



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.008.02.2022

Grzegorz Piec  
Starosta Konecki  
Starostwo Powiatowe w Końskich  
ul. Stanisława Staszica 2  
26-200 Końskie

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 – Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Końskich (dalej: Starostwo lub Urząd), ul. Stanisława Staszica 2, 26-20 Końskie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Piec, Starosta Konecki (dalej: Starosta) od 24 czerwca 2019 r. Od 1 kwietnia 2019 r. do 23 czerwca 2019 r. Grzegorz Piec pełnił funkcję organów Powiatu Koneckiego. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, stanowisko Starosty zajmowali: Andrzej Lenart (od 23 listopada 2018 r. do 29 marca 2019 r.), Bogdan Soboń (do 22 listopada 2018 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnianie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc.</li><li>2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej.</li><li>3. Działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022, do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Kinga Komenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/58/2021 z 27 kwietnia 2022 r.</li><li>2. Łukasz Pieńkowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/57/2022 z 27 kwietnia 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-6)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

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*, ponieważ w części dotyczącej oceny stanu środowiska nie zostały uwzględnione zagadnienia związane z pożarami miejsc gromadzenia odpadów. W Urzędzie nie został opracowany projekt powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Rada Powiatu w Końskich corocznie rozpatrywała, przekazywaną przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Końskich, *Ocenę stanu bezpieczeństwa pożarowego powiatu koneckiego*, a analizy i prognozy dotyczące pożarów, prowadzone były w Starostwie w oparciu o informacje zawarte w tej ocenie. Charakterystyka i ocena ryzyka wystąpienia pożarów zamieszczana była w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego.

W Starostwie weryfikowano, czy podmioty, które do dnia 5 marca 2020 r.<sup>3</sup> 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 Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach (dalej: WIOŚ), ale nie zawsze na podstawie upoważnień udzielonych przez Starostę. Pracownicy Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa (dalej również: WROL) przeprowadzali również kontrole podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. W przypadku czterech spośród 15 kontroli (27%), w toku których stwierdzono naruszenia przepisów o ochronie środowiska, Starosta, wbrew art. 379 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup> (dalej: POŚ), nie wystąpił do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań. Wpływające do Urzędu skargi i wnioski w sprawach dotyczących gospodarowania odpadami rozpatrywane były prawidłowo.

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.

---

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Termin określony w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.). Zmiana przepisów wprowadzona tą ustawą spowodowała, że posiadacze zezwoleń na zbieranie odpadów lub na przetwarzanie odpadów byli zobowiązani do złożenia wniosków o zmianę posiadanej decyzji.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą zadania związane z wydawaniem zezwoleń na zbieranie odpadów i zezwoleń na przetwarzanie odpadów były realizowane w Wydziale Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa. Prowadzeniem postępowań związanych z tymi zezwoleniami zajmowały się cztery osoby. Do podpisywania zezwoleń upoważnieni byli naczelnicy WROL, a w przypadkach ich nieobecności zezwolenia były podpisywane przez Starostę lub Wicestarostę. Zadania dotyczące m.in. zarządzania kryzysowego, zwalczania klęsk żywiołowych, bezpieczeństwa i porządku realizowane były w Wydziale Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 5-6, 8-42)

W 2017 r. (stan na 31 grudnia) obowiązywało 41 zezwoleń na zbieranie odpadów, 26 zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz jedno zezwolenie łączne na zbieranie i przetwarzanie odpadów, w 2018 r. – odpowiednio: 40, 26 i jedno zezwolenie łączne, w 2019 r. – 40, 27 i dwa łączne, w 2020 r. – 22, 24 i jedno zezwolenie łączne, w 2021 r. – 19 zezwoleń na zbieranie odpadów, 25 zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz jedno zezwolenie łączne na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Na koniec pierwszego kwartału 2022 r. obowiązywało 19 zezwoleń na zbieranie odpadów, 24 zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz jedno zezwolenie łączne.

(akta kontroli str. 7)

W okresie objętym kontrolą dwóm wnioskodawcom odmówiono wydania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. W jednym przypadku odmowa wydania zezwolenia była spowodowana pismem WIOŚ o braku możliwości przeprowadzenia kontroli ze względu na brak kontaktu z wnioskodawcą, a w drugim – negatywną opinią WIOŚ.

(akta kontroli str. 46, 351)

Na podstawie wybranej w sposób celowy<sup>6</sup> próby 15 postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie odpadów lub zezwoleń na przetwarzanie odpadów ustalono m.in., że:

- przed wydaniem zezwolenia w dwóch postępowaniach przedstawiciele Starostwa dokonali oględzin miejsca zbierania/przetwarzania odpadów, w aktach spraw zamieszczano dokumenty potwierdzające powiadomienie strony o przeprowadzonych oględzinach;
- w dziewięciu postępowaniach, w których był taki wymóg, wydanie zezwolenia było poprzedzone kontrolą w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska prowadzoną przez WIOŚ. W kontrolach tych, stosownie do art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>7</sup>, uczestniczyli przedstawiciele Starostwa;

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Z uwzględnieniem miejsc, w których doszło do pożaru odpadów, daty wydania oraz wymogu dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia operatu przeciwpożarowego.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

- w dwóch z analizowanych postępowań po wydaniu zezwoleń pracownicy Starostwa przeprowadzili kontrole, w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości, a ostatecznie – cofnięto zezwolenia;
- w aktach pięciu spraw znajdowały się postanowienia Komendanta Powiatowego PSP dotyczące spełniania wymagań określonych w przepisach przeciwpożarowych. W jednym z tych postanowień Komendant stwierdził niespełnianie tych przepisów przez wnioskodawcę ubiegającego się o zmianę zezwolenia, w związku z czym pracownicy Starostwa przeprowadzili oględziny, które potwierdziły zaprzestanie prowadzenia działalności w zakresie objętym dotychczasowym zezwoleniem;
- w badanej próbie operaty przeciwpożarowe były wymagane w czterech sprawach. Według załączonych operatów, zagrożenie pożarowe stanowiło występowanie na terenie prowadzonej działalności gospodarczej materiałów palnych (np. opon, kabli, baterii litowo-jonowych, benzyny, oleju napędowego, akumulatorów, plastiku).

(akta kontroli str. 47-53)

Odnośnie przyjętych kryteriów przeprowadzania oględzin miejsca zbierania/przetwarzania odpadów przed wydaniem zezwolenia, Naczelnik WROL Lucyna Ziętek wyjaśniła: (...) *W ocenie tutejszego Organu przeprowadzanie oględzin jest zbędne w sprawach, dla których wymagana jest kontrola WIOŚ z udziałem pracownika Starostwa, w szczególności w ówczesnym stanie prawnym, kiedy opinia WIOŚ była dla organu wiążąca. W obecnym stanie prawnym organ może wydać zezwolenie mimo negatywnej opinii WIOŚ. Przeprowadzanie oględzin byłoby zatem uzasadnione w sytuacji, gdy WIOŚ wydał negatywną opinię, a strona przedstawiła dodatkowe dowody dotyczące miejsca magazynowania odpadów, które powinny zostać zweryfikowane przeprowadzeniem oględzin przez organ przed wydaniem rozstrzygnięcia. Ponadto w przypadku pozytywnej opinii WIOŚ przeprowadzenie dodatkowych oględzin mogłoby zostać uznane przez stronę jako przewlekłe procedowanie sprawy. W przypadku zezwoleń niepoprzedzonych kontrolą WIOŚ ze względu na brak miejsca magazynowania odpadów oraz instalacji (zezwolenie na przetwarzanie odpadów w ramach odzysku poza instalacjami bez magazynowania odpadów), oględziny nie były przeprowadzane z uwagi na brak przedmiotu oględzin, tj. brak instalacji i miejsc magazynowania odpadów. Zgodnie z posiadany pisemnym stanowiskiem WIOŚ Kielce, w przypadku braku instalacji i miejsc magazynowania odpadów, kontrola, o której mowa w art.41a ust. 1 ustawy o odpadach nie jest wymagana.*

(akta kontroli str. 54)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że udział przedstawiciela Starostwa w kontrolach prowadzonych przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach zastępuje oględziny, istotnym jednak jest, by poczyniona podczas tych kontroli weryfikacja stanu rzeczywistego ze stanem przedstawionym we wniosku o zezwolenie/pozwolenie była udokumentowana w aktach spraw Starostwa. Niedokumentowanie tych ustaleń zostało szerzej przedstawione w kolejnym obszarze wystąpienia pokontrolnego.

Do 5 września 2018 r. w Starostwie 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<sup>8</sup>. O zmianie przepisów i konieczności złożenia nowych

<sup>8</sup> Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.

wniosków o wydanie zezwolenia dotychczasowi ich posiadacze zostali poinformowani przez Starostwo za pomocą lokalnego portalu internetowego<sup>9</sup>. Wnioski o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów złożyły 42 podmioty. W stosunku do 22 wnioskodawców wydano decyzje zmieniające dotychczasowe zezwolenia, dziewięć postępowań dotyczących zmiany dotychczasowych zezwoleń jest w toku, przede wszystkim ze względu na oczekiwanie na przeprowadzenie kontroli przez WIOŚ, siedem wniosków przekazano, zgodnie z właściwością, Marszałkowi Województwa Świętokrzyskiego, trzy sprawy zostały umorzone jako bezprzedmiotowe, a jeden podmiot wycofał wniosek o zmianę zezwolenia<sup>10</sup>.

Natomiast 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 CEIDG oraz KRS, 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.

(akta kontroli str. 738-759)

Zgodnie z danymi będącymi w posiadaniu WROL, w latach 2017-2022 na obszarze powiatu koneckiego wystąpiło 12 pożarów miejsc gromadzenia odpadów (osiem w 2019 r. oraz cztery w 2020 r.). Jedno z tych zdarzeń dotyczyło Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Końskich (pożar wystąpił w dniu 15 grudnia 2019 r.), natomiast pozostałe 11 pożarów wystąpiło w podmiocie Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. w Falkowie.

Wydział Zarządzania Kryzysowego pełnymi danymi dysponował jedynie w odniesieniu do dwóch pożarów, które wystąpiły w spółce Polskie Odpady Komunalne w dniach 21 lipca 2019 r. i 7 października 2019 r.<sup>11</sup>

W odniesieniu do pożarów miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, w Starostwie brak było informacji o takich zdarzeniach.

Informacje, którymi dysponował WROL, nie były przekazywane do Wydziału Zarządzania Kryzysowego w celu wykorzystania, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 141-142)

Według danych przekazanych przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Końskich (dalej: KP PSP) 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

<sup>9</sup> Serwis tkn24; <https://tkn24.pl/>

<sup>10</sup> Zezwolenie to wygasło z mocy prawa 5 marca 2020 r. Następnie podmiot ten wystąpił z nowym wnioskiem o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami. Decyzją z dnia 6 marca 2020 r. udzielono nowego zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej samej lokalizacji.

<sup>11</sup> Wydział Zarządzania Kryzysowego miał również informacje o sześciu pożarach w spółce Polskie Odpady Komunalne w Falkowie, które miały miejsce w okresie czterech miesięcy 2019 r., jednak bez wskazania dokładnej daty ich wystąpienia i szczegółów zdarzeń.

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 Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. w Falkowie (12 pożarów) oraz na terenie nieczynnego składowiska odpadów komunalnych w Radoszycach (osiem pożarów).

(akta kontroli str. 147-148, 414-417)

Odnosnie prowadzenia w Urzędzie analiz i prognoz dotyczących pożarów, Wicestarosta Wiesław Skowron wyjaśnił, że są one prowadzone w oparciu o corocznie przedkładane przez Komendanta Powiatowego PSP, analizy bezpieczeństwa pożarowego powiatu. Wskazał również, że charakterystyka i ocena ryzyka wystąpienia pożarów umieszczona jest w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego, a analizy dotyczące pożarów były przedstawiane na posiedzeniach Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

(akta kontroli str. 349-350)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały programy ochrony środowiska dla powiatu koneckiego na lata 2018-2021 z perspektywą do 2025<sup>12</sup> oraz na lata 2022-2025 z perspektywą do roku 2029<sup>13</sup>. W programach tych dokonano oceny stanu środowiska w poszczególnych komponentach m.in. w zakresie gospodarki odpadami i zapobiegania ich powstawaniu, zagrożeń poważnymi awariami, zasobów przyrodniczych w tym lasów i obszarów chronionych. Stosownie do wytycznych Ministerstwa Środowiska zawartych w dokumencie pn. *Wytyczne do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska*<sup>14</sup> z 2 września 2015 r., w programach wyznaczono cele, kierunki interwencji i zadania wynikające z oceny stanu środowiska, wskazano źródła finansowania i wskaźniki realizacji programu oraz do każdego zadania przypisano jednostkę odpowiedzialną za jego wykonanie. Ocena stanu środowiska nie została przeprowadzona w sposób rzetelny, gdyż pożary miejsc gromadzenia odpadów nie zostały w niej uwzględnione jako problemy związane z gospodarką odpadami, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 63-105)

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>15</sup>, w Starostwie opracowano Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego. W dokumencie sprecyzowane zostały m.in. zadania dotyczące monitorowania zagrożeń, przedstawiono bilans sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz opracowano procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w tych sytuacjach oraz zasady współdziałania. Przedstawiono także charakterystykę zagrożeń oraz dokonano oceny ryzyka ich wystąpienia.

<sup>12</sup> Ustanowiony uchwałą nr VIII/29/2019 Pełniącego Funkcję Rady Powiatu Koneckiego z dnia 9 maja 2019 r. [http://bip.konecki.wrota-swietokrzyskie.pl/rok-20183/-/asset\\_publisher/rS4L/content/uchwaly-z-viii-sesji-pelniacego-funkcje-rady-powiatu-w-konskich](http://bip.konecki.wrota-swietokrzyskie.pl/rok-20183/-/asset_publisher/rS4L/content/uchwaly-z-viii-sesji-pelniacego-funkcje-rady-powiatu-w-konskich) (dostęp w dniu 27.05.2022 r.).

<sup>13</sup> Ustanowiony uchwałą nr XXXVII/72/2021 Rady Powiatu Koneckiego z dnia 30 listopada 2021 roku. <https://samorzad.gov.pl/attachment/3a6ae40a-1e20-447d-b7ad-b13fee3bf1fa> (dostęp w dniu 27.05.2022 r.).

<sup>14</sup> Wytyczne zamieszczone na stronie Ministerstwa Klimatu i Środowiska <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plan-programy/wytyczne-do-programow-ochrony-srodowiska> (dostęp w dniu 27.05.2022 r.).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

Jako jedno z zagrożeń w ww. dokumencie zostały zidentyfikowane pożary. W części dotyczącej oceny ryzyka ich wystąpienia wskazano, że *zagrożenie pożarowe jest bardzo realne w lasach, szczególnie podczas długich okresów upałów połączonych z wysoką temperaturą i okresem bez deszczu. Pożary mogą wystąpić także w zakładach pracy, w których używane są lakiery, farby i rozpuszczalniki, w przedsiębiorstwach magazynujących paliwa oraz tam gdzie występują duże zbiorowiska ludzkie.*

W części dotyczącej zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego (rozdział 1.2) określono działania podmiotów wiodących i wspomagających w podziale na cztery fazy (zapobiegania/ograniczania skutków<sup>16</sup>, przygotowania<sup>17</sup>, reagowania<sup>18</sup> i odbudowy<sup>19</sup>). Jako podmiot wiodący w zakresie pożarów wskazano PGL Lasy Państwowe (faza zapobiegania, przygotowania i odbudowy), a jako podmiot wspomagający – Starostę. Wskazane zadania w tych fazach obejmowały jedynie działania z zakresu zapobiegania pożarom zbiorowisk leśnych, tworzenia infrastruktury przeciwpożarowej w lasach i odbudowy ekosystemów leśnych. Nie zostały uwzględnione pożary innych miejsc pomimo takiego wskazania w ocenie ryzyka.

(akta kontroli str. 106-140)

Starosta wyjaśnił, że Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego został opracowany w oparciu o plan wojewódzki. W charakterystyce zagrożeń ujęto wszystkie rodzaje pożarów, które mogą wystąpić, a duży nacisk położono na pożary obszarów leśnych, ponieważ w historii występowały wielkopowierzchniowe pożary tych obszarów. Natomiast nie występowały duże pożary zabudowań mieszkalnych czy zakładów przemysłowych używających w procesie produkcyjnym materiałów niebezpiecznych.

(akta kontroli str. 314)

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<sup>20</sup>, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 154)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie 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 nielegalnych, 12 pożarów wystąpiło na

<sup>16</sup> Działania, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy bądź ograniczają jej skutki.

<sup>17</sup> Planowanie sposobu reagowania w przypadku wystąpienia katastrofy oraz działania mające na celu powiększenie sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratunkowej.

<sup>18</sup> Działania po wystąpieniu katastrofy lub klęski żywiołowej. Ich celem jest niesienie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat.

<sup>19</sup> Działania mające na celu przywrócenie zniszczonych systemów do stanu poprzedniego bądź doprowadzenie do stanu lepszego niż ten sprzed katastrofy.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1526.



jednym ze składowisk odpadów, z czego dwa z nich zostały zaliczone przez Komendę Powiatową PSP w Końskich do kategorii pożarów bardzo dużych).

Zdaniem NIK nieprawidłowość ta jest konsekwencją braku pełnej informacji o występujących w latach 2017-2021 pożarach miejsc gromadzenia odpadów na obszarze powiatu koneckiego.

(akta kontroli str. 90-105)

Wicestarosta Wiesław Skowron wyjaśnił, że *Program ochrony środowiska dla Powiatu Koneckiego na lata 2022-2025 z perspektywą do roku 2029* sporządzono zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Klimatu i Środowiska w zakresie sporządzania programów ochrony środowiska [...]. Nie wskazują one, aby w treści programów uwzględniać problematykę pożarów miejsc magazynowania odpadów. Informacje niezbędne do sporządzenia POŚ były pozyskiwane od jednostek, organów administracji w tym samorządów gmin. Żadna z gmin powiatu koneckiego nie uwzględniła problematyki pożarów miejsc magazynowania odpadów. Wicestarosta wskazał również, że problematyka pożarów nielegalnych miejsc magazynowania odpadów dotyczy działań będących w kompetencjach wójtów i burmistrzów, jako organów właściwych w sprawach wydawania decyzji nakazującej usunięcie odpadów z miejsc do tego celu nieprzeznaczonych.

(akta kontroli str. 349)

Zdaniem NIK przytoczone w powyższych wyjaśnieniach, opracowane przez Ministerstwo Środowiska, *Wytyczne do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska*, wprowadzie nie określają wprost konieczności uwzględniania problematyki pożarów, to jednak program powinien uwzględniać specyfikę danego powiatu i być dostosowany do zidentyfikowanych problemów występujących na jego obszarze.

Zgodnie z ww. *Wytycznymi* dokumenty te powinny ujmować wszystkie obszary interwencji, w których prowadzone są działania na szczeblu samorządu powiatowego przez różne podmioty (nie tylko jednostki powiatowe, lecz także przez podmioty prywatne lub podlegające bezpośrednio organom centralnym).

2. W Starostwie nie został opracowany projekt powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Było to 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 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.

Starosta wyjaśnił m.in.: *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 ww. przepisów powoduje, że jakość programu może być znikoma.*

(akta kontroli str. 154)

Wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, gdyż przepis art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym nie ma charakteru fakultatywnego, w związku z powyższym brak przepisów wykonawczych, wytycznych lub

metodyki do sporządzenia takiego programu nie może usprawiedliwiać niesporządzenia tego dokumentu.

3. W Starostwie 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.

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 WROL nie były przekazywane do Wydziału Zarządzania Kryzysowego celem wykorzystania w realizacji bieżących zadań tej komórki organizacyjnej. Stanowiło to naruszenie standardu kontroli zarządczej określonego w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>21</sup>, zgodnie z którym w strukturze organizacyjnej jednostki należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji (rozdział II, część D *Informacja i Komunikacja*, pkt 17) i wskazywało na brak skuteczności kontroli zarządczej w tym zakresie.

(akta kontroli str. 141-142, 147-148, 414-417)

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 Wiesław Skowron wyjaśnił m.in., że WROL *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.*

(akta kontroli str. 156-157, 349)

NIK wskazuje, 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.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania dotyczące wydawania zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Weryfikowano również, czy przedsiębiorcy, którzy nie złożyli stosownych wniosków o zmianę zezwoleń/pozwoleń, kontynuują prowadzenie działalności związanej z gromadzeniem odpadów. Starostwo nie miało informacji o wszystkich pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Brak tych informacji spowodował nierzetelne przeprowadzenie oceny stanu środowiska powiatu koneckiego zawartej w *Programie ochrony środowiska dla Powiatu Koneckiego na lata 2022-2025*

<sup>21</sup> Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

z perspektywą do roku 2029. Nie zapewniono również sprawnego i efektywnego systemu wymiany informacji o występujących na obszarze powiatu ww. zdarzeniach, w konsekwencji dane, którymi dysponował WROL nie były przekazywane do Wydziału Zarządzania Kryzysowego. Analizy i prognozy dotyczące pożarów, prowadzone były w oparciu o informacje przedkładane przez Komendanta Powiatowego PSP, a ich charakterystyka i ocena ryzyka zamieszczana była w Powiatowym Planie Zarządzania Kryzysowego. W Starostwie nie został opracowany projekt powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

OBSZAR

## **2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej**

Opis stanu faktycznego

Podczas prowadzenia postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów pracownicy Starostwa 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 30 czerwca) przedstawiciele Starostwa brali udział w 29 kontrolach<sup>22</sup> realizowanych przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. W kontrolach tych uczestniczyli pracownicy zajmujący się prowadzeniem postępowań dotyczących wydawania przedmiotowych zezwoleń. W aktach spraw brak było dokumentacji wskazującej zadania i czynności, jakie podczas kontroli były przez nich wykonywane. Obecność tych pracowników podczas prowadzonych kontroli potwierdzały zapisy w postanowieniach WIOŚ o spełnianiu wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska wydawanych po przeprowadzonych kontrolach oraz dokumentacja wewnętrzna jednostki (ewidencja wyjść służbowych, polecenia wyjazdów służbowych). Podczas kontroli pracownicy Starostwa nie sporządzali żadnych protokołów, notatek służbowych, fotografii. Naczelnik WROL 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.*

Protokoły kontroli zawierające szczegółowe ustalenia i przebieg kontroli nie były dołączone do akt prowadzonych postępowań. Naczelnik WROL wyjaśniła: *Starosta Konecki nie występował o przekazanie protokołów kontroli, ponieważ do wydania rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących zezwoleń wystarczające są przesłane przez WIOŚ postanowienia w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska. Protokoły kontroli WIOŚ nie są dokumentami*

---

<sup>22</sup> Kontrole te są prowadzone przed wydaniem zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów i mają na celu ustalenie, czy instalacje, obiekty budowlane lub miejsca magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, spełniają wymagania określone w przepisach ochrony środowiska.

sporządzonymi przez tutejszy organ, w związku z czym to WIOŚ odpowiada za ich treść i kompletność oraz poodejmuje decyzje w zakresie ich podpisu.

(akta kontroli str. 54-57, 408-413)

NIK wskazuje, że udokumentowanie w aktach sprawy ustaleń dokonanych w kontrolach realizowanych z WIOŚ może być pomocne podczas opracowania projektu zezwolenia/pozwolenia i określenia szczegółowych warunków tych zezwoleń/pozwoleń.

Przedstawiciele Starostwa byli upoważnieni przez Starostę do udziału w 25 z 29 kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2022 (do 30 czerwca). Brak upoważnień do kontroli w czterech pozostałych przypadkach opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 408-413)

W okresie objętym kontrolą na sesjach Rady Powiatu w Końskich corocznie rozpatrywano, przekazywaną przez Komendanta Powiatowego PSP w Końskich, *Ocenę stanu bezpieczeństwa pożarowego powiatu koneckiego* (dalej: Ocena). Zakres przedkładanych opracowań obejmował m.in. dane o liczbie pożarów wraz ze wskazaniem przyczyn i miejsc ich wystąpienia, podejmowanych działaniach prewencyjnych i edukacyjnych, a także zadań kontrolno-rozpoznawczych. Wskazane zostały również miejscowe zagrożenia występujące na terenie powiatu oraz potrzeby i zadania do realizacji. W Ocenie za rok 2019 w części *Požary*, zawarto informację o siedmiu pożarach składowiska odpadów w Falkowie, wskazując, że dwa z nich zostały zaliczone do kategorii bardzo dużych, działania gaśnicze prowadzone były przez kilka dni i wymagały dużych nakładów sił i środków w celu ich likwidacji. Wskazano również, że liczba pojazdów, ratowników oraz sprzętu wykorzystanego w trakcie tych zdarzeń przewyższała łączną liczbę sił i środków wykorzystanych w pozostałych pożarach w całym 2019 r.

(akta kontroli str. 160-291)

Starosta wyjaśnił, że Rada Powiatu w Końskich nie określała, w drodze uchwał, kierunków zmierzających do usunięcia zagrożeń spowodowanych pożarami miejsc gromadzenia odpadów. Wyjaśnił również, że nie wydawał poleceń Komendantowi Powiatowemu PSP w Końskich, dotyczących podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożeń spowodowanych pożarem, gdyż w okresie objętym kontrolą takie bezpośrednie zagrożenie nie wystąpiło.

(akta kontroli str. 312)

W okresie objętym kontrolą Starostwo podejmowało czynności kontrolne wobec podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. Kontrole były realizowane przez pracowników WROL, obejmowały przestrzeganie i stosowanie przepisów o ochronie środowiska. W latach 2017-2022 przeprowadzono 22 kontrole w 12 podmiotach, z tego pięć w 2017 r., trzy w 2018 r., 12 w 2019 r. oraz dwie w 2020 r. W latach 2021-2022 nie przeprowadzono żadnej kontroli. Stwierdzone przez pracowników WROL nieprawidłowości polegały głównie na: braku zabezpieczenia gromadzonych odpadów przed wpływem czynników atmosferycznych, braku ciągów komunikacyjnych umożliwiających dostęp do każdego miejsca magazynowania odpadów, nieopisanie 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.

Pracownicy Starostwa, stosownie do art. 379 ust. 2 POŚ, mieli stosowne upoważnienie do przeprowadzenia kontroli. W jednym przypadku o miejscu i terminie przeprowadzenia kontroli oraz o ustaleniach przeprowadzonej kontroli

zawartych w wezwaniu do niezwłocznego zaniechania naruszeń<sup>23</sup> był informowany inny przedsiębiorca prowadzący działalność w obrębie tej samej nieruchomości.

Jak wyjaśnił Starosta, taki przyjęty sposób postępowania w ww. sprawach wynikał z faktu, że kontrolowany przedsiębiorca wynajmował jedynie część nieruchomości od innego podmiotu. Mając powyższe na uwadze przyjęto w Starostwie, że *wynajmujący posiadał interes prawny oraz winien być informowany o działaniach podejmowanych przez tutejszy organ w tej sprawie*. Starosta wskazał również, że takie postępowanie wynikało z poprzednich doświadczeń Urzędu z podmiotami wynajmującymi nieruchomości na potrzeby swojej działalności związanej z gospodarowaniem odpadami (w tym porzucanie odpadów).

(akta kontroli str. 419-423, 428)

W toku prowadzonych przez pracowników WROL czynności kontrolnych stwierdzone zostały nieprawidłowości dotyczące naruszenia warunków udzielonego pozwolenia/zezwolenia w odniesieniu do dziewięciu podmiotów, a w przypadku jednego z tych podmiotów stwierdzone uchybienia mogły skutkować zwiększeniem zagrożenia pożarowego<sup>24</sup>. W każdym przypadku stwierdzenia naruszenia warunków udzielonego pozwolenia/zezwolenia, pracownicy Starostwa, stosownie do art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach, wzywali podmiot kontrolowany do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości, a w przypadku ich nieusunięcia wszczynali postępowania w sprawie cofnięcia udzielonego pozwolenia/zezwolenia bez odszkodowania.

(akta kontroli str. 419-423)

Po przeprowadzonych kontrolach, w toku których stwierdzone zostało naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występowało uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, Starosta w uzasadnionych przypadkach nie występował do WIOŚ o podjęcie odpowiednich działań, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 419-423)

W latach 2017-2022 do Starostwa wpłynęło 15 skarg i wniosków dotyczących podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów (dwie w 2017 r., po jednej w 2018 r. i w 2021 r. oraz po pięć w 2019 r. i w 2020 r.). Skargi i wnioski były składane przez WIOŚ, wójtów, burmistrzów oraz osoby prywatne. Dotyczyły one m.in.:

- podejrzenia magazynowania odpadów niezgodnie z zezwoleniem,
- magazynowania odpadów niebezpiecznych,
- przeprowadzenia kontroli podmiotów prowadzących działalność zbierania odpadów na terenie gminy,
- uciążliwości związanych z funkcjonowaniem Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Końskich,
- przeprowadzenia czynności kontrolnych instalacji do odzysku odpadów w spółce Polskie Odpady Komunalne,
- cofnięcia pozwolenia zintegrowanego udzielonego dla Polskich Odpadów Komunalnych Sp. z o.o.,
- wydania decyzji nakazującej usunięcie odpadów przez Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o.

(akta kontroli str. 418)

---

<sup>23</sup> Dotyczy kontroli przeprowadzonych w dniu 30 kwietnia 2019 r., 4 października 2019 r., a także kontroli planowanej do przeprowadzenia w dniu 14 grudnia 2018 r. oraz wezwania do zaniechania naruszeń wystawionego w dniu 15 maja 2019 r.

<sup>24</sup> Dotyczy podmiotu Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o.

Działania dotyczące rozpatrzenia skargi/wniosku w kontrolowanej jednostce podejmowano bez zbędnej zwłoki i analizowano wszystkie okoliczności sprawy (np.: przeprowadzano kontrole u przedsiębiorcy, występowano do innych organów o informacje i materiały dotyczące prowadzonych spraw). W każdym przypadku informowano podmiot składający skargę/wniosek o przeprowadzonych czynnościach i sposobie załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 418, 748-535)

Odnosnie istotnych problemów mających związek ze sprawowaniem nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów, w tym odpadów stwarzających zagrożenie pożarowe Starosta 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 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 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 NFOŚiGW; Starosta 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.

(akta kontroli str. 454-455)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wystąpiły spory kompetencyjne z zakresu gospodarki odpadami o właściwość organu:

- pomiędzy Starostą a Wójtem Gminy Fałków, dotyczący usunięcia odpadów zgromadzonych przez podmiot Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. na działkach nieujętych w pozwoleniu zintegrowanym udzielonym decyzją Starosty Koneckiego z dnia 31 marca 2020 r. Samorządowe Kolegium

Odwoławcze w Kielcach wskazało Wójta Gminy Fałków jako organ właściwy do załatwienia sprawy;

- pomiędzy Starostą a Marszałkiem Województwa Świętokrzyskiego, dotyczący wszczęcia postępowania w przedmiocie nakazania usunięcia odpadów pozostałych po działalności podmiotu Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o., zgromadzonych na działkach wymienionych w pozwoleniu zintegrowanym udzielonym decyzją Starosty Koneckiego z dnia 31 marca 2020 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, przedmiotowy spór nie został rozstrzygnięty.

(akta kontroli str. 424)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pracownicy Starostwa nie mieli upoważnień Starosty do udziału w czterech kontrolach spośród 29 (14%) przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2017-2022 (do 30 czerwca) na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. Było to niezgodne z art. 379 ust. 2 POŚ, zgodnie z którym starosta może do wykonywania funkcji kontrolnych upoważnić pracowników podległego mu urzędu oraz art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>25</sup>, z którego wynika, że 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.

(akta kontroli str. 408-413)

Naczelnik WROL wyjaśniła: *Brak upoważnień pracowników do udziału w kontrolach WIOŚ w czterech sprawach był podyktowany brakiem możliwości uzyskania pisemnego upoważnienia w danym terminie, wynikającym z krótkiego odstępu czasu pomiędzy uzyskaniem od WIOŚ telefonicznej informacji o kontroli, a wyznaczonym dniem kontroli. Brak pisemnych upoważnień miał miejsce w okresach natłoku liczby spraw i postępowań prowadzonych przez pracownika merytorycznego. W sytuacji braku pisemnego upoważnienia wyznaczony pracownik brał udział na podstawie ustnego polecenia wydanego przez przełożonego. Należy zauważyć, że do kontroli WIOŚ, o której mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach nie stosuje się, przepisu art. 48 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, co oznacza, że przedmiotowa kontrola może się odbyć w nieustalonym terminie, bez uprzedniego zawiadomienia podmiotu kontrolowanego. W ocenie tutejszego organu, brak pisemnego upoważnienia pracownika starostwa uczestniczącego w kontroli WIOŚ przeprowadzanej w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach nie stanowi naruszenia art. 49 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców. Organem kontroli jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a nie starosta. Pracownicy Starostwa są jedynie uczestnikami kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ, a nie osobami wykonującymi czynności kontrolne wobec kontrolowanego podmiotu.*

(akta kontroli str. 54-55)

2. W przypadku czterech spośród 15 kontroli (27%) przeprowadzonych 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

<sup>25</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

środowiska o podjęcie odpowiednich działań z uwagi na stwierdzone w toku kontroli naruszenia.

Było to niezgodne z art. 379 ust. 5 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 stwierdzi naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić.

(akta kontroli str. 419-423)

Starosta wyjaśnił, że brak jest możliwości wskazania przyczyn niewystąpienia do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 429)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Przedstawiciele Starostwa uczestniczyli, w wymaganych sytuacjach, w kontrolach realizowanych przez WIOŚ, jednak nie w każdym przypadku mieli upoważnienie Starosty do udziału w tych kontrolach. W okresie objętym kontrolą pracownicy WROL przeprowadzili 22 kontrole w 12 podmiotach prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. W przypadku czterech spośród 15 kontroli, Starosta nie występował do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań z uwagi na stwierdzone w toku kontroli naruszenia przepisów o ochronie środowiska. Wpływające do Urzędu skargi/wnioski w sprawach dotyczących gospodarowania odpadami były prawidłowo rozpatrywane.

#### OBSZAR

### 3. Działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów

#### Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2022 w powiecie koneckim w dwóch miejscach gromadzenia odpadów, kilkakrotnie wystąpiły pożary zdeponowanych tam odpadów. Zdarzenia te miały miejsce w podmiocie Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. w Fałkowie (w latach 2019-2020) oraz na nieczynnym składowisku odpadów komunalnych w Radoszycach (w latach 2017-2019). Analiza działań Urzędu dotyczących tych miejsc wykazała:

a) W odniesieniu do nieczynnego składowiska odpadów w Radoszycach, na którym ośmiokrotnie wystąpił pożar składowanych tam odpadów, Urząd nie miał wiedzy o tych zdarzeniach i w związku z tym nie podejmował żadnych działań związanych z pożarami. Ponadto Urząd, w okresie objętym kontrolą, nie wyegzekwował od Komunalnego Zakładu Gospodarczego w Radoszycach wykonania obowiązków związanych z rekultywacją składowiska, wynikających z decyzji Starosty Koneckiego z dnia 28 lutego 2011 r.<sup>26</sup>, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Starosta Konecki w dniu 14 stycznia 2004 r. wydał także decyzję<sup>27</sup>, w której m.in. zobowiązał Komunalny Zakład Gospodarczy w Radoszycach do zamknięcia składowiska (tj. zaprzestania składowania odpadów) do 31 grudnia 2009 r. oraz do przeprowadzenia jego rekultywacji.

W dniach 17-19 czerwca 2020 r. pracownicy WROL przeprowadzili kontrolę wykonania obowiązku określonego w decyzji nr GN.SW.6018-21/10-11. W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono, że nie podjęto działań polegających na rekultywacji terenu.

<sup>26</sup> Nr GN.SW.6018-21/10-11.

<sup>27</sup> Nr RO.7630-4-2/02/03/04.



Przedmiotowa kontrola była odpowiedzią na pismo z dnia 16 czerwca 2020 r. skierowane przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Kielcach, który poinformował o wynikach przeprowadzonych w dniu 9 czerwca 2020 r. czynności kontrolnych w obrębie zamkniętego składowiska odpadów. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na dowożeniu odpadów na teren składowiska, na którym pracownicy Komunalnego Zakładu Gospodarczego w Radoszycach prowadzili prace polegające na mieszaniu i ugniataniu nowo dowożonych odpadów z odpadami, które zostały zdeponowane w latach ubiegłych. Po przeprowadzonej kontroli Starosta zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Końskich o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

(akta kontroli str. 315-346, 416-417)

b) Odnośnie podmiotu Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. w Fałkowie, w którym dwunastokrotnie na terenie składowiska doszło do pożaru zgromadzonych tam odpadów, WROL miał wiedzę o 11 zdarzeniach (źródłem informacji były przekazane do Urzędu protokoły WIOŚ). Jedyna przeprowadzona przez Urząd kontrola w ww. podmiocie dotyczyła weryfikacji realizacji usunięcia stwierdzonych naruszeń. Z uwagi na niewywiązanie się z nałożonego obowiązku, Urząd cofnął bez odszkodowania decyzję udzielającą zezwolenia na zbieranie odpadów, nakładając jednocześnie obowiązek ich usunięcia.

(akta kontroli str. 141)

W okresie objętym kontrolą, na obszarze działania jednostki kontrolowanej, istotny problem w zakresie gospodarki odpadami stanowiły odpady (w tym również odpady niebezpieczne i łatwopalne) pozostałe po działalności podmiotu DAV-SERWIS Sp. z o.o. zmagazynowane w jednej z hal w miejscowości Stąporków. Urząd podejmował w odniesieniu do ww. podmiotu działania kontrolne, 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 firmę DAV-SERWIS Sp. z o.o. obowiązku usunięcia zgromadzonych odpadów. Urząd, stosownie do art. 119 § 1 oraz art. 121 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>28</sup> (dalej. upea), nałożył na podmiot 10 grzywien w celu przymuszenia na łączną kwotę 200 tys. zł. Do dnia zakończenia przez NIK czynności kontrolnych<sup>29</sup>, Starostwo nie zastosowało środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego, o którym mowa w art. 127 upea.

Urząd w odniesieniu do odpadów zgromadzonych przez ww. podmiot występował również do syndyka masy upadłościowej spółki WW ENERGY S.A. 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.

(akta kontroli str. 451-477)

Starosta w złożonych wyjaśnieniach potwierdził konieczność przeprowadzenia wykonania zastępczego. Zwrócił również uwagę, że znaczna część zgromadzonych

---

<sup>28</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.

<sup>29</sup> Tj. do dnia 24 sierpnia 2022 r.

przez spółkę DAV-SERWIS Sp. z o.o. odpadów to odpady niebezpieczne, na zbieranie których podmiot nie posiadał zezwolenia, a gromadził je *na podstawie komercyjnej umowy* z syndykiem masy upadłościowej spółki WW ENERGY S.A.

Ponadto Starosta 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.*

(akta kontroli str. 431)

NIK zwraca uwagę na rodzaj zalegających odpadów (odpady niebezpieczne i łatwopalne), a co za tym idzie na potencjalne (a zdaniem WIOŚ realne<sup>30</sup>) zagrożenie pożarowe. W związku z powyższym niezbędne jest pilne podjęcie skutecznych działań w celu utylizacji ww. odpadów.

Odnośnie współpracy prowadzonej z innymi organami i instytucjami dotyczącej problematyki pożarów miejsc gromadzenia odpadów, Starosta wyjaśnił: *Starostwo organizowało spotkania z udziałem przedstawicieli organów i instytucji z terenu całego województwa m.in. Wojewody, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, wóldarzy gmin z terenu powiatu (...). W szczególności tematem rozmów były pożary przyzmi odpadów zgromadzonych w Fałkowie przy ul. Płaskowickiej 89. Ustalano jakie działania mogą podejmować poszczególne organy w celu przeciwdziałania powstawania pożarów oraz eliminowania skutków ich powstania.*

Wyjaśnił również, że Urząd w 2018 r. prowadził korespondencję z Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Końskich dotyczącą terenów, na których prowadzona jest gospodarka odpadami mogąca stwarzać zagrożenie pożarowe. Pismem z dnia 21.06.2018 r. przesłano do KP PSP wykaz podmiotów i miejsc prowadzonej działalności, które mogą powodować zagrożenie pożarowe. Lista podmiotów obejmowała m. in. DAV-SERWIS Sp. z o.o. (ul. Staszica w Stąporkowie), Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. (ul. Płaskowicka w Fałkowie) oraz Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Końskich Sp. z o.o. (ul. Spacerowa w Końskich).

Na stronie internetowej Starostwa zamieszczano informacje dotyczące problemów w gospodarce odpadami, pożarów składowisk odpadów, posiedzeń Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego<sup>31</sup>, a także działań edukacyjnych. Po pożarze składowiska odpadów, który wystąpił w dniu 21 lipca 2019 r., na stronie internetowej Starostwa opublikowano informację o prowadzonych działaniach mających na celu ugaszenie pożaru<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 431-450)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Starosta do dnia zakończenia kontroli<sup>33</sup>, nie wyegzekwował od Komunalnego Zakładu Gospodarczego

<sup>30</sup> Opinia wyrażona w piśmie znak IK.III.7021.2.13,2020.A, skierowanym do Starosty w dniu 30 kwietnia 2020 r.

<sup>31</sup> <https://www.konecki.powiat.pl/index.php/38-uncategorised/aktualnosci/2079-posiedzenie-w-trybie-alarmowym-powiatowego-zarzadzania-kryzysowego> (dostęp w dniu 23 sierpnia 2022 r.).

<sup>32</sup> <https://www.konecki.powiat.pl/index.php/38-uncategorised/aktualnosci/2002-pozar-w-gminie-falkow> (dostęp w dniu 23 sierpnia 2022 r.).

<sup>33</sup> Tj. do dnia 24 sierpnia 2022 r.

w Radoszycach, wykonania obowiązków wynikających z decyzji nr GN.SW.6018-21/10-11 z dnia 28 lutego 2011 r., dotyczących wykonania rekultywacji składowiska, w terminie pięciu lat od daty uprawomocnienia się decyzji<sup>34</sup>, w tym nie zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne, stosownie do art. 30 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 315-346, 416-417)

Starosta wyjaśnił, że przyczyną braku wyegzekwowania decyzji były zmiany organizacyjne w Starostwie, a także zmiany w przepisach ustawy o odpadach (art. 244a), zgodnie z którym właściwym w sprawie harmonogramu działań związanych z rekultywacją składowiska odpadów został marszałek województwa.

(akta kontroli str. 311)

NIK zwraca uwagę, że w przedmiotowej sprawie w obrocie prawnym pozostają dwie decyzje Starosty obejmujące swym zakresem zadania związane z rekultywacją nieczynnego składowiska odpadów w Radoszycach. Przytoczone w powyższych wyjaśnieniach zmiany w przepisach ustawy o odpadach dotyczą jedynie decyzji nr RO.7630-4-2/02/03/04 z dnia 14 stycznia 2004 r.

Ponadto, zdaniem NIK, brak przeprowadzonej rekultywacji składowiska oraz stwierdzony przez WIOŚ proceder dowożenia odpadów na jego teren przyczyniły się bezpośrednio do wystąpienia pożarów zgromadzonych w tym miejscu odpadów.

#### OCENA CZĄSTKOWA

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, Starosta nie wyegzekwował obowiązku przeprowadzenia jego rekultywacji. NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu dotyczące zabezpieczenia miejsca zgromadzenia odpadów pochodzących z działalności DAV-SERWIS Sp. z o.o., jednak zwraca uwagę na konieczność podjęcia pilnych działań w celu unieszkodliwienia zalegających tam odpadów, stwarzających zagrożenie pożarowe.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Uzyskiwanie informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów występujących na obszarze powiatu i ich wykorzystywanie w bieżącej pracy Urzędu, w tym również zapewnienie sprawnej wymiany informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Starostwa zajmującymi się tą problematyką.
2. Zaktualizowanie *Programu ochrony środowiska dla Powiatu Koneckiego na lata 2022-2025 z perspektywą do roku 2029*, poprzez uwzględnienie w ocenie stanu środowiska problematyki związanej z pożarami miejsc gromadzenia odpadów.
3. Podjęcie działań w celu opracowania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.
4. Udzielanie przez Starostę pracownikom Urzędu upoważnień do kontroli w każdym przypadku ich udziału w kontrolach realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

<sup>34</sup> Decyzja stała się prawomocna z dniem 15 lutego 2011 r.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.

5. Występowanie do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań, w sytuacji stwierdzenia podczas prowadzonych kontroli naruszenia przepisów o ochronie środowiska lub uzasadnionego podejrzenia, że takie naruszenie mogło nastąpić.
6. Wyegzekwowanie od Komunalnego Zakładu Gospodarczego w Radoszycach wykonania obowiązków wynikających z decyzji nr GN.SW.6018-21/10-11, dotyczących przeprowadzenia rekultywacji zamkniętego składowiska odpadów.

Uwagi            NIK nie formułuje uwag

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce,       września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
p.o. Wicedyrektor  
Krzysztof Wilkosz

Kontrolerzy:  
Kinga Komenda  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Łukasz Pieńkowski  
starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*