



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.008.03.2022

Mł. bryg. mgr inż. Ryszard Stańczak
Komendant Powiatowy
Państwowej Straży Pożarnej w Końskich
Komenda Powiatowa
Państwowej Straży Pożarnej w Końskich
ul. Strażacka 14
26-200 Końskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 – Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Końskich (dalej: Komenda lub KP PSP), ul. Strażacka 14, 26-200 Końskie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mł. bryg. mgr inż. Ryszard Stańczak, Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Końskich (dalej: Komendant) od 23 czerwca 2020 r. (od 22 lutego 2020 r. pełniący obowiązki Komendanta); wcześniej stanowisko Komendanta zajmował mł. bryg. mgr inż. Grzegorz Zieliński – od 10 maja 2017 r. do 21 lutego 2020 r. (od 11 marca 2017 r. pełniący obowiązki Komendanta); od 13 stycznia 2017 r. do 10 marca 2017 r. pełniącym obowiązki Komendanta był bryg. mgr inż. Bogusław Jakóbczyk a od 22 lutego 2014 r. do 12 stycznia 2017 r. – st. bryg. mgr inż. Grzegorz Młynarczyk.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej.3. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.
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. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Sławomir Tokarczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/64/2022 z 9 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-2, 3-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komenda w okresie objętym kontrolą nie dysponowała pełnymi informacjami o istniejących na terenie działania jednostki miejscach gromadzenia odpadów. Dane te uzyskiwano jedynie w trakcie prowadzonych postępowań dotyczących uzgadniania operatów przeciwpożarowych lub w wyniku prowadzonych działań ratowniczo-gaśniczych. Komendant opracowywał plany czynności kontrolno-rozpoznawczych na lata 2017-2022, o których mowa w § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną³ (dalej: rozporządzenie w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych). Plany sporządzane były zgodnie z metodyką prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, mających na celu rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz realizację nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych⁴ (dalej: Metodyka). 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 Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Kielcach (dalej: WIOŚ). Po zakończeniu postępowania kontrolnego, w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁵ (dalej: ustawa o PSP), Komendant nakazywał usunięcie nieprawidłowości w drodze decyzji administracyjnej oraz weryfikował ich wykonanie poprzez realizację kontroli sprawdzających. Działania podejmowane przez Komendę w zakresie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów oraz współpracy z innymi organami sprowadzały się do realizowania czynności kontrolno-rozpoznawczych, a także informowania organów o występujących pożarach (Policja, władze gminy, władze powiatu czy WIOŚ). W przypadku nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów działania polegały jedynie na prowadzeniu czynności ratowniczo-gaśniczych oraz informowaniu o pożarach tych miejsc innych organów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2017–2022 Komendant dysponował informacjami o 36 miejscach gromadzenia odpadów⁷. Według informacji uzyskanych przez NIK z WIOŚ, w okresie objętym kontrolą na terenie powiatu koneckiego funkcjonowało 65 miejsc gromadzenia odpadów (41 legalnych i 24 nielegalne). Wynika z tego, że Komendant

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

³ Dz. U. Nr 225, poz. 1934.

⁴ Dokument wprowadzony w dniu 19 stycznia 2017 przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1940, ze zm.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ 26 legalnych miejsc oraz 10 nielegalnych.

nie dysponował pełnymi informacjami o miejscach gromadzenia odpadów, tj. nie posiadał danych o ich lokalizacji oraz ilości i rodzaju odpadów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Informacje o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów dotyczyły przedsiębiorców, u których, na podstawie art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o PSP, art. 41a ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸ oraz art. 183c ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁹ (dalej: ustawa poś), Komenda przeprowadziła czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie 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. Wiedzę na temat miejsc gromadzenia odpadów (w szczególności nielegalnych), Komendant uzyskiwał także w wyniku prowadzonych działań ratowniczo-gaśniczych oraz z Policji i WIOŚ (w jednym przypadku z WIOŚ i w jednym przypadku Policji).

(akta kontroli str. 9-12, 13-17)

2. W okresie objętym kontrolą, stosownie do § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych, Komendant opracowywał roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych. Plany sporządzane były zgodnie z Metodyką¹⁰. Zawierały one 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 (z wyjątkiem planu na 2017 r., w którym nie wpisano dat faktycznego wykonania czynności w II, III i IV kwartale oraz na 2018 r., w którym nie wpisano dat w całym roku).

(akta kontroli str. 18-55, 56-69)

Komendant wyjaśnił, że brak dat faktycznego wykonania czynności w planie spowodowany był błędem drukarskim i zatwierdzeniem edytowanego w późniejszym czasie dokumentu. Wszystkie pozostałe plany miały już wpisywane daty faktycznie wykonanych czynności.

(akta kontroli str. 70-74)

Wszystkie plany czynności kontrolno-rozpoznawczych zatwierdzone były przez Komendanta przed końcem roku poprzedzającego rok objęty planem.

(akta kontroli str. 75)

W planach za lata 2017-2022¹¹ ujęto i zrealizowano 289 czynności kontrolno-rozpoznawczych¹². Oprócz zaplanowanych kontroli, realizowane były również czynności według bieżących potrzeb w obiektach letniego i zimowego wypoczynku dzieci, odbiory obiektów i kontrole sprawdzające. Takich kontroli zrealizowano 184.

(akta kontroli str. 76)

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

¹⁰ Metodyka została przekazana pismem znak BZ-II-0754/7-1/17 z dnia 8 lutego 2017 r. dotyczącym wdrożenia metodyki prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych, mających na celu rozpoznawanie zagrożeń pożarowych oraz realizację nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych.

¹¹ Do 30 czerwca 2022 r.

¹² Kontrole planowe obiektów użyteczności publicznej, zamieszkania zbiorowego, budynków mieszkalnych wielorodzinnych, obiektów produkcyjnych i magazynowych, terenów leśnych.

W okresie objętym kontrolą w rocznych planach czynności kontrolno-rozpoznawczych Komendant uwzględnił siedem kontroli miejsc gromadzenia odpadów. Były to kontrole z zakresu 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).

(akta kontroli str. 77)

Komendant wyjaśnił: *plany czynności kontrolno-rozpoznawczych sporządzane są zgodnie z wytycznymi Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach uwzględniającymi poszczególne grupy obiektów i mogą być dowolnie modyfikowane uwzględniając bieżącą sytuację. Na przełomie lat 2017-2022 przeprowadzono czynności kontrolno-rozpoznawcze w związku z zaistnieniem pożarów na terenach firm zajmujących się przetwarzaniem i składowaniem odpadów. Po rozpoznaniu zagrożeń i wskazaniu nieprawidłowości wszczynano postępowanie administracyjne w celu usunięcia nieprawidłowości. Na obecną chwilę zgodnie z posiadaną wiedzą miejsca magazynowania, które mogą wiązać się z długotrwałą akcją gaśniczą posiadają rozpoznane operacyjne dotyczące zaopatrzenia przeciwpożarowego.*

(akta kontroli str. 70-74)

Komendant, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o PSP, corocznie przygotowywał informacje o stanie bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu koneckiego. Zakres opracowania obejmował m.in. informacje o pożarach wraz ze wskazaniem przyczyn ich wystąpienia, miejscach zagrożenia, prowadzonych działaniach kontrolno-rozpoznawczych i ratowniczo-gaśniczych oraz przygotowanie Komendy do realizacji tych działań. Analiza pięciu informacji¹³ wykazała, że w żadnym dokumencie nie wskazano miejsc gromadzenia odpadów jako miejsc stanowiących potencjalne zagrożenie pożarowe, pomimo że takie pożary występowały kilkakrotnie na terenie działania jednostki.

(akta kontroli str. 78-176)

Komendant wyjaśnił: *analizy zagrożenia powiatu uwzględniają między innymi miejsca usytuowania zakładów dużego ryzyka powstania poważnej awarii przemysłowej, zakłady podwyższonego ryzyka czyli tych, których zasięg zagrożenia wykracza poza obręb zakładu. Legalnie działające zakłady przetwarzania i magazynowania odpadów na terenie powiatu koneckiego nie posiadają statusu takich zakładów, zatem nie było potrzeby ujmowania ich w analizach stanu bezpieczeństwa.*

(akta kontroli str. 70-74)

3. W latach 2017-2022¹⁴, na terenie powiatu koneckiego doszło do 33 pożarów miejsc gromadzenia odpadów (zarówno legalnych jak i nielegalnych). Szacunkowe koszty prowadzenia akcji gaśniczych wyniosły 510,2 tys. zł¹⁵.

(akta kontroli str. 177-178)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Komendant nie dysponował

¹³ Do dnia zakończenia kontroli, tj. do 13 lipca 2022 r. nie sporządzono jeszcze informacji za 2022 r.

¹⁴ Do 30 czerwca 2022 r.

¹⁵ Najniższe koszty akcji gaśniczej wynosiły ok. 90 zł. (dzięki wysypisko śmieci o powierzchni 2 arów) a najwyższe 319 900 zł. (duży pożar na składowisku odpadów w miejscowości Falków obejmujący ok. 5600 m²).

pełnymi informacjami o istniejących na obszarze działania jednostki miejscach gromadzenia odpadów. Z danych uzyskanych z WIOŚ wynika, że na terenie działania jednostki w okresie objętym kontrolą funkcjonowało 65 miejsc gromadzenia odpadów (41 legalnych i 24 nielegalne). Komendant zidentyfikował 36 takich miejsc. Zgodnie z art. 13 ust. 6 pkt 9 ustawy o PSP, do zadań komendanta powiatowego PSP należy rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń. Aby to rozpoznanie było prawidłowe niezbędne jest dysponowanie rzetelnymi informacjami m.in. o miejscach gromadzenia odpadów mogących stwarzać potencjalne ryzyko pożarowe.

Komendant wyjaśnił: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń realizowane jest na podstawie informacji spływających od innych organów administracji państwowej działających na terenie powiatu i województwa. Komendant Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej 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 (...).

(akta kontroli str. 9-12, 13-17, 70-74)

W opinii NIK, dysponowanie przez Komendę pełnymi informacjami o miejscach gromadzenia odpadów, będących potencjalnie źródłem zagrożenia pożarowego, ma istotne znaczenie także dla prawidłowego organizowania i prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych w przypadku wystąpienia pożaru, w tym w zakresie wykorzystania sił i środków, dojazdu do miejsca, zaopatrzenia w wodę do gaszenia pożarów itp. NIK wskazuje również na potrzebę uzyskiwania powyższych informacji nie tylko przy okazji realizacji zadań własnych jednostki, ale również w drodze współpracy z innymi podmiotami dysponującymi danymi o miejscach gromadzenia odpadów, w tym miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów, np. z WIOŚ i jednostkami samorządu terytorialnego.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą KP PSP nie dysponowała pełnymi informacjami o miejscach gromadzenia odpadów istniejących na terenie działania jednostki, zarówno legalnych jak i nielegalnych. W planach czynności kontrolno-rozpoznawczych uwzględniano miejsca gromadzenia odpadów oraz zawierały one wszystkie dane wymagane rozporządzeniem w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz obowiązującą w Komendzie Metodą.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą zaplanowano i zrealizowano siedem kontroli miejsc gromadzenia odpadów (dwie w 2017 r., trzy w 2018 r. i dwie w 2019 r.). W pozostałych latach w planie nie ujmowano kontroli miejsc gromadzenia odpadów. Nieprawidłowości ustalone w trakcie prowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych przedstawiały się następująco:

- 2017 r. – w jednej kontroli ustalono brak oznakowania głównego zaworu gazu przy budynku kotłowni (nieprawidłowość usunięto w trakcie czynności), natomiast w drugiej kontroli nie stwierdzono uchybień;
- 2018 r. – w dwóch kontrolach nie stwierdzono uchybień, natomiast w jednej ustalono brak oznakowania stref zagrożenia wybuchem na studniach odgazowujących, brak przeglądów i konserwacji wyłączników ppoż, brak przeglądu

oświetlenia awaryjnego oraz brak oznakowania wyjścia ewakuacyjnego (nieprawidłowość usunięto w trakcie kontroli). Komendant wydał decyzję administracyjną nakazującą usunięcie nieprawidłowości oraz przeprowadził weryfikację wykonania zaleceń w ramach kontroli sprawdzającej, która potwierdziła wykonanie zaleceń;

- 2019 r. – w jednej kontroli ustalono brak oznakowania wyjścia ewakuacyjnego w dwukondygnacyjnym budynku magazynowym i budynku magazynowym płytek ceramicznych (uzupełniono w trakcie kontroli) oraz brak przeglądu i konserwacji wyłączników ppoż. Komendant wydał decyzję administracyjną nakazującą usunięcie nieprawidłowości oraz przeprowadził weryfikację wykonania zaleceń w ramach kontroli sprawdzającej, która potwierdziła wykonanie zaleceń. W drugiej kontroli stwierdzono zastawiony dostęp do hydrantu zewnętrznego oraz gaśnicy w hali wielofunkcyjnej, a także brak oznakowania wyjścia ewakuacyjnego w budynku socjalnym. Również w tym przypadku usunięto nieprawidłowości, co potwierdziła kontrola sprawdzająca.

(akta kontroli str. 77)

2. W latach 2018-2022¹⁰ Komendant podjął 29¹⁶ czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie wydania oceny spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gromadzenia odpadów. W 15 przypadkach czynności prowadzono na podstawie art. 41a ust. 1a ustawy o odpadach, w 13 na podstawie art. 183c ust. 1 ustawy poś, natomiast w jednym przypadku na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP. W dwóch przypadkach¹⁷ Komendant wydał negatywne postanowienia w zakresie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej. Przyczyną wydania negatywnych postanowień było niespełnienie wymagań zawartych w operacie przeciwpożarowym (brak wymaganego zaopatrzenia wodnego i brak opracowania instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla miejsca składowania odpadów).

(akta kontroli str. 179-181)

3. Do Komendy w okresie objętym kontrolą nie wpływały skargi dotyczące miejsc gromadzenia odpadów. W latach 2017-2022, poza kontrolami zleconymi przez właściwe organy w związku z wydawaniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów lub pozwolenia na wytwarzanie odpadów, Komenda przeprowadziła dwukrotnie czynności kontrolno-rozpoznawcze na wnioski innych organów dotyczące miejsc gromadzenia odpadów. Pierwszy wniosek o interwencję wpłynął z Policji, która wraz z Prokuraturą Rejonową w Końskich prowadziła czynności w hali magazynowej w Stąporkowie. Obiektem tym zarządzał syndyk masy upadłościowej. Jednostki straży zabezpieczyły teren obiektu, pobrały próbki znajdujących się tam niezidentyfikowanych materiałów chemicznych i przekazały teren do dalszych czynności prokuratorowi. Drugi wniosek wpłynął z WIOŚ. Komendant przeprowadził czynności kontrolno-rozpoznawcze stwierdzając nieprawidłowość, polegającą na braku protokołu potwierdzającego zapewnienie ciśnienia i wydajności wody hydrantu zewnętrznego. Podmiot kontrolowany przekazał taki protokół do jednostki straży i poinformował o zakończeniu działalności pod kontrolowanym adresem.

(akta kontroli str. 182, 183)

¹⁶ W 2018 r. nie wydano żadnego postanowienia, w 2019 r. jedno, w 2020 r. cztery, w 2021 r. 19 a w 2022 r. pięć.

¹⁷ Postanowienia negatywne dotyczyły: Bio-Ekol Sp. z o.o. Szczukowskie Górk 1A w 2021 r. oraz The European Van Company Sp. z o.o. w Końskich w 2022 r.

4. W każdym przypadku wystąpienia pożaru miejsc gromadzenia odpadów Komendant ustalał jego wstępne przyczyny zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt. 7 ustawy o PSP. Spośród 33 pożarów miejsc gromadzenia odpadów, które wystąpiły w latach 2017-2022, w zdecydowanej większości przyczyną ich powstania było podpalenie (25 pożarów). W sześciu przypadkach przyczyną pożaru było samozapalenie biologiczne natomiast w jednym zaproszenie ognia przez nieznanego sprawcę, a w kolejnym zapalenie przez skupienie promieni słonecznych.

(akta kontroli str. 184-249)

5. Komendant każdorazowo, zgodnie z art. 23 ust. 16 ustawy o PSP, przekazywał kopię protokołu z czynności kontrolno-rozpoznawczych Świętokrzyskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 250-253)

6. Podczas prowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych w okresie objętym kontrolą, czterokrotnie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące naruszenia przepisów przeciwpożarowych w miejscach gromadzenia odpadów. W żadnym przypadku Komendant nie nałożył grzywny w drodze mandatu. Jak wyjaśnił, nie nakładano mandatów ponieważ była to tylko jedna z możliwości egzekwowania wykonania zaleceń zawartych w decyzjach administracyjnych. Druga możliwość to pouczenie kontrolowanego o konieczności usunięcia nieprawidłowości. Stosując właśnie tę formę uzyskiwano zamierzone efekty, ponieważ nieprawidłowości były usuwane w krótkim czasie. Nieprawidłowości dotyczyły spółki Polskie Odpady Komunalne w Falkowie, Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Końskich (dwukrotnie) oraz Ceramiki Końskie S.A. Podjęte przez Komendanta działania w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości polegały na wydaniu decyzji administracyjnych dotyczących usunięcia uchybień. Stwierdzone naruszenia skutkowały zwiększeniem zagrożenia pożarowego. W przypadku Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Końskich oraz Ceramiki S.A. w Końskich, podmioty kontrolowane poinformowały we wszystkich przypadkach o usunięciu nieprawidłowości. Natomiast w przypadku spółki z Falkowa nieprawidłowości usunięto częściowo (nie zrealizowano zaopatrzenia wodnego dla placu składowego odpadów dostosowanego do ilości i powierzchni odpadów).

(akta kontroli str. 254, 255-258)

Według danych WIOŚ, w latach 2017-2022 na terenie powiatu funkcjonowało 41 legalnych miejsc gromadzenia odpadów. Komendant działania nadzorcze prowadził w stosunku do 35 miejsc gromadzenia odpadów¹⁸. W sześciu przypadkach miejsca gromadzenia odpadów nie były objęte działaniami nadzorczymi. Komendant wyjaśnił, że *...od 2017 roku nie posiadał danych udostępnionych przez WIOŚ, iż na terenie jednostki funkcjonuje 41 legalnych miejsc gromadzenia odpadów. Jak widać ze statystyk tylko w kilku nielegalnych miejscach miały miejsce pożary, a legalne miejsca od 2020 roku kontrolowane są w związku z obowiązkiem zapisanym w ustawie i nie odnotowano w tych miejscach pożarów.*

(akta kontroli str. 13-17, 259-262)

7. Zdaniem Komendanta, największe utrudnienia w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów to braki kadrowe, zawilości prawne a co za tym idzie braki w szkoleniach z prawa ochrony środowiska i ustawy o odpadach, a także niepotrzebne angażowanie pracowników straży w procedurę uzyskiwania pozwolenia na przetwarzanie i magazynowanie odpadów. Dodał, że zakres

¹⁸ 28 kontroli dotyczących wydania oceny spełnienia wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej (jeden podmiot dwukrotnie), siedem kontroli miejsc gromadzenia odpadów zawartych w planie.

kompetencji powinien sprowadzać się jedynie do wydawania opinii z zakresu realizacji wymagań w sprawach ppoż. Problemem jest też angażowanie ustawowe oraz zbyt małe doświadczenie pracowników w zakresie poruszania się w obrębie przepisów prawa i procedur egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 70-74)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

KP PSP realizowała kontrole planowe miejsc gromadzenia odpadów, a także kontrole w zakresie wydania oceny spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gromadzenia odpadów. Komenda każdorazowo podejmowała działania w związku z wpływającymi wnioskami przeprowadzenia kontroli, dotyczącymi zagrożenia pożarowego występującego w miejscach gromadzenia odpadów. W przypadku każdego pożaru ustalane były wstępne przyczyny jego wystąpienia. Zgodnie z art. 23 ust. 16 ustawy o PSP, kopie protokołów z czynności kontrolno-rozpoznawczych przekazywane były do WIOŚ. Komendant podejmował również działania w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości podczas prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz weryfikował ich wykonanie poprzez przeprowadzanie kontroli sprawdzających.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. Nieprawidłowości skutkujące zwiększeniem zagrożenia pożarowego KP PSP stwierdziła w trzech podmiotach (w jednym dwukrotnie). We wszystkich przypadkach Komendant nakazywał usunięcie nieprawidłowości w drodze decyzji administracyjnej. W odniesieniu do trzech kontroli¹⁹, 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 weryfikował wykonanie zaleceń poprzez realizację kontroli sprawdzających (kontrole zrealizowano w czasie dziesięciu, 15 i 50 dni od wpływu pisma od podmiotu o realizacji zaleceń). We wszystkich trzech przypadkach kontrole sprawdzające potwierdzały prawidłowe usunięcie nieprawidłowości. W jednej kontroli, dotyczącej Polskich Odpadów Komunalnych S.A. w Fałkowie, w decyzji administracyjnej określono termin na usunięcie nieprawidłowości na 31 grudnia 2019 r. (przeglądy wyłączników ppoż.) oraz 31 grudnia 2020 r. (pozostałe nieprawidłowości). W dniu 3 czerwca 2020 r., Komendant przeprowadził kontrolę sprawdzającą spółki z Fałkowa. Stwierdzono usunięcie nieprawidłowości ujętych w wydanej decyzji administracyjnej poza zaopatrzeniem wodnym dla składowiska (termin usunięcia nieprawidłowości określono na 31 grudnia 2020 r.). Na wnioski przedsiębiorcy, Komendant dwukrotnie przesunął termin dotyczący zaopatrzenia w wodę placu składowiska w Fałkowie²⁰. Ostateczny termin usunięcia nieprawidłowości ustalono na 31 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 254)

Komendant wyjaśnił: *Przesunięcie terminu decyzji, uzasadniane argumentacją zawartą we wniosku dają podstawy do domniemania rzetelności zawartych w nim informacji. Komendant Powiatowy w Końskich przedłużając termin realizacji obowiązku kierował się interesem społecznym, dotyczącym dopuszczalnej tolerancji*

¹⁹ Dwie kontrole w Regionalnym Zakładzie Zagospodarowania Odpadów w Końskich i jedna w Ceramika S.A. w Końskich.

²⁰ Wniosek z 30 grudnia 2020 r. oraz wniosek z 29 grudnia 2021 r.

czasowej trwania nieprawidłowości oraz słusznym interesem strony, z którego wynika realna możliwość wykonania koniecznych prac – to jest wykonalność decyzji. Ponadto potencjalne ryzyko wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości nie powodowało zagrożenia powstania pożaru wychodzącego poza teren zakładu, a działalność spółki została zawieszona przez toczące się sprawy sądowe oraz zatrzymanie prezesa spółki.

(akta kontroli str. 255-258)

Spośród 33 pożarów mających miejsce na terenie działania KP PSP w okresie objętym kontrolą, 23 pożary wystąpiły w trzech lokalizacjach. Było to osiem pożarów na nieczynnym wysypisku śmieci w Radoszycach, 12 w podmiocie Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. w Fałkowie oraz trzy w Regionalnym Zakładzie Zagospodarowania Odpadów w Końskich. W pozostałych dziesięciu przypadkach Komendant nie prowadził czynności kontrolno-rozpoznawczych, gdyż pożary występowały na dzikich wysypiskach śmieci za wyjątkiem jednego, który wybuchł w stacji demontażu pojazdów w Końskich²¹. W odniesieniu do tego podmiotu, Komendant prowadził czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie wydania oceny spełnienia wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscu gromadzenia odpadów. Kontrolę przeprowadzono w 2021 r.²², natomiast pożar wybuchł 20 lutego 2022 r. Jako wstępną przyczynę pożaru ustalono podpalenie.

(akta kontroli str. 177-178, 179-181, 263-264)

W odniesieniu do lokalizacji w których pożary wystąpiły kilkakrotnie, Komendant prowadził czynności kontrolno-rozpoznawcze w dwóch podmiotach. Dotyczyło to Polskich Odpadów Komunalnych Sp. z o.o. w Fałkowie oraz Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Końskich. W trzecim miejscu gromadzenia odpadów (nieczynne wysypisko śmieci w Radoszycach) nie podejmował żadnych działań kontrolnych. Analiza działań KP PSP w odniesieniu do tych miejsc wykazała, że:

– W nieczynnym składowisku odpadów w Radoszycach, na którym ośmiokrotnie wystąpił pożar składowanych tam odpadów²³, Komendant poza informowaniem o tym fakcie w każdym przypadku Policji, zarządzającego terenem – siedem razy (gmina Radoszyce), Starostwo Powiatowe w Końskich – dwa razy oraz WIOŚ – jeden raz, nie podejmował czynności kontrolnych. Komendant wyjaśnił, że *...podejmował rozmowy z władzami Miasta i Gminy Radoszyce dotyczącymi pożarów, które miały miejsce na nieczynnym wysypisku śmieci. W efekcie prowadzonych rozmów teren składowiska został objęty monitoringiem wizyjnym, który przyniósł zamierzony efekt, a sprawa zamknięcia czy zlikwidowania miejsca gromadzenia odpadów ujmowana jest w planach wydatków gminy Radoszyce;*

– W składowisku odpadów w miejscowości Fałków, na którym w okresie 2019-2020 dwunastokrotnie doszło do pożaru składowanych tam odpadów, Komendant podejmował działania kontrolne dwukrotnie. Pierwsza kontrola odbyła się dopiero po piątym pożarze odpadów. W toku prowadzonej kontroli, Komendant 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.). Każdorazowo informowano o zdarzeniu Policję, Urząd Gminy Fałków oraz WIOŚ, a dziesięciokrotnie Starostwo Powiatowe w Końskich. Komendant wyjaśnił: *pożary na składowisku odpadów w Fałkowie*

²¹ Re-Ta-Metal, Końskie ul. Armii Krajowej.

²² Wydano pozytywną opinię nie stwierdzając nieprawidłowości.

²³ Pożary występowały w latach 2017-2019.

obejmowały teren nielegalnego miejsca składowania nadmiarowych ilości surowca przeznaczonego w firmie do wytwarzania paliwa alternatywnego. Pozwolenie na taką działalność spółki wydał urząd zgodnie z posiadanymi kompetencjami i to on powinien w pierwszej kolejności wydać zakaz takich praktyk spółce. Zgodnie z posiadaną wiedzą Komendanta, legalna działalność spółki nie budziła zastrzeżeń pod względem przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. Podczas prowadzenia działań gaśniczych na terenie składowiska w Fałkowie stwierdzono, że pożarem objęty był surowiec nielegalnie składowany, zatem oczekiwanie spełnienia wymagań odnoszących się do samowoli może stanowić podstawę do stwierdzenia przekroczenia uprawnień przez wydającego decyzje nakazowe;

– W przypadku Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Końskich, gdzie trzykrotnie wystąpiły pożary, Komendant 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. O wystąpieniu pożarów za każdym razem informowano Policję, Urząd Miasta i Gminy Końskie, WIOŚ oraz dwukrotnie Starostwo Powiatowe w Końskich.

(akta kontroli str. 263-264, 255-258, 259-262, 265-267)

W okresie objętym kontrolą na terenie działania Komendy wystąpiło dziewięć pożarów nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów. Przyczyną ich wystąpienia były podpalenia. Działania KP PSP dotyczące eliminowania zagrożenia pożarowego w miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów oraz współpracy z innymi jednostkami administracji publicznej (np. WIOŚ, Policja, urzędy gmin) w tym zakresie, sprowadzały się do informowania tych jednostek w przypadku prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczej. Analiza sporządzonych po pożarach informacji ze zdarzeń wykazała, że o każdym przypadku wystąpienia pożaru Komendant informował Policję. Władze gminy, na terenie której doszło do pożaru informowane były trzykrotnie, dwukrotnie poinformowano WIOŚ, a w jednym przypadku Starostwo Powiatowe w Końskich. Komendant wyjaśnił: *... do każdego pożaru oprócz zastępów ratowniczo-gaśniczych dysponowany jest patrol policji, którego zadaniem jest ocena sytuacji pod kątem popełnienia wykroczenia czy przestępstwa. W sytuacji braku na miejscu właściciela lub trudnościami w jego wskazaniu to policjanci mają podstawy do działań operacyjnych, których efektem jest wszczęcie postępowania wyjaśniającego czy karnego. Funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej działają na podstawie oraz w zakresie prawa i w wielu uzasadnionych przypadkach informowali WIOŚ oraz władze gminne czy starostwo powiatowe o miejscach pożarów w których stwierdzono odpady (...).*

(akta kontroli str. 177-178, 259-262, 265-267)

2. Komendant nie zawierał porozumień o współpracy z innymi organami dotyczących wymiany informacji o zagrożeniach oraz realizacji wspólnych kontroli miejsc gromadzenia odpadów. Komendant, po przeprowadzonych czynnościach kontrolno-rozpoznawczych realizowanych na wniosek innych organów, informował te organy o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie zagrożeń pożarowych. Przekazywał również kopie protokołów kontroli, na podstawie art. 23 ust. 16 ustawy o PSP, do WIOŚ i kopie postanowień, o których mowa w art. 41a ust. 3a ustawy o odpadach i art. 183c ust. 3 poś. W latach 2017-2022 KP PSP, podczas przeprowadzania akcji ratowniczo-gaśniczych dotyczących odpadów, informowała o zdarzeniu 33 razy Policję (po każdym pożarze), 18 razy WIOŚ, 25 razy właściwy miejscowo urząd gminy oraz 14 razy starostwo powiatowe.

(akta kontroli str. 177-178, 265-267)

Komendant wyjaśnił, że (...) nie zawierał porozumień z innymi organami w zakresie realizowanych czynności kontrolnych bądź wymiany informacji o miejscach gromadzenia odpadów. Porozumienia z odpowiednimi służbami i instytucjami podpisywane są na poziomach wyższych, tj. Komendy Wojewódzkiej, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Działania na terenie powiatu odbywają się bez zarzutów zgodnie z posiadanymi kompetencjami służb i nie wymagają podpisywania szczegółowych porozumień.

(akta kontroli str. 70-74)

Na terenie działania jednostki w latach 2017-2022 doszło ogółem do 33 pożarów w 12 miejscach gromadzenia odpadów. W trzech lokalizacjach były to legalne miejsca gromadzenia odpadów, o których Komenda miała wcześniej informacje uzyskane w wyniku przeprowadzanych czynności kontrolno-rozpoznawczych w ramach opiniowania operatów przeciwpożarowych, natomiast w dziewięciu miejscach były to nielegalne bądź nieczynne składowiska odpadów, o których informacje uzyskała dopiero w trakcie prowadzonych akcji gaśniczych.

(akta kontroli str. 9-12, 177-178)

W dwóch z trzech przedsiębiorstw, w których w trakcie kontroli dotyczących oceny spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gromadzenia odpadów stwierdzono nieprawidłowości wystąpiły pożary²⁴, o czym dodatkowo informowano inne organy.

(akta kontroli str. 254, 265-267)

KP PSP wspólnie z innymi organami przeprowadziła dwie kontrole. Jedną na wniosek Policji a drugą na wniosek WIOŚ, co szerzej opisano w obszarze drugim wystąpienia. W żadnym z tych miejsc nie wystąpił w kolejnych latach pożar miejsca gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 177-178, 183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Działania KP PSP dotyczące ograniczenia zagrożenia pożarowego w miejscach gromadzenia odpadów polegały m.in. na egzekwowaniu od podmiotów kontrolowanych realizacji działań naprawczych wskazanych w decyzjach oraz usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie prowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych. Komendant za każdym razem weryfikował wykonanie zaleceń za pomocą kontroli sprawdzających. Działania podejmowane przez Komendanta odnośnie nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów sprowadzały się do powiadamiania o pożarach Policji, właściwych urzędów gmin, starostwa oraz WIOŚ. KP PSP nie podejmowała wspólnych działań z organami administracji publicznej dotyczących miejsc gromadzenia odpadów, poza dwoma kontrolami przeprowadzonymi na wniosek WIOŚ i Policji.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o podjęcie działań zapewniających uzyskiwanie informacji dotyczących legalnych i nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów występujących na terenie działania KP PSP.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

²⁴ Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. w Falkowie i Regionalny Zakład Zagospodarowania Odpadów w Końskich.

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 wniosku pokontrolnego 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, 12 września 2022 r.

Kontroler
Sławomir Tokarczyk
st. inspektor kp.

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

.....
podpis

.....
podpis