierdzonych naruszeń (w odpowiedzi spółka uznała wezwanie za bezzasadne). Na dzień zakończenia kontroli NIK wykonanie decyzji GIOŚ z 17.03.2015 r.¹²³ było wstrzymane postanowieniem WSA w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 489-490, 526-534, 542-544, 643-648, 1059)

W dniu 16.04.2015 r. obecna Burmistrz skierowała do Prokuratury Rejonowej w Sokółce dwa zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa:

- z art. 183 § 1 Kodeksu karnego¹²⁴ przez zarządzających składowiskami odpadów (Urząd nie posiadał dokumentów przedstawiających dalszy przebieg tej sprawy);
- z art. 231 § 1 Kodeksu karnego¹²⁵ przez poprzedniego Burmistrza, wskazując na argumenty z wniosku spółki Nowa Ekologia o wezwanie do próby ugodowej z 31.03.2015 r.¹²⁶ Postępowanie – w sprawie zawierania uchwał niekorzystnych dla Gminy i wycofania powództwa przeciwko ZZO Euro-Sokółka, co miało doprowadzić do niekontrolowanego przyjmowania na składowisko odpadów i stanowić działanie na szkodę interesu Gminy – zostało umorzone 30.11.2015 r.¹²⁷

Natomiast 18.08.2016 r. skierowała do tej samej prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez Prezesa ZZO Euro-Sokółka z art. 296 Kodeksu karnego¹²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 476-477, 616-619, 651-652)

W związku z niedotrzymywaniem harmonogramu rekultywacji, 21.04.2015 r. obecna Burmistrz ponownie wystąpiła do Marszałka o przeprowadzenie kontroli. W związku zaś z decyzją Starosty z 2.03.2015 r. o cofnięciu pozwolenia na wytwarzanie, zbieranie i odzysk odpadów przez ZZO Euro-Sokółka oraz zobowiązaniu spółki do usunięcia odpadów z działek 25/7, 20/1, 171/2, 174 i 175 w terminie do 30.11.2015 r.¹²⁹, 22.04.2015 r. Burmistrz wezwała także ZZO Euro-Sokółka oraz LPH do usunięcia odpadów z tych działek – odpowiedzi nie otrzymano. Pismami z tego samego dnia Burmistrz poprosiła również obie Spółki o zgodę na uruchomienie na koszt Gminy kamer monitorujących na składowisku (co nie zostało zrealizowane)¹³⁰. Z kolei 22.04 i 7.09.2015 r. Burmistrz skierowała do Starosty wniosek o wyegzekwowanie cofnięcia przez niego pozwolenia na wytwarzanie, zbieranie i odzysk odpadów oraz usunięcia odpadów ze starego i nowego składowiska¹³¹, zaś 20.06.2016 r. zwróciła się do niego z pytaniem o możliwość uzyskania finansowania tego zadania w ramach wykonania zastępczego (w odpowiedzi Starosta poinformował, że na spółkę nałożono 90 tys. zł grzywny w celu przymuszenia do wykonania zobowiązania oraz że postępowanie egzekucyjne prowadzi Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku).

(dowód: akta kontroli str. 478-488, 496, 499, 630, 649)

¹²³ Utrzymującej w mocy decyzję PWIOŚ z 6.08.2015 r.

¹²⁴ Polegającego na składowaniu, przerabianiu, unieszkodliwianiu albo przewożeniu odpadów w sposób niezgodny z przepisami i stwarzający zagrożenie dla chronionych dóbr.

¹²⁵ Dotyczącego przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, który działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.

¹²⁶ Spółka wskazała w nim, że w związku z wyrokiem Sądu Okręgowego w Białymstoku z 30.05.2014 r. ws. stwierdzenia nieważności uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 21.11.2011 r., wskutek której Nowa Ekologia utraciła udziały w ZZO Euro-Sokółka i czynnościami mającymi na celu powrót do grona wspólników ZZO Euro-Sokółka m.in. będą ją obciążać koszt utylizacji odpadów na składowisku w wysokości 230 mln. zł.

¹²⁷ Postępowanie zostało umorzone.

¹²⁸ Dotyczącego wyrządzenia znacznej szkody majątkowej przez osobę będącą obowiązującą na podstawie umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby prawnej, przez nadużycie udzielonych uprawnień lub niedopełnienie obowiązku.

¹²⁹ Decyzji nadal rygor natychmiastowej wykonalności, niezależnie od ewentualnego wniesienia odwołania do SKO. Decyzja nie była skierowana do LPH, zarządzającej działkami 171/2, 174 i 175.

¹³⁰ W dniu 11.05.2015 r. Spółka odpowiedziała, że sama zainstaluje kamery.

¹³¹ Kolejno działek 25/5 (część działki), 25/7 i 20/1 oraz 171/2, 174 i 175.

W dniu 1.04.2015 r. Komisja Specjalna Rady poinformowała Powiatowego Lekarza Weterynarii w Sokółce¹³² o zagrożeniu rozprzestrzenienia wirusa afrykańskiego pomoru świń (ASF) przez dziki przedostające się na składowisko. W związku z potwierdzeniem przez PLW tego zagrożenia¹³³, 6.05.2015 r. obecna Burmistrz wezwała ZZO Euro-Sokółka i LPH do natychmiastowego uzupełnienia ogrodzenia składowisk i zapewnienia dezynfekcji kół wyjeżdżających z nich pojazdów (pismem z 21.05.2015 r. spółka LPH poinformowała o zabezpieczeniu ogrodzenia i zmodernizowaniu brodzika). Z kolei 30.07.2015 r. Burmistrz poprosiła ZZO Euro-Sokółka o przedstawienie ilości zmagazynowanych odpadów, które usunięto ze składowiska po 2.03.2015 r. i czy zostaną one usunięte do 30.11.2015 r. (odpowiedzi na oba pisma nie otrzymano).

(dowód: akta kontroli str. 475, 491-495, 520-521, 766, 1056-1062)

Decyzją z 8.07.2015 r. PWIOŚ wstrzymał przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji. Po wydaniu tej decyzji (ani po utrzymaniu jej w mocy przez GIOŚ 11.01.2016 r.) obecna Burmistrz nie występowała do LPH o wywiązywanie się z obowiązku przestrzegania przepisów dotyczących rekultywacji składowiska, określonego w umowie dzierżawy z 26.06.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 504-509, 511-512, 569-574, 1056-1062)

W dniu 17.07.2015 r. Komisja Specjalna Rady poinformowała Marszałka, że sytuacja na składowisku i pomiar geodezyjny wykonany przez WIOŚ wskazują, iż limit przyjmowanych odpadów określonych w pozwoleniu zintegrowanym przekroczono prawie dwukrotnie¹³⁴ oraz wniosła o cofnięcie pozwolenia zintegrowanego. Marszałek decyzją z 29.07.2015 r. cofnął zezwolenie¹³⁵ na przetwarzanie odpadów w ramach rekultywacji (co 30.11.2015 r. utrzymał w mocy Minister Środowiska) oraz decyzją z 9.09.2015 r. cofnął pozwolenie zintegrowane (decyzję tę Minister Środowiska uchylił 30.11.2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 516-519, 545-547, 563-565, 1056-1062)

3.7. W dniu 5.01.2016 r. Komisja Specjalna Rady poinformowała Marszałka, że po uchyleniu przez Ministra Środowiska w dniu 30.11.2015 r. decyzji o cofnięciu pozwolenia zintegrowanego, od 2.01.2016 r. LPH wznowiła przyjmowanie i składowanie odpadów. W odpowiedzi na prośbę Marszałka z 11.01.2016 r., obecna Burmistrz przesyłała mu dokumentację fotograficzną ze składowiska i poinformowała¹³⁶ o wjeździe pojazdów na składowisko poza godzinami jego pracy. W związku z tym Marszałek 11.05.2016 r. cofnął pozwolenie zintegrowane na eksploatację instalacji (do zakończenia kontroli NIK sprawa ta nie była rozstrzygnięta z powodu wniesienia odwołania przez LPH).

(dowód: akta kontroli str. 566, 575-576, 608-615, 628-629)

W dniu 19.05.2016 r. obecna Burmistrz wystąpiła do LPH m.in. o usunięcie nieprawidłowości ustalonych przez PWIOŚ w kontroli przeprowadzonej od 20.01 do 25.03.2016 r. oraz doprowadzenia nowego składowiska do stanu zgodnego z prawem i warunkami umowy dzierżawy, a także o przedstawienie ewidencji wydobycia surowców naturalnych. W odpowiedziach z 25.05.2016 r. spółka LPH stwierdziła m.in., że sposób usunięcia nieprawidłowości przedstawiono w odpowiedzi dla PWIOŚ oraz że surowce naturalne nie były wydobywane.

(dowód: akta kontroli str. 622-626)

Z kolei 27.06.2016 r. obecna Burmistrz wypowiedziała umowę dzierżawy gruntów pod nowym składowiskiem, ze skutkiem na 31.10.2016 r.¹³⁷

(dowód: akta kontroli str. 643-648)

3.8. W toku kontroli przeprowadzonej od 20.01 do 25.03.2016 r. PWIOŚ ustalił, że:

- od strony północnej jedno z obwałowań nowego składowiska nie ma geomembrany,
- 16.02.2016 r. doszło do przelania się odcieków przez obwałowanie,
- system ujmowania odcieków jest niedrożny, gdyż występują liczne zastoiska,

¹³² Dalej: PLW.

¹³³ Po kontroli, którą przeprowadził na składowisku 22.04.2015 r.

¹³⁴ Na dzień 1.06.2015 r.

¹³⁵ Z 16.06.2014 r.

¹³⁶ Za pośrednictwem PWIOŚ.

¹³⁷ W związku z trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia.

- wyniki badań wód podziemnych pobranych 24.02.2016 r. z piezometrów na składowisku wykazały wzrost zawartości ogólnego węgla organicznego, chromu, cynku, kadmu, miedzi i ołowiu w porównaniu do wyników badań próbek z 7.05.2015 r.

W dniu 19.05.2016 r. obecna Burmistrz wezwała LPH do usunięcia naruszeń i nieprawidłowości wynikających z ustaleń tej kontroli oraz do doprowadzenia nowego składowiska do stanu zgodnego z prawem i warunkami umowy dzierżawy, w tym z pozwoleniem zintegrowanym z 14.07.2014 r. Spółka 25.05.2016 r. odpowiedziała, że 5.05.2016 r. przekazała do PWIOŚ informację o podjętych działaniach, służących wyeliminowaniu naruszeń. (dowód: akta kontroli str. 599-607, 625, 633-636)

Po kontroli przeprowadzonej od 18.04 do 16.06.2016 r. PWIOŚ stwierdził też nieskuteczne wykonanie uszczelnienia obwałowania od strony północnej oraz liczne zastoiska odcieków na terenie kwatery, sięgające korony obwałowania, co w jego ocenie świadczyło o niedrożności systemu ujmowania ścieków. W trakcie kontroli poinformował Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sokółce¹³⁸ o nieszczelności wału od strony północnej kwatery. W odpowiedzi z 17.05.2016 r. PINB stwierdził, że kwaterę do składowania wybudowano zgodnie z zatwierdzonym przez Starostę projektem budowlanym oraz że posiada ona wszystkie wymagane przeglądy i jest użytkowana zgodnie z przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 637-642)

Ocena częściowa

Zdaniem NIK, wskutek niewystarczającego i nieskutecznego nadzoru Gminy nad powołaną do zarządzania składowiskiem spółką ZZO Euro-Sokółka, w której Gmina była współnikiem, doszło do niewłaściwego prowadzenia rekultywacji (głównie przywiezienia dużych ilości nienadających się do tego celu odpadów) i zanieczyszczenia wód podziemnych w znacznych rozmiarach. Niezapewnienie zaś sobie bieżącej możliwości wpływu na sposób gospodarowania odpadami na nowym składowisku (m.in. w następstwie wyrażenia zgody na cesję umowy dzierżawy z 7.02.2013 r.) spowodowało, że Gmina – mimo licznych wystąpień do zewnętrznych spółek które zarządzały składowiskiem – nie była w stanie zapobiec wystąpieniu stwierdzonej przez PWIOŚ możliwości zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi bądź zniszczenia środowiska w znacznych rozmiarach.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³⁹, wnosi o:

1. Doprowadzenie do właściwego i zgodnego z obowiązującymi przepisami zagospodarowania odpadów na starym i nowym składowisku.
2. Podjęcie właściwych działań w celu realizacji zadań Gminy, nieskutecznie wykonywanych przez ZZO Euro-Sokółka.
3. Bieżące i skuteczne egzekwowanie należności Gminy w związku z działalnością spółek zajmujących się gospodarowaniem odpadami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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 Białymstoku.

¹³⁸ Dalej: PINB.

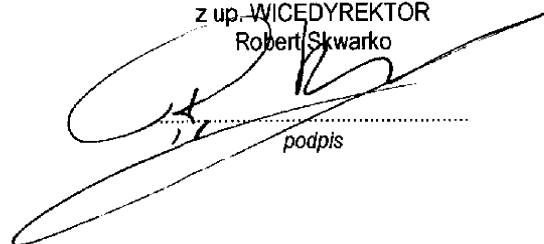
¹³⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Ustawa zwana dalej ustawą o NIK.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Białystok, dnia 28 grudnia 2016 roku.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

