



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.006.02.2021

Mirosław Gębski
Starosta Kielecki
Starostwo Powiatowe w Kielcach
ul. Wrzosowa 44
25-211 Kielce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kielcach (dalej: Starostwo), ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Gębski, Starosta Kielecki (dalej: Starosta) od 23 listopada 2018 r. Do tego dnia stanowisko Starosty zajmował Michał Godowski (od 1 grudnia 2014 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnianie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc.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. 2 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. Kinga Komenda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/130/2021 z 17 listopada 2021 r.2. Łukasz Pieńkowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/129/2021 z 17 listopada 2021 r.3. Monika Górniak-Napora, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/20/2022 z 24 stycznia 2022 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

Pomimo występowania w latach 2017-2021 na obszarze powiatu kieleckiego pożarów miejsc gromadzenia odpadów, Starostwo nie zawsze podejmowało działania w celu rozpoznania zagrożeń pożarowych w tych miejscach. W Starostwie nie gromadzono informacji o pożarach miejsc składowania odpadów oraz nie zapewniono sprawnego i skutecznego systemu wymiany informacji o ww. zdarzeniach występujących na obszarze powiatu kieleckiego.

Brak tych informacji spowodował nierzetelne opracowanie *Programu ochrony środowiska dla Powiatu Kieleckiego na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2029*, ponieważ nie zostały w nim uwzględnione problemy związane z pożarami miejsc gromadzenia odpadów. Nie określono również celów, zadań oraz kierunków interwencji w reakcji na zdefiniowany problem występowania dzikich wysypisk śmieci na obszarze powiatu.

W Starostwie nie weryfikowano, czy podmioty, które do dnia 5 marca 2020 r.³ nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów zaprzestały działalności objętej zezwoleniem. Nie dokonano również aktualizacji planu zarządzania kryzysowego, pomimo że w latach 2019-2020 procedury zarządzania kryzysowego związane z zaistniałymi pożarami miejsc gromadzenia odpadów były uruchamiane dwukrotnie. Przedkładane Radzie Powiatu w Kielcach przez Starostę sprawozdania z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku za lata 2020 i 2021 były sporządzane nierzetelnie, gdyż nie zawierały informacji o realizacji zadań wskazanych w Powiatowym Programie Zapobiegania Przemocności oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego Powiatu Kieleckiego na lata 2020-2025.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska Starostwa przeprowadzali kontrole podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. Przedstawiciele Starostwa, w wymaganych przypadkach, przed wydaniem zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów brali udział w kontrolach realizowanych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ). Jednak w większości przypadków nie mieli wystawionego przez Starostę upoważnienia do udziału w tych kontrolach. Udział w tych kontrolach nie był dokumentowany, a w przypadku kontroli, które trwały kilka dni ograniczał się do uczestnictwa tylko w pierwszym dniu kontroli, przez co nie mieli pełnej wiedzy o wszystkich ustaleniach kontroli.

Pomimo występowania na terenie powiatu kieleckiego pożarów miejsc gromadzenia odpadów w latach objętych kontrolą, Starostwo nie podejmowało działań prewencyjnych, które mogłyby im przeciwdziałać, w tym nie współpracowało z innymi organami administracji publicznej. Skontrolowana jednostka podjęła działania po wystąpieniu dwóch pożarów w miejscu gromadzenia odpadów w miejscowości Nowiny, które miały na celu przede wszystkim likwidację ich skutków.

Stwierdzono również nieprawidłowość o charakterze formalnym, polegającą na niezamieszczeniu w aktach jednego postępowania dotyczącego wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, dokumentu potwierdzającego zawiadomienie wnioskodawcy o miejscu i terminie oględzin.

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

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, zadania związane z wydawaniem zezwoleń na zbieranie odpadów i zezwoleń na przetwarzanie odpadów były realizowane w Referacie Środowiska⁵ będącym w strukturze Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska⁶. Prowadzeniem postępowań związanych z tymi zezwoleniami zajmowały się trzy osoby, również trzy osoby były upoważnione do podpisywania decyzji związanych z zezwoleniami z zakresu gospodarki odpadami.

Zadania związane m.in. monitorowaniem zagrożeń oraz opracowaniem i bieżącą aktualizacją Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, realizowane były w Biurze Zarządzania Kryzysowego⁷.

(akta kontroli str. 5 -115)

W 2017 r. (stan na 31 grudnia) obowiązywało 51 zezwoleń na zbieranie odpadów oraz 24 zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w 2018 r. – odpowiednio 52 i 26 zezwolenia, w 2019 r. – 49 i 26, w 2020 r. – 49 zezwoleń na zbieranie odpadów, 28 zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz jedno zezwolenie łączne na zbieranie i przetwarzanie odpadów, w 2021 r. – 53 zezwolenia na zbieranie odpadów, 28 zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz jedno zezwolenie łączne na zbieranie i przetwarzanie odpadów. W okresie objętym kontrolą czterem wnioskodawcom (w tym jednemu dwukrotnie) odmówiono wydania zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. W jednym przypadku odmowa wydania zezwolenia była spowodowana zmianami organizacyjnymi i nieuregulowaną sytuacją prawną wnioskodawcy, zaś w pozostałych – negatywną opinią WIOŚ.

(akta kontroli str. 116-129)

Na podstawie wybranej w sposób celowy próby 10 postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie odpadów lub zezwoleń na przetwarzanie odpadów ustalono m.in., że:

- wszystkie badane postępowania były prowadzone na podstawie kompletnych wniosków;
- przed wydaniem zezwolenia w trzech postępowaniach przedstawiciele Starostwa dokonali oględzin miejsca zbierania/przetwarzania odpadów⁸, przy czym w jednym przypadku w aktach nie zamieszczono dokumentu potwierdzającego powiadomienie strony o przeprowadzonych oględzinach, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w czterech postępowaniach, w których był taki wymóg, wydanie zezwolenia było poprzedzone kontrolą w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska prowadzoną przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. W kontrolach tych, stosownie do art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁹, uczestniczyli przedstawiciele starostwa;

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Do 30 czerwca 2020 r. – Referat Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

⁶ Do 30 czerwca 2020 r. – Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska.

⁷ Do 30 czerwca 2020 r. – Zespół ds. Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa.

⁸ Dotyczyło to postępowań prowadzonych w 2017 r.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.

- w badanej próbie operaty przeciwpożarowe były wymagane w dwóch sprawach. Według załączonych operatów, zagrożenie pożarowe stanowiło występowanie na terenie prowadzonej działalności gospodarczej materiałów palnych (np. tworzyw sztucznych, gumy, drewna, papieru).

(akta kontroli str. 317-361)

Odnosnie przyjętych kryteriów przeprowadzania oględzin miejsca zbierania/przetwarzania odpadów przed wydaniem zezwolenia, Kierownik Referatu Środowiska Dorota Skalska wyjaśniła, że *decyzja taka była podejmowana dla każdego wniosku indywidualnie*. Przy jej podejmowaniu brano pod uwagę m.in. zgodność z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lokalizację zakładu (w tym sposób zagospodarowania terenu wokół niego), zakres wniosku oraz czy jest to pierwsze zezwolenie dla podmiotu, czy też zmiana posiadanego zezwolenia.

(akta kontroli str. 306-307)

Do 5 września 2018 r. w Starostwie wydano 59 zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, których posiadacze byli zobowiązani w terminie do 5 marca 2020 r. do złożenia wniosków o zmianę tych zezwoleń w związku ze zmianą ustawy o odpadach¹⁰. O zmianie przepisów i konieczności złożenia nowych wniosków o wydanie zezwolenia dotychczasowi ich posiadacze zostali pisemnie poinformowani przez Starostwo. Wnioski o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów złożyło 38 podmiotów. Stosownie do art. 14 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw do wniosków dołączano m.in. operaty przeciwpożarowe. Jeden z posiadaczy zezwolenia wycofał wniosek o jego zmianę z uwagi na zaprzestanie prowadzenia działalności, w stosunku do 25 wnioskodawców wydano decyzje zmieniające dotychczasowe zezwolenia, natomiast 12 postępowań dotyczących zmiany dotychczasowych zezwoleń jest w toku, przede wszystkim ze względu na oczekiwanie na przeprowadzenie kontroli przez WIOŚ. Przed 5 marca 2020 r. dwóm podmiotom wydano decyzje o wygaszeniu zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów z uwagi na bezprzedmiotowość decyzji¹¹. Natomiast 19 podmiotów nie złożyło do 5 marca 2020 r. wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów i zgodnie z art. 14 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, zezwolenia te wygasły. W Starostwie nie weryfikowano, czy podmioty, które nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń zaprzestały działalności dotyczącej zbierania lub przetwarzania odpadów, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 738-759)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały programy ochrony środowiska dla powiatu kieleckiego na lata 2016-2020 z perspektywą do 2025¹² oraz na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2029¹³.

W programach tych określono cele, zadania i kierunki interwencji m.in. w zakresie gospodarki odpadami i zapobiegania ich powstawaniu, zagrożeń poważnymi

¹⁰ Na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1592, ze zm.).

¹¹ Jeden podmiot zaprzestał prowadzenia działalności objętej zezwoleniem, a drugi – utracił tytuł prawny do nieruchomości.

¹² Ustanowiony uchwałą nr XXII/82/2016 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 29 grudnia 2016 r. http://archiwum2.bip.powiat.kielce.pl/rada_powiatu_v_kadencji/uchwaly_2016/Uchwaa-Nr-XXII822016/idn:2821.html (dostęp w dniu 30.11.2021 r.).

¹³ Ustanowiony uchwałą nr XXV/116/2020 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 30 listopada 2020 roku. http://archiwum2.bip.powiat.kielce.pl/rada_VI_kadencji/uchwaly_rady_powiatu_2020r_vi_kadencia/Uchwaa-Nr-XXV1162020/idn:10364.html (dostęp w dniu 30.11.2021 r.).

awariami, ochrony przyrody i krajobrazu oraz ochrony lasów. Wskazano źródła finansowania i wskaźniki realizacji programu. Dokonano także oceny stanu środowiska, jednak nie zawsze w sposób rzetelny, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W programie ochrony środowiska dla powiatu kieleckiego na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2025 jako główny cel w zakresie gospodarki odpadami na terenie powiatu kieleckiego wskazano m.in. doskonalenie systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych.

W programie na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2029 w części dotyczącej oceny stanu środowiska, jako jeden z problemów z zakresu gospodarki odpadami wskazano występowanie dzikich wysypisk odpadów na terenie powiatu. Natomiast w części dotyczącej określenia celów, kierunków interwencji i zadań nie określono kierunków interwencji w zakresie zdefiniowanego powyżej problemu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach realizacji zadań własnych powiatu kieleckiego w zakresie gospodarki odpadami i zapobieganiu powstawania odpadów wskazano kontrolę postępowania z odpadami zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach zezwalających na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

(akta kontroli str. 892-950, 951-1008)

Ponadto realizując zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej Rada Powiatu przyjęła Powiatowy Program Zapobiegania Przystępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego Powiatu Kieleckiego na lata 2020-2025¹⁴ (dalej: Program)¹⁵.

(akta kontroli str. 469)

W Programie wskazano, że głównym celem jego realizacji będzie *wzrost realnego bezpieczeństwa mieszkańców i osób przebywających na terenie powiatu kieleckiego*. W Programie wskazano również na konieczność zwiększenia poziomu ochrony przeciwpożarowej na obszarze powiatu. W dokumencie określone zostały cele oraz działania prowadzące do ich osiągnięcia. W zakresie zapobiegania zagrożeniom stwarzanym przez miejsca gromadzenia odpadów oraz przygotowania do ich zwalczania wskazano:

- przeprowadzanie bieżących analiz zagrożeń i realnych potrzeb mieszkańców pod względem bezpieczeństwa z wykorzystaniem m.in. „Mapy zagrożeń bezpieczeństwa” i reagowanie na nie przez służby i instytucje realizujące w powiecie zadania z zakresu bezpieczeństwa (cel I, działanie 1),
- propagowanie informacji na temat zachowania się w czasie zagrożeń naturalnych i awarii przemysłowych (cel V, działanie 4),
- ograniczanie liczby przestępstw i wykroczeń, które godzą w środowisko naturalne, eliminowanie nielegalnych wysypisk śmieci i składowisk odpadów działających niezgodnie z prawem (cel VII, działanie 6),
- wyposażenie sprzętowe jednostek Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) oraz Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: OSP) w brakujący sprzęt wg normatywu wyposażenia (cel VIII, działanie 2).

(akta kontroli str. 471-483)

¹⁴ Załącznik nr 1 do uchwały Nr XVIII/21/2020 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 23 marca 2020 r.

¹⁵ Dokument określa ramy stałej partnerskiej współpracy i współdziałania organów administracji samorządowej i państwowej oraz podmiotów mających wpływ na życie społeczne z mieszkańcami powiatu. Głównym celem Programu jest wzrost realnego bezpieczeństwa mieszkańców i osób przebywających na terenie powiatu kieleckiego. Określa on skoordynowane przedsięwzięcia i działania profilaktyczne prowadzone przez działalność różnych instytucji, organizacji, stowarzyszeń i innych podmiotów na rzecz poprawy bezpieczeństwa publicznego w dłuższej perspektywie czasu.

Wicestarosta Tomasz Pleban wyjaśnił, że *działania prowadzące do osiągnięcia celów określonych w Programie realizowane są w ramach partnerskiej współpracy i współdziałania wszystkich uczestników Programu jakimi są m.in. Starostwo Powiatowe w Kielcach, samorządy miast i gmin, Policja, Państwowa Straż Pożarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie oraz dyrekcje szkół i placówek wychowawczych.*

Wyjaśnił również, że w latach 2020 – 2021 realizacji działań prowadzących do ociążenia założonych w Programie celów m.in.: [1] powiatowe służby, inspekcje i stráže w ramach wewnętrznych procedur i w oparciu o dane posiadane opracowywały statystyki i analizy zagrożeń, [2] Zarząd Powiatu uwzględniając analizy i statystyki policyjne, wnioskował do Rady Powiatu o dofinansowanie wyposażenia dla Komendy Miejskiej Policji w celu zwiększenia jej skuteczności, a tym samym ograniczenia liczby przestępstw, [3] Starostwo w miarę posiadanych środków przekazywało dofinansowanie dla jednostek PSP oraz dla gmin z przeznaczeniem na zadania realizowane przez OSP.

(akta kontroli str. 439-441)

W części VI *Monitoring i ewaluacja (systematyczne badanie wartości)* Programu wskazano, że *coroczne sprawozdanie z realizacji Programu zawarte będzie w sprawozdaniu z prac Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku.*

Sprawozdania Starosty Kieleckiego z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku za rok 2020¹⁶ i 2021¹⁷ nie zawierały informacji na temat podjętych działań dotyczących realizacji Programu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 475, 485-513)

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁸, w Starostwie opracowane zostały powiatowe plany zarządzania kryzysowego. W dokumentach tych sprecyzowane zostały zadania w zakresie monitorowania potencjalnych zagrożeń, przedstawiono bilans sił i środków technicznych niezbędnych do usuwania skutków zagrożeń oraz opracowano procedury uruchamiania działań przewidzianych w planie oraz zasady współdziałania, a także sposoby ograniczania rozmiaru strat i usuwania skutków zagrożeń. Przedstawiona została także charakterystyka zagrożeń oraz dokonano oceny ryzyka ich wystąpienia.

Zagrożenie związane z wystąpieniem pożarów zostało zidentyfikowane w powiatowym planie zarządzania kryzysowego opracowanym w 2018 r. W przedmiotowym dokumencie w części dotyczącej oceny ryzyka ich wystąpienia wskazano, że *zagrożenie pożarowe jest bardzo realne w lasach, szczególnie podczas długich okresów upałów połączonych z wysoką temperaturą i okresem bez deszczu. Pożary mogą wystąpić także w zakładach pracy, w których używane są lakiery, farby i rozpuszczalniki, przedsiębiorstwach magazynujących paliwa oraz tam gdzie występują duże zbiorowiska ludzkie.*

W części dotyczącej zadań i obowiązków uczestników zarządzania kryzysowego (rozdział I.2) określone zostały działania podmiotów wiodących i wspomagających w podziale na cztery fazy (zapobiegania¹⁹, przygotowania²⁰, reagowania²¹

¹⁶ Załącznik nr 3 do protokołu nr XXVII z sesji Rady Powiatu w Kielcach z dnia 28 stycznia 2021 r.

¹⁷ Załącznik nr 3 do protokołu XXXVIII z sesji Rady Powiatu w Kielcach z dnia 27 stycznia 2022 r.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 261.

¹⁹ Działania, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy bądź ograniczają jej skutki.

²⁰ Planowanie sposobu reagowania w przypadku wystąpienia katastrofy oraz działania mające na celu powiększenie sił i środków niezbędnych do prowadzenia akcji ratunkowej.

i odbudowy²²). Jako podmiot wiodący w zakresie pożarów wskazane zostało PGL Lasy Państwowe (faza zapobiegania i przygotowania), podmiotem wspomagającym był starosta. Wskazane zaś zadania w tych fazach obejmowały jedynie działania z zakresu zapobiegania pożarom zbiorowisk leśnych i tworzenia infrastruktury przeciwpożarowej w lasach. Nie zostały wskazane pożary innych miejsc pomimo takiego wskazania w ocenie ryzyka.

Wicestarosta Tomasz Pleban wyjaśnił, że *Powiatowe Plany Zarządzania Kryzysowego opracowane w latach 2011 i 2018 zostały sporządzone wg schematu wskazanego przez Wojewodę na podstawie Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego. W ww. planach nie wyeksponowano oddzielnie zagrożeń stwarzanych przez miejsca gromadzenia odpadów, a likwidacja pożarów ww. miejsc jest realizowana wg jednej wspólnej procedury dla pożarów. W czasie opracowywania Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego, Biuro zarządzania kryzysowego, a wcześniej Zespół ds. Zarządzania Kryzysowego i Bezpieczeństwa, nie posiadały wykazu legalnych i nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów. Do Biura Zarządzania Kryzysowego nie wpływały również skargi informujące o lokalizacji takich miejsc oraz o stwarzanych przez nie zagrożeniach.*

W części dotyczącej aktualizacji powiatowego planu zarządzania kryzysowego (rozdział III.14) wskazano, że plan jest aktualizowany nie rzadziej niż raz na dwa lata, a także po każdym zdarzeniu powodującym uruchomienie procedur reagowania kryzysowego i standardowych procedur operacyjnych.

W okresie objętym kontrolą, stosownie do wyjaśnień udzielonych przez Kierownika Biura Zarządzania Kryzysowego Krzysztofa Janickiego, procedury reagowania kryzysowego związane z pożarami miejsc gromadzenia odpadów były uruchamiane dwukrotnie (w dniach 19 lutego 2019 r. i 19 kwietnia 2020 r.). Aktualizacja przedmiotowego dokumentu nastąpiła dopiero w czerwcu 2020 r. i nie wynikała z uruchomienia ww. procedur.

(akta kontroli str. 876-877, 880-884, 892-950, 951-1008)

Zadania powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej przewidziane w art. 21 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²³, polegające na prowadzeniu analiz i opracowywaniu prognoz dotyczących pożarów były realizowane przez Komendanta Miejskiego PSP. Wicestarosta Tomasz Pleban wyjaśnił: *Prowadzenie analiz i prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń realizuje Komendant Miejski PSP(...). Na podstawie wspomnianych analiz i prognoz zagrożeń Komendant Miejski PSP planuje niezbędne siły i środki do likwidacji tych zagrożeń oraz buduje system koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej i organizuje system łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu. Komendant Miejski PSP posiada bazy danych i narzędzia informatyczne do analizowania sytuacji pożarowej wg miejsc, wielkości i przyczyn zaistniałych pożarów. Starostwo nie ma dostępu do ww. baz danych. Zadania te nie mogą być realizowane w oderwaniu od siebie przez różne podmioty i ośrodki decyzyjne. Nie ma również możliwości kadrowych powielania przez Starostwo działań realizowanych przez wyspecjalizowaną służbę. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności po pożarach zakwalifikowanych jako duże lub z ofiarami śmiertelnymi, Komendant opracowuje analizy konkretnych*

²¹ Działania po wystąpieniu katastrofy lub klęski żywiołowej. Ich celem jest niesienie pomocy poszkodowanym i ograniczenie wtórnych zniszczeń i strat.

²² Działania mające na celu przywrócenie zniszczonych systemów do stanu poprzedniego bądź doprowadzenie do stanu lepszego niż ten sprzed katastrofy.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 869, ze zm.

pożarów w celu ustalenia okoliczności ich powstania, rozwoju, dysponowania sił i środków oraz przebiegu działań ratowniczo-gaśniczych. Wyniki analiz prowadzonych przez Komendanta Miejskiego PSP są oprócz posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa i Porządku oraz sesji Rady Powiatu przedstawiane Staroście nie rzadziej niż raz na dwa lata, przy uzgadnianiu zaktualizowanego Powiatowego Planu Ratowniczego, w którym Komendant uwzględnia wnioski wynikające z ww. analiz.

(akta kontroli str. 80-88)

W latach 2017-2021 w prowadzonym w Starostwie *Centralnym rejestrze skarg i wniosków* zaewidencjonowano 135 skarg i wniosków, w tym 13 w 2017 r., a w kolejnych latach odpowiednio 12, 44, 41 i 24. Żadna ze spraw nie dotyczyła miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 362)

Bezpośrednio do Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska w okresie objętym kontrolą wpłynęło pięć skarg/wniosków, które dotyczyły miejsc gromadzenia odpadów (dwie sprawy w 2017 r., po jednej w kolejnych latach, w 2021 r. nie wpłynęły żadne skargi/wnioski). Skargi i wnioski były składane przez WIOŚ, wójtów²⁴ oraz mieszkańców powiatu kieleckiego i przedsiębiorców. Dotyczyły one:

- uciążliwości odorowych powstałych w związku z magazynowaniem odpadów i przeładunkiem odpadów w biogazowni rolniczej,
- potrzeby sprawdzenia, zdaniem wnoszącego skargę, miejsca prowadzonej działalności związanej z gromadzeniem odpadów,
- potrzeby sprawdzenia, zdaniem wnoszącego skargę, realizacji warunków decyzji na zbieranie odpadów,
- zagrożenia sanitarno-epidemiologicznego, zagrożenia pożarowego i podejrzenia zagrożenia zdrowia lub życia,
- nieprawidłowości związanych z prowadzoną działalnością magazynowania odpadów.

(akta kontroli str. 363-364)

Działania w zakresie rozpatrzenia skargi/wniosku w kontrolowanej jednostce podejmowano bez zbędnej zwłoki i analizowano wszystkie okoliczności sprawy (np.: przeprowadzano kontrole u przedsiębiorcy, występowano do innych organów o informacje i materiały dotyczące prowadzonych spraw, a także kierowano wnioski o przeprowadzenie kontroli do KM PSP i WIOŚ). Jeden z wniosków przekazano zgodnie z właściwością do WIOŚ²⁵, w dwóch kolejnych nie stwierdzono naruszeń warunków decyzji udzielającej zezwolenia na zbieranie odpadów, w pozostałych dwóch przypadkach wezwano do zaniechania naruszeń²⁶ i po przeprowadzeniu kolejnych kontroli: w jednym przypadku cofnięto bez odszkodowania decyzję udzielającą przedsiębiorcy zezwolenia na zbieranie odpadów, w drugim odmówiono cofnięcia zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W każdym przypadku na bieżąco informowano podmiot składający skargę/wniosek o prowadzonych czynnościach i sposobie załatwienia sprawy.

Po pożarze na składowisku w Nowinach do Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska wpływały pisma m.in. od mieszkańców, przedsiębiorców, Wojewody Świętokrzyskiego, WIOŚ, Wójta Gminy Nowiny, Wodociągów Kieleckich Sp. z o.o.,

²⁴ Wójta Gminy Piekoszów i Wójta Gminy Nowiny.

²⁵ Na podstawie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.); dalej: kpa.

²⁶ Na podstawie art. 47 ust.1 ustawy o odpadach.

radnych i posłów z zapytaniem dotyczącym podejmowanych przez Starostę działań związanych z usuwaniem odpadów, na które odpowiadano na bieżąco.

(akta kontroli str. 363-378)

W latach 2017-2021 do Starostwa wpłynęło 14 zgłoszeń o nielegalnych miejscach gromadzenia odpadów. Informacje te pochodziły głównie od osób prywatnych (dziewięć zgłoszeń) oraz wójtów i burmistrzów gmin (cztery). Starostwo 12 z tych zgłoszeń przekazało do rozpatrzenia przez właściwe miejscowo urzędy gmin, jedną ze spraw przekazano do Nadleśnictwa Kielce. W odniesieniu do jednego ze zgłoszonych miejsc, jednostka kontrolowana usunęła zgromadzone tam odpady.

(akta kontroli str.1082-1084)

W okresie objętym kontrolą Starostwo otrzymywało informacje o występujących na terenie powiatu pożarach miejsc gromadzenia odpadów. W toku prowadzonej kontroli NIK uzyskano z Biura Zarządzania Kryzysowego wykaz otrzymanych przez tą komórkę informacji o 25 pożarach miejsc gromadzenia odpadów w okresie od 1 maja 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.²⁷ Informacje będące w posiadaniu ww. komórki organizacyjnej Starostwa, nie były jednak w żaden sposób gromadzone, ewidencjonowane i przekazywane do wykorzystania w innych wydziałach, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK²⁸, Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska miał jedynie informacje o dwóch pożarach jednego miejsca gromadzenia odpadów w miejscowości Nowiny²⁹.

(akta kontroli str. 391, 451-452)

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

(akta kontroli str. 891)

Według danych przekazanych przez Komendę Miejską PSP w Kielcach w latach 2017-2021 na terenie powiatu kieleckiego wystąpiło łącznie 50 pożarów miejsc gromadzenia odpadów, w tym 43 przypadki wystąpiły w miejscach nielegalnego ich gromadzenia³⁰. W 2017 r. miało miejsce 10 pożarów miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów, w 2018 r. – 15, w 2019 r. – dziewięć, w 2020 r. – pięć, natomiast w 2021 r. – cztery. Ponadto w 2019 r. wystąpiły trzy, a w 2020 r. cztery pożary w podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 394-397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W aktach sprawy jednego z trzech badanych postępowań dotyczących wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, w których przeprowadzono oględziny, nie zamieszczono dokumentu potwierdzającego zawiadomienie wnioskodawcy o miejscu i terminie oględzin.

²⁷ W formie *Informacji z przebiegu służby* z danego dnia przekazywanych przez Komendanta Miejskiego PSP w Kielcach.

²⁸ Tj. do dnia 18 listopada 2021 r.

²⁹ Pożar miał miejsce w dniach 11 lutego 2020 r. oraz 19 kwietnia 2020 r.

³⁰ W przekazanych przez KM PSP danych wskazano łącznie 54 pożary miejsc gromadzenia odpadów, cztery z nich nie zostały uwzględnione jako pożary takich miejsc (pożar hali, na terenie cementarza, kopalni oraz wybuch pyłu z powodu wad procesów technologicznych).

(akta kontroli str. 130-131, 241-275)

Zgodnie z art. 79 § 1 kpa, strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem.

Kierownik Referatu Środowiska wyjaśniła: *Termin oględzin niewątpliwie został ustalony telefonicznie przez pracownika tut. Starostwa prowadzącego postępowanie z przedstawicielem firmy, za obopólną zgodą, w czasie dogodnym dla obu stron. Świadczyć może o tym może fakt, że przedstawiciel firmy nie wniósł uwag do sposobu jego powiadomienia o terminie oględzin i uczestniczył w oględzinach, co poświadczyła podpisem na protokole. Oględziny przeprowadzono w celu weryfikacji wniosku oraz oceny lokalizacji i przystosowania terenu pod kątem możliwości prowadzenia przez firmę działalności w zakresie zbierania odpadów.*

(akta kontroli str. 306-310)

Odnosząc się do wyjaśnień, NIK wskazuje, że brak dokumentu potwierdzającego zawiadomienie strony o miejscu i terminie oględzin powoduje, że nie można ustalić, czy organ dochował siedmiodniowego terminu, o którym mowa w art. 79 § 1 kpa. Należy także zauważyć, że postępowanie administracyjne powinno być prowadzone w oparciu o zasadę pisemności wyrażoną w art. 14 § 1a kpa.

2. W Starostwie nie weryfikowano, czy podmioty, które do dnia 5 marca 2020 r. nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów zaprzestały działalności dotyczącej zakresu zezwoleń. Wobec tych podmiotów stosowano niejednolite zasady postępowania, ponieważ dziewięciu podmiotom wydano decyzje³¹ wygaszające zezwolenia, dwóm podmiotom wydano decyzje umarzające postępowanie jako bezprzedmiotowe, zaś pozostałym ośmiu nie wydawano żadnych decyzji. Dopiero podczas kontroli NIK, pracownicy Referatu Środowiska ustalali, czy firmy, którym nie wydawano decyzji o wygaśnięciu zezwoleń, prowadzą działalność.

(akta kontroli str. 738-759)

Kierownik Referatu Środowiska wyjaśniła: (...) *Ponieważ z zapisu art. 14 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw wynikało wprost, że niezłożenie do marca 2020 r. wniosku spełniającego wymagania ww. ustawy powoduje wygaśnięcie z mocy prawa posiadanego zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów albo pozwolenia na wytwarzanie odpadów, tut. organ nie podejmował czynności z urzędu, aby potwierdzić faktyczne wygaśnięcie tych decyzji. Takie stanowisko było również reprezentowane na portalach prawnych (np. LEX), dostępnych dla pracowników Referatu Środowiska, Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska. Natomiast w trakcie szkolenia w dniu 20.01.2021 r. pn. Zasady i obowiązki dotyczące gospodarowania odpadami w świetle najnowszych zmian – aktualny stan prawny, w którym brał udział pracownik Referatu Środowiska, prowadząca szkolenie – Radca Ministra z Ministerstwa Środowiska, specjalizująca się w gospodarce odpadami, współtwórca aktów administracyjnych zasugerowała, aby dla czytelności, chociaż to nie wynika z przepisów prawa – ustawy o odpadach, wygaszać zezwolenia/pozwolenia firmom, które nie złożyły wniosku do 5.03.2020 r. Takie działania zostały przez pracowników Referatu Środowiska podjęte w 2021 r. Po przeanalizowaniu wszystkich wydanych przez*

³¹ Do 15 lutego 2022 r.

Starostę decyzji ustalono, że stopniowo z urzędu będą wszczynane postępowania w sprawie wygaszania zezwoleń. Na chwilę obecną, przeprowadzono postępowania w stosunku do 11 firm. Postępowania zostały już zakończone i wydano 9 decyzji wygaszających oraz 2 decyzje umarzające postępowanie jako bezprzedmiotowe. Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawa z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, zmieniła także kompetencje organów pod kątem ilości zbierania odpadów (pow. 3000 MG/rok – kompetencje marszałka). Dlatego m.in. nie wszczynano bezpośrednio po 5 marca 2020 r. postępowań w sprawie potwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie odpadów, gdyż część przedsiębiorców o ich zmianę mogła wystąpić do Marszałka Województwa Świętokrzyskiego, a postępowania trwają bardzo długo, m.in. z uwagi na czas oczekiwania na kontrole WIOŚ w Kielcach (nawet do 2 lat).

(akta kontroli str. 708-710)

3. W Starostwie nierzetelnie opracowano projekt *Programu ochrony środowiska dla Powiatu Kieleckiego na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2029*, gdyż:

a) Nie zostały w nim określone cele, zadania oraz kierunki interwencji będące reakcją na zdefiniowany problem w obszarze gospodarki odpadami, dotyczący występowania dzikich wysypisk śmieci na obszarze powiatu. Było to niezgodne z *Wytycznymi do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska z 2 września 2015 r.*³², zgodnie z którymi wskazanie celów, kierunków interwencji oraz zadań powinno wynikać m.in. ze zdefiniowanych zagrożeń i problemów dla poszczególnych obszarów interwencji, jak również z oceny stanu środowiska.

Wicestarosta Tomasz Pleban wyjaśnił, że działania te nie zostały określone gdyż są podejmowane na bieżąco z chwilą uzyskania informacji o lokalizacji takiego wysypiska oraz z uwagi na trudności w oszacowaniu liczby dzikich wysypisk śmieci na obszarze powiatu. Wskazał również, że na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat wystąpiły zaledwie trzy przypadki, w których Starostwo zobowiązane było do usunięcia nielegalnie zgromadzonych odpadów.

Zdaniem NIK, problem występowania dzikich wysypisk śmieci na obszarze powiatu zapewne był istotny, skoro został wykazany w *Programie ochrony środowiska dla Powiatu Kieleckiego na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2029*.

b) W części dotyczącej oceny stanu środowiska w zakresie gospodarki odpadami i zapobieganiu powstawania odpadów, nie zostały uwzględnione problemy związane z pożarami miejsc gromadzenia odpadów.

Szczególnie istotny jest fakt, że w latach 2017-2020 (tj. w okresie poprzedzającym ustanowienie programu) na obszarze powiatu miało miejsce sześć pożarów miejsc gromadzenia odpadów³³, a w odniesieniu do dwóch z nich (mających miejsce w dniach 19 lutego 2019 r. oraz 19 kwietnia 2020 r.) konieczne było uruchomienie procedur zarządzania kryzysowego.

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

³² Wytyczne zostały opracowane przez Ministerstwo Środowiska, są dokumentem pomocniczym, adresowanym do organów wykonawczych i uchwałodawczych jednostek samorządu terytorialnego. Wskazują na elementy, które powinny zostać ujęte w programach ochrony środowiska bądź wzięte pod uwagę przy ich sporządzaniu. Dostępne na stronie <https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/wytyczne-do-programow-ochrony-srodowiska> (dostęp w dniu 28.12.2021 r.).

³³ Na podstawie informacji przekazanych przez Komendę Miejską PSP w Kielcach.

(akta kontroli str. 852-869)

Wicestarosta Tomasz Pleban wyjaśnił, że w ocenie stanu środowiska (w tym w analizie SWOT) nie uwzględniano zagrożeń i problemów wynikających z pożarów miejsc gromadzenia odpadów, które miały miejsce na obszarze powiatu kieleckiego, *ponieważ jako punkt odniesienia dla ww. dokumentu przyjęto dane na dzień 31.12.2019 r., a tam gdzie nie było możliwości ich uzyskania wykorzystano stan na dzień 31.12.2018 r. Na terenie powiatu kieleckiego w latach wcześniejszych nie dochodziło do pożarów miejsc magazynowania odpadów, dopiero w 2020 roku takie zdarzenie wystąpiło dwukrotnie na tej samej nieruchomości w Nowinach.*

Wyjaśnił również, że programy ochrony środowiska dla Powiatu Kieleckiego na lata 2016-2020 z perspektywą do 2025 roku oraz na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2029, *opracowane zostały zgodnie ze wskazaniem Ministerstwa Środowiska zawartymi w „Wytycznych do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska” z 2 września 2015 r., które nie obejmują tej tematyki. Zagadnienie dot. zagrożeń związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów, nie zostało także uwzględnione przez Ministerstwo w styczniu 2020 r. w załącznikach do ww. „Wytycznych....”.*

Wicestarosta Tomasz Pleban wskazał także, że projekt dokumentu „Wytyczne do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska”, był opiniowany przez Związek Powiatów Polskich, i gdyby istniał problem zagrożeń związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów, niewątpliwie taka tematyka na pewno przez powiaty została by wskazana jako konieczna do ujęcia w Programie. Od 1999 roku, tj. daty utworzenia powiatu, takie zdarzenie jak pożar odpadów i usuwanie jego skutków, w które musiał angażować się finansowo Powiat Kielecki, miało miejsce wyłącznie w kwietniu 2020 r. podczas pożaru odpadów w Nowinach. Jak wiemy, w tym przypadku zmagazynowanie odpadów niebezpiecznych było wynikiem działalności grupy przestępczej. Również ich podpalenie było celowe, a sprawcy zostali ujęci (wg doniesień medialnych). Na terenie powiatu kieleckiego co najmniej kilkadziesiąt firm/przedsiębiorców prowadzi działalność związaną z gospodarowaniem odpadami w oparciu o zezwolenia czy pozwolenia udzielone przez Starostę Kieleckiego jak i Marszałka Województwa Świętokrzyskiego. Uwzględnienie takich miejsc w Programie ochrony środowiska jest trudne do zrealizowania chociażby dlatego, że tutaj Starostwo nie dysponuje wykazami udzielonych zezwoleń przez marszałka, który nie ma obowiązku ich przekazywania właściwym starostom. Starosta Kielecki przekazuje natomiast marszałkowi wszystkie ostateczne decyzje związane z gospodarowaniem odpadami, z uwagi na naliczanie przez niego opłat z tytułu korzystania ze środowiska.

(akta kontroli str. 875-876, 887-888)

Zdaniem NIK przytoczone w powyższych wyjaśnieniach, opracowane przez Ministerstwo Środowiska, *Wytyczne do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska* stanowią jedynie dokument pomocniczy, wskazujący przykładowe cele, kierunki interwencji i zadania, jak również elementy, które powinny zostać ujęte w programie ochrony środowiska bądź wzięte pod uwagę przy jego sporządzaniu. Opracowany program powinien uwzględniać specyfikę danego powiatu i być dostosowany do zidentyfikowanych problemów występujących na jego obszarze.

4. W Biurze Zarządzania Kryzysowego Starostwa nie dokonano aktualizacji planu zarządzania kryzysowego, pomimo że w dniach 19 lutego 2019 r. oraz 19 kwietnia 2020 r. zostały uruchomione procedury zarządzania kryzysowego związane z zaistniałymi pożarami miejsc gromadzenia odpadów. Było to niezgodne z przyjętym w tym dokumencie trybem jego aktualizacji zawartym w rozdziale III.14, zgodnie z którym plan jest aktualizowany nie rzadziej niż raz na dwa lata, a także po każdym zdarzeniu powodującym uruchomienie procedur reagowania kryzysowego i standardowych procedur operacyjnych.

(akta kontroli str. 880-884, 945-948)

Wicestarosta Tomasz Pleban wyjaśnił: *ponieważ wszystkie zadania Starosty dotyczące zwalczania pożarów zawarte w PPZK³⁴ zostały zrealizowane, a członkowie Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego nie wnosili zastrzeżeń do sposobu realizacji procedur i uzyskanych efektów, nie było potrzeby aktualizowania planu w tym zakresie.*

Wskazał również, że w czasie aktualizacji PPZK w 2020 r. zaktualizowano te fragmenty planu, w których stwierdzono potrzebę aktualizacji, a w szczególności wprowadzono korekty wynikające ze zmian w przepisach oraz zmiany struktury organizacyjnej i osób funkcyjnych w Starostwie, uzupełniono charakterystykę zagrożeń na wypadek epidemii (pandemii).

(akta kontroli str. 889)

NIK nie neguje poprawności opracowania i zastosowania obowiązujących procedur zarządzania kryzysowego odnośnie pożarów, jednakże z uwagi na skutki jakie wystąpiły po pożarze miejsca gromadzenia odpadów w dniu 19 kwietnia 2019 r. w miejscowości Nowiny zasadne było zaktualizowanie ustaleń planu, co najmniej w zakresie charakterystyki zagrożeń oraz oceny ryzyka ich wystąpienia.

5. Starosta nie zapewnił sprawnego i efektywnego systemu wymiany informacji o występujących na obszarze powiatu kieleckiego pożarach miejsc gromadzenia odpadów. W efekcie informacje takie będące w dyspozycji Biura Zarządzania Kryzysowego nie były przekazywane do Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska w celu wykorzystania w realizacji bieżących zadań tej komórki organizacyjnej. Stanowiło to naruszenie standardu kontroli zarządczej określonego w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁵, zgodnie z którym w strukturze organizacyjnej jednostki należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w (rozdział II, część D *Informacja i Komunikacja*, pkt 17).

(akta kontroli str. 390, 451-452)

Starosta wyjaśnił m.in., że widząc potrzebę usprawnienia szybkości reagowania na zdarzenia kryzysowe, zobowiązał Kierownika Biura Zarządzania Kryzysowego do niezwłocznego informowania Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska o każdym pożarze miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 420)

6. Przedkładane Radzie Powiatu przez Starostę sprawozdania z działalności Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku za lata 2020 i 2021 były nierzetelne, gdyż nie zawierały informacji o realizacji zadań wskazanych w Powiatowym Programie Zapobiegania Przemocności oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego Powiatu Kieleckiego na lata

³⁴ Powiatowy Plan Zarządzania Kryzysowego.

³⁵ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

2020-2025. Było to niezgodne z dyspozycją zawartą w tym dokumencie w części VI. *Monitoring i ewaluacja (systematyczne badanie wartości programu, w której wskazano, że coroczne sprawozdanie z realizacji Programu zawarte będzie w sprawozdaniu z prac Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku.*

(akta kontroli str. 475, 485-513)

Starosta wyjaśnił, że *sprawozdania nie były omawiane na posiedzeniach Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, ponieważ wiele działań zaplanowanych do realizacji w ramach Programu nie mogło być zrealizowanych przez konieczność zachowania dystansu społecznego w związku z trwającą pandemią Covid 19 oraz ograniczeniami budżetowymi wynikającymi z ponoszenia nieplanowanych wydatków na walkę z epidemią i na likwidację pogorzelska po pożarze odpadów niebezpiecznych w Nowinach. (...). W związku z w/w ograniczeniami nie można było zrealizować między innymi działań związanych z przeprowadzaniem licznych społecznych kampanii informacyjno-prewencyjnych, spotkań z udziałem Policji na sesjach, w szkołach, czy podczas zebrań wiejskich. Niemożliwa była również realizacja zadania podnoszenia standardów opieki w domach pomocy społecznej w czasie gdy właśnie w tych placówkach najczęściej pojawiały się ogniska koronawirusa i brakowało podstawowego składu opiekunów. Uwzględniając powyższe, zdecydowano o przełożeniu terminu złożenia pełnego sprawozdania z realizacji Programu na najbliższe posiedzenie Komisji Bezpieczeństwa i Porządku.*

Starosta wyjaśnił również: *pomimo iż w programie posiedzenia Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, nie znalazła się wprost pozycja pod nazwą „Sprawozdanie z realizacji Programu Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego Powiatu kieleckiego na lata 2020 – 2025”, to podstawowe działania związane z realizacją celów strategicznych podmiotów zaangażowanych w bezpośrednią realizację Programu, tj. Komendę Miejską Policji w Kielcach, Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Kielcach, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny oraz Starostwo Powiatowe w Kielcach są zawsze wyczerpująco omawiane podczas wspólnych posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa i Porządku oraz Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.*

(akta kontroli str. 441-442)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Starostwa w zakresie rozpoznawania zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów, w tym uwzględniania tych zagrożeń w planach i programach obowiązujących w jednostce. Ocenę tę uzasadnia brak dysponowania przez Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska pełnymi informacjami o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, które miały miejsce na obszarze powiatu kieleckiego. Powyższe było konsekwencją niezapewnienia w kontrolowanej jednostki sprawnego i efektywnego systemu wymiany informacji o występujących na obszarze powiatu ww. zdarzeniach. Brak tych informacji spowodował nierzetelne opracowanie projektu *Programu ochrony środowiska dla Powiatu Kieleckiego na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2029*. W Starostwie w żaden sposób nie weryfikowano, czy podmioty, które do dnia 5 marca 2020 r. nie złożyły wniosków o zmianę zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów zaprzestały działalności dotyczącej zakresu zezwoleń. Nie dokonano również aktualizacji planu zarządzania kryzysowego, pomimo że w latach 2019-2020 procedury zarządzania kryzysowego związane z zaistniałymi pożarami miejsc gromadzenia odpadów były uruchamiane dwukrotnie. Przekładane Radzie

Powiatu przez Starostę sprawozdania z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku za lata 2020 i 2021 zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż nie zawierały informacji o realizacji zadań wskazanych w Powiatowym Programie Zapobiegania Przemocności oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego Powiatu Kieleckiego na lata 2020-2025. Stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu w aktach jednego postępowania dotyczącego wydania zezwolenia na zbieranie odpadów sprawy dokumentu potwierdzającego zawiadomienie wnioskodawcy o miejscu i terminie oględzin.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Podczas prowadzenia postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów pracownicy Starostwa w wymaganych przypadkach, stosownie do art. 41a ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁶, występowali z wnioskiem do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli. Do wniosków dołączano kopie niezbędnej do przeprowadzenia kontroli dokumentacji. W latach 2017-2021 przedstawiciele Starostwa brali udział w 40 kontrolach³⁷ realizowanych przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. W kontrolach tych uczestniczyli pracownicy zajmujący się prowadzeniem postępowań dotyczących wydawania przedmiotowych zezwoleń. W aktach spraw brak było dokumentacji wskazującej zadania i czynności, jakie podczas kontroli były przez nich wykonywane. Obecność tych pracowników podczas prowadzonych kontroli potwierdzały zapisy w postanowieniach WIOŚ o spełnianiu wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska wydawanych po przeprowadzonych kontrolach oraz dokumentacja wewnętrzna jednostki (ewidencja wyjść służbowych, polecenia wyjazdów służbowych). Z wyjaśnień pracowników uczestniczących w kontrolach realizowanych przez WIOŚ wynika, że ich rola w tych kontrolach ograniczała się do *biernego obserwatora postępowania bez jakichkolwiek kompetencji władczych*. Podczas kontroli pracownicy Starostwa nie sporządzali żadnych protokołów, notatek służbowych, a jedynie fotografie, które nie były dołączane do akt spraw. Przedstawiciele Starostwa posiadali upoważnienia wydane przez Starostę do udziału w ośmiu z 40 kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2021. Protokoły kontroli zawierające szczegółowe ustalenia i przebieg kontroli były dołączone do akt trzech prowadzonych postępowań. Udział pracowników Starostwa w kontrolach realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach oraz sposób jego dokumentowania opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 306-316, 760-836)

W okresie objętym kontrolą na sesjach Rady Powiatu w Kielcach corocznie rozpatrywano, przekazywane w formie prezentacji multimedialnych, *Informacje Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej o stanie bezpieczeństwa ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu kieleckiego*³⁸ (dalej: *Informacje*). W każdym przypadku *Informacje* były przez Radę przyjmowane. Zakres tych

³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.

³⁷ Kontrole te są prowadzone przed wydaniem zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów i mają na celu ustalenie, czy instalacje, obiekty budowlane lub miejsca magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, spełniają wymagania określone w przepisach ochrony środowiska.

³⁸ Protokół Nr XXIV/2017 z sesji Rady Powiatu w Kielcach w dniu 20 marca 2017 roku (Załącznik nr 4), Protokół Nr XXXIV/2018 z sesji Rady Powiatu w Kielcach w dniu 5 marca 2018 roku (Załącznik nr 4), Protokół Nr V/2019 z sesji Rady Powiatu w Kielcach w dniu 19 marca 2019 roku (Załącznik nr 3), Protokół Nr XVIII/2020 z sesji Rady Powiatu w Kielcach w dniu 23 marca 2020 roku (Załącznik nr 5), Protokół Nr XXVIII/2021 z sesji Rady Powiatu w Kielcach w dniu 18 marca 2021 roku (Załącznik nr 8).

opracowań obejmował m.in. dane o pożarach wraz ze wskazaniem przyczyn ich wystąpienia, miejscach zagrożenia, prowadzonych działaniach kontrolno-rozpoznawczych i ratowniczo-gaśniczych oraz dotyczące przygotowania Komendy Miejskiej PSP do realizacji tych działań. Dwukrotnie w części *Działania ratowniczo-gaśnicze ważniejsze akcje*, zawarto informacje o pożarach miejsc gromadzenia odpadów: w *Informacji* za 2019 r. wskazano pożar w zakładzie recyklingu elektrośmieci w miejscowości Micigózd (19 lutego 2019 r.), a w *Informacji* za 2020 r. – pożar składowiska materiałów niebezpiecznych w Nowinach (19 kwietnia 2020 r.).

(akta kontroli str. 514-735)

Starosta wyjaśnił, że dostarczane przez Komendanta Miejskiego PSP informacje o zagrożeniu pożarowym, w tym dotyczące pożarów miejsc gromadzenia odpadów, wykorzystywano w Biurze Zarządzania Kryzysowego m.in. przy okazji opiniowania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³⁹.

(akta kontroli str. 454)

Z wyjaśnień Wicestarosty Tomasza Plebana wynika również, że przekazywane przez Komendanta Miejskiego PSP dane o stanie ochrony przeciwpożarowej w powiecie, wykorzystywano publikując na stronie internetowej Starostwa informacje dotyczące sposobów eliminowania zagrożeń pożarowych m.in. bezpiecznego obchodzenia się z ogniem, bezpiecznej eksploatacji budynków, stosowania czujek tlenu węgla, apelowano do mieszkańców powiatu o zaniechanie wypalania traw. Informacje publikowano w *Aktualnościach* i zakładce „Bezpieczeństwo”⁴⁰.

(akta kontroli str. 419)

Po wystąpieniu pożaru składowiska w Nowinach w dniu 19 kwietnia 2020 r. oraz w miejscowości Micigózd w dniu 19 lutego 2019 r. Starosta nie wydawał Komendantowi Miejskiemu PSP polecenia dotyczącego przedstawienia dodatkowych (poza sprawozdaniami z działalności Komendy przedstawianymi corocznie na sesjach Rady Powiatu) informacji o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

(akta kontroli str. 419)

Wicestarosta Tomasz Pleban wyjaśnił: *Po wystąpieniu pożaru składowiska odpadów w Nowinach w dniu 19 kwietnia 2019 r. Biuro zarządzania kryzysowego zwróciło się z prośbą o udostępnienie szczegółowych danych dotyczących przygotowania jednostek ochrony przeciwpożarowej (PSP i OSP) do działań ratowniczych.*

Odpowiedź została przekazana drogą elektroniczną, a uzyskane informacje – jak wyjaśnił Starosta – zostały wykorzystane m.in. do aktualizacji i poszerzenia Powiatowego Planu Zarządzania Kryzysowego – rozdział „Zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych” obejmujący siły i środki będące na wyposażeniu KM PSP w Kielcach oraz OSP z KRSG⁴¹ i spoza KRSG działające na terenie powiatu kieleckiego .

(akta kontroli str. 419-439)

³⁹Np.: w opinii Biura Zarządzania Kryzysowego przy uzgadnianiu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowiny (pismo z dnia 19 marca 2021 r.) wskazano, że brak jest istotnych informacji dotyczących legalnych i nielegalnych składowisk odpadów.

⁴⁰ Na przykład informacje zamieszczone na stronie: <https://www.powiat.kielce.pl/starostwo/aktualnosci/Czujka-na-strazy-Twojego-bezpieczenstwa/idn:5978>; <https://www.powiat.kielce.pl/starostwo/aktualnosci/Komunikat-dowlascioci-i-zarzadcow-budynkow-w-zwiazku-z-rozpozciem-sezonu-grzewczego/idn:8207>; <https://www.powiat.kielce.pl/starostwo/aktualnosci/Strazacy-ostzegaja-przed-czadem/idn:8266> (dostęp w dniu 23 lutego 2022 r.).

⁴¹ KSRG – Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

W okresie objętym kontrolą Starostwo podejmowało czynności kontrolne wobec podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. Były one realizowane przez Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska. Pracownicy tej komórki przeprowadzili łącznie 18 kontroli⁴² w tym: jedną w 2017 r., w kolejnych latach odpowiednio trzy, dwie, cztery i osiem. Dotyczyły one m.in:

- sprawdzenia realizacji warunków decyzji udzielającej zezwolenia na zbieranie odpadów (siedem);
- kontroli przed wydaniem/zmianą zezwolenia⁴³ (dziewięć);
- sprawdzenia realizacji wezwania do zaniechania naruszeń warunków decyzji (jedna);
- sprawdzenia skargi przedsiębiorców prowadzących działalność w sąsiedztwie (jedna).

W latach 2017-2021, po przeprowadzonych kontrolach, w trzech przypadkach stwierdzono brak konieczności podejmowania dalszych czynności⁴⁴, w dwóch przypadkach cofnięto posiadane zezwolenie, w jednym przypadku wezwano do zaniechania naruszeń, w trzech zmieniono wcześniejsze decyzje, w siedmiu natomiast, w trybie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, udzielono pozwolenia na gromadzenia odpadów lub wydano decyzję zmieniającą, dwie sprawy był w trakcie rozpatrywania.

(akta kontroli str. 398-418)

W żadnym przypadku, po przeprowadzonych kontrolach, Starosta nie występował do WIOŚ o podjęcie odpowiednich działań z uwagi na stwierdzone w toku kontroli naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić.

(akta kontroli str. 405)

Starosta wyjaśnił: *W 2019 r., w związku z pismem Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny w sprawie przeprowadzenia pilnej kontroli na terenie spółki Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska wystąpił do ŚWIOŚ [Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Kielcach – dop. NIK] o przeprowadzenie zgodnie z ustawą z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli interwencyjnej, bez konieczności zawiadomienia o niej przedsiębiorcy. Powyższe wynikało z faktu, że sposób prowadzenia działalności przez spółkę spowodował powstanie zagrożenia sanitarno-epidemiologicznego oraz stanowił realne zagrożenie pożarowe i podejrzenie zagrożenia zdrowia lub życia ludzi (...).*

Dodał również, że to WIOŚ informował Starostę o stwierdzonych nieprawidłowościach po przeprowadzonej kontroli na terenie danego zakładu, tj. naruszaniu warunków decyzji Starosty i wnioskował o podjęcie działań wynikających z posiadanych kompetencji w celu sprawdzenia, czy posiadacz zezwolenia narusza przepisy ustawy o odpadach w zakresie działalności objętej ww. zezwoleniem.

(akta kontroli str. 454-455)

W latach 2017-2021, Rada Powiatu nie korzystała z możliwości przewidzianej w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁴⁵ (dalej: ustawa o PSP) i nie określała, w drodze uchwały, kierunków działań zmierzających

⁴² Określono na podstawie wydanych upoważnień od przeprowadzenia czynności kontrolnych.

⁴³ Oprócz kontroli przeprowadzonych wspólnie z WIOŚ.

⁴⁴ Stwierdzono brak naruszeń warunków decyzji Starosty, nie znaleziono podstaw do wezwania o zaniechanie naruszeń.

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1940, ze zm.

do usunięcia zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej, w tym m.in. spowodowanych pożarami miejsc gromadzenia odpadów⁴⁶.

Starosta wyjaśnił: *Informacje KM PSP w Kielcach o stanie ochrony przeciwpożarowej nie zawierały informacji i wniosków, które obligowałyby Starostę do ustalania kierunków działania innych niż realizowane przez Komendanta, wynikających z ustawy o PSP. Nie było powodu do wydawania Komendantowi poleceń zmierzających do usunięcia zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej, ponieważ nie wpływały skargi na działalność kontrolno-rozpoznawczą Komendanta i ratowniczo-gaśniczą jednostek ochrony przeciwpożarowej w powiecie (PSP i OSP). Dodał również, że nie wpływały skargi informujące o stwarzaniu zagrożenia pożarowego i dla środowiska naturalnego w wyniku nieprzestrzegania przepisów przeciwpożarowych przez podmioty gospodarcze, w szczególności dotyczące miejsc gromadzenia odpadów.*

(akta kontroli str. 454)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że przyjęty w Starostwie tryb uczestnictwa jego przedstawicieli w kontrolach realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach oraz sposób dokumentowania prowadzonych czynności kontrolnych był nieprawidłowy, ponieważ:

- a) Pracownicy Starostwa w żaden sposób nie dokumentowali czynności, jakie faktycznie wykonywali podczas kontroli prowadzonych przez WIOŚ.

(akta kontroli str. 311-313, 760-766)

Kierownik Referatu Środowiska Dorota Skalska wyjaśniła: *Przedstawiciele Starostwa, w kontrolach przeprowadzanych na podstawie art. 41a ustawy o odpadach, biorą udział na zasadach biernego uczestnika/obserwatora postępowania kontrolnego, bez jakichkolwiek kompetencji władczych. Przepisy ustawy o odpadach nie dają również żadnych narzędzi umożliwiających wpływ na wynik kontroli. Pracownicy Starostwa nie są jednak podczas kontroli pozbawieni prawa głosu i czynnie uczestniczą w dyskusji, szczególnie w momentach wymagających wyjaśnienia/odniesienia się do wniosku, który wcześniej został przez nich gruntownie przeanalizowany. W trakcie kontroli, przedstawiciele Starostwa nie sporządzają protokołów lub notatek, a jedynie jeżeli zachodzi taka potrzeba, wykonują dokumentację fotograficzną instalacji, miejsc magazynowania odpadów, itp., która jest pomocna przy pisaniu zezwolenia.*

(akta kontroli str. 307)

- b) Pracownicy Starostwa nie mieli upoważnień do kontroli w 32 (80%) spośród 40 kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2021. Było to niezgodne z art. 379 ust. 2 z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁷, zgodnie z którym Starosta może do wykonywania funkcji kontrolnych upoważnić pracowników podległego mu urzędu oraz art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴⁸, z którego wynika czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organu kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

⁴⁶ Na podstawie informacji Komendanta Miejskiego PSP o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów.

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

(akta kontroli str. 760–766)

Kierownik Referatu Środowiska wyjaśniła: *Praktyka wystawiania upoważnień do kontroli przedsiębiorców uzależniona była od organu prowadzącego kontrolę, czyli Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, który narzucał sposób i termin jej przeprowadzenia. Starosta jako organ wydający zezwolenia, występował do ww. jednostki o przeprowadzenie kontroli, w myśl art. 41a ustawy o odpadach, przesyłając niezbędną dokumentację złożoną przez przedsiębiorcę. O dacie kontroli i sposobie jej przeprowadzenia pracownicy Starostwa byli informowani wyłącznie telefonicznie, bardzo często dzień lub dwa przed kontrolą. Wnioskodawca o dacie przeprowadzenia kontroli był informowany również przez ŚWIOŚ a nie tutaj Starostwo. Pracownik Starostwa biorący udział w czynnościach kontrolnych wpisywany był na upoważnieniu do kontroli wraz z inspektorem ŚWIOŚ, który sporządzał upoważnienie. W przypadku braku upoważnień, jeżeli zaistniała taka potrzeba, pracownicy Starostwa podczas kontroli okazywali jednostce kontrolowanej swoje legitymacje służbowe lub dowód osobisty. Zasady te uległy zmianie w 2020 r., o czym zostaliśmy poinformowani ustnie przez przedstawicieli ŚWIOŚ w Kielcach, podczas kontroli w której uczestniczyliśmy. Od tego momentu pracownicy Starostwa mają wystawiane przez Starostę Kieleckiego indywidualne upoważnienia do kontroli;*

(akta kontroli str. 307)

- c) W odniesieniu do 31 (76%) z 40 kontroli, które trwały kilka dni, przedstawiciele Starostwa nie uczestniczyli we wszystkich czynnościach kontrolnych prowadzonych przez WIOŚ – ich obecność ograniczyła się jedynie do pierwszego dnia.

(akta kontroli str. 760–767)

Kierownik Referatu Środowiska wyjaśniła: *Jak już wspomniano, zarówno na termin jak i czas trwania kontroli pracownicy Starostwa nie mają wpływu, gdyż decyduje o nich ŚWIOŚ. Jak wynika z przekazanych przez ww. jednostkę protokołów i postanowień, kontrole mogą trwać kilka lub kilkanaście dni, ale zdarzają się też kontrole trwające kilka miesięcy. W tego typu kontrolach, pracownicy Starostwa uczestniczą tylko przez jeden dzień – jest to w większości przypadków pierwszy dzień kontroli, za zgodą przełożonego, na podstawie polecenia wyjazdu służbowego (delegacji). W tym dniu odbywa się wizja lokalna zakładu: instalacji, miejsc magazynowania odpadów, zabezpieczenia terenu przed dostępem osób trzecich, lokalizacji monitoringu, przede wszystkim pod kątem zgodności informacji zawartych we wniosku przedsiębiorcy. Kontrola w kolejnych dniach oraz jej zakres odbywa się wiedzy i udziału pracowników Starostwa - szczegóły w tym zakresie ŚWIOŚ ustala wyłącznie z przedsiębiorcą.*

(akta kontroli str. 307-308)

Zdaniem NIK, brak udziału pracowników Starostwa we wszystkich czynnościach kontrolnych, oznacza, że nie znali pełnych wyników kontroli w podmiocie, dla którego wydawane było zezwolenie. Jest to tym bardziej istotne, że kontrole te były realizowane na wniosek Starostwa, a ich ustalenia miały wpływ na udzielenie lub odmowę udzielenia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, a pracownicy Starostwa jedynie w trzech przypadkach zwracali się do WIOŚ o przekazanie protokołów kontroli zawierających szczegółowe ustalenia kontroli.

OCENA CZĄSTKOWA

Przedstawiciele Starostwa, każdorazowo w wymaganych przypadkach, uczestniczyli w kontrolach realizowanych przez WIOŚ, jednak w większości przypadków nie mieli wystawionego przez Starostę upoważnienia do udziału w tych kontrolach. Udział

w tych kontrolach nie był dokumentowany, a w przypadku kontroli, które trwały kilka dni ograniczał się do uczestnictwa tylko w pierwszym dniu kontroli, przez co nie mieli pełnej wiedzy o wszystkich ustaleniach kontroli. Corocznie rozpatrywano *Informacje Komendanta Miejskiego Państwowej Straży Pożarnej o stanie bezpieczeństwa ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu kieleckiego*. W okresie objętym kontrolą Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska przeprowadził 18 kontroli podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. W żadnym przypadku, po przeprowadzonych kontrolach, nie występowało do WIOŚ o podjęcie odpowiednich działań z powodu stwierdzonych w toku kontroli naruszeń przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska.

3. Działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2021 Starostwo podejmowało działania po dwóch pożarach miejsca gromadzenia odpadów w miejscowości Nowiny. Dotyczyły one tej samej nieruchomości, na której zostały zdeponowane przez podmiot, któremu decyzją z dnia 4 kwietnia 2018 r. udzielono zezwolenia na zbieranie odpadów. Po otrzymaniu informacji o nieprawidłowym magazynowaniu odpadów w miejscowości Nowiny, podjęto czynności wyjaśniające, w wyniku których 31 lipca 2018 r. wydano decyzję o cofnięciu udzielonego zezwolenia⁴⁹. W decyzji tej zobowiązano przedsiębiorcę do usunięcia odpadów i skutków prowadzonej działalności na własny koszt. W sprawie wyegzekwowania od przedsiębiorcy usunięcia odpadów, pracownicy Starostwa współpracowali m.in. z wójtem gminy Nowiny, prokuraturą, WIOŚ, policją. Pomimo to, w tym miejscu gromadzenia odpadów dwukrotnie doszło do pożarów. Po pierwszym pożarze, który miał miejsce 11 lutego 2020 r. pracownicy Starostwa dwukrotnie przeprowadzili oględziny działki, na której gromadzono odpady w celu ustalenia najpilniejszych działań mających na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko. Monitorowano również, czy właściciel nieruchomości, na której doszło do pożaru, zabezpieczył dostęp do pogorzelska. Podejmowano także czynności mające na celu wybranie wykonawcy, który wykonałby usługę usunięcia i unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych oraz prowadzono rozmowy z prezesem Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach oraz prezesem Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie dotyczące uzyskania środków finansowych na te działania. Po kolejnym pożarze odpadów w Nowinach, który miał miejsce 19 kwietnia 2020 r. podjęto działania mające na celu zabezpieczenie terenu: m.in. zakupiono 70 mazerów na substancje chemiczne, które wyciekały podczas pożaru, usunięto zanieczyszczoną ziemię, zlecono prace polegające na segregacji odpadów na pogorzelsku. W celu monitorowania postępu prac, pracownicy Starostwa kilkakrotnie dokonywali oględzin pogorzelska. Równocześnie dokonywano wstępnego oszacowania kosztów usunięcia skutków pożaru, wszczęto postępowanie w sprawie usunięcia odpadów powstałych podczas pożaru, które zakończyło się wydaniem decyzji o konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów powstałych podczas pożaru. W dniu 20 maja 2020 r. Zarząd Powiatu podjął uchwałę w sprawie usunięcia w trybie wykonania zastępczego, odpadów powstałych po pożarze, który miał miejsce 19 kwietnia 2020 r. W celu wyboru optymalnego sposobu unieszkodliwienia odpadów zlecono podmiotowi zewnętrznemu sporządzenie stosownej opinii, a następnie wybrano podmioty, który usunęły i zagospodarowały powstałe odpady. Pracownicy Starostwa sprawowali nadzór nad pracami związanymi z usunięciem odpadów. Ogółem usunięto

⁴⁹ Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

i unieszkodliwiono 1126,08 Mg odpadów. Na ten cel powiat wydatkował 7 681 547,52 zł.

(akta kontroli str. 1070-1081)

W latach objętych kontrolą w Starostwie nie prowadzono działań prewencyjnych związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów. Na stronie internetowej Starostwa zamieszczano informacje dotyczące problematyki związanej z selektywną zbiórką odpadów, zmianami przepisów prawa dotyczącymi odpadów, pożarami lasów i nieużytków. Po pożarze miejsca składowania odpadów, który wystąpił w dniu 19 kwietnia 2020 r., na stronie internetowej Starostwa opublikowano informację o skutkach pożaru i działaniach podejmowanych przez Starostę.

(akta kontroli str. 1023-1069)

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie nawiązało współpracy z innymi organami administracji publicznej mającej na celu ograniczenie pożarów miejsc gromadzenia odpadów. Wicestarosta Tomasz Pleban wyjaśnił: *Problematyka ograniczenia pożarów miejsc składowania odpadów jest merytorycznie i ustawowo przypisana PSP, która jako jednostka specjalna, wyposażona jest w instrumenty pozwalające na monitoring, analizę i podejmowanie ostatecznych działań w celu eliminowania zagrożeń. PSP ma przede wszystkim wyspecjalizowane, profesjonalne zasoby kadrowe. W związku z tym, że PSP nie informowała Starostwa o miejscach szczególnie zagrożonych pożarami, nie była podejmowana współpraca z innymi organami administracji publicznej.*

(akta kontroli str. 1035-1036)

Po wystąpieniu w 2020 r. pożarów miejsc gromadzenia odpadów w miejscowości Nowiny, pracownicy Starostwa na bieżąco współpracowali z wójtem gminy, na terenie której doszło do pożaru, WIOŚ, prokuraturą i policją, RDOŚ, Komendą Miejską PSP w zakresie likwidacji pogorzeliska oraz niwelowania szkód powstałych w środowisku po pożarze.

(akta kontroli str. 1035-1036, 1070-1081)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo podejmowało działania po wystąpieniu dwóch pożarów w miejscu gromadzenia odpadów w miejscowości Nowiny. Działania podjęte po pierwszym z tych pożarów nie przyczyniły się jednak do zapobieżenia ponownemu pożarowi. Przedstawiciele Starostwa podejmowali wiele działań mających na celu usunięcie skutków tych pożarów. Pomimo występowania na terenie powiatu kieleckiego pożarów miejsc gromadzenia odpadów w latach objętych kontrolą, w Starostwie nie prowadzono działań prewencyjnych, które mogłyby im przeciwdziałać. Starostwo nie nawiązało współpracy z innymi organami administracji publicznej mającej na celu ograniczenie pożarów miejsc gromadzenia odpadów.

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. Dokumentowanie w aktach prowadzonych postępowań zawiadomienia stron postępowania o miejscu i terminie oględzin.
 2. Podjęcie działań mających na celu ustalenie, czy podmioty, którym wygasły zezwolenia na zbieranie/przetwarzanie odpadów zaprzestały działalności w tym zakresie.
 3. Zaktualizowanie *Programu ochrony środowiska dla Powiatu Kieleckiego na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2029* z uwzględnieniem wszystkich wymaganych elementów oraz specyfiki powiatu kieleckiego.
 4. Aktualizowanie planu zarządzania kryzysowego po każdym zdarzeniu powodującym uruchomienie procedur reagowania kryzysowego.
 5. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie sprawnego systemu wymiany informacji o występujących na obszarze powiatu pożarach miejsc gromadzenia odpadów pomiędzy komórkami organizacyjnymi Starostwa zajmującymi się tą problematyką.
 6. Uwzględnianie w sprawozdaniach z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku informacji o realizacji zadań wskazanych w Powiatowym Programie Zapobiegania Przesłępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego Powiatu Kieleckiego na lata 2020-2025.
 7. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie udziału przedstawicieli Starostwa w kontrolach realizowanych przez WIOŚ w sposób pozwalający na uzyskanie przez nich pełnych informacji o ustaleniach kontroli oraz rzetelne dokumentowanie udziału w tych kontrolach.
- Uwagi
- NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Kielce, lutego 2022 r.

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

Kontrolerzy:
Kinga Komenda
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Łukasz Pieńkowski
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Monika Górniak-Napora
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis