



LKI.430.4.2022
Nr ewid. 154/2022/P/22/061/LKI

Informacja o wynikach kontroli

ZAPOBIEGANIE POŻAROM MIEJSC GROMADZENIA ODPADÓW

DELEGATURA W KIELCACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach



Grzegorz Walendzik

Akceptuję:

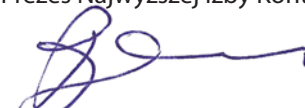
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 19.12.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI.....	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska.....	21
5.1.1. Rozpoznanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów	21
5.1.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej	24
5.1.3. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów	38
5.2. Komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej.....	45
5.2.1. Rozpoznanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów	46
5.2.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej	52
5.2.3. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów	59
5.3. Urzędy marszałkowskie i starostwa powiatowe	64
5.3.1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnianie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc.....	65
5.3.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej	82
5.3.3. Działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów	90
6. ZAŁĄCZNIKI	99
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	99
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	107
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	127
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	128

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

miejsce gromadzenia odpadów	na potrzeby kontroli przyjęto definicję miejsca gromadzenia odpadów jako czasowego lub stałego, legalnego lub nielegalnego miejsca (również obiektu budowlanego) przeznaczonego do składowania odpadów ¹ , a także miejsca magazynowania ² i zbierania ³ odpadów;
odpady	każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany ⁴ ;
ochrona przeciwpożarowa	realizacja przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem. Realizowana jest poprzez m.in. przeciwdziałanie pojawieniu się pożaru i jego rozprzestrzenianiu, które rozumiane jest jako zapewnienie koniecznych warunków ochrony technicznej nieruchomościom i ruchomościom oraz tworzenie warunków organizacyjnych i formalnoprawnych zapewniających ochronę ludzi i mienia, a także przeciwdziałających powstawaniu lub minimalizujących skutki pożaru ⁵ ;
posiadacz odpadów	wytwórca odpadów lub osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na tej nieruchomości ⁶ ;
IOŚ, Inspekcja	Inspekcja Ochrony Środowiska;
urząd jst	jednostki samorządu terytorialnego (na potrzeby przedmiotowej kontroli: urzędy marszałkowskie ⁷ i starostwa);
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska;
PSP	Państwowa Straż Pożarna;
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska;
WIOŚ, Inspektorat	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska;
uosdg	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej ⁸ ;
ustawa o IOŚ	ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska ⁹ ;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁰ ;
ustawa o odpadach	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach ¹¹ ;
ustawa o PSP	ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej ¹² ;
ustawa POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska ¹³ .

¹ Art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy o odpadach.

² Art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpadach.

³ Art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy o odpadach.

⁴ Art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach.

⁵ Art. 1 oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach.

⁷ Dalej również: UM.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm., uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1969.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy właściwe organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizowały zadania związane z nadzorem nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy właściwe organy administracji publicznej rozpoznawały zagrożenia pożarowe miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględniały te zagrożenia w podejmowanych działaniach, w tym podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc?
2. Czy właściwe organy administracji publicznej prawidłowo sprawowały nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej?
3. Czy działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów oraz niwelowania zagrożenia pożarowego miejsc gromadzenia odpadów były skuteczne?

Jednostki kontrolowane

Pięć starostw powiatowych, pięć komend powiatowych (miejskich) PSP, cztery urzędy marszałkowskie oraz cztery wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska¹⁴.

Pożary miejsc gromadzenia odpadów mają zazwyczaj daleko idące skutki w postaci zagrożenia dla środowiska oraz dla zdrowia i życia ludzi. Ogień może szybko rozprzestrzenić się na obiekty i tereny przyległe do tych miejsc, co powoduje dotkliwe straty i stwarza dodatkowe zagrożenia. Dym powstający podczas tego typu pożaru często zawiera wiele niebezpiecznych związków chemicznych. Do atmosfery uwalniane są m.in.: tlenek węgla, dwutlenek węgla, podtlenek azotu, amoniak, tlenek azotu, tlenki siarki, arsenu i jego związków, kadmu i jego związków, dioksyny czy pył zawieszony.

Wg danych Komendy Głównej PSP¹⁵ w latach 2017–2022 w Polsce wystąpiły 754 pożary miejsc gromadzenia odpadów (w tym również w miejscach nielegalnych).

Infografika nr 1

Łączna liczba pożarów miejsc gromadzenia odpadów w latach 2017–2022



Źródło: dane Komendy Głównej PSP.

Również doniesienia medialne wskazywały, że w ostatnich latach wystąpiło wiele rozległych pożarów miejsc gromadzenia odpadów, których skutki nie były obojętne dla środowiska¹⁶.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁷ na koniec 2020 r. w Polsce zinwentaryzowano 2008 miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów tzw. *dzikich wysypisk śmieci* o łącznej powierzchni prawie 2 km², z których 1111 (55%) znajdowało się na terenach wiejskich, a 897 na terenach miejskich. W tym samym roku zlikwidowanych zostało prawie 10 tys. tzw. *dzi-*

¹⁴ Trzy jednostki (Komenda Miejska PSP w Kielcach, Starostwo Powiatowe w Kielcach oraz WIOŚ w Kielcach) zostały skontrolowane w trakcie kontroli rozpoznawczej.

¹⁵ Dane uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

¹⁶ Na przykład informacje zamieszczone na stronie <https://portalkomunalny.pl/gospodarka-odpadami/pozary-skladowiska-odpady/> (dostęp w dniu 10.11.2022 r.).

¹⁷ Art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach.

Okres objęty kontrolą

Lata 2017–2022 r.
(do czasu zakończenia
czynności kontrolnych,
z wykorzystaniem
dowodów sporządzonych
przed tym okresem).

kich wysypisk, z których wywieziono łącznie ponad 72 tys. ton odpadów komunalnych. Większość z nich (79%) znajdowało się w miastach.

Zidentyfikowane przez IOŚ w 2020 r. miejsca nielegalnego magazynowania lub składowania odpadów powstały wskutek:

- pozostawienia odpadów po działalności objętej zezwoleniem,
- składowania odpadów w miejscu nieprzeznaczonym do tego celu,
- porzucenia odpadów przez nieznanych sprawców.

Wskazane kategorie miejsc to przypadki potwierdzone przez IOŚ, co oznacza, że możliwe jest występowanie analogicznych przypadków, które nie zostały jeszcze zgłoszone właściwym organom administracji lub zidentyfikowane przez te podmioty.

Według danych WIOŚ zidentyfikowane w 2020 r. pożary odpadów obejmowały głównie odpady tworzyw sztucznych oraz tekstyliów, a także paliwa alternatywne oraz odpady niebezpieczne. Pojedyncze przypadki dotyczyły pożarów wraków samochodów, odpadów sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpadów wielkogabarytowych, komunalnych oraz papieru i tektury. Dwa pożary, które wystąpiły w 2020 r. miały istotny negatywny wpływ na środowisko. Pierwszy z pożarów miał miejsce 10 stycznia 2020 r. w Janowie (gmina Karczew, województwo mazowieckie). Podczas zdarzenia doszło do rozszczelnienia zbiorników z magazynowanymi odpadami kwasu siarkowego i wycieku kwasu do gruntu. Kolejny przypadek wystąpił w Nowinach (gmina Sitkówka-Nowiny, województwo świętokrzyskie) – dwukrotnie (11 lutego i 19 kwietnia 2020 r.) doszło do pożaru odpadów chemicznych magazynowanych w pojemnikach typu mauzer o pojemności 1000 l oraz stalowych beczkach o pojemności 200 l. Do powietrza przedostały się lotne związki organiczne, wielopierścieniowe związki aromatyczne, amoniak, styren, aceton i inne niezidentyfikowane substancje. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami organ kontrolujący zawiadomił prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 183 § 1 oraz z art. 164 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*¹⁸ (dalej: k.k.), a także wystąpił z wnioskiem do właściwych organów o podjęcie niezwłocznych działań polegających na usunięciu odpadów oraz ich zagospodarowaniu. Ponadto w trakcie kontroli pobrano próbki ścieków do badań. Do analizy przekazano również wodę z rzeki Bobrza i glebę z zanieczyszczonych rowów.

Pożary miejsc gromadzenia odpadów mogą często wiązać się z popełnieniem przestępstwa – chodzi tutaj zarówno o przypadki celowego lub przypadkowego podpalenia, jak również sytuacje, w których osoba odpowiedzialna za taki obiekt doprowadzi swoimi zaniedbaniami do samozapłonu odpadów, choćby przez nieprawidłowy sposób zabezpieczenia odpadów czy też samego obiektu przed dostępem obcych. W sytuacji podejrzenia zaistnienia czynu zabronionego w związku z wystąpieniem zdarzenia mającego postać pożaru miejsca gromadzenia odpadów, Policja wykonuje czynności procesowe w niezbędnym zakresie, w celu zabezpieczenia dowodów. Następnie, zgromadzony materiał dowodowy jest przekazywany do właściwej miejscowo prokuratury w celu wszczęcia śledztwa, w szcze-

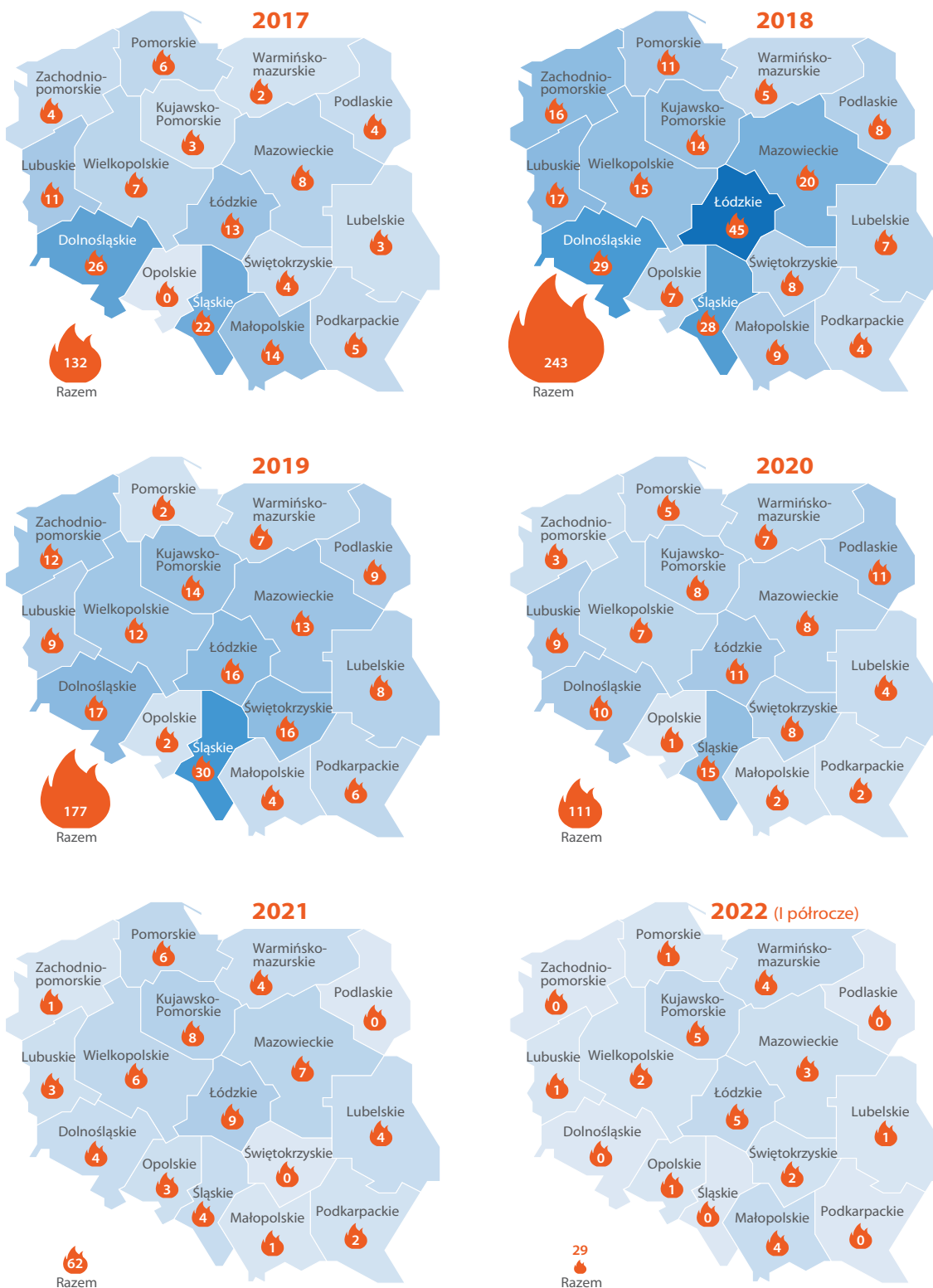
¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.

WPROWADZENIE

gólności w kierunku przestępstwa z art. 163 § 1 pkt 1 k.k., tj. umyślnego spowodowania niebezpiecznego zdarzenia mającego postać pożaru, który zagraża życiu lub zdrowiu albo mieniu.

Infografika nr 2

Liczba pożarów miejsc gromadzenia odpadów w poszczególnych latach



Źródło: dane Komendy Głównej PSP.

Tabela nr 1

Liczba stwierdzonych i wykrytych przestępstw dotyczących niebezpiecznego zdarzenia mającego postać pożaru w latach 2017–2020.

Przestępstwa z art. 163 §1 pkt 1 k.k.	2017 r.	2018 r.	2019 r.	2020 r.
Stwierdzone	239	259	314	64
Wykryte	84	97	103	34

Źródło: dane Komendy Głównej Policji.

Nasilenie zjawiska pożarów miejsc gromadzenia odpadów nastąpiło w 2018 r. W związku z koniecznością uszczelnienia systemu gospodarki odpadami dokonano szeregu zmian legislacyjnych. Zmiany te wprowadzono ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁹, jak również uchwaloną w tym samym dniu ustawą o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw²⁰. Nowe przepisy miały na celu zwiększenie nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność wymagającą uzyskania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów oraz zminimalizowanie nielegalnych praktyk w tym obszarze. Wprowadzono m.in. obowiązek posiadania zabezpieczenia roszczeń dla podmiotów prowadzących zbieranie lub przetwarzanie odpadów; obligatoryjny wizyjny system kontroli miejsc magazynowania lub składowania odpadów; nowe podstawy odmowy wydania przez właściwy organ decyzji na gospodarowanie odpadami w przypadku stwierdzenia naruszeń regulacji w tym zakresie przez wnioskującego czy też wzmocnienie sankcji dla podmiotów wielokrotnie nieprzestrzegających przepisów z tego obszaru. Ponadto wprowadzono zmiany w obrębie ochrony przeciwpożarowej, m.in. obowiązek dopuszczenia obiektu i innych miejsc magazynowania odpadów do użytkowania, na podstawie opinii PSP przed rozpoczęciem działalności w zakresie gospodarki odpadami. Mając na uwadze okres dostosowawczy dla podmiotów korzystających z zezwoleń na przetwarzanie lub zbieranie odpadów, przedłużony ze względu na epidemię COVID-19, można już dokonać oceny pierwszych skutków wprowadzonych zmian legislacyjnych.

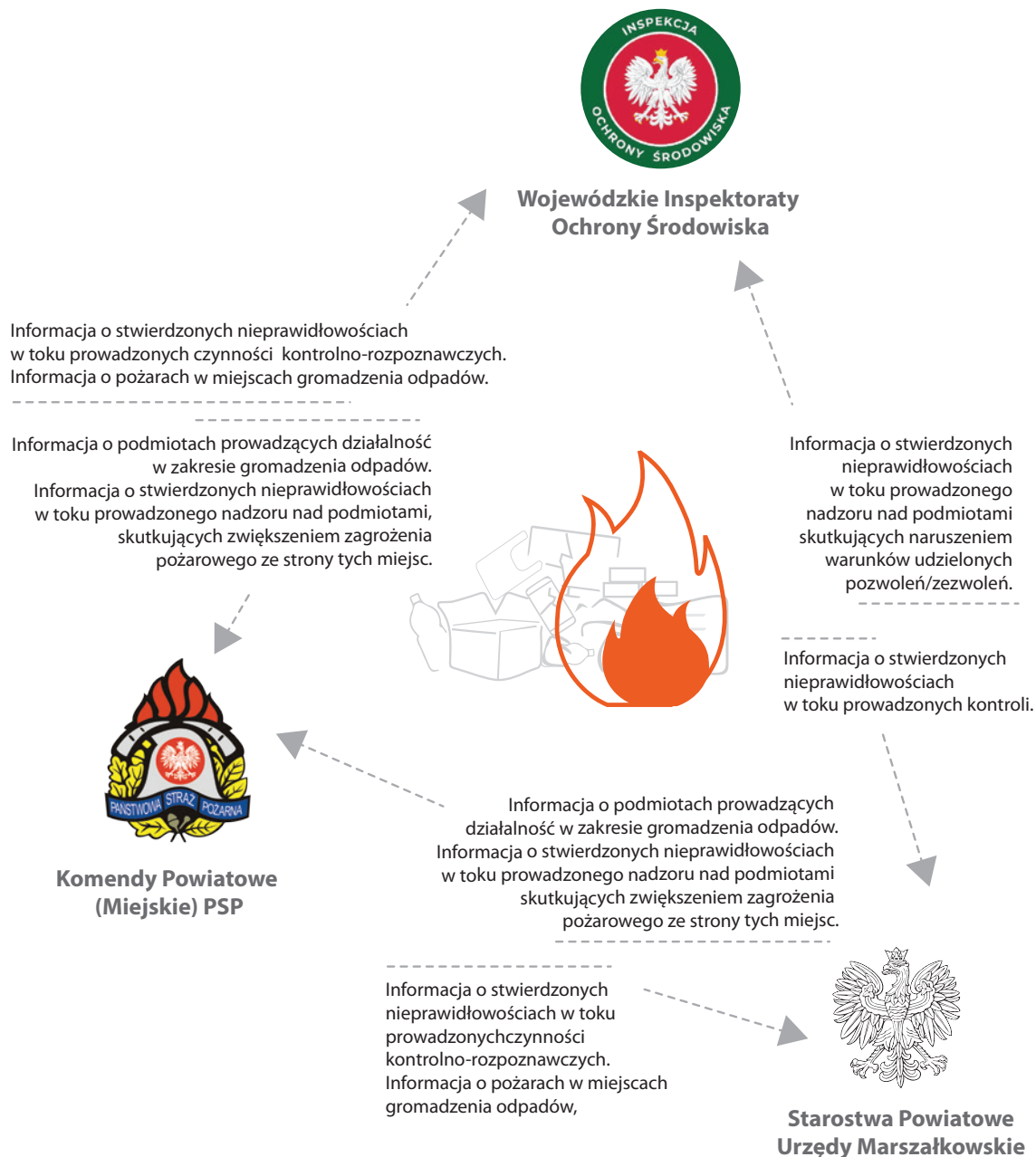
Istotnym elementem zapobiegania pożarom miejsc gromadzenia odpadów oraz niwelowania zagrożenia wystąpienia takich zdarzeń jest odpowiednia współpraca pomiędzy właściwymi jednostkami administracji publicznej odpowiedzialnymi za kontrole podmiotów korzystających ze środowiska (WIOŚ), kontrole przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (starostwa i urzędy marszałkowskie) oraz w zakresie rozpoznawania zagrożeń pożarowych (jednostki PSP), przejawiająca się przede wszystkim w wymianie informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu takich miejsc oraz o zagrożeniach przez nie stwarzanych.

¹⁹ Dz. U. poz. 1592, ze zm.

²⁰ Dz. U. poz. 1479.

Infografika nr 3

Schemat obrazujący prawidłowy przepływ informacji pomiędzy jednostkami administracji publicznej o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu miejsc gromadzenia odpadów, zagrożeniach przez nie stwarzanych oraz o pożarach tych miejsc



Źródło: opracowanie własne NIK.

Istotnym elementem w nadzorze nad miejscami gromadzenia odpadów jest kontrola organów ochrony środowiska już na etapie wydawania decyzji na gospodarowanie poszczególnymi rodzajami odpadów. Opieszałość organów i nierzetelna realizacja przypisanych im zadań przyczynia się do powstawania patologii na rynku odpadów (m.in. rozwoju tzw. szarej strefy), co może mieć negatywne skutki dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, ale także dla gospodarki²¹.

²¹ Na podstawie informacji prasowych <https://www.prawo.pl/samorzad/samorzady-oskarzane-o-wspieranie-patologii-w-gospodarce-odpadami,388.html> (dostęp w dniu 12.11.2022 r.).

2. OCENA OGÓLNA

Nieskuteczny nadzór organów administracji publicznej nad miejscami gromadzenia odpadów w celu eliminowania zagrożeń pożarowych

Działania skontrolowanych organów administracji publicznej odpowiedzialnych za nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów były na ogół prawidłowe, jednak nie przyczyniły się do skutecznego ograniczenia pożarów oraz wyeliminowania zagrożeń pożarowych tych miejsc. Wynikało to z braku współpracy między tymi organami oraz niezapewnienia wymiany informacji o miejscach gromadzenia odpadów mogących stwarzać potencjalne lub realne zagrożenie pożarowe oraz o pożarach tych miejsc.

Większość ze skontrolowanych WIOŚ, urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych nie dysponowało kompletnymi informacjami o pożarach, które wystąpiły w miejscach gromadzenia odpadów, na terenie objętym ich właściwością. Jednostki te, pomimo że dostrzegały potrzebę wykorzystania informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów w bieżącej pracy, przeważnie nie przejawiały inicjatywy w ich uzyskaniu. Rozpoznanie zagrożeń pożarowych, będące zadaniem komendantów powiatowych (miejskich) PSP również było niewystarczające, gdyż żadna z pięciu skontrolowanych jednostek PSP nie miała informacji o wszystkich podmiotach gromadzących odpady i o miejscach, w których zdeponowano je nielegalnie.

Skontrolowane WIOŚ prawidłowo realizowały kontrole podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów. Nie zawsze jednak przekazywały do właściwej miejscowo gminy lub RDOŚ informacje o zidentyfikowanych miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów. Niektóre Inspektoraty nie informowały jednostek PSP o wszystkich stwierdzonych zagrożeniach pożarowych, nagromadzeniu dużej ilości odpadów frakcji palnej i/lub częściowo spalonych odpadów. Prowadzone przez jednostki PSP czynności kontrolno-rozpoznawcze w podmiotach gospodarujących odpadami stanowiły niewielki odsetek (maksymalnie 15%) wszystkich zaplanowanych kontroli. Skontrolowane urzędy marszałkowskie i starostwa przeprowadzały kontrole podmiotów prowadzących działalność dotyczącą gromadzenia odpadów. W większości z tych jednostek (55%) stwierdzono, że kontrole przed wydaniem zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, realizowane były nieprawidłowo. Stwierdzono bowiem, że przedstawiciele organów wydających zezwolenie (marszałków województw, starostów) nie byli właściwie upoważnieni do kontroli, a ich udział często sprowadzał się do roli biernego obserwatora i nie był dokumentowany.

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach najczęściej nie podejmowano działań mających na celu ograniczenie zagrożenia pożarowego oraz liczby pożarów w miejscach gromadzenia odpadów, głównie ze względu na brak kompletnych informacji o pożarach tych miejsc, zwłaszcza w sytuacji wielokrotnego ich wystąpienia. Działania jednostek PSP sprowadzały się przede wszystkim do prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych.

Niewystarczający nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów powodował, że działania skontrolowanych jednostek w zakresie eliminowania zagrożenia pożarowego oraz liczby pożarów w miejscach gromadzenia odpadów były nie zawsze skuteczne. Działania te, w niektórych przypadkach, nie zapobiegły bowiem wystąpieniu kolejnych pożarów w tych samych miejscach gromadzenia odpadów.

Realizowana współpraca pomiędzy skontrolowanymi jednostkami miała charakter doraźny, ograniczony do prowadzenia nielicznych wspólnych kontroli oraz wybiórczego przekazywania informacji. Stwierdzono także, że podmioty objęte kontrolą nie zawsze informowały się wzajemnie o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu miejsc gromadzenia odpadów, o wynikach prowadzonych postępowań oraz zagrożeniach stwarzanych przez te miejsca.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Żaden z czterech skontrolowanych WIOŚ nie dysponował kompletnymi informacjami o pożarach, do których doszło w miejscach prowadzenia działalności przez podmioty zajmujące się gromadzeniem odpadów, jak również w miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów. Zdaniem NIK, wyczerpujące informacje o tych zdarzeniach są niezbędne do opracowania rzetelnych analiz na potrzeby sporządzenia planu kontroli, a także do przekazywania rzetelnych informacji o tych zdarzeniach na zewnątrz jednostki, np. w celu usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich gromadzenia. Informacja ta jest również istotna w kontekście podjęcia stosownych działań kontrolnych oraz administracyjnych. [str. 24]

Niepełne informacje WIOŚ o pożarach miejsc gromadzenia odpadów

Wprowadzie wszystkie skontrolowane WIOŚ miały informacje o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów na obszarze swojego działania, to jednak zróżnicowany był poziom uzyskiwania tych danych w ramach działań własnych tych jednostek. Podczas gdy w WIOŚ w Kielcach ponad 95% informacji o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów ustalono na podstawie własnych działań, to w WIOŚ w Szczecinie i Warszawie odsetek ten stanowił jedynie odpowiednio 12% i 4%. Informacje uzyskiwane były również od innych służb i organów oraz w związku ze składanymi skargami, wnioskami i powiadomieniami. [str. 22–23]

Niewielka liczba miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów rozpoznana przez WIOŚ w ramach działań własnych

Nie wszystkie skontrolowane WIOŚ zwracały się do właściwych jednostek samorządu terytorialnego albo RDOŚ z wnioskiem o wydanie decyzji w trybie art. 26 ust. 2 albo ust. 3 ustawy o odpadach, nakazującej posiadaczom odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. W WIOŚ w Szczecinie dotyczyło to 50% przypadków zidentyfikowanych miejsc, w których nielegalnie zgromadzono odpady.

Niekierowanie przez WIOŚ wniosków do właściwych organów o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów oraz informacji do jednostek PSP w każdym przypadku stwierdzenia zagrożenia pożarowego

Ponadto w WIOŚ w Kielcach nie w każdym przypadku stwierdzenia zagrożenia pożarowego, nagromadzenia dużej ilości odpadów frakcji palnej lub częściowo spalonych odpadów, przekazywano stosowną informację do właściwej miejscowo jednostki PSP. [str. 26–29]

Wszystkie skontrolowane WIOŚ w okresie objętym kontrolą przeprowadzały kontrole podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, zarówno kontrole planowe, jak również pozaplanowe realizowane na wniosek organów administracji publicznej. Inspektoraty wykonywały kontrole planowe zgodnie z rocznymi planami kontroli, z uwzględnieniem uzasadnionych odstępstw od ich realizacji.

Na ogół prawidłowa realizacja przez WIOŚ kontroli miejsc gromadzenia odpadów

Prowadzone były również kontrole instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w którym ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska. W jednym z Inspektoratów stwierdzono, że wbrew art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, dwie kontrole (spośród 839) przeprowadzone zostały bez udziału przedstawiciela organu wnioskującego o kontrolę (starosty lub marszałka). Zwraca uwagę długi czas realizacji tych kontroli i wydania postanowień przez WIOŚ, trwający w niektórych przypadkach nawet 760 dni. [str. 24–26, 29–31]

Nieprawidłowości w wystawianych w WIOŚ upoważnieniach

W dwóch spośród czterech skontrolowanych WIOŚ stwierdzono, że w upoważnieniach do kontroli (realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach) wystawionych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w łącznie ośmiu (12%) postępowaniach kontrolnych spośród 60 poddanych analizie w ramach próby kontrolnej, nieprawidłowo zostali wymienieni przedstawiciele organu wnioskującego (starosty lub marszałka). [str. 32–33]

Istotne problemy w sprawowaniu nadzoru przez WIOŚ

Wśród najistotniejszych problemów w sprawowaniu nadzoru wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wskazywali m.in. na działania zorganizowanych grup przestępczych w większości odpowiedzialnych za nielegalne gromadzenie odpadów. Podnoszone były również częste zmiany regulacji prawnych z zakresu gospodarki odpadami, a także brak funkcjonalności BDO²² dla WIOŚ poprzez niezapewnienie możliwości generowania sprawozdań, na podstawie których możliwe jest dokonywanie analizy przepływu strumienia odpadów. Wskazano także na zbyt niską wysokość mandatów możliwych do wystawienia za popełnione wykroczenia przeciwko środowisku (w okresie objętym kontrolą 500 zł) oraz istotne zakłócenie w realizacji przez WIOŚ obowiązków wskazanych w ustawie o IOŚ, poprzez nałożenie dodatkowych obowiązków w związku z wprowadzeniem art. 41a ustawy o odpadach. [str. 34–35]

Nie zawsze skuteczne działania pokontrolne WIOŚ dotyczące podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, w których stwierdzono nieprawidłowości

Wszyscy objęci kontrolą wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wyniku kontroli podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, wydawali na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ zarządzenia pokontrolne mające na celu wyeliminowanie wskazanych naruszeń oraz zobowiązujące do poinformowania o podjętych działaniach. Wydawali również, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o IOŚ, decyzje administracyjne nakładające na podmioty kontrolowane m.in. kary pieniężne. W jednej z kontrolowanych jednostek w dwóch przypadkach, wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie podjął żadnych działań zobowiązujących przedsiębiorcę do poinformowania o sposobie usunięcia naruszeń, w tym nie podjął działań zmierzających do ukarania sprawców, którzy popełnili wykroczenie z art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, polegające na niedopełnieniu obowiązku poinformowania o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych. Podkreślenia wymaga, że sprawy te dotyczyły podmiotu prowadzącego działalność w zakresie gromadzenia odpadów, w którym w okresie objętym kontrolą wystąpiło 11 pożarów zgromadzonych tam odpadów. [str. 36–40]

Niewystarczająca współpraca pomiędzy WIOŚ a innymi organami administracji publicznej

W skontrolowanych WIOŚ współpraca z innymi organami administracji publicznej w zakresie eliminowania zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów sprowadzała się przede wszystkim do współudziału w prowadzonych oględzinach i/lub czynnościach kontrolnych. Współpraca ta nie zawsze była jednak sprawna i skuteczna, gdyż w niektórych przypadkach

²² Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) jest systemem informatycznym, który pozwala na kompleksowe gromadzenie i zarządzanie informacjami dotyczącymi gospodarki odpadami. Ponadto zapewnia jej użytkownikom w pełni elektroniczną realizację obowiązków związanych z posiadaniem i pozbywaniem się odpadów. Integralną częścią BDO jest Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami, który został uruchomiony 24 stycznia 2018 r.

WIOŚ mając informacje o zidentyfikowanych w terenie zagrożeniach pożarowych, nie informowały innych organów administracji publicznej. Ponadto w efekcie kierowanych przez WIOŚ wniosków o podjęcie działań w ramach posiadanych kompetencji do właściwych jednostek (RDOŚ lub urzędy gmin) o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich gromadzenia, na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach, odpady te nie zostały usunięte w 30% wszystkich rozpoznanych przez WIOŚ miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, a w przypadku aż 42% miejsc, skontrolowane WIOŚ nie miały informacji o prowadzonych postępowaniach i ich efektach. [str. 27–28, 44–45]

Skontrolowane WIOŚ podejmowały zróżnicowane działania po otrzymaniu informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Realizowano kontrole lub oględziny zakładu lub miejsca, w którym wystąpił pożar. Przeprowadzono również w wymaganych przypadkach pomiary zanieczyszczenia powietrza oraz przekazywano informację o zdarzeniu do GIOŚ. W trzech WIOŚ wystąpiły przypadki niepodjęcia żadnych działań w miejscach wystąpienia pożaru odpadów. W większości przypadków, wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, w których doszło kilkakrotnie do wystąpienia pożaru, skontrolowane WIOŚ wobec tych podmiotów wykonywały czynności kontrolne i/lub oględziny miejsca pożaru. Jeden z inspektoratów nie podjął działań kontrolnych w związku z pożarami składowiska odpadów komunalnych, na którym w latach 2018–2019 wystąpiły cztery pożary zgromadzonych tam odpadów. Dopiero po otrzymaniu informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w toku prowadzonej przez urząd marszałkowski kontroli w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska, WIOŚ wszczął kontrolę podmiotu. W efekcie stwierdzonych nieprawidłowości przekazał informację do komendy powiatowej PSP o stworzeniu przez ten podmiot realnego zagrożenia wystąpienia pożaru. Podjęcie przez WIOŚ czynności kontrolnych w odniesieniu do tego składowiska już po wystąpieniu pierwszego pożaru odpadów, mogłoby skutkować wcześniejszym wykryciem nieprawidłowości w jego eksploatacji i przyczynić się do ograniczenia liczby pożarów miejsca. [str. 33, 40–42]

Żadna ze skontrolowanych jednostek PSP nie dysponowała informacjami o wszystkich podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów i/lub o miejscach ich nielegalnego gromadzenia, znajdujących się na terenie działania tych jednostek. [str. 46–47]

Na podstawie rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych w skontrolowanych jednostkach PSP przeprowadzono łącznie 52 kontrole w podmiotach gospodarujących odpadami. Stanowiły one niewielki odsetek (maksymalnie 15%) wśród wszystkich zaplanowanych kontroli. W dwóch spośród czterech skontrolowanych jednostek PSP, terminowo realizowano zaplanowane kontrole miejsc gromadzenia odpadów. W pozostałych dwóch jednostkach odstąpiła od terminów zaplanowanych dotyczyły pojedynczych kontroli. [str. 52–54]

Brak reakcji WIOŚ
na informacje o pożarach

Brak informacji
w jednostkach
PSP o podmiotach
prowadzących działalność
w zakresie gromadzenia
odpadów oraz o miejscach
nielegalnego gromadzenia
odpadów

Realizowanie
czynności kontrolno-
rozpoznawczych ujętych
w rocznych planach

Błędy w sporządzanych planach czynności kontrolno-rozpoznawczych

W trzech skontrolowanych jednostkach PSP roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych nie zawsze zostały sporządzone zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną²³ oraz przyjętą *Metodyką prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, mających na celu rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz realizację nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych*²⁴. Nieprawidłowości o charakterze formalnym dotyczyły m.in. braku informacji o zakresie czynności kontrolnych, zamiarze wykonania prób potwierdzających prawidłowość działania urządzeń przeciwpożarowych. Nie określono również terminów przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych z dokładnością do kwartału, nie wskazano daty zatwierdzenia planu przez komendanta powiatowego (miejskiego), a w KM PSP w Kielcach plany na lata 2019, 2020 i 2021 nie zawierały informacji o terminie ich sporządzenia oraz zatwierdzenia przez komendanta miejskiego. [str. 47–48]

Nieuwzględnianie miejsc gromadzenia odpadów we wszystkich sporządzanych planach czynności kontrolno-rozpoznawczych

W jednej spośród pięciu skontrolowanych jednostek PSP corocznie uwzględniano w planach czynności kontrolno-rozpoznawczych miejsca gromadzenia odpadów. W kolejnych trzech KP PSP (w Końskich, Piasecznie²⁵ i Żaganiu) miejsca te uwzględniono odpowiednio w trzech, dwóch i dwóch planach spośród sześciu sporządzonych w okresie objętym kontrolą, a w KM PSP w Kielcach miejsca te nie zostały uwzględnione w żadnym dokumencie. [str. 47–51]

Realizowanie czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie wydania oceny spełnienia wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej

W latach 2019–2022 wszystkie skontrolowane jednostki PSP przeprowadziły łącznie 214 czynności kontrolno-rozpoznawczych dotyczących wydania oceny spełnienia wymagań przepisów ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gromadzenia odpadów. We wszystkich przypadkach po przeprowadzeniu kontroli, komendanci powiatowi (miejscy) PSP, stosownie do art. 41a ust. 3a ustawy o odpadach, wydawali postanowienia o spełnieniu wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym. [str. 54–56]

Wybiórcze przekazywanie kopii protokołów z kontroli do właściwych miejscowo WIOŚ

Spośród pięciu skontrolowanych jednostek PSP, dwie komendy przekazały, zgodnie z art. 23 ust. 16 ustawy o PSP, kopie wszystkich protokołów²⁶ właściwemu miejscowo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. W KM PSP w Kielcach nie przekazano do właściwego WIOŚ 56 z 99 (57%) protokołów z czynności kontrolno-rozpoznawczych, w KP PSP w Piasecznie sytuacja ta dotyczyła 35 z 56 (63%) protokołów, a w KP PSP w Żaganiu 54 z 55 (98%) protokołów. [str. 56]

²³ Dz. U. Nr 225, poz. 1934.

²⁴ Dokument został zatwierdzony w dniu 19 stycznia 2017 r. przez Komendanta Głównego PSP i przekazany do pozostałych jednostek PSP pismem nr BZ-II-0754/7-1/17 z dnia 8 lutego 2017 r.

²⁵ W odniesieniu do planów na lata 2019 i 2020 z uwagi na ogólne wskazanie grupy obiektów i terenów przewidzianych do kontroli (bez wskazania ich liczby i umiejscowienia) brak jest możliwości podania zaplanowanej liczby kontroli miejsc gromadzenia odpadów.

²⁶ Dotyczy jedynie przypadków, w których kontrola obejmowała podmioty prowadzące działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach.

W jednej jednostce PSP, w 18 spośród 28 kontroli dotyczących spełniania wymagań przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami w protokole ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych lub w upoważnieniu do kontroli wskazano nieprawidłową podstawę prawną przeprowadzenia czynności. W 11 przypadkach dodatkowo postawa prawna zawarta w upoważnieniu była różna od wskazanej w protokole. [str. 55]

Nieprawidłowa
podstawa prawna
w upoważnieniach
do kontroli
realizowanych przez
jednostki PSP

Objęci kontrolą komendanci powiatowi (miejscy) PSP na ogół skutecznie egzekwowali usunięcie nieprawidłowości wskazanych w wydanych decyzjach administracyjnych, w przypadkach gdy nieprawidłowości nie zostały wyeliminowane w trakcie lub bezpośrednio po kontroli. W dwóch skontrolowanych jednostkach stwierdzono, że podmioty kontrolowane nie usunęły wszystkich nieprawidłowości ujętych w wydanych decyzjach administracyjnych. W takich sytuacjach komendanci m.in. wszczynali postępowania egzekucyjne. W jednym przypadku stwierdzono, że w wyniku odwołania złożonego przez przedsiębiorcę od decyzji administracyjnej wydanej przez Komendanta Miejskiego PSP w Kielcach, Komendant Wojewódzki PSP w Kielcach uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. KM PSP w Kielcach pomimo upływu 852 dni od dnia zwrotu akt sprawy²⁷, nie przeprowadziła ponownego postępowania administracyjnego. [str. 59–61]

Problemy w niektórych
jednostkach PSP
z egzekwowaniem
obowiązku usunięcia
stwierdzonych w toku
kontroli uchybień

Żadna z kontrolowanych jednostek PSP nie zawierała pisemnych porozumień o współpracy z innymi organami w zakresie m.in. wymiany informacji oraz wspólnych kontroli miejsc gromadzenia odpadów. Współpraca była realizowana, jednak miała ona charakter doraźny, ograniczony głównie do prowadzenia nielicznych wspólnych kontroli oraz realizacji również pojedynczych kontroli na wniosek głównie WIOŚ i Policji. Skontrolowane jednostki PSP nie zawsze przekazywały informacje o pożarach miejsc gromadzenia odpadów do WIOŚ i właściwych miejscowo gmin, powiatów i urzędów marszałkowskich. Brak tych informacji mógł skutkować utrudnieniami w sprawowaniu rzetelnego nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gromadzenia odpadów (WIOŚ, starostwa i urzędy marszałkowskie), zaś gminom w wykonywaniu zadań własnych wynikających z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz podjęciu działań mających na celu usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich gromadzenia, stosownie do art. 26 ustawy o odpadach. [str. 62–64]

Niewystarczająca
współpraca jednostek
PSP z innymi organami
administracji publicznej

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach powiatowych prawidłowo prowadzono postępowania dotyczące wydania zezwoleń i pozwoleń związanych z gromadzeniem odpadów. Z dołączanych do wniosków operatorów przeciwpożarowych wynikało, że zagrożenie pożarowe najczęściej miało związek z występowaniem w miejscu prowadzenia działalności materiałów palnych, np. opon, kabli, baterii litowo-jonowych, benzyny, oleju napędowego itp. [str. 65–68]

Prawidłowo prowadzone
postępowania
dotyczące wydania
zezwoleń związanych
z gromadzeniem
odpadów

²⁷ Do dnia zakończenia kontroli NIK w jednostce, tj. do 10 stycznia 2022 r.

Liczne spory kompetencyjne dotyczące właściwości organów do wydania zezwolenia

W połowie skontrolowanych urzędów marszałkowskich wystąpiły spory kompetencyjne pomiędzy marszałkami województw a starostami. Dotyczyły one przede wszystkim określenia właściwości do wydania decyzji (zezwoleń) w zakresie gospodarowania odpadami. Może to świadczyć o problemach urzędów jst z interpretacją przepisów ustawy o odpadach. [str. 68–69]

Tylko dwa ze skontrolowanych urzędów jst weryfikowały, czy podmioty, którym wygasło zezwolenie, zaprzestały prowadzenia działalności

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²⁸, która weszła w życie 5 września 2018 r. prowadzący instalację, który miał pozwolenie zintegrowane uwzględniające zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów oraz posiadacze odpadów, którzy przed dniem jej wejścia w życie uzyskali zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, byli zobowiązani do złożenia, w terminie do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę dotychczasowej decyzji²⁹. Nie wszystkie podmioty, które do 5 września 2018 r. miały zezwolenia związane z gospodarowaniem odpadami i były do tego zobowiązane, złożyły wnioski o dostosowanie dotychczasowych zezwoleń do wymogów wynikających ze zmiany ustawy o odpadach. Tylko w jednym skontrolowanym urzędzie marszałkowskim i w jednym starostwie podejmowano czynności mające na celu ustalenie, czy podmiot, który nie złożył wniosku o zmianę zezwolenia faktycznie zaprzestał prowadzenia działalności objętej tym zezwoleniem. W pozostałych skontrolowanych urzędach jst nie podejmowano takich czynności. Brak wiedzy o podmiotach, w stosunku do których zezwolenia związane z gospodarowaniem odpadami wygasły z mocy prawa, mógł prowadzić do sytuacji, w której podmioty te kontynuowały prowadzenie działalności objętej zezwoleniem. [str. 69–74]

Nieuwzględnianie w programach ochrony środowiska problematyki pożarów miejsc gromadzenia odpadów

Żaden z wojewódzkich programów ochrony środowiska opracowany przez skontrolowane urzędy marszałkowskie nie uwzględniał problematyki pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Tylko jeden powiatowy program ochrony środowiska uwzględniał te zagadnienia. W dwóch skontrolowanych starostwach programy ochrony środowiska przygotowano nierzetelnie, gdyż nie uwzględniono w nich problemów związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów, pomimo częstego ich występowania na terenie powiatu, w tym pożarów, po których konieczne było uruchomienie procedur zarządzania kryzysowego. [str. 74–76]

Nieuwzględnianie problematyki pożarów miejsc gromadzenia odpadów w powiatowych dokumentach dotyczących bezpieczeństwa mieszkańców

Również w powiatowych planach zarządzania kryzysowego oraz programach zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli nie uwzględniano zagrożeń wynikających z pożarów miejsc gromadzenia odpadów. W dwóch skontrolowanych starostwach w ogóle nie opracowano projektów programów zapobiegania przestępczo-

²⁸ Dz. U. poz. 1592.

²⁹ Stosownie do art. 15zzzzzy ust. 1 (obowiązującego do 16 listopada 2022 r.) ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, złożenie wniosku o zmianę posiadanej decyzji w terminie do 5 marca 2020 r. przedłużało ważność decyzji do czasu rozpoznania wniosku albo pozostawienia tego wniosku bez rozpoznania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

czości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, co było niezgodne z art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁰. [str. 76–77]

Spośród dziewięciu skontrolowanych urzędów jst tylko jeden dysponował kompletnymi danymi o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, jakie wystąpiły na ich terenie w latach 2017–2021. Informacje takie nie były gromadzone i analizowane w żadnym z czterech skontrolowanych urzędów marszałkowskich, pomimo że w informacji o wynikach kontroli P/19/048 *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)* NIK sformułowała pod adresem marszałków województw wnioski o monitorowanie miejsc deponowania i przetwarzania odpadów na terenie województwa pod kątem zagrożenia pożarowego i podejmowanie działań zapobiegawczych. W dwóch starostwach dysponowano informacjami o wszystkich lub niemal wszystkich pożarach miejsc gromadzenia odpadów, ale dane te nie były przekazywane i wykorzystywane przez komórki organizacyjne starostw zajmujące się nadzorem nad miejscami gromadzenia odpadów. W pozostałych starostwach, nawet jeśli komórka organizacyjna zajmująca się sprawami zarządzania kryzysowego miała informacje o wystąpieniu niektórych z tych pożarów, to nie były one przekazywane do komórek odpowiedzialnych za ochronę środowiska. Świadczy to o niezapewnieniu sprawnego i efektywnego systemu wymiany informacji o występujących na obszarze danego powiatu pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Należy mieć na uwadze, że zgodnie ze standardem kontroli zarządczej określonym w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³¹, w strukturze organizacyjnej jednostki należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji (rozdział II, część D *Informacja i Komunikacja*, pkt 17). Ponadto dysponowanie pełnymi informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów (w tym również w miejscach nielegalnego ich gromadzenia) jest niezbędne do przeprowadzenia rzetelnej analizy stanu środowiska na potrzeby prowadzonych w urzędach marszałkowskich i starostwach prac nad opracowaniem projektu programu ochrony środowiska województwa i powiatu, jak również do sprawowania rzetelnego nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gromadzenia odpadów. [str. 77–81]

Na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 ustawy POŚ pracownicy wszystkich skontrolowanych urzędów marszałkowskich i starostw przeprowadzali kontrole podmiotów prowadzących działalność dotyczącą gromadzenia odpadów. Liczba tych kontroli była zróżnicowana i znacznie obniżona w okresie epidemii COVID-19. Nieprawidłowości mogące skutkować zwiększeniem zagrożenia pożarowego zostały stwierdzone podczas kontroli prowadzonych przez dwa urzędy marszałkowskie i dwa starostwa. W latach 2017–2022 (do zakończenia kontroli NIK) w żadnym ze skontrolowanych

Brak informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów w urzędach marszałkowskich i starostwach

Zróżnicowana liczba kontroli prowadzonych przez urzędy marszałkowskie i starostwa w miejscach gromadzenia odpadów

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.

³¹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

**Brak upoważnień
do kontroli pracowników
niektórych urzędów
marszałkowskich
i starostw w kontrolach
realizowanych z WIOŚ**

urzędów jst, marszałek województwa/starosta ani osoby przez nich upoważnione nie występowali w charakterze oskarżyciela posiłkowego na podstawie art. 379 ust. 4 ustawy POŚ. [str. 82–84]

Podczas prowadzenia postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, pracownicy urzędów marszałkowskich i starostw uczestniczyli w kontrolach realizowanych przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. Nieprawidłowości polegające na udziale pracowników tych jednostek w realizowanych kontrolach bez stosownych upoważnień, stwierdzono w pięciu skontrolowanych jednostkach (55%). Było to niezgodne z art. 379 ust. 2 ustawy POŚ i art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców³². [str. 84–86]

**Ograniczony udział
pracowników urzędów
marszałkowskich
i starostw w kontrolach
realizowanych z WIOŚ**

We wszystkich skontrolowanych urzędach jst uczestnictwo pracowników urzędów marszałkowskich i starostw w kontrolach realizowanych z WIOŚ sprowadzało się do udziału w oględzinach miejsca gromadzenia odpadów u przedsiębiorcy. Ustaleń z tych oględzin na ogół nie dokumentowano w aktach prowadzonych spraw dotyczących wydania zezwolenia/pozwolenia związanego z gromadzeniem odpadów. Tylko w jednym z kontrolowanych urzędów jst, pracownicy sporządzali notatki służbowe, w których dokumentowali weryfikację miejsca magazynowania odpadów z informacjami wynikającymi z wniosku składanego przez przedsiębiorcę oraz uzyskiwali z WIOŚ protokoły kontroli. Brak udziału pracowników urzędów marszałkowskich i starostw we wszystkich czynnościach kontrolnych, oznacza, że nie znali pełnych wyników kontroli w podmiocie, dla którego wydawane było zezwolenie. Należy podkreślić, że kontrole te były realizowane na wniosek urzędu marszałkowskiego lub starostwa i ustalenia tych kontroli miały wpływ na udzielenie lub odmowę udzielenia pozwoleń/zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Dlatego też istotnym było, aby pracownicy urzędów jst zwracali się do WIOŚ o przekazanie protokołów kontroli zawierających szczegółowe ustalenia tych kontroli, celem ich wykorzystania podczas postępowania o wydanie pozwoleń/zezwoleń związanych z gromadzeniem odpadów. [str. 87–88]

**Najczęstsze
problemy urzędów
marszałkowskich
i starostw
ze sprawowaniem
nadzoru nad miejscami
gromadzenia odpadów**

W skontrolowanych przez NIK urzędach marszałkowskich i starostwach dostrzegano szereg problemów w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów. W urzędach marszałkowskich najczęściej wskazywano na niewystarczającą funkcjonalność BDO, problemy z utworzeniem tzw. miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów, na które kierowane są zatrzymane pojazdy z odpadami, porzucone pojazdy lub naczepy z odpadami oraz brak wymogu prawnego zobowiązującego podmioty do informowania urzędów o istotnych zdarzeniach (np. pożarach), czego skutkiem jest brak wiedzy o takich przypadkach lub uzyskiwanie informacji ze źródeł nieoficjalnych. W skontrolowanych starostwach najczęściej wskazywano: braki kadrowe w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za ochronę środowiska oraz problemy z interpretacją przepisów prawa dotyczących gospodarowania odpadami. [str. 89–90]

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

Na terenie każdego z czterech województw, w których przeprowadzono kontrolę NIK, w latach 2017–2022 wystąpiły kilkukrotnie pożary w tym samym miejscu gromadzenia odpadów. Ze względu na brak kompletnych informacji o pożarach odpadów w miejscach ich gromadzenia, w skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach najczęściej nie podejmowano żadnych działań mających na celu ograniczenie zagrożenia pożarowego oraz liczby pożarów w tych miejscach. Tylko w nielicznych przypadkach w urzędach marszałkowskich podejmowano takie działania, jednak nie miały one zasadniczo wpływu na ograniczenie takich zdarzeń. Nieprawidłowości dotyczące niepodejmowania wystarczających działań, stwierdzono w dwóch z 10 skontrolowanych urzędów jst. Zaniechanie tych działań mogło zwiększyć zagrożenie wystąpienia pożaru zgromadzonych tam odpadów. [str. 90–97]

Niepodejmowanie przez urzędy jst działań służących ograniczeniu pożarów miejsc gromadzenia odpadów

W okresie objętym kontrolą w żadnym skontrolowanym urzędzie marszałkowskim oraz w żadnym starostwie nie zawierano z innymi jednostkami administracji publicznej porozumień o współpracy dotyczących sprawowania nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie zapobiegania wystąpienia pożarów oraz eliminowania zagrożenia pożarowego. Tylko niektóre jednostki nawiązały taką współpracę w trybie roboczym. [str. 97–98]

Niewystarczająca współpraca urzędów jst z innymi jednostkami administracji publicznej w celu zapobiegania pożarom miejsc gromadzenia odpadów

4. WNIOSKI

Wnioski *de lege ferenda*

Mając na uwadze wyniki kontroli, wskazujące na potrzebę poprawy sprawowanego nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie do ustawy o odpadach regulacji prawnych polegających na:

Minister Klimatu i Środowiska

- 1) doprecyzowaniu formy i zakresu udziału przedstawiciela właściwego organu w kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, przeprowadzanej zgodnie z art. 41a ust. 1 tej ustawy przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w szczególności poprzez zobowiązanie tego przedstawiciela do uczestniczenia we wszystkich czynnościach kontrolnych na podstawie wydanego przez właściwy organ upoważnienia do kontroli oraz podpisania protokołu z kontroli;
- 2) wprowadzeniu obowiązku informowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjętych przez gminy i RDOŚ działaniach mających na celu usunięcie odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych;
- 3) zobowiązaniu właściwych organów sprawujących kontrolę podmiotów korzystających ze środowiska (wojewódzki inspektor ochrony środowiska), kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (marszałek województwa, starosta) oraz na których ciąży obowiązek rozpoznawania zagrożeń pożarowych (komendant powiatowy/miejski PSP), do wymiany informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu miejsc gromadzenia odpadów oraz zagrożeniach przez nie stwarzanych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Komendant Główny PSP

- zobowiązanie komendantów powiatowych (miejskich) PSP do przekazywania na bieżąco informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów do właściwych miejscowo wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, starostów i marszałków województw;

Marszałkowie województw oraz starostowie

- podjęcie działań mających na celu zwiększenie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów oraz uwzględnienie w bieżącej pracy urzędów im podległych, informacji o pożarach tych miejsc.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska

Wojewódzki inspektorat ochrony środowiska stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową zespoloną, która została powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Do zadań WIOŚ należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska oraz prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, jak również ściganie przestępstw przeciwko środowisku, w tym wnoszenie i popieranie aktów oskarżenia.

Kontrola wykazała, że skontrolowane WIOŚ nie miały pełnych informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Inspektoraty realizowały kontrole planowe i pozaplanowe tych miejsc. Rozpoznawały również miejsca nielegalnego gromadzenia odpadów, jednak nie zawsze występowały do właściwych jednostek samorządu terytorialnego z wnioskiem o wydanie decyzji w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, nakazującej posiadaczom odpadów usunięcie przedmiotowych odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Podobnie nie występowały do RDOŚ z wnioskiem o podjęcie działań w trybie art. 26 ust. 3 tej ustawy w celu usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania w przypadku zidentyfikowania nieruchomości, będących we władaniu gmin.

5.1.1. Rozpoznanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów

Każdy z czterech skontrolowanych WIOŚ dysponował danymi o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów. Dane te pochodziły z prowadzonej w Informatycznym Systemie Kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: ISK)³³ ewidencji zakładów korzystających ze środowiska, dla których WIOŚ był właściwym organem kontrolnym.

Wśród podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie znajdowały się m.in.: zakłady przetwarzania zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego, stacje demontażu pojazdów, zakłady przetwarzania baterii akumulatorowych, składowiska pozostałe (niepodlegające uregulowaniom związanym z rejestrem uwalniania i transferu zanieczyszczeń), spalarnie i współspalarnie odpadów, a także zakłady prowadzące odzysk odpadów oraz zakłady unieszkodliwiania odpadów.

Liczba podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, zaewidencjonowanych w systemie ISK wynosiła od 373 (WIOŚ w Szczecinie) do 1385 (WIOŚ w Warszawie).

Analiza ryzyka, systematyczna ocena zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także prawdopodobieństwo naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności, była realizowana przez WIOŚ w systemie ISK na podstawie wielokryterialnej oceny oddziaływania zakładów na środowisko. Ocena ta dokonywana była na podstawie:

Dysponowanie danymi o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów

Prowadzenie analiz dotyczących zapewnienia systematycznej oceny zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności

³³ ISK funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2016 r. Został wdrożony w ramach projektu Monitoring efektów realizacji Projektu PL0100 Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie doświadczeń norweskich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w wyniku prowadzonej przez zakład działalności;
- uciążliwości dla środowiska, uwzględniającej:
 - wrażliwość otoczenia zakładu (lokalizacja, stan środowiska, częstotliwość wniosków o interwencję),
 - skalę oddziaływania na środowisko (rodzaj przedsięwzięcia lub instalacji, wprowadzanie ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych należących do innego podmiotu, emisja pyłów lub gazów do powietrza, wytwarzanie odpadów niebezpiecznych lub innych niż niebezpieczne, emisja hałasu do środowiska, pobór wody podziemnej lub powierzchniowej),
 - zastosowane zabezpieczenia (wyposażenie w instalacje chroniące środowisko przed zanieczyszczeniem);
- wyników ostatniej kontroli w zakładzie (stwierdzone naruszenia).

W oparciu o zgromadzone dane, w systemie ISK generowana była proponowana lista zakładów do rocznego planu kontroli. Analiza wielokryterialna uwzględniała również fakt wdrożenia przez zakłady systemu zarządzania środowiskiem, zwłaszcza EMAS³⁴. Wyniki punktowe przeprowadzonej na podstawie ww. kryteriów analizy, pozwalały przyporządkowywać poszczególne zakłady do jednej z pięciu kategorii skali ryzyka, decydującej o częstotliwości kontroli³⁵.

Rozpoznanie w terenie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów

Skontrolowane WIOŚ uzyskiwały informacje o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów w ramach działań własnych (głównie w toku prowadzonych kontroli, ale także np. na podstawie analizy ortofotomap³⁶), od innych służb i organów oraz w ramach złożonych skarg, wniosków i powiadomień.

W WIOŚ w Kielcach ponad 95% informacji zostało uzyskanych w ramach działań własnych. W WIOŚ w Zielonej Górze odsetek ten stanowił prawie 63%, a w WIOŚ w Szczecinie i Warszawie odpowiednio jedynie 12% i 4%.

Jako **dobrą praktykę** w zakresie rozpoznania miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów NIK wskazuje rozwiązania przyjęte w WIOŚ w Kielcach. W jednostce, od 2019 r. na podstawie prowadzonej wizualizacji dostępnej ortofotomapy (m.in. poprzez geoportal³⁷), wstępnie typowane były do rozpoznania w terenie potencjalne miejsca porzucania odpadów. Od 2019 r. do końca 2021 r. na obszarze województwa świętokrzyskiego wytypowano ponad 500 potencjalnych miejsc nielegalnego porzucenia odpadów, które następnie sukcesywnie rozpoznawano w terenie. Rozpoznanie to przeprowadzane było m.in. w celu:

³⁴ System Ekozarządzania i Audytu (EMAS), (ang. *Eco-Management and Audit Scheme*) to system zarządzania środowiskowego, w którym dobrowolnie mogą uczestniczyć organizacje (przedsiębiorstwa, instytucje, organizacje, urzędy).

³⁵ W wyniku analizy wielokryterialnej oddziaływania zakładu na środowisko w ISK określano zakładane częstotliwości kontroli dla poszczególnych kategorii ryzyka, które zgodnie z wytycznymi GIOŚ wynosiły: dla I kategorii – co roku, dla II kategorii – nie rzadziej niż raz na trzy lata, dla kategorii III, IV i V – decyzja o ujęciu w planie kontroli należy do WIOŚ.

³⁶ Ortofotomapa stanowi rastrowy obraz powierzchni terenu, powstały w wyniku przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych.

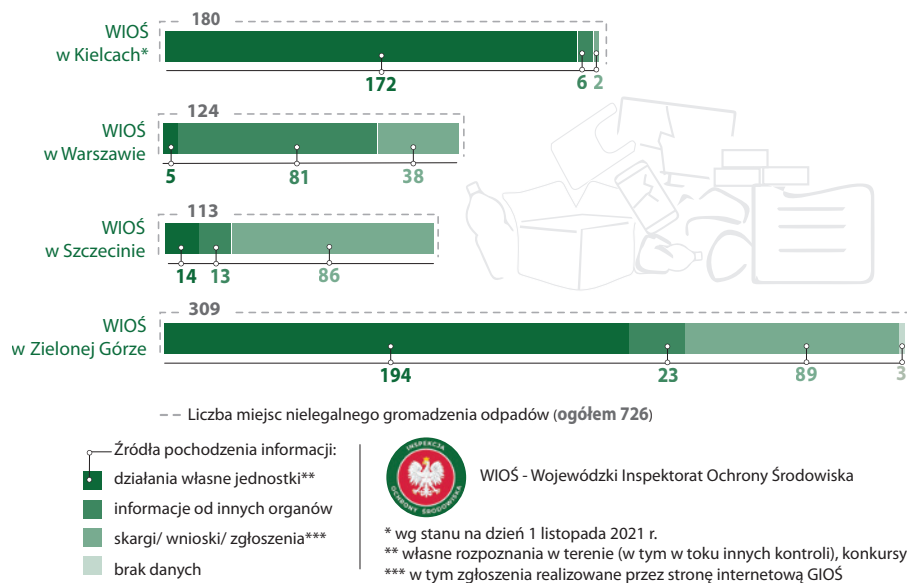
³⁷ Dostępny na stronie <https://mapy.geoportal.gov.pl>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- potwierdzenia występowania odpadów;
- ustalenia miejsca porzucenia odpadów (adresu, nr działki);
- rozpoznania rodzajów i w miarę możliwości ilości porzuconych odpadów;
- oceny ich oddziaływania na środowisko i stwarzanego zagrożenia;
- określenia sposobu ich magazynowania;
- ustalenia posiadacza odpadów.

Infografika nr 4

Źródła informacji o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

WIOŚ w Kielcach w celu dokonania analiz i ocen przestrzegania przepisów ochrony środowiska pod kątem potencjalnych miejsc porzucania odpadów, w trakcie prowadzonej kontroli NIK, wystąpił m.in. do: [1] Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach o przekazanie danych dotyczących podmiotów posiadających koncesję na wydobywanie kopalin, [2] Państwowego Instytutu Geologicznego o udostępnienie danych z prowadzonego przez tę jednostkę monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalin, [3] Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, Prezydenta Miasta Kielce oraz starostów wszystkich powiatów województwa świętokrzyskiego o przekazanie danych dot. podmiotów posiadających koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż, a także decyzji na przeprowadzenie rekultywacji terenów po eksploatacji wyrobisk³⁸.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że dane te będą analizowane i zostaną wykorzystane podczas prowadzonych rozpoznań zanieczyszczeń w terenie pod kątem typowania miejsc porzucania odpadów oraz potencjalnych miejsc, w których mogą wystąpić pożary.

WIOŚ w Zielonej Górze na użytek własny zakupił cztery drony wraz z niezbędnym oprogramowaniem. W 2021 r. wykonano 81 lotów kontrolnych, usprawniając tym samym działalność kontrolną. Wykorzystanie dronów dało możliwość zwiększenia obszaru poszukiwań miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, szczególnie w terenach trudnodostępnych.

³⁸ Pisma zostały skierowane do wskazanych jednostek 20 grudnia 2021 r.

Niekompletne informacje o liczbie pożarów miejsc gromadzenia odpadów

Wprowadzie wszystkie skontrolowane WIOŚ, w okresie objętym kontrolą, miały informacje o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, to jednak w każdej z tych jednostek informacje te były niekompletne. WIOŚ w Zielonej Górze nie miał informacji o łącznie 27 pożarach w miejscach prowadzenia działalności przez podmioty zajmujące się gromadzeniem odpadów. W WIOŚ w Warszawie sytuacja ta dotyczyła łącznie 14 pożarów w miejscach gromadzenia odpadów, w tym m.in.: dwóch na składowiskach odpadów, po jednym w sortowni odpadów, złomowisku pojazdów, hali produkcyjno-magazynowej oraz składowisku materiałów plastikowych. WIOŚ w Kielcach nie miał informacji o 18 pożarach w miejscach gromadzenia odpadów, w tym m.in.: o 14 w miejscach ich nielegalnego gromadzenia, jednego pożaru w podmiocie zajmującym się handlem złomem oraz dwóch pożarów w podmiocie zajmującym się recyklingiem tekstyliów. WIOŚ w Szczecinie nie miał wiedzy o jednym zdarzeniu³⁹.

Wojewódzcy inspektorzy jako przyczynę braku wiedzy WIOŚ o tych zdarzeniach, wskazywali najczęściej na nieprzekazywanie takiej informacji przez jednostki PSP oraz zarządzania kryzysowego. Posiadanie przez WIOŚ kompletnych informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów jest niezbędne do opracowania rzetelnych analiz na potrzeby sporządzenia planu kontroli, a także przekazywania rzetelnych informacji o tych zdarzeniach na zewnątrz jednostki, np. w celu usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich gromadzenia. Informacja ta jest również istotna w kontekście podjęcia stosownych działań kontrolnych oraz administracyjnych.

5.1.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej

Realizowanie kontroli miejsc gromadzenia odpadów

Skontrolowane WIOŚ w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, wykonywały:

- 1) kontrole planowe, ustalone w rocznych planach kontroli;
- 2) kontrole pozaplanowe, przeprowadzane na wniosek organów administracji publicznej oraz kontrole interwencyjne – przeprowadzane w związku z rozpatrywaniem skarg i interwencji dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wystąpienia poważnych awarii lub w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia.

Liczba realizowanych kontroli planowych w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów przez kontrolowane WIOŚ była zróżnicowana. W latach 2017–2021 wahała się od 387⁴⁰ do 929⁴¹ kontroli. WIOŚ realizowały kontrole planowe zgodnie z rocznymi planami kontroli uzgodnionymi z wojewodami, z uwzględnieniem uzasadnionych odstępstw od ich realizacji.

³⁹ Dotyczy pożarów sklasyfikowanych przez Komendę Wojewódzką PSP w Szczecinie jako duże i bardzo duże pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Dane uzyskane w toku kontroli NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁰ WIOŚ w Warszawie.

⁴¹ WIOŚ w Zielonej Górze.

Przykład

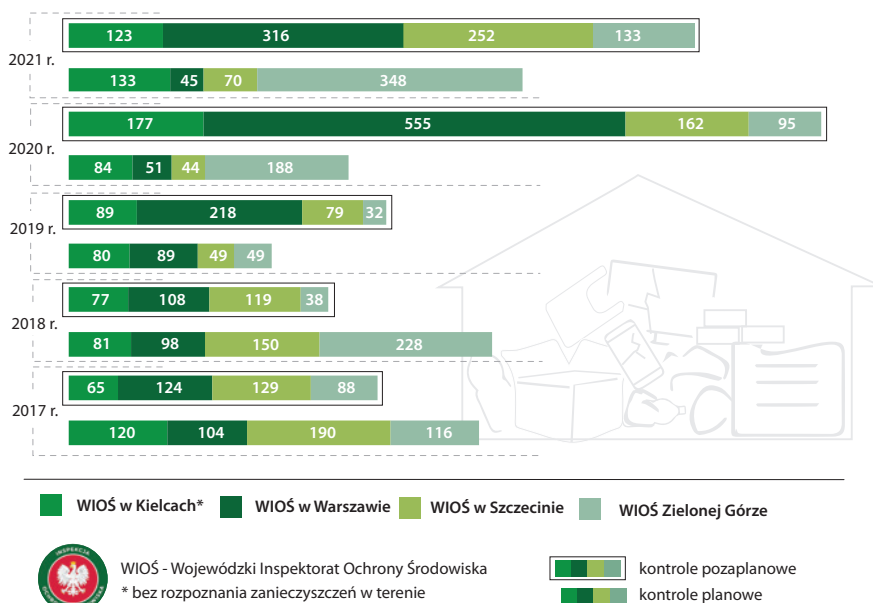
Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Kielcach wyjaśnił, że podstawową przyczyną braku realizacji części kontroli planowych dotyczących miejsc gromadzenia odpadów był przede wszystkim niewystarczający stan osobowy inspektorów wykonujących kontrole w terenie w stosunku do liczby zadań nakładanych na WIOŚ (...). Kontrole planowe miejsc gromadzenia odpadów dotyczyły w głównej mierze składowisk odpadów oraz podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania i/lub przetwarzania odpadów i wymagały realizacji przez inspektorów posiadających doświadczenie kontrolne. Należy zaznaczyć, że kontrole podmiotów w terenie, w zależności od stopnia trudności, są przeprowadzane zwykle przez zespół co najmniej dwóch inspektorów, w tym obowiązkowo w sprawach dot. nielegalnych działań podmiotów. (...) Nakładanie nowych obowiązków na WIOŚ, znaczące zwiększenie liczby kontroli na wniosek organów szczególnie w oparciu o art. 41a ustawy o odpadach, zwiększenie stopnia skomplikowania prowadzonych kontroli interwencyjnych powiązane z wydłużeniem czasu trwania kontroli, konieczność reakcji na wzrastającą liczbę interwencji, w tym interwencji związanych z „szarą strefą” skutkowało niepełnym wykonaniem planu kontroli.

Począwszy od 2019 r. nastąpiła zmiana rodzaju kontroli wykonywanych przez WIOŚ. O ile w 2017 r. większość przeprowadzanych kontroli stanowiły kontrole planowe (łącznie w skontrolowanych WIOŚ 57%), to w latach 2019–2020 kontrole pozaplanowe stanowiły odpowiednio 61% i 73% ogólnej liczby.

Liczba realizowanych kontroli pozaplanowych w miejscach gromadzenia odpadów latach 2017–2021 wahała się od 386⁴² do 1321⁴³ kontroli.

Infografika nr 5

Liczba kontroli WIOŚ w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

⁴² WIOŚ w Zielonej Górze.

⁴³ WIOŚ w Warszawie, w tym z uwzględnieniem kontroli mających charakter jednocześnie kontroli interwencyjnych i na wniosek innych organów.

Kontrole miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów

Skontrolowane WIOŚ w odniesieniu do zidentyfikowanych bądź wstępnie wytypowanych miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów przeprowadzały kontrole mające na celu zidentyfikowanie m.in. rodzaju zalegających odpadów, miejsca zalegania odpadów (adresu, nr działki), posiadacza odpadów oraz dokonania oceny ich oddziaływania na środowisko i stwarzanego zagrożenia.

Wśród odpadów zalegających w zidentyfikowanych przez WIOŚ miejscach nielegalnego ich gromadzenia, przeważały odpady komunalne, budowlane, zużyte opony, azbest oraz odpady opakowaniowe (por. infografika nr 6).

Przykłady

WIOŚ w Kielcach spośród 694 zidentyfikowanych w latach 2017–2021 miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów oraz wstępnie wytypowanych miejsc porzucania odpadów, dokonał rozpoznania jedynie 184 miejsc (27%). W odniesieniu do pozostałych 508 wstępnie wytypowanych miejsc (73%) nie dokonano rozpoznania w terenie. Biorąc pod uwagę, że w pozostałych do weryfikacji 508 miejscach, mogą być zdeponowane odpady stwarzające zagrożenie pożarowe, NIK wskazała na potrzebę wypracowania sposobu sprawnego rozpoznania tych miejsc np. przy współudziale właściwych miejscowo urzędów gmin.

W oparciu o wyniki zrealizowanych kontroli, WIOŚ zwracały się do właściwych jednostek samorządu terytorialnego z wnioskiem o wydanie decyzji w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, nakazującej posiadaczom odpadów ich usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do składowania lub magazynowania. Występowały również do RDOŚ z wnioskiem o podjęcie działań w trybie art. 26 ust. 3 ww. ustawy w celu usunięcia odpadów z takich miejsc w przypadku ustalenia, że nieruchomości były we władaniu gmin. W okresie objętym kontrolą WIOŚ skierowały łącznie 592 wnioski do tych organów o podjęcie odpowiednich działań⁴⁴, jednak w jednym⁴⁵ ze skontrolowanych WIOŚ informacja o 50% zidentyfikowanych miejsc nie została przekazana do właściwych miejscowo gmin lub RDOŚ.

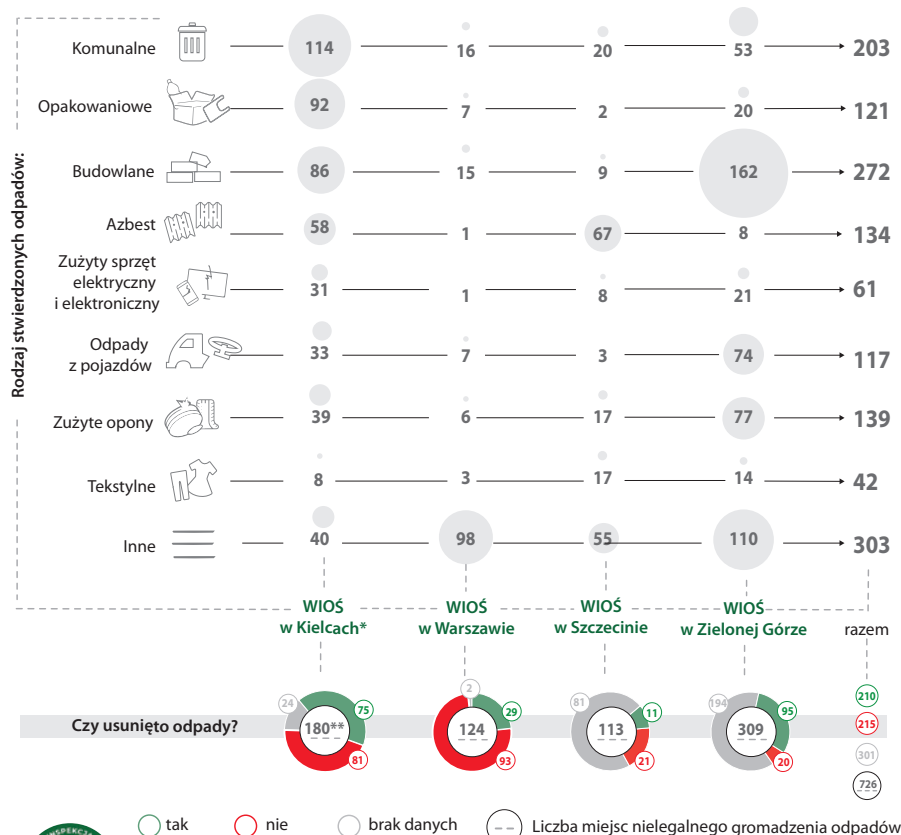
⁴⁴ WIOŚ w Kielcach skierował 157 wniosków, WIOŚ w Warszawie 124 wnioski, WIOŚ w Szczecinie 47 wniosków, a WIOŚ w Zielonej Górze 264 wnioski.

⁴⁵ WIOŚ w Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Liczba miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów (wg informacji WIOŚ) w latach 2017–2022



WIOŚ - Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska

* wg stanu na dzień 1 listopada 2021 r.

** wskazano tylko miejsca rozpoznane, w których potwierdzono zaleganie odpadów, poza tym wstępnie zidentyfikowano 508 potencjalnych miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów.

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

W WIOŚ w Szczecinie w odniesieniu do 113 miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów zidentyfikowanych przez WIOŚ⁴⁶, jedynie w 57 (50 %) przypadkach skierowano wystąpienia o usunięcie odpadów do innych jednostek (gminy, RDOŚ).

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Szczecinie wyjaśnił, że działania pokontrolne w postaci wystąpień do właściwych organów (głównie gminy) realizowane są sukcesywnie. W wielu przypadkach dokonanie pełnych ustaleń dotyczących np. posiadacza odpadów, a gdy jest on nieokreślony, podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości, nastręcza wiele trudności. Z tego względu nie od razu kierowane są wystąpienia.

Skontrolowane WIOŚ na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów kierowały również pisma do właściwych miejscowo komend policji w celu wykrycia sprawcy porzucenia odpadów. Spośród dwóch WIOŚ⁴⁷, które w przypadku zidentyfikowania zagrożenia pożarowego, zwracały się z wnioskiem do właściwej

⁴⁶ Wg stanu na 5 sierpnia 2022 r., w tym 23 miejsca z odpadami palnymi (zużyte opony lub odpady tekstylne).

⁴⁷ WIOŚ w Kielcach oraz w Warszawie.

komendy powiatowej (miejskiej) PSP o przeprowadzenie kontroli dotyczącej przestrzegania przepisów przeciwpożarowych (por. infografika nr 7), WIOŚ w Kielcach nie w każdym przypadku stwierdzenia zagrożenia pożarowego, nagromadzenia dużej ilości odpadów frakcji palnej lub częściowo spalonych odpadów, przekazał takie informacje do właściwej miejscowo jednostki PSP. Pozostałe dwa WIOŚ⁴⁸ nie kierowały takich wniosków.

Przykład

WIOŚ w Kielcach w latach 2017–2021 w przypadku dziewięciu spośród 184 kontroli przeprowadzonych w zakresie rozpoznania w terenie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, pomimo stwierdzenia zagrożenia pożarowego, nagromadzenia dużej ilości odpadów frakcji palnej (m.in. odpadów tekstylnych, opakowaniowych, tworzyw sztucznych oraz zużytych opon) lub częściowo spalonych odpadów, nie przekazał stosownej informacji do właściwej miejscowo jednostki PSP.

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Kielcach wyjaśnił, że *WIOŚ w Kielcach, w tamtym czasie, przypadków porzucenia odpadów palnych nie uznawał jako realne miejsce występowania pożarów (...). Uznawano natomiast, iż stosowne działania w tym zakresie są w gestii organów samorządowych i z tego względu kierowano wnioski o podejmowanie działań w celu usunięcia odpadów.*

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Szczecinie wyjaśnił, że *w przypadkach stwierdzenia nielegalnego gromadzenia odpadów powiadamiany jest przede wszystkim właściwy organ gminy (w przypadku, gdy odpady znajdują się na terenie zarządzanym przez gminę, wówczas wystąpienie kierowane jest do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie, zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o odpadach). Organy PSP nie usuwają odpadów, natomiast właściwy organ w przypadku stwierdzenia konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów (art. 26a ustawy o odpadach), zwraca się przed wydaniem decyzji w trybie art. 26a ust. 5 o opinię m.in. do komendanta powiatowego PSP (...). W przypadku działalności nielegalnej w zakresie gospodarki odpadami, a także w przypadku naruszeń prawa przez nieustalony podmiot, czynności wymienione powyżej nie zawsze będą mogły mieć zastosowanie. Dlatego też WIOŚ nie informuje o wszystkich przypadkach stwierdzonego zagrożenia pożarowego, gdyż teoretycznie takie zagrożenie może wystąpić w każdym przypadku dotyczącym odpadów palnych (np. porzucone zużyte opony samochodowe).*

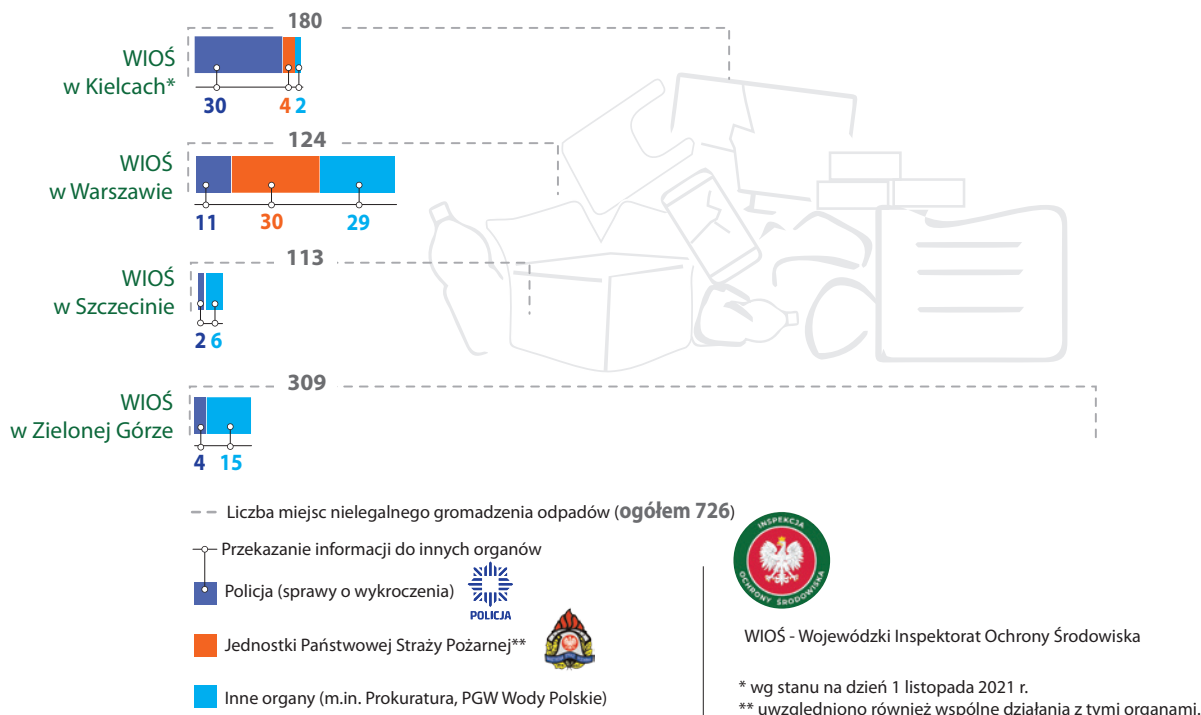
NIK zwraca uwagę na potrzebę przekazywania danych o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów, w szczególności w przypadku stwierdzenia w tych miejscach odpadów frakcji palnej, gdyż zgodnie z art. 13 ust. 6 pkt 9 ustawy o PSP, do zadań komendanta powiatowego (miejskiego) PSP należy m.in. rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń. Aby to rozpoznanie było prawidłowe niezbędne jest posiadanie przez ten organ rzetelnych informacji m.in. o istniejących miejscach gromadzenia odpadów mogących stwarzać potencjalne zagrożenie pożarowe.

⁴⁸ WIOŚ w Zielonej Górze oraz w Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Liczba informacji przekazanych do innych organów



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Skontrolowane WIOŚ w okresie objętym kontrolą przeprowadzały kontrole instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w którym ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Kontrole realizowane były w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

Podstawą realizacji tych kontroli były wnioski kierowane przez organy właściwe do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów (starosta i marszałek). W okresie objętym kontrolą do czterech skontrolowanych WIOŚ wpłynęło łącznie 2410 wniosków, na podstawie których Inspektoraty przeprowadziły łącznie 1808 kontroli oraz wydały 1538 postanowień pozytywnie i 167 negatywnie opiniujących spełnienie przez kontrolowane podmioty wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. W przypadku 672 wniosków postanowienia nie zostały wydane z różnych względów (m.in. z uwagi na wycofanie wniosku, zawieszenie postępowania, niezasadność wniosku, a także niezrealizowanie kontroli przez WIOŚ).

Prowadzenie kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska

Przykłady

WIOŚ w Kielcach nie zrealizował 118 wniosków⁴⁹, dotyczących zmiany bądź wydania nowego zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. W odniesieniu do 79 (30%) wniosków

⁴⁹ Dotyczy wniosków, które wpłynęły do WIOŚ w latach 2020–2021, wg stanu na dzień 19 listopada 2021 r.

spośród 259, które wpłynęły do WIOŚ w 2020 r., nie zostały wydane postanowienia⁵⁰, pomimo upływu ponad 326 dni od dnia ich otrzymania (w skrajnym przypadku były to nawet 604 dni).

Wśród niezrealizowanych wniosków wg stanu na dzień 26 stycznia 2022 r. znajdowało się również sześć wniosków przedsiębiorców dotyczących wydania nowego zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów. Wnioski te wpłynęły do WIOŚ w okresie od 4 sierpnia 2020 r. do 20 maja 2021 r.

Należy zauważyć, że w przypadku wniosków dotyczących wydania nowego zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów, przedsiębiorca, odmiennie niż w przypadkach wniosków o zmianę tego zezwolenia, nie może rozpocząć prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie.

W WIOŚ w Warszawie czas oczekiwania na wydanie przez WIOŚ postanowienia wynosił od 2 do 760 dni, przy czym w odniesieniu do 151 wniosków (19%) postanowienia zostały wydane po upływie 300 dni od daty wpływu wniosku do WIOŚ.

Postanowienia negatywnie opiniujące spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska zostały wydane głównie z uwagi na:

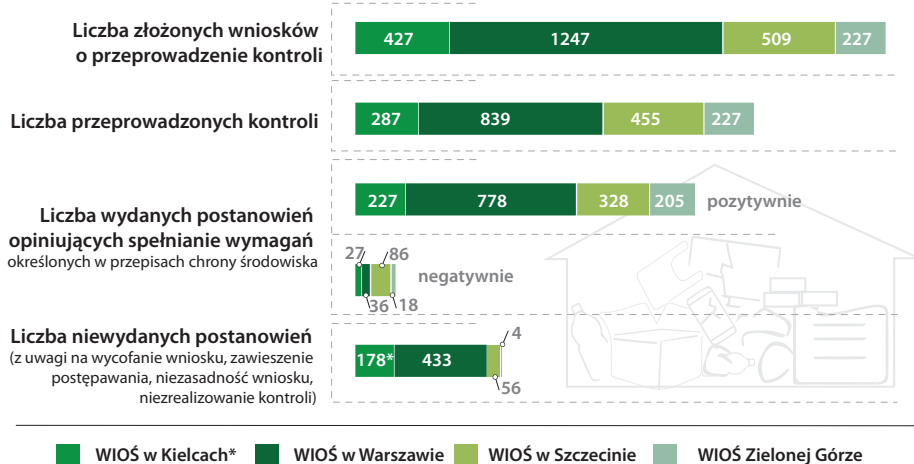
- brak spełnienia warunków odzysku odpadów;
- brak wyposażenia miejsc magazynowania odpadów w środki zabezpieczające środowisko gruntowo-wodne (np. nie było zabezpieczone przed czynnikami atmosferycznymi oraz nie było wyposażone w system do odprowadzania ścieków powstałych w wyniku magazynowania odpadów);
- brak instalacji podczas kontroli;
- brak możliwości technicznych i organizacyjnych niezbędnych do prowadzenia działalności określonej we wniosku (np. niewystarczającej pojemności miejsca magazynowania odpadów dla masy odpadów przewidzianej do magazynowania w tym samym czasie);
- niezgodny z wymogami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi sposób i miejsce magazynowania odpadów;
- gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem w zakresie miejsca i sposobu magazynowania odpadów, naruszenie postanowień na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- brak lub nierzetelne prowadzenie ewidencji odpadów;
- brak wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów oraz nieprzekazanie do WIOŚ w terminie ustawowym informacji umożliwiających logowanie do wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania.

⁵⁰ W 75 przypadkach nie przeprowadzono kontroli u przedsiębiorcy. W czterech przypadkach kontrola została przeprowadzona, ale do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie wydano postanowienia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Liczba kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska w latach 2017–2022



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

W trzech spośród czterech skontrolowanych WIOŚ stwierdzono, że przedstawiciele organów wnioskujących o przeprowadzenie przez Inspektorat kontroli, o której mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, brali w nich udział. W jednym z WIOŚ⁵¹ dwie kontrole zostały przeprowadzone pomimo braku przedstawiciela organu wnioskującego.

Przeważnie przedstawiciele organu wnioskującego uczestniczyli w jednym (pierwszym) dniu kontroli, w którym przeprowadzane były oględziny instalacji, obiektu budowlanego lub miejsca magazynowania odpadów.

Udział przedstawicieli organów wnioskujących w kontroli był przeważnie odnotowywany przez WIOŚ w protokole z kontroli, a także w wydawanych postanowieniach. W jednej z czterech skontrolowanych jednostek⁵² w dziesięciu kontrolach przeprowadzonych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, fakt uczestnictwa przedstawicieli organu wnioskującego w kontroli nie został udokumentowany w protokołach kontroli.

Było to niezgodne z wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁵³, zgodnie z którymi, przedstawiciele organu wnioskującego uczestniczący w kontroli powinni swój udział w niej potwierdzić poprzez złożenie podpisu w protokole z kontroli.

Udział przedstawicieli organu wnioskującego o przeprowadzenie kontroli w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach w kontrolach realizowanych przez WIOŚ oraz wystawianie upoważnień do kontroli

⁵¹ WIOŚ w Warszawie.

⁵² WIOŚ w Warszawie.

⁵³ Zawartymi w piśmie Głównego Inspektora Ochrony Środowiska nr DKG0/025/37/2020 z dnia 20 lipca 2020 r.

Przykłady

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że udział przedstawicieli właściwego organu w kontrolach przeprowadzanych przez WIOŚ, na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, polega na uczestniczeniu w oględzinach instalacji oraz miejsc magazynowania odpadów. Przedstawiciele tych organów podczas oględzin mają możliwość wniesienia uwag oraz spostrzeżeń odnośnie przedmiotu oględzin.

Z wyjaśnień **Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska** wynika, że na początku roku 2020, zauważył on problemy dotyczące współdziałania IOŚ z właściwymi organami ochrony środowiska, dotyczące charakteru uczestnictwa przedstawicieli organów wnioskujących w kontrolach prowadzonych przez IOŚ w trybie przepisów art. 41a ustawy o odpadach. Z tych względów w piśmie z dnia 11 marca 2020 r. zwrócił się do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o zajęcie stanowiska w sprawie roli i zadań przedstawicieli organów wnioskujących o kontrole. Główny Inspektor w piśmie z dnia 20 lipca 2020 r., adresowanym do wszystkich WIOŚ, przedstawił swoje stanowisko, zgodnie z którym przedstawiciel organu ochrony środowiska nie może być *biernym widzem* podczas kontroli.

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wskazał, że zgodnie z przyjętą praktyką przedstawiciele właściwych organów uczestniczą w pierwszym dniu kontroli, w którym rozstrzygane są najważniejsze kwestie związane z przedmiotem kontroli, w tym uczestniczą także w oględzinach instalacji, obiektu budowlanego lub miejsc magazynowania.

W dwóch⁵⁴ spośród czterech skontrolowanych WIOŚ stwierdzono nieprawidłowości w ośmiu wystawionych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska upoważnieniach do kontroli⁵⁵ przeprowadzonych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. W siedmiu postępowaniach kontrolnych prowadzonych przez WIOŚ w Kielcach (sześć postępowań) i w Warszawie (jedno postępowanie) nieprawidłowo zastosowano przepisy art. 9 ust. 2a ustawy o IOŚ, wskazujące na możliwość przeprowadzenia kontroli przez przedstawicieli organu wnioskującego (starostę lub marszałka) jako osób niebędących inspektorem WIOŚ, posiadających specjalistyczną wiedzę lub umiejętności. W kolejnej sprawie przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach, uczestniczący w kontroli został wskazany w upoważnieniu jako osoba będąca pracownikiem WIOŚ lub GIOŚ (art. 9c ust. 1 ustawy o IOŚ).

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska sytuację tę wyjaśniali m.in. niejasnościami interpretacyjnymi co do treści art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, dotyczącymi uczestnictwa w kontroli prowadzonej przez WIOŚ przedstawicieli innych organów.

Przykłady

W WIOŚ w Kielcach na podstawie próby 24 upoważnień do kontroli, przeprowadzonych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, wystawionych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Kielcach stwierdzono, że w siedmiu z nich, oprócz inspektorów WIOŚ przeprowadzających kontrolę, nieprawidłowo wymieniono również przedstawicieli właściwego organu wnioskującego o przeprowadzenie kontroli. Mianowicie:

⁵⁴ Kielce, Warszawa.

⁵⁵ Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o próbę kontrolną.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w sześciu przypadkach osoby te zostały wskazane w oparciu o art. 9 ust. 2a ustawy o IOŚ w związku z art. 49 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców, tzn. jako osoby niebędące inspektorem, mające specjalistyczną wiedzę lub umiejętności niezbędne do przeprowadzenia pomiarów, w tym pobierania próbek lub wykonania innych czynności kontrolnych;
- w jednym przypadku wbrew art. 9c ust. 1 ustawy o IOŚ, wskazany został przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach uczestniczący w kontroli, jako osoba niebędąca pracownikiem WIOŚ lub GIOŚ.

W WIOŚ w Warszawie w jednym spośród 36 upoważnień do kontroli przeprowadzonych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, wystawionych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie, przedstawicieli właściwego organu wnioskującego o przeprowadzenie kontroli nieprawidłowo wymieniono jako osoby niebędące inspektorem, mające specjalistyczną wiedzę lub umiejętności niezbędne do przeprowadzenia pomiarów, w tym pobierania próbek lub wykonania innych czynności kontrolnych na podstawie art. 9 ust. 2a ustawy o IOŚ w związku z art. 79a ust. 3 uosdg.

W trzech spośród czterech skontrolowanych WIOŚ, w okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 26a ust. 5 pkt 1 ustawy o odpadach, wydano łącznie 22 opinie o spełnieniu przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów⁵⁶ oraz jedną o braku takich przesłanek. Postanowienia dotyczyły m.in. podmiotów, które prowadziły działalność w zakresie gromadzenia odpadów, w których w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono rażące naruszenie warunków wydanych zezwoleń/pozwoleń. Postanowienia te dotyczyły również zidentyfikowanych w terenie miejsc nagromadzenia odpadów głównie pochodzenia chemicznego (w tym odpadów łatwopalnych, mogących tworzyć mieszaniny wybuchowe, jak również mogących spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza, powierzchni gleby albo zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach).

W okresie objętym kontrolą, wszystkie skontrolowane WIOŚ, w większości przypadków, podejmowały działania w związku z otrzymaniem informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Rodzaj i zakres tych działań był zróżnicowany:

- przeprowadzono kontrolę zakładu/miejsca lub przeprowadzono oględziny,
- przeprowadzono pomiary zanieczyszczeń powietrza,
- przekazano informację o zdarzeniu do GIOŚ, w tym również przekazano karty ujawnionego zdarzenia nielegalnego postępowania z odpadami.

Działania te nie obejmowały jednak wszystkich zdarzeń. W WIOŚ w Kielcach w odniesieniu do 17 pożarów nie podjęto działań kontrolnych i/lub nie dokonano oględzin miejsca pożaru, w WIOŚ w Zielonej Górze takich czynności nie podjęto w przypadku dziewięciu spośród 39 pożarów miejsc gromadzenia odpadów. W WIOŚ w Szczecinie po otrzymaniu informacji o dziewięciu pożarach nie podjęto żadnych działań (w tym w siedmiu z uwagi na pozyskanie informacji po tym zdarzeniu z innych źródeł niż KP PSP).

Wydawanie opinii o spełnieniu przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów

Podjęmowanie działań w związku z uzyskaniem informacji o pożarach

⁵⁶ WIOŚ w Kielcach wydał trzy opinie, WIOŚ w Warszawie 17, WIOŚ w Szczecinie dwie.

Istotne problemy WIOŚ w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wskazali na następujące najistotniejsze problemy w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów:

- działania zorganizowanych grup przestępczych nastawionych na nielegalny zysk, które w zdecydowanej większości są odpowiedzialne za przypadki nielegalnego gromadzenia odpadów. Trudność w działaniach polega na braku możliwości ustalenia faktycznego wytwórcy odpadów, całego łańcucha transportujących, pośredników i kolejnych posiadaczy oraz dotarcia do ostatniego posiadacza, przez którego zostały nielegalnie porzucone;
- nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań w trybie art. 26 i 26a ustawy o odpadach przez organy właściwe do ich prowadzenia;
- częste zmiany regulacji prawnych związanych z gospodarką odpadami oraz ich obszerność, szczegółowość i niejednoznaczność wymagającą od inspektorów nieustannego nadążania za szybko zmieniającymi się przepisami oraz poszukiwania ich właściwej interpretacji w celu właściwego stosowania;
- brak funkcjonalności BDO dla WIOŚ poprzez niezapewnienie możliwości generowania sprawozdań, na podstawie których możliwe jest dokonywanie analizy przepływu strumienia odpadów;
- niską wysokość mandatów za popełnione wykroczenia przeciwko środowisku (500 zł);
- nakładanie dodatkowych obowiązków na WIOŚ w sytuacji, gdy nie jest to konieczne. Jeden z wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wskazał, że rozwiązanie przyjęte w art. 41a ustawy o odpadach (przeprowadzanie kontroli przez WIOŚ na wniosek organu samorządowego, w związku z prowadzeniem przez ten organ postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji regulującej gospodarowanie odpadami), zamiast usprawnić nadzór nad tym obszarem, spowodowało istotne zakłócenia w realizacji pozostałych zadań wskazanych w ustawie o IOŚ (uprawnienia, wskazane w art. 379 ust. 1 ustawy POŚ, posiadają od 2001 r. organy samorządowe). Rozwiązanie przyjęte w art. 41a ustawy o odpadach, gdy jeden organ prowadzi postępowanie administracyjne w sprawie pozwolenia czy zezwolenia dotyczącego gospodarowania odpadami, a inny kontroluje podmiot, który jest stroną w danym postępowaniu, nie jest powszechnie stosowane w agencjach ochrony środowiska krajów europejskich;
- problemy kadrowe związane m.in. z dużą rotacją pracowników⁵⁷.

Przykład

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Kielcach wskazał na potrzebę wprowadzenia nowych rozwiązań w celu znaczącego ograniczenia nielegalnych praktyk w zakresie gospodarki odpadami (porzucanie odpadów, zakopywanie, pożary, nielegalne zbieranie i przetwarzanie, fikcyjny obrót odpadami), poprzez zobowiązanie wytwórców określonych rodzajów odpadów (np. niebezpiecznych w postaci odpadów chemicznych) do bezpośredniego ich przekazywania do odzysku lub unieszkodliwiania. Rozwiązanie to wykluczy-

⁵⁷ WIOŚ w Szczecinie i Zielonej Górze.

łoby z obrotu odpadami nierzetelnych pośredników, których głównym celem jest osiągnięcie korzyści majątkowych, a nie właściwe zagospodarowanie odpadów. Wskazał on również, że w obecnym stanie prawnym odpady mogą być przekazywane do zbierających poprzez różnego rodzaju pośredników, wskutek czego odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami jest rozmywana, co prowadzi do licznych patologii.

Podniósł także, że dokonana w 2018 r. zmiana przepisów, mimo że z założenia miała usprawnić system gospodarowania odpadami, to przede wszystkim powinna była wyodrębnić posiadaczy odpadów, których działalność może rzeczywiście stanowić potencjalne zagrożenie dla środowiska. Objęcie zmianami wszystkich gospodarujących odpadami spowodowało nawarstwienie się wniosków właściwych organów zgodnie z delegacją art. 41a ustawy o odpadach, co z kolei, z uwagi na liczbę tych wniosków, spowodowało utrudnienia w realizacji nałożonych na WIOŚ obowiązków.

W latach 2017–2022 kontrolowane WIOŚ zawierały porozumienia o współdziałaniu m.in. z:

- 1) komendantami wojewódzkimi policji⁵⁸ – w zakresie przeciwdziałania i wykrywania przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku. Działania w ramach porozumienia polegały w szczególności na: współpracy dotyczącej zwalczania przestępstw i wykroczeń wymierzonych w środowisko naturalne, w tym m.in. udostępnianiu wyników badań, pomiarów, ekspertyz wykonanych na zlecenie bądź będących w posiadaniu WIOŚ, wymianie informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli oraz innych danych z prowadzonych rejestrów i baz danych, wzajemnej pomocy w wykonywaniu czynności służbowych, w tym przeprowadzaniu wspólnych działań oraz udzielaniu wsparcia merytorycznego funkcjonariuszom Policji w postaci wiedzy specjalistycznej z obszaru ochrony środowiska, udziale inspektorów WIOŚ w czynnościach podejmowanych przez funkcjonariuszy Policji w zakresie i na zasadach uregulowanych w przepisach Kodeksu postępowania karnego oraz innych przepisach szczególnych;
- 2) dyrektorami izb administracji skarbowej oraz wojewódzkimi inspektorami transportu drogowego – w zakresie międzynarodowego przemieszczania odpadów, w szczególności poprzez udział w kontrolach drogowych na wniosek stron porozumienia, a także przeprowadzaniu na wniosek stron oceny towarów mogących stanowić odpady;
- 3) komendantami wojewódzkimi PSP – w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i przeciwdziałania poważnym awariom, usuwania ich skutków oraz w realizacji zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Działania WIOŚ polegały w szczególności na:
 - bieżącej współpracy w zakresie wzajemnego przekazywania istotnych informacji związanych z zagrożeniem poważną awarią,
 - wymianie informacji o ustaleniach kontroli przeprowadzonych w zakładach o dużym ryzyku i zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii oraz o podjętych działaniach pokontrolnych,
 - przekazywaniu informacji dotyczących oceny dokumentów przedkładanych przez prowadzących zakłady o dużym ryzyku oraz

Współpraca WIOŚ
z innymi organami
administracji publicznej

⁵⁸ WIOŚ w Warszawie również z Komendantem Stołecznym Policji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii (zgłoszenie zakładu, program zapobiegania poważnym awariom, raport o bezpieczeństwie),
- wymianie i weryfikacji informacji o wystąpieniu poważnej awarii przemysłowej oraz o wystąpieniu poważnej awarii poza terenem zakładów,
- współpracy w trakcie prowadzonych działań ratowniczych w zakresie związanym z wymogami przepisów o ochronie środowiska.

Przykład

WIOŚ w Warszawie zawarł porozumienie z Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk (CBK PAN) w celu wsparcia działań WIOŚ, poprzez wykorzystanie kompetencji specjalistów oraz rozwiązań technicznych będących w dyspozycji CBK PAN. Działania ze strony WIOŚ polegały w szczególności na uzyskiwaniu od CBK PAN produktów informacyjnych opartych na danych satelitarnych i lotniczych oraz wsparcia eksperckiego w zakresie ich wykorzystywania, a także pozyskania danych uzyskanych z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych.

W okresie objętym kontrolą skontrolowane WIOŚ przy realizacji obowiązków kontrolnych i rozpoznawczych współpracowały z innymi jednostkami administracji publicznej (starostwami powiatowymi, prokuraturą (rejonową i okręgową), urzędami miast i gmin). Współpraca polegała przede wszystkim na współudziale w prowadzonych oględzinach i/lub czynnościach kontrolnych, a także wymianie informacji.

Przykład

W latach 2017–2022⁵⁹ **WIOŚ w Zielonej Górze** uczestniczył łącznie w 209 czynnościach kontrolnych miejsc gromadzenia odpadów wspólnie z innymi organami, z których 13 było realizowanych wspólnie z jednostkami PSP i dotyczyło m.in. zagadnień przeciwpożarowych (w żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących koniecznością podjęcia działań przez WIOŚ).

Czynności realizowane były zarówno wspólnie z jednostkami, z którymi WIOŚ zawarł pisemne porozumienia (straż pożarna, policja, administracja skarbową), jak i z jednostkami, z którymi pisemnych porozumień o współpracy nie zawierano (m.in. z jednostkami samorządu terytorialnego poprzez uczestnictwo w czynnościach kontrolnych dotyczącymi sposobu i miejsca magazynowania odpadów lub też w związku ze zgłoszeniami dotyczącymi nieprawidłowego postępowania z odpadami, np. porzucenie, zakopywanie, zatapianie odpadów).

Podejmowanie działań pokontrolnych w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, w których stwierdzono nieprawidłowości

Najczęściej stwierdzane w toku kontroli prowadzonych przez WIOŚ uchybienia dotyczyły:

- prowadzenia ewidencji odpadów,
- uregulowania stanu formalnoprawnego prowadzonej działalności,
- gospodarowania odpadami bez wymaganego pozwolenia/zezwolenia bądź niezgodnie z posiadanym pozwoleniem/zezwoleniem,
- magazynowania odpadów oraz prowadzenia nadzoru nad miejscami magazynowania odpadów,

⁵⁹ Do 29 lipca 2022 r.

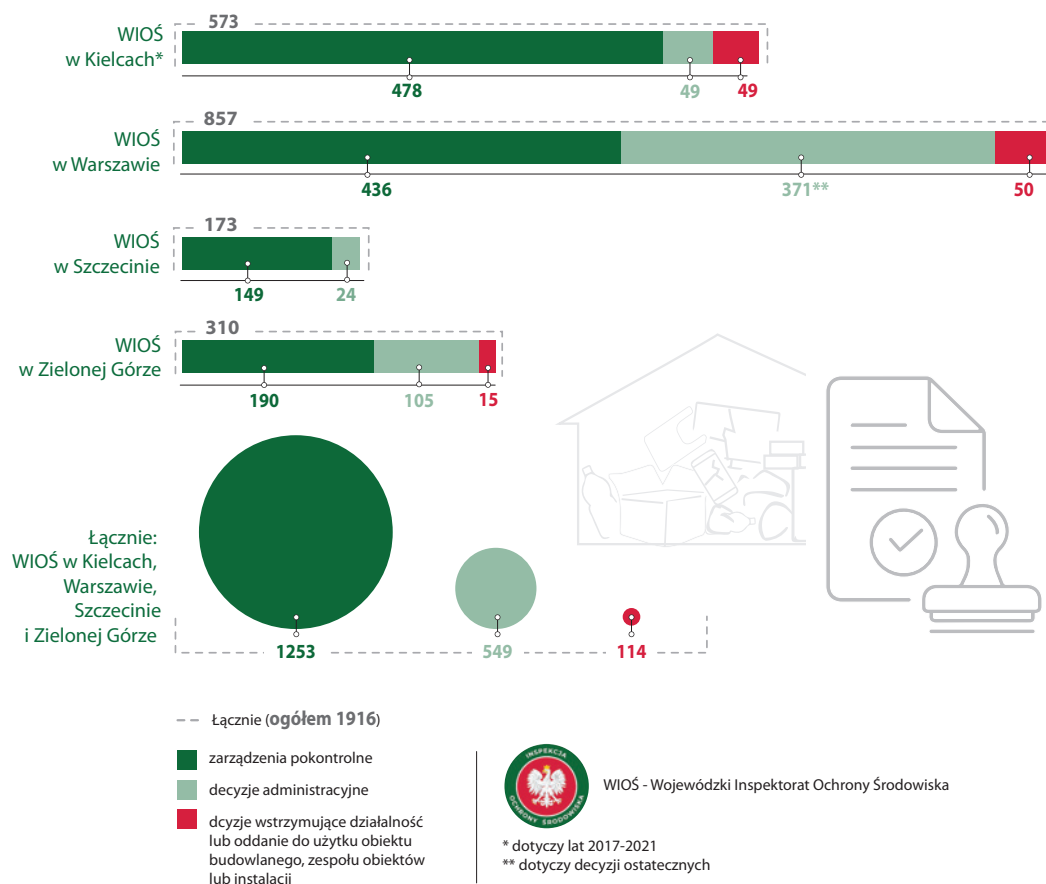
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- braku prowadzenia wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów,
- terminowego i rzetelnego przedkładania marszałkowi województwa danych o gospodarowaniu odpadami,
- sporządzania rocznych sprawozdań o wytworzonych odpadach i o gospodarowaniu odpadami,
- realizacji uprzednio wydanych przez WIOŚ zarządzeń pokontrolnych,
- naliczania i wnoszenia opłaty za korzystanie ze środowiska,
- spalania odpadów poza spalarnią odpadów.

Na podstawie ustaleń z przeprowadzonych kontroli wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, wydali łącznie 1253 zarządzenia pokontrolne⁶⁰ wskazujących na stwierdzone w toku kontroli naruszenia oraz obligujących podmiot kontrolowany do poinformowania WIOŚ o podjętych działaniach, mających na celu wyeliminowanie tych naruszeń. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o IOŚ, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wydawali również decyzje administracyjne nakładające na podmiot kontrolowany karę pieniężną.

Infografika nr 9

Podjęte działania pokontrolne wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

⁶⁰ WIOŚ w Kielcach wydał 478 zarządzeń pokontrolnych, WIOŚ w Warszawie 436, WIOŚ w Szczecinie 149, natomiast WIOŚ w Zielonej Górze 190.

W trzech spośród czterech skontrolowanych WIOŚ⁶¹, w związku z ustaleniami kontroli, wydawano decyzje wstrzymujące działalność podmiotów bądź użytkowanie instalacji, obiektu budowlanego lub zespołu obiektów w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów. W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 114 decyzji wstrzymujących, w tym:

- 52 działalność posiadacza odpadów;
- 31 użytkowanie instalacji, obiektu budowlanego lub zespołu obiektów;
- 17 działalność w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo zagrożenie zniszczenia środowiska lub oddanie do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska;
- 12 użytkowanie instalacji, wskazujących termin usunięcia stwierdzonego naruszenia będącego podstawą wydania decyzji;
- 2 działalność powodującą pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażającą życiu lub zdrowiu ludzi w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska.

W WIOŚ w Kielcach wydano również jedną decyzję na podstawie art. 372 ustawy POŚ, dotyczącą wyrażenia zgody na podjęcie wstrzymanego użytkowania instalacji do odzysku lub kombinacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

Stosownie do art. 12 ust.1 pkt 3 ustawy o IOŚ, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wszczynali również postępowania egzekucyjne wobec podmiotów prowadzących działalność związaną z gromadzeniem odpadów. W WIOŚ w Kielcach wszczęto łącznie 63 postępowania egzekucyjne, w WIOŚ w Zielonej Górze – 15 (w sześciu z nich należność wynikająca z decyzji została zapłacona), natomiast w WIOŚ w Szczecinie nie były prowadzone postępowania egzekucyjne.

5.1.3. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów

Egzekwowanie obowiązków informowania o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gromadzenia odpadów

W okresie objętym kontrolą w ramach sprawowanego nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów skontrolowane WIOŚ podejmowały czynności kontrolne (planowe i pozaplanowe), przeprowadzały oględziny miejsc wystąpienia pożaru oraz dokonywały rozpoznania w terenie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów.

Po zakończeniu postępowania kontrolnego, w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, wydawano również zarządzenia mające na celu wyeliminowanie tych naruszeń poprzez zobowiązanie podmiotu kontrolowanego do realizacji zadań i poinformowania o podjętych działaniach.

W czterech skontrolowanych WIOŚ stwierdzono, że podmioty prowadzące działalność w zakresie gromadzenia odpadów, w większości przypadków informowały Inspektorat o podjętych działaniach i sposobie wyeliminowania naruszeń wskazanych w zarządzeniach pokontrolnych.

⁶¹ WIOŚ w Kielcach, Warszawie i Zielonej Górze.

W **WIOŚ w Szczecinie i w Zielonej Górze** wszystkie skontrolowane podmioty informowały WIOŚ o zakresie podjętych i zrealizowanych czynności służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniach pokontrolnych naruszeń.

W **WIOŚ w Kielcach** taka sytuacja miała miejsce w 49 przypadkach (78%) spośród 63 poddanych analizie. W ośmiu przypadkach w związku z brakiem informacji ze strony podmiotów o sposobie wyeliminowania naruszeń, Inspektorat przeprowadził kontrole, które m.in. zweryfikowały wykonanie zarządzeń (cztery przypadki), wysłał również monity przypominające o obowiązku informacji o realizacji zarządzenia pokontrolnego (dwa przypadki). W odniesieniu do dwóch podmiotów Inspektorat nie podjął żadnych działań zobowiązujących przedsiębiorców do poinformowania o sposobie usunięcia stwierdzonych naruszeń.

W **WIOŚ w Warszawie** w 35 z 45 zarządzeń pokontrolnych⁶² podmiot kontrolowany poinformował Inspektorat o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego w terminie określonym w tym zarządzeniu. W pozostałych dziewięciu przypadkach informacja została przekazana do WIOŚ z przekroczeniem terminu wskazanego w zarządzeniu, przy czym: w jednym podmiocie wystąpił o przedłużenie terminu i uzyskał zgodę WIOŚ, w czterech WIOŚ w związku z nieotrzymaniem informacji o zakresie wykonania zarządzenia pokontrolnego wystosował monit o upływie terminu, w czterech przypadkach WIOŚ nie wzywał podmiotu do przesłania ww. informacji, a w jednym przypadku podmiot nie poinformował o realizacji zarządzenia.

Kierownik **Delegatury WIOŚ w Radomiu** wyjaśnił m.in. że w związku z niepoinformowaniem o realizacji zarządzenia, realizację nałożonych obowiązków ustalono na podstawie prowadzonego w stosunku do zakładu postępowania administracyjnego w sprawie naliczenia kary pieniężnej za naruszanie warunków decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego udzielającej zezwolenia na odzysk odpadów. Ponadto w zakładzie przeprowadzona została ponowna kontrola, w trakcie której ustalono, że w dalszym ciągu zakład narusza warunki korzystania ze środowiska ustalone decyzją Marszałka Województwa Mazowieckiego i zarządzeniem pokontrolnym ponownie zobowiązano zakład do usunięcia naruszeń z zakresu gospodarki odpadami. Informacja o realizacji zarządzenia została przekazana do Delegatury w Radomiu. Jednocześnie decyzją z 13 grudnia 2021 r. wymierzono administracyjną karę pieniężną za gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem.

Przykład

WIOŚ w Kielcach, do dnia zakończenia kontroli NIK⁶³, nie podjął działań zmierzających do ukarania sprawców wykroczenia, polegającego na niedopełnieniu obowiązku poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych, przewidzianego w art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ. Zgodnie z tym przepisem, kto w wyznaczonym terminie nie informuje organu IOŚ o zakresie wykonania zarządzeń pokontrolnych podlega

⁶² Analizę przeprowadzono na dobranej losowo próbie 10% wydanych w każdym roku zarządzeń pokontrolnych.

⁶³ Tj. do dnia 9 lutego 2022 r.

karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Stwierdzone przypadki dotyczyły podmiotu prowadzącego składowisko odpadów w miejscowości Fałków, na którym w okresie objętym kontrolą wystąpiło jedenaście pożarów oraz dwóch przedsiębiorców, którzy po zakończeniu postępowań kontrolnych nie poinformowali Inspektoratu o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych, a WIOŚ nie wystosował do tych przedsiębiorców monitu przypominającego o ciążyącym na nich o obowiązku.

Skuteczność działań
w odniesieniu
do podmiotów
prowadzących
działalność w zakresie
gromadzenia odpadów
oraz miejsc nielegalnego
ich gromadzenia,
w których pożary
wystąpiły kilkakrotnie

Skontrolowane WIOŚ w większości przypadków podejmowały czynności kontrolne i/lub oględziny miejsca pożaru w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, w których w okresie objętym kontrolą pożary wystąpiły kilkakrotnie. W uzasadnionych przypadkach nakładane były mandaty, kierowano również zarządzenia pokontrolne, a także wszczynano postępowania administracyjne w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub w sprawie wstrzymania działalności. W nielicznych przypadkach występowano do właściwego organu (starosta, marszałek) z wnioskiem o cofnięcie decyzji udzielającej podmiotowi pozwolenia/zezwozenia.

WIOŚ w Warszawie w odniesieniu do pięciu miejsc gromadzenia odpadów w których kilkakrotnie wystąpiły pożary zgromadzonych odpadów (w tym w trzech miejscach dwukrotnie⁶⁴, w kolejnych pięcio- i czterokrotnie) przeprowadził kontrole, po których, z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, wydał zarządzenia pokontrolne oraz nałożył mandaty. Skontrolowane podmioty przekazywały pisemne informacje o podjętych i zrealizowanych działaniach służących wyeliminowaniu wskazanej w zarządzeniu nieprawidłowości w terminach wskazanych przez WIOŚ.

WIOŚ w Szczecinie każdorazowo po otrzymaniu informacji o pożarze⁶⁵ podejmował działania wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów (kontrola, oględziny, udział w czynnościach związanych z pożarem, przybycie na miejsce pożaru po zakończeniu akcji gaśniczej). Wymierzone zostały cztery mandaty karne oraz jedna kara administracyjna⁶⁶.

WIOŚ w Zielonej Górze w odniesieniu do pięciu miejsc gromadzenia odpadów prowadzonych przez przedsiębiorców, w których doszło do więcej niż jednego pożaru podejmował działania po pierwszym zdarzeniu:

- w jednym przypadku, na podstawie art. 25 ust. 6g pkt 1 ustawy o odpadach, wykorzystał dostęp do rejestrowanego obrazu w czasie rzeczywistym (nie stwierdzono nieprawidłowości);
- w dwóch przypadkach przeprowadził kontrolę interwencyjną, w tym oględziny miejsca gromadzenia odpadów oraz w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami pouczył⁶⁷ kontrolowanych oraz wydał zarządzenia pokontrolne (podmioty kontrolowane poinformowały WIOŚ o sposobie wykonania działań naprawczych). W jednym z tych

⁶⁴ Z czego dwa pożary w miejscu nielegalnego gromadzenia odpadów.

⁶⁵ W okresie objętym kontrolą w województwie zachodniopomorskim w czterech miejscach gromadzenia odpadów pożary wystąpiły kilkakrotnie (łącznie 11 pożarów).

⁶⁶ Za magazynowanie odpadów niezgodnie z wymaganiami.

⁶⁷ Na podstawie art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151).

podmiotów doszło do kolejnych 13 pożarów. W każdym przypadku WIOŚ realizował działania polegające na przeprowadzeniu kontroli lub oględzin, a w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości (cztery przypadki) wydał zarządzenia pokontrolne (w każdym przypadku WIOŚ uzyskał informację o sposobie ich wykonania). O nieprawidłowościach poinformował również organ, który wydał zezwolenie, celem podjęcia działań zgodnie z właściwością. W drugiej lokalizacji doszło do drugiego pożaru (podmiot zobowiązany przez WIOŚ do stosowania wymagań w zakresie gospodarowania odpadami, poinformował WIOŚ o wykonaniu zarządzenia);

- w dwóch przypadkach nie podejmował żadnych działań (czynności wykonane przez PSP uznano za wystarczające). W przypadku każdej z tych lokalizacji doszło do drugiego pożaru – po każdym z nich WIOŚ podjął działania (przeprowadzono kontrolę oraz analizę jakości powietrza – nieprawidłowości nie stwierdzono).

WIOŚ w Kielcach w odniesieniu do siedmiu miejsc gromadzenia odpadów, w których kilkakrotnie wystąpiły pożary (w tym w czterech miejscach dwukrotnie, a w kolejnych trzech miejscach trzy- cztero- i jedenastokrotnie):

- przeprowadzał oględziny i/lub podejmował kontrole w tych podmiotach (cztery podmioty);
- po otrzymaniu informacji o wystąpieniu pożarów (czterokrotnie) na składowisku odpadów komunalnych *Kępny Ług* oraz w obrębie nieczynnego składowiska odpadów w Radoszycach (WIOŚ miał wiedzę o dwóch pożarach) nie podejmował żadnych działań;
- w przypadku składowiska odpadów w miejscowości Fałków, na którym w okresie objętym kontrolą miało miejsce 11 pożarów, podejmował działania kontrolne oraz przeprowadzał oględziny. W toku prowadzonych kontroli oraz działań pokontrolnych Inspektorat nałożył na podmiot siedem mandatów karnych w łącznej kwocie 4500 zł, wszczynał postępowania administracyjne w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz w sprawie wstrzymania działalności, a także występował z wnioskiem do Starosty Koneckiego o cofnięcie decyzji udzielającej podmiotowi pozwolenia zintegrowanego. WIOŚ w Kielcach skierował również do podmiotu trzy zarządzenia pokontrolne zobowiązujące do przestrzegania przepisów ochrony środowiska, mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli naruszeń. Przedsiębiorca wbrew art. 12 ust. 2 ustawy o IOŚ, nie przekazał informacji o zakresie podjętych i zrealizowanych czynności służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń. WIOŚ w jednym z tych przypadków nie podjął działań zmierzających do ukarania sprawcy wykroczenia, polegającego na niedopełnieniu ww. obowiązku. Do dnia zakończenia kontroli NIK, w stosunku do podmiotu kontrolowanego nałożono karę pieniężną w wysokości 1 mln zł, za zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia. Decyzją z dnia 6 listopada 2019 r. Wojewódzki Inspektor wstrzymał działalność podmiotu w zakresie zbierania odpadów, w związku ze stwarzaniem zagrożenia zdrowia lub życia ludzi albo zagrożenia zniszczenia środowiska.

Przykłady

WIOŚ w Kielcach, nie podejmował działań kontrolnych w związku z pozarami składowiska odpadów komunalnych *Kępny Ług*. W latach 2018–2019 na składowisku tym wystąpiły cztery pożary zgromadzonych tam odpadów. W dniu 3 października 2019 r. do WIOŚ wpłynęła informacja o stwierdzonych nieprawidłowościach w toku prowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego kontroli w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska. Dopiero w dniu 5 listopada 2019 r. rozpoczęto kontrolę podmiotu, w toku której stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów oraz braku weryfikacji odpadów przyjmowanych na składowisko. Stwierdzono również uchybienia w eksploatacji składowiska, w tym przyjmowanie odpadów, dla których istnieje zakaz składowania. W efekcie stwierdzonych nieprawidłowości WIOŚ przekazał informację do Komendy Powiatowej PSP we Włoszczowie o stworzeniu przez kontrolowany podmiot realnego zagrożenia wystąpienia pożaru.

NIK zauważyła, że podjęcie przez WIOŚ czynności kontrolnych w odniesieniu do tego składowiska już po wystąpieniu pierwszego pożaru odpadów, mogłoby skutkować wcześniejszym wykryciem nieprawidłowości w jego eksploatacji i przyczynić się do ograniczenia liczby pożarów tego miejsca.

W wyniku przeprowadzonych kontroli miejsc gromadzenia odpadów, w których wystąpiły pożary, **WIOŚ w Warszawie** skierował do podmiotów 18 zarządzeń pokontrolnych oraz nałożył siedem mandatów. Ponadto w odniesieniu do miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów jednostka ta m.in.: skierowała zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Zwoleń o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 183 § 1 oraz w art. 187 § 1 k.k., wnosząc o podjęcie stosownych czynności oraz wystąpiła do właściwego organu o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie usunięcia odpadów na podstawie art. 26 ustawy o odpadach. W następstwie wydanej przez organ decyzji odpady zostały usunięte.

Skuteczność działań w odniesieniu do miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów

Wprawdzie wszystkie skontrolowane WIOŚ dokonywały rozpoznania miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, to jednak jeden⁶⁸ z czterech Inspektoratów nie zawsze występował z wnioskiem do właściwych miejscowo gmin lub RDOŚ o podjęcie czynności prowadzących do usunięcia zgromadzonych odpadów, stosownie do art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach.

W **WIOŚ w Warszawie** spośród 124 zidentyfikowanych miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, odpady zostały usunięte w 29 przypadkach, natomiast w odniesieniu do 93 miejsc odpady nie zostały całkowicie usunięte. W dwóch przypadkach Inspektorat nie miał danych o usunięciu odpadów (por. Infografika nr 7). W 105 przypadkach WIOŚ wnioskował do właściwych miejscowo gmin o podjęcie czynności w celu usunięcia zalegających odpadów, 11 spraw przekazano Policji, a 29 prokuraturze.

W okresie objętym kontrolą **WIOŚ w Zielonej Górze** uzyskał 309 informacji o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów. W każdym przypadku podjął działania w celu ich usunięcia, jednak jedynie w 94 przypadkach (30%) uzyskał informacje o usunięciu odpadów.

⁶⁸ WIOŚ w Szczecinie.

WIOŚ w Szczecinie jedynie w 50% przypadków rozpoznania miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów skierował wystąpienia o ich usunięcie do organów samorządowych i RDOŚ.

W efekcie przeprowadzonych przez **WIOŚ w Kielcach** 184 rozpoznań miejsc porzucenia odpadów, RDOŚ lub właściwe miejscowo urzędy gmin usunęły zgromadzone odpady z 75 (41%) miejsc. WIOŚ nie miał informacji zwrotnej o sposobie rozpatrzenia wniosku o usunięcie odpadów w przypadku 24 spraw, a w odniesieniu do 81 spraw odpady nie zostały usunięte (w tym 69 spraw było w trakcie rozpatrywania, a w 12 przypadkach organ rozpatrujący wniosek WIOŚ poinformował o nieusunięciu stwierdzonych w terenie odpadów).

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił, że *gminy w prowadzonej z tutejszym Inspektorem korespondencji nie wskazywały konkretnych przyczyn nieusuwania odpadów, a informowały o aktualnym stanie prowadzonych postępowań. Należy zauważyć, iż Inspekcja Ochrony Środowiska nie posiada skutecznych instrumentów prawnych umożliwiających zobowiązanie organów samorządowych do realizacji ich ustawowych obowiązków. Jednocześnie, w opinii WIOŚ w Kielcach, główną przyczyną nieusuwania odpadów jest brak środków finansowych posiadaczy odpadów oraz organów samorządowych uprawnionych do przeprowadzania wykonania zastępczego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁹ (dalej: upea).*

W okresie objętym kontrolą, **WIOŚ w Kielcach** w sześciu spośród 10 przypadków pożarów miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, po otrzymaniu informacji o tym zdarzeniu, występował z wnioskiem do właściwych jednostek (RDOŚ lub urząd gminy) o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów z miejsca na ten cel nieprzeznaczonego. W przypadku dwóch pożarów miejsca nielegalnego gromadzenia odpadów, jednostka straży pożarnej poinformowała o zdarzeniu właściwy miejscowo urząd gminy, w kolejnych dwóch zdarzeniach Inspektorat po otrzymaniu informacji o zdarzeniu, nie występował z wnioskiem do RDOŚ lub właściwego urzędu gminy o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów z miejsca na ten cel nieprzeznaczonego.

WIOŚ w Zielonej Górze w każdym z czterech przypadków pożarów w miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów⁷⁰ przeprowadził kontrolę i/lub oględziny, w następstwie których:

- w jednym przypadku wydał zarządzenie pokontrolne, na które uzyskał odpowiedź kontrolowanego, nałożył administracyjną karę pieniężną oraz zawiadomił RDOŚ o wystąpieniu szkody w środowisku⁷¹;

⁶⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

⁷⁰ W trzech lokalizacjach, w tym w jednej dwukrotnie (w odstępie czterodniowym).

⁷¹ Polegającej na zanieczyszczeniu gleby wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi i cynkiem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w drugim przypadku zobowiązał posiadacza odpadów do niezwłocznego ich usunięcia, a o nałożonym obowiązku poinformował właściwą jednostkę samorządu terytorialnego (odpady zostały usunięte);
- w trzecim przypadku złożył zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa⁷² oraz nałożył administracyjną karę pieniężną.

Skuteczność współpracy WIOŚ z innymi organami w zakresie eliminowania zagrożeń pożarowych

Współpraca skontrolowanych WIOŚ z innymi organami administracji publicznej w zakresie eliminowania zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów polegała przede wszystkim na współudziale w prowadzonych oględzinach i/lub czynnościach kontrolnych, a także wymianie informacji. Stwierdzono jednak, że współpraca ta nie zawsze była skuteczna.

W efekcie kierowanych przez WIOŚ wniosków o podjęcie działań w ramach posiadanych kompetencji do właściwych jednostek (RDOŚ lub urzędy gminy) o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich gromadzenia, na podstawie art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach, w 215 (30%) spośród 726 wszystkich rozpoznanych miejsc nielegalnego gromadzenia odpady te nie zostały usunięte. W przypadku aż 301 spraw (42%), skontrolowane WIOŚ nie miały informacji o prowadzonych postępowaniach i ich efektach.

Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wyjaśnił m.in., że *informowanie organów samorządowych o zagrożeniu pożarowym w ramach wystąpień pokontrolnych dotyczących magazynowania odpadów palnych w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym, być może spowodowałoby bardziej zdecydowane działania ze strony wójta, burmistrza czy prezydenta, nie gwarantuje jednak, że przedstawienie tego typu argumentu spowoduje wszczęcie postępowania w trybie art. 26 ust. 2 lub art. 26a ustawy o odpadach. W zdecydowanej większości przypadków o trybie i zakresie podjętych działań przez organ gminy decyduje możliwość uzyskania środków finansowych w celu tzw. wykonania zastępczego, po nieskutecznej egzekucji decyzji nakazującej usunięcie odpadów lub działania w trybie art. 26a ustawy o odpadach.*

W większości przypadków skontrolowane WIOŚ mając informacje o zidentyfikowanych w terenie zagrożeniach pożarowych, przekazywały je innym organom administracji publicznej. Wyjątek stanowiło dziewięć przypadków kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ w Kielcach, w zakresie rozpoznania w terenie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, w których pomimo stwierdzenia zagrożenia pożarowego, nagromadzenia dużej ilości odpadów frakcji palnej (m.in. odpadów tekstylnych, opakowaniowych, tworzyw sztucznych oraz zużytych opon) lub częściowo spalonych odpadów, nie przekazał stosownej informacji do właściwej miejscowo jednostki PSP.

Przykład

WIOŚ w Kielcach po wystąpieniu w dniu 19 kwietnia 2020 r. pożaru miejsca zgromadzenia odpadów w Nowinach (pozostałych po działalności jednego z podmiotów), wystosował pisma do: komend powiatowych Policji w Koń-

⁷² Do 28 września 2022 r. WIOŚ nie otrzymał żadnej informacji w związku ze złożonym zawiadomieniem.

skich i Pińczowie, Komendy Miejskiej Policji w Kielcach, starostów powiatów pińczowskiego i koneckiego oraz Wójta Gminy Nowiny o zabezpieczenie zlokalizowanych na ich obszarze miejsc zgromadzenia odpadów prowadzonych przez firmy powiązane z podmiotem w Nowinach. Wskazano na potrzebę odpowiedniego zabezpieczenia tych miejsc przed dostępem osób nieuprawnionych i poddanie ich monitoringowi (osobowemu lub technicznemu) do czasu usunięcia odpadów.

5.2. Komendy powiatowe (miejskie) PSP

Kontrolą planową objęto cztery komendy powiatowe (miejskie) PSP. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w Komendzie Miejskiej PSP w Kielcach.

Pomimo że, zgodnie z art. 13 ust. 6 pkt 9 ustawy o PSP, do zadań komendantów powiatowych (miejskich) na obszarze podległych im powiatów (miast na prawach powiatu) należało m.in. rozpoznanie zagrożeń pożarowych, to jednak żadna ze skontrolowanych jednostek PSP nie dysponowała w okresie objętym kontrolą pełnymi informacjami o istniejących na terenie ich działania miejscach gromadzenia odpadów. Dane, które były w posiadaniu tych jednostek, uzyskiwano głównie w trakcie prowadzonych postępowań dotyczących uzgadniania operatów przeciwpożarowych lub w wyniku prowadzonych działań ratowniczo-gaśniczych.

Komendanci powiatowi (miejscy) PSP na ogół prawidłowo opracowywali plany czynności kontrolno-rozpoznawczych, o których mowa w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną. Plany te również przeważnie były zgodne z wytycznymi zawartymi w *Metodyce prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, mających na celu rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz realizację nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych*. W planach na lata objęte kontrolą nie we wszystkich skontrolowanych jednostkach uwzględniano, a co za tym idzie realizowano kontrole miejsc gromadzenia odpadów.

Działania podejmowane przez jednostki PSP w zakresie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów oraz współpracy z innymi organami sprostawały się do realizowania czynności kontrolno-rozpoznawczych, a także informowania organów o występujących pożarach (Policja, władze gminy, władze powiatu czy WIOŚ). W przypadku miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów działania polegały jedynie na prowadzeniu czynności ratowniczo-gaśniczych oraz informowaniu innych organów o pożarach tych miejsc.

Współpraca skontrolowanych jednostek PSP z organami administracji publicznej dotycząca miejsc gromadzenia odpadów, ograniczała się do prowadzenia nielicznych wspólnych kontroli oraz realizacji pojedynczych kontroli na wniosek głównie WIOŚ i Policji.

5.2.1. Rozpoznanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów

Dysponowanie informacjami o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów oraz o miejscach nielegalnego ich deponowania

Zgodnie z art. 13 ust. 6 pkt 9 ustawy o PSP, do zadań komendanta powiatowego (miejskiego) PSP należy m.in. rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń. Zdaniem NIK, aby to rozpoznanie było prawidłowe niezbędnym jest posiadanie rzetelnych informacji m.in. o istniejących miejscach gromadzenia odpadów mogących stwarzać potencjalne zagrożenie pożarowe.

Wszystkie skontrolowane jednostki PSP dysponowały informacjami o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów oraz o miejscach, w których nielegalnie zostały one zdeponowane, jednak w żadnej jednostce informacje te nie były kompletne, a rozbieżności dotyczyły głównie liczby tych miejsc.

Źródłami danych o miejscach i podmiotach gromadzących odpady były m.in. informacje uzyskane od:

- WIOŚ,
- organów wydających zezwolenie lub pozwolenie na prowadzenie działalności w ww. zakresie,
- bezpośrednio od podmiotów, które wnioskowały o uzgodnienie warunków ochrony przeciwpożarowej w sposób wskazany w operacie przeciwpożarowym.

KP PSP w Piasecznie dysponowała informacjami o 133 miejscach gromadzenia odpadów, z tego o 119 od starosty piaseczyńskiego, 13 od Marszałka Województwa Mazowieckiego oraz jednym od RDOŚ w Warszawie. Komenda nie posiadała informacji o dwóch miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów.

KP PSP w Policach dysponowała informacją o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami na obszarze działania jednostki, przekazaną 18 czerwca 2018 r. przez Starostę Polickiego. Ewidencja ta zawierała informację o dwóch nielegalnych składowiskach odpadów oraz wykaz 68 podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów.

Wprowadzie zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta Powiatowego ewidencja (...) była i jest aktualizowana na podstawie składanych przez podmioty wniosków o uzgodnienie operatu przeciwpożarowego, a także przeprowadzanych czynności kontrolno-rozpoznawczych, to jednak wystąpienie także do innych organów wydających pozwolenia/zezwoleń tym podmiotom oraz sprawującym nadzór nad podmiotami gospodarującymi odpadami (np. urzędu marszałkowskiego) umożliwiłoby KP PSP dysponowanie kompletnym rozeznanie o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami na obszarze działania jednostki i pełnym rozpoznanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów.

W KP PSP w Policach opracowano również wykaz miejsc gromadzenia odpadów stwarzających w latach objętych kontrolą potencjalne zagrożenie pożarowe. Dokument, zawierający dziewięć pozycji (w tym dwa miejsca, w których nielegalnie zdeponowano odpady), został przygotowany

w uwzględnieniu zakładów, w których wystąpiły już pożary w miejscach składowania odpadów lub ryzyko takie ze względu na ilość tych odpadów i prowadzoną działalność zostało ocenione jako wysoce prawdopodobne.

Według pisemnej informacji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska⁷³ na obszarze działania KP PSP w Policach w latach 2017–2022 funkcjonowało osiem miejsc gromadzenia odpadów stwarzających potencjalne zagrożenie pożarowe, których nie ujęto w ww. wykazie.

Komendant Miejski PSP w Kielcach nie dysponował pełnymi informacjami o miejscach gromadzenia odpadów, tj. nie miał danych o ich lokalizacji oraz ilości i rodzaju odpadów. W Komendzie nie prowadzono ewidencji przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami i miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów. Informacje o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów dotyczyły przedsiębiorców, u których prowadzone były czynności kontrolne, na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o PSP oraz art. 41a ust. 1a ustawy o odpadach.

KP PSP w Końskich dysponowała informacjami o 26 miejscach gromadzenia odpadów oraz 10 lokalizacjach, w których odpady zdeponowano nielegalnie. Według informacji uzyskanych w toku prowadzonej kontroli z WIOŚ, w okresie objętym kontrolą na terenie powiatu koneckiego funkcjonowało 65 miejsc gromadzenia odpadów (w tym 24 miejsca, w których zdeponowano je nielegalnie). Wynika z tego, że Komendant Powiatowy PSP w Końskich nie dysponował pełnymi informacjami o miejscach gromadzenia odpadów.

KP PSP w Żaganiu miała informacje o 62 podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, a spośród ujawnionych 45 miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, dysponowała informacją jedynie o jednym z nich (wiedzę tę uzyskano w wyniku prowadzonych działań ratowniczo-gaśniczych w tej lokalizacji).

W okresie objętym kontrolą, stosownie do § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną, komendanci powiatowi (miejscy) opracowywali roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych. Sporządzane plany były w większości zgodne z przyjętą *Metodyką prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, mających na celu rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz realizację nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych*.

W większości przypadków opracowane plany zawierały informacje dotyczące nazwy i adresu siedziby kontrolowanego podmiotu, nazwy i adresu kontrolowanego obiektu, planowanego terminu przeprowadzonych czynności (z dokładnością do kwartału), zakresu prowadzonych czynności, rodzaju kontroli (podstawowa i sprawdzająca), zamiaru wykonania prób potwierdzających prawidłowość działania urządzeń przeciwpożarowych oraz daty faktycznego wykonania czynności.

Opracowanie
rocznych planów
czynności kontrolno-
rozpoznawczych

⁷³ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Spośród pięciu skontrolowanych jednostek PSP corocznie uwzględniano w planach czynności kontrolno-rozpoznawczych miejsca gromadzenia odpadów jedynie w jednej⁷⁴. W kolejnych trzech (KP PSP w Końskich, Piasecznie⁷⁵ i Żaganiu) miejsca te uwzględniono odpowiednio w: trzech, dwóch i dwóch planach, a w KM PSP w Kielcach nie zostały uwzględnione w żadnym dokumencie.

Stwierdzone w sporządzonych planach niezgodności z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną dotyczyły:

- braku informacji o zakresie czynności kontrolnych, zamiarze wykonania prób potwierdzających prawidłowość działania urządzeń przeciwpożarowych i niewpisania daty zakończenia czynności kontrolno-rozpoznawczych (daty podpisania protokołu), a w przypadku niewykonania czynności kontrolnych, nie potwierdzono tego stosownym zapisem wraz z podaniem przyczyny niewykonania⁷⁶;
- braku określenia terminów przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych z dokładnością do kwartału⁷⁷;
- zatwierdzenia planu przez komendanta przed końcem roku poprzedzającego rok objęty planem⁷⁸;
- braku informacji o terminie zatwierdzenia planu przez komendanta powiatowego (miejskiego)⁷⁹.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach plany czynności kontrolno-rozpoznawczych, stosownie do § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia, sporządzane były w oparciu o analizy stanu bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej uwzględniające m.in. budynki użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego, tereny leśne oraz wykaz zakładów o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. W planach uwzględniano również kontrole wynikające z wytycznych komendantów wojewódzkich.

Przykłady

W latach objętych kontrolą kwestie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów z uwagi na zagrożenia pożarowe związane z ich eksploatacją, były przedmiotem działań podejmowanych przez **KP PSP w Policach**. W związku z poleceniami Zachodniopomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP dotyczącymi konieczności systematycznego monitorowania bezpieczeństwa pożarowego obiektów i terenów, w obrębie których gromadzone są odpady, w tym przeznaczonych do zbierania, magazynowania lub przetwarzania albo wytwarzania odpadów, znajdujących się na obszarze działania jednostki⁸⁰,

⁷⁴ KP PSP w Policach.

⁷⁵ W odniesieniu do planów na lata 2019 i 2020 z uwagi na ogólne wskazanie grupy obiektów i terenów przewidzianych do kontroli (bez wskazania ich liczby i umiejscowienia) nie było możliwości podania zaplanowanej liczby kontroli miejsc gromadzenia odpadów.

⁷⁶ KM PSP w Kielcach, dotyczy planów sporządzonych na lata 2018, 2019, 2020 i 2021.

⁷⁷ KP PSP w Piasecznie.

⁷⁸ KM PSP w Kielcach.

⁷⁹ KM PSP w Kielcach, KP PSP w Policach.

⁸⁰ Pisma Komendanta Wojewódzkiego m.in. z 9 marca 2017 r., 19 lutego 2018 r., 4 czerwca 2018 r., 23 sierpnia 2019 r., 6 listopada 2019 r., 7 grudnia 2020 r., 21 grudnia 2021 r., 28 marca 2022 r.

w każdym kontrolowanym roku przekazywano informacje o wynikach czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych przez Komendę na terenie tych miejsc (za rok poprzedni). Przekazywano również informacje o stopniu wyegzekwowania usunięcia nieprawidłowości wskazanych w wydawanych przez Komendanta Powiatowego decyzjach (począwszy od 2014 r.).

W wytycznych z 7 czerwca 2018 r.⁸¹ **Mazowiecki Komendant Wojewódzki PSP** w związku z pożarami w obiektach i na terenach przeznaczonych do składowania, magazynowania, zbierania lub przetwarzania odpadów, polecił komendantom powiatowym (miejskim) PSP województwa mazowieckiego przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych zakładów utylizacji odpadów komunalnych i sortowni śmieci (względnie innych obiektów i terenów przeznaczonych do składowania, magazynowania, zbierania lub przetwarzania odpadów znajdujących się na terenie poszczególnych powiatów), które nie były skontrolowane w okresie ostatnich trzech miesięcy. Ponadto polecił nawiązanie kontaktów z właściwymi miejscowo komendantami powiatowymi Policji, w celu przeprowadzenia wspólnych wizytacji przedmiotowych obiektów oraz terenów. **Komendant Powiatowy PSP w Piasecznie** zwrócił się do starosty piaseczyńskiego, Marszałka Województwa Mazowieckiego oraz RDOŚ w Warszawie, tj. do podmiotów wydających zezwolenia i pozwolenia na działalność w zakresie gospodarki odpadami, celem uzyskania informacji o lokalizacji obiektów. Z udziałem Policji przeprowadzono wizytacje w 31 takich miejscach, z tego w 27 ujętych w informacjach uzyskanych od ww. organów oraz w czterech innych miejscach, o których posiadano wiedzę, iż mogą być miejscami gromadzenia odpadów.

Zakres analizy stanu bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną, obejmował m.in. informacje o pożarach wraz ze wskazaniem przyczyn ich wystąpienia, miejscach zagrożenia, prowadzonych działaniach kontrolno-rozpoznawczych i ratowniczo-gaśniczych oraz przygotowanie jednostki do realizacji tych działań. W skontrolowanych jednostkach w żadnym z tych dokumentów nie wskazywano miejsc gromadzenia odpadów jako miejsc stanowiących potencjalne zagrożenie pożarowe, również w sytuacjach, gdy na terenie działania jednostki w okresie poprzedzającym sporządzenie analiz, występowały pożary tych miejsc (w niektórych przypadkach nawet kilkukrotnie).

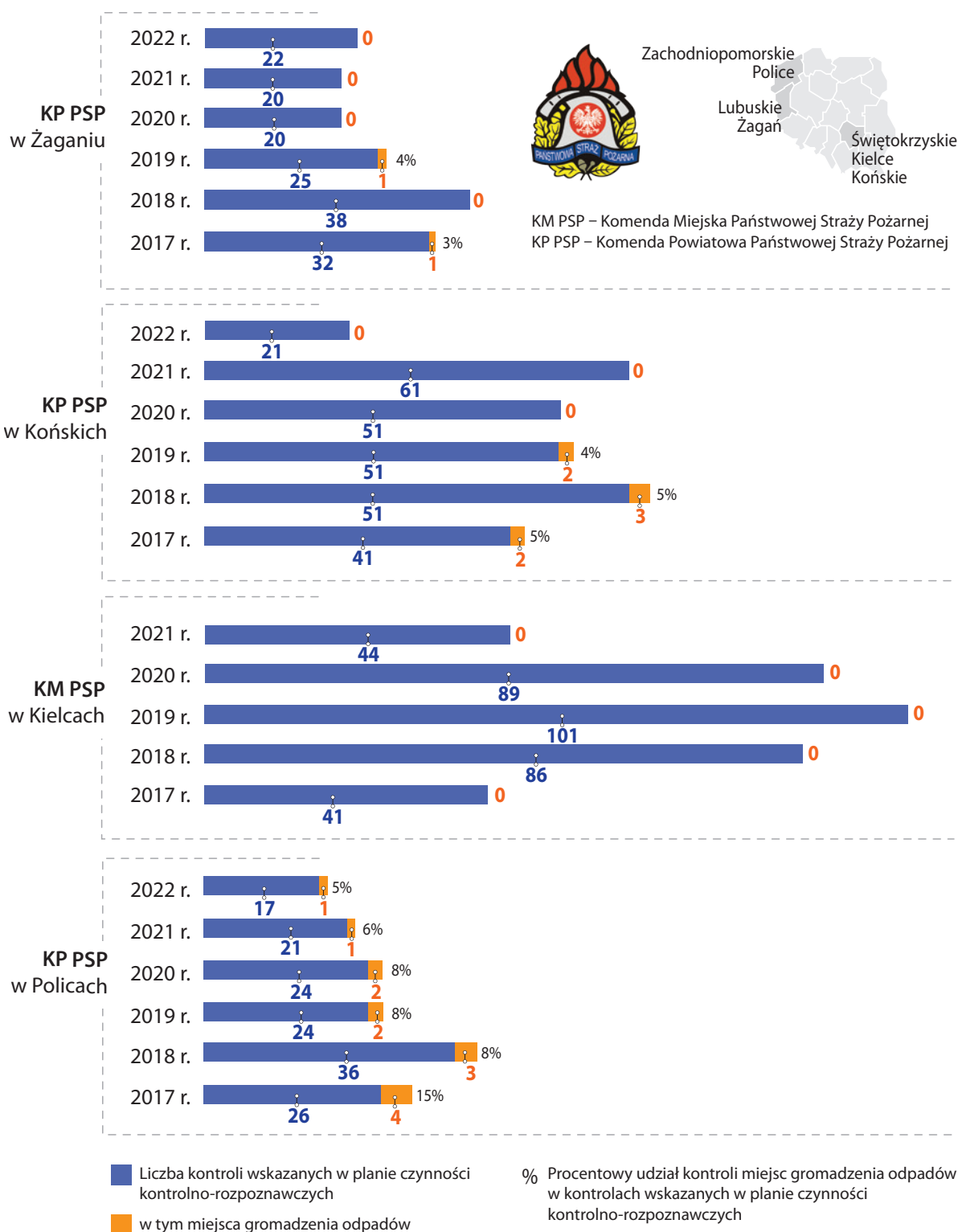
Komendant Powiatowy PSP w Końskich wyjaśnił, że *rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń realizowane jest na podstawie informacji wpływających od innych organów administracji państwowej działających na terenie powiatu i województwa. Komendant PSP w Końskich posiada wiedzę na temat miejsc działalności zakładów przemysłowych, firm na terenie powiatu oraz legalnych miejsc składowania odpadów. Nielegalne miejsca składowania czy magazynowania odpadów ujawniają się zazwyczaj w momencie zaistnienia pożaru bądź innej interwencji z udziałem służb. W takich przypadkach działania Państwowej Straży Pożarnej skupiają się na usunięciu rozpoznanego zagrożenia oraz poinformowaniu odpowiednich służb i organów kompetentnych w swym zakresie do dalszych działań (...).*

⁸¹ Pismo nr WZ.0754.51.1.2018.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 10

Liczba kontroli, w tym miejsc gromadzenia odpadów, wskazanych w planach czynności kontrolno-rozpoznawczych



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Przykład

W KP PSP w Końskich w rocznych planach czynności kontrolno-rozpoznawczych uwzględniono siedem kontroli miejsc gromadzenia odpadów. Były to kontrole dotyczące przestrzegania przepisów przeciwpożarowych (art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy o PSP), kontrole postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową wykorzystywanymi w ochronie przeciwpożarowej (art. 23 ust. 3 pkt 9 ustawy o PSP) oraz rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej (art. 23 ust. 3 pkt 5 ustawy o PSP).

W KM PSP w Kielcach w żadnym planie czynności kontrolno-rozpoznawczych sporządzonym w latach 2017-2021 nie uwzględniono miejsc gromadzenia odpadów znajdujących się na obszarze objętym właściwością jednostki, również tych, w których wystąpiły pożary w latach poprzedzających sporządzenie planu.

Zdaniem NIK, było to skutkiem niedysponowania przez jednostkę pełnymi informacjami o miejscach gromadzenia odpadów na obszarze jej działania, w tym o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów. Brak takich danych utrudniał również przeprowadzenie rzetelnej analizy stanu bezpieczeństwa pożarowego powiatu kieleckiego i miasta Kielce, będącej podstawą sporządzenia rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych.

W KP PSP w Piasecznie w analizach stanu bezpieczeństwa na lata 2019–2022 uwzględniono zagrożenia pożarowe miejsc gromadzenia odpadów i tym samym w planach czynności kontrolno-rozpoznawczych ujęto obiekty i tereny gromadzenia odpadów, jednakże w różnym zakresie:

- w planach na 2019 i 2020 r. ogólnie wskazano grupę obiektów i terenów (bez wskazania ich liczby i umiejscowienia) przeznaczonych do składowania, magazynowania, zbierania lub przetwarzania odpadów;
- w planach na 2021 i 2022 r. wskazano obiekty i tereny (nazwy podmiotów je prowadzących i lokalizację), określono terminy przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych z dokładnością do kwartału. Zaplanowano czynności odpowiednio w siedmiu i dwóch miejscach gromadzenia odpadów.

W czterech spośród pięciu skontrolowanych jednostek PSP szacowano koszty prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych w miejscach gromadzenia odpadów, w których doszło do pożarów. W jednej z jednostek takie szacunki nie były prowadzone⁸². Oszacowane przez te jednostki koszty prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych w latach 2017–2022⁸³ wyniosły łącznie 1348 tys. zł i kształtowały się od 34,8 tys. zł w KP PSP w Żaganiu⁸⁴, do 640,3 tys. zł w KW PSP w Kielcach. Jednostkowe koszty akcji ratowniczo-gaśniczych również były zróżnicowane i wahały się od 90 zł (dziłkie wysypisko śmieci o powierzchni 2 arów) do 518,7 tys. zł w przypadku pożaru składowiska odpadów chemicznych w miejscowości Nowiny.

Koszty prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych

⁸² KP PSP w Policach.

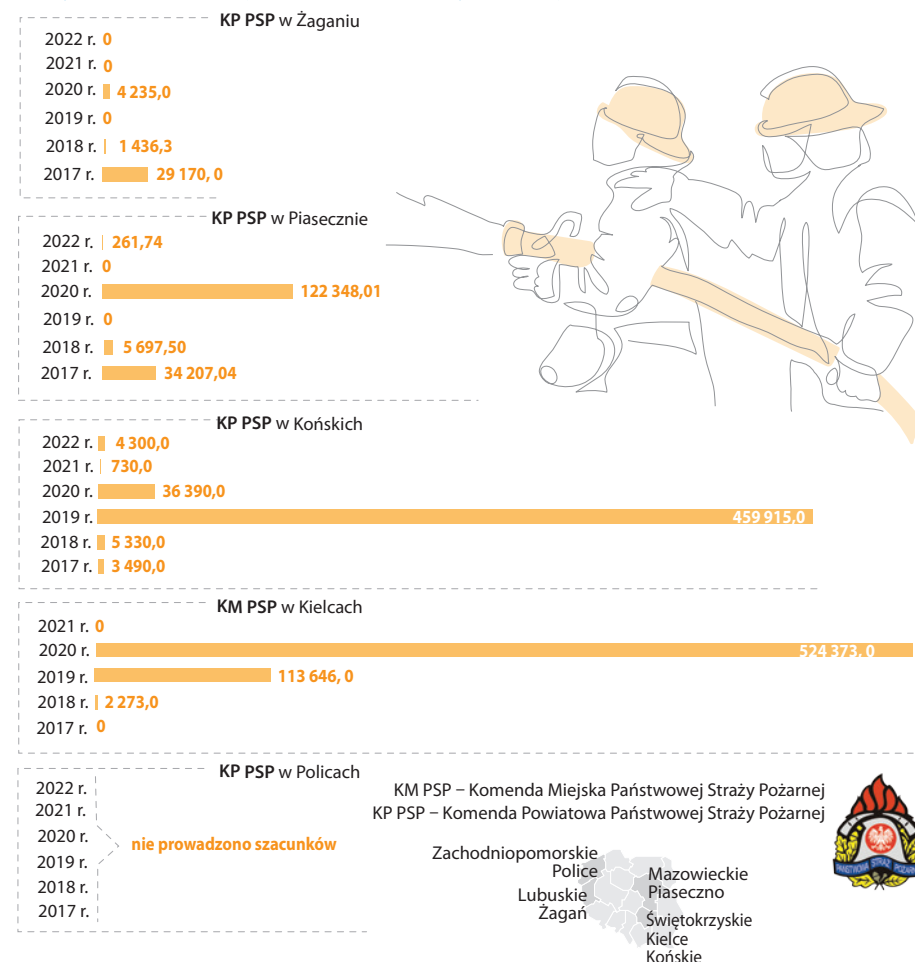
⁸³ W KM PSP w Kielcach kontrolą objęto lata 2017–2021.

⁸⁴ Kwota uwzględnia koszty prowadzenia akcji w miejscach legalnego gromadzenia odpadów wraz z kosztami poniesionymi przez jednostki OSP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Koszty prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych w miejscach gromadzenia odpadów (w zł)



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

5.2.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej

Realizowanie kontroli miejsc gromadzenia odpadów uwzględnionych w rocznym planie czynności kontrolno-rozpoznawczych

W latach 2017–2022 na podstawie rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych skontrolowane jednostki PSP przeprowadziły łącznie 52 kontrole w podmiotach gospodarujących odpadami. Stanowiły one niewielki odsetek (maksymalnie 15%) wśród wszystkich zaplanowanych kontroli. W 2017 r. – zrealizowano łącznie osiem kontroli, w 2018 r. – 13, w 2019 r. – osiem, w 2020 r. – 16, w 2021 r. – pięć, a w 2022 r. – dwie. Liczba kontroli miejsc gromadzenia odpadów zrealizowanych w okresie objętym kontrolą w poszczególnych jednostkach PSP była różna i wahała się od dwóch w KP PSP w Żaganiu do 24 w KP PSP w Piasecznie.

W dwóch⁸⁵ spośród czterech skontrolowanych jednostek PSP, w których w planach czynności kontrolno-rozpoznawczych wskazano do kontroli miejsca gromadzenia odpadów, terminowo realizowano zaplanowane kontrole. W pozostałych dwóch⁸⁶ jednostkach odstępstwa od terminów zaplanowanych dotyczyły pojedynczych kontroli.

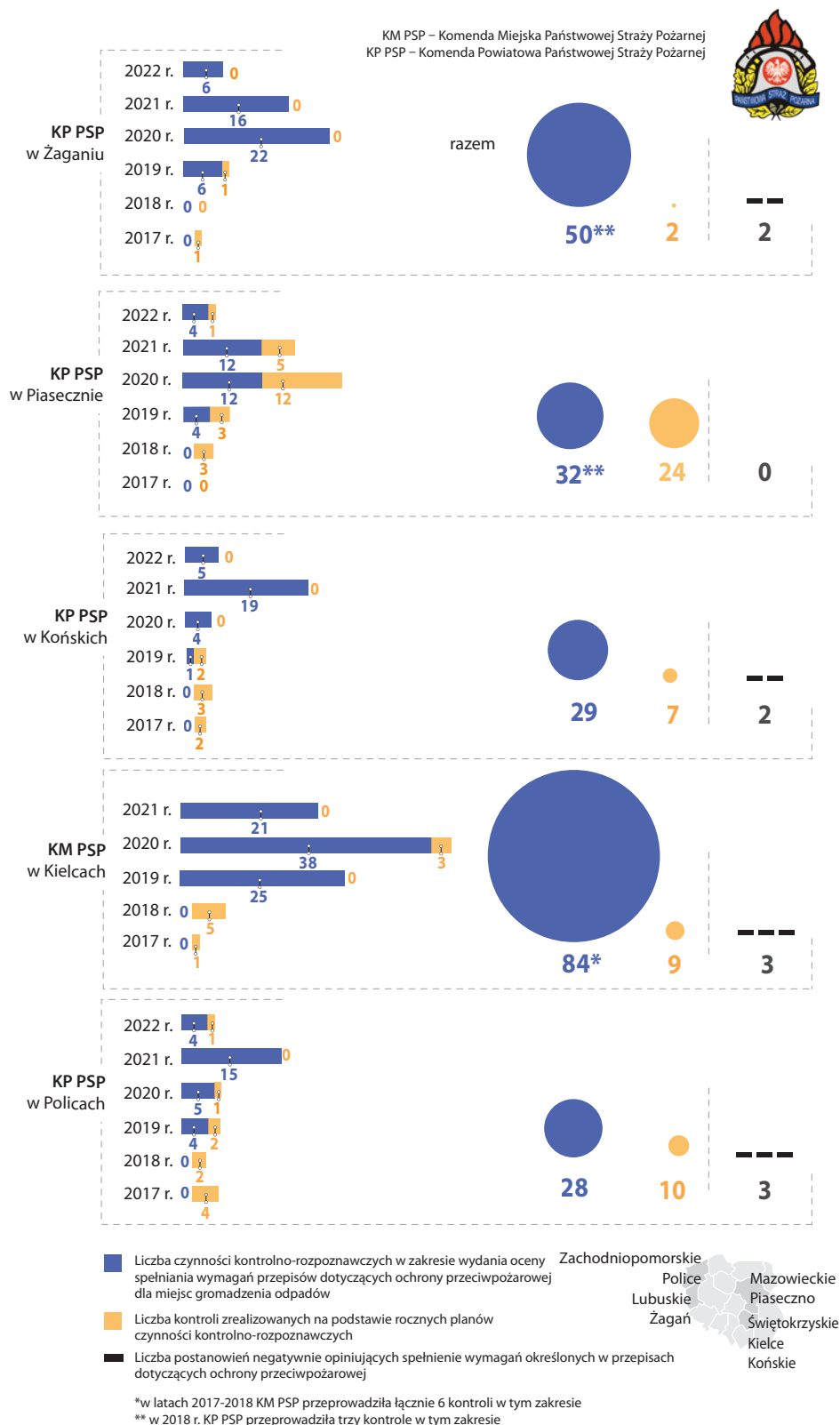
⁸⁵ KP PSP w Końskich i Żaganiu.

⁸⁶ KP PSP w Piasecznie i Policach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Liczba kontroli zrealizowanych na podstawie rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz w zakresie wydania oceny spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gromadzenia odpadów



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Łączna liczba kontroli zrealizowanych na podstawie rocznych planów kontroli, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o PSP, była większa o 21 od liczby wskazanej w planach. Było to spowodowane wskazywaniem w niektórych opracowanych planach⁸⁷ ogólnie grupy obiektów i terenów (bez wskazania ich nazwy, liczby i lokalizacji) przeznaczonych do składowania, magazynowania, zbierania lub przetwarzania odpadów.

W toku prowadzonych ww. kontroli jednostki PSP ujawniły nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- braku dostępu do hydrantu zewnętrznego oraz gaśnicy w hali,
- składowania materiałów palnych w odległości mniejszej niż 4 m od granicy sąsiedniej działki,
- zalegania warstwy z pyłów palnych w pomieszczeniach produkcyjnych,
- braku wykonania oceny zagrożenia wybuchem.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami komendanci powiatowi (miejscy) wydawali decyzje administracyjne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, a także nakładali na kontrolowany podmiot mandaty karne. W przypadkach, gdy obowiązki określone w wydanych decyzjach administracyjnych nie zostały zrealizowane, wydano upomnienia⁸⁸, w których określano termin zrealizowania tych obowiązków. W odniesieniu do dwóch podmiotów⁸⁹, z uwagi na niewykonanie decyzji administracyjnych, wydane zostały cztery postanowienia o nałożeniu grzywny w łącznej wysokości 40 000 zł. W jednej ze skontrolowanych jednostek stwierdzono, że nie podejmowano czynności windykacyjnych oraz nie dokonywano odpisów aktualizujących wartość windykowanych należności.

Przykład

W latach objętych kontrolą kwestie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów z uwagi na zagrożenia pożarowe związane z ich eksploatacją, były przedmiotem działań podejmowanych przez **KP PSP w Policach**. W związku z poleceniami Zachodniopomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP dotyczącymi konieczności systematycznego monitorowania bezpieczeństwa pożarowego obiektów i terenów, w obrębie których gromadzone są odpady, w tym przeznaczonych do zbierania, magazynowania lub przetwarzania albo wytwarzania odpadów, znajdujących się na obszarze działania jednostki, w każdym roku okresu objętego kontrolą przekazywano informacje o wynikach czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych przez Komendę na terenie tych miejsc (za rok poprzedni). Przekazywano również informacje o stopniu wyegzekwowania usunięcia nieprawidłowości wskazanych w wydawanych przez Komendanta Powiatowego decyzjach (począwszy od 2014 r.).

Czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie wydania oceny spełnienia wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gromadzenia odpadów

W latach 2019–2022 wszystkie skontrolowane jednostki PSP przeprowadziły łącznie 214 czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie wydania oceny spełnienia wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gromadzenia odpadów. Największa liczba tych kontroli została zrealizowana przez KM PSP w Kielcach (75) oraz przez KP PSP w Żaganiu (50).

⁸⁷ Np. plany sporządzone w KP PSP w Piasecznie na lata 2019 i 2020.

⁸⁸ Na podstawie art. 5 § 1 oraz art. 15 upea.

⁸⁹ Prowadzących działalność na terenie powiatu polickiego.

W KP PSP w Policach w 18 spośród 28 protokołów z czynności kontrolno-rozpoznawczych dotyczących spełniania wymagań przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami lub w upoważnieniach do kontroli wskazano nieprawidłową podstawę prawną przeprowadzenia czynności. Dodatkowo w 11 przypadkach podstawa prawna zawarta w upoważnieniu była inna niż wskazana w protokole kontroli. W sześciu przypadkach jednostka wszczęła postępowania kontrolne na podstawie zlecenia starosty, zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o PSP, natomiast w dwóch upoważnieniach i czterech protokołach ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych jako podstawę prawną przeprowadzenia czynności wskazano art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP. W kolejnych 12 przypadkach wszczęto postępowania kontrolne na podstawie wniosku marszałka województwa (art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP), natomiast w 10 upoważnieniach i w 10 protokołach ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych jako podstawę prawną przeprowadzenia czynności wskazano art. 23 ust. 2 pkt 3 lub pkt 7 ustawy o PSP.

We wszystkich 214 przypadkach po przeprowadzeniu kontroli, komendanci powiatowi (miejscy) PSP, stosownie do art. 41a ust. 3a ustawy o odpadach, wydawali postanowienia w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym. W przypadku 10 podmiotów, komendanci negatywnie zaopiniowali spełnienie ww. wymagań oraz warunków określonych w operatach przeciwpożarowych.

Podstawą wydania postanowień negatywnie opiniujących były stwierdzone nieprawidłowości, polegające m.in. na:

- niewykonaniu decyzji administracyjnej nakazującej zapewnienie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru;
- magazynowaniu makulatury i tworzyw sztucznych w miejscach niewskazanych w operacie;
- uniemożliwieniu dostępu drogą pożarową do bramy hali oraz zastosowanie rozwiązań techniczno-organizacyjnych utrudniających wjazd na teren zakładu dla jednostek ochrony przeciwpożarowej;
- składowaniu drewnianych palet bez zachowania dopuszczalnej odległości od grupy zbiorników naziemnych z gazem płynnym;
- braku zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru dla budynku i składowisk;
- stwierdzeniu wykonywania procesów technologicznych z użyciem materiałów mogących wytworzyć mieszaniny wybuchowe;
- braku hydrantów wewnętrznych w hali magazynowej, braku danych o lokalizacji hydrantów oraz protokołu z konserwacji i przeglądów technicznych hydrantów;
- braku wyznaczonej drogi pożarowej lub jej oznakowania;
- braku w wyposażeniu w sprzęt gaśniczy, braku przeglądu gaśnic;
- braku ściany oddzielenia przeciwpożarowego miejsca składowania odpadów;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- składowaniu materiałów palnych w odległości mniejszej niż cztery metry od budynków lub granicy działki;
- niewłaściwym usytuowaniu magazynu butli z gazem;
- zastosowaniu hydrantu, który nie obejmował swoim zasięgiem części obiektu;
- braku oceny zagrożenia wybuchem;
- braku danych o powierzchni składowisk, odległości oraz gęstości obciążenia ogniowego;
- przekroczeniu dopuszczalnych parametrów magazynowania (powierzchni i wysokości składowisk), braku wyznaczenia granic powierzchni terenu do składowania odpadów;
- braku wymaganego zaopatrzenia wodnego i braku opracowania instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla miejsca składowania odpadów.

Nieprzekazanie kopii raportów z czynności kontrolno-rozpoznawczych właściwym miejscowo wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska

Spośród pięciu skontrolowanych jednostek PSP jedynie dwie komendy, stosownie do art. 23 ust. 16 ustawy o PSP, przekazały kopie wszystkich protokołów⁹⁰ właściwemu miejscowo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. W KM PSP w Kielcach nie przekazano do właściwego WIOŚ 56 z 99 (57%) protokołów z czynności kontrolno-rozpoznawczych, w KP PSP w Piasecznie sytuacja ta dotyczyła 35 z 56 (63%) protokołów, a w KP PSP w Żaganiu 54 spośród 55 (98%) protokołów.

Przykład

Komendant Powiatowy PSP w Piasecznie wyjaśnił, że z roboczych ustaleń prowadzonych z przedstawicielem WIOŚ wynikało, że protokoły nie są wykorzystywane w bieżącej działalności organu, stąd odstąpiono od doręczania kopii protokołu właściwemu miejscowo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Jednocześnie z ustaleń tych wynikało, że w przypadku gdy zajdzie potrzeba przekazania protokołu, przedstawiciel WIOŚ zwróci się w indywidualnej konkretnej sprawie.

Reakcja na wpływające skargi, wnioski, polecenia i zlecenia przeprowadzenia kontroli miejsc gromadzenia odpadów

W okresie objętym kontrolą wszystkie skontrolowane jednostki PSP, z uwagi na wpływające wnioski i polecenia przeprowadzenia kontroli, dotyczące miejsc gromadzenia odpadów, podejmowały działania mające na celu wyjaśnienie sprawy poprzez przeprowadzenie kontroli tych miejsc. Łącznie do wszystkich jednostek PSP wpłynęło 18 wniosków i poleceń przeprowadzenia kontroli, w tym m.in. od jednostek policji, urzędów gmin, WIOŚ, GIOŚ, prokuratury, a także w związku z poleceniem komendanta wojewódzkiego PSP.

W toku prowadzonych kontroli jednostki PSP ustaliły m.in.:

- brak pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, w związku czym komendant PSP wystąpił do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (dalej: PINB) jako organu właściwego w sprawie. Ponadto ustalono, że obiekt wyposażony był w urządzenia przeciwpożarowe oraz instalacje użytkowe, dla których nie zapewniono sprawności technicznej i funkcjonalnej potwierdzonej stosownym protokołem z badań;

⁹⁰ Dotyczy jedynie przypadków, w których kontrola obejmowała podmioty prowadzące działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- brak informacji o lokalizacji hydrantów zewnętrznych;
- brak wyznaczonej drogi pożarowej;
- składowanie materiałów palnych w odległości mniejszej niż cztery metry od granicy działki;
- brak zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru;
- niezapewnienie bezpiecznej odległości od granicy lasu;
- brak zachowania pasa przeciwpożarowego;
- przekroczenie dopuszczalnej powierzchni stref pożarowych dla składowisk.

Przykład

W **KP PSP w Policach** przeprowadzono sześć czynności kontrolno-rozpoznawczych dotyczących zagrożenia pożarowego miejsc gromadzenia odpadów, w tym w jednym przypadku na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 6 ustawy o PSP, tj. w związku z zawiadomieniem Burmistrza Polic o stwierdzeniu zagrożenia życia lub zdrowia na terenie składowiska odpadów zielonych, na którym w 2018 r. doszło do dwóch pożarów spowodowanych⁹¹ *nieostrożnościami przy posługiwaniu się otwartym ogniem oraz podpaleniem*. W toku czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych przez KP PSP 31 lipca 2019 r. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru,
- brak drogi pożarowej,
- nie zapewniono bezpiecznej odległości od granicy lasu,
- brak zachowania pasa przeciwpożarowego,
- przekroczenie dopuszczalnej powierzchni stref pożarowych dla składowisk.

W związku z powyższym Komendant Powiatowy wydał, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP, dwie decyzje administracyjne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości odpowiednio do 31 stycznia i 31 grudnia 2020 r. Kontrola sprawdzająca wykonanie ww. decyzji została ujęta w Planie czynności kontrolno-rozpoznawczych na 2022 r. i zrealizowana przez KP PSP 22 lutego 2022 r. Stwierdzono wówczas, że podmiot nie wykonał żadnego z sześciu zaleceń ujętych w ww. decyzjach. Komendant Powiatowy 18 marca 2022 r. wezwał stronę do wykonania obu decyzji, a następnie, w związku z ich niewykonaniem, 9 czerwca 2022 r. wydał dwa postanowienia o nałożeniu grzywny w łącznej wysokości 20 000 zł.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami komendanci powiatowi (miejscy) wydawali decyzje administracyjne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (w tym także wobec burmistrza i starosty) oraz postanowienia o nałożeniu grzywny, nakładali na kontrolowany podmiot mandaty karne, przeprowadzali kontrole sprawdzające wykonanie decyzji, a także kierowali sprawy do innych organów, w tym do PINB.

Spośród przeprowadzonych postępowań kontrolnych przez wszystkie skontrolowane jednostki w podmiotach gospodarujących odpadami, nieprawidłowości zostały stwierdzone w 63 przypadkach. Komendanci powiatowi (miejscy) PSP z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, w tym mogące lub skutkujące zwiększeniem zagrożenia pożarowego miejsc gromadzenia odpadów, podejmowali następujące działania:

Podjęmowanie działań w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w podmiotach gospodarujących odpadami

⁹¹ Na podstawie *Informacji ze zdarzeń*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wydali łącznie 35 decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w ustalonym terminie (w tym także wobec burmistrza i starosty),
- wystawili mandaty karne na kwotę 2300 zł,
- stosowali pouczenia,
- skierowali łącznie cztery upomnienia wzywające do wykonania decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości,
- wydali jedną decyzję administracyjną zakazującą eksploatacji pomieszczeń, o czym poinformowano dodatkowo PINB i starostę,
- wydali cztery decyzje administracyjne nakładające grzywny w wysokości po 10 000 zł każda (łącznie 40 000 zł).

Przykłady

Komendant Powiatowy PSP w Policach w listopadzie 2018 r. wydał, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP, Burmistrzowi Polic i Staroście Polickiemu po dwie decyzje nakazujące usunięcie w terminie do końca 2020 r. nieprawidłowości stwierdzonych w obrębie nielegalnego składowiska odpadów⁹², dotyczących:

- braku urządzeń przeciwpożarowych (hydrantów, gaśnic),
- składowaniu materiałów palnych bezpośrednio przy granicy działki sąsiedniej,
- braku zachowania pasa ochronnego wokół składowiska,
- przekroczenia dopuszczalnej powierzchni stref pożarowych,
- zlokalizowania składowiska w odległości poniżej 10 m od granicy działki sąsiedniej.

W wyniku złożonych przez ww. organy odwołań, Komendant Wojewódzki PSP w Szczecinie uchylił w całości wszystkie cztery zaskarżone decyzje oraz w przypadku Burmistrza Polic umorzył postępowanie organu I instancji, natomiast w przypadku Starosty Polickiego przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Komendant Powiatowy, dopiero po 1250 dniach od zwrotu akt⁹³, wszczął wobec Starosty Polickiego ponownie postępowanie administracyjne w celu ewentualnego wydania decyzji w sprawie wykonania obowiązku z zakresu ochrony pożarowej na terenie nielegalnego składowiska odpadów przy ul. Kamiennej w Policach.

Według art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁴ (dalej: kpa), załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

W KM PSP w Kielcach w latach 2017–2021 strażacy, po przeprowadzeniu pięciu kontroli w podmiotach gromadzących odpady, ukarali ośmioma mandatami karnymi na łączną kwotę 1700 zł osoby odpowiedzialne za nieprzestrzeganie przepisów przeciwpożarowych. Dotyczyło to wykroczeń z:

- art. 82 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 maja 1970 r. Kodeks wykroczeń⁹⁵ (dalej: k.w.), tj. wykonywanie prac niebezpiecznych pod względem pożarowym bez

⁹² Odpady zgromadzone na nielegalnym składowisku są pozostałością po działalności jednej ze spółek, która w 2012 r. porzuciła odpady znajdujące się na nieruchomości należącej w części do Gminy Police oraz Skarbu Państwa.

⁹³ KW PSP zwróciła akta 18 kwietnia 2019 r.

⁹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

⁹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2151.

ich wymaganego zabezpieczenia (brak gaśnic) – nałożono mandat karny w wysokości 300 zł;

- art. 82 § 1 pkt 4 k.w., tj. napełnianie gazem płynnym butli na stacjach paliw, stacjach gazu płynnego i w innych obiektach nieprzeznaczonych do tego celu – mandat w wysokości 100 zł;
- art. 82 § 1 pkt 5 k.w., tj. nieprzestrzeganie zasad bezpieczeństwa przy używaniu lub przechowywaniu materiałów niebezpiecznych pożarowo, w tym gazu płynnego w butlach – dwa mandaty w wysokości 100 zł i 300 zł;
- art. 82 § 1 pkt 9 k.w., tj. składowanie materiałów palnych pod ścianami obiektu bądź przy granicy działki, w sposób naruszający zasady bezpieczeństwa pożarowego – cztery mandaty, w tym dwa po 300 zł, jeden w wysokości 200 zł i jeden 100 zł.

5.2.3. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów

Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o PSP, komendant powiatowy (miejski) PSP, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, uprawniony jest w drodze decyzji administracyjnej do:

- nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie,
- wstrzymania robót (prac), zakazania używania maszyn, urządzeń lub środków transportowych oraz eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części, jeżeli stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania pożaru.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że komendanci powiatowi (miejscy) PSP wydawali decyzje administracyjne nakazujące usunięcie stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie, jeżeli nie zostały usunięte w trakcie lub bezpośrednio po kontroli. Skontrolowane jednostki nie zawsze wyegzekwowały wykonanie tych decyzji.

W KP PSP w Piasecznie działania nadzorcze w zakresie ochrony przeciwpożarowej nad miejscami gromadzenia odpadów polegały na zrealizowaniu 28 czynności kontrolno-rozpoznawczych, w trakcie których stwierdzono nieprawidłowości świadczące o występowaniu zwiększonego zagrożenia pożarowego:

- w 23 przypadkach ustalone nieprawidłowości usunięto w trakcie czynności kontrolno-rozpoznawczych;
- w trzech przypadkach wydano decyzje administracyjne nakazujące usunięcie nieprawidłowości, których wykonanie wyegzekwowano, a ponadto w dwóch przypadkach potwierdzono ich wykonanie w trakcie kolejnych czynności kontrolnych;
- w jednym przypadku, w związku ze stwierdzeniem użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie⁹⁶, Komendant Powiatowy PSP wystąpił do PINB w Piasecznie jako organu właściwego w sprawie. W trakcie kolejnych czynności kontrolno-rozpoznawczych potwierdzono fakt nieużytkowania tego budynku.

Egzekwowanie obowiązków usunięcia uchybień stwierdzonych w toku kontroli

⁹⁶ Oraz stwierdzenia, że obiekt wyposażony był w urządzenia przeciwpożarowe oraz instalacje użytkowe, dla których nie zapewniono sprawności technicznej i funkcjonalnej potwierdzonej stosownym protokołem z badań.

KP PSP w Policach nieprawidłowości świadczące o zwiększonym zagrożeniu pożarowym stwierdziła w dziewięciu podmiotach (w dwóch dwukrotnie) w trakcie 11 postępowań kontrolnych:

- w siedmiu przypadkach Komendant Powiatowy PSP nakazał w drodze decyzji administracyjnej usunięcie nieprawidłowości, w wyznaczonym terminie od miesiąca do 2 lat od wydania decyzji (we wszystkich siedmiu przypadkach zweryfikowano wykonanie zaleceń poprzez realizację kontroli sprawdzających);
- w pozostałych czterech przypadkach nie została wydana decyzja administracyjna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

W **KP PSP w Żaganiu** w siedmiu postępowaniach kontrolnych, w toku których zostały stwierdzone nieprawidłowości wydano decyzje administracyjne nakazujące usunięcie stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie. W każdym przypadku uzyskano potwierdzenie ich usunięcia (sześć podmiotów poinformowało o ich usunięciu, a w jednym przypadku ich usunięcie potwierdzono w toku kontroli sprawdzającej).

Nieprawidłowości świadczące o zwiększonym zagrożeniu pożarowym **KP PSP w Końskich** stwierdziła w trzech podmiotach (w jednym dwukrotnie). We wszystkich przypadkach Komendant PSP nakazywał usunięcie nieprawidłowości w drodze decyzji administracyjnej. Podmioty kontrolowane przesyłały informacje o usunięciu nieprawidłowości niezwłocznie po poinformowaniu o wszczęciu postępowania administracyjnego (w czasie trzech, pięciu i 13 dni od zakończenia kontroli). Komendant PSP zweryfikował wykonanie zaleceń poprzez realizację kontroli sprawdzających (kontrole zrealizowano w czasie 10, 15 i 50 dni od wpływu pisma od podmiotu o realizacji zaleceń). W dwóch przypadkach kontrole sprawdzające potwierdzały prawidłowe usunięcie wszystkich zidentyfikowanych nieprawidłowości. W wyniku jednej kontroli ujawniono, że podmiot kontrolowany nie usunął wszystkich nieprawidłowości wskazanych w wydanej decyzji administracyjnej. Na wniosek przedsiębiorcy, Komendant dwukrotnie przesunął termin dotyczący zaopatrzenia w wodę placu składowiska. Ostateczny termin usunięcia nieprawidłowości ustalono na 31 grudnia 2022 r.

W **KM PSP w Kielcach** po przeprowadzonych czynnościach kontrolno-rozpoznawczych wobec sześciu podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, wszczynano postępowania administracyjne w celu wydania decyzji na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP, nakazujących usunięcie stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie.

W przypadku jednego podmiotu termin wykonania decyzji wyznaczono na 31 sierpnia 2019 r. W wyniku kontroli sprawdzającej przeprowadzonej dopiero 14 i 16 kwietnia 2021 r. negatywnie zweryfikowano wykonanie nałożonych obowiązków⁹⁷.

W przypadku drugiego podmiotu przeprowadzona w styczniu 2021 r. kontrola sprawdzająca również negatywnie zweryfikowała wykonanie

⁹⁷ Zgodnie z ustaleniami kontroli kolejne czynności sprawdzające w zakresie tej decyzji mają zostać przeprowadzone w 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nałożonych w sierpniu 2018 r. obowiązków⁹⁸. W związku z tym, Komendant Miejski PSP w Kielcach, na podstawie art. 15 § 1 upea wezwał stronę do dobrowolnego wykonania obowiązku wynikającego z decyzji. Podmiot dostarczył dokumentację potwierdzającą usunięcie nieprawidłowości.

Wydanej kolejnemu z kontrolowanych przedsiębiorców decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Po odwołaniu złożonym przez stronę, Komendant Wojewódzki PSP w Kielcach uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce (10 stycznia 2022 r.) Komenda nie przeprowadziła ponownego postępowania administracyjnego.

Dwóch ostatnich przedsiębiorców poinformowało o wykonaniu obowiązku, a w jednym przypadku skontrolowany podmiot nie odebrał decyzji, gdyż właściwy miejscowo organ cofnął bez odszkodowania zezwolenie na zbieranie odpadów, stwierdził zakończenie działalności objętej zezwoleniem oraz zobowiązał spółkę do usunięcia odpadów.

Przykład

W **KM PSP w Kielcach** stwierdzono, że do dnia zakończenia kontroli NIK w jednostce, tj. do 10 stycznia 2022 r. Komendant Miejski PSP w Kielcach nie podjął żadnych czynności w celu przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji w sprawie wykonania obowiązku z zakresu ochrony pożarowej na terenie zakładu w Piekoszowie (obowiązek dotyczył usytuowania 11 kg butli z gazem propan-butan magazynowanych w kontenerze ażurowym co najmniej 15 m od placów składowych z materiałami palnymi, od budynku oraz krawędzi jezdni drogi publicznej) po uchyleniu jego decyzji z dnia 2 października 2018 r. przez Komendanta Wojewódzkiego decyzją z dnia 19 listopada 2018 r. i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. Komenda Wojewódzka PSP w Kielcach zwróciła akta w dniu 11 września 2019 r. (do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK upłynęło 852 dni).

We wszystkich skontrolowanych jednostkach PSP działania nadzorcze wobec podmiotów gromadzących odpady podejmowano w większości po wystąpieniu pożaru, jedynie w nielicznych przypadkach były one kontrolowane przed wystąpieniem tego zdarzenia.

Działania podejmowane wobec podmiotów, w których wystąpiły pożary

Na obszarze działania **KP PSP w Policach** w sześciu miejscach gromadzenia odpadów, w których w latach objętych kontrolą wystąpiło łącznie 17 pożarów, czynności kontrolno-rozpoznawcze przed wystąpieniem tych zdarzeń przeprowadzono w dwóch miejscach. Jeden z podmiotów nie został objęty działaniami nadzorczymi również po wystąpieniu pożaru, a w pozostałych przypadkach przeprowadzono czynności kontrolno-rozpoznawcze w wyniku których stwierdzone zostały nieprawidłowości w zakresie m.in. zabezpieczenia pożarowego oraz możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych.

W **KP PSP w Końskich** spośród 33 pożarów mających miejsce na obszarze jej działania, 23 pożary wystąpiły w trzech lokalizacjach (osiem pożarów

⁹⁸ Termin wykonania niektórych obowiązków wskazanych w wydanej decyzji upływał 31 sierpnia 2019 r.

na nieczynnym składowisku śmieci w Radoszycach, 12 w podmiocie gospodarującym odpadami w Fałkowie oraz trzy w Regionalnym Zakładzie Zagospodarowania Odpadów w Końskich). Komendant Powiatowy PSP w Końskich prowadził czynności kontrolno-rozpoznawcze w dwóch podmiotach. Nieczynne składowisko śmieci w Radoszycach nie było objęte działaniami nadzorczymi.

W podmiocie gospodarującym odpadami w Fałkowie, w którym w latach 2019–2020 doszło do 12 pożarów składowanych odpadów, czynności kontrolno-rozpoznawcze przeprowadzono dwukrotnie, po raz pierwszy dopiero po piątym pożarze odpadów. W toku prowadzonej kontroli, Komendant Powiatowy PSP wydał decyzję administracyjną nakazującą usunięcie nieprawidłowości. Druga kontrola była kontrolą sprawdzającą sposób usunięcia nieprawidłowości. Na wniosek podmiotu, Komendant dwukrotnie przesunął termin wykonania zaleceń (ostateczny termin wyznaczono na 31 grudnia 2022 r.).

W przypadku Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Końskich, w którym trzykrotnie miały miejsce pożary, Komendant Powiatowy PSP w Końskich przed ich wystąpieniem dwukrotnie prowadził czynności kontrolno-rozpoznawcze i dwukrotnie wydawał decyzję administracyjną nakazującą usunięcie nieprawidłowości. Przedstawiciele podmiotu za każdym razem usuwali nieprawidłowości, co było weryfikowane w ramach kontroli sprawdzających.

Współpraca z innymi organami administracji publicznej

Żadna z kontrolowanych jednostek PSP nie zawierała pisemnych porozumień o współpracy z innymi organami w zakresie wymiany informacji oraz wspólnych kontroli miejsc gromadzenia odpadów. Pomimo braku takich porozumień współpraca z innymi jednostkami była realizowana, jednak miała ona charakter doraźny, ograniczony do prowadzenia nielicznych wspólnych kontroli oraz realizacji również pojedynczych kontroli na wniosek głównie WIOŚ i Policji.

KP PSP w Końskich wspólnie z innymi organami przeprowadziła dwie kontrole, jedną na wniosek Policji a drugą na wniosek WIOŚ. **KM PSP w Kielcach** jedyne działania kontrolno-rozpoznawcze przy współudziale Policji i przedstawicieli WIOŚ, przeprowadziła na składowisku w Nowinach. **KP PSP w Policach** wraz z pracownikami Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Policach oraz funkcjonariuszami Komendy Powiatowej Policji w Policach przeprowadziła wizję lokalną terenu jednego ze składowisk w celu określenia rozmiaru zagrożenia pożarowego. **KP PSP w Piasecznie** z udziałem Policji przeprowadziła wizytacje w 31 obiektach i na terenach przeznaczonych do składowania, magazynowania, zbierania lub przetwarzania odpadów w celu rozpoznania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń jakie mogą zostać spowodowane przez te miejsca.

Przykład

Komendant Powiatowy PSP w Piasecznie wyjaśnił, że nie zawierano porozumień o współpracy z innymi organami w zakresie m. in. wymiany informacji i realizacji wspólnych kontroli miejsc gromadzenia odpadów, jak również nie przeprowadzano wspólnie z innymi organami czynności kontrolno-rozpoznawczych z uwagi na znikomą liczbę pożarów w miejscach gromadzenia odpadów. Wyjątkiem były przeprowadzone wspólne z Policją wizytacje w formie oględzin w zakresie oceny możliwości prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych wybranych miejsc gromadzenia odpadów.

Jednostki PSP nie zawsze przekazywały informacje o pożarach miejsc gromadzenia odpadów do WIOŚ i właściwych miejscowo urzędów gmin, starostw i urzędów marszałkowskich.

KP PSP w Końskich w przypadku 33 akcji ratowniczo-gaśniczych dotyczących miejsc gromadzenia odpadów, informowała o zdarzeniu Policję (po każdym pożarze), 18 razy WIOŚ, 25 razy właściwy miejscowo urząd gminy oraz 14 razy starostwo powiatowe; urząd marszałkowski nie był informowany.

KM PSP w Kielcach podczas prowadzenia 345 akcji ratowniczo-gaśniczych dotyczących miejsc gromadzenia odpadów (w tym miejsc, w których nielegalnie zdeponowano odpady), informowała o zdarzeniu Policję (132 razy), WIOŚ (20 razy) i właściwy ze względu na miejsce wystąpienia zdarzenia urząd gminy (cztery razy).

Skutkowało to tym, że jednostki te nie miały pełnych informacji o pożarach i ich okolicznościach, co utrudniało im sprawowanie rzetelnego nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gromadzenia odpadów (WIOŚ, starostwa i urzędy marszałkowskie), natomiast organom gmin – wykonywanie zadań własnych wynikających z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku oraz podjęcie działań mających na celu usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich gromadzenia.

Przykłady

Zastępca Komendanta Miejskiego PSP w Kielcach wyjaśnił, że na poziomie wojewódzkim zgodnie z hierarchią służbową do współpracy z organami właściwymi na szczeblu wojewódzkim uprawniony jest Świętokrzyski Komendant Wojewódzki PSP. Na tym poziomie współpraca ma charakter strategiczny i wyznacza kierunkowe działania dla organów i instytucji działających na niższym szczeblu.

W obszarze rozpoznawania zagrożeń pożarowych na poziomie powiatu kieleckiego i miasta Kielce Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach jest jednostką posiadającą właściwość rzeczową w zapobieganiu lub ograniczaniu pożarów. Funkcjonowanie zarówno straży pożarnej jak i innych organów, których działania obejmują obszar związany z działalnością podmiotów gospodarujących odpadami odbywa się na podstawie odrębnych aktów prawnych właściwych dla poszczególnych instytucji. Ewentualnego braku koordynacji tych działań należałoby upatrywać w rozwiązaniach legislacyjnych, które normują w sposób rozdzielny obszar działań poszczególnych organów i instytucji, mających zastosowanie do funkcjonowania podmiotów gospodarujących odpadami.

Komendant Powiatowy PSP w Policach wyjaśnił m.in., że informacje dotyczące wystąpienia pożarów na terenie [miejsc – dop. NIK] gromadzenia odpadów były przekazywane do Wojewódzkiego Inspektora jedynie w przypadkach

największych i długotrwałych zdarzeń wymagających użycia znacznej ilości sił i środków do ich likwidacji i w wyniku emisji dużej ilości produktów spalania i uzasadnionych podejrzaniach dotyczących istotnego skażenia środowiska. Najczęściej następowało to poprzez poinformowanie telefoniczne przez dyżurnego stanowiska kierowania Komendanta Powiatowego na polecenie kierującego akcją ratowniczą podczas prowadzenia działań.

5.3. Urzędy marszałkowskie i starostwa powiatowe

Kontrolą planową objęto cztery urzędy marszałkowskie z województw: lubuskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego oraz starostwa powiatowe w: Końskich, Piasecznie, Policach, Żaganiu. Ponadto wykorzystano także wyniki kontroli rozpoznawczej prowadzonej w Starostwie Powiatowym w Kielcach.

Kontrola wykazała, że skontrolowane urzędy marszałkowskie i starostwa powiatowe zgodnie z obowiązującymi przepisami prowadziły postępowania dotyczące wydania pozwoleń/zezwoleń związanych z gospodowaniem odpadami. W skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach nie dysponowano informacjami o większości pożarów miejsc gromadzenia odpadów (zarówno legalnych jak i nielegalnych), które w okresie objętym kontrolą wystąpiły na terenie ich właściwości. W większości jednostek nie weryfikowano, czy przedsiębiorcy, którzy nie złożyli stosownych wniosków o zmianę zezwoleń/pozwoleń, kontynuują prowadzenie działalności związanej z gromadzeniem odpadów.

Podczas prowadzenia postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, pracownicy urzędów marszałkowskich i starostw, w wymaganych przypadkach występowali z wnioskiem do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli. W kontrolach tych uczestniczyli pracownicy zajmujący się prowadzeniem postępowań w sprawie wydania zezwoleń. Stwierdzono liczne nieprawidłowości związane z udziałem pracowników urzędów marszałkowskich i starostw w kontrolach realizowanych przez WIOŚ dotyczące ich upoważnień. Również charakter udziału pracowników urzędów jst w tych kontrolach był ograniczony i często sprowadzał się do roli biernego obserwatora.

W skontrolowanych przez NIK urzędach marszałkowskich i starostwach dostrzegano szereg problemów w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów.

Ze względu na brak kompletnych informacji o pożarach odpadów w miejscach ich gromadzenia, w skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach najczęściej nie podejmowano żadnych działań mających na celu ograniczenie zagrożenia pożarowego oraz liczby pożarów w tych miejscach. Tylko niektóre ze skontrolowanych jednostek współpracowały na bieżąco w trybie roboczym z innymi organami administracji publicznej.

5.3.1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnianie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc

Szczególne znaczenie dla ochrony środowiska należy przypisać jednostkom samorządu terytorialnego. Kompetencje poszczególnych organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących ochrony środowiska są bardzo rozbudowane. Rola samorządów jest o tyle istotna, że polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę cele kontroli istotne znaczenia ma samorząd powiatowy i samorząd województwa.

Stosownie do art. 41 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach marszałek województwa jest organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów, dla:

- przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹⁹;
- odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg;
- instalacji komunalnych;
- odpadów, w przypadku gdy ich maksymalna łączna magazynowana w okresie roku masa przekracza 3000 Mg (dot. wszystkich rodzajów magazynowanych odpadów).

W pozostałych przypadkach organem właściwym do wydania zezwolenia jest starosta (art. 41 ust. 3 pkt 2 ustawy o odpadach).

Ponadto marszałek województwa jest organem właściwym do wydania pozwolenia zintegrowanego. Zgodnie z art. 201 ust. 1 ustawy POŚ, obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego dotyczy prowadzących instalacje, których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nich działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Od 5 września 2014 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości¹⁰⁰.

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach wydawano następującą liczbę pozwoleń/zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami:

Kompetencje
do wydawania
zezwoleń na zbieranie
i przetwarzanie odpadów

Zróżnicowana liczba
wydawanych zezwoleń
w skontrolowanych
jednostkach

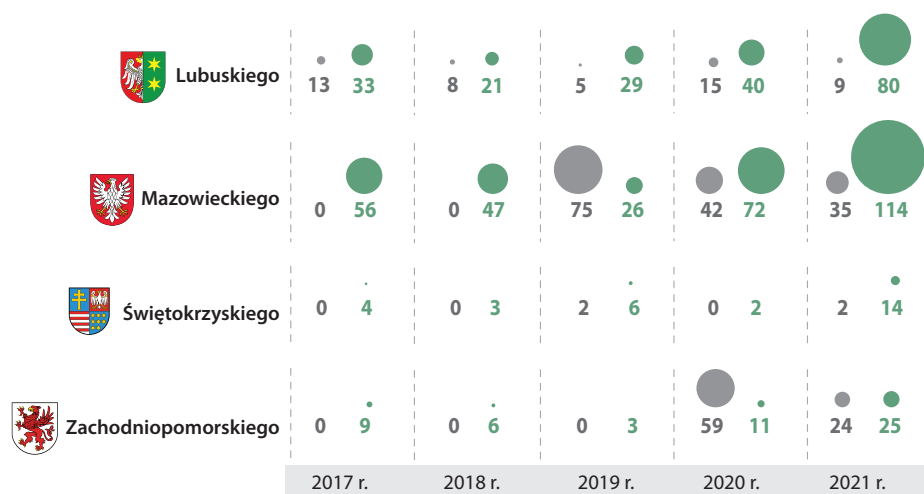
⁹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.

¹⁰⁰ Dz. U. poz. 1169.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 13

Liczba pozwoleń/zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami, wydawanych w skontrolowanych Urzędach Marszałkowskich Województw



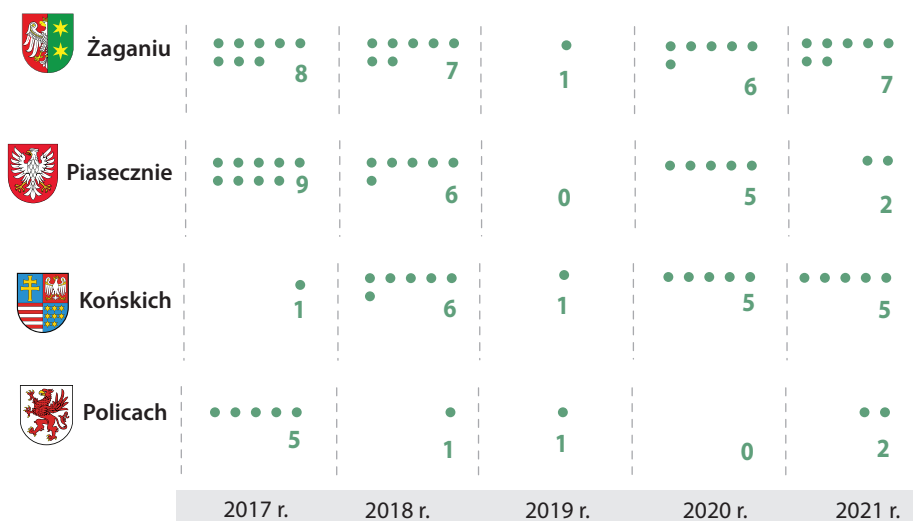
Zachodniopomorskie
Lubuskie
Mazowieckie
Świętokrzyskie

● pozwolenia zintegrowane
● inne zezwolenia związane z gospodarowaniem odpadami, tj: zezwolenia na zbieranie, przetwarzanie odpadów, wytwarzanie odpadów

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Infografika nr 14

Liczba pozwoleń/zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami* wydawanych w skontrolowanych starostwach powiatowych w:



Zachodniopomorskie
Police
Lubuskie
Żagań

Mazowieckie
Piaseczno
Świętokrzyskie
Końskie

● *zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia łączne na zbieranie i przetwarzanie odpadów

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

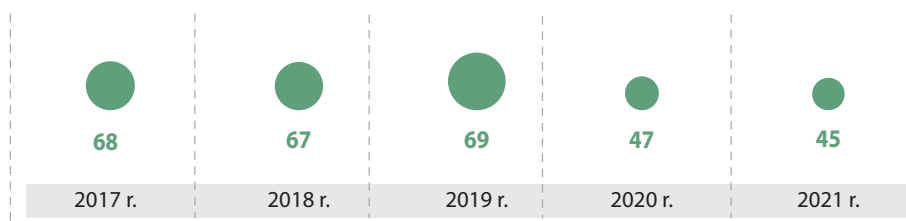
Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o odpadach zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Natomiast pozwolenie zintegrowane może być wydane

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na czas nieoznaczony (art. 188 ust. 1 ustawy POŚ). W związku z tym faktyczna liczba obowiązujących w danym roku zezwoleń i pozwoleń związanych z gromadzeniem odpadów w poszczególnych urzędach marszałkowskich i starostwach była znacznie wyższa niż liczba wydawanych zezwoleń /pozwoleń. Przykłady przedstawiono na poniższych infografikach:

Infografika nr 15

Liczba zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami obowiązujących w Starostwie Powiatowym w Końskich (stan na 31 grudnia 2021 r.)



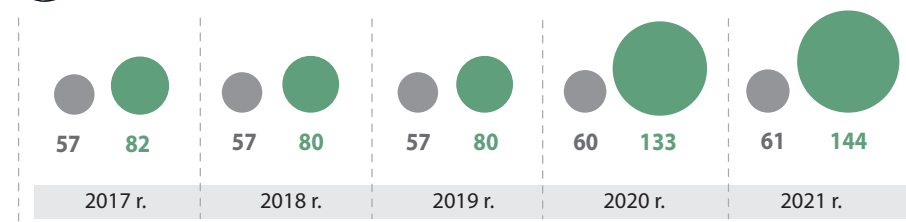
Świętokrzyskie

● zezwolenia związane z gospodarowaniem odpadami

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Infografika nr 16

Liczba pozwoleń/zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami obowiązujących w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego



Świętokrzyskie

● pozwolenia zintegrowane

● inne zezwolenia związane z gospodarowaniem odpadami, tj: zezwolenia na zbieranie, przetwarzanie odpadów, wytwarzanie odpadów

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Zadania związane z wydawaniem tych zezwoleń i pozwoleń w skontrolowanych urzędach marszałkowskich realizowało od dwóch (UM Woj. Świętokrzyskiego) do 23 (UM Woj. Mazowieckiego) pracowników, a w starostwach od jednego (Piaseczno, Żagań) do czterech (Końskie) pracowników.

W skontrolowanych jednostkach występowały nieliczne przypadki, w których odmawiano wydawania zezwoleń/pozwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami. Spośród skontrolowanych starostw najwięcej takich przypadków (cztery) wystąpiło w Starostwie Powiatowym w Kielcach, a spośród urzędów marszałkowskich – w UM Woj. Zachodniopomorskiego

Nieliczne przypadki odmowy wydania zezwoleń

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(osiem). Główną przyczyną odmowy wydania zezwoleń/pozwoleń były negatywne opinie WIOŚ.

Prowadzenie postępowań o wydanie zezwoleń zgodne z obowiązującymi przepisami

Prowadzenie postępowań dotyczących wydania zezwoleń i pozwoleń w skontrolowanych urzędach jst było prawidłowe¹⁰¹. Stwierdzono, że postępowania te były prowadzone zgodnie z przepisami kpa i ustawy o odpadach, m.in. w zakresie kompletności składanych wniosków (art. 42 ustawy o odpadach), opiniowania wniosków (art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach), właściwości organu (art. 41 ust. 2 i 6 oraz art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach), przeprowadzonych kontroli (art. 41a ust. 1 i 1a ustawy o odpadach), a także formy rozstrzygnięcia (decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 104 kpa), elementów decyzji (art. 107 kpa), jej doręczenia (art. 109 kpa). Ustalone nieprawidłowości miały charakter formalny i polegały m.in. na:

- niezawiadamianiu stron o każdym przypadku niezakończonym w terminie, niepodawaniu przyczyn zwłoki, niewskazywaniu nowych terminów załatwienia spraw oraz niepouczaniu o prawie do wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 kpa (UM Woj. Zachodniopomorskiego);
- niezamieszczeniu w aktach sprawy jednego z postępowań dotyczących wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w których przeprowadzono oględziny, dokumentu potwierdzającego zawiadomienie wnioskodawcy o miejscu i terminie oględzin, co było niezgodne z art. 79 § 1 kpa (Starostwo Powiatowe w Kielcach).

Zagrożenia pożarowe wg operatów przeciwpożarowych

W każdym wymaganym przypadku przedsiębiorcy do wniosków o wydanie zezwoleń/pozwoleń dołączali operaty przeciwpożarowe. Według załączonych operatów, zagrożenie pożarowe stanowiło najczęściej występowanie na terenie prowadzonej działalności gospodarczej materiałów palnych (np. opon, kabli, baterii litowo-jonowych, benzyny, oleju napędowego, akumulatorów, plastiku).

Spory kompetencyjne w dwóch urzędach marszałkowskich

W okresie objętym kontrolą, w związku ze zmianą przepisów o ochronie środowiska w dwóch z czterech skontrolowanych urzędów marszałkowskich wystąpiły spory kompetencyjne pomiędzy marszałkiem województwa a starostami. W UM Woj. Świętokrzyskiego wystąpiły cztery spory, które dotyczyły właściwości organu do rozpatrzenia sprawy i wynikały z niejednoznaczności przepisu art. 41 ust. 6 ustawy o odpadach, zgodnie z którym w przypadku prowadzenia w tym samym miejscu przedsięwzięć, z których co najmniej jedno należy do przedsięwzięć wymienionych w ust. 3 pkt 1 tego artykułu, organem właściwym jest marszałek województwa. W województwie mazowieckim wystąpiły 23 spory pomiędzy Marszałkiem a innymi organami w kwestii właściwości do wydania decyzji w zakresie gospodarowania odpadami. W 21 przypadkach spory były związane z art. 41 ust. 3 ustawy o odpadach, a w dwóch – art. 378 ust. 2 ustawy POŚ. W 15 przypadkach sąd jako właściwego do rozpoznania sprawy wskazał Marszałka, w czterech przypadkach sąd wskazał inny organ, w dwóch przy-

¹⁰¹ Na podstawie wybranej w sposób celowy próby 15 postępowań dotyczących wydania zezwoleń i pozwoleń związanych z gromadzeniem odpadów w każdym ze skontrolowanych podczas kontroli planowej urzędów wojewódzkich i starostw oraz 10 postępowań podczas kontroli rozpoznawczej w Starostwie Powiatowym w Kielcach.

padkach sąd oddalił wnioski o rozpatrzenie sporu, natomiast dwie sprawy są w toku.

W dniu 5 września 2018 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, w której określono nowe wymagania dla prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami. Zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy, posiadacze odpadów, którzy przed dniem jej wejścia w życie uzyskali zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytworzenie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, byli zobowiązani do złożenia, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, wniosku o zmianę dotychczasowej decyzji. W wyniku nowelizacji art. 14 ust. 1 ww. ustawy z dniem 1 września 2019 r.¹⁰², wniosek o zmianę dotychczasowej decyzji należało złożyć do 5 marca 2020 r. Do wniosku, zgodnie z art. 14 ust. 2 tej ustawy posiadacz odpadów zobowiązany był dołączyć m.in.:

- operat przeciwpożarowy;
- oświadczenie o niekaralności;
- oświadczenie, że w stosunku do posiadacza odpadów będącego osobą: fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą lub prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej albo wspólnika, prokurenta, członka zarządu lub członka rady nadzorczej tego posiadacza odpadów prowadzącego działalność gospodarczą jako osoba fizyczna – nie wydano, na podstawie przepisów ustawy o odpadach, ostatecznej decyzji o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie i przetwarzanie odpadów lub nie wymierzono administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 194 tej ustawy;
- oświadczenie, że wspólnik, prokurent, członek zarządu lub członek rady nadzorczej posiadacza odpadów nie jest lub nie był wspólnikiem, prokurentem, członkiem rady nadzorczej lub członkiem zarządu innego przedsiębiorcy, w stosunku do którego wydano decyzję lub wymierzono administracyjną karę pieniężną, o których mowa w pkt 4;
- postanowienie, o którym mowa w art. 42 ust. 4c ustawy o odpadach;
- decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰³, w przypadku gdy dla terenu, którego wniosek dotyczy, nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, chyba że uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest wymagane.

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach nie wszystkie podmioty, które do 5 września 2018 r. miały pozwolenia/zezwoleń związane z gospodarowaniem odpadami i były do tego zobowiązane złożyły wnioski o dostosowanie dotychczasowych zezwoleń do wymogów wynikających ze zmiany ustawy o odpadach.

Nowe obowiązki nałożone na posiadaczy odpadów w drodze zmiany ustawy o odpadach z 2018 r.

Nie wszystkie podmioty złożyły wnioski o zmianę zezwoleń

¹⁰² Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579, ze zm.).

¹⁰³ Dz.U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.

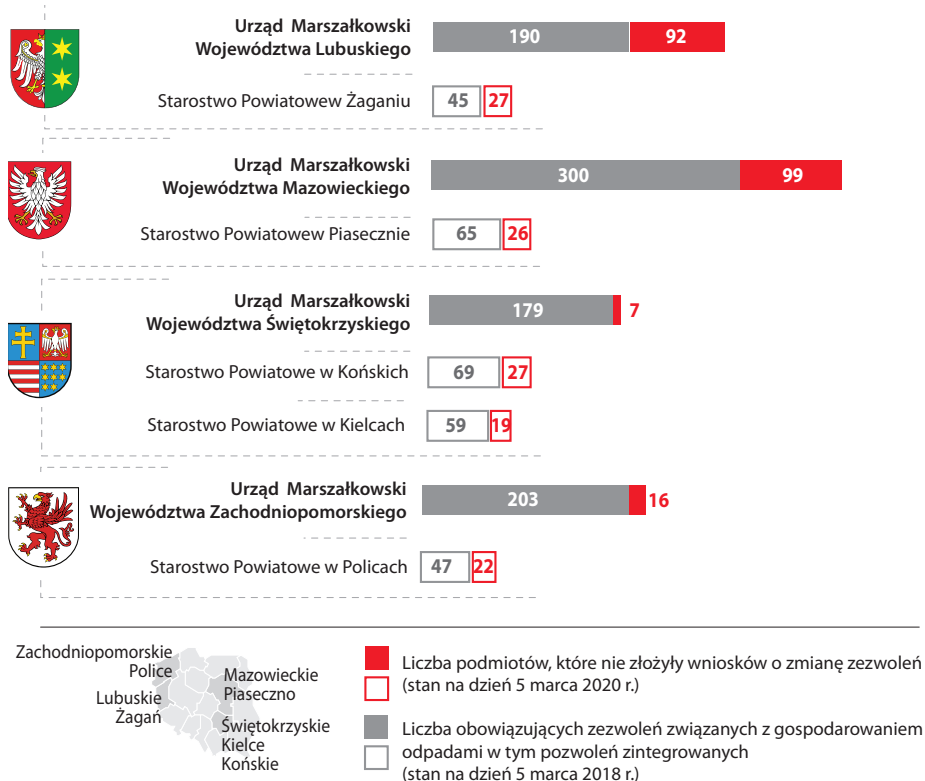
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Liczbę pozwoleń/zezwoleń obowiązujących w skontrolowanych jednostkach oraz liczbę podmiotów, które nie złożyły wniosków o zmianę dotychczasowych pozwoleń/zezwoleń przedstawia infografika nr 17.

Spośród skontrolowanych jednostek, w dwóch urzędach marszałkowskich¹⁰⁴ (50%) i czterech starostwach powiatowych¹⁰⁵ (80%) podejmowano działania mające na celu poinformowanie podmiotów prowadzących działalność związaną z gospodarowaniem odpadami o zmianie przepisów prawa i konieczności złożenia wniosków o wydanie pozwoleń/zezwoleń.

Infografika nr 17

Liczba obowiązujących zezwoleń związanych z gospodarowaniem odpadami (w tym pozwoleń zintegrowanych (stan na dzień 5 marca 2018 r.) oraz liczba podmiotów, które nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń (stan na dzień 5 marca 2020 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego do 5 września 2018 r. wydano 179 zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na wytwarzanie odpadów oraz pozwoleń na przetwarzanie odpadów i pozwoleń zintegrowanych, których posiadacze byli zobowiązani w terminie do 5 marca 2020 r. do złożenia wniosków o zmianę tych zezwoleń w związku ze zmianą ustawy o odpadach. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono informację o zmianie przepisów i konieczności złożenia nowych wniosków o wydanie zezwolenia/pozwolenia.

¹⁰⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego i Zachodniopomorskiego.

¹⁰⁵ Starostwa Powiatowe w: Kielcach, Końskich, Policach, Żaganiu.

Do 5 września 2018 r. w **Starostwie Powiatowym w Końskich** wydano 69 zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, których posiadacze byli zobowiązani, w terminie do 5 marca 2020 r., do złożenia wniosków o zmianę tych zezwoleń w związku ze zmianą ustawy o odpadach. O zmianie przepisów i konieczności złożenia nowych wniosków o wydanie zezwolenia dotychczasowi ich posiadacze zostali poinformowani przez Starostwo za pomocą lokalnego portalu internetowego.

W związku z wejściem w życie zmiany (od dnia 5 września 2018 r.) ustawy o odpadach i wynikającym z nowych uregulowań obowiązku złożenia do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę posiadanej decyzji zezwalającej na prowadzenie dotychczasowej działalności, w **Starostwie Powiatowym w Policach** podejmowano działania informacyjne, tj.:

- pismem z dnia 20 września 2018 r. wicestarosta policki poinformował podmioty prowadzące na terenie powiatu działalność w obszarze gospodarki odpadami o ww. zmianach. Poinformowano także o możliwości uzyskania szczegółowych informacji w Wydziale Ochrony Środowiska;
- pismem z dnia 21 września 2018 r. wicestarosta policki zwrócił się do burmistrzów Polic i Nowego Warpna oraz wójtów Dobrej Szczecińskiej i Kołbaskowa z prośbą o zamieszczenie w serwisach internetowych gmin i na tablicach ogłoszeń w urzędach, informacji o zmianie tych przepisów.

W objętych kontrolą jednostkach nie zawsze weryfikowano, czy podmioty, które nie złożyły wniosków o zmianę pozwoleń/zezwoleń zaprzestały działalności dotyczącej zbierania lub przetwarzania odpadów. Spośród kontrolowanych urzędów marszałkowskich tylko w UM Woj. Świętokrzyskiego podejmowano czynności mające na celu ustalenie, czy podmiot, który nie złożył wniosku o zmianę pozwolenia/zezwoleń faktycznie zaprzestał prowadzenia działalności objętej tym zezwoleniem.

Nieliczne urzędy marszałkowskie i starostwa weryfikowały, czy podmioty, które nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń faktycznie zaprzestały prowadzenia działalności

Przykład

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego** siedem podmiotów, w tym jeden w stosunku do dwóch zezwoleń, nie złożyło do 5 marca 2020 r. wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie/przetwarzanie i pozwoleń na wytwarzanie lub odpadów i zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, zezwolenia te wygasły. W lipcu 2020 r. pracownicy urzędu przeprowadzali rozmowy telefoniczne z przedsiębiorcami, którzy nie złożyli stosownych wniosków o zmianę zezwoleń/pozwoleń, które miały na celu ustalenie, czy kontynuują oni prowadzenie działalności związanej z zezwoleniem/pozwoleń. Ustalono, że jeden z tych podmiotów zaprzestał prowadzenia działalności na terenie województwa świętokrzyskiego. Przedstawiciele trzech podmiotów poinformowali, że nie prowadzą działalności objętej przedmiotowymi decyzjami marszałka. W sierpniu 2020 r. do tych podmiotów wysłano pisma informujące o wygaśnięciu posiadanych zezwoleń/pozwoleń oraz o możliwości wystąpienia do Urzędu z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia. Zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wynikającym z wygasłych zezwoleń/pozwoleń zostało potwierdzone dokonywanymi przez pracowników urzędu analizami danych zawartych m.in. w BDO. W przypadku trzech z tych przedsiębiorców, którzy prowadzili stacje demontażu pojazdów i posiadali pozwolenia na wytwarzanie odpadów z elementami zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, przeprowadzono oględziny miejsca prowadzenia działalności wskazanego w pozwoleniu, a następnie, w trybie art. 162 kpa, wydano decyzje stwierdzające wygaśnięcie pozwolenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pozostałych urzędach marszałkowskich nie dostrzegano potrzeby weryfikacji zaprzestania działalności przez przedsiębiorców, którzy nie złożyli w terminie wniosku o wydanie decyzji dostosowującej pozwolenie/zezwolenie do zmian wynikających z przepisów prawa.

Przykłady

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska w **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego** wyjaśnił m.in., że: *Urząd (...) nie podejmował czynności w stosunku do podmiotów, które nie złożyły wniosków o zmianę z uwagi na brak w przepisach delegacji do podejmowania przedmiotowych czynności w tym zakresie, zgodnie z aktualnym orzecznictwem (II SA/Ol 876/13). Jeżeli posiadacz zezwolenia na gospodarowanie odpadami lub posiadacz pozwolenia uwzględniającego gospodarowanie odpadami nie złożył wniosku o dostosowanie decyzji do obowiązujących przepisów w trybie art. 14 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, zezwolenie na gospodarowanie odpadami wygasa z mocy prawa, na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy o odpadach. Organ nie ma obowiązku oraz delegacji ustawowej do wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie zezwolenia, a tym samym nie musi prowadzić postępowania w tej sprawie. Kwestie dotyczące weryfikacji prowadzenia działalności przez podmioty w zakresie gospodarki odpadami, czy działają na podstawie decyzji lub czy też działają bez wymaganego zezwolenia, w świetle zapisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 2 ust.1 pkt 1) znajdują się wyłącznie w kompetencji Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska. Ponadto Dyrektor dodał: Marszałek (...) nie informował WIOŚ o wygaśnięciu zezwoleń /pozwoleń. Wynika to z faktu, że WIOŚ jak każdy organ ochrony środowiska ma dostęp do systemu BDO, w którym znajdują się kopie posiadanych przez podmioty decyzji. Stąd też wiedza WIOŚ w tym zakresie jest tożsama z wiedzą posiadaną przez Urząd (...). Zatem, jeśli WIOŚ chce dokonać weryfikacji, czy dany podmiot posiada stosowne pozwolenie/zezwolenie może to zrobić we własnym zakresie, korzystając z systemu BDO.*

W **Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego** nie podejmowano żadnych działań dotyczących podmiotów, które w związku ze zmianą ustawy o odpadach nie złożyły wniosku o zmianę pozwolenia/zezwolenia. Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska wskazał, że obowiązek złożenia tzw. wniosku dostosowawczego ciążył na podmiocie prowadzącym działalność w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów, a w razie jego niedopełnienia w terminie określonym w ustawie, pozwolenie/zezwolenie wygasało z mocy prawa. Odnośnie nieinformowania innych organów o podmiotach, którym pozwolenie/zezwolenie wygasło wskazał, że WIOŚ, jako inspekcja powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska, dysponuje informacjami o wydanych decyzjach w zakresie gospodarki odpadami.

W jednym starostwie rzetelnie weryfikowano prowadzenie przez podmioty, które nie złożyły wniosków o zmianę pozwoleń działalności w zakresie gromadzenia odpadów

W jednym ze skontrolowanych starostw powiatowych (Starostwo Powiatowe w Końskich) podejmowano czynności mające na celu ustalenie, czy podmioty, które nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów zaprzestały prowadzenia działalności w zakresie objętym zezwoleniem. W ocenie NIK, rzetelna weryfikacja, czy podmiot gospodarczy faktycznie zaprzestał prowadzenia działalności związanej z wygasłym zezwoleniem, stanowi dobrą praktykę.

Dobra praktyka

W **Starostwie Powiatowym w Końskich** 27 podmiotów nie złożyło do 5 marca 2020 r. wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów i zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, zezwolenia te wygasły. W Starostwie podejmowano czynności mające na celu ustalenie, czy podmioty te zaprzestały prowadzenia działalności w zakresie objętym zezwoleniem. Polegały one m.in. na wysyłaniu pism informujących o wygaśnięciu dotychczasowych zezwoleń, wysyłaniu pism o przekazanie informacji o wykonanych czynnościach mających na celu usunięcie odpadów, sprawdzaniu aktualnych wpisów o prowadzonej działalności w bazach CEIDG¹⁰⁶ oraz KRS¹⁰⁷, wymianie informacji o podmiotach z Urzędem Marszałkowskim Województwa Świętokrzyskiego. W przypadku 14 z tych podmiotów, co do których wystąpiły wątpliwości, czy faktycznie zaprzestano działalności w zakresie objętym zezwoleniem, pracownicy Starostwa dokonywali oględzin miejsc wskazanych w zezwoleniach, a w przypadku jednego podmiotu – jeszcze w trakcie obowiązywania zezwolenia przeprowadzono kontrolę, która wykazała, że podmiot nie gromadzi odpadów.

W starostwach powiatowych w Piasecznie, Policach i Żaganiu weryfikacja zakończenia prowadzenia działalności przez podmioty, które nie złożyły wniosku o wydanie nowego zezwolenia ograniczała się do przekazywania danych do innych organów.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Piasecznie** przekazywano informacje o podmiotach posiadających zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, wydane przed wejściem w życie zmian w ustawie o odpadach (w tym przekazywano wykazy podmiotów, które złożyły wnioski o zmianę posiadanych decyzji lub informację o stanie dostosowania posiadaczy zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów) m.in. do WIOŚ, Marszałka Województwa Mazowieckiego, Komendanta PSP, Wojewody Mazowieckiego oraz burmistrzów Góry Kalwarii i Piaseczna.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska w **Starostwie Powiatowym w Policach** wyjaśniła: (...) w ramach analizy pod kątem wywiązywania się przez podmioty z obowiązku złożenia wniosku o zmianę posiadanych zezwoleń (...), Wydział wystąpił do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego o przekazanie wykazu podmiotów prowadzących działalność na terenie powiatu polickiego, które zwróciły się do Marszałka (...) o wydanie decyzji administracyjnej w zakresie zbierania odpadów, przetwarzania odpadów, zbierania i przetwarzania odpadów oraz pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Powyższe działanie wynikało z faktu zmiany w zakresie uprawnień organów ochrony środowiska do wydania zezwoleń na zbieranie odpadów. W Starostwie nie podejmowano działań sprawdzających, czy podmioty, którym zezwolenia wygasły z mocy prawa z dniem 5 marca 2020 r., zaprzestały prowadzenia działalności w zakresie objętym zezwoleniem. Starosta wyjaśnił: Wydział Ochrony Środowiska planuje w przyszłym roku przeprowadzić oględziny podmiotów, które do 5 marca 2020 r. nie złożyły wniosku o zmianę zezwolenia na gromadzenie i przetwarzanie odpadów. Dotychczas nie weryfikowano, czy podmioty te zaprzestały działalności z uwagi na braki kadrowe, trwającą do wiosny br. pandemię oraz zintensyfikowanie kon-

¹⁰⁶ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

¹⁰⁷ Krajowy Rejestr Sądowy.

troli WIOŚ, w których udział brał pracownik Wydziału. Niemniej do Starostwa nie docierały żadne sygnały, by gdziekolwiek prowadzono taką działalność.

W Starostwie Powiatowym w Żaganiu, odnośnie podmiotów, które nie złożyły tzw. wniosku dostosowawczego przekazano do WIOŚ (na wniosek tego organu) informację o podmiotach, które złożyły wnioski o zmianę posiadanych zezwoleń oraz do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (na wniosek tego organu) dane statystyczne związane z wyżej wskazaną zmianą ustawy o odpadach.

Uwzględnianie zagrożeń związanych z pożarami odpadów w wojewódzkich i powiatowych programach ochrony środowiska

W Starostwie Powiatowym w Kielcach w żaden sposób nie weryfikowano, czy podmioty, które do dnia 5 marca 2020 r. nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów zaprzestały działalności dotyczącej zakresu zezwoleń. Wobec tych podmiotów stosowano niejednolite zasady postępowania, ponieważ dziewięciu podmiotom wydano decyzje¹⁰⁸ wygaszające zezwolenia, dwóm podmiotom wydano decyzje umarzające postępowanie jako bezprzedmiotowe, zaś pozostałym ośmiu nie wydawano żadnych decyzji. Dopiero podczas kontroli NIK, pracownicy Referatu Środowiska ustalali, czy firmy, którym nie wydawano decyzji o wygaśnięciu zezwoleń, prowadzą działalność.

W celu realizacji polityki ochrony środowiska, organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy sporządza wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych (art. 17 ust. 1 ustawy POŚ). Zgodnie z opracowanymi przez Ministerstwo Środowiska *Wytycznymi do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska*¹⁰⁹, podstawowym celem sporządzenia i uchwalenia planów ochrony środowiska jest realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego polityki ochrony środowiska zbieżnej z założeniami najważniejszych dokumentów strategicznych i programowych. Plany powinny stanowić podstawę funkcjonowania systemu zarządzania środowiskiem spajającą wszystkie działania i dokumenty dotyczące ochrony środowiska i przyrody na szczeblu danej jednostki samorządu terytorialnego. Wszystkie skontrolowane urzędy jst sporządziły programy ochrony środowiska. Żaden z wojewódzkich programów ochrony środowiska nie uwzględniał problematyki pożarów miejsc gromadzenia odpadów. W trzech z tych programów zidentyfikowano zagrożenia związane z gospodarowaniem odpadami.

Przykłady

W Programie Ochrony Środowiska **Województwa Zachodniopomorskiego** na lata 2016–2020 z perspektywą do 2024, wskazano m.in. zadania: rekultywacja składowisk odpadów komunalnych; likwidacja nielegalnych składowisk; działania edukacyjne w zakresie właściwego postępowania z odpadami; monitoring zrehabilitowanych składowisk odpadów; prowadzenie działalności inspekcyjnej podmiotów gospodarczych o dużym i zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii; prowadzenie i aktualizacja rejestru poważnych awarii;

¹⁰⁸ Do 15 lutego 2022 r.

¹⁰⁹ Wytyczne z dnia 2 września 2015 r., dostępne na stronie https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Wytyczne_do_programow_ochrony_srodowiska_wersja_zatwierdzona_02_09_2015_grafik.pdf [dostęp w dniu 14 listopada 2022 r.].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

usuwanie skutków poważnych awarii; poprawa technicznego wyposażenia służb; wyposażenie służb w profesjonalny sprzęt umożliwiający prowadzenie działań ratowniczych dla wszystkich możliwych scenariuszy awarii i katastrof.

W Programie ochrony środowiska dla **województwa świętokrzyskiego** na lata 2015–2020 z perspektywą do roku 2025 w części dotyczącej analizy SWOT¹¹⁰ w aspekcie środowiskowym, jako jedno z zagrożeń w zakresie gospodarki odpadami wskazano nielegalne składowanie odpadów. Natomiast w części dotyczącej określenia harmonogramu realizacji zadań monitorowanych przez Samorząd Województwa wskazano zadanie związane z zapobieganiem powstawaniu dzikich wysypisk śmieci i likwidacją istniejących (jako podmiot odpowiedzialny za realizację zadania wskazane zostały gminy).

Podczas kontroli prowadzonych w starostwach ustalono, że jeden z powiatowych programów ochrony środowiska uwzględniał problematykę dotyczącą pożarów miejsc gromadzenia odpadów.

Przykład

*Program ochrony środowiska **Powiatu Polickiego** na lata 2016–2019 z perspektywą do roku 2023, zakładał że: W kontekście gospodarowania odpadami przyczyną większości poważnych awarii, które mogą zdarzyć się na terenie instalacji, jest najczęściej niezachowanie zasad eksploatacji i bezpieczeństwa. Głównym zagrożeniem jest możliwość wybuchu pożaru samych odpadów, czy to komunalnych czy przemysłowych. W wyniku pożaru będą się uwalniały do atmosfery bardzo toksyczne substancje z palącego się biogazu oraz odpadów tworzyw sztucznych. Zanieczyszczenie gleby może być spowodowane substancjami chemicznymi pochodzącymi z odpadów niebezpiecznych zgromadzonymi na składowiskach odpadów komunalnych, czy w miejscach ich magazynowania. (...).*

Programy ochrony środowiska opracowywane w czterech pozostałych starostwach objętych kontrolą, nie uwzględniały zagrożeń związanego z pożarami miejsc gromadzenia odpadów. W ocenie NIK, w dwóch ze skontrolowanych starostw programy ochrony środowiska przygotowano nierzetelnie.

Nierzetelnie opracowanie programów ochrony środowiska w dwóch starostwach

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Końskich** nierzetelnie opracowano projekt Programu ochrony środowiska dla Powiatu Koneckiego na lata 2022–2025 z perspektywą do roku 2029, gdyż w części dotyczącej oceny stanu środowiska nie zostały uwzględnione zagadnienia związane z pożarami miejsc gromadzenia odpadów. Nieprawidłowość tę uzasadnia szczególnie fakt, że w latach 2017–2021 (tj. w okresie poprzedzającym ustanowienie programu na lata 2022–2025), na obszarze powiatu miały miejsce 33 pożary miejsc gromadzenia odpadów (w tym dziewięć dotyczyło miejsc, w których zostały one zdeponowane nielegalnie, 12 pożarów wystąpiło na jednym ze składowisk odpadów, z czego dwa z nich zostały zaliczone przez Komendę Powiatową PSP w Końskich do kategorii pożarów bardzo dużych).

W **Starostwie Powiatowym w Kielcach** nierzetelnie opracowano projekt Programu ochrony środowiska dla Powiatu Kieleckiego na lata 2021–2025 z perspektywą do roku 2029, gdyż:

¹¹⁰ Technika służąca do porządkowania i analizy informacji. Nazwa jest akronimem od angielskich słów określających cztery elementy składowe analizy (*Strenghts* – silne strony, *Weaknesses* – słabe strony, *Opportunities* – szanse, okazje i *Threats* – zagrożenia).

- a) Nie zostały w nim określone cele, zadania oraz kierunki interwencji będące reakcją na zdefiniowany problem w obszarze gospodarki odpadami, dotyczący występowania dzikich wysypisk śmieci na obszarze powiatu. Było to niezgodne z *Wytycznymi do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska* z 2 września 2015 r., zgodnie z którymi wskazanie celów, kierunków interwencji oraz zadań powinno wynikać m.in. ze zdefiniowanych zagrożeń i problemów dla poszczególnych obszarów interwencji, jak również z oceny stanu środowiska.
- b) W części dotyczącej oceny stanu środowiska w zakresie gospodarki odpadami i zapobieganiu powstawania odpadów, nie zostały uwzględnione problemy związane z pożarami miejsc gromadzenia odpadów.

Szczególnie istotny jest fakt, że w latach 2017–2020 (tj. w okresie poprzedzającym ustanowienie programu) na obszarze powiatu miało miejsce sześć pożarów miejsc gromadzenia odpadów¹¹¹, a w odniesieniu do dwóch z nich (mających miejsce w dniach 19 lutego 2019 r. oraz 19 kwietnia 2020 r.) konieczne było uruchomienie procedur zarządzania kryzysowego.

Nieuwzględnianie zagrożeń związanych z pożarami odpadów w powiatowych planach zarządzania kryzysowego

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹¹², we wszystkich skontrolowanych starostwach opracowano powiatowe plany zarządzania kryzysowego. W planach tych nie uwzględniano zagrożeń wynikających z pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Według wyjaśnień starostów przyczyną nieuwzględniania zagrożeń związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów było niewskazanie takich zagrożeń w katalogu zagrożeń ujętych w zaleceniach wojewodów do opracowania planów zarządzania kryzysowego.

Nieprawidłowość związaną z opracowywaniem powiatowego planu zarządzania kryzysowego stwierdzono w Starostwie Powiatowym w Kielcach. W Biurze Zarządzania Kryzysowego Starostwa nie dokonano aktualizacji planu zarządzania kryzysowego, pomimo że w dniach 19 lutego 2019 r. oraz 19 kwietnia 2020 r. zostały uruchomione procedury zarządzania kryzysowego związane z zaistniałymi pożarami miejsc gromadzenia odpadów. Było to niezgodne z przyjętym w tym dokumencie trybem jego aktualizacji, zgodnie z którym plan jest aktualizowany nie rzadziej niż raz na dwa lata, a także po każdym zdarzeniu powodującym uruchomienie procedur reagowania kryzysowego i standardowych procedur operacyjnych. W ocenie NIK, z uwagi na skutki jakie wystąpiły po pożarze miejsca gromadzenia odpadów w dniu 19 kwietnia 2019 r. w miejscowości Nowiny zasadne było zaktualizowanie ustaleń planu, co najmniej w zakresie charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia.

Nie we wszystkich powiatach opracowano programy zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli

Również w obowiązujących w trzech powiatach programach zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli nie wskazywano na zagrożenia związane z pożarami miejsc gromadzenia odpadów. W dwóch¹¹³ ze skontrolowanych starostw w ogóle nie opracowano projektów tych programów, co było niezgodne z art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym zadanie przygotowania projektu programu, o którym mowa powyżej, należy do kompetencji komisji

¹¹¹ Na podstawie informacji przekazanych przez Komendę Miejską PSP w Kielcach.

¹¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

¹¹³ Starostwa Powiatowe w: Końskich i Żaganiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

bezpieczeństwa i porządku, utworzonej w celu realizacji zadań starosty w zakresie m.in. zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, której to starosta jest przewodniczącym.

Przykłady

Starosta Konecki wyjaśnił: *przyczyną braku opracowania Programu jest brak jakichkolwiek przepisów wykonawczych, wytycznych lub metodyki do sporządzenia takiego programu, które regulowałyby oprócz kwestii dotyczących jego układu graficznego także kwestie zaplanowanych przedsięwzięć i zadań, które miałyby się w nim znaleźć jak również ram czasowych jego obowiązywania. Brak tych przepisów powoduje, że jakość programu może być znikoma.*

Starosta Żagański wyjaśnił, że: *powiat żagański nie jest narażony na przestępczość, a ochrona bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego są w powiecie wykonywane w sposób prawidłowy. Do tej pory nie było zatem takiej konieczności.*

W żadnym ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich nie dysponowano pełnymi informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów. W UM Woj. Mazowieckiego i UM Woj. Świętokrzyskiego informacje te były szczątkowe.

Brak informacji
o pożarach miejsc
gromadzenia
informacji w urzędach
marszałkowskich

Przykłady

UM Woj. Świętokrzyskiego nie miał informacji o 74 pożarach miejsc gromadzenia odpadów (w tym również o 34 w miejscach nielegalnego ich gromadzenia), spośród 82, które miały miejsce na obszarze województwa świętokrzyskiego w latach 2017–2022.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, że przyczyną braku wiedzy o wszystkich pożarach miejsc gromadzenia odpadów był *brak informacji od innych organów np. gmin, starostw, PSP czy WIOŚ*. Wskazała również, że dotychczas rejestr pożarów był prowadzony w oparciu o dokumenty urzędowe, które wpłynęły do Urzędu.

W **UM Woj. Mazowieckiego** w okresie objętym kontrolą, drogą oficjalną uzyskano informację o trzykrotnym pożarze w jednym miejscu składowania odpadów. Źródłem informacji był Burmistrz Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy, mieszkańcy dzielnicy Bielany i lokalne stowarzyszenie. W Urzędzie nie odnotowano informacji o innych przypadkach pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Natomiast Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Warszawie odnotowała w tym okresie 23 pożary miejsc gromadzenia odpadów¹¹⁴, a WIOŚ – 29 pożarów¹¹⁵. Marszałek wyjaśnił, że przepisy prawa nie określają obowiązku ani procedury informowania urzędów marszałkowskich o takich incydentach, w związku z czym pracownicy Urzędu dowiadawali się o tego typu zdarzeniach z doniesień medialnych.

W UM Woj. Lubuskiego i Zachodniopomorskiego nie uzyskiwano żadnych informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów.

¹¹⁴ PSP nie dokonuje w prowadzonych rejestrach rozróżnienia na pożary w miejscu legalnym lub nielegalnym.

¹¹⁵ W tym siedem w miejscach nielegalnych.

Przykłady

W UM Woj. Lubuskiego nie dysponowano informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Zastępca dyrektora departamentu środowiska wyjaśnił, że: (...) w mojej ocenie organami właściwymi do podejmowania działań w zakresie zaistniałych zdarzeń o charakterze pożarowym jest WIOŚ oraz Państwowa Straż Pożarna zgodnie ze swoimi kompetencjami przypisanymi do takich sytuacji, wskazanymi m.in. w Tytule IV *Poważne awarie* ustawy POŚ.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska w **UM Woj. Zachodniopomorskiego** wyjaśnił: *Wydział (...) nie uzyskiwał informacji o pożarach z uwagi na brak delegacji ustawowej w przepisach ustawy Prawo Ochrony Środowiska oraz ustawie o odpadach do podejmowania przez Marszałka Województwa jako organu ochrony środowiska takich działań. Brak jest również delegacji ustawowych zobowiązujących inne podmioty, czy też organy administracji publicznej do informowania Marszałka Województwa o pożarach.* Zachodniopomorski Komendant Wojewódzki PSP w Szczecinie poinformował o pożarach miejsc gromadzenia odpadów i miejsc ich nielegalnego gromadzenia za lata 2017–2022 (łącznie 894 pozycje) wraz z określeniem rodzaju spalonych odpadów i przyczyn pożarów.

WIOŚ poinformował o pożarach miejsc gromadzenia odpadów i miejsc ich nielegalnego gromadzenia za lata 2017–2022 (łącznie 34 pozycje) wraz z określeniem rodzaju spalonych odpadów, przyczyn pożarów oraz działań podejmowanych po otrzymaniu informacji o pożarze. W przypadku instalacji uregulowanych pozwoleniami zintegrowanymi wydanymi przez Marszałka, wystąpiło łącznie 12 pożarów u sześciu podmiotów. Stosownie do przesłanej informacji, przyczyny pożarów nie były znane w pięciu przypadkach, w jednym było to prawdopodobnie podpalenie, reszta to samozapłon.

Należy podkreślić, że w informacji o wynikach kontroli P/19/048 *Postępowanie z odpadami komunalnymi po przetworzeniu w instalacjach mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych (MBP)* NIK sformułowała pod adresem marszałków województw wnioszek o monitorowanie miejsc deponowania i przetwarzania odpadów na terenie województwa pod kątem zagrożenia pożarowego i podejmowanie działań zapobiegawczych.

Ponadto dysponowanie pełnymi informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów (w tym również w miejscach nielegalnych) jest niezbędne do przeprowadzenia rzetelnej analizy stanu środowiska na potrzeby prowadzonych w urzędach marszałkowskich prac nad opracowaniem projektu programu ochrony środowiska województwa, jak również do sprawowania rzetelnego nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w zakresie gromadzenia odpadów.

Niepełne informacje
o pożarach miejsc
gromadzenia informacji
w starostwach

W czterech skontrolowanych starostwach nie dysponowano pełnymi informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, które wystąpiły w latach 2017–2022 na obszarze danego powiatu. Należy podkreślić, że starosta stosownie do art. 17 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, jako przewodniczący zarządu powiatu, jest organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego. Do jego zadań należy m.in. kierowanie, monitorowanie, planowanie i reagowanie na zagrożenia występujące na obszarze powiatu. W związku z powyższym, posiadanie informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów jest niezbędne do rzetelnej realizacji ww. obowiązków. Dysponowanie informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów jest zatem istotne nie tylko dla komórek

organizacyjnych starostw zajmujących się ochroną środowiska, wydawaniem zezwoleń związanych z gromadzeniem odpadów i sprawowaniem nadzoru nad tymi miejscami, ale również dla komórek odpowiedzialnych za sprawy związane z zarządzaniem kryzysowym.

Informacjami o wszystkich pożarach miejsc gromadzenia odpadów dysponowano w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Policach¹¹⁶. Dane te nie były jednak przekazywane do Wydziału Ochrony Środowiska.

Przykład

Zgodnie z danymi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w **Starostwie Powiatowym w Policach** w latach 2017–2022 (do 30.06) na terenie Powiatu Polickiego wystąpiło łącznie 15 pożarów miejsc gromadzenia odpadów w następujących lokalizacjach:

- nielegalne składowisko odpadów zlokalizowane w Policach, przy ul. Piotra i Pawła, gdzie odnotowano jeden pożar w dniu 7 stycznia 2017 r.,
- nielegalne składowisko odpadów zlokalizowane w Policach, przy ul. Kamiennej, gdzie odnotowano trzy pożary w dniach 24 lutego, 5 maja, 7 czerwca 2018 r.,
- legalnie działający podmiot w Leśnie Górnym, gdzie odnotowano sześć pożarów (4 i 5 lutego oraz 9 listopada 2020 r., 6 sierpnia i 31 października 2021 r., 14 maja 2022 r.;
- teren składowiska odpadów zielonych legalnie działającej firmy w Trzuszczynie, gdzie odnotowano cztery pożary – 7 kwietnia i 11 czerwca 2018 r. oraz 26 marca i 9 maja 2021 r.,
- teren stacji demontażu pojazdów legalnie działającej firmy w Stobnie, gdzie odnotowano jeden pożar 10 czerwca 2021 r.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła, że: *nie posiadała informacji o pożarach na nieruchomościach użytkowanych przez podmioty mające zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów, gdyż nie była powiadamiana o takich zdarzeniach przez służby odpowiedzialne za ochronę przeciwpożarową. (...)*

Niekompletne dane o pożarach miejsc gromadzenia odpadów miało Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Piasecznie oraz Biuro Audytu, Kontroli i Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym w Żaganiu.

Przykład

W latach 2017–2022 według wiedzy pracowników Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego w **Starostwie Powiatowym w Piasecznie**, uzyskanej od Dyżurnego Stanowiska Kierowania KP PSP, doszło łącznie do 14 pożarów w lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów¹¹⁷. Najczęściej występującą przyczyną pożaru było: podpalenie przez nieznanego sprawcę (5 zdarzeń); zwarcie instalacji elektrycznej (3); zaproszenie ognia podczas prac spawalniczych lub cięcia elementów stalowych palnikiem (3); wypalanie gałęzi (2) oraz samozapłon (1).

¹¹⁶ Dane były zgodne z informacją Komendanta Powiatowego PSP w Policach z 30 maja 2022 r. (udzieloną NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK).

¹¹⁷ Z czego w: 2017 r. – sześć; w 2018 r. – pięć; w 2020 r. – dwa oraz w 2022 r. – jeden. W latach 2019 i 2021 na terenie powiatu nie wystąpił żaden pożar w lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów. Pożar w lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów nie musi być tożsamy z pożarem odpadów w tej lokalizacji.

Kontrola NIK wykazała, że Starosta nie miał informacji o pożarze w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów¹¹⁸ prowadzonym przez gminę Tarczyn, który miał miejsce w dniu 1 kwietnia 2017 r., a informacje o trzykrotnym pożarze w nielegalnym miejscu składowania odpadów (tzw. dzikie wysypisko) w miejscowości Marianka (27 sierpnia, 6 i 13 września 2018 r.) nie zostały zakwalifikowane jako pożary odpadów. Brak informacji o pożarze w PSZOK w Tarczynie, wynikał m.in. z faktu, iż Starosta nie wydawał zezwolenia gminie Tarczyn na zbieranie lub przetwarzanie odpadów i nie miała ona obowiązku informowania go o pożarze. Według kierownika Biura Zarządzania Kryzysowego powodem braku informacji o tym pożarze było prowadzenie, w tym samym czasie, działań gaśniczych w miejscowości Pęczery przez jednostki straży pożarnej z terenu powiatu, w związku z czym do akcji gaśniczej w Tarczynie wezwano Szkołę Główną Służby Pożarniczej z Warszawy, która sporządzony meldunek z gaszenia pożaru ujęła tylko w swojej ewidencji.

W pozostałych starostwach nie dysponowano informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Nawet jeśli komórka organizacyjna zajmująca się sprawami zarządzania kryzysowego miała informacje o wystąpieniu niektórych z tych pożarów, to nie były one przekazywane do komórek ochrony środowiska. Może to świadczyć o niezapewnieniu sprawnego i efektywnego systemu wymiany informacji o występujących na obszarze danego powiatu pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Należy mieć na uwadze, że zgodnie ze standardem kontroli zarządczej określonym w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w strukturze organizacyjnej jednostki należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji (rozdział II, część D *Informacja i Komunikacja*, pkt 17).

Przykłady

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK¹¹⁹, Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska w **Starostwie Powiatowym w Kielcach** miał jedynie informacje o dwóch pożarach jednego miejsca gromadzenia odpadów w miejscowości Nowiny¹²⁰.

Kierownik Referatu Środowiska w wyjaśnieniach wskazała m.in. na potrzebę posiadania przez nadzorowaną komórkę informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, jednak wyłącznie tych, które miały miejsce w podmiotach, dla których starosta kielecki wydawał zezwolenia w zakresie zbierania/przetwarzania odpadów.

Według danych przekazanych przez Komendę Miejską PSP w Kielcach w latach 2017–2021 na terenie powiatu kieleckiego wystąpiło łącznie 50 pożarów miejsc gromadzenia odpadów, w tym 43 przypadki wystąpiły w miejscach nielegalnego ich gromadzenia¹²¹. W 2017 r. miało miejsce 10 pożarów miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, w 2018 r. – 15, w 2019 r. – dziewięć, w 2020 r. – pięć, natomiast w 2021 r. – cztery. Ponadto w 2019 r. wystąpiły trzy, a w 2020 r. cztery pożary w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami.

¹¹⁸ Dalej: PSZOK.

¹¹⁹ Tj. do dnia 18 listopada 2021 r.

¹²⁰ Pożar miał miejsce w dniach 11 lutego 2020 r. oraz 19 kwietnia 2020 r.

¹²¹ W przekazanych przez KM PSP danych wskazano łącznie 54 pożary miejsc gromadzenia odpadów, cztery z nich nie zostały uwzględnione jako pożary takich miejsc (pożar hali, na terenie cmentarza, kopalni oraz wybuch pyłu z powodu wad procesów technologicznych).

Starosta nie zapewnił sprawnego i efektywnego systemu wymiany informacji o występujących na obszarze powiatu kieleckiego pożarach miejsc gromadzenia odpadów. W efekcie informacje takie będące w dyspozycji Biura Zarządzania Kryzysowego nie były przekazywane do Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska w celu wykorzystania w realizacji bieżących zadań tej komórki organizacyjnej. Starosta wyjaśnił m.in., że widząc potrzebę usprawnienia szybkości reagowania na zdarzenia kryzysowe, zobowiązał Kierownika Biura Zarządzania Kryzysowego do niezwłocznego informowania Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska o każdym pożarze miejsc gromadzenia odpadów.

W Starostwie Powiatowym w Końskich nie dysponowano informacjami o 22 pożarach miejsc gromadzenia odpadów (w tym również o 10 w miejscach nielegalnego ich gromadzenia), które miały miejsce na obszarze powiatu koneckiego w latach 2017–2022. Według danych przekazanych przez KP PSP w Końskich oraz WIOŚ, w latach 2017–2022 na obszarze powiatu koneckiego wystąpiły 34 pożary miejsc gromadzenia odpadów, w tym 10 przypadków wystąpiło w miejscach nielegalnego ich gromadzenia. W 2017 r. miało miejsce osiem pożarów miejsc gromadzenia odpadów (w tym dwa pożary miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów), w 2018 r. – pięć (w tym trzy pożary miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów), w 2019 r. – 10 (w tym jeden pożar miejsca nielegalnego gromadzenia odpadów), w 2020 r. – osiem (w tym dwa pożary miejsca nielegalnego gromadzenia odpadów), w 2021 r. – dwa pożary miejsca nielegalnego gromadzenia odpadów, natomiast w 2022 r. wystąpił jeden pożar miejsca gromadzenia odpadów. Największa liczba pożarów wystąpiła w latach 2017–2022 w podmiocie prowadzącym działalność w Fałkowie (12 pożarów) oraz na terenie nieczynnego składowiska odpadów komunalnych w Radoszycach (osiem pożarów). Przyczyną nieprawidłowości było m.in. niezapewnienie sprawnego i efektywnego systemu wymiany informacji o występujących na obszarze powiatu koneckiego pożarach miejsc gromadzenia odpadów. W efekcie informacje takie będące w dyspozycji Wydziału Rolnictwa Ochrony Środowiska i Leśnictwa nie były przekazywane do Wydziału Zarządzania Kryzysowego celem wykorzystania w realizacji bieżących zadań tej komórki organizacyjnej. Starosta wśród przyczyn braku kompletnych informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów na obszarze powiatu koneckiego wskazał m.in. na nieprzekazanie takich informacji z Powiatowego Stanowiska Kierowania. Wyjaśnił również, że Starostwo otrzymuje informacje o zdarzeniach z urzędów gmin, komend powiatowych PSP i Policji na zasadzie dobrej praktyki i współpracy z jednostkami.

W sprawie braku zapewnienia wymiany informacji o występujących na obszarze powiatu koneckiego pożarach miejsc gromadzenia odpadów, Wicestarosta wyjaśnił m.in., że Wydział Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa *mógł domniemywać, że Wydział Zarządzania Kryzysowego posiada informacje o zaistniałych pożarach składowisk odpadów*. Wskazał również, że u podstaw powyższego leży brak informowania Starosty Koneckiego przez Komendę Powiatową PSP w Końskich o zaistniałych zdarzeniach w *Raporcie dobowym poprzez Centralną Aplikację Raportującą*.

5.3.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej

Prawidłowo rozpatrywano skargi i wnioski dotyczące gromadzenia odpadów

W latach 2017–2022¹²² do czterech skontrolowanych urzędów jst wpłynęło łącznie 28 skarg i wniosków dotyczących gromadzenia odpadów (15 – do Starostwa Powiatowego w Końskich, siedem do UM Woj. Świętokrzyskiego, pięć – do Starostwa Powiatowego w Kielcach, jedna – do UM Woj. Lubuskiego). Do pozostałych urzędów jst nie wpływały skargi i wnioski związane z tematem kontroli NIK. Skargi te dotyczyły m.in. podejrzenia magazynowania odpadów niebezpiecznych, podejrzenia magazynowania odpadów niezgodnie z zezwoleniem, uciążliwości związanych z funkcjonowaniem instalacji przetwarzania odpadów i innych miejsc gromadzenia odpadów, potrzeby sprawdzenia (zdaniem skarżącego) miejsca prowadzonej działalności związanej z gromadzeniem odpadów, zagrożenia sanitarno-epidemiologicznego, zagrożenia pożarowego i podejrzenia zagrożenia zdrowia lub życia w związku z nielegalnym gromadzeniem odpadów. Skargi i wnioski były składane przez mieszkańców, przedsiębiorców oraz wójtów/burmistrzów. Działania w zakresie rozpatrzenia skarg/wniosków w skontrolowanych jednostkach podejmowano bez zbędnej zwłoki i analizowano wszystkie okoliczności sprawy (np.: przeprowadzano kontrole u przedsiębiorców, występowano do innych organów o informacje i materiały dotyczące prowadzonych spraw, a także kierowano wnioski o przeprowadzenie kontroli do właściwych jednostek PSP i WIOŚ). W przypadku postępowania w sprawie załatwienia jednej skargi w UM Woj. Lubuskiego nie dopełniono obowiązków informacyjnych wskazanych w art. 36 kpa w związku z art. 237 § 4 kpa, tj. nie zawiadomiono strony o niezakończeniu sprawy w terminie, nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia.

Kontrole realizowane w urzędach marszałkowskich i starostwach

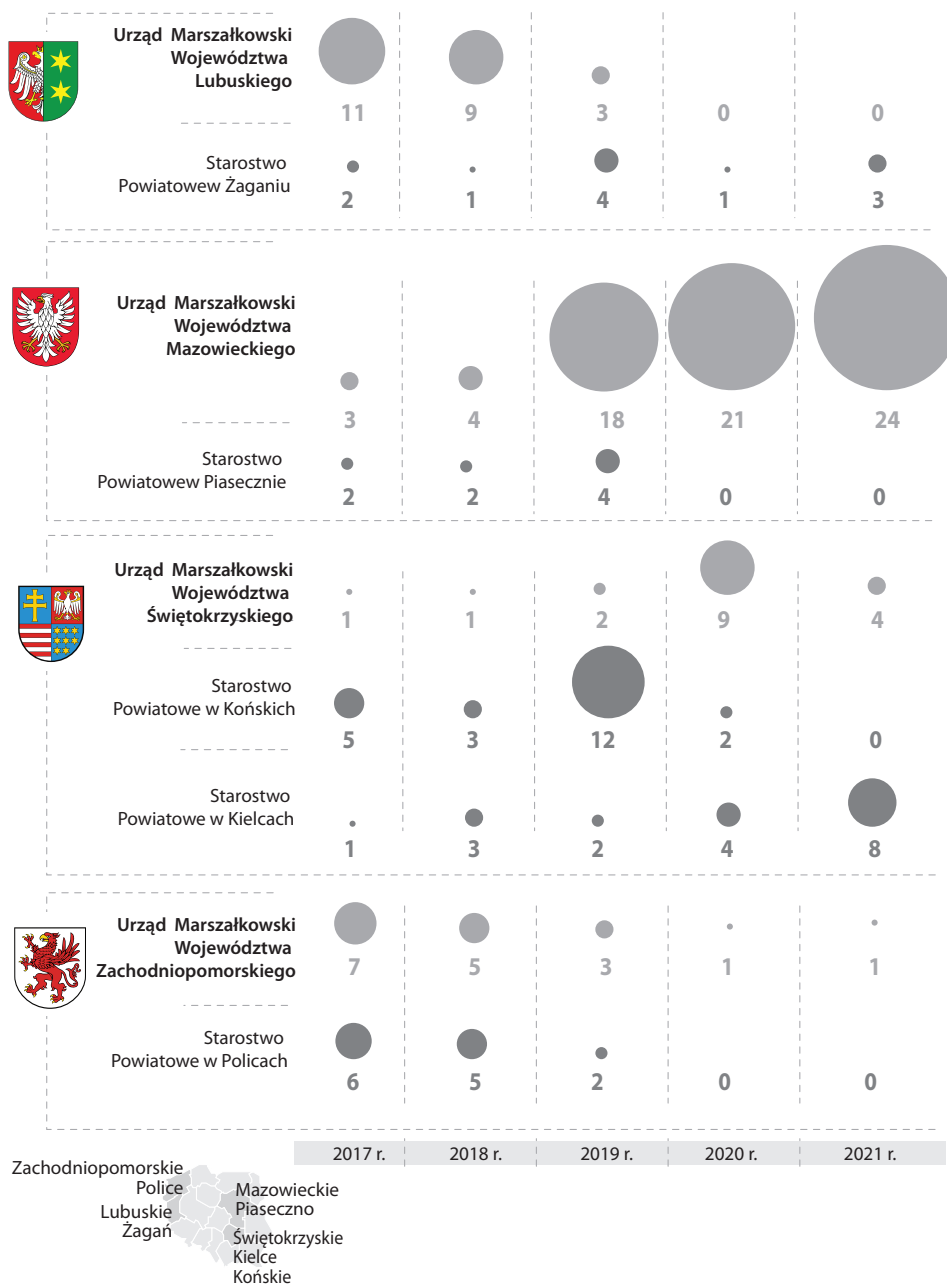
Na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 ustawy POŚ marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach korzystano z tego uprawnienia. Szczegółową liczbę kontroli, którymi objęto podmioty prowadzące działalność dotyczącą gromadzenia odpadów przedstawia infografika nr 18.

¹²² Do czasu zakończenia kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 18

Liczba kontroli, którymi objęto podmioty prowadzące działalność dotyczącą gromadzenia odpadów



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzone podczas tych kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- składowania odpadów w sposób nieselektywny;
- nierzetelnego prowadzeniu ewidencji odpadów;
- nieprawidłowego naliczenia i wniesienia opłaty za składowanie odpadów;
- nieprzestrzegania warunków pozwolenia zintegrowanego, zezwoleń na przetwarzanie odpadów;
- braku zabezpieczenia gromadzonych odpadów przed wpływem czynników atmosferycznych;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nieopisania odpadów odpowiednimi kodami identyfikującymi, magazynowanie odpadów, na które podmiot nie miał pozwolenia, jak również braku prowadzonej ewidencji odpadów;
- braku monitoringu wizyjnego i zabezpieczenia terenu przed dostępem osób trzecich.

Nieprawidłowości mogące skutkować zwiększeniem zagrożenia pożarowego zostały stwierdzone podczas kontroli realizowanych przez dwa urzędy marszałkowskie¹²³ i dwa starostwa¹²⁴. Polegały one m.in. na:

- braku kart charakterystyki odpadów oraz wyników badań potwierdzających spełnienie kryteriów dopuszczenia odpadów do składowania;
- przekroczeniu ilości odpadów dopuszczonych do przetwarzania;
- zbieraniu odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym, magazynowaniu odpadów niezgodnie z zezwoleniem.

W jednym ze starostw, w uzasadnionych przypadkach nie zawsze występowało do WIOŚ o podjęcie odpowiednich działań.

Przykład

W przypadku czterech spośród 15 kontroli (27%) przeprowadzonych przez pracowników **Starostwa Powiatowego w Końskich** w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów, w toku których stwierdzone zostały naruszenia przepisów o ochronie środowiska, Starosta nie występował do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań z uwagi na stwierdzone w toku kontroli naruszenia. Było to niezgodne z art. 379 ust. 5 ustawy POŚ, z którego wynika, że m.in. starosta występuje do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli stwierdza naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić. Starosta wyjaśnił, że brak jest możliwości wskazania przyczyn niewystąpienia do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

W latach 2017–2022 w żadnym ze skontrolowanych urzędów jst, marszałek województwa/starosta ani osoby przez nich upoważnione nie występowali w charakterze oskarżyciela posiłkowego na podstawie art. 379 ust. 4 ustawy POŚ.

Nieprawidłowości
w kontrolach
realizowanych na
podstawie art. 41a ust. 1
ustawy o odpadach

Podczas prowadzenia postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, pracownicy skontrolowanych urzędów marszałkowskich i starostw, w wymaganych przypadkach, stosownie do art. 41a ust. 2 ustawy o odpadach, występowali z wnioskiem do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli. Do wniosków dołączano kopie niezbędnej do przeprowadzenia kontroli dokumentacji. W latach 2017–2022 (do czasu zakończenia kontroli NIK) przedstawiciele urzędów jst brali udział w następującej liczbie kontroli realizowanych przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach:

- 128 – UM Woj. Mazowieckiego;
- 100 – UM Woj. Zachodniopomorskiego;
- 60 – UM Woj. Lubuskiego;

¹²³ UM Woj. Mazowieckiego i Świętokrzyskiego.

¹²⁴ Starostwo Powiatowe w Końskich, Żaganiu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 43 – UM Woj. Świętokrzyskiego;
- 40 – Starostwo Powiatowe w Kielcach;
- 29 – Starostwo Powiatowe w Końskich;
- 19 – Starostwo Powiatowe w Policach;
- 14 – Starostwo Powiatowe w Żaganiu;
- 10 – Starostwo Powiatowe w Piasecznie.

W kontrolach tych uczestniczyli pracownicy zajmujący się prowadzeniem postępowań dotyczących wydawania przedmiotowych zezwoleń.

Kontrola NIK wykazała zróżnicowane podejście skontrolowanych urzędów marszałkowskich i starostw do wystawiania upoważnień dla pracowników biorących udział w kontrolach, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

Nieprawidłowości związane z udziałem pracowników urzędów marszałkowskich i starostw w kontrolach realizowanych przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach bez stosownych upoważnień, stwierdzono w pięciu (55%)¹²⁵ z dziewięciu skontrolowanych jednostek. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organu kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Z art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach jednoznacznie wynika, że przedstawiciele urzędów marszałkowskich i starostw biorą udział w kontroli. Przedstawiciele urzędów marszałkowskich i starostw biorący udział w tych kontrolach, powinni legitymować się upoważnieniem do kontroli wystawionym odpowiednio przez marszałka województwa lub starostę. NIK zwróciła uwagę, że istotne w związku z tym jest, aby kontrolowany przedsiębiorca miał możliwość identyfikacji osoby, która go kontroluje (choćby w charakterze uczestnika), mógł dowiedzieć się jaki charakter ma kontrola i jaki jest jej zakres przedmiotowy (kontrola, o jakiej mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach nie polega na kontrolowaniu działalności przedsiębiorcy, a dotyczy oceny spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska i, zgodnie z art. 41a ust. 3 tej ustawy, powinna się zakończyć wydaniem stosownego postanowienia). Powyższe informacje wynikają z upoważnienia do kontroli. Z tego względu upoważnienie do kontroli spełnia dla przedsiębiorcy ważną funkcję gwarancyjną.

Przykłady

Pracownicy **UM Woj. Lubuskiego** biorący udział w kontrolach WIOŚ, realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w żadnym ze zbitych 20 przypadków nie mieli upoważnień do kontroli o których mowa w art. 379 ust. 2 ustawy POŚ.

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska wyjaśnił: (...) *kontrole w związku z postępowaniami o wydanie zezwoleń/pozwoleń prowadzone są na podstawie przepisów ustawy o odpadach, a nie ustawy Prawo ochrony środowiska*.

¹²⁵ UM Woj. Świętokrzyskiego, UM Woj. Lubuskiego, Starostwa Powiatowe w: Kielcach, Końskich, Żaganiu.

ska (...). Kontrole, o których mowa w art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska realizowane są w kontekście przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska wydanych już decyzji. (...) Pracownicy tut. Organu w analizowanych postępowaniach byli uczestnikami kontroli prowadzonej przez WIOŚ, gdyż do tego zobligowała przedstawicieli UM ustawa o odpadach. Wobec powyższego pracownicy, jako uczestnicy czynności kontrolnych, nie mieli obowiązku posiadania upoważnienia do kontroli.

Przedstawiciel **Starostwa Powiatowego w Żaganiu** biorący udział w kontrolach WIOŚ, realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w dziewięciu z 11 przypadków nie miał upoważnień do kontroli, o których mowa w art. 379 ust. 2 ustawy POŚ.

Starosta wyjaśnił, iż (...) przepisy art. 379 i 380 POŚ dotyczą osób bezpośrednio dokonujących kontroli, czyli w tym przypadku WIOŚ, a nie pracowników Starostwa, którzy jedynie w tej kontroli uczestniczą i nie są jej prowadzącym, w związku z tym w tej kwestii nie powinno być wymogu posiadania upoważnienia dla pracowników Starostwa do przeprowadzenia kontroli zainicjowanej i prowadzonej przez WIOŚ.

Pracownicy **Starostwa Powiatowego w Kielcach** nie mieli upoważnień do kontroli w 32 (80%) spośród 40 kontroli przeprowadzonych w latach 2017–2021. Kierownik Referatu Środowiska wyjaśniła: *Praktyka wystawiania upoważnień do kontroli przedsiębiorców uzależniona była od organu prowadzącego kontrolę, czyli Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, który narzucał sposób i termin jej przeprowadzenia. O dacie kontroli i sposobie jej przeprowadzenia pracownicy Starostwa byli informowani wyłącznie telefonicznie, bardzo często dzień lub dwa przed kontrolą. Pracownik Starostwa biorący udział w czynnościach kontrolnych wpisywany był na upoważnieniu do kontroli wraz z inspektorem ŚWIOŚ, który sporządzał upoważnienie. W przypadku braku upoważnień, jeżeli zaistniała taka potrzeba, pracownicy Starostwa podczas kontroli okazywali jednostce kontrolowanej swoje legitymacje służbowe lub dowód osobisty. Zasady te uległy zmianie w 2020 r., o czym zostaliśmy poinformowani ustnie przez przedstawicieli ŚWIOŚ w Kielcach, podczas kontroli w której uczestniczyliśmy. Od tego momentu pracownicy Starostwa mają wystawiane przez starostę kieleckiego indywidualne upoważnienia do kontroli.*

Pracownicy **UM Woj. Świętokrzyskiego**, w większości mieli stosowne upoważnienia do udziału w kontrolach wydane przez marszałka województwa. W kilku przypadkach pracownicy Urzędu uczestniczyli w kontroli na podstawie upoważnień wydanych przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz legitymacji służbowej albo na podstawie jedynie legitymacji służbowej.

Na obowiązek posiadania upoważnień do kontroli realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach dla przedstawicieli urzędów marszałkowskich i starostw zwrócił uwagę Główny Inspektor Ochrony Środowiska¹²⁶. W jego opinii, przedstawiciele organów właściwych do wydania decyzji w sprawie zezwoleń/pozwoleń uczestniczący w tych kontrolach powinni bezwzględnie mieć upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz dokonywać wpisu w książkach kontroli i podpisywać się w protokole kontroli jako jej uczestnicy.

¹²⁶ Pismo nr DKG0/025/37/2020/aa,bk z 20 lipca 2020 r. skierowane do wszystkich wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska stanowiące odpowiedź na wątpliwości interpretacyjne zgłoszone przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Pracownicy skontrolowanych urzędów marszałkowskich i starostw, biorący udział w kontrolach realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach stosowali zróżnicowane praktyki dotyczące ich aktywności podczas tych kontroli oraz sposobu dokumentowania czynności, jakie faktycznie wykonywali podczas tych kontroli.

We wszystkich skontrolowanych urzędach jest uczestnictwo pracowników urzędów marszałkowskich i starostw w kontrolach realizowanych z WIOŚ sprowadzało się do udziału w oględzinach miejsca gromadzenia odpadów u przedsiębiorcy. W związku z tym pracownicy skontrolowanych jednostek uczestniczyli tylko w jednym dniu kontroli, pomimo że kontrole zwykle trwały kilka dni (ok. pięciu). Do akt spraw dotyczących wydania zezwolenia/pozwolenia nie dołączano dokumentacji, która przedstawiałaby faktyczny zakres czynności kontrolnych realizowanych przez pracowników urzędów marszałkowskich i starostw.

Udział pracowników urzędów jest w kontrolach realizowanych przez WIOŚ

Przykłady

Zastępca Departamentu Środowiska **UM Woj. Lubuskiego**, odnośnie udziału przedstawiciela UM Województwa Lubuskiego wyłącznie w oględzinach wyjaśnił, że: (...) w przepisach brak jest dokładnego wyjaśnienia, na czym dokładnie polega udział przedstawiciela właściwego organu w kontroli prowadzonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. (...) Z uwagi na szeroki zakres prowadzonej kontroli podmiotów przez instytucję powołaną do sprawdzenia przestrzegania szeroko pojętych przepisów o ochronie środowiska (tj. WIOŚ), przedstawiciele UMWL biorą udział w najbardziej istotnej części takiej kontroli, jakim są oględziny (wizja w terenie) przedmiotu wniosku, tj. instalacji, miejsca zbierania i przetwarzania odpadów.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska w **UM Woj. Zachodniopomorskiego** wyjaśnił: Jak wynika z przepisu przedstawiciel właściwego organu nie przeprowadza kontroli, a jest jedynie uczestnikiem kontroli prowadzonej przez WIOŚ. W związku z tym, przedstawiciel organu uczestniczący nie sporządza odrębnego protokołu z kontroli, nie wydaje żadnych rozstrzygnięć, nie może się sprzeciwić podejmowanym czynnościom ani postanowieniu, jakie wyda WIOŚ. Przepisy nie określają, na czym dokładnie polega udział przedstawiciela właściwego organu w kontroli WIOŚ, niemniej przedstawiciel marszałka uczestnicząc w kontroli WIOŚ: bierze udział w oględzinach miejsc magazynowania lub instalacji, weryfikuje na oględzinach zgodność danych we wniosku ze stanem faktycznym, wyjaśnia nieścisłości, zwraca uwagę na istotne w sprawie okoliczności, przesyła uzupełnienia dokumentacji złożone przez wnioskodawcę.

Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa w **Starostwie Powiatowym w Końskich** wyjaśniła: Organem kontroli jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a nie starosta. Pracownicy starostwa są jedynie uczestnikami kontroli przeprowadzanej przez WIOŚ, a nie osobami wykonującymi czynności kontrolne wobec kontrolowanego podmiotu. W trakcie kontroli WIOŚ pracownicy Starostwa nie dokonywali własnych ustaleń, w związku z czym przebieg kontroli nie był dokumentowany w aktach spraw. Zdaniem tutejszego organu uczestnictwo pracowników w kontroli WIOŚ powinno polegać na wnoszeniu ewentualnych ustnych zastrzeżeń dotyczących przedmiotu kontroli lub zwróceniu uwagi na istotne okoliczności, które mogły zostać przeoczone. Pracownicy Starostwa uczestniczyli w jednym dniu czynności kontrolnych, gdyż kontrole obejmowały najczęściej szerszy zakres zagadnień, np. emisję zanieczyszczeń do powietrza z instalacji. W związku z powyższym pracownicy Starostwa uczestniczyli w czynnościach dotyczących wyłącznie magazynowania odpadów.

Kierownik Referatu Środowiska w **Starostwie Powiatowym w Kielcach** wyjaśniła: *Przedstawiciele Starostwa, w kontrolach przeprowadzanych na podstawie art. 41a ustawy o odpadach, biorą udział na zasadach biernego uczestnika/obserwatora postępowania kontrolnego, bez jakichkolwiek kompetencji władczych. Przepisy ustawy o odpadach nie dają również żadnych narzędzi umożliwiających wpływ na wynik kontroli.*

Nie zawsze jednak ustalenia z tych oględzin znajdowały się w aktach prowadzonych spraw dotyczących wydania zezwolenia/pozwolenia. Tylko w jednym z kontrolowanych urzędów jst¹²⁷, pracownicy sporządzali notatki służbowe, w których dokumentowali weryfikację miejsca magazynowania odpadów z informacjami wynikającymi z wniosku składanego przez przedsiębiorcę oraz uzyskiwali od WIOŚ protokoły kontroli, w których zawarto m.in. opis stanu faktycznego i dokumentację fotograficzną. W pozostałych ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich i starostw udział ich pracowników w kontrolach z WIOŚ wynikał z postanowień WIOŚ i dokumentacji wewnętrznej urzędów (ewidencja wyjść służbowych, polecenia wyjazdów służbowych). Należy podkreślić, że brak udziału pracowników urzędów marszałkowskich i starostw we wszystkich czynnościach kontrolnych, oznacza, że nie znali pełnych wyników kontroli w podmiocie, dla którego wydawane było zezwolenie. Jest to tym bardziej istotne, że poczynione przez pracowników ustalenia nie były w żaden sposób dokumentowane. Należy zaznaczyć, że kontrole te były realizowane na wniosek urzędu marszałkowskiego lub starostwa, a ich ustalenia miały wpływ na udzielenie lub odmowę udzielenia pozwoleń/zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, a pracownicy urzędów jst jedynie w nielicznych przypadkach zwracali się do WIOŚ o przekazanie protokołów kontroli zawierających szczegółowe ustalenia kontroli.

Przykłady

Pracownicy **UM Woj. Lubuskiego** nie sporządzali żadnej dokumentacji w związku z uczestnictwem w kontroli. Zastępca Departamentu Środowiska, wyjaśnił, że: *przedstawiciele UMWL, jako uczestnicy formalni kontroli realizowanej przez inspektorów wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska nie sporządzają odrębnego protokołu z kontroli oraz nie wydają, poza ostateczną decyzją w postępowaniu, innych rozstrzygnięć (...) Brak jest prawnego obowiązku sporządzania przez przedstawicieli urzędu marszałkowskiego dokumentacji z uczestnictwa w czynnościach kontrolnych WIOŚ.*

Starosta Żagański wyjaśnił, iż (...) *przedstawiciele Starostwa nie sporządzali żadnej dokumentacji z przeprowadzonych czynności, gdyż taką dokumentację sporządzał w formie protokołu kontroli WIOŚ, ponieważ on był (...) prowadzącym kontrolę, a pracownicy starostwa byli tylko jej uczestnikami. Następstwem przeprowadzonej kontroli jest zgodnie z art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach niezwłoczne wydanie przez WIOŚ postanowienia w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Dopiero niniejsze postanowienie jako dokument jest dołączane przez pracowników Starostwa do prowadzonego postępowania w sprawie wydania zezwolenia.*

¹²⁷ UM Woj. Świętokrzyskiego.

W skontrolowanych przez NIK urzędach marszałkowskich i starostwach dostrzegano szereg problemów w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów. Najczęściej zgłaszanym problemem w urzędach marszałkowskich była niewystarczająca funkcjonalność BDO.

**Problemy
w sprawowaniu
nadzoru nad miejscami
gromadzenia odpadów**

Przykłady

W odniesieniu do BDO, Dyrektor Departamentu Środowiska i Gospodarki Odpadami w **UM Woj. Świętokrzyskiego** wyjaśniła, że przedmiotowy system, w którym gromadzone są obszerne informacje m.in. w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami, nie posiada funkcjonalności pozwalających na generowanie raportów i przetwarzanie danych dotyczących gospodarki odpadami. Dane te, w ocenie składającej wyjaśnienia, są *niezbędne m.in. do analizowania i planowania gospodarki odpadami w województwie. Brak możliwości raportowania danych pracownicy OGO¹²⁸ wielokrotnie zgłaszali do Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie (IOS-PIB) działającego na zlecenie Ministra Klimatu i Środowiska. Opiniowano również stanowiska przygotowywane przez innych marszałków województw na Konwent Marszałków Województw, wyrażając poparcie w sprawie konieczności wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu BDO, w tym uruchomienia funkcji raportowania wprowadzanych danych.*

W ocenie **Marszałka Województwa Mazowieckiego** do utrudnień w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów należy m.in. brak modułu i funkcjonalności raportowania, analizy i walidacji danych w BDO oraz możliwości generowania i eksportowania sprawozdań jako jednego dokumentu.

Utrudnienia w nadzorze nad miejscami gromadzenia odpadów, w ocenie Zastępcy Dyrektora Departamentu Środowiska **UM Woj. Lubuskiego**, stanowi m.in. brak odpowiedniej funkcjonalności we wprowadzonej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarowaniu odpadami (BDO), tj. m.in. brak możliwości raportowania danych oraz brak możliwości wymiany danych pomiędzy BDO a prowadzonymi przez urząd innymi bazami (wojewódzki system odpadowy WSO). O problemach tych poinformowano¹²⁹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska uzyskując informacje, iż trwają prace nad wdrażaniem kolejnych funkcji w BDO.

Kolejnymi utrudnieniami w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów wskazanymi przez urzędy marszałkowskie były:

- stosowanie przepisów art. 24a ustawy o odpadach, które dotyczą obowiązku wyznaczenia i utworzenia tzw. miejsc spełniających warunki magazynowania odpadów, na które kierowane są zatrzymane pojazdy z odpadami, zwane potocznie „parkingami”;
- porzucone pojazdy lub naczepy z odpadami (m.in. trudności z ustaleniem podmiotu odpowiedzialnego);
- brak wymogu prawnego zobowiązującego podmioty do informowania urzędów marszałkowskich o istotnych zdarzeniach (np. pożarach), czego skutkiem jest brak wiedzy o takich przypadkach lub uzyskiwaniem informacji ze źródeł nieoficjalnych.

Również w objętych kontrolą starostwach wskazywano na utrudnienia związane ze sprawowaniem nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów.

¹²⁸ Oddział Gospodarki Odpadami w Departamencie Środowiska i Gospodarki Odpadami.

¹²⁹ W kwietniu 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do najczęściej zgłaszanych problemów należały: braki kadrowe w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za ochronę środowiska oraz problemy z interpretacją przepisów prawa dotyczących gospodarowania odpadami.

Przykłady

Oдноśnie istotnych problemów mających związek ze sprawowaniem nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów, w tym odpadów stwarzających zagrożenie pożarowe **Starosta Konecki** wskazał na:

- występujące w urzędzie braki kadrowe, które jego zdaniem, z uwagi na liczbę prowadzonych spraw, ich złożoność oraz zakres *nie dają możliwości poświęcenia czasu adekwatnego do złożoności problemów*;
- częste zmiany obowiązujących przepisów, skutkujące licznymi problemami podczas procedowania spraw z zakresu gospodarki odpadami. Wśród problematycznych zmian, Starosta Konecki wskazał m.in. na zapisy dotyczące uznawania odpadów za niepalne, okresu magazynowania odpadów, obowiązku posiadania monitoringu wizyjnego, istotnej zmiany zezwoleń, obowiązku odmowy wydania lub zmiany zezwoleń w związku z negatywną opinią WIOŚ. Wskazał również, że skutkiem przedmiotowych zmian *są możliwe radykalne zmiany w rozstrzygnięciu w analogicznych sprawach np. organ w uprzednim stanie prawnym był zobowiązany do odmowy wydania zezwolenia dotyczącego odpadów metali w związku z negatywną opinią WIOŚ wynikającą z braku monitoringu wizyjnego, z kolei obecnie brak jest obowiązku prowadzenia monitoringu w przypadku magazynowania odpadów metali oraz istnieje możliwość wydania zezwolenia pomimo negatywnej opinii WIOŚ*;
- niespójność i nieprecyzyjność przepisów. Jako przykład wskazano *art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, który jako podstawę do cofnięcia zezwolenia wskazuje odmowę zmiany danego zezwolenia w związku z negatywną opinią komendanta powiatowego PSP, a pomija negatywną opinię WIOŚ*;
- problemy z interpretacją przepisów; jako przykłady Starosta Konecki wskazał m.in. stosowanie przez ustawodawcę w ustawie o odpadach *pojęć nieostrych lub takich których w ustawie nie zdefiniowano (pojęcie istotnej zmiany zezwolenia, uznawania odpadów za niepalne)*;
- brak środków finansowych na przeprowadzenie wykonania zastępczego dotyczącego usunięcia odpadów;
- niedostępność środków udzielanych przez NFOŚiGW¹³⁰; Starosta Konecki wskazał, że wsparcie finansowe na *usunięcie porzuconych odpadów nie może być udzielone jeżeli podmiot [wnioskujący-dop. NIK] nie jest właścicielem nieruchomości*;
- przedłużające się procedury związane z kontrolami WIOŚ.

5.3.3. Działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów

Działania służące
ograniczeniu pożarów
miejsc gromadzenia
odpadów

W skontrolowanych urzędach marszałkowskich i starostwach nie dysponowano informacjami o wszystkich pożarach odpadów w miejscach ich gromadzenia, które wystąpiły w latach 2017–2022. Ze względu na brak tych informacji, najczęściej nie podejmowano żadnych działań mających na celu ograniczenie zagrożenia pożarowego oraz liczby pożarów w tych miejscach. Tylko w nielicznych przypadkach w urzędach marszałkowskich

¹³⁰ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podejmowano takie działania, jednak nie miały one zasadniczego wpływu na ograniczenie takich zdarzeń. Należy przy tym podkreślić, że na terenie każdego z czterech województw wystąpiły kilkukrotne pożary w tym samym miejscu gromadzenia odpadów:

- w latach 2018–2020 w województwie mazowieckim w pięciu miejscach gromadzenia odpadów kilkukrotnie wystąpiły pożary zgromadzonych tam odpadów (w tym w trzech miejscach dwukrotnie¹³¹, w kolejnych pięcio- i czterokrotnie);
- w województwie lubuskim w pięciu miejscach gromadzenia odpadów prowadzonych przez przedsiębiorców doszło do więcej niż jednego pożaru;
- w województwie świętokrzyskim na terenie 12 podmiotów, którym Marszałek wydał stosowne zezwolenie/pozwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gromadzenia odpadów, wystąpiły pożary zgromadzonych tam odpadów. Kilkukrotnie zdarzenia te miały miejsce w siedmiu podmiotach (w tym w trzech miejscach dwukrotnie, w kolejnych dwóch miejscach trzykrotnie, a w pozostałych dwóch miejscach cztero- i ośmiokrotnie);
- w województwie zachodniopomorskim w podmiotach, dla których marszałek województwa był organem nadzorującym, wystąpiło w kontrolowanym okresie łącznie 36 pożarów w ośmiu podmiotach (od jednego do 12 pożarów).

Spśród skontrolowanych urzędów marszałkowskich najwięcej działań wobec podmiotów, u których wystąpiły pożary odpadów odnotowano w UM Woj. Świętokrzyskiego.

Przykład

a) W odniesieniu do podmiotu zarządzającego składowiskiem odpadów, na terenie którego w dniu 22 października 2019 r. doszło do pożaru zgromadzonych tam odpadów (na pow. 500 m²), UM Woj. Świętokrzyskiego przed wystąpieniem tego zdarzenia dnia 18 grudnia 2017 r. otrzymał informację o wynikach przeprowadzonej przez WIOŚ kontroli, w której wskazano na prowadzenie działalności z naruszeniem warunków wydanej przez ten urząd decyzji udzielającej pozwolenia zintegrowanego dla instalacji do składowania odpadów. Pismami z dnia 27 grudnia 2017 r. oraz 10 stycznia 2018 r. podmiot złożył wyjaśnienia dot. stwierdzonych przez WIOŚ naruszeń. W dniu 31 maja 2019 r. urząd marszałkowski został poinformowany o wynikach kolejnej kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ w tym podmiocie, która ponownie wykazała naruszenie warunków pozwolenia zintegrowanego w zakresie technologii składowania odpadów. Stwierdzono również m.in. brak zainstalowanego wizyjnego systemu kontroli miejsca składowania odpadów oraz nieprzestrzeganie procedur dot. przyjmowania odpadów do składowania. W dniu 24 czerwca 2019 r. UM wystąpił z pismem do podmiotu o zaprzestanie naruszania warunków udzielonego pozwolenia zintegrowanego w trybie natychmiastowym. Podmiot w odpowiedzi na wezwanie w dniu 29 lipca 2019 r. przedłożył harmonogram usunięcia naruszeń, wskazując w odniesieniu do wykonania tarasów w obrębie składowiska termin 31 stycznia 2020 r., a wykonania wizyjnego systemu kontroli – 31 sierpnia 2019 r. Departament Środowiska i Gospodarki

¹³¹ Z czego dwa pożary w miejscu nielegalnego gromadzenia odpadów.

Odpadami zweryfikował realizację przedłożonego harmonogramu dopiero podczas kontroli przeprowadzonej w dniach 14–17 grudnia 2021 r. Z wyjaśnień pracownika realizującego przedmiotową kontrolę wynika, że ustaleń w przedmiotowym zakresie dokonał podczas przeprowadzonych oględzin.

- b) W latach 2018–2019 na składowisku odpadów komunalnych *Kępny Ług* wystąpiły cztery pożary zgromadzonych tam odpadów (18 października 2018 r., 1 listopada 2018 r., 29 grudnia 2018 r., 27 lipca 2019 r.). Urząd nie miał informacji o wystąpieniu tych pożarów. W dniach 19 września – 10 października 2019 r. przeprowadzone zostały czynności kontrolne, w toku których zostały stwierdzone nieprawidłowości w gospodarowaniu odpadami mogące skutkować zwiększeniem zagrożenia pożarowego ze strony składowiska. Urząd o wynikach kontroli powiadomił WIOŚ, wzywał również prowadzącego instalację do usunięcia naruszeń w oznaczonym terminie.
- d) W odniesieniu do składowiska odpadów w Grzybowie, na którym w okresie objętym kontrolą pożary wystąpiły dwukrotnie (26 lipca 2020 r. oraz 19 maja 2022 r.) UM przeprowadził oględziny związane z pożarem, który miał miejsce w trakcie kontroli NIK¹³². W okresie objętym kontrolą UM Woj. Świętokrzyskiego dwukrotnie przeprowadzał czynności kontrolne na przedmiotowym składowisku (w grudniu 2017 r. oraz w listopadzie 2020 r.). W toku kontroli przeprowadzonej w listopadzie 2020 r. stwierdzone zostały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania warunków pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie instalacji do składowania odpadów, sortowania odpadów selektywnie zbieranych oraz produkcji paliwa alternatywnego z uwagi na przekroczenie w 2019 r. masy unieszkodliwianych na składowisku odpadów oraz masy odpadów poddanych odzyskowi w instalacji do produkcji paliw alternatywnych w stosunku do wartości określonych w pozwoleniu zintegrowanym. UM Woj. Świętokrzyskiego o wynikach kontroli powiadomił WIOŚ, nie wzywał jednak prowadzącego instalację do usunięcia naruszeń w oznaczonym terminie, gdyż jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska i Gospodarki Odpadami stwierdzone podczas kontroli w 2020 r. nieprawidłowości miały charakter incydentalny i dotyczyły jedynie roku poprzedniego.
- e) W przypadku przedsiębiorstwa, na terenie którego w okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa pożary (28 lipca 2019 r. oraz 30 maja 2022 r.), Urząd podjął działania (przeprowadzono oględziny) jedynie po uzyskaniu informacji o pożarze odpadów w 2022 r.

W UM Woj. Lubuskiego i Mazowieckiego podejmowano działania po wystąpieniu pożarów odpadów jedynie w przypadkach, kiedy inne podmioty powiadomiły o tych zdarzeniach.

Przykład

Działania podejmowane w związku z informacjami o naruszeniach wymogów ochrony przeciwpożarowej w **UM Woj. Lubuskiego**:

- w jednym przypadku o stwierdzonych nieprawidłowościach zawiadomił WIOŚ¹³³ (w miejscu gromadzenia odpadów, którego dotyczyła informacja doszło do pożarów). UM Woj. Lubuskiego wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia zintegrowanego i wezwał¹³⁴ stronę do usunięcia naruszeń. Prowadzący składowisko podjął działania naprawcze, które

¹³² Oględziny zostały przeprowadzone 15 czerwca 2022 r.

¹³³ Pismo z 4 sierpnia 2020 r.

¹³⁴ 26 sierpnia 2020 r.

WIOŚ ocenił jako wystarczające¹³⁵ do zrealizowania nałożonych obowiązków. Wobec powyższego, umorzono¹³⁶ postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia;

- w drugim przypadku, o nieprawidłowościach w miejscu gromadzenia odpadów poinformował sołtys jednej z gmin¹³⁷. Przedstawiciele UM dokonali weryfikacji otrzymanej informacji¹³⁸, w wyniku której stwierdzono m.in. nagromadzenie i porzucenie odpadów oraz wezwano¹³⁹ przedsiębiorcę¹⁴⁰ do natychmiastowego zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości. Przedsiębiorca nie zastosował się do powyższego wezwania, co przedstawiciele UM potwierdzili ponownymi oględzinami¹⁴¹. W związku z powyższym, zgodnie z deklaracją złożoną przez dyrektora departamentu środowiska, urząd wystąpi do odpowiednich organów o podjęcie odpowiednich działań, stosownie do art. 26 i art. 26a ustawy o odpadach.

W UM Woj. Zachodniopomorskiego nie podejmowano żadnych działań mających na celu ograniczenie zagrożenia przeciwpożarowego oraz liczby pożarów miejsc gromadzenia odpadów oraz nie dostrzegano takich potrzeb.

Przykład

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska **UM Woj. Zachodniopomorskiego** wyjaśnił: *Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych ma PSP. Organ ten został powołany w celu niwelowania zagrożenia przeciwpożarowego, w tym również w kontekście funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą z zakresu gospodarki odpadami. (...) Sformułowane przez NIK pytanie w tym zakresie zdaje się sugerować jakoby urząd marszałkowski miał prowadzić jakiekolwiek działania w zakresie ograniczania pożarów oraz niwelowania zagrożenia pożarowego w miejscach gromadzenia odpadów. (...) Co więcej, podjęcie działań przez Marszałka Województwa w tym zakresie stanowiłoby niewątpliwie przekroczenie ustawowych kompetencji.*

W Starostwie Powiatowym w Policach podejmowano z własnej inicjatywy skuteczne działania zapobiegające pożarom miejsc gromadzenia odpadów, w tym na terenie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów.

¹³⁵ Pod warunkiem ich wykonania zgodnie z przedłożonym planem. Jednocześnie WIOŚ wskazał, iż w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub niedotrzymania przez podmiot nałożonych zobowiązań stosowna informacja zostanie przekazana do UMWL (pismo WIOŚ z 14 stycznia 2021 r., znak: DI.7024.1.143.2020.MN).

¹³⁶ Decyzja z 27 stycznia 2021 r.

¹³⁷ Pismo z 22 maja 2022 r.

¹³⁸ Wizja lokalna na terenie zakładu w dniu 30 maja 2022 r.

¹³⁹ 27 czerwca 2022 r.

¹⁴⁰ W opisanym przypadku, decyzją z 19 maja 2021 r. UM stwierdził wygaśnięcie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wydane 19 października 2016 r. przez Starostę Żarskiego, z uwagi na nieuzupełnienie w wyznaczonym terminie tzw. wniosku dostosowawczego. UM wznowił (na wniosek strony) w dniu 22 lipca 2021 r. postępowanie zakończone ww. decyzją ostateczną - z uwagi na wystąpienie przesłanek wskazanych w art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Wobec niedopełnienia wymogów dotyczących m.in. przedłożenia aneksu do operatu przeciwpożarowego, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 ustawy o odpadach oraz w postanowienia, o którym mowa w art. 42 ust. 4c ww. ustawy, UM decyzją z 18 sierpnia 2022 r. odmówił uchylecia decyzji z 19 maja 2021 r. stwierdzającej wygaśnięcie decyzji udzielającej zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

¹⁴¹ Przeprowadzone 5 września 2022 r.

Dobra praktyka

W **Starostwie Powiatowym w Policach** dostrzegając wagę problemu, a także potrzebę objęcia miejsc nielegalnego składowania odpadów szczególnym nadzorem, zarządzeniem nr 1/2015 z dnia 22 stycznia 2015 r.¹⁴², Starosta Policki powołał zespół ds. ochrony środowiska, którego celem było monitorowanie pod kątem ochrony środowiska, w szczególności sposobu gospodarowania odpadami i sytuacji związanych m.in. z działalnością prowadzoną na terenie nieruchomości położonych w Policach przy ul. Piotra i Pawła oraz Kamiennej. Celem zespołu miało być m.in. skoordynowanie działań na rzecz usunięcia z ww. nieruchomości zalegających odpadów.

Starostwo Powiatowe w Kielcach podejmowało działania w odniesieniu do miejsca gromadzenia odpadów w Nowinach, w którym dwukrotnie doszło do pożaru.

Przykład

Po otrzymaniu informacji o nieprawidłowym magazynowaniu odpadów w miejscowości Nowiny, w **Starostwie Powiatowym w Kielcach** podjęto czynności wyjaśniające, w wyniku których 31 lipca 2018 r. wydano decyzję o cofnięciu udzielonego zezwolenia¹⁴³. W decyzji tej zobowiązano przedsiębiorcę do usunięcia odpadów i skutków prowadzonej działalności na własny koszt. W sprawie wyegzekwowania od przedsiębiorcy usunięcia odpadów, pracownicy Starostwa współpracowali m.in. z wójtem gminy Nowiny, prokuraturą, WIOŚ, policją. Pomimo to, w tym miejscu gromadzenia odpadów dwukrotnie doszło do pożarów. Po pierwszym pożarze, który miał miejsce 11 lutego 2020 r. pracownicy starostwa dwukrotnie przeprowadzili oględziny działki, na której gromadzono odpady w celu ustalenia najpilniejszych działań mających na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko. Monitorowano również, czy właściciel nieruchomości, na której doszło do pożaru, zabezpieczył dostęp do pogorzeliska. Podejmowano także czynności mające na celu wybranie wykonawcy, który wykonałby usługę usunięcia i unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych oraz prowadzono rozmowy z prezesem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach oraz prezesem Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie dotyczące uzyskania środków finansowych na te działania. Po kolejnym pożarze odpadów w Nowinach, który miał miejsce 19 kwietnia 2020 r. podjęto działania mające na celu zabezpieczenie terenu: m.in. zakupiono 70 mauzerów na substancje chemiczne, które wyciekały podczas pożaru, usunięto zanieczyszczoną ziemię, zlecono prace polegające na segregacji odpadów na pogorzelisku. W celu monitorowania postępu prac, pracownicy starostwa kilkakrotnie dokonywali oględzin pogorzeliska. Równocześnie dokonywano wstępnego oszacowania kosztów usunięcia skutków pożaru, wszczęto postępowanie w sprawie usunięcia odpadów powstałych podczas pożaru, które zakończyło się wydaniem decyzji o konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów powstałych podczas pożaru. W dniu 20 maja 2020 r. Zarząd Powiatu Kieleckiego podjął uchwałę w sprawie usunięcia w trybie wykonania zastępczego, odpadów powstałych po pożarze, który miał miejsce 19 kwietnia 2020 r. W celu wyboru optymalnego sposobu unieszkodliwienia odpadów zlecono podmiotowi zewnętrznemu sporządzenie stosownej opinii, a następnie wybrano podmioty, który usunęły i zagospodarowały powstałe odpady. Pracownicy

¹⁴² Zmienionym zarządzeniami wewnętrznymi numer odpowiednio 8/2017, 16/2018 i 21/2019, z dnia odpowiednio 14 marca 2017 r., 27 sierpnia 2018 r. i 21 listopada 2019 r.

¹⁴³ Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

starostwa sprawowali nadzór nad pracami związanymi z usunięciem odpadów. Ogółem usunięto i unieszkodliwiono 1126,08 Mg odpadów. Na ten cel powiat wydatkował **7 681 547,52 zł**.

Podczas kontroli w Starostwie Powiatowym w Końskich NIK zwróciła uwagę na potrzebę podjęcia pilnych i skutecznych działań w celu utylizacji zalegających odpadów (odpady niebezpieczne i łatwopalne) zmagazynowanych w jednej z hal w miejscowości Stąporków, a co za tym idzie na potencjalne (a zdaniem WIOŚ realne¹⁴⁴) zagrożenie pożarowe. Co prawda, w Starostwie tym podejmowano szereg działań zmierzających do ich usunięcia, jednak do dnia zakończenia kontroli NIK odpady te nie zostały zutylizowane.

Przykład

W Starostwie Powiatowym w Końskich podejmowano działania kontrolne wobec podmiotu, który pozostawił odpady w miejscowości Stąporków, a w przypadku stwierdzenia naruszeń warunków udzielonego zezwolenia wzywał do ich usunięcia. Z uwagi na niewywiązanie się z nałożonego obowiązku, Starosta cofnął bez odszkodowania decyzję udzielającą zezwolenia na zbieranie odpadów, nakładając jednocześnie obowiązek ich usunięcia w terminie jednego miesiąca od daty uprawomocnienia się decyzji (tj. od dnia 12 października 2018 r.). Ponadto prowadzone było postępowanie egzekucyjne w związku z niewykonaniem przez tę firmę obowiązku usunięcia zgromadzonych odpadów. Urząd, stosownie do art. 119 § 1 oraz art. 121 § 3 upea, nałożył na podmiot 10 grzywien w celu przymuszenia na łączną kwotę 200 tys. zł. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych¹⁴⁵, Starostwo nie zastosowało środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego, o którym mowa w art. 127 upea.

Starostwo Powiatowe w Końskich w odniesieniu do odpadów zgromadzonych przez ww. podmiot występowało również do syndyka masy upadłościowej będącego właścicielem nieruchomości o niezwłoczne zabezpieczenie terenu wraz z halą magazynową, w której zgromadzone zostały odpady przed dostępem osób nieuprawnionych oraz o poddanie tego terenu monitoringowi zarówno technicznemu jak i osobowemu. Starosta Konecki w złożonych wyjaśnieniach potwierdził konieczność przeprowadzenia wykonania zastępczego. Zwrócił również uwagę, że znaczna część zgromadzonych odpadów to odpady niebezpieczne, na zbieranie których podmiot nie posiadał zezwolenia, a gromadził je *na podstawie komercyjnej umowy z syndykiem masy upadłościowej*. Ponadto Starosta Konecki wyjaśnił, że syndyk masy upadłościowej został wezwany do usunięcia odpadów z zarządzanej nieruchomości, a w związku z niepodjęciem przez niego działań we wskazanym terminie zostało złożone do Prokuratury Rejonowej w Końskich zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa. Wskazał również, że *mając na uwadze zagrożenie bezpieczeństwa, które wiąże się z koniecznością prowadzenia prac w hali wypełnionej odpadami niebezpiecznymi, wykonanie zastępcze usunięcia porzuconych odpadów innych niż niebezpieczne może nastąpić dopiero po usunięciu zagrożenia*.

Nieprawidłowości związane z podejmowaniem działań, które mogłyby się przyczynić do ograniczenia liczby pożarów w miejscu gromadzenia odpadów stwierdzono w UM Woj. Świętokrzyskiego oraz w Starostwie Powiatowym w Końskich.

¹⁴⁴ Opinia wyrażona w piśmie nr IK.III.7021.2.13,2020.A, skierowanym do Starosty w dniu 30 kwietnia 2020 r.

¹⁴⁵ Tj. do dnia 24 sierpnia 2022 r.

Przykład

Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie wyegzekwował od Komunalnego Zakładu Gospodarczego w Radoszycach, obowiązków wynikających z decyzji Starosty Koneckiego, dotyczących przeprowadzenia rekultywacji składowiska w kierunku leśnym. W dniu 14 stycznia 2004 r. Starosta Konecki wydał decyzję, w której m.in. zobowiązał Komunalny Zakład Gospodarczy w Radoszycach do zamknięcia składowiska odpadów do 31 grudnia 2009 r. oraz do przeprowadzenia jego rekultywacji w kierunku leśnym. W latach 2017–2019 miało miejsce osiem pożarów składowanych tam odpadów (sześć pożarów w 2017 r. oraz po jednym w latach 2018–2019).

W dniu 23 maja 2017 r. UM Woj. Świętokrzyskiego pismem skierowanym do Wójta Gminy Radoszyce, poinformował, że: *z informacji będących w posiadaniu tut. Organu wynika, że do dnia dzisiejszego składowisko nie zostało zrehabilitowane. W piśmie tym zwrócono się do adresata o przedstawienie harmonogramu robót, które zostały wykonane w ramach rekultywacji obiektu oraz które nie zostały jeszcze wykonane. Poinformowano również, że niewywiązanie się z obowiązku rekultywacji składowiska może skutkować wszczęciem egzekucyjnej procedury administracyjnej zmierzającej do wykonania obowiązków nałożonych decyzją administracyjną Starosty Koneckiego. W odpowiedzi na ww. pismo, kierownik Komunalnego Zakładu Gospodarczego w Radoszycach nie przedłożył harmonogramu robót, o które wnosił Urząd. Wskazał jedynie na wykonanie drenażu opaskowego, który odprowadza wody odciekowe do zbiornika odcieków. Poinformował również, że planowany termin rozpoczęcia realizacji projektu rekultywacji składowiska uzależniony jest od zapewnienia środków na ten cel, w tym ze źródeł zewnętrznych. Po otrzymaniu w dniu 16 czerwca 2017 r. ww. odpowiedzi, Urząd nie podejmował żadnych działań w odniesieniu do zarządzającego składowiskiem. Urząd nie podejmował również żadnych działań po otrzymaniu informacji od WIOŚ o wynikach przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2020 r. czynności kontrolnych w obrębie zamkniętego składowiska odpadów¹⁴⁶, w szczególności nie powiadomił właściwego organu o podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 189 ust. 2 pkt 13 ustawy o odpadach, polegającego na niedopełnieniu obowiązku zaprzestania przyjmowania odpadów na składowisko odpadów, w związku z decyzją Starosty Koneckiego w sprawie zamknięcia i zrehabilitowania składowiska. W trakcie czynności kontrolnych WIOŚ stwierdzono bowiem m.in., że dowożone są odpady na teren zamkniętego składowiska, na którym pracownicy Komunalnego Zakładu Gospodarczego w Radoszycach prowadzili prace polegające na mieszanu i ugniataniu nowo dowożonych odpadów z odpadami, które zostały zdeponowane w latach ubiegłych. W piśmie WIOŚ wskazano również, że Komunalny Zakład Gospodarczy w Radoszycach nie wykonuje ww. decyzji Starosty Koneckiego o zamknięciu i obowiązku zrehabilitowania składowiska.*

Dyrektor Departamentu Środowiska i Gospodarki Odpadami wyjaśniła, że nie powiadomiono organów o popełnionym wykroczeniu, gdyż kontrola składowiska została przeprowadzona przez WIOŚ. Tym samym uznano, że to WIOŚ jako organ kontrolny po stwierdzeniu nieprawidłowości zawiadomi odpowiednie organy.

NIK zwróciła uwagę, że organem odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją obowiązków nałożonych decyzją o zamknięciu składowiska był Marszałek.

W odniesieniu niewyegzekwowania wykonania decyzji o rekultywacji składowiska, Dyrektor Departamentu Środowiska i Gospodarki Odpadami wyjaśniła,

¹⁴⁶ Przedmiotowe pismo zostało skierowane do wiadomości Urzędu.

że postępowanie egzekucyjne zmierzające do wykonania obowiązków nałożonych decyzją Starosty Koneckiego nr RO.7630-4-2/02/03/04 nie zostało wszczęte, ponieważ gmina Radoszyce podjęła czynności zmierzające do rekultywowania przedmiotowego składowiska. Wskazała na wykonanie drenażu opaskowego, który odprowadza wody odciekowe do zbiornika odcieków oraz na rozpoczęcie formowania czaszy składowiska. Wyjaśniła również, że gmina Radoszyce wystąpiła do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z wnioskiem o dofinansowanie przedsięwzięcia dotyczącego rekultywacji tego składowiska

NIK zauważa, że Urząd uzyskał informację o rozpoczęciu działań mających na celu formowanie kopuły składowiska pod kątem rekultywacji dopiero 3 czerwca 2022 r., tj. po przedłożeniu prośby o udzielenie wyjaśnień przez kontrolera NIK. Ponadto wykonanie drenażu opaskowego nie może być utożsamiane z pracami rekultywacyjnymi na składowisku, gdyż zgodnie z decyzją Starosty Koneckiego powyższe miało zostać wykonane jeszcze na etapie funkcjonowania składowiska.

W ocenie NIK niezakończenie procesu rekultywacji składowiska oraz stwierdzony fakt dowożenia odpadów na jego teren mogły powodować zwiększenie zagrożenia wystąpienia pożaru zgromadzonych tam odpadów.

W okresie objętym kontrolą żaden ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich i starostw nie zawierał z innymi jednostkami administracji publicznej porozumień o współpracy dotyczących sprawowanego nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie zapobiegania wystąpienia pożarów oraz niwelowania zagrożenia pożarowego tych miejsc.

Niektóre ze skontrolowanych jednostek współpracowały na bieżąco w trybie roboczym z innymi organami administracji publicznej.

Współpraca z innymi jednostkami administracji publicznej

Przykłady

W **UM Woj. Świętokrzyskiego** nawiązano w trybie roboczym współpracę z KW PSP w Kielcach, w celu uzyskania informacji m.in. o pożarach występujących na terenie województwa świętokrzyskiego, na potrzeby opracowania raportu z realizacji Programu za lata 2018–2019. W trakcie kontroli NIK Urząd wystąpił do WIOŚ, Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz KW PSP w Kielcach z prośbą o przekazywanie informacji o wystąpieniu pożarów miejsc gromadzenia odpadów.

W okresie objętym kontrolą informacje o pożarach Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego¹⁴⁷ będące komórką organizacyjną w **Starostwie Powiatowym w Piasecznie** uzyskiwało podczas prowadzonej codziennie współpracy ze strażą pożarną, która wprowadzała ww. informacje do systemu i równocześnie informowała dyżurnego PCZK. O pożarach informowani byli pracownicy zarządzania kryzysowego właściwych gmin, a w przypadku zakwalifikowania zdarzenia jako ponadpowiatowe, informacje przekazywano również do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Informacja o pożarach i podjętych działaniach była opisywana przez dyżurnego PCZK w karcie zdarzenia dzięki czemu system komunikacji umożliwiał przepływ informacji wewnątrz jednostki poprzez informowanie (w zależności od potrzeb) osób innych niż odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe, komórek organizacyjnych lub osób funkcyjnych. System informowania o pożarach nie był wystarczająco skuteczny, ponieważ jak wykazała kontrola NIK, PCZK nie miało informacji o pożarze, jaki miał miejsce w PSZOK w Tarczynie w 2017 r.

¹⁴⁷ Dalej: PCZK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na potrzebę nawiązania takiej współpracy zwrócono uwagę w UM Woj. Lubuskiego.

Przykład

Zastępca Dyrektora Departamentu Środowiska w **UM Woj. Lubuskiego** wyjaśnił, że (...) w Departamencie Środowiska zauważono *potrzebę współpracy z urzędami zajmującymi się szeroko pojętymi sprawami związanymi z gospodarką odpadami. Dotyczy to zagadnień związanych z zagrożeniami pożarowymi oraz ewentualnie zaistniałych faktów w tym zakresie. Uzyskane informacje stałyby się podstawą do wszczęcia kontroli i analizy wydanej decyzji. W przyszłości Departament Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego będzie zwracał się o udzielenie informacji do Państwowej Straży Pożarnej o zaistniałych pożarach dotyczących gospodarki odpadami.*

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy właściwe organy administracji publicznej prawidłowo i skutecznie realizowały zadania związane z nadzorem nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy właściwe organy administracji publicznej rozpoznawały zagrożenia pożarowe miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględniały te zagrożenia w podejmowanych działaniach, w tym podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc?
2. Czy właściwe organy administracji publicznej prawidłowo sprawowały nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej?
3. Czy działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów oraz niwelowania zagrożenia pożarowego miejsc gromadzenia odpadów były skuteczne?

Kontrolą objęto 15 jednostek, w tym: trzy wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (w: Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze), cztery urzędy marszałkowskie (w: Kielcach, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze), cztery starostwa powiatowe (w: Końskich, Policach, Piasecznie i Żaganiu) oraz cztery komendy powiatowe (miejskie) PSP położone w tych powiatach. Ponadto w informacji wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w WIOŚ w Kielcach, Starostwie Powiatowym w Kielcach oraz w Komendzie Miejskiej PSP w Kielcach¹⁴⁸.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w:

- wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska oraz komendach powiatowych (miejskich) PSP, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i rzetelności;
- urzędach marszałkowskich oraz starostwach powiatowych, na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i rzetelności.

Kryteria kontroli

Lata 2017–2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem).

Okres objęty kontrolą

W związku z kontrolą zasięgnięto informacji od:

- komendantów wojewódzkich i powiatowych PSP oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w sprawie liczby pożarów miejsc gromadzenia odpadów, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK;
- Komendanta Głównego PSP, w sprawie liczby pożarów miejsc gromadzenia odpadów, kosztów prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych związanych z tymi zdarzeniami, najistotniejszych problemów związanych ze sprawowaniem nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów oraz podejmowanych przez PSP działań mających na celu ograniczenie pożarów tych miejsc, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

¹⁴⁸ Kontrola R/21/005 Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów w województwie świętokrzyskim.

ZAŁĄCZNIKI

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była ona realizowana w okresie od 28 kwietnia 2022 r. do 14 października 2022 r. Kierownicy skontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń do przekazanych wystąpień pokontrolnych. W jednej ze skontrolowanych jednostek¹⁴⁹ stwierdzono nieprawidłowości o wymiarze finansowym. Polegały one na niedochodzeniu przez okres trzech lat należności związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (kwota 20 000 zł) oraz niedokonaniu odpisów aktualizujących te należności, przedstawionych w sprawozdaniach Rb-27ZZ za lata 2019–2022 (od początku roku do końca I i II kwartału 2022 r.), co skutkowało zawyżeniem o 20 159,20 zł wartości przedstawionych w kolumnach „należności pozostałe do zapłaty, ogółem” i „w tym zaległości netto”.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wyniku kontroli skierowano 15 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano 25 wniosków – 21 z nich zrealizowano, jeden jest w trakcie realizacji, a trzy pozostają niezrealizowane.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce	Andrzej Bętkowski
2.		Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Końskich, ul. Strażacka 14, 26-200 Końskie	Ryszard Stańczak
3.		Starostwo Powiatowe w Końskich, ul. Stanisława Staszica 2, 26-200 Końskie	Grzegorz Piec
4.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, ul. Korsarzy 34, 70-540 Szczecin	Olgierd Geblewicz
5.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie, Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin	Marek Chabior
6.		Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Policach, ul. Tanowska 4a, 72-010 Police	Piotr Maciejczyk
7.		Starostwo Powiatowe w Policach, ul. Tanowska 8, 72-010 Police	Andrzej Bednarek

¹⁴⁹ KP PSP w Policach.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
8.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa	Adam Struzik
9.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie, ul. Bartycka 110a, 00-716 Warszawa	Mariusz Zega
10.		Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Piasecznie, ul. Staszica 18, 05-500 Piaseczno	Leszek Szcześniak
11.		Starostwo Powiatowe w Piasecznie, ul. Chyliczkowska 14, 05-500 Piaseczno	Ksawery Gut
12.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra	Elżbieta Anna Polak
13.		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze, ul. Siemiradzkiego 19, 65-231 Zielona Góra	Mirosław Ganecki
14.		Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Żaganiu, ul. Nowogródzka 3, 68-100 Żagań	Jan Marszałek
15.		Starostwo Powiatowe w Żaganiu, ul. Dworcowa 39, 68-100 Żagań	Henryk Janowicz

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	w formie opisowej	W Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania dotyczące wydawania zezwoleń na zbieranie odpadów, zezwoleń na wytworzenie odpadów oraz pozwoleń na przetwarzanie odpadów i pozwoleń zintegrowanych. Weryfikowano również, czy przedsiębiorcy, którzy nie złożyli stosownych wniosków o zmianę zezwoleń/ pozwoleń, kontynuują prowadzenie działalności związanej z gromadzeniem odpadów. Podczas prowadzenia postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, pracownicy Urzędu, w wymaganych przypadkach, stosownie do art. 41a ust. 2 ustawy o odpadach, występowali z wnioskiem do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli. W kontrolach tych uczestniczyli pracownicy zajmujący się prowadzeniem postępowań w sprawie wydania zezwoleń.	Urząd nie dysponował informacjami o większości pożarów miejsc gromadzenia odpadów, które w okresie objętym kontrolą wystąpiły na terenie województwa świętokrzyskiego. W ośmiu spośród 43 kontroli realizowanych w latach 2017–2022 przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, pracownicy Urzędu nie mieli stosownych upoważnień wydanych przez Marszałka. Podejmowane przez Urząd, w okresie objętym kontrolą, działania służące zapobieganiu pożarom miejsc gromadzenia odpadów nie zawsze były skuteczne. W przypadku siedmiu spośród 12 podmiotów, którym Marszałek wydał stosowne zezwolenie/pozwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, z uwagi na brak informacji o pożarach zgromadzonych odpadów, nie podjęto żadnych działań związanych z tymi zdarzeniami. Ponadto w odniesieniu do nieczynnego składowiska odpadów w Radoszycach, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, nie wyegzekwowano obowiązku przeprowadzenia jego rekultywacji, wynikającego z decyzji Starosty Koneckiego z 2004 r. Działan tych nie podjęto nawet w sytuacji uzyskania informacji o stwierdzonej przez WIOŚ dowożenia odpadów na teren składowiska.
2.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Końskich	w formie opisowej	Plany czynności kontrolno-rozpoznawczych sporządzane były zgodnie z metodyką prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, mających na celu rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz realizację nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. W planach na lata 2017–2019 uwzględniono i zrealizowano siedem kontroli miejsc gromadzenia odpadów. Komendant każdorazowo podejmował działania w związku z wpływającymi wnioskami o przeprowadzenie kontroli, dotyczącymi zagrożenia pożarowego występującego w miejscach gromadzenia odpadów, a także przekazywał kopie raportu z tych czynności do WIOŚ w Kielcach.	Komenda w okresie objętym kontrolą nie dysponowała pełnymi informacjami o istniejących na terenie działalności jednostki miejscach gromadzenia odpadów.

ZAŁĄCZNIKI

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Starostwo Powiatowe w Końskich	w formie opisowej	W Starostwie weryfikowano, czy podmioty, które do dnia 5 marca 2020 r. nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów zaprzestały działalności objętej zezwoleniem. Przedstawiciele Starostwa, w wymaganych przypadkach, przed wydaniem zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów brali udział w kontrolach realizowanych przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Kielcach.	Starostwo, pomimo występowania w latach 2017–2022 na obszarze powiatu koneckiego pożarów miejsc gromadzenia odpadów, nie dysponowało informacjami o wszystkich tych zdarzeniach, a w strukturze Urzędu nie zapewniono sprawnego i skutecznego systemu wymiany danych na ten temat. Brak tych informacji spowodował nierzetelne opracowanie Programu ochrony środowiska dla Powiatu Koneckiego na lata 2022–2025 z perspektywą do roku 2029. W Urzędzie nie został opracowany projekt powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. W okresie objętym kontrolą w Starostwie podejmowano działania w celu ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów, jednak działania te nie zawsze były skuteczne, gdyż w odniesieniu do nieczynnego składowiska odpadów w Radoszycach, nie wyegzekwowano obowiązku przeprowadzenia jego rekultywacji.
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	w formie opisowej	W Urzędzie prawidłowo wydawano zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytworzenie odpadów i pozwolenia zintegrowane dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów. Pracownicy Urzędu podejmowali czynności kontrolne wobec podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. Brali również aktywny udział w kontrolach realizowanych przez WIOŚ związanych z uzyskaniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów.	W Urzędzie nie pozyskiwano i nie dokumentowano informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów W Urzędzie nie podejmowano działań i nie współpracowano z innymi organami administracji publicznej (poza prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi) w zakresie zapobiegania wystąpienia pożarów oraz niwelowania zagrożenia pożarowego.
5.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	w formie opisowej	WIOŚ podejmował działania w celu zidentyfikowania miejsc gromadzenia odpadów, w tym miejsc, w których zostały one zdeponowane nielegalnie. Posiadał informacje o pożarach tych miejsc. Uwzględniał te informacje w prowadzeniu analizy ryzyka na potrzeby opracowania planów kontroli.	WIOŚ nie kierował wystąpień o usunięcie odpadów do organów samorządowych i RDOŚ we wszystkich przypadkach stwierdzenia ich nielegalnego gromadzenia. W odniesieniu do 113 miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów zidentyfikowanych przez WIOŚ, jedynie w 57 przypadkach WIOŚ skierował wystąpienia o usunięcie odpadów do innych organów (gminy, RDOŚ).
6.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Policach	w formie opisowej	Komendant Powiatowy każdorazowo podejmował działania związane z wpływającymi wnioskami o przeprowadzenie kontroli spełniania wymagań przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz dotyczących zagrożenia pożarowego występującego w miejscach gromadzenia odpadów, a także przekazywał do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Szczecinie kopie protokołów z kontroli dotyczących działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami.	Komenda w kontrolowanym okresie dysponowała niepełnymi informacjami o istniejących na terenie działania jednostki miejscach gromadzenia odpadów.

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Starostwo Powiatowe w Policach	w formie opisowej	Starosta podejmował skuteczne próby zapobiegania wystąpienia pożarów oraz niwelowania zagrożenia pożarowego, dzięki czemu w miejscach gospodarowania odpadami (w tym nielegalnych) nadzorowanymi przez Starostwo od połowy 2018 r. nie odnotowano żadnego zdarzenia.	W okresie objętym kontrolą Wydział Ochrony Środowiska Starostwa, nie uzyskiwał informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów na terenie powiatu polickiego.
8.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	w formie opisowej	W Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania w sprawie decyzji dotyczących gospodarowania odpadami, w szczególności przestrzegano wymogu uzyskania opinii właściwego komendanta PSP w zakresie ochrony przeciwpożarowej planowanego miejsca gromadzenia odpadów. Marszałek podejmował prawidłowe działania w stosunku do podmiotów dysponujących pozwoleniami i zezwoleniami w zakresie gospodarowania odpadów, zobowiązanych do uzyskania decyzji dostosowującej w związku ze zmianą obowiązujących przepisów, w tym m.in. wnioskował o przeprowadzenie kontroli do WIOŚ i do właściwych jednostek PSP. Pracownicy Urzędu brali udział w kontrolach WIOŚ, przeprowadzanych w toku postępowań w sprawie wydania decyzji w zakresie gospodarowania odpadami.	W Urzędzie nie uzyskiwano informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów w województwie mazowieckim.
9.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie	pozytywna	Identyfikowano miejsca i podmioty nielegalnie gospodarujące odpadami (w szczególności niebezpiecznymi), pozyskiwano informacje o etapie postępowania administracyjnych w sprawie usuwania odpadów, a powyższe dane aktualizowano co kwartał w prowadzonym wykazie miejsc gromadzenia odpadów, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi. Inspektorat podejmował wspólne działania m.in. z PSP, Policją i organami samorządowymi w celu dokonania oceny aktualnego stanu zagrożenia ww. miejsc oraz jego wyeliminowania.	W okresie objętym kontrolą WIOŚ nie dysponował pełnymi informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, które wystąpiły na obszarze województwa mazowieckiego, jednak powyższe nie miało wpływu na rzetelność prowadzonych analiz ryzyka na potrzeby opracowania planu kontroli.

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Piasecznie	pozytywna	Komendant posiadał informacje o miejscach gromadzenia odpadów na obszarze działania Komendy. Podejmował również działania w związku z wpływającymi wnioskami o przeprowadzenie kontroli, dotyczącymi zagrożenia pożarowego i spełniania wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscach gromadzenia odpadów, a także egzekwował od podmiotów kontrolowanych realizację działań naprawczych dotyczących nieprawidłowości stwierdzonych w toku czynności kontrolno-rozpoznawczych.	Komendant nie przekazał właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska kopii 35 protokołów z kontroli dotyczących działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami.
11.	Starostwo Powiatowe w Piasecznie	w formie opisowej	Starosta prawidłowo sprawował nadzór nad podmiotami posiadającymi lub występującymi o zezwolenie dotyczące gospodarki odpadami, a upoważnieni przedstawiciele Starosty brali udział w kontrolach prowadzonych przez WIOŚ. Posiadał również rzetelne informacje o działalności prowadzonej na terenie powiatu przez podmioty, których zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów wygasły na mocy nowelizacji ustawy o odpadach.	Kontrola wykazała, iż Starosta nie posiadał pełnej informacji o występujących na terenie powiatu pożarach w miejscach gromadzenia odpadów, co zdaniem NIK przyczyniło się do nieuwzględnienia tych zagrożeń w powiatowym programie ochrony środowiska oraz powiatowym planie zarządzania kryzysowego.
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	w formie opisowej	Przedstawiciele Urzędu realizowali kontrole w podmiotach posiadających zezwolenia/pozwolenia, jak również uczestniczyli w kontrolach, prowadzonych przez WIOŚ, przed wydaniem decyzji w sprawie zezwoleń/pozwoleń. W sytuacji pozyskania informacji o nieprawidłowościach w zakresie m.in. wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscach gromadzenia odpadów, niezwłocznie podejmowano działania mające na celu ich wyeliminowanie.	Przedstawiciele Urzędu biorący udział w kontrolach WIOŚ, realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w żadnym ze zbadanych 20 przypadków nie posiadali upoważnień do kontroli.

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
13.	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze	w formie opisowej	Prrowadzono kontrole planowe, jak i pozaplanowe, w tym na wniosek innych organów/podmiotów. Podejmowano również działania w sytuacji pozyskania informacji o nieprawidłowościach w zakresie gromadzenia odpadów, dotyczące także przypadków ich nielegalnego składowania. Na podstawie wyników kontroli wydawano m.in. zarządzenia i decyzje, a w razie ich niewykonania prowadzono postępowanie egzekucyjne. Skutecznie egzekwowano również realizację obowiązków informacyjnych wobec WIOŚ dotyczących sposobu wykonania zarządzeń pokontrolnych.	
14.	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Żaganiu	w formie opisowej	Prawidłowo sprawowano nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów. Zrealizowano zaplanowane kontrole tych miejsc, każdorazowo podejmowano również czynności kontrolno-rozpoznawcze na wniosek innych organów.	Komendant nie przekazał właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska kopii 98% protokołów z kontroli dotyczących działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 16 ustawy o PSP w związku z art. 41a ust. 9 ustawy o odpadach.
15.	Starostwo Powiatowe w Żaganiu	w formie opisowej	W urzędzie prawidłowo wydawano zezwolenia podmiotom prowadzącym działalność w zakresie gromadzenia lub/i przetwarzania odpadów. Każdorazowo występowano do WIOŚ i Komendanta Powiatowego PSP w Żaganiu o przeprowadzenie kontroli w kwestii spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska i zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej. Pracownicy urzędu realizowali czynności kontrolne wobec podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. Każdorazowo brali również udział w kontrolach realizowanych przez WIOŚ związanych z uzyskaniem zezwolenia.	W Starostwie nie został opracowany projekt powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, o którym mowa w art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Przedstawiciel urzędu biorący udział w kontrolach WIOŚ, realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w dziesięciu z 11 przypadków nie posiadał upoważnień do kontroli.

*pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zadania, sposób organizacji i realizacji zadań WIOŚ określa ustawa o IOŚ. Inspekcja jest powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska (art. 1 ustawy o IOŚ).

Inspekcja Ochrony Środowiska – organy, zadania i sposób ich realizacji

Do zadań Inspekcji należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy POŚ w zakresie:

- przestrzegania przepisów o ochronie środowiska;
- przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska;
- przestrzegania przepisów dotyczących zawartości siarki w ciężkim oleju opałowym stosowanym w instalacjach energetycznego spalania paliw oraz w oleju do silników statków żeglugi śródlądowej;
- eksploatacji instalacji i urządzeń chroniących środowisko przed zanieczyszczeniem;
- przestrzegania przepisów o gospodarce opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi;
- przestrzegania przepisów o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej;
- postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz z fluorowanymi gazami cieplarnianymi i pozostałymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi, o których mowa w ustawie z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych¹⁵⁰, oraz z produktami i urządzeniami zawierającymi te substancje lub gazy lub od nich uzależnionymi, z wyłączeniem systemów ochrony przeciwpożarowej i gaśnic zawierających te substancje lub gazy;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych¹⁵¹, w zakresie wymagań określonych w zezwoleniach na prowadzenie zakładu inżynierii genetycznej albo w zgodach na zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska w zakresie postępowania z odpadami, w tym powstającymi podczas zamkniętego użycia organizmów genetycznie zmodyfikowanych oraz po zakończeniu zamierzonego uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska;
- przestrzegania przepisów o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji;
- przestrzegania przepisów o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, z wyjątkiem przepisów art. 37 i art. 39 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹⁵²;

¹⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2065.

¹⁵¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 546.

¹⁵² Dz. U. z 2022 r. poz. 1622.

- przestrzegania przepisów o bateriach i akumulatorach, z wyjątkiem przestrzegania przez sprzedawców detalicznych i sprzedawców hurtowych przepisów art. 8, art. 9, art. 10 ust. 1, art. 11, art. 31 ust. 3, art. 48–50, art. 53 oraz art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach¹⁵³;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach;
- przestrzegania przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 1a).

Zgodnie z art. 3 ustawy o IOŚ, organami Inspekcji są:

- Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
- wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie.

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska, za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie spraw z zakresu właściwości wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, powiatom położonym na terenie województwa (art. 7).

W rozumieniu kpa, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspekcji organem właściwym jest, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wojewódzki inspektor ochrony środowiska i jako organ wyższego stopnia – Główny Inspektor Ochrony Środowiska (art. 8).

Roczny plan działalności kontrolnej IOŚ obejmuje (art. 5a ust. 1):

- ogólną ocenę znaczących zagadnień dotyczących środowiska;
- obszar objęty planem kontroli;
- wykaz zakładów objętych planem, w tym wykaz:
 - instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego,
 - zakładów o zwiększonym ryzyku i zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, zwanych dalej odpowiednio zakładami o zwiększonym ryzyku i zakładami o dużym ryzyku;
- procedury opracowywania programów kontroli planowych dla zakładów, o których mowa w tiret 3;
- procedury kontroli pozaplanowych dla zakładów, o których mowa w tiret 3;
- w odniesieniu do zakładów o zwiększonym ryzyku i zakładów o dużym ryzyku – ogólną ocenę znaczących zagadnień dotyczących bezpieczeństwa oraz wykaz grup zakładów, o których mowa w art. 264d ust. 1 ustawy POŚ.

W odniesieniu do instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego oraz zakładów o zwiększonym ryzyku i zakładów o dużym ryzyku wojewódzki inspektor ochrony środowiska na podstawie rocznego planu kontroli sporządza programy kontroli planowych, obejmujące częstotliwość kontroli w terenie dla różnych rodzajów zakładów i instalacji. Częstotliwość tych kontroli jest ustalana z uwzględnieniem systematycz-

¹⁵³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1113.

nej oceny zagrożeń dla środowiska stwarzanych przez daną instalację oraz przepisów dotyczących częstotliwości prowadzenia kontroli (art. 5a ust. 2 i 3).

W odniesieniu do instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego okres pomiędzy kontrolami nie przekracza (art. 5a ust. 4):

- roku dla instalacji stwarzających największe zagrożenie,
- 3 lat dla instalacji, której prowadzącym instalację jest organizacja zarejestrowana w systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) lub dla instalacji stwarzających najmniejsze zagrożenie.

Systematyczna ocena zagrożeń dla środowiska uwzględnia co najmniej jedno z następujących kryteriów (art. 5a ust. 5):

- potencjalne i rzeczywiste oddziaływanie danych instalacji na zdrowie ludzi i środowisko, z uwzględnieniem poziomu i rodzajów emisji, wrazliwości środowiska lokalnego i ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
- historię zgodności z warunkami pozwolenia;
- rejestrację organizacji lub prowadzącego instalację w systemie ekozarządzania i audytu (EMAS).

Jeżeli kontrola instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego lub zakładu o zwiększonym ryzyku lub zakładu o dużym ryzyku wykaze istotne naruszenie wymogów określonych w tym pozwoleniu lub w zakresie przeciwdziałania poważnej awarii przemysłowej, w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia tej kontroli przeprowadza się ponowną kontrolę, o której mowa w art. 55 ust. 7 Prawa przedsiębiorców (art. 5a ust. 6).

Inspekcja prowadzi kontrole planowe i pozaplanowe (art. 9 ust. 1). Kontrole planowe planuje się, uwzględniając potrzebę zapewnienia systematycznej oceny zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności wynikających z działalności podmiotów korzystających ze środowiska, i ustala w planach kontroli (art. 9 ust. 1a).

Do kontroli pozaplanowych zalicza się kontrole (art. 9 ust. 1b):

- przeprowadzane na wniosek organów administracji publicznej lub podmiotów, o ile przepisy szczególne przewidują możliwość występowania z takim wnioskiem;
- interwencyjne.

Przez kontrole interwencyjne rozumie się kontrole przeprowadzane w związku z rozpatrywaniem skarg i interwencji dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wystąpienia poważnych awarii lub w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. Kontrolę wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich inspektorzy IOŚ (art. 9 ust. 1c i 1d ustawy o IOŚ).

Pozaplanowe kontrole przeprowadza się w szczególności w celu jak najszybszego zbadania skarg i wniosków o interwencję, wystąpienia poważnych awarii, stwierdzenia naruszeń wymogów określonych w pozwoleniach zintegrowanych oraz, w stosownych przypadkach, przed udzieleniem lub zmianą pozwolenia zintegrowanego (art. 5a ust. 7 ustawy o IOŚ).

Kontrole planowe przedsiębiorców wykonuje się na zasadach określonych w rozdziale 5 Prawa przedsiębiorców (art. 9a ust. 1).

Do kontroli pozaplanowych przedsiębiorców nie stosuje się przepisów art. 47, art. 48, art. 50, art. 51, art. 54, art. 55 i art. 58 Prawa przedsiębiorców (art. 9a ust. 2).

Przy wykonywaniu kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska (art. 9 ust. 2 i 2a) inspektor uprawniony jest do:

- wstępu przez całą dobę wraz z niezbędnym sprzętem na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, do środków transportu, na teren niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- przeprowadzania niezbędnych pomiarów lub badań, w tym pobierania próbek lub wykonywania innych czynności kontrolnych, w tym z użyciem bezzałogowych statków powietrznych, w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, w kontrolowanym środku transportu, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko indywidualnie określonych w decyzjach administracyjnych;
- żądania wstrzymania ruchu lub uruchomienia instalacji lub urządzeń, w tym środków transportu oraz powstrzymania się od wykonywania innych czynności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla przeprowadzenia badań, w tym pobrania próbek i wykonania pomiarów;
- oceny sposobu eksploatacji instalacji lub urządzeń, w tym środków transportu;
- oceny stosowanych technologii i rozwiązań technicznych;
- żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego przy jednoczesnym pouczeniu ich o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o której mowa w Kodeksie karnym;
- żądania okazania dokumentów, w tym dokumentów finansowych i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli;
- ustalania tożsamości osób oraz żądania okazania dokumentów niezbędnych do wymierzenia grzywny w drodze mandatu karnego lub sporządzenia wniosku o ukaranie;
- oceny sposobu wykonywania pomiarów emisji, ilości pobranej wody oraz odprowadzanych ścieków przez jednostkę prowadzącą pomiary, w tym poprawności sposobu pobierania i analizy próbek;
- określenia składu morfologicznego odpadów w oparciu o wiedzę ekspercką.

Jeżeli przeprowadzenie niezbędnych pomiarów, w tym pobieranie próbek lub wykonanie innych czynności kontrolnych, wymaga specjalistycznej wiedzy lub umiejętności, Główny Inspektor Ochrony Środowiska lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska może upoważnić do udziału w kontroli osobę niebędącą inspektorem, posiadającą taką wiedzę lub takie umiejętności.

Kontrolę wykonuje się po okazaniu legitymacji służbowej potwierdzającej tożsamość i uprawnienia inspektora do jej wykonania. Kontrolę przedsiębiorcy, z wyłączeniem kontroli interwencyjnej, wykonuje się po okazaniu dodatkowo upoważnienia do jej wykonania (art. 9b ust. 1 i 2 ustawy o IOŚ).

W kontroli prowadzonej przez inspektora mogą uczestniczyć inni pracownicy GIOŚ lub wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska upoważnieni przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Upoważniony do kontroli inspektor jest uprawniony do poruszania się po terenie nieruchomości, obiektu lub ich części, w tym do wykonywania lotów bezzałogowym statkiem powietrznym nad tym terenem, oraz poruszania się w środkach transportu, bez potrzeby uzyskiwania przepustki oraz nie podlega rewizji osobistej przewidzianej w regulaminie wewnętrznym kontrolowanej jednostki organizacyjnej; podlega on przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy obowiązującym w kontrolowanej jednostce organizacyjnej (art. 9c ust. 1 i 5 ustawy o IOŚ).

Kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej oraz kontrolowana osoba fizyczna, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o zakwaterowaniu sił zbrojnych, obowiązani są umożliwić inspektorowi przeprowadzenie kontroli (art. 10 ustawy o IOŚ).

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wystąpić z wnioskiem do Policji lub organów administracji publicznej, w tym do Krajowej Administracji Skarbowej, Inspekcji Transportu Drogowego, urzędów nadzoru górniczego, Państwowej Inspekcji Pracy, Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, o udzielenie pomocy, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Organy wyżej wymienione nie mogą odmówić udzielenia pomocy wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska

Udzielenie pomocy może polegać w szczególności na:

- umożliwieniu inspektorowi wejścia na kontrolowany teren, do kontrolowanego obiektu lub do środka transportu;
- gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa albo wykroczenia;
- ustalaniu tożsamości i przesłuchiowaniu osób w celu ustalenia stanu faktycznego istotnego dla prowadzonego postępowania;
- zapewnieniu bezpieczeństwa inspektorowi (art. 10a ust. 1–3 ustawy o IOŚ).

Na wniosek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu wstępu na kontrolowany teren, do kontrolowanego obiektu lub do środka transportu, Policja obowiązana jest umożliwić inspektorom ten wstęp, w tym przy wykorzystaniu środka przymusu bezpośredniego (art. 10a ust. 4 ustawy o IOŚ).

W przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku określonego w art. 182, art. 183 lub art. 186 k.k. albo wykroczenia określonego w art. 154 § 2 k.w., albo innych wykroczeń, o których mowa w art. 10b ust. 1 pkt 1–15 ustawy o IOŚ, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzki inspektor ochrony środowiska lub upoważnieni inspektorzy IOŚ mogą podjąć czynności polegające na:

- obserwowaniu i rejestrowaniu przy użyciu środków technicznych, w tym technik satelitarnych i bezzałogowych statków powietrznych, obrazu zdarzeń oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom;
- gromadzeniu i zabezpieczaniu dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia;
- żądaniu pisemnych lub ustnych informacji oraz przesłuchiowaniu osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego przy jednoczesnym pouczeniu ich o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o której mowa w k.k.;
- ustalaniu tożsamości osób oraz żądaniu okazania dokumentów niezbędnych do wymierzenia grzywny w drodze mandatu karnego lub sporządzeniu wniosku o ukaranie;
- nakładaniu grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- dokonywaniu oględzin pomieszczeń i innych miejsc;
- zatrzymywaniu lub przeszukiwaniu pojazdów przewożących towary oraz kontroli dokumentów związanych z przewozem towaru, jeżeli zachodzi podejrzenie przewożenia odpadów;
- udzielaniu pouczeń, zwracaniu uwagi, ostrzeganiu lub stosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego.

Czynności te mogą być wykonywane po okazaniu legitymacji. Inspektorzy są uprawnieni do uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania informacji o osobach, rzeczach i zdarzeniach, w tym uzyskiwania informacji oraz utrwalania śladów i dowodów, które należy przechowywać zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych (art. 10b ust. 1–4 ustawy o IOŚ).

Główny Inspektor Ochrony Środowiska może powołać zespół kontrolny, w skład którego może powołać inspektorów IOŚ zatrudnionych w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska. W przypadku tym wojewódzki inspektor ochrony środowiska wskazuje inspektorów IOŚ, którzy wejdą w skład zespołu kontrolnego. Zespół powołuje się w celu przeprowadzenia kontroli interwencyjnej oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być on powołany do innych kontroli pozaplanowych. Jeżeli wykonanie czynności kontrolnych wymaga specjalistycznej wiedzy lub umiejętności, Główny Inspektor Ochrony Środowiska może powołać w skład zespołu pracownika zatrudnionego w wojewódzkim inspektoracie ochrony środowiska, niebędącego inspektorem IOŚ, posiadającego taką wiedzę lub takie umiejętności. W tym przypadku wojewódzki inspektor ochrony środowiska wskazuje pracownika, który wejdzie w skład zespołu kontrolnego (art. 10c ustawy o IOŚ).

Informacje uzyskane w czasie prowadzenia czynności, o których mowa w art. 10b ust. 2 ustawy o IOŚ, mogą być wykorzystywane w celu realizacji zadań ustawowych Inspekcji, w tym w zakresie kontroli oraz stanowić dowód w postępowaniach administracyjnych, karnych oraz w postępowaniach w sprawach wykroczeń. Informacje udostępnia się na wniosek:

- Krajowej Administracji Skarbowej;
- sądu lub prokuratora – w związku z toczącym się postępowaniem;
- organów i służb uprawnionych do ścigania przestępstw i wykroczeń;
- organów nadzoru górniczego (art. 10d ustawy o IOŚ).

Organy IOŚ w zakresie koniecznym do wykonywania czynności, o których mowa w art. 10b ust. 2, mogą korzystać z informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych. Na wniosek Głównego Inspektora Ochrony Środowiska lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska organy ścigania oraz organy Krajowej Administracji Skarbowej udostępniają informacje uzyskane w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych niezbędne do wykonywania czynności, o których mowa w art. 10b ust. 2, oraz kontroli (nie stosuje się do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego).

Informacje mogą być wykorzystane do oceny stanu faktycznego związanego z korzystaniem ze środowiska oraz w celu realizacji zadań ustawowych Inspekcji, w tym w zakresie kontroli oraz stanowić dowód w postępowaniach administracyjnych, karnych oraz postępowaniach w sprawach wykroczeń (art. 10e ust. 1-3 ustawy o IOŚ).

Z czynności kontrolnych inspektor sporządza protokół, którego jeden egzemplarz doręcza kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowanej osobie fizycznej. Protokół podpisują inspektor i kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowana osoba fizyczna, którzy mogą wnieść do protokołu umotywowane zastrzeżenia i uwagi. W razie odmowy podpisania protokołu przez kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowaną osobę fizyczną, inspektor czyni o tym wzmiankę w protokole, a odmawiający podpisu może w terminie siedmiu dni przedstawić swoje stanowisko na piśmie właściwemu organowi Inspekcji (art. 11 ustawy o IOŚ).

Na podstawie ustaleń kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska może:

- wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej;
- wydać na podstawie odrębnych przepisów zalecenia pokontrolne;
- wydać na podstawie odrębnych przepisów decyzję administracyjną;
- wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej.

Kierownik kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowana osoba fizyczna, w terminie wyznaczonym w zarządzeniu pokontrolnym, mają obowiązek poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o IOŚ).

Niedopełnienie obowiązku poinformowania w wyznaczonym terminie o wykonaniu zarządzeń kontrolnych lub niezgodne z prawdą poinformowanie o ich wykonaniu lub przeprowadzeniu postępowania służbowego, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny (art. 31a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o IOŚ).

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może zażądać od kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej przeprowadzenia postępowania służbowego lub innego przewidzianego prawem postępowania przeciwko osobom winnym dopuszczenia do uchybień i poinformowania go, w określonym terminie, o wynikach tego postępowania i o podjętych działaniach (art. 12 ust. 3 ustawy o IOŚ).

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może w trakcie kontroli wydać decyzję w przedmiocie wstrzymania:

- działalności w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo zagrożenie zniszczenia środowiska;
- oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska.

Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o IOŚ).

W sprawach o wykroczenia przeciwko środowisku organom Inspekcji przysługuje uprawnienie oskarżyciela publicznego także wtedy, gdy wniosek o ukaranie za wykroczenie złożył inny uprawniony oskarżyciel (art. 14 ustawy o IOŚ).

W razie stwierdzenia, że działanie lub zaniechanie kierownika jednostki organizacyjnej, jej pracownika lub innej osoby fizycznej wyczerpuje znamiona przestępstwa przeciwko środowisku, organy Inspekcji kierują do organu powołanego do ścigania przestępstw zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, dołączając dowody dokumentujące podejrzenie (art. 15 ustawy o IOŚ).

Organy Inspekcji mogą zwrócić się do każdego organu administracji publicznej lub Policji z wnioskiem o udzielenie informacji lub udostępnienie dokumentów i danych związanych z ochroną środowiska. Organy te lub Policja są obowiązane przekazać informacje, dokumenty i dane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. W razie stwierdzenia nieprawidłowości w działaniach organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska organ IOŚ może:

- skierować wystąpienie o wyjaśnienie przyczyn nieprawidłowości lub o ich usunięcie;
- zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach;
- na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 16 ustawy o IOŚ).

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania przez organy ochrony środowiska decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska organ IOŚ kieruje wystąpienie, którego treścią może być

w szczególności wniosków o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Organom IOŚ przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym lub postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 16a ust. 1 i 2 ustawy o IOŚ).

Inspekcja współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, w tym z Państwową Inspekcją Sanitarną, organami administracji państwowej i rządowej, organami samorządu terytorialnego, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi.

Współdziałanie to obejmuje w szczególności:

- rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli, składanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego;
- przekazywanie właściwym organom administracji państwowej i rządowej oraz organom samorządu terytorialnego informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję;
- wymianę informacji o wynikach kontroli;
- wymianę z Krajową Administracją Skarbową i Strażą Graniczną informacji związanych ze sprowadzaniem do kraju towarów, których wwoz jest zakazany lub ograniczony ze względu na ochronę środowiska;
- współpracę ze Strażą Graniczną w wykonywaniu kontroli w strefie nadgranicznej;
- współpracę z organami Państwowej Straży Pożarnej w zakresie przeciwdziałania poważnym awariom;
- przekazywanie Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informacji o utracie, zaginięciu, porzuceniu lub kradzieży odpadów zawierających czynniki biologiczne lub chemiczne, które mogą być wykorzystane do przygotowania lub pomocy w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 k.k.

Przeprowadzenie kontroli nieobjętej planem kontroli Inspekcji mogą zarządzić wojewoda lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Na uzasadniony wniosek organu samorządu terytorialnego wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest obowiązany przeprowadzić kontrolę nieobjętą planem kontroli Inspekcji w zakresie poziomów pól elektromagnetycznych emitowanych z instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej, których równoważna moc promieniowania izotropowego wynosi nie mniej niż 15 W, emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz. Inspekcja udziela pomocy organom samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań kontrolnych w zakresie ochrony środowiska (art. 17 ustawy o IOŚ).

Zadania PSP określone zostały w art. 1 ust. 2 ustawy o PSP. Wśród nich, w zakresie objętym problematyką kontroli, znalazły się m.in.:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń (art. 1 ust. 2 pkt 1),
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń (art. 1 ust. 2 pkt 2),
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych (art. 1 ust. 2 pkt 5).

Zadania Państwowej
Straży Pożarnej

Zgodnie z art. 23 ust. 1 tej ustawy w celu rozpoznawania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowania do działań ratowniczych PSP przeprowadza czynności kontrolno-rozpoznawcze. Czynności te są przeprowadzane na podstawie:

- rocznego planu czynności kontrolno-rozpoznawczych;
- art. 269 ustawy POŚ, w zakresie zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
- zlecenia starosty, o którym mowa w art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym;
- polecenia sądu, prokuratora lub Najwyższej Izby Kontroli;
- zgłoszenia obiektu, dla którego przepisy prawa wymagają wydania przez organy PSP opinii lub zajęcia przez nie stanowiska w zakresie ochrony przeciwpożarowej;
- zawiadomienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o stwierdzeniu zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub bezpośredniego zagrożenia środowiska, o którym mowa w art. 60 ustawy Prawo przedsiębiorców;
- wystąpienia istotnych nowych okoliczności w zakresie stanu bezpieczeństwa na terenie działania komendy powiatowej (miejskiej) PSP (art. 23 ust. 2).

Zakres przeprowadzanych czynności kontrolno-rozpoznawczych został określony w art. 23 ust. 3 ustawy o PSP. Czynności te są przeprowadzane m.in. w zakresie:

- kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych (pkt 1);
- oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym (pkt 2);
- ustalania spełnienia wymogów bezpieczeństwa w zakładzie o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lub zakładzie o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, na zasadach ustalonych dla kontroli w art. 269 oraz art. 269a ustawy POŚ (pkt 4);
- rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej (pkt 5);
- rozpoznawania innych miejscowych zagrożeń (pkt 6);
- wstępnego ustalania nieprawidłowości, które przyczyniły się do powstania pożaru oraz okoliczności jego rozprzestrzenienia się (pkt 7);
- oceny spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscach zbierania, przetwarzania oraz wytwarzania odpadów lub warunków ochrony przeciwpożarowej określonych przy wydawaniu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów (pkt 10).

Prawo do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych, zgodnie z art. 23 ust. 4, mają strażacy upoważnieni przez właściwego komendanta PSP oraz, stosownie do art. 23 ust. 5, inne osoby upoważnione przez komendanta wojewódzkiego PSP.

Z ustaleń dokonanych w toku czynności kontrolno-rozpoznawczych kontrolujący sporządza protokół, który podpisują kontrolujący oraz kontrolowany albo osoba przez niego upoważniona (z art. 23 ust. 13).

W przypadku naruszenia przepisów przeciwpożarowych, strażacy mają prawo do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego (art. 23 ust. 6 pkt 1).

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o PSP, komendant powiatowy (miejski) PSP, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, uprawniony jest w drodze decyzji administracyjnej do:

- nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie (pkt 1);
- wstrzymania robót (prac), zakazania używania maszyn, urządzeń lub środków transportowych oraz eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części, jeżeli stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania pożaru (pkt 2).

Decyzje, o których mowa w tiret 2, podlegają natychmiastowemu wykonaniu (art. 26 ust. 2).

Stosownie do art. 20 § 1 pkt 4 upea, organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest w przypadku komendy powiatowej (miejskiej) PSP komendant powiatowy (miejski) PSP w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień.

Zgodnie z art. 15 § 1 upea, egzekucja administracyjna, co do zasady, może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po bezskutecznym upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

Organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru (art. 26 § 1 upea), ale jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego (art. 26 § 1 upea). Tym samym w zagadnieniu objętym niniejszą analizą, postępowanie zostanie wszczęte z urzędu, gdyż na podstawie art. 5 § 1 pkt 1 oraz art. 20 § 1 pkt 2 upea wierzyciel – komendant powiatowy (miejski) PSP jako organ wydający decyzję w pierwszej instancji, jest jednocześnie organem egzekucyjnym.

W postępowaniu egzekucyjnym w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym stosowane są m.in. dwa środki egzekucyjne: grzywna w celu przymuszenia (art. 119 upea) oraz wykonanie zastępcze (art. 127). Grzywna w celu przymuszenia może być nakładana na osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej. Grzywnę nakłada się wówczas, gdy egzekucja dotyczy

spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniedbania albo obowiązku wykonania czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego. Grzywnę nakłada się również wtedy, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji o charakterze niepieniężnym. Może być ona nakładana wielokrotnie w różnej kwocie. Grzywnę w celu przymuszenia nakłada organ egzekucyjny, który doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego i postanowienie o nałożeniu grzywny. Postanowienie o nałożeniu grzywny powinno zawierać:

- wezwanie do uiszczenia grzywny w terminie z pouczeniem, że w przypadku nie uiszczenia grzywny w terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji należności pieniężnej;
- wezwanie do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym w terminie wskazanym w postanowieniu, z zagrożeniem, że w razie nie wykonania obowiązku w terminie będą nakładane dalsze grzywny w tej samej lub wyższej kwocie (art. 122 § 2 upea).

Wykonanie zastępcze stosuje się wtedy, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt. W celu zastosowania powyższego środka egzekucyjnego, zobowiązanemu doręcza się:

- odpis tytułu wykonawczego;
- postanowienie, że obowiązek objęty tytułem wykonawczym zostanie w trybie postanowienia egzekucyjnego wykonany zastępczo przez inną osobę za zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo (art. 128 § 1 upea).

W postanowieniu o zastosowaniu wykonania zastępczego organ może wezwać zobowiązanego do wpłacenia, w oznaczonym terminie, kwoty tytułem zaliczki na koszt wykonania zastępczego z pouczeniem, że w razie nie wpłacenia kwoty zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Zobowiązanemu przysługuje prawo zgłoszenia zarzutu i wniesienia zażalenia na postanowienie o zastosowaniu wykonania zastępczego (art. 128 § 2 i 4 upea).

Sposób planowania i warunki przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych zostały określone w rozporządzeniu w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną. Stosownie do § 2 ust. 1 tego rozporządzenia, roczny plan czynności kontrolno-rozpoznawczych sporządza komendant powiatowy (miejski) PSP do końca roku poprzedzającego rok objęty planem, na podstawie:

- analizy stanu bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej (pkt 1),
- wykazu zakładów o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (pkt 2).

Plan czynności kontrolno-rozpoznawczych zawierający zakres czynności oraz termin ich przeprowadzenia z dokładnością co najmniej do kwartału, powinien określać: obiekty, tereny i urządzenia, których dotyczy przeprowadzenie czynności (§ 2 ust. 2). Powinien wskazywać także zamiar wyko-

niania prób potwierdzających prawidłowość działania urządzeń przeciwpożarowych, jeżeli próby te uważa się za niezbędny warunek właściwego przeprowadzenia czynności (§ 2 ust. 3).

Stosownie do § 13 ust. 1 i 4 rozporządzenia, wyniki czynności przeprowadzonych na terenie powiatu (miasta na prawach powiatu) gromadzi właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) PSP w postaci:

- wyników kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych,
- wyników kontroli działań zapobiegających poważnym awariom przemysłowym,
- katalogu zagrożeń.

Katalog zagrożeń obejmuje informacje istotne dla analizy zagrożeń rozpatrywanego terenu, w szczególności:

- wykaz zakładów, zawierających substancje niebezpieczne w ilościach mogących spowodować wystąpienie zagrożenia dla ludzi lub środowiska, z podziałem na zakłady o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, zakłady o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej oraz inne zakłady stwarzające zagrożenie poza swoim terenem;
- wykaz budowli szczególnie zagrożonych katastrofami;
- wykaz tras drogowych i kolejowych, po których przewożone są towary niebezpieczne oraz wykaz parkingów dla transportu drogowego towarów niebezpiecznych;
- wykaz obiektów wyposażonych w system sygnalizacji pożarowej, w stałe urządzenia gaśnicze, dźwiękowy system ostrzegawczy oraz obiektów, w których są one wymagane;
- charakterystykę zagrożenia powodziowego terenu.

Stosownie do § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁵⁴, opracowanie planów ratowniczych poprzedza się przeprowadzeniem analiz:

- zagrożeń mogących wystąpić na obszarze powiatu i województwa,
- zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatu i województwa.

Analizę zagrożeń, przeprowadza się z uwzględnieniem co najmniej:

- gęstości zaludnienia;
- położenia geograficznego i dominujących warunków atmosferycznych oraz warunków przyrodniczych i turystycznych;
- infrastruktury i jej stanu, z uwzględnieniem zabytków;
- zagrożeń z obszarów sąsiadujących, objętych prawem górniczym, lotniczym, morskim, wodnym, przepisami w zakresie bezpieczeństwa i ratownictwa w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich oraz z poligonów i terytoriów państw sąsiednich;
- liczby i skali zdarzeń;
- przyjętego sposobu oceny zagrożeń.

¹⁵⁴ Dz. U. poz. 1737. Wcześniej również rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1319); zostało uchylone z dniem 23 września 2021 r.

Z ustaleń dokonanych w toku czynności kontrolujący sporządza niezwłocznie, w sposób uporządkowany, zwięzły i przejrzysty, protokół (§ 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez PSP).

W § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia wskazano, że protokół z czynności powinien zawierać:

- oznaczenie podstawy prawnej przeprowadzonych czynności (pkt 1);
- stopień, imię i nazwisko oraz stanowisko kontrolującego (pkt 2);
- miejsce i termin przeprowadzenia czynności (pkt 3);
- nazwę (nazwisko) oraz adres lub siedzibę kontrolowanego, a także imię i nazwisko osoby upoważnionej do reprezentowania lub prowadzenia spraw kontrolowanego (pkt 4);
- informacje, kto i w jakim charakterze był obecny przy czynnościach (pkt 5);
- wykaz kontrolowanych obiektów, terenów i urządzeń (pkt 6);
- określenie zakresu czynności oraz opis stanu faktycznego, będącego przedmiotem czynności, sporządzony tak, aby uwzględniał odpowiednio (pkt 7):
 - niezgodności z przepisami przeciwpożarowymi (pkt 7 lit. a),
 - niezgodności rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej (pkt 7 lit. b),
 - niezgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym – pod względem ochrony przeciwpożarowej (pkt 7 lit. c),
 - warunki wpływające na spełnienie wymogów bezpieczeństwa w zakładzie stwarzającym zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (pkt 7 lit. d),
 - wyniki rozpoznawania możliwości i warunków do prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej (pkt 7 lit. e),
 - wyniki rozpoznawania innych miejscowych zagrożeń (pkt 7 lit. f),
 - przyczyny powstania i okoliczności rozprzestrzeniania się pożaru (pkt 7 lit. g),
 - przyczyny powstania, okoliczności rozprzestrzenienia się oraz skutki poważnej awarii przemysłowej, z uwzględnieniem rodzaju i ilości substancji niebezpiecznych, które przedostały się do środowiska (pkt 7 lit. h),
- opis uchybień mogących powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania pożaru (pkt 8);
- opis nieprawidłowości usuniętych w toku czynności wraz ze wskazaniem skuteczności ich usunięcia (pkt 9).

Stosownie do § 13 ust. 1 rozporządzenia, wyniki czynności przeprowadzonych na terenie powiatu (miasta na prawach powiatu) gromadzi właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) PSP w postaci:

- wyników kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych;
- wyników kontroli działań zapobiegających poważnym awariom przemysłowym;
- katalogu zagrożeń.

W § 13 ust. 2-3 ww. rozporządzenia wskazany został zakres gromadzonych, w postaci zestawień, wyników kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, działań zapobiegających poważnym awariom przemysłowym oraz katalogu zagrożeń.

Zestawienia oraz katalog zagrożeń dla obszaru powiatu (miasta na prawach powiatu) sporządza komendant powiatowy (miejski) PSP i przekazuje właściwemu miejscowo komendantowi wojewódzkiemu PSP w następujących terminach:

- za I półrocze – do dnia 20 lipca,
- za II półrocze – do dnia 20 stycznia (§ 14 ust. 1 i 3).

Zgodnie z § 13 ust. 4 analizowanego rozporządzenia katalog zagrożeń obejmuje informacje istotne dla analizy zagrożeń rozpatrywanego terenu, w szczególności:

- wykaz zakładów, zawierających substancje niebezpieczne w ilościach mogących spowodować wystąpienie zagrożenia dla ludzi lub środowiska,
- wykaz budowli szczególnie zagrożonych katastrofami,
- wykaz tras kolejowych, po których przewożone są towary niebezpieczne,
- wykaz tras drogowych, po których przewożone są towary niebezpieczne,
- wykaz parkingów dla transportu drogowego towarów niebezpiecznych,
- wykaz obiektów wyposażonych w system sygnalizacji pożarowej, w stałe urządzenia gaśnicze, dźwiękowy system ostrzegawczy oraz obiektów, w których są one wymagane,
- charakterystykę zagrożenia powodziowego terenu według wzoru stanowiącego.

Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o PSP, komendant powiatowy (miejski) PSP w ramach współpracy z samorządem powiatu jest zobowiązany do złożenia przynajmniej raz w roku do rozpatrzenia przez radę powiatu informacji o stanie bezpieczeństwa powiatu (miasta na prawach powiatu) w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Na polecenie starosty (prezydenta miasta) informację taką jest obowiązany składać w każdym czasie.

Rada powiatu (miasta) na podstawie złożonej informacji, może określić, w drodze uchwały, kierunki działań zmierzających do usunięcia istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej (art. 14 ust. 2).

W art. 14 ust. 3 tej ustawy wskazano, że w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej, w szczególności życia lub zdrowia, wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) PSP polecenie podjęcia działań w zakresie właściwości PSP, zmierzających do usunięcia zaistniałego zagrożenia. Polecenie nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej, jak również określać sposobu wykonania zadania (ust. 4). Wyłącznie odpowiedzialność za treść i skutki polecenia ponoszą odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta (ust. 5), polecenie podlega bowiem niezwłocznemu wykonaniu (ust. 6). Zgodnie z art. 1

§ 1 k.w., odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany.

Zadania starosty

Z art. 41 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach wynika, że starosta jest organem właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w przypadkach niezastrzeżonych dla marszałka województwa, tj. innych niż dla:

- przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
- odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg;
- instalacji komunalnych;
- odpadów, w przypadku gdy ich maksymalna łączna magazynowana w okresie roku masa przekracza 3000 Mg (dot. wszystkich rodzajów magazynowanych odpadów).

Stosownie do art. 41a ust. 1 i 1a ustawy o odpadach, zezwolenie jest wydawane po przeprowadzeniu przez: (1) wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska; (2) komendanta powiatowego (miejskiego) PSP kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Do zadań starosty w sprawach zarządzania kryzysowego należy m.in.: kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego; zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast

na prawach powiatu (art. 17 ust. 2 pkt 1–4). Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego powołanego; zespół powołuje starosta, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy (art. 17 ust. 4). Ponadto tworzy się powiatowe centra zarządzania kryzysowego (art. 18).

W myśl art. 41 ust. 1 ustawy o odpadach prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów wymaga uzyskania zezwolenia.

Zadania marszałka
województwa

Zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów (art. 41 ust. 2).

Zgodnie z art. 41 ust. 3 ustawy o odpadach marszałek województwa jest organem właściwym:

- dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
- dla odpadów innych niż niebezpieczne poddawanych odzyskowi w procesie odzysku polegającym na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych, jeżeli ilość umieszczanych w wyrobisku lub zapadlisku odpadów jest nie mniejsza niż 10 Mg na dobę lub całkowita pojemność wyrobiska lub zapadliska jest nie mniejsza niż 25 000 Mg;
- dla regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i dla instalacji określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;
- od 5 września 2018 r. – do wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku gdy maksymalna łączna masa wszystkich rodzajów odpadów magazynowanych w okresie roku przekracza 3000 Mg.

Działalność wymagająca uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów może być, na wniosek posiadacza odpadów, objęta jednym zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów (art. 41 ust. 5 ustawy o odpadach). Stosownie do art. 41a ust. 1 i 1a ustawy o odpadach, zezwolenie jest wydawane po przeprowadzeniu przez: (1) wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, z udziałem przedstawiciela właściwego organu, kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska; (2) komendanta powiatowego (miejskiego) PSP kontroli instalacji, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym.

O przeprowadzenie kontroli, zgodnie z art. 41a ust. 2 ustawy o odpadach, występuje właściwy organ, przekazując kopię niezbędnej do przeprowadzenia kontroli dokumentacji, w szczególności wniosku, o którym mowa w art. 42 ust. 1 lub 2 ustawy o odpadach oraz operatu przeciwpożarowego, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 ustawy o odpadach, wraz z postanowieniem, o którym mowa w art. 42 ust. 4c ustawy

o odpadach. Po przeprowadzeniu kontroli, wojewódzki inspektor ochrony środowiska niezwłocznie wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, a komendant powiatowy (miejski) PSP wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 ustawy o odpadach oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c ustawy o odpadach (art. 41a ust. 3 i 3a ustawy o odpadach). Zgodnie z art. 41a ust. 4a ustawy o odpadach, w przypadku postanowienia komendanta powiatowego (miejskiego) PSP negatywnie opiniującego spełnienie wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej lub zgodność z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 ustawy o odpadach oraz w postanowieniu, o którym mowa w art. 42 ust. 4c ustawy o odpadach, właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Ww. przepisy stosuje się, zgodnie z art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach, w przypadku istotnej zmiany decyzji.

Obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego dotyczy prowadzących instalacje, których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nich działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (art. 201 ust. 1 ustawy POŚ). Od 5 września 2014 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.

Ponadto na podstawie art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach (od 5 września 2018 r.) posiadacz odpadów obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego:

- decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania;
- w przypadku cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności objętej tym zezwoleniem i wykonanie obowiązku usunięcia odpadów i negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁵⁵, w ramach prowadzonej działalności objętej tym zezwoleniem, na własny koszt, w terminie wskazanym w decyzji;

w tym usunięcia odpadów i ich zagospodarowania łącznie z odpadami stanowiącymi pozostałości z akcji gaśniczej lub usunięcia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy

¹⁵⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.

z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w ramach prowadzonej działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów.

W art. 48a ust. 3 ustawy o odpadach wskazano sposób obliczenia wysokości zabezpieczenia roszczeń, a w art. 48a ust. 4 ustawy o odpadach określono możliwe formy zabezpieczenia roszczeń jako: depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej. Art. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach, nałożył na prowadzącego instalację, który ma pozwolenie zintegrowane uwzględniające zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów, w terminie 1 roku od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. do 5 września 2019 r.), obowiązek złożenia wniosku o zmianę tego pozwolenia, w celu dostosowania go do przepisów zmienionych niniejszą ustawą.

W przypadku, gdy prowadzący instalację nie dopełnił tego obowiązku, pozwolenie to wygasa w zakresie gospodarowania odpadami. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy posiadacz odpadów, który przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. do 4 września 2018 r.) uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów, zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenie na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów, jest obowiązany, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 5 września 2019 r.), złożyć wniosek o zmianę decyzji. W wyniku nowelizacji art. 14 ust. 1 ww. ustawy z dniem 1 września 2019 r., wniosek o zmianę dotychczasowej decyzji należało złożyć do 5 marca 2020 r.

Rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami prowadzony jest przez marszałka województwa (art. 49 ust. 1 ustawy o odpadach).

Marszałek województwa, a także starosta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym właściwością tych organów na zasadach określonych w art. 379 i art. 380 ustawy POŚ.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy POŚ, organ wykonawczy województwa i powiatu, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza odpowiednio wojewódzki i powiatowy program ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1. Projekty wojewódzkich programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw klimatu (art. 17 ust. 2 pkt 1), natomiast projekty powiatowych programów ochrony środowiska podlegają zaopiniowaniu przez organ wykonawczy województwa (art. 17 ust. 2 pkt 2). W postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska, marszałek i starosta powinni zapewnić możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ust. 4). Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy POŚ, wojewódzki i powiatowy program ochrony środowiska uchwała odpowiednio sejmik województwa i rada powiatu. Z wykonania programu organ

Sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz opracowanie programów ochrony środowiska.

wykonawczy województwa i powiatu sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się sejmikowi województwa (ust. 2), a w przypadku powiatu – radzie powiatu (ust. 2). Po przedstawieniu raportów, są one przekazywane przez organ wykonawczy województwa do ministra właściwego do spraw klimatu (ust. 3), a przez organ wykonawczy powiatu do organu wykonawczego województwa (ust. 3).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 1969).
6. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.); uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.
9. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.).
10. Ustawa z dnia z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).
11. Ustawa z dnia z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).
12. Ustawa z dnia z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
14. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną (Dz. U. Nr 225, poz. 1934).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz. U. poz. 296).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów (Dz. U. poz. 1755).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
8. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Środowiska Senatu RP
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
12. Minister Klimatu i Środowiska
13. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
14. Główny Inspektor Ochrony Środowiska