



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.006.01.2021

Witold Bruzda
Świętokrzyski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska
Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach
al. IX Wieków Kielc 3
25-516 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/21/005 – Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów w województwie świętokrzyskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach (dalej: WIOŚ lub Inspektorat), al. IX Wieków Kielc 3, 25-955 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 6 lutego 2017 r. Świętokrzyskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska (dalej: Wojewódzki Inspektor) jest Witold Bruzda. Poprzednio, do 6 lutego 2017 r., stanowisko to zajmowała Małgorzata Janiszewska.
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. Działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
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.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Łukasz Pieńkowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/131/2021 z 18 listopada 2021 r.2. Sławomir Tokarczyk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/132/2021 z 18 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WIOŚ, okresie objętym kontrolą, podejmował działania dotyczące rozpoznania zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów na obszarze województwa świętokrzyskiego. Plany działalności kontrolnej na poszczególne lata opracowywano z uwzględnieniem wytycznych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ), wyników prowadzonej analizy ryzyka i oceny zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. W celu rozpoznania miejsc potencjalnego porzucenia odpadów mogących skutkować zwiększeniem zagrożenia pożarowego WIOŚ dokonywał, przede wszystkim w ramach działań własnych, identyfikacji tych miejsc. Występował również do innych organów o przekazanie informacji o możliwych miejscach ich gromadzenia (m.in. informacje o wyrobiskach poeksploatacyjnych). NIK wskazuje jednak na dużą liczbę wstępnie zidentyfikowanych miejsc nielegalnego zgromadzenia odpadów (508), które nie zostały jeszcze potwierdzone w terenie.

W ramach sprawowanego nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów, Inspektorat w latach 2017-2021 realizował kontrole planowe oraz pozaplanowe dotyczące gospodarowania odpadami, a także kontrole instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w którym ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. W toku prowadzonych rozpoznań nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów WIOŚ zidentyfikował m.in. miejsca stwarzające zagrożenie pożarowe, nagromadzenia dużej ilości odpadów frakcji palnej i/lub częściowo spalonych odpadów. Informacje o tych miejscach nie zawsze były jednak przekazywane do właściwej miejscowo jednostki Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP).

W trakcie prowadzonych rozpoznań miejsc gromadzenia odpadów, jak również w ramach sprawowanego nadzoru nad tymi miejscami, Inspektorat współpracował z innymi instytucjami, jednak współpraca ta nie zawsze była efektywna. WIOŚ nie posiadał pełnych informacji o zdarzeniach pożarowych mających miejsce na obszarze jego działania, w związku z powyższym nie mógł podjąć stosownych działań kontrolnych i/lub administracyjnych. Nie zawsze również przekazywał informacje o stwierdzonych w toku prowadzonych rozpoznań miejsc nielegalnego zgromadzenia odpadów, zagrożeń pożarowych do właściwych miejscowo jednostek PSP. W przypadku dwóch pożarów miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, WIOŚ nie wystąpił do właściwej jednostki (RDOŚ³ lub urząd gminy) o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów z tych miejsc.

Po zakończeniu postępowania kontrolnego, w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: ustawa o IOŚ)⁴, Inspektorat wydawał zarządzenia mające na celu ich wyeliminowanie. WIOŚ jednak nie zawsze podejmował działania zmierzające do ukarania osób odpowiedzialnych za popełnienie wykroczenia w związku z niedopełnieniem obowiązku przekazania informacji o podjętych i zrealizowanych działaniach służących wyeliminowaniu tych naruszeń.

Przewidując możliwe do zaistnienia zdarzenia pożarowe, Inspektorat po wystąpieniu w dniu 19 kwietnia 2020 r. pożaru miejsca gromadzenia odpadów w Nowinach, skierował do właściwych organów pisma z prośbą o zabezpieczenie i monitorowanie zlokalizowanych na ich obszarze miejsc gromadzenia odpadów, prowadzonych przez firmy powiązane z podmiotem odpowiedzialnym za zgromadzenie odpadów niebezpiecznych w Nowinach.

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

³ Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Kielcach.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, informacje dotyczące m.in. kontrolowanych podmiotów/zakładów, planów kontroli, przeprowadzanych kontroli i podejmowanych działań pokontrolnych, gromadzone były w Informatycznym Systemie Kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska⁶ (dalej: ISK). Prowadzona w tym systemie baza danych umożliwia przyporządkowanie podmiotu do określonej grupy zakładów, zdefiniowanych w ISK. W zależności od potrzeb, po zaakceptowaniu zmian przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: Główny Inspektor), lista grup zakładów mogła zostać zmodyfikowana. ISK umożliwiał przyporządkowanie zakładu do dowolnej liczby grup.

(akta kontroli str. 194-200, 201-211)

Stosowanie ISK oraz prowadzenie baz danych służących do gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących działalności kontrolnej, zgodnie z regulaminem organizacyjnym WIOŚ⁷, było zadaniem Wydziału Inspekcji.

(akta kontroli str. 12-33, 34-52)

Według stanu na 26 listopada 2021 r., na obszarze działania WIOŚ zdefiniowano 11 grup zakładów (387 miejsc), prowadzących działalność związaną z gromadzeniem odpadów. Były to:

- zakłady przetwarzania zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego (trzy zakłady);
- stacje demontażu pojazdów (42 zakłady);
- zakłady przetwarzania baterii akumulatorowych (dwa zakłady);
- składowiska pozostałe (nie podlegające uregulowaniu związanym z rejestrem uwalniania i transferu zanieczyszczeń (12 zakładów);
- spalarnie odpadów (cztery zakłady);
- współspalarnie odpadów (trzy zakłady);
- regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych – RIPOK (dziesięć zakładów);
- instalacje zastępcze (pięć zakładów);
- zakłady prowadzące odzysk odpadów (107 zakładów);
- zakłady unieszkodliwiania odpadów (35 zakładów);
- zakłady prowadzące zbieranie odpadów (164 zakłady).

W prowadzonej w ISK ewidencji znajdowało się 3448 zakładów korzystających ze środowiska, z tego 345 prowadziło działalność w zakresie gromadzenia odpadów. Rozbieżność pomiędzy liczbą zakładów w poszczególnych grupach, a wykazem konkretnych podmiotów wynikała z zakresu prowadzonej działalności przez

⁵ 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.

⁶ ISK funkcjonuje od dnia 1 stycznia 2016 r. Został wdrożony w ramach projektu Monitoring efektów realizacji Projektu PL0100 *Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie doświadczeń norweskich*.

⁷ Wprowadzonym zarządzeniem nr 6/2011 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z 7 listopada 2011 r. oraz obowiązującym od 8 marca 2019 r. regulaminem organizacyjnym wprowadzonym zarządzeniem nr 4/2019.

poszczególnych przedsiębiorców (mogli oni prowadzić działalność zarówno w jednej, jak również w kilku grupach).

(akta kontroli str. 6-11)

W okresie objętym kontrolą WIOŚ posiadał informacje o łącznie 693 miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów oraz o wstępnie wytypowanych miejscach porzucania odpadów w województwie świętokrzyskim. Największą liczbę tych miejsc zidentyfikowano w powiecie kieleckim (237) i buskim (113). WIOŚ uzyskiwał informacje o tych miejscach w ramach działań własnych (653), interwencji (18), w ramach konkursu Czyste Świętokrzyskie (12), od innych służb i organów (siedem) oraz w ramach złożonych skarg (trzy). W 2017 r. WIOŚ wykrył lub otrzymał zgłoszenie o trzech miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów, w 2018 r. – o siedmiu, w 2019 r. – o 293, w 2020 r. – o 344, a w 2021 r. – o 46.

Ponadto WIOŚ w celu dokonania analiz i ocen przestrzegania przepisów ochrony środowiska pod kątem potencjalnych miejsc porzucania odpadów, w trakcie prowadzonej kontroli NIK, wystąpił m.in. do: [1] Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach o przekazanie danych dotyczących podmiotów posiadających koncesję na wydobywanie kopalin, [2] Państwowego Instytutu Geologicznego o udostępnienie danych z prowadzonego przez tą jednostkę monitoringu odkrywkowej eksploatacji kopalin, [3] Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, Prezydenta Miasta Kielce oraz starostów wszystkich powiatów województwa świętokrzyskiego o przekazanie danych dot. podmiotów posiadających koncesję na wydobywanie kopalin ze złóż, a także decyzję na przeprowadzenie rekultywacji terenów po eksploatacji wyrobisk⁸. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że dane te będą analizowane i zostaną wykorzystane podczas prowadzonych rozpoznań zanieczyszczeń w terenie pod kątem typowania miejsc porzucania odpadów oraz potencjalnych miejsc, w których mogą wystąpić pożary.

(akta kontroli str. 362-384, 432-434, 480)

W latach 2017-2021 w kontrolowanej jednostce nie zostały opracowane wewnętrzne regulacje dotyczące sposobu gromadzenia informacji o pożarach odpadów. Prowadzony w WIOŚ wykaz pożarów miejsc gromadzenia odpadów uwzględniał takie dane jak: datę i adres wystąpienia pożaru, miejsce (np. składowisko, magazyn), rodzaj odpadów, które uległy pożarowi, określone przez PSP wstępne przyczyny wystąpienia pożaru oraz zgłaszającego zdarzenie.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że *w Inspektoracie nie wprowadzono odrębnych wewnętrznych uregulowań. Opierano się na zalecaniach GIOŚ odnośnie przekazywania informacji o pożarach i nielegalnym postępowaniu z odpadami.*

Wyjaśnił również, że *gromadzenie danych dotyczących pożarów oraz informowanie o wystąpieniu takich zdarzeń rozpoczęto w 2017 r. Informacje o zdarzeniu przekazywane były do GIOŚ przez pracownika (obecnie Dział kontroli gospodarczego korzystania ze środowiska), który zajmuje się poważnymi awariami przemysłowymi, osoba ta występowała do PSP o meldunek ze zdarzenia i prowadziła rejestr tych zdarzeń, które były zgłaszane do GIOŚ. Informacje do GIOŚ przekazywali również inspektorzy uczestniczący w czynnościach związanych z wystąpieniem pożaru.*

(akta kontroli str. 449-455, 465)

Analiza uzyskanych w toku kontroli informacji dotyczących pożarów miejsc gromadzenia odpadów wykazała, że w latach 2017-2021 według danych WIOŚ na terenie województwa świętokrzyskiego wystąpiło łącznie 47 przypadków pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Spośród nich, dziesięć dotyczyło miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów. W 2017 r. WIOŚ odnotował jeden przypadek pożaru, w 2018 r. – dziewięć, w 2019 r. – 21 (w tym pięć pożarów miejsc nielegalnego

⁸ Pisma zostały skierowane do wskazanych jednostek 20 grudnia 2021 r.

gromadzenia odpadów), w 2020 r. – 13 (w tym trzy pożary miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów), natomiast w 2021 r. trzy (w tym dwa pożary miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów). Najczęstszą przyczyną pożarów, w okresie objętym kontrolą, było podpalenie oraz zaproszenie ognia (28), samozapłon odpadów (15), jeden pożar spowodowany był zwarcieniem instalacji elektrycznej, jeden zapaleniem w trakcie procesu technologicznego, a w przypadku dwóch pożarów ich przyczyna była nieznana. Największa liczba pożarów w okresie objętym kontrolą (11) dotyczyła przedsiębiorcy prowadzącego działalność pod nazwą Polskie Odpady Komunalne Sp. z o.o. Czterokrotnie pożary wystąpiły na składowisku odpadów prowadzonym przez Urząd Miasta i Gminy we Włoszczowie, a trzykrotnie na składowisku odpadów zarządzanym przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Końskich.

Według danych przekazanych przez Komendę Wojewódzką PSP w Kielcach, w latach 2017-2021 na terenie województwa świętokrzyskiego wystąpiło łącznie 60 pożarów miejsc gromadzenia odpadów, w tym 22 przypadki dotyczyły miejsc nielegalnego ich gromadzenia. W 2017 r. miało miejsce siedem pożarów (w tym trzy pożary miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów), w 2018 r. – 12 (w tym trzy pożary miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów), w 2019 r. – 22 (w tym osiem pożarów miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów), w 2020 r. – 14 (w tym trzy pożary miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów), natomiast w 2021 r. dwa (w tym trzy pożary miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów).

WIOŚ nie miał informacji o łącznie 18 pożarach w miejscach gromadzenia odpadów, w tym:

- 14 miejsc ich nielegalnego gromadzenia,
- jednego pożaru w dniu 24 kwietnia 2017 r. w podmiocie zajmującym się handlem złomem w miejscowości Klimontów,
- dwóch pożarów w podmiocie Vive Textile Recycling (mających miejsce w dniach 2 lipca 2020 r. oraz 12 maja 2021 r.),
- jednego pożaru w podmiocie Celsa Huta Ostrowiec sp. z o.o. mającego miejsce w dniu 2 stycznia 2020 r.

O zdarzeniu, które miało miejsce w dniu 23 maja 2018 r. w podmiocie *Złomtrex*, zajmującym się handlem złomem, WIOŚ uzyskał informację podczas kontroli prowadzonej od 18 czerwca do 16 sierpnia 2019 r. w związku z podejrzeniem prowadzenia nielegalnego demontażu pojazdu, tj. po ponad roku od wystąpienia pożaru.

(akta kontroli str. 449-455, 893-899)

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, że WIOŚ nie zawsze był informowany o wystąpieniu pożarów. Wskazał on także, że w przypadku tych zdarzeń *można domniemywać, że (...) nie były one istotne, w związku z tym KP PSP [Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej – dop. NIK] nie przesyłała informacji w tym zakresie, nie angażując tym samym tutejszego Inspektoratu. Należy zaznaczyć, że zawsze po otrzymaniu informacji drogą telefoniczną lub mailową, Inspektorat występował do KP PSP o przekazanie meldunku ze zdarzenia.*

Wyjaśnił również, że: odnosząc się do pozostałych miejsc (tzw. „dzikich wysypisk”) wystąpienia pożarów uwzględnionych w przekazanym zestawieniu tabelarycznym, WIOŚ w Kielcach zweryfikuje, czy w tych lokalizacjach w dalszym ciągu zalegają odpady i podjęcie stosowne czynności kontrolne.

(akta kontroli str. 495-496)

NIK zwraca uwagę, że posiadanie przez WIOŚ kompletnych informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów jest niezbędne do opracowania rzetelnych analiz na potrzeby sporządzenia planu kontroli, a także przekazywania rzetelnych informacji w tym zakresie na zewnątrz jednostki, np. w celu usunięcia opadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich gromadzenia. Informacja ta jest również istotna w kontekście podjęcia stosownych działań kontrolnych oraz administracyjnych.

Zasady sporządzania planów kontroli oraz odpowiedzialność i uprawnienia WIOŚ w planowaniu działalności kontrolnej wyszczególniono w ISK, w dokumencie nr I.3.1. *Zasady sporządzania planów kontroli.*

(akta kontroli str. 212-218)

Roczne plany działalności kontrolnej sporządzane były przez Wojewódzkiego Inspektora w oparciu o art. 5a ustawy o IOŚ. Przy opracowywaniu planów uwzględniane były przygotowane przez GIOŚ i przekazywane corocznie *Wytyczne do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska* (dalej: *Wytyczne*). *Wytyczne* zawierały m.in. ogólne zasady przygotowania planów, wyszczególnienie priorytetowych zadań w działalności kontrolnej, ogólnopolskie i wojewódzkie cele i cykle kontrolne realizowane w poszczególnych latach, przewidywały również realizację zadań stałych w działalności kontrolnej. W okresie objętym kontrolą, WIOŚ nie określał wojewódzkich celów kontrolnych.

(akta kontroli str. 53-193)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił: (...) *w związku z obszerną listą celów ogólnopolskich wyczerpujących tematykę kontroli nie zachodziła potrzeba wprowadzania dodatkowych celów wojewódzkich. Wprowadzanie celów ogólnokrajowych umożliwia jednocześnie jednolite podejście do tematyki kontroli przez wszystkie wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w kraju i wyczerpują w całości tematykę kontrolną realizowaną na terenie województwa świętokrzyskiego.*

(akta kontroli str. 463-464)

W latach 2017-2021 w *Wytycznych* wyznaczono odpowiednio 39, 42, 53, 46 oraz 57 celów ogólnopolskich. Wśród ustalonych na lata 2019 i 2021 celów ogólnopolskich wskazano m.in. zagadnienia związane z przestrzeganiem przepisów w zakresie gospodarki odpadami przez podmioty prowadzące działalność w zakresie zbierania odpadów, przetwarzania odpadów w miejscach stwarzających ryzyko wystąpienia pożaru. W ramach powyższego celu, do realizacji zaplanowano prowadzenie kontroli w 2019 r. w 12 zakładach, natomiast w 2021 r. w jednym. Ponadto w *Wytycznych* na lata 2019 i 2020 w części dotyczącej zadań stałych Inspekcji wskazano prowadzenie kontroli miejsc stwarzających ryzyko wystąpienia pożarów w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 53-193)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił: *kontrole w zakresie gospodarki odpadami podmiotów prowadzących zbieranie bądź przetwarzanie odpadów, w latach 2019 i 2021 były przeprowadzane w trybie planowym oraz pozaplanowym. Każda działalność związana z gospodarowaniem odpadami, w tym w szczególności odpadami palnymi może stwarzać potencjalne ryzyko pożarów. Każda przeprowadzona przez WIOŚ w Kielcach kontrola weryfikowała miejsca magazynowania odpadów pod kątem przestrzegania przepisów ochrony środowiska oraz pod kątem przestrzegania warunków określonych w decyzjach administracyjnych udzielających zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. W wyniku tych działań weryfikowano również, czy sposób magazynowania odpadów nie stwarza ryzyka wystąpienia pożarów. W przypadku stwierdzenia uchybień w tym zakresie kierowano wystąpienia do organów Państwowej Straży Pożarnej, w celu przeprowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. W wyniku działań pokontrolnych WIOŚ kierował również do przedsiębiorców zarządzenia pokontrolne zobowiązujące do przestrzegania przepisów ochrony środowiska oraz kierował wnioski do właściwych organów, które wydały decyzje administracyjne, w celu wezwania do zaniechania naruszeń lub cofnięcia zezwolenia w zakresie zbierania lub*

przetwarzania odpadów. W przypadku nielegalnej działalności w zakresie gospodarki odpadami, WIOŚ w Kielcach kierował wnioski do wójtów, burmistrzów lub prezydentów o wydanie decyzji nakazujących usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich zbierania lub przetwarzania (...).

(akta kontroli str. 464)

Analizę ryzyka, systematyczną ocenę zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, a także prawdopodobieństwo naruszenia prawa w ramach wykonywanej działalności, WIOŚ realizował na podstawie wielokryterialnej oceny oddziaływania zakładów na środowisko, decydującej o „rankingu” zakładów planowanych do kontroli. Zasady przeprowadzenia tej analizy zostały opisane w dokumencie ISK nr I.2.2. *Analiza wielokryterialna oddziaływania zakładów na środowisko*, zgodnie z którym polegała ona na:

- poddaniu identyfikacji kontrolowanych podmiotów korzystających ze środowiska na podstawie jednolitego punktowego systemu oceny kontrolowanych zakładów,
- dokonaniu podziału zakładów na pięć kategorii ryzyka uciążliwości dla środowiska, na podstawie ww. analizy,
- określeniu częstotliwości kontroli w zakładach w kategoriach I – II w zależności od przypisanej zakładom kategorii po uwzględnieniu innych kryteriów, w tym ustawowych.

Ww. ocena dokonywana była na podstawie:

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

W oparciu o zgromadzone dane, system ISK generował propozycję zakładów do rocznego planu kontroli. Analiza wielokryterialna uwzględniała również fakt wdrożenia przez zakłady systemu zarządzania środowiskiem, zwłaszcza EMAS⁹. Wyniki punktowe przeprowadzonej na podstawie ww. kryteriów analizy, pozwalały przyporządkowywać poszczególne zakłady do jednej z pięciu kategorii skali ryzyka, decydującej o częstotliwości kontroli¹⁰.

(akta kontroli str. 219-234)

⁹ System Ekozarządzania i Audytu (EMAS), (ang. Eco-Management and Audit Scheme) to system zarządzania środowiskowego, w którym dobrowolnie mogą uczestniczyć organizacje (przedsiębiorstwa, instytucje, organizacje, urzędy).

¹⁰ W wyniku analizy wielokryterialnej oddziaływania zakładu na środowisko w ISK określano zakładane częstotliwości kontroli dla poszczególnych kategorii ryzyka, które zgodnie z wytycznymi GIOŚ na lata 2017-2021 wynosiły: dla I kategorii – co roku, dla II kategorii – nie rzadziej niż raz na trzy lata, dla kategorii III, IV i V – decyzja o ujęciu w planie kontroli należy do WIOŚ.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą WIOŚ nie dysponował pełnymi informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, które wystąpiły na obszarze województwa świętokrzyskiego. Brak tych informacji nie wpłynął jednak na rzetelność prowadzonych analiz ryzyka na potrzeby opracowania planu kontroli. Podczas opracowywania planów działalności kontrolnej na poszczególne lata, WIOŚ uwzględniał wytyczne opracowane i przekazywane przez GIOŚ, przeprowadzał analizę ryzyka i ocenę zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Inspektorat w celu rozpoznania miejsc potencjalnego porzucenia odpadów mogących skutkować zwiększeniem zagrożenia pożarowego dokonywał, przede wszystkim w ramach działań własnych, identyfikacji tych miejsc oraz występował do innych organów o przekazanie informacji o możliwych miejscach ich gromadzenia (m.in. wyrobiska poeksploatacyjne).

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą planami kontroli, WIOŚ realizował kontrole z zakresu gospodarowania odpadami. Wykonanie planu w poszczególnych latach kształtowało się w następujący sposób:

- 2017 r. – zrealizowano 130 kontroli, 100% zaplanowanych;
- 2018 r. – zrealizowano 81 kontroli, nie zrealizowano 20;
- 2019 r. – zrealizowano 80 kontroli, nie zrealizowano 49;
- 2020 r. – zrealizowano 84 kontrole, 100% zaplanowanych;
- 2021 r. – zrealizowano 133 kontrole, nie zrealizowano 45.

W planie umieszczono również, zgodnie z wyznaczonymi przez GIOŚ celami ogólnopolskimi na lata 2019 i 2021, kontrole przestrzegania przepisów w zakresie gospodarki odpadami przez podmioty prowadzące działalność w zakresie zbierania odpadów, przetwarzania odpadów w miejscach stwarzających ryzyko wystąpienia pożaru. Z zaplanowanych na 2019 r. 12 takich kontroli zrealizowano cztery, natomiast w 2021 r. zaplanowano i zrealizowano jedną kontrolę.

(akta kontroli str. 235-282)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że podstawową przyczyną braku realizacji części kontroli planowych dotyczących miejsc gromadzenia odpadów był przede wszystkim niewystarczający stan osobowy inspektorów wykonujących kontrole w terenie w stosunku do ilości zadań nakładanych na IOŚ (...).Przedmiotowe kontrole planowe miejsc gromadzenia odpadów dotyczyły w głównej mierze składowisk odpadów oraz podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania i/lub przetwarzania odpadów i wymagały jednak realizacji przez inspektorów posiadających doświadczenie kontrolne. Należy zaznaczyć, że kontrole podmiotów w terenie, w zależności od stopnia trudności, są przeprowadzane zwykle przez zespół co najmniej 2-ch inspektorów, w tym obowiązkowo w sprawach dot. nielegalnych działań podmiotów. (...) Nakładanie nowych obowiązków na IOŚ, znaczące zwiększenie liczby kontroli na wniosek organów szczególnie w oparciu o art. 41a ustawy o odpadach, zwiększenie stopnia skomplikowania prowadzonych kontroli interwencyjnych powiązane z wydłużeniem czasu trwania kontroli, konieczność reakcji na wzrastającą liczbę interwencji, w tym interwencji związanych z „szarą strefą” skutkowało niepełnym wykonaniem planu kontroli. Ponadto wprowadzenie na terenie kraju stanu epidemii wirusa SARS – CoV-2 w 2020 r.

spowodowało dodatkowo pewne ograniczenia działalności kontrolnej, co skutkowało nawet czasowym zawieszeniem działań kontrolnych w terenie z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zarówno inspektorom jak i przedsiębiorcom.

(akta kontroli str. 314-319)

W okresie objętym kontrolą w WIOŚ podejmowano działania mające na celu zidentyfikowanie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów. Wynikały one zarówno z wpływających skarg i wniosków, jak również z działań własnych jednostki.

(akta kontroli str. 362-431)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że od 2019 r. prowadzone są *zintensyfikowane działania polegające na analizie stanu środowiska pod kątem porzucania odpadów na terenie województwa świętokrzyskiego. Niniejsze działania podejmowane są jako inicjatywa własna w celu rozpoznania oraz ograniczania nielegalnie porzucanych różnego rodzaju odpadów, głównie pochodzenia komunalnego. Od 2019 r. od czasu zatrudnienia nowych pracowników do Działu do Walki z Szarą Strefą dokonywana jest szczegółowa analiza w zakresie typowania potencjalnych miejsc porzucania odpadów. Analiza ta jest dokonywana na podstawie map satelitarnych (google maps, geoportal, itp.) oraz rozpoznań zanieczyszczeń w terenie. Typowanie obejmuje całe województwo świętokrzyskie, jednak obecnie w najszerszym stopniu przeanalizowano powiaty: buski, kielecki i jędrzejowski. Pozostałe powiaty są w trakcie opracowywania.*

(akta kontroli str. 475)

W odniesieniu do zidentyfikowanych miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów oraz wstępnie wytypowanych miejsc porzucania odpadów, WIOŚ dokonywał rozpoznania rodzaju zalegających odpadów oraz na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o IOŚ, zwracał się do właściwych jednostek samorządu terytorialnego z wnioskiem o wydanie decyzji w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹¹, nakazującej posiadaczom odpadów usunięcie przedmiotowych odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Występował również do RDOŚ z wnioskiem o podjęcie działań w trybie art. 26 ust. 3 ww. ustawy w celu usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania w przypadku zidentyfikowania nieruchomości, będących we władaniu gmin.

W okresie objętym kontrolą WIOŚ w 30 przypadkach skierował pisma do właściwych miejscowo komend policji w celu wykrycia sprawcy porzucenia stwierdzonych odpadów (po 5 w 2019 i 2020 r. oraz 20 w 2021 r.). Ponadto, w odniesieniu do czterech kontroli miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów po zidentyfikowaniu zagrożenia pożarowego, WIOŚ zwrócił się z wnioskiem do właściwej komendy powiatowej PSP o przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych¹².

Analiza dokumentacji kontrolnej WIOŚ z rozpoznania w terenie nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów wykazała, że w dziewięciu przypadkach pomimo stwierdzenia zagrożenia pożarowego, nagromadzenia dużej ilości odpadów frakcji palnej i/lub częściowo spalonych odpadów, nie została poinformowana właściwa miejscowo jednostka PSP. Zostało to szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 362-384, 466-470, 907-1026)

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.

¹² Dotyczy kontroli nr IK.703.0.328.2018, IK.703.0.149.2018, IK.703.0.27.2018, IK.7023.282.2021.

Spośród 694 zidentyfikowanych, w okresie objętym kontrolą, miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów oraz wstępnie wytypowanych miejsc porzucania odpadów, WIOŚ dokonał rozpoznania w odniesieniu do 184 miejsc (27%), jedna sprawa została przekazana do RDOŚ, a kolejna do właściwej miejscowo gminy bez dokonania rozpoznania w terenie. W czterech z kontrolowanych miejsc nie znajdowały się odpady. W odniesieniu do pozostałych 508 zlokalizowanych miejsc (73%) nie dokonano rozpoznania w terenie.

(akta kontroli str. 362-384)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że *ilość wykonywanych rozpoznań zanieczyszczeń w terenie ograniczona jest możliwościami kadrowymi tut. Inspektoratu oraz obowiązkiem wykonywania innych zadań określonych w art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, wyrażonych obecnie 58 celami kontrolnymi, których liczba z roku na rok stale wzrasta. Mając niniejsze na uwadze, w opinii WIOŚ w Kielcach wykonanie niemalże 200 rozpoznań zanieczyszczeń w okresie 2017-2021 r., przy relatywnie niewielkiej powierzchni województwa świętokrzyskiego należy uznać za bardzo efektywne działanie. Uwzględnione w prowadzonym rejestrze kolejne potencjalne miejsca porzucania odpadów będą weryfikowane na bieżąco w kolejnych latach.*

(akta kontroli str. 476)

NIK zauważa, że w pozostałych do weryfikacji 508 miejscach, mogą być zdeponowane odpady stwarzające zagrożenie pożarowe. W związku z tym NIK wskazuje na potrzebę wypracowania sposobu sprawnego rozpoznania tych miejsc np. przy współudziale właściwych miejscowo urzędów gmin – m.in. zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach¹³, utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych. Jest to tym bardziej istotne w kontekście uzyskania przez jednostkę w najbliższym okresie kolejnych informacji o potencjalnych miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów¹⁴ oraz dysponowania ograniczonymi zasobami kadrowymi.

WIOŚ, w okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 26a ust. 5 pkt 1 ustawy o odpadach, wydawał opinie o spełnieniu przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów (dwie w 2020 r. oraz jedną w 2021 r.). Dwa postanowienia dotyczyły podmiotów, które prowadziły działalność w zakresie zbierania odpadów na podstawie wydanych decyzji i w odniesieniu do których w wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono rażące naruszenie ich warunków. Jedno postanowienie dotyczyło zidentyfikowanego w terenie miejsca porzucenia odpadów pochodzenia chemicznego.

(akta kontroli str. 514-525)

W latach 2017-2021 WIOŚ przeprowadzał kontrole instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w którym ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. Kontrole realizowane były w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. Analiza danych dotyczących złożonych wniosków o przeprowadzenie tych kontroli wykazała, że:

- w 2017 r. do WIOŚ wpłynęło 36 wniosków, na podstawie których zrealizowano 29 kontroli, wydając 26 postanowień (25 pozytywnych i jedno

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.

¹⁴ Dotyczy pism skierowanych do Państwowego Instytutu Geologicznego, Okręgowego Urzędu Górniczego w Kielcach oraz Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, Prezydenta Miasta Kielce i starostów wszystkich powiatów województwa świętokrzyskiego, vide str. 3.

negatywne). W dziesięciu przypadkach nie wydano postanowień ze względu na wycofanie wniosków przez organy wnioskujące, zawieszenie postępowań lub brak zastosowania art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. Najwięcej wniosków przekazano ze starostw powiatowych w Kielcach (20%), w Końskich (17%) oraz Ostrowcu Świętokrzyskim i Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach (po 11%).

- w 2018 r. do WIOŚ wpłynęło 13 wniosków (o 36% mniej niż w 2017 r.), na podstawie których przeprowadzono 11 kontroli, wydając 10 postanowień (osiem pozytywnych i dwa negatywne). W trzech przypadkach nie wydano postanowień ze względu na wycofanie wniosków przez organy wnioskujące oraz zawieszenie postępowania. Najwięcej wniosków przekazano ze Starostwa Powiatowego w Końskich (30%) oraz Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach (15%).
- w 2019 r. wpłynęło 65 wniosków (o 20% więcej niż w 2018 r.), na podstawie których zrealizowano 61 kontroli, wydając 58 postanowień (48 pozytywnych i 10 negatywnych) natomiast w trzech przypadkach kontrolę przeprowadzono, ale nie wydano postanowienia ze względu na przetwarzanie odpadów poza instalacjami (brak zastosowania art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach). W czterech przypadkach nie przeprowadzono kontroli z uwagi na wycofanie wniosków przez organy wnioskujące oraz brak zastosowania powyższego przepisu. Najwięcej wniosków przekazano ze Starostwa Powiatowego w Kielcach (prawie 41%), z Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach oraz ze Starostwa Powiatowego w Końskich po 12%.
- w 2020 r. liczba wniosków, w porównaniu do 2019 r., znacząco się zwiększyła. Wpłynęło 259 wniosków, na podstawie których zrealizowano 161 kontroli, wydając 139 postanowień (126 pozytywnych i 13 negatywnych). W 41 przypadkach nie wydano postanowień ze względu na wycofanie wniosków przez organy wnioskujące, zaprzestanie działalności przez podmioty oraz brak zastosowania art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. Najwięcej wniosków przekazano z Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach (15%) oraz ze starostw powiatowych w Końskich (13%), w Ostrowcu Świętokrzyskim i w Kielcach (12%).
- w 2021 r. wpłynęło 61 wniosków, na podstawie których przeprowadzono 25 kontroli, wydając 21 postanowień (20 pozytywnych i jedno negatywne). W jednym przypadku, nie wydano postanowienia ze względu na wycofanie wniosku przez organ wnioskujący. Najwięcej wniosków przekazano z Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach (36%) oraz ze starostw powiatowych w Ostrowcu Świętokrzyskim (13%) i w Końskich (8%). Średni czas od wpłynięcia wniosku do wydania postanowienia wynosił ok. 108 dni. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK (tj. do 19 listopada 2021 r.), w odniesieniu do 39 spośród 61 złożonych wniosków (64%), nie zostało wydane postanowienie, o którym mowa w art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach (ustalony został z podmiotem termin przeprowadzenia kontroli lub kontrola została przeprowadzona, a postanowienie było w trakcie opracowywania).

(akta kontroli str. 283-309)

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK¹⁵, WIOŚ nie zrealizował 118 wniosków¹⁶, dotyczących zmiany bądź wydania nowego zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. W odniesieniu do 79 (30%)

¹⁵ Tj. do dnia 19 listopada 2021 r.

¹⁶ Dotyczy wniosków, które wpłynęły do WIOŚ w latach 2020-2021.

wniosków spośród 259, które wpłynęły do WIOŚ w 2020 r., nie zostały wydane postanowienia¹⁷, pomimo upływu ponad 326 dni od dnia ich otrzymania przez WIOŚ (w skrajnym przypadku były to nawet 604 dni). W 2021 r. taka sytuacja dotyczyła prawie 64% wniosków (39 na 61 złożonych)¹⁸. Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK oczekiwanie na wydanie postanowienia wynosiło: w 12 przypadkach do 100 dni od wpływu wniosku, od 100 do 200 dni – 14 przypadków i ponad 200 dni – 13 przypadków.

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

(akta kontroli str. 283-309, 510)

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

Szczegółowym badaniem objęto sześć wniosków, w przypadku których czas prowadzenia postępowania w WIOŚ był najdłuższy¹⁹. W każdym przypadku, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰, WIOŚ informował strony o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy, wskazując przyczyny zwłoki i wyznaczał nowy termin załatwienia sprawy, a także pouczał o prawie do wniesienia ponaglenia. Informacje takie przekazywane były zarówno do organu wnioskującego jak i podmiotu, którego dotyczył wniosek.

(akta kontroli str. 283-313)

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, że wydłużony czas procedowania tych wniosków spowodowany był dużą liczbą kontroli do zrealizowania, problemami kadrowymi oraz koniecznością uczestnictwa w tych kontrolach przedstawicieli innych organów.

(akta kontroli str. 314-319)

Szczegółową analizą objęto złożone do WIOŚ 24 wnioski (z 27 wydanych postanowień²¹) o przeprowadzenie kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, w przypadku których WIOŚ wydał postanowienie negatywnie opiniujące spełnienie tych wymagań. Najczęściej powtarzającymi się uchybieniami skutkującymi wydaniem negatywnej opinii były: braki uregulowań prawnych w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza, nieprawidłowości dotyczące systemu kontroli wizyjnej miejsc gromadzenia odpadów, uchybienia dotyczące sposobu magazynowania odpadów. Zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, wszystkie kontrole odbywały się przy udziale przedstawiciela właściwego organu wnioskującego o przeprowadzenie postępowania. Zarówno w protokołach kontroli jak również w wydanych postanowieniach, WIOŚ wskazywał osoby reprezentujące właściwy

¹⁷ W 75 przypadkach nie przeprowadzono kontroli u przedsiębiorcy. W czterech przypadkach kontrola została przeprowadzona, ale do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie wydano postanowienia.

¹⁸ W 35 przypadkach nie zrealizowano jeszcze kontroli a w czterech przypadkach kontrole zrealizowano ale nie wydano jeszcze postanowienia.

¹⁹ Próbą kontrolną objęto trzy wnioski z 2020 r. i trzy z 2021 r.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

²¹ Trzy postanowienia wydawane były dwukrotnie.

organ wnioskujący o kontrolę. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił: (...) zgodnie z przyjętą praktyką przedstawiciele właściwych organów uczestniczą w pierwszym dniu kontroli, w którym rozstrzygane są najważniejsze kwestie związane z przedmiotem kontroli, w tym uczestniczą także w oględzinach instalacji, obiektu budowlanego lub miejsc magazynowania.

(akta kontroli str. 320-322, 474)

W siedmiu postępowaniach, WIOŚ zastosował przepisy wskazujące na możliwość przeprowadzenia kontroli przez przedstawicieli organu wnioskującego jako osób niebędących inspektorem, posiadających specjalistyczną wiedzę lub umiejętności lub jako pracownika GIOŚ lub WIOŚ, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 320-322)

WIOŚ w okresie objętym kontrolą podejmował działania w związku z uzyskaniem informacji o działaniach przedsiębiorców niezgodnych z przepisami prawa i zagrożeń wynikających z ich działalności. W latach 2017-2021 do WIOŚ wpłynęło 411 wniosków o interwencję dotyczących nieprawidłowych działań 257 przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z gospodarką odpadami, w tym w:

- 2017 r. – 69 wniosków dotyczących 41 przedsiębiorców, z czego kontrolą objęto 36 podmiotów, trzy sprawy przekazano do innych organów zgodnie z ich kompetencjami, a w dwóch sprawach podjęto inne działania wyjaśniające. Średni termin podjęcia kontroli wynosił 87 dni. Żadna z interwencji nie dotyczyła pożaru miejsca gromadzenia odpadów;
- 2018 r. – 91 wniosków dotyczących 51 przedsiębiorców, z czego kontrolą objęto 43 podmioty, pięć spraw przekazano do innych organów zgodnie z ich właściwością, a w trzech sprawach podjęto inne działania wyjaśniające. Średni termin podjęcia kontroli wynosił 121 dni. Spośród wniosków o interwencję, trzy dotyczyły pożarów miejsc gromadzenia odpadów (w dwóch podjęto kontrolę, w tym jedna nie potwierdziła nieprawidłowości, a w jednym przypadku zwrócono się do PSP o przekazanie meldunku ze zdarzenia);
- 2019 r. – 105 wniosków dotyczących 67 przedsiębiorców, z czego kontrolą objęto 45 podmiotów²², 15 spraw przekazano do innych organów, w sześciu sprawach podjęto inne działania wyjaśniające, a w jednej sprawie nie podjęto interwencji ze względu na brak danych osobowych i adresowych wnioskodawcy. Średni termin podjęcia kontroli wynosił 98 dni. Spośród wniosków o interwencję, pięć dotyczyło pożarów miejsc gromadzenia odpadów – we wszystkich przypadkach podjęto interwencję (przeprowadzono jedną kontrolę i cztery rozpoznania w terenie).
- 2020 r. – 70 wniosków dotyczących 45 przedsiębiorców, z czego kontrolą objęto 27 podmioty, osiem spraw przekazano do innych organów, w dziewięciu sprawach podjęto inne działania wyjaśniające, a w jednej sprawie zaplanowano działania kontrolne na 30 kwietnia 2022 r. Średni termin podjęcia kontroli wynosił 156 dni. Spośród wniosków o interwencję, trzy dotyczyły pożarów miejsc gromadzenia odpadów – we wszystkich przypadkach podjęto interwencję (jedna kontrola i dwa wystąpienia do PSP o meldunki ze zdarzeń).

²² W jednej ze spraw kontrolę rozpoczęto w dniu 7 grudnia 2021 r.

- 2021 r. – 76 wniosków dotyczących 53 przedsiębiorców, z czego kontrolą objęto 25 podmiotów²³, w trzech sprawach zaplanowano działania kontrolne w najbliższym czasie, 17 spraw przekazano do innych organów, w siedmiu sprawach podjęto inne działania wyjaśniające²⁴. Średni termin podjęcia kontroli wynosił 46 dni. Spośród wniosków o interwencję, jeden dotyczył pożaru miejsca gromadzenia odpadów – niezwłocznie podjęto kontrolę.

(akta kontroli str. 323-324, 385-431)

Podejmowane przez WIOŚ interwencyjne działania kontrolne u przedsiębiorców, którzy mogli działać niezgodnie z prawem odbywały się w terminie od dnia zgłoszenia do nawet 522 dni od daty zgłoszenia. W 2017 r. w sześciu przypadkach kontrole rozpoczęto przed upływem 30 dni od daty wpływu wniosku lub informacji, natomiast w 30 przypadkach powyżej 30 dni od interwencji. W pozostałych latach objętych kontrolą liczba ta kształtowała się odpowiednio na poziomie: 13 i 30, 12 i 32, 11 i 16 oraz 12 i 9. Z powyższych danych wynika, że ponad 68% kontroli interwencyjnych podjęto dopiero po upływie 30 dni od wpływu wniosku o interwencję.

(akta kontroli str. 385-431)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że: *przy podejmowaniu decyzji o przeprowadzeniu pozaplanowych działań kontrolnych w pierwszej kolejności dokonywana ocena, czy interwencja dotyczy realnego zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska. Uwzględnia się ponadto, czy dany podmiot pozostawał pod nadzorem kontrolnym tut. Inspektoratu, czy w trakcie poprzednich kontroli stwierdzone były nieprawidłowości, czy interweniuje jedna osoba czy interwencje wnoszone są również przez inne osoby, czy zostały wyczerpane możliwości działań leżące po stronie innych organów itp. Po podjęciu decyzji o przeprowadzeniu pozaplanowej interwencyjnej kontroli ustalany jest termin jej realizacji, a w niektórych przypadkach terminy przeprowadzenia działań są przedłużane i dostosowywane do stopnia istotności zgłoszenia i możliwych do wykorzystania zasobów osobowych. Kontrole wymagające podjęcia natychmiastowej interwencji były przeprowadzane bezzwłocznie. Należy zaznaczyć, że każdorazowo po wpływie interwencji, osoba zgłaszająca była informowana o możliwym do realizacji terminie przeprowadzenia kontroli. W przypadku braku możliwości realizacji kontroli w wyznaczonym terminie osoba interweniująca była ponownie zawiadamiana o ustaleniu nowego terminu na podstawie art. 237 § 4 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Reasumując podstawową przyczyną wykonania niektórych kontroli po upływie 30 dni od daty zgłoszenia interwencji był niewystarczający stan osobowy uprawnionych inspektorów realizujących kontrole terenowe w stosunku do nałożonych zadań i wpływających wniosków o podjęcie interwencji. Ponadto, należy zaznaczyć, że w związku z wprowadzeniem na terenie kraju stanu epidemii wirusa SARS-CoV-2 w 2020 r. weszły dodatkowo pewne ograniczenia działalności kontrolnej co skutkowało czasowym zawieszeniem działań kontrolnych w terenie z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa zarówno inspektorom jak i przedsiębiorcom.*

(akta kontroli str. 314-319)

Pismem z 4 lipca 2018 r.²⁵ Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Gospodarowania Odpadami GIOŚ zwrócił się z prośbą do wojewódzkich

²³ W tym dwie z kontroli były w trakcie realizacji, a dwie kolejne kontrole odbyły się w trakcie trwania kontroli NIK – przekazano ustalenia do osób zainteresowanych.

²⁴ W tym w jednej ze spraw nie podjęto kontroli z uwagi na wskazanie we wniosku przedsiębiorcy niefigurującego w bazie KRS.

²⁵ Znak pisma DKGO/0703/168/2018/bk.

inspektorów o przekazywanie na bieżąco informacji o zaistniałych pożarach odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem: rodzajów oraz szacunkowych ilości odpadów, które uległy pożarowi, danych posiadacza odpadów oraz właściciela terenu (o ile jest możliwe ich ustalenie), ustaleń z przeprowadzonych oględzin terenu, wyników przeprowadzonych pomiarów i badań wraz z informacjami z wcześniej prowadzonych kontroli (w tym z podejmowanych działań pokontrolnych). Główny Inspektor pismem z dnia 28 marca 2019 r.²⁶ poinformował o utworzeniu elektronicznej skrzynki pocztowej przeznaczonej do niezwłocznego przekazywania przez wojewódzkich inspektorów informacji na temat przypadków nielegalnego postępowania z odpadami, w tym występujących pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Polecił on również stosowanie załączonego do pisma dokumentu pn. *Formularz ujawnionego przez IOŚ zdarzenia nielegalnego postępowania z odpadami*. W kolejnych latach Główny Inspektor trzykrotnie zwracał się do wojewódzkich inspektorów o przekazywanie informacji niezwłocznie po ujawnieniu zdarzenia.

W okresie objętym kontrolą, WIOŚ w odniesieniu do 10 spośród 47 pożarów miejsc gromadzenia odpadów (w tym miejsc nielegalnych), o których wystąpieniu miał informacje, podjął działania kontrolne (pięć z tych kontroli było poprzedzonych przeprowadzonymi oględzinami miejsca pożaru, a jedna kontrola została rozpoczęta w dniu wystąpienia pożaru). W przypadku siedmiu zdarzeń, przeprowadzono wyłącznie oględziny miejsca wystąpienia pożaru, natomiast w odniesieniu do 17 z nich nie podjęto działań kontrolnych i/lub nie dokonano oględzin miejsca pożaru. W pozostałych 12 przypadkach, pożar miał miejsce w trakcie trwającej kontroli WIOŚ.

W 10 przypadkach WIOŚ sporządził wymagany formularz ujawnionego przez IOŚ zdarzenia nielegalnego postępowania z odpadami oraz w 39 przypadkach przekazywał informację o wystąpieniu zdarzenia do GIOŚ. W odniesieniu do siedmiu zdarzeń wystąpiono jedynie do jednostki PSP o przekazanie sporządzonego meldunku ze zdarzenia.

(akta kontroli str. 449-458, 711-736)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in. że *Formularz ujawnionego przez IOŚ zdarzenia nielegalnego postępowania z odpadami* dotyczy wyłącznie zdarzeń, które ujawnił WIOŚ. Dokument ten nie był sporządzany w przypadkach, gdy zdarzenie nie zostało zweryfikowane w terenie oraz w przypadkach pożarów (samozapłon lub zaproszenie ognia) w legalnie funkcjonujących składowiskach odpadów.

(akta kontroli str.491)

Brak przekazywania informacji o wystąpieniu pożaru do GIOŚ oraz niesporządzenie formularza ujawnionego przez IOŚ zdarzenia nielegalnego postępowania z odpadami, było niezgodne z wytycznymi zawartymi w ww. pismach GIOŚ. NIK odstępuje od formułowania nieprawidłowości dotyczącej tego zagadnienia, z uwagi na to, że miała ona charakter formalny i nie wpłynęła na realizację działań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów.

Wśród najistotniejszych problemów w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów Wojewódzki Inspektor wskazał, że *w celu znaczącego ograniczenia nielegalnych praktyk w zakresie gospodarki odpadami (porzucanie odpadów, zakopywanie, pożary, nielegalne zbieranie i przetwarzanie, fikcyjny obrót odpadami), należy zobowiązać wytwórców określonych rodzajów odpadów (np. niebezpiecznych w postaci odpadów chemicznych lub każdego innych, które mają*

²⁶ Znak pisma DKGO/0703/141/2019/ap.

wartość ujemną) do bezpośredniego ich przekazywania do odzysku lub unieszkodliwiania. Rozwiązanie to wykluczyłoby z obrotu odpadami nierzetelnych pośredników, których głównym celem jest osiągnięcie korzyści majątkowych, a nie właściwe zagospodarowanie odpadów. W obecnym stanie prawnym odpady mogą być przekazywane do zbierających poprzez różnego rodzaju pośredników, wskutek czego odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami jest rozmywana, co prowadzi do licznych patologii.

Wskazał również, że dokonana w 2018 r. zmiana przepisów, mimo iż z założenia miała usprawnić system gospodarowania odpadami, to przede wszystkim winna była wyodrębnić posiadaczy odpadów, których działalność może rzeczywiście stanowić potencjalne zagrożenie dla środowiska (...). Objęcie zmianami wszystkich gospodarujących odpadami spowodowało nawarstwienie się wniosków właściwych organów zgodnie z delegacją art. 41a ustawy o odpadach. Wojewódzki Inspektor podniósł, że pomimo wzrostu obsady kadrowej WIOŚ, powyższe spowodowało utrudnienia w realizacji nałożonych obowiązków z uwagi na konieczność realizacji ok. 100 kontroli rocznie w zakresie ww. spraw.

(akta kontroli str. 480-481)

Działania pokontrolne, podejmowane przez WIOŚ w odniesieniu do objętych kontrolą miejsc gromadzenia odpadów kształtowały się w sposób następujący:

- w 2017 r. wydano 87 zarządzeń pokontrolnych oraz wszczęto siedem postępowań egzekucyjnych,
- w 2018 r. wydano 83 zarządzenia pokontrolne oraz wszczęto dziewięć postępowań egzekucyjnych,
- w 2019 r. wydano 60 zarządzeń pokontrolnych oraz wszczęto 12 postępowań egzekucyjnych,
- w 2020 r. wydano 144 zarządzenia pokontrolne oraz wszczęto 13 postępowań egzekucyjnych,
- w 2021 r. wydano 104 zarządzenia pokontrolne oraz wszczęto 22 postępowania egzekucyjne.

(akta kontroli str. 325)

W okresie objętym kontrolą, w toku prowadzonych kontroli WIOŚ wydał 49 decyzji wstrzymujących działalność podmiotów bądź instalacji w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów. Powodem wydania decyzji wstrzymujących działalność w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów było:

- stworzenie zagrożenia zdrowia i życia ludzi albo zagrożenie zniszczenia środowiska²⁷ (dwie decyzje wydane w 2018 r. i 2019 r.),
- zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia²⁸ (siedem decyzji wydanych w 2019 r., 18 w 2020 r. oraz 19 w 2021 r.),
- nieprawidłowego przetwarzanie odpadów niebezpiecznych²⁹ (jedna decyzja wydana w 2020 r.),
- użytkowanie instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego³⁰ (dwie decyzje wydane w 2020 r.).

Dodatkowo, jedna decyzja³¹, wydana na podstawie art. 372 ustawy Prawo ochrony środowiska³², dotyczyła wyrażenia zgody na podjęcie wstrzymanego użytkowania

²⁷ Decyzje wydane na podstawie art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o IOS.

²⁸ Decyzje wydane na podstawie art. 32 ust 1a, 5 i 5a ustawy o odpadach.

²⁹ Decyzja wydana na podstawie art. 32 ust 1 w związku z art. 29 ust 2 ustawy o odpadach.

³⁰ Decyzje wydane na podstawie art. 365 ust 1 i art. 366 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

³¹ IK.7060.11.21.2020 z dnia 23.11.2020 r.

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

instalacji do odzysku lub kombinacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów. W latach 2017-2021, WIOŚ nie wydawał decyzji wstrzymujących oddanie do użytku obiektów budowlanych, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 345-348)

W okresie objętym kontrolą Inspektorat w trakcie wykonywanych kontroli współpracował z innymi organami, m.in. z: jednostkami PSP i Policji, starostwami powiatowymi, prokuraturą (rejonową i okręgową), urzędami miast i gmin. Współpraca polegała przede wszystkim na współudziale w prowadzonych oględzinach i/lub czynnościach kontrolnych, a także wymianie informacji.

Wojewódzki Inspektor w dniu 28 września 2021 r. zawarł porozumienie z Komendantem Wojewódzkim Policji w Kielcach dotyczące współdziałania w zakresie przeciwdziałania i wykrywania przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku. W ramach tej współpracy organy zobowiązały się do wzajemnej pomocy (m.in. udzielanie wsparcia merytorycznego) w wykonywaniu czynności służbowych, wymiany informacji, a także organizowania wspólnych szkoleń.

W latach 2017-2021 WIOŚ po przeprowadzeniu 26 kontroli, w toku których zostało stwierdzone zagrożenie pożarowe kontrolowanego miejsca, przekazywał informację dotyczącą tych ustaleń do jednostek PSP wraz z wnioskiem o podjęcie działań zgodnie z kompetencjami.

(akta kontroli str. 362-431, 466-470, 511, 1027-1028)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że *każda przeprowadzona przez WIOŚ w Kielcach kontrola weryfikowała miejsca magazynowania odpadów pod kątem przestrzegania przepisów ochrony środowiska oraz pod kątem przestrzegania warunków określonych w decyzjach administracyjnych udzielających zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. W wyniku tych działań weryfikowano również, czy sposób magazynowania odpadów nie stwarza ryzyka wystąpienia pożarów. W przypadku stwierdzenia uchybień w tym zakresie kierowano wystąpienia do organów Państwowej Straży Pożarnej, w celu przeprowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych.*

(akta kontroli str. 464)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. W latach 2017-2021 WIOŚ w przypadku dziewięciu kontroli³³, spośród 184 przeprowadzonych w zakresie rozpoznania w terenie nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów, pomimo stwierdzenia zagrożenia pożarowego, nagromadzenia dużej ilości odpadów frakcji palnej (m.in. odpadów tekstylnych, opakowaniowych, tworzyw sztucznych oraz zużytych opon) i/lub częściowo spalonych odpadów, nie przekazał stosownej informacji do właściwej miejscowo jednostki PSP.

Powyższe zaniechanie stanowiło naruszenie wytycznych zawartych w piśmie Głównego Inspektora³⁴ z dnia 14 maja 2018 r., zgodnie z którymi wojewódzkie inspektoraty zostały zobowiązane do informowania właściwego miejscowo komendanta PSP o każdym naruszeniu przepisów przeciwpożarowych. Było to również niezgodne z dyspozycją zawartą w piśmie Zastępcy Dyrektora

³³ Dotyczy kontroli nr IK.703.0.231.2019, IK.703.0.451.2020, IK.703.0.309.2020, IK.703.0.340.2020, IK.703.0.416.2020, IK.703.0.209.2020, IK.703.0.222.2020, IK.703.0.422.2020, IK.7023.200.2021.

³⁴ Dotyczy pisma znak DKG0/0703/131/2018/bk,kjp.

Departamentu Kontroli Gospodarowania Odpadami³⁵ z dnia 1 lutego 2018 r., w którym wskazano na konieczność przekazywania informacji do jednostek PSP, również w przypadkach stwierdzonych zagrożeń pożarowych.

(akta kontroli str. 725, 728, 907-1026)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że WIOŚ w Kielcach, w tamtym czasie, przypadków porzucenia odpadów palnych nie uznawał jako realne miejsce występowania pożarów, np. ze względu na przemieszanie z innymi odpadami (niepalnymi) i sposób gromadzenia (np. niewielka warstwa odpadów występująca na danej powierzchni, przerośnięta roślinnością) i nie informowano Państwowej Straży Pożarnej. Uznawano natomiast, iż stosowne działania w tym zakresie są w gestii organów samorządowych i z tego względu kierowano wnioski o podejmowanie działań w celu usunięcia odpadów.

Wskazał również, że dokonując bieżącej analizy podejmowanych czynności, WIOŚ w Kielcach w ramach działań pokontrolnych, od 2022 r. będzie o każdym rozpoznaniu zanieczyszczenia w terenie powiadamiał dodatkowo organy Straży Pożarnej (w przypadku stwierdzenia znacznych ilości odpadów palnych).

(akta kontroli str. 497)

2. W siedmiu spośród 24 upoważnień do kontroli³⁶, przeprowadzonych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, wystawionych przez Wojewódzkiego Inspektora, oprócz inspektorów WIOŚ przeprowadzających kontrolę, nieprawidłowo wymieniono również przedstawicieli właściwego organu wnioskującego o przeprowadzenie kontroli. Mianowicie:

- w sześciu przypadkach³⁷ osoby te zostały wskazane w oparciu o art. 9 ust. 2a ustawy o IOŚ w związku z art. 49 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców³⁸, tzn. jako osoby niebędące inspektorem, posiadające specjalistyczną wiedzę lub umiejętności niezbędne do przeprowadzenia pomiarów, w tym pobierania próbek lub wykonania innych czynności kontrolnych;
- w jednym przypadku³⁹ wbrew art. 9c ust. 1 ustawy o IOŚ, wskazana została osoba uczestnicząca w kontroli (przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego w Kielcach), niebędąca pracownikiem WIOŚ lub GIOŚ.

(akta kontroli str. 320-322)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił: *Zmiany w ustawie o odpadach wprowadzające obowiązek wydania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska postanowienia poprzedzonego kontrolą instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów przy udziale przedstawicieli organu, nie dostosowały regulacji w ustawie o IOŚ. W związku z powyższym, przyjęto stanowisko, że do upoważnień wpisywano przedstawicieli właściwych organów opierając się na art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska w związku z art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, gdyż był to najbardziej zbliżony przepis. Jednakże mając na uwadze niespójne podejście do zagadnienia w skali kraju, na naradach on-line z GIOŚ z początku 2020 r.,*

³⁵ Dotyczy pisma znak DKG0/0703/23/2018/bk,kjp.

³⁶ Dotyczy badania w ramach próby kontrolnej.

³⁷ Upoważnienia nr: 117/2018, 175/2018, 345/2019, 422/2019, 243/2019 oraz 278/2019. Ponadto w dwóch z tych upoważnień (nr 243/2019 oraz nr 278/2019) zamiast art. 49 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców, wskazany został omyłkowo nieistniejący art. 49a ust. 4 tej ustawy.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

³⁹ Upoważnienie nr 229/2020.

zmieniono podejście, nie traktując przedstawicieli organu jako ekspertów (art. 9 ust. 2a ustawy IOŚ). Wobec tego w 2020 r. zrezygnowano z umieszczania na upoważnieniach przedstawicieli właściwych organów. (...) W upoważnieniu 229/2020 prawidłowo podano podstawę, gdyż dotyczyła ona osób które były pracownikami WIOŚ Kielce i aplikowały na Inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska. Natomiast wpisanie przedstawiciela Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego można uznać za przeoczenie inspektora sporządzającego upoważnienie (...).

(akta kontroli str. 482)

OCENA CZĄSTKOWA

WIOŚ w okresie objętym kontrolą realizował kontrole planowe oraz pozaplanowe w zakresie gospodarowania odpadami, a także kontrole instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w którym ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska. W Inspektoracie podejmowano również działania mające na celu zidentyfikowanie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów. Wynikały one zarówno z wpływających skarg i wniosków, jak również z działań własnych jednostki. W toku prowadzonych rozpoznań w terenie nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów, WIOŚ zidentyfikował m.in. miejsca stwarzające zagrożenie pożarowe, nagromadzenia dużej ilości odpadów frakcji palnej i/lub częściowo spalonych odpadów. Informacje o tych miejscach w dziewięciu przypadkach nie zostały przekazane do właściwej miejscowo jednostki PSP. W siedmiu upoważnieniach do kontroli, przeprowadzonych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, nieprawidłowo zostali wymienieni przedstawiciele organów wnioskujących o kontrolę. W trakcie prowadzonych rozpoznań miejsc gromadzenia odpadów, jak również w ramach sprawowanego nadzoru nad tymi miejscami, Inspektorat współpracował z innymi instytucjami.

OBSZAR

3. Działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w ramach sprawowanego nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów WIOŚ podejmował czynności kontrolne (zarówno planowe jak również pozaplanowe), dokonywał również rozpoznania w terenie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, co zostało szczegółowo opisane w obszarze drugim wystąpienia pokontrolnego. WIOŚ po zakończeniu postępowania kontrolnego, w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, wydawał również zarządzenia mające na celu wyeliminowanie tych naruszeń poprzez zobowiązanie podmiotu kontrolowanego do realizacji zadań i poinformowania o podjętych działaniach.

Szczegółowa analiza 63 postępowań kontrolnych z lat 2017-2021, w ramach których WIOŚ wydał zarządzenia pokontrolne wykazała że:

- w 57 przypadkach naruszenia dotyczyły nieprawidłowego gospodarowania odpadami,
- w sześciu przypadkach naruszenia dotyczyły innych obszarów działalności (np. hałas, jakość powietrza itp.),
- w 49 przypadkach zakłady informowały WIOŚ o podjętych działaniach i sposobie wyeliminowania naruszeń,
- w ośmiu przypadkach brak było takiej informacji.

W związku z brakiem informacji ze strony zakładów o sposobie wyeliminowania naruszeń, WIOŚ w czterech przypadkach przeprowadził kontrole, które m.in.

zweryfikowały wykonanie zarządzeń, w dwóch przypadkach wysłał monity przypominające o obowiązku informacji o realizacji zarządzenia pokontrolnego, natomiast w dwóch kolejnych przypadkach nie podjął żadnych działań zobowiązujących przedsiębiorców do poinformowania o sposobie usunięcia stwierdzonych naruszeń⁴⁰, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 326, 327-344)

W okresie objętym kontrolą, Inspektorat po otrzymaniu informacji o pożarze miejsca nielegalnego gromadzenia odpadów, w odniesieniu do sześciu (pożar w miejscowościach: Mnin gm. Słupia Konecka w dniach 13 i 19-20 maja 2020 r., Wąchock w dniu 27 grudnia 2020 r., Przelaj gm. Sędziszów w dniu 5 i 9 kwietnia 2019 r., Konary gm. Wodzisław w dniu 1 maja 2019 r.) spośród 10 przypadków pożarów tych miejsc, występował z wnioskiem do właściwych jednostek (RDOŚ lub urząd gminy) o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów z miejsca na ten cel nieprzeznaczonego.

W przypadku dwóch pożarów miejsca nielegalnego gromadzenia odpadów (w miejscowości Sędowice gm. Michałów oraz Karsznica gm. Małogoszcz) jednostka straży pożarnej o zdarzeniu poinformowała właściwy miejscowo urząd gminy.

(akta kontroli str. 449-455)

W latach 2017-2021 w województwie świętokrzyskim w siedmiu miejscach gromadzenia odpadów kilkakrotnie wystąpiły pożary zgromadzonych tam odpadów (w tym w czterech miejscach dwukrotnie, a w kolejnych trzech miejscach trzy- i jedenastokrotnie). Ponadto dwukrotnie pożary wystąpiły również w dwóch miejscach nielegalnego zgromadzenia odpadów. Analiza działań WIOŚ w odniesieniu do tych miejsc wykazała, że:

a) W latach 2018-2019 na składowisku odpadów komunalnych *Kępny Ług* wystąpiły czterokrotnie pożary zgromadzonych tam odpadów (18 października 2018 r., 1 listopada 2018 r., 29 grudnia 2018 r., 27 lipca 2019 r.). WIOŚ po otrzymaniu informacji o wystąpieniu tych pożarów nie podejmował w odniesieniu podmiotu zarządzającego składowiskiem czynności kontrolnych, nie przeprowadził również oględzin miejsca pożaru, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 449-458)

b) W odniesieniu do nieczynnego składowiska odpadów w Radoszycach, na którym dwukrotnie wystąpił pożar składowanych tam odpadów, WIOŚ po otrzymaniu informacji o wystąpieniu pożarów, w odniesieniu do podmiotu zarządzającego tym składowiskiem, nie podejmował czynności kontrolnych i nie przeprowadził również oględzin miejsca pożaru.

(akta kontroli str. 449-458)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że nie podjął działań w terenie ponieważ każdorazowo Burmistrz Miasta i Gminy Radoszyce był poinformowany o sprawie. W przypadku pierwszego z pożarów skala pożaru była niewielka oraz informacja o pożarze wpłynęła do WIOŚ w następnym dniu po ugaszeniu pożaru. W przypadku drugiego pożaru z przekazanej przez Komendę Powiatową PSP informacji wynikało, że przypuszczalną przyczyną pożaru było umyślne podpalenie (postępowanie prowadziła Policja), a WIOŚ o zdarzeniu był poinformowany przez Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody już pod koniec akcji gaśniczej, gdy trwało dogaszanie ognia.

(akta kontroli str. 902)

⁴⁰ Kontrole nr WIOS-KIELC 148/2018 i WIOS-KIELC 257/2019.

c) W przypadku składowiska odpadów w miejscowości Fałków, na którym w okresie objętym kontrolą jedenastokrotnie doszło do pożaru składowanych tam odpadów, WIOŚ podejmował działania kontrolne oraz przeprowadzał oględziny. W toku prowadzonych kontroli oraz działań pokontrolnych Inspektorat:

- skierował do podmiotu trzy zarządzenia pokontrolne zobowiązujące do przestrzegania przepisów ochrony środowiska, mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych w trakcie kontroli naruszeń. Przedsiębiorca wbrew art. 12 ust. 2 ustawy o IOŚ, nie przekazał informacji o zakresie podjętych i zrealizowanych czynności służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń. WIOŚ w jednym z tych przypadków nie podjął działań zmierzających do ukarania sprawcy wykroczenia, polegającego na niedopełnieniu ww. obowiązku, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- nałożył na podmiot siedem mandatów karnych w łącznej kwocie 4500 zł (w tym również dwa mandaty za niepoinformowanie o podjętych działaniach i sposobie wyeliminowania naruszeń);
- wszczywał postępowania administracyjne w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz w sprawie wstrzymania działalności;
- występował z wnioskiem do Starosty Koneckiego o cofnięcie decyzji udzielającej podmiotowi pozwolenia zintegrowanego.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, w stosunku do podmiotu kontrolowanego nałożono karę pieniężną w wysokości 1 mln zł, za zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia. Decyzją z dnia 6 listopada 2019 r. Wojewódzki Inspektor wstrzymał działalność podmiotu w zakresie zbierania odpadów, w związku ze stwarzaniem zagrożenia zdrowia lub życia ludzi albo zagrożenia zniszczenia środowiska.

d) W odniesieniu do pozostałych czterech miejsc gromadzenia odpadów, WIOŚ przeprowadzał oględziny i/lub podejmował kontrole w tych podmiotach.

(akta kontroli str. 456-458)

WIOŚ po wystąpieniu w dniu 19 kwietnia 2020 r. pożaru miejsca zgromadzenia odpadów w Nowinach, wystosował pisma do: komend powiatowych Policji w Końskich i Pińczowie, Komendy Miejskiej Policji w Kielcach, starostów powiatów pińczowskiego i koneckiego oraz Wójta Gminy Nowiny o zabezpieczenie zlokalizowanych na ich obszarze miejsc zgromadzenia odpadów prowadzonych przez firmy powiązane z podmiotem w Nowinach. W przedmiotowym piśmie wskazano na potrzebę odpowiedniego zabezpieczenia tych miejsc przed dostępem osób nieuprawnionych i poddanie ich monitoringowi (osobowemu lub technicznemu) do czasu usunięcia odpadów.

(akta kontroli str. 502-509)

W latach 2017-2021 w efekcie przeprowadzonych przez WIOŚ 184 rozpoznań miejsc porzucenia odpadów, RDOŚ lub właściwe miejscowo urzędy gmin w odniesieniu do 75 (41%) z tych miejsc usunęły zgromadzone tam odpady, 69 spraw było w trakcie procedowania, w odniesieniu do 24 spraw WIOŚ nie miał informacji zwrotnej o sposobie rozpatrzenia wniosku o osunięcie odpadów, natomiast w 12 przypadkach organ rozpatrujący wniosek WIOŚ poinformował o nieusunięciu stwierdzonych w terenie odpadów.

(akta kontroli str. 362-384)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że *gminy w prowadzonej z tutejszym Inspektoratem korespondencji nie wskazywały konkretnych przyczyn nieusuwania odpadów, a informowały o aktualnym stanie prowadzonych postępowań. Należy zauważyć, iż*

Inspekcja Ochrony Środowiska nie posiada skutecznych instrumentów prawnych umożliwiających zobowiązanie organów samorządowych do realizacji ich ustawowych obowiązków. Jednocześnie, w opinii WIOŚ w Kielcach, główną przyczyną nieusuwania odpadów jest brak środków finansowych posiadaczy odpadów oraz organów samorządowych uprawnionych do przeprowadzania wykonania zastępczego, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 532)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do dwóch spośród dziesięciu przypadków pożarów miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów⁴¹, WIOŚ po otrzymaniu informacji o zdarzeniu, nie występował z wnioskiem do RDOŚ lub właściwego urzędu gminy o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów z miejsca na ten cel nieprzeznaczonego.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w ww. przypadkach występowało do PSP o przekazanie meldunków ze zdarzenia oraz nie podejmowano działań kontrolnych ze względu na niewielką skalę zdarzenia. W związku z tym nie występowało również do innych organów o podjęcie działań na podstawie art. 26 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 449-455)

Zdaniem NIK, niewystępowanie przez WIOŚ z wnioskiem do właściwych jednostek o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów z miejsca na ten cel nieprzeznaczonego, mogło skutkować tym, że jednostki te nie miały informacji o ww. zdarzeniach i miejscach nielegalnego zgromadzenia odpadów i w związku z tym, nie egzekwowały obowiązku niezwłocznego usunięcia odpadów przez ich posiadacza z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach.

2. WIOŚ nie podejmował działań kontrolnych w związku z pożarami składowiska odpadów komunalnych *Kępny Ług*. W latach 2018-2019 na składowisku tym wystąpiły cztery pożary zgromadzonych tam odpadów⁴². W dniu 3 października 2019 r. do WIOŚ wpłynęła informacja o stwierdzonych nieprawidłowościach w toku prowadzonej przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach kontroli w zakresie opłat za korzystanie ze środowiska. Dopiero w dniu 5 listopada 2019 r. rozpoczęto kontrolę planową podmiotu (nr 339/2019), w toku której stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji odpadów oraz braku weryfikacji odpadów przyjmowanych na składowisko. Stwierdzono również uchybienia w eksploatacji składowiska, w tym przyjmowanie odpadów, dla których istnieje zakaz składowania. W efekcie stwierdzonych nieprawidłowości WIOŚ przekazał informację do KP PSP we Włoszczowie o stworzeniu przez kontrolowany podmiot realnego zagrożenia wystąpienia pożaru.

(akta kontroli str. 449-458, 534-594)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że dwa z pożarów mające miejsce w listopadzie i grudniu 2018 r. objęły niewielką powierzchnię i zostały szybko opanowane

⁴¹ Dotyczy pożaru w miejscowości Mzurowa i Kowalów.

⁴² Zdarzenia miały miejsce w dniach: 18 października 2018 r., 1 listopada 2018 r., 29 grudnia 2018 r. oraz 27 lipca 2019 r.

przez jednostki PSP. W związku z powyższym z uwagi na skalę zdarzeń, nie zaistniała konieczność podejmowania kontroli w trybie pilnym. Wskazał również, że w 2018 r. WIOŚ dysponował niewystarczającą liczbą inspektorów do podejmowania wszystkich działań kontrolnych. W odniesieniu do pożaru, który miał miejsce 27 lipca 2019 r. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że kontrola w trybie interwencyjnym nie została podjęta, gdyż inspektorzy WIOŚ utrzymywali stały kontakt ze służbami, które pracowały na miejscu oraz z uwagi na *przyszłą kontrolę planową*, którą przeprowadzono od 5 listopada do 5 grudnia 2019 r. Wskazał również na ustalenia biegłego, który wykluczył, aby na terenie składowiska doszło do zagrożenia pożarem wskutek nieprawidłowego postępowania z odpadami wskazując na sprawny monitoring i brak ustaleń kontroli PSP w tym zakresie.

(akta kontroli str. 498-499)

NIK nie neguje ustaleń powołanego biegłego, zauważa jednak, że podjęcie czynności kontrolnych w odniesieniu do tego składowiska już po wystąpieniu pierwszego pożaru odpadów, mogłoby skutkować wcześniejszym wykryciem nieprawidłowości w jego eksploatacji i przyczynić się do ograniczenia liczby pożarów tego miejsca.

Stosownie do przepisów ustawy o IOŚ, do podstawowych zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska, m.in. w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska (art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz przestrzegania przepisów ustawy o odpadach (art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. l)).

3. WIOŚ, do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK⁴³, nie podjął działań zmierzających do ukarania sprawców wykroczenia, polegającego na niedopełnieniu obowiązku poinformowania Inspektoratu o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych, przewidzianego w art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ. Zgodnie z tym przepisem, kto w wyznaczonym terminie nie informuje organu IOŚ o zakresie wykonania zarządzeń pokontrolnych podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Dotyczyło to:

- a) Dwóch przedsiębiorców⁴⁴, którzy po zakończeniu postępowań kontrolnych nie poinformowali Inspektoratu o wykonaniu zarządzeń pokontrolnych, a WIOŚ nie wystosował do tych przedsiębiorców monitu przypominającego ciążącym na nich o obowiązku.

Powyższe było również niezgodne z wytycznymi do ISK, stosownie do których, WIOŚ zobowiązany był do kontroli realizacji zarządzenia pokontrolnego, na podstawie informacji o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego. W przypadku braku takiej informacji, WIOŚ powinien skierować do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej monit przypominający o obowiązku przekazania informacji o realizacji zarządzenia pokontrolnego oraz przypomnieć o sankcjach za niedochowanie tego obowiązku.

(akta kontroli str. 327-344, 349-357)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że *możliwość zastosowania sankcji karnych przewidzianych w art. 31a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy* [ustawy o IOŚ – dop. NIK] *istnieje jedynie w przypadku przeprowadzenia ponownej*

⁴³ Tj. do dnia 9 lutego 2022 r.

⁴⁴ Dotyczy postępowań kontrolnych nr WIOS-KIELC 148/2018 oraz WIOS-KIELC 257/2019 spośród 63 wytypowanych do próby kontrolnej.

kontroli przedsiębiorcy w okresie jednego roku od momentu zaistnienia tego naruszenia, gdyż zgodnie z art. 45 §1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń, karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok. Należy zaznaczyć, że w ramach sankcji karnych można nałożyć na kontrolowany podmiot mandat karny lub zastosować pouczenie. Jednak warunkiem koniecznym jest przeprowadzenie kolejnej kontroli. Dla powyższych podmiotów Inspektorat nie wszczynał postępowań administracyjnych dotyczących gospodarowania odpadami (...).

(akta kontroli str. 314-319)

- b) Podmiotu prowadzącego składowisko odpadów w miejscowości Fałków, na którym w okresie objętym kontrolą pożary wystąpiły jedenastokrotnie, w związku z niedopełnieniem obowiązku poinformowania Inspektoratu o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego, wydanego w dniu 5 sierpnia 2020 r. po przeprowadzonej kontroli⁴⁵. W zarządzeniu pokontrolnym prezes zarządu spółki został zobowiązany do m.in. dostosowania istniejącego wizyjnego systemu kontroli do wymogów określonych w § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania lub składowania odpadów⁴⁶ oraz zgodnie z art. 25 ust. 6a ustawy o odpadach i zapewnienia WIOŚ dostępu do obrazu z tego systemu w czasie rzeczywistym przez system teleinformatyczny. W dniu 8 stycznia 2021 r. Inspektorat skierował do prezesa zarządu spółki monit przypominający o ciążyącym na nim obowiązku, wskazując sankcje za jego nieprzestrzeganie.

(akta kontroli str. 456-458)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w dniu 8 stycznia 2021 r. wysłany został monit do kontrolowanego podmiotu, w związku z niepoinformowaniem o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego. Wskazał również, że *kontrolowany podmiot nie poinformował tutaj Inspektoratu o zakresie wykonania zarządzenia pokontrolnego, gdyż jak można przypuszczać podmiot nie miał zamiaru prowadzenia działalności zgodnie z przepisami ochrony środowiska, na co wskazywały kontrole udokumentowane protokołami kontroli nr WIOS-KIELC 162/2019 i 397/2019.*

(akta kontroli str. 902-906)

Zdaniem NIK, w sytuacjach biernej postawy podmiotu kontrolowanego wobec wydanych zarządzeń pokontrolnych, WIOŚ powinien podjąć działania zmierzające do ich wyegzekwowania, a w przypadku dalszego niewywiązywania się z obowiązku przedłożenia informacji o realizacji zarządzenia pokontrolnego, powinien podjąć czynności zmierzające do ukarania za wykroczenie określone w art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, o czym podmiot jest informowany w pouczeniach zawartych w zarządzeniu. Dla zastosowania odpowiedzialności przewidzianej w ww. przepisie, przeprowadzenie kolejnej kontroli nie jest warunkiem koniecznym. Ponadto NIK zauważa, że WIOŚ nie podjął powyższych działań, pomimo sformułowania

⁴⁵ Dotyczy kontroli nr WIOS-KIELC 106/2020.

⁴⁶ Dz. U. poz. 1755.

przez NIK wniosku pokontrolnego dotyczącego tego zagadnienia po kontroli zrealizowanej w 2020 r.⁴⁷

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą WIOŚ podejmował działania na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Inspektorat podejmował czynności kontrolne, dokonywał również rozpoznania w terenie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów. Po zakończeniu postępowania kontrolnego, w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, wydawano zarządzenia mające na celu wyeliminowanie tych naruszeń. WIOŚ w przypadku trzech kontrolowanych podmiotów nie podjął działań zmierzających do ukarania osób odpowiedzialnych za popełnienie wykroczenia w związku z niedopełnieniem obowiązku przekazania informacji o podjętych i zrealizowanych działaniach służących wyeliminowaniu naruszeń. Po otrzymaniu informacji o pożarze miejsca nielegalnego gromadzenia odpadów, WIOŚ nie zawsze występował z wnioskiem do RDOŚ lub właściwego urzędu gminy o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów z miejsca na ten cel nieprzeznaczonego. Przewidując możliwe do zaistnienia zdarzenia pożarowe, Inspektorat po wystąpieniu w dniu 19 kwietnia 2020 r. pożaru miejsca zgromadzenia odpadów w Nowinach, skierowała do właściwych organów pisma z prośbą o zabezpieczenie i monitorowanie zlokalizowanych na ich obszarze miejsc gromadzenia odpadów prowadzonych przez firmy powiązane z podmiotem odpowiedzialnym za zgromadzenie odpadów niebezpiecznych w Nowinach. Współpraca z innymi organami administracji publicznej i samorządowej nie zawsze była efektywna.

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. Informowanie właściwego miejscowo komendanta PSP o każdym przypadku zagrożenia pożarowego stwierdzonego w wyniku prowadzonych działań kontrolnych i rozpoznawczych.
2. Występowanie z wnioskiem do właściwej jednostki (RDOŚ lub urzędu gminy) o podjęcie działań w celu usunięcia odpadów z miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, w każdym przypadku, w którym wystąpił pożar tych miejsc.
3. Podejmowanie działań kontrolnych dotyczących składowisk odpadów w każdym przypadku wystąpienia pożaru zgromadzonych tam odpadów.
4. Podejmowanie odpowiednich działań w celu wyegzekwowania od kontrolowanych podmiotów obowiązku przekazania informacji o podjętych i zrealizowanych działaniach służących wyeliminowaniu stwierdzonych naruszeń.
5. Podejmowanie odpowiednich działań w celu pociągnięcia do odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za nieinformowanie WIOŚ o zakresie wykonania zarządzeń pokontrolnych.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

⁴⁷ Dotyczy wniosku pokontrolnego nr 3 zamieszczonego w wystąpieniu pokontrolnym P/20/045 – *Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi i poużytkowymi oraz transgraniczne przemieszczanie odpadów*, z dnia 22 października 2020 r. W informacji o sposobie realizacji wniosku, Wojewódzki Inspektor poinformował o wydaniu polecenia podległym pracownikom, dotyczącego podejmowania odpowiednich działań w celu pociągnięcia do odpowiedzialności osób, które nie informują WIOŚ o zakresie wykonania zarządzeń pokontrolnych.

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, lutego 2022 r.

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

Kontrolerzy
Łukasz Pieńkowski
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Sławomir Tokarczyk
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis