

Nielegalne składowiska

Usuwanie odpadów niebezpiecznych

EWA ANTONIAK, EDWARD SZEMPRUCH

Odpady, które ze względu na pochodzenie, skład chemiczny, biologiczny oraz inne właściwości i okoliczności w perspektywie krótko- lub długoterminowej stanowią zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska naturalnego są zaliczane do niebezpiecznych¹. Pozostawione w miejscach do tego nieprzeznaczonych przyczyniają się do degradacji środowiska naturalnego, niszcząc unikalne ekosystemy i równowagę ekologiczną. Z tych względów bywają nazywane „bombami ekologicznymi”. Prawidłowość i skuteczność działań służących usunięciu odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania była przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez NIK. Ujawniła związane z tym problemy samorządów oraz brak środków na likwidację nielegalnych składowisk. Artykuł przybliży najważniejsze ustalenia.

Wprowadzenie

Odpady w postaci ciał stałych, cieczy, gazów lub w formie półpłynnej są produktami ubocznymi działalności gospodarczej i bytowej człowieka. Można je podzielić na odpady obojętne², które nie ulegają istotnym przemianom fizycznym, chemicznym lub biologicznym, są nierozpuszczalne, nie ulegają biodegradacji i nie

wpływają niekorzystnie na materię, z którą się kontaktują oraz na odpady niebezpieczne, mające negatywny wpływ na środowisko naturalne, stwarzające zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. W przepisach Unii Europejskiej³ zostały one zdefiniowane jako wykazujące jedną lub więcej właściwości niebezpiecznych. Charakteryzuje je w szczególności:

¹ Zgodnie z definicją zawartą w art. 6 ustawy z 14.12.2012 o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.) i wydanymi na jej podstawie przepisami wykonawczymi. Oceny wpływu odpadów niebezpiecznych na jakość wody, gleby i powietrza oraz stan zdrowia ludzi żyjących w pobliżu miejsc składowania odpadów niebezpiecznych dokonano też na podstawie 57 wyników badań epidemiologicznych i przedstawiono w publikacji L. Fazzo, F. Minichilli, M. Santoro, et al.: *Hazardous waste and health impact: a systematic review of the scientific literature*, „Environ Health” nr 16/2017.

² Art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy o odpadach.

³ Art. 3 pkt 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008), dalej dyrektywa ramowa w sprawie odpadów.



- palność rozumiana jako łatwość i podatność odpadów na samozapłon;
- duża zdolność do reagowania chemicznego z różnymi komponentami środowiska naturalnego, tzw. reaktywność;
- skłonność do eksplozji oraz emisji gazów toksycznych;
- ekotoksyczność mająca podobny wpływ na środowisko co reaktywność, jednak różni ją możliwość dłuższego czasu oddziaływania oraz to, że skutki zanieczyszczenia utrzymują się dłużej.

W prawie krajowym ich szczegółowy wykaz ustalił w Katalogu odpadów minister właściwy do spraw środowiska⁴.

Ilość wytwarzanych na świecie odpadów niebezpiecznych wzrasta, coraz częściej trafiają do miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Niebezpieczną praktyką jest również przynoszący znaczące korzyści finansowe nielegalny handel tymi odpadami. Jak wynika z danych Europejskiego Biura Ochrony Środowiska, generuje on dochody od 1,5 mld do 1,8 mld euro rocznie⁵. Polska również

nie jest wolna od tego zagrożenia. Przeprowadzona przez NIK w 2019 r. kontrola dotycząca transgranicznego przemieszczania odpadów⁶ wykazała, że odpady na przejściu granicznym traktowano jak zwykłe towary, co stwarzało ryzyko, że część z nich nie opuściła terytorium Polski, zasilając istniejące lub tworząc nowe nielegalne składowiska⁷. Wprowadzone w kraju rozwiązania mające ukrócić ten proceder⁸ nie przyniosły dotąd znaczących efektów. Tylko w latach 2019–2022 (pierwsze półrocze) ujawniano rocznie od 76 do 132 przypadków nielegalnego deponowania odpadów niebezpiecznych⁹. Są to jedynie dane szacunkowe z uwagi na brak obowiązku informowania właściwych organów o tego rodzaju zdarzeniach. Nieznana pozostaje też ilość (masa) tych odpadów, gdyż często jest ona możliwa do ustalenia dopiero na etapie ich usuwania (wstępnie można ją oszacować wyłącznie na podstawie wielkości przyzm, liczby pojemników itp.).

O porzuconych odpadach niebezpiecznych informują też media¹⁰. Miejscami

⁴ Rozporządzenie Ministra Klimatu z 2.1.2020 w sprawie Katalogu odpadów (Dz.U. poz. 10).

⁵ *Działanie UE wobec problemu rosnącej ilości odpadów niebezpiecznych*. Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Przegląd” nr 2/2023.

⁶ *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą, Słowacją i Polską*, nr ewid. 28/2020/P/19/100/LRZ.

⁷ Np. publikacja z 10.4.2023, <<https://mazowiecka.policja.gov.pl>> *Przestępczy proceder nielegalnego przewożenia i składowania niebezpiecznych odpadów*; publikacja z 11.8.2023, <<https://wios.rzeszow.pl>> *Stop nielegalnym odpadom 2023*.

⁸ Np. objęcie przywozu odpadów Systemem Elektronicznej Notyfikacji Transportów (SENT), zacieśnienie współpracy Inspekcji Ochrony Środowiska z organami ścigania (m.in. wspólne kontrole), stworzenie internetowego formularza „zgłoś interwencję”, za pomocą którego każdy może zgłosić Inspekcji Ochrony Środowiska informacje o nielegalnym deponowaniu odpadów niebezpiecznych, jak również znaczące zaostreżenie kar za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku.

⁹ Informacja uzyskana w związku z kontrolą NIK: *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych* od Głównego Inspektora Ochrony Środowiska.

¹⁰ Np.: <<https://kurierlubelski.pl/bomba-ekologiczna-we-wsi-szolajdy-w-wielkopolsce-mieszkańcy-i-wojt-wolaja-o-pomoc>>; <<https://kurierlubelski.pl/gmina-niemce-po-2-latach-blisko-3-tys-litrow-niebezpiecznych-odpadow-w-koncu-zniknelo-z-osowki>>; <<https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Szamotuly-odpady-chemiczne-policja-wios-zatrzymanie>>; <[– 719 –](https://zielona.interia.pl/aktualnosci/news-plock-setki-beczek-</p></div><div data-bbox=)

szczególnie narażonymi na ten proceder są pustostany, parkingi, puste hale produkcyjne po nieistniejącej już działalności gospodarczej, garaże i obiekty wynajmowane pod pozorem prowadzenia legalnej działalności. W tym ostatnim wypadku często odbywa się to według następującego scenariusza: umowę z właścicielem obiektu zawiera utworzona wyłącznie w tym celu firma współpracująca z posiadaczem odpadów niebezpiecznych, wynajęty obiekt w krótkim czasie zostaje nimi wypełniony, firma przestaje być obecna na rynku a właściciel obiektu zostaje z odpadami. Mimo ostrzeżeń policji i inspekcji ochrony środowiska o tego rodzaju zagrożeniach¹¹ właściciele nieruchomości nie zawsze zachowują ostrożność.

Odpady niebezpieczne są kojarzone głównie z przemysłem, jednak również gospodarstwa domowe, choć na nieporównywalnie mniejszą skalę, są źródłem ich powstawania. Dotyczy to w szczególności zużytego sprzętu elektrycznego, elektro-nicznego i ich części, pozostałości po chemii gospodarczej, środkach czystości, środkach ochrony roślin, przeterminowanych leków, resztek farb, lakierów, smarów itp.

Badania potwierdzają bardzo szkodliwy wpływ odpadów niebezpiecznych na życie i zdrowie ludzi¹² i bez większego znaczenia jest to, skąd one pochodzą. Dlatego w każdym wypadku nielegalnego ich deponowania ważne jest, by działania służące usunięciu odpadów były prowadzone niezwłocznie i skutecznie. Wymaga to jednak specjalistycznej wiedzy oraz odpowiednich środków technicznych. Już sama identyfikacja porzuconych odpadów niebezpiecznych jest często dużym wyzwaniem, ponieważ bywają zmieszane z innymi nieczystościami, więc trzeba je odseparować. Niezbędne jest też poddanie ich analizom, aby określić, jakie substancje są w nich obecne, jakie mogą być ich potencjalne skutki dla środowiska i ludzi oraz jakie metody unieszkodliwienia powinny być zastosowane. Również transport odpadów na właściwe składowisko wymaga zachowania odpowiednich procedur, aby nie doszło do wycieku toksyn i skażenia gleby, wód gruntowych czy powietrza. Wszystko to przekłada się na znaczny koszt ich usunięcia, dlatego niektórzy posiadacze odpadów, mimo grożących sankcji¹³, decydują się na nielegalne składowanie lub porzucenie.

z-odpadami-na-prywatnej-posesji>; <<https://wiadomosci.wp.pl/trujaca-bomba-w-sercu-polski-zgierskie>>; <<https://plus.kurierlubelski.pl/ktos-celowo-wyrzucil-chemiczne-beczki-w-wielkopolskich-lasach-nielegalne-odpady-moga-pochodzic-z-niemiec>>; <<https://dziennikbaltycki.pl/niebezpieczne-skladowiska-odpadow-w-regionie>>; <<https://glogow.naszemiasto.pl/nielegalne-skladowisko-niebezpiecznych-odpadow-w-gminie>>; <<https://echodnia.eu/radomskie/niebezpieczne-odpady-pod-grojecem>>.

¹¹ Patrz przyp. 7.

¹² L. Fazzo, F. Minichilli, M. Santoro *et al.*: *Hazardous waste and health impact...*, op.cit.

¹³ Art. 183 § 1 ustawy z 6.6.1997 – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.) stanowi, że kto wbrew przepisom składowuje, usuwa, przetwarza, zbiera, dokonuje odzysku, unieszkodliwia albo transportuje odpady lub substancje w takich warunkach lub w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Kto bez wymaganego zgłoszenia lub zezwolenia, albo wbrew jego warunkom przywozi z zagranicy lub wywozi za granicę odpady niebezpieczne, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.



Założenia kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała w latach 2017–2021 kilka kontroli, których zakres obejmował m.in. zagadnienia związane z odpadami niebezpiecznymi¹⁴, jednak dopiero przeprowadzona przez Izbę kontrola „Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych”¹⁵, obejmująca lata 2019–2022 (do 29 lipca), skoncentrowała się na kwestiach związanych z usuwaniem odpadów niebezpiecznych, nielegalnie zdeponowanych na terenie nieruchomości komunalnych (gminnych), Skarbu Państwa (w szczególności lasów) i nieruchomości należących do osób prywatnych. Jej głównym celem było dokonanie oceny prawidłowości (tj. zgodności z przepisami prawa, z zachowaniem należytej staranności, sumiennie i we właściwym czasie) i skuteczności działań gmin, nadleśnictw oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), podejmowanych w celu eliminowania zagrożeń, jakie stwarzają odpady niebezpieczne zalegające w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Badaniami objęto gminy i nadleśnictwa z terenu województw: lubelskiego, lubuskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego i śląskiego oraz NFOŚiGW. W urzędach miast (Częstochowa, Poznań, Strzelce Krajeńskie i Zielona Góra) i gmin (Borkowice, Chodów, Horodło, Niemce i Radzanowo) skontrolowano realizację zadań własnych dotyczących utrzymywania czystości i porządku; prawidłowości usuwania odpadów niebezpiecznych przez gminę jako domniemanego ich posiadacza¹⁶ oraz prawidłowości i skuteczności działań wójta, burmistrza lub prezydenta jako organu ochrony środowiska w postępowaniu o usunięcie odpadów¹⁷.

W nadleśnictwach¹⁸ (Bolewice, Chrzanów, Drewnica, Lubartów i Torzym) badaniami objęto przeciwdziałanie powstawaniu w lasach nielegalnych wysypisk odpadów niebezpiecznych, a w wypadkach ujawnienia tego rodzaju zdarzeń – działania służące doprowadzeniu do ich usunięcia.

W Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie¹⁹ ocenie poddano prawidłowość

¹⁴ Np. Informacje o wynikach kontroli NIK: *System gospodarowania zużytymi bateriami i akumulatorami*, nr ewid. 11/2018/P/17/109/LZG; *Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi*, nr ewid. 2/2019/P/18/047/KSI; *Transgraniczne przemieszczanie odpadów pomiędzy Ukrainą...*, op.cit.; *Zapobieganie zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych z terenu województwa łódzkiego*, nr ewid. 170/2020/P19/112/LLO; *Identyfikacja i likwidacja dzikich wysypisk odpadów w województwie łódzkim*, nr ewid. 1/21/002/LLO; *Usuwanie wyrobów zawierających azbest*, nr ewid. 108/2022/P/22/072/LOL.

¹⁵ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych*, nr ewid. 151/2022/P/22/067/LLU.

¹⁶ Gdy odpady niebezpieczne były nielegalnie zdeponowane na terenie nieruchomości będących we władaniu gminy i nie zdołano jednoznacznie wskazać innego posiadacza.

¹⁷ Dotyczyło to wypadków, gdy odpady niebezpieczne zalegały na terenie nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub osób prywatnych.

¹⁸ Nadleśnictwo jest podstawową, samodzielną jednostką organizacyjną Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, którą kieruje nadleśniczy, odpowiadający za stan lasu i zarządzanych nieruchomości Skarbu Państwa.

¹⁹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest ogniwem polskiego systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Oferuje pożyczki, dotacje oraz inne formy dofinansowania

i rzetelność wspierania gmin w usuwaniu odpadów niebezpiecznych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.

Ponadto zasięgnięto informacji²⁰ na temat postępowania z nielegalnie zdeponowanymi odpadami niebezpiecznymi w 11 niekontrolowanych gminach, a u wojewodów i marszałków województw – czy udzielano wsparcia gminom zwracającym się o środki finansowe na ich usunięcie.

Regulacje prawne

Nadrzędnym aktem prawnym w Unii Europejskiej regulującym kwestię odpadów niebezpiecznych jest dyrektywa ramowa w sprawie odpadów, która stanowi, że państwa członkowskie powinny kierować się trzema kluczowymi zasadami, tj. zasadą hierarchii postępowania z odpadami (najbardziej preferowanym rozwiązaniem jest zapobieganie ich powstawaniu i przygotowanie do ponownego użycia, następnie recykling i odzyskiwanie energii, a w ostateczności – unieszkodliwianie), zasadą ostrożności (ograniczanie ilości niebezpiecznych substancji w odpadach jako działanie zapobiegawcze) oraz zasadą „zanieczyszczający płaci” (dotyczy nie tylko zanieczyszczenia środowiska, ale też wszelkich negatywnych w nim zmian, czyli

kto taką zmianę spowoduje, co do zasady powinien ją naprawić).

Zasada „zanieczyszczający płaci” ma odzwierciedlenie w prawie krajowym, w szczególności w ustawie o odpadach²¹. Stanowi ona także, że jeśli odpady niebezpieczne znajdują się w miejscu nieprzeznaczonym do ich składowania lub magazynowania, muszą być niezwłocznie usuwane z tych miejsc. Prawnie obowiązek ten ciąży na posiadaczu odpadów, przez którego rozumie się wytwórcę lub osobę faktycznie będącą w ich posiadaniu. Kiedy nie można wskazać ani wytwórcy, ani posiadacza, jak ma to miejsce w wypadku odpadów porzuconych, wówczas obowiązuje domniemanie, że ich posiadaczem jest władający powierzchnią ziemi, na której się znajdują, czyli właściciel nieruchomości lub podmiot ujawniony w ewidencji gruntów i budynków jako władający²².

Posiadacz odpadów jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, bez wezwania²³. Gdy jednak tego nie robi, wówczas organ (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) wydaje nakaz w drodze decyzji administracyjnej (w wypadku odpadów znajdujących się na terenie nieruchomości komunalnych decyzję

projektów realizowanych m.in. przez samorządy, przedsiębiorstwa, podmioty publiczne, organizacje społeczne a także osoby fizyczne.

²⁰ Działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z 13.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623).

²¹ Ustawa o odpadach w art. 22 stanowi, że koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez ich pierwotnego wytwórcę lub obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów. Posiadacz odpadów odpowiedzialny za gospodarowanie nimi ma obowiązek zwrócić poniesione przez organ koszty działań polegających na usunięciu odpadów i gospodarowaniu nimi na żądanie organu (art. 26a ust. 6).

²² Art. 3 pkt 44 ustawy z 27.4.2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 2556, ze zm.), dalej p.o.ś.

²³ Art. 26 ustawy o odpadach.



powinien wydać regionalny dyrektor ochrony środowiska).

Nakaz usunięcia odpadów jest decyzją administracyjną w rozumieniu ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁴ i musi zawierać: rodzaj odpadów oraz termin i sposób ich usunięcia. Już na tym etapie często pojawiają się problemy – aby wskazać sposób usunięcia należy znać rodzaj odpadów, a tego organ wydający decyzję nie może wiedzieć bez specjalistycznych badań. Gdy porzucone odpady znajdują się na terenie nieruchomości, którymi władza gmina lub nadleśnictwo, wówczas te jednostki, jako domniemani posiadacze, są obowiązane do ich usunięcia (na własny koszt), chyba że zdołają doprowadzić do wskazania sprawcy (faktycznego posiadacza).

W drugiej połowie 2019 r., w wyniku zmian w ustawie o odpadach²⁵, został ustanowiony tryb nadzwyczajny ich usuwania. Chodzi o przypadki zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska. Zadanie to zostało scedowane, poza wskazanymi w ustawie wyjątkami, na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, jednak bez równoczesnego zapewnienia środków finansowych. Należy zauważyć, że usuwanie odpadów niebezpiecznych nie stanowi w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym²⁶ działania w sferze zadań własnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2006 r. wskazał²⁷, że obowiązek zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, iż zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo²⁸.

Wyniki kontroli

Szczegółowe wyniki przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli badań zostały przedstawione w wystąpieniach po kontrolnych oraz Informacji o wynikach kontroli²⁹, opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej NIK.

Na terenie skontrolowanych gmin i nadleśnictw w latach 2019–2022 (do 29 lipca) ujawniono 58 miejsc nielegalnego depozowania odpadów niebezpiecznych. 16 znajdowało się na terenie nadleśnictw, pięć – nieruchomości komunalnych, dwa – nieruchomości Skarbu Państwa i 35 na terenie nieruchomości prywatnych.

Izba stwierdziła, że działania gmin i nadleśnictw podejmowane w celu zapobiegania takim zdarzeniom były właściwe i rzetelne. Na terenie skontrolowanych JST

²⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

²⁵ Ustawa z 19.7.2019 o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579, ze zm.).

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

²⁷ Sygn. akt K 30/04.

²⁸ Gminie mogą być powierzone nowe zadania, określone jako własne, pod jednym warunkiem – nie może tego uczynić ani rząd, ani inny organ administracji rządowej, lecz wyłącznie prawodawca w drodze ustawy – zob. M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz*, wyd. III, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2021, art. 7, LEX.

²⁹ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów...*, op.cit.

prawidłowo funkcjonowały miejsca selektywnego zbierania odpadów komunalnych, mieszkańcy mieli możliwość oddawania za darmo odpadów niebezpiecznych, powstałych w gospodarstwach domowych. Działania nadleśniczych zapobiegające zaśmiecaniu terenów leśnych były rzetelne, co pozwoliło ograniczyć skalę tych zdarzeń (w okresie objętym kontrolą NIK było 16 takich przypadków). W sytuacji ujawnienia porzuconych odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości komunalnych gminy bez zbędnej zwłoki doprowadziły do ich prawidłowego usunięcia i unieszkodliwienia, a poniesione przez nie koszty wyniosły w badanym okresie prawie 82 mln zł.

Odpady niebezpieczne nielegalnie wywiezione do lasu (zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy i ich części, odpady zawierające azbest itp.) były usuwane przez nadleśnictwa niezwłocznie po ich ujawnieniu, przy czym w połowie przypadków służby leśne ustaliły sprawców i obciążyły ich kosztami wywózki.

Największym wyzwaniem okazały się odpady składowane na terenie nieruchomości prywatnych. W objętych kontrolą gminach stwierdzono 35 takich przypadków, przy czym w części z nich odpady niebezpieczne zalegały od dawna. Samorządy niezwłocznie podejmowały przewidziane prawem działania służące doprowadzeniu do usunięcia odpadów

przez ich posiadaczy, jednak udało się to tylko w Niemcach. Z kolei w gminie Borkowice w 2018 r. na terenie nieruchomości prywatnej znajdowały się odpady zawierające zużyte chemikalia organiczne. Prokuraturze i sądowi nie udało się ustalić kto jest ich posiadaczem, po ponad 3,5-letnim postępowaniu administracyjnym, z uwagi na zagrożenie dla ludzi i środowiska, gmina usunęła je na swój koszt (ok. 5,7 mln zł).

Do zakończenia kontroli NIK w połowie miejsc odpady niebezpieczne pozostawały nieusunięte.

W gminie Horodło odpady niebezpieczne pozostawały w wyrobisku po byłej kopalni piasku od 2016 r., ponieważ decyzje administracyjne nakazujące posiadaczowi odpadów ich usunięcie były uchylane na etapie postępowań odwoławczych³⁰.

W Zielonej Górze ropopochodne odpady niebezpieczne znajdowały się od 2015 r. na nielegalnym składowisku przy ul. Przylep-Zakładowa. Miasto nie zdołało doprowadzić do jego likwidacji, choć przeprowadzono pięć postępowań zmierzających do wyłonienia wykonawcy, ponieważ koszty oferowanych usług (ok. 30,9 mln zł) trzykrotnie przewyższały kwotę przewidzianą na ten cel w budżecie miasta³¹.

W lipcu 2023 r., równo rok po zakończeniu kontroli NIK, wybuchł tam pożar³². Według rzecznika lubuskiej Państwowej Straży Pożarnej była to jedna z najtrudniejszych akcji gaśniczych w województwie,

³⁰ Zdaniem organu odwoławczego wójt wydając decyzję skierowaną do właściciela działki nie wyjaśnił dostatecznie stanu faktycznego sprawy, w szczególności nie zebrał materiału dowodowego w sposób pozwalający na ustalenie pochodzenia odpadów oraz ich posiadacza.

³¹ Wystąpienie pokontrolne do Prezydenta Miasta Zielona Góra z 21.7.2022, skierowane po kontroli NIK z 2022 r., s. 24-27; <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/067/LZG/>>.

³² <<https://www.pap.pl/aktualnosci/index%2C1%2C%2Cpozar-odpadow-w-przylepie.html>>.



brało w niej udział 60 zastępów. Pożar doprowadził do zanieczyszczenia powietrza w okolicach miasta, a koszty usuwania jego skutków sięgnęły 60 mln zł³³.

W Częstochowie na siedem przypadków występowania odpadów niebezpiecznych na terenie nieruchomości prywatnych, w trzech miasto skutecznie doprowadziło do ich usunięcia przez posiadaczy. Problemu nie udało się rozwiązać, jeśli chodzi o ujawnione przed okresem objętym kontrolą odpady chemiczne z terenu czterech nieruchomości prywatnych, przy czym trzy sprawy są na etapie postępowań odwoławczych od decyzji Prezydenta miasta, a jedna, w której sprawca nie został dotąd ustalony, do usunięcia pozostaje ok. 932 megagramów (Mg) cieczy i ciał stałych. Koszt tego przedsięwzięcia dla samorządu jest szacowany na 50 mln zł.

W Sosnowcu działania miasta doprowadziły w połowie z dziesięciu ujawnionych przypadków do usunięcia odpadów przez ich posiadaczy. Nadal pozostało 25 Mg odpadów wykazujących właściwości niebezpieczne, wykrytych w 2015 r. Wobec zobowiązanego do ich usunięcia prowadzono postępowanie egzekucyjne. Od połowy 2019 r. odpady zalegały też w dwóch innych lokalizacjach. W jednym miejscu chodzi o ok. 1000 pojemników typu *mauzer* oraz 200 beczek z odpadami chemicznymi, których usunięcie może kosztować nawet 113 mln zł. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych sprawca nie został ustalony. Prezydent wydał

decyzję na podstawie art. 26a ustawy o odpadach, umożliwiającą usunięcie odpadów przez miasto i wystąpił m.in. do NFOŚiGW o pomoc w sfinansowaniu tego przedsięwzięcia, jednak do czasu kontroli NIK nie uzyskał wsparcia. W dwóch kolejnych przypadkach nielegalnie deponowanych odpadów niebezpiecznych na terenie prywatnym, o których urząd otrzymał informacje w 2022 r., nie minął jeszcze termin usunięcia wyznaczony ich posiadaczom.

W Chodowie na prywatnej posesji znajduje się kilkadziesiąt pojemników zawierających substancje wykazujące właściwości rakotwórcze, żrące, toksyczne i łatwopalne. Działania wójta na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach okazały się nieskuteczne, mimo ustalenia sprawcy i orzeczonego wyroku pozbawienia wolności. W okresie, na który sąd zawiesił mu wykonywanie kary, aby umożliwić usunięcie odpadów, ich posiadacz zabrał jedynie niewielką część odpadów, a gmina nie ma środków finansowych na dokończenie utylizacji.

W Poznaniu w czterech z sześciu przypadków samorząd doprowadził do usunięcia odpadów przez ich posiadaczy; w dwóch trwały postępowania administracyjne w tych sprawach.

W Radzanowie pozostawiono odpady na terenie nieruchomości prywatnej, o których urząd gminy został poinformowany pod koniec 2021 r. Chodziło ok. 170 1000-litrowych mauzerów i 526 200-litrowych beczek wypełnionych

³³ Np.: <<https://tvn24.pl/poznan/zielona-gora-przylep-po-pozarze-skladowiska-sa-pieniadze-na-usuwanie-skutkow-minister-anna-moskwa-deklaruje-43-mln-zlotych-miasto-ma-dac-kolejne-miliony-7284933>>; <<https://www.pap.pl/aktualnosci/index%2C1%2C%2Cpozar-w-przylepie.html>>; <<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1601392%2Czrecznik-lubuskiej-psp-o-pozarze-w-przylepie-byla-jedna-z-najtrudniejszych>>.

niebezpiecznymi substancjami. W tej sprawie wójt wszczął postępowanie administracyjne dopiero po upływie pięciu miesięcy od uzyskania informacji o nielegalnym deponowaniu odpadów i do zakończenia kontroli NIK nie została jeszcze wydana decyzja administracyjna.

Jednym z głównych problemów w doprowadzeniu do usunięcia nielegalnie gromadzonych odpadów niebezpiecznych z nieruchomości prywatnych było ustalenie podmiotu, od którego można skutecznie tego żądać. Brak precyzyjnych przepisów przekładał się na trudności w wydaniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta decyzji administracyjnej, która nie zostanie uchylona w postępowaniach odwoławczych. W połowie przypadków, w których odpady niebezpieczne do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały usunięte, nie zakończono postępowań odwoławczych od decyzji nakazujących ich usunięcie. Z kolei dla gmin, które mogłyby (w drodze wykonania zastępczego) lub są obowiązane (gdy zostanie stwierdzone taka konieczność z powodu zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska) usunąć odpady za ich posiadacza, często barierą nie do pokonania był brak środków finansowych. Nie mogły też liczyć na pomoc ze strony administracji wojewódzkiej. Z uzyskanych w toku kontroli informacji z jednostek niekontrolowanych (urzędów wojewódzkich, urzędów marszałkowskich i 11 gmin, które zwracały się do wojewodów i marszałków województw o wsparcie finansowe w takich sprawach) wynikało, że żaden z wojewodów nie przekazał gminom na ten cel środków finansowych, a spośród województw zaledwie dwa udzieliły wsparcia w formie dotacji.

Należy zauważyć, że choć ustawowo zobowiązano wójtów, burmistrzów i prezydentów do niezwłocznego usunięcia niebezpiecznych odpadów w zastępstwie ich posiadacza (w razie wskazanej wyżej konieczności), samorządom nie zapewniono na ten cel adekwatnych środków finansowych. Było to niezgodne z przepisami art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które stanowią, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Gminom nie stworzono również możliwości szybkiego pozyskiwania wsparcia z utworzonych m.in. w tym celu funduszy. Wprawdzie w okresie objętym kontrolą NIK w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej były wdrożone programy priorytetowe, przeznaczone na wsparcie w usuwaniu porzucanych odpadów niebezpiecznych, jednak nie gwarantowały one finansowania w wysokości adekwatnej do potrzeb, a zainteresowanie formami pomocy zwrotnej (pożyczkami) było ze strony gmin niewielkie – w ramach programu Usuwanie porzucanych odpadów w okresie objętym kontrolą rozdysponowano zaledwie 2,4% środków zaplanowanych na pożyczki.

Podsumowanie

Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli prowadzą do konkluzji, że mimo braku zasadniczych zastrzeżeń do prawidłowości działań skontrolowanych jednostek w wypadku ujawnienia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych, często nie udawało się ich skutecznie usunąć i unieszkodliwić. Przyczyną był brak odpowiednich narzędzi po stronie samorządów oraz funduszy.



W Informacji o wynikach kontroli Izba sformułowała wniosek adresowany do Ministra Klimatu i Środowiska o wypracowanie rozwiązań finansowych, prawnych i organizacyjnych, niezbędnych do niezwłocznego i skutecznego eliminowania zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska, powodowanych przez nielegalnie deponowane odpady niebezpieczne i przedłożenie Radzie Ministrów propozycji stosownych zmian legislacyjnych. Powinny one 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 takich odpadów przez ich posiadacza;
- wyznaczenie strategicznego podmiotu odpowiedzialnego za działania niezbędne, aby skutecznie doprowadzić do usunięcia nielegalnie zdeponowanych odpadów niebezpiecznych w wypadku braku możliwości wyegzekwowania tego obowiązku od ich posiadacza;
- wyposażenie wymienionego wyżej podmiotu w instrumenty prawne i środki finansowe konieczne do niezwłocznego usunięcia tych odpadów.

Rozwiązując kwestie finansowania procesu usuwania porzuconych odpadów

niebezpiecznych z wykorzystaniem środków publicznych, nie można pominąć regulacji prawnych dotyczących dopuszczalności pomocy publicznej³⁴, a także zasady „zanieczyszczający płaci”. Oznacza ona, że wydatki poniesione zarówno na usunięcie składowiska, jak i jego zabezpieczenie oraz ewentualne szkody społeczne przez nie wywołane powinny zostać pokryte przez zanieczyszczającego. Wdrożenie tej zasady miało sprawić, że przedsiębiorcy będą unikać wyrządzania szkód środowisku i ewentualnie ułatwić pociągnięcie ich do odpowiedzialności za spowodowanie zagrożenia. Jak zauważył Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO)³⁵, że nie zawsze się to jednak sprawdza i z budżetu UE są niekiedy finansowane działania mające na celu usuwanie odpadów, których koszty powinni ponosić zanieczyszczający. Z tego względu zalecił wzmocnienie systemu ponoszenia odpowiedzialności za środowisko i skuteczniejszą ochronę środków unijnych przed ich nieuprawnionym wykorzystywaniem. Rekomendacje ETO są wciąż aktualne.

EWA ANTONIAK
doradca techniczny,

EDWARD SZEMPRUCH
p.o. dyrektor,
Delegatura NIK w Lublinie

³⁴ Pomoc publiczna obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Zasady jej przyznawania nie mogą natomiast stać w sprzeczności z nienaruszalnością konkurencyjności na wolnym rynku. W prawie wspólnotowym pojęcie przedsiębiorcy obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego formy prawnej i źródeł finansowania.

³⁵ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Zanieczyszczający płaci” – niespójne stosowanie zasady w polityce i działaniach UE w dziedzinie środowiska <<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/polluter-pays-principle-12-2021/pl/>>

Słowa kluczowe: odpady niebezpieczne, nielegalne składowiska odpadów, zasada „zanieczyszczający płaci”, posiadacz odpadów, usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych

Bibliografia:

1. *Działanie UE wobec problemu rosnącej ilości odpadów niebezpiecznych. Europejski Trybunał Obrachunkowy*, „Przegląd” nr 2/20023.
2. Fazzo, L., Minichilli, F., Santoro, M. *et al.*: *Hazardous waste and health impact: a systematic review of the scientific literature*. „Environ Health” nr 16/2017.
3. *Przestępczy proceder nielegalnego przewożenia i składowania niebezpiecznych odpadów*, Policja Mazowiecka, 10.4.2023.

ABSTRACT

Dangerous Waste Removal – Illegal Dumps

Waste that poses threat to human health and life, and to the natural environment – due to its origins, chemical and biological composition as well as other features – is considered dangerous. When stored in places which are not designated for this, such waste adds to degradation of the natural environment by destroying unique ecosystems and ecological balance. This also poses a threat to humans. Such waste dumps are called “ecological bombs”. Illegal trading of dangerous waste, which is very profitable, is also a very dangerous practice. According to the data of the European Environment Agency, such practices generate the income between 1.5 and 1.8 billion euros a year. The legality and effectiveness of the measures aimed to remove dangerous waste from illegal dumps have been examined during the audit that NIK conducted, which revealed problems that self-governments face as well as the lack of funds for liquidation of illegal dumps. The article comprises the most important findings of this audit.

Ewa Antoniak, technical advisor,
Edward Szempruch, director,
Regional Branch of NIK in Lublin

Key words: dangerous waste, “polluter pays” rule, owner of waste, removal of illegally stored dangerous waste