



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.011.02.2022

Pan
dr Marek Chabior
Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony
Środowiska w Szczecinie
Wały Chrobrego 4
70-502 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie ¹ , Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr Marek Chabior, Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Szczecinie ² , od 01.10.2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Miluch, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, od 20.10.2008 r. do 30.09.2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej.3. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Mirela Zając, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/72/2022 z 11.05.2022 r. (akta kontroli str.1, 5)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

WIOŚ identyfikował miejsca gromadzenia odpadów oraz uwzględnił te dane w planach kontroli. W analizie wielokryterialnej służącej planowaniu kontroli uwzględnił analizę ryzyka wystąpienia pożaru. Posiadał informacje o pożarach takich miejsc oraz podejmował stosowne działania w takich przypadkach. W toku kontroli nie formułował ustaleń dotyczących przestrzegania wymogów przeciwpożarowych, gdyż zdaniem Inspektora, było to zadanie Państwowej Straży Pożarnej⁵. WIOŚ nie kierował do PSP powiadomień o stwierdzeniu zagrożenia pożarowego, ponieważ przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła przypadków

¹ Dalej: WIOŚ.

² Dalej: Inspektor.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: PSP.

nieinformowania innych organów⁶ o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów w celu ich usunięcia⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów.

Opis stanu faktycznego

Decyzją Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁸ w 2012 r. w Inspekcji Ochrony Środowiska⁹ został wprowadzony Informatyczny System Kontroli¹⁰, który zawierał procedury planowania, prowadzenia kontroli, ewidencjonowania zakładów, przeprowadzania i dokumentowania czynności kontrolnych i pokontrolnych. WIOŚ w oparciu o ten system prowadził rejestr kontrolowanych podmiotów, w tym przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów¹¹ zawierający m.in. dane: imię i nazwisko prowadzącego działalność, nazwę zakładu, adres prowadzonej działalności, numer REGON, grupę zakładu (stacje demontażu pojazdów, zakłady przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zakłady prowadzące odzysk odpadów, zakłady zbierające odpady)¹².

(akta kontroli str. 14, 30-60)

W WIOŚ prowadzony był rejestr notatek urzędowych z czynności podejmowanych w trybie art. 10b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹³, tj. działań podejmowanych w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku określonego w art. 182, art. 183, art. 186 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹⁴ albo wykroczenia przeciwko środowisku.

(akta kontroli str. 15)

Inspektor wyjaśnił, że *na podstawie poczynionych ustaleń aktualizowany był wykaz miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów. Dane dotyczące podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów oraz o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów WIOŚ pozyskiwał przede wszystkim w ramach działań kontrolnych¹⁵ oraz działań prowadzonych w trybie art. 10b ustawy o IOŚ. W ramach działań kontrolnych inspektorzy weryfikowali czy podmioty prowadzące działalność w zakresie gromadzenia (magazynowania) odpadów przestrzegały przepisów i decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o odpadach i przepisów wykonawczych do tej ustawy, czy posiadały wymagane decyzje administracyjne, czy prowadziły monitoring wizyjny miejsc magazynowania lub składowania odpadów, w przypadkach, gdy były do tego zobligowane, jakie są warunki magazynowania*

⁶ Organy samorządowe, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

⁷ Na 113 takich miejsc WIOŚ wystosował do właściwych organów jedynie 57 wystąpień o usunięcie odpadów.

⁸ Dalej: GIOŚ.

⁹ Dalej: IOŚ.

¹⁰ Dalej: ISK.

¹¹ Łącznie 373 podmioty, w tym: 34 prowadzące stacje demontażu pojazdów, 5 prowadzących zakład przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, 99 prowadzących zakłady prowadzące odzysk odpadów, 235 zbierających odpady.

¹² Rejestr zawierał informacje o przeprowadzonych kontrolach: podmiotów prowadzących działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami w oparciu o posiadane decyzje administracyjne, podmiotów prowadzących działalność polegającą na gospodarowaniu odpadami bez wymaganych uregulowań formalnoprawnych, rozpoznania zanieczyszczenia w terenie bez ustalonego podmiotu, dotyczące miejsc porzucenia odpadów.

¹³ Dz.U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm.; dalej: ustawa o IOŚ.

¹⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.

¹⁵ Kontrole planowe, kontrole pozaplanowe na wniosek innego organu, kontrole pozaplanowe interwencyjne, rozpoznanie zanieczyszczenia w terenie bez ustalonego podmiotu.

odpadów, zakres posiadanych wpisów w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami¹⁶, prowadzenie ewidencji odpadów oraz sprawozdawczości. W toku prowadzonych działań kontrolnych inspektorzy ustalali: dane podmiotu, który dopuścił się nagromadzenia odpadów, w tym uregulowania formalnoprawne tego podmiotu w zakresie gospodarowania odpadami, dane właściciela nieruchomości, w przypadku kiedy ww. podmiot nie został zidentyfikowany, numery ewidencyjne działki/działek, na których magazynowane są odpady, rodzaje i ilości nagromadzonych odpadów, w tym sposób ich magazynowania, stopień zagrożenia zgromadzonych odpadów, jego wpływ na życie i zdrowie ludzi oraz na środowisko naturalne. W przypadku miejsc gromadzenia (magazynowania) odpadów informacje były pozyskiwane poprzez działania własne¹⁷, informacje przekazywane przez inne służby (np. Policja, KAS) i organy administracji publicznej, informacje medialne oraz informacje z innych WIOŚ oraz z GIOŚ, na podstawie których prowadzono działania w trybie art. 10b ustawy o IOŚ. Rejestr BDO nie zawierał informacji dotyczących miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów. (...). W celu zidentyfikowania miejsc gromadzenia odpadów WIOŚ przeprowadzał wizje lokalne w ramach zbierania informacji do celów kontrolnych, oględziny podczas kontroli lub w trakcie czynności prowadzonych w trybie art. 10b ustawy o IOŚ, analizował ortofotomapy, pozyskiwał informacje od organów samorządowych.

(akta kontroli str. 15-16, 29, 71)

W celu ustalenia nielegalnych miejsc magazynowania odpadów na terenie województwa zachodniopomorskiego¹⁸ Inspektor pismem z 10 kwietnia 2019 r. skierował wystąpienie do 113 organów samorządowych (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) z prośbą o przekazanie danych o miejscach magazynowanych odpadów stwarzających zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi oraz środowiska. Otrzymane informacje zostały zweryfikowane z danymi będącymi w posiadaniu WIOŚ i na ich podstawie została zaktualizowana tabela pn. Miejsca nagromadzenia odpadów, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi oraz środowiska na terenie Województwa.

(akta kontroli str. 19, 73-77)

Na stronie internetowej WIOŚ, została zamieszczona informacja o możliwości zgłaszania przypadków nielegalnego postępowania z odpadami. Wskazano, że na stronie internetowej GIOŚ został stworzony specjalny interaktywny formularz, który umożliwiał zgłoszenie np. nielegalnego składowiska odpadów. Na stronie internetowej WIOŚ zostały zamieszczone także informacje o możliwości zgłaszania przypadków naruszenia przepisów z zakresu ochrony środowiska pracownikom Grupy Interwencyjno-Wyjazdowej. W tym celu wskazano numery telefonów kontaktowych oraz adres skrzynki elektronicznej.

(akta kontroli str. 20, 72)

W kwestii posiadania przez WIOŚ informacji o rodzaju gromadzonych odpadów w miejscach ich nielegalnego gromadzenia oraz o tym, czy miejsce stanowiło realne / potencjalne zagrożenie pożarowe Inspektor wyjaśnił, że w przypadku pozyskania informacji o miejscu nielegalnego gromadzenia odpadów WIOŚ przeprowadzał czynności kontrolne, w tym wizje lokalne (w celu ustalenia rodzaju gromadzonych odpadów, oszacowania ich ilości, sposobu ich magazynowania i potencjalnego zagrożenia dla środowiska), dokonywano pomiaru jakości powietrza, pobierano

¹⁶ Dalej: rejestr BDO.

¹⁷ W tym: kontrole planowe z wyjazdem w teren, kontrole pozaplanowe na wniosek innych organów, kontrole pozaplanowe interwencyjne np. w oparciu o skargi i wnioski interwencyjne.

¹⁸ Dalej: województwo.

próbki gleby, wykorzystywano georadar oraz dron, pobierano wyjaśnienia ich posiadacza, o ile został ustalony. Weryfikacja rodzajów odpadów pod względem zagrożenia pożarowego dokonywana była zgodnie z art. 25 ust. 6f ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁹. W niektórych przypadkach analizowana była możliwość wystąpienia tzw. efektu domina, który może wystąpić w sytuacji, gdy w pobliżu miejsc magazynowania odpadów palnych znajdują się inne materiały palne.

(akta kontroli str. 21)

W latach 2017-2022 WIOŚ posiadał informację o 113 miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów²⁰, w tym o ich rodzaju. W żadnym z tych przypadków nie dokonano zgłoszenia do PSP.

(akta kontroli str. 62-64, 221-226)

Wykaz miejsc nagromadzenia odpadów²¹ oraz ewidencja danych o pożarach w miejscach gromadzenia odpadów prowadzone i aktualizowane były przez inspektorów specjalizujących się w kontrolach gospodarki odpadami w WIOŚ w Wydziale Inspekcji i Dziale Inspekcji, w tym w Grupie Interwencyjno-Wyjazdowej. WIOŚ nie posiadał aktu wewnętrznego, który regulowałby kwestie dotyczące ewidencjonowania miejsc gromadzenia odpadów oraz ewidencji pożarów w takich miejscach.

(akta kontroli str. 21-22)

Na terenie województwa w latach objętych kontrolą wystąpiły, według danych WIOŚ, 34 pożary miejsc gromadzenia odpadów. Informacje o takich pożarach WIOŚ otrzymywał głównie drogą telefoniczną m.in. z Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego²² oraz PSP.

(akta kontroli str. 65-70)

Inspektor wyjaśnił, że *informacje o pożarach miejsc gromadzenia odpadów wpływały, jako zgłoszenia: telefoniczne od osób fizycznych, z Powiatowego i Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, od dyżurnego z Wojewódzkiego Stanowiska Koordynacji Ratownictwa PSP w Szczecinie oraz były przesyłane za pośrednictwem poczty elektronicznej z Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie²³. Ponadto przedmiotowe informacje pozyskiwano z artykułów prasowych, przy czym zdarzenie o pożarze pracownik WIOŚ dodatkowo potwierdzał telefonicznie w miejscowym urzędzie gminy. WIOŚ weryfikował dane z KW PSP.*

(akta kontroli str. 23)

Dane (w formie tabelarycznej) o miejscach wystąpienia pożarów²⁴ WIOŚ ewidencjonował od 15 grudnia 2015 r. Informacje dotyczące pożarów były przekazywane do GIOŚ.

(akta kontroli str. 23-24, 135-136)

Zgodnie z informacją uzyskaną²⁵ z KW PSP, w latach 2017-2022 na terenie województwa miało miejsce 11 dużych i bardzo dużych pożarów miejsc gromadzenia odpadów²⁶.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach.

²⁰ W tym 23 miejsca z odpadami palnymi (zużyte opony lub tekstylne).

²¹ WIOŚ prowadził wykaz miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów, a w przypadku leganie gromadzonych odpadów korzystał z danych zawartych w Bazie Danych o Odpadach.

²² Dalej: WCZK.

²³ Dalej: KW PSP.

²⁴ Data zdarzenia, miejsce zdarzenia, posiadacz odpadów, rodzaj odpadów oraz informacje dotyczące zgłaszającego zdarzenie.

²⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁶ Wszystkie dotyczyły miejsc legalnego gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 109)

WIOŚ nie miał informacji o jednym z nich. Inspektor wyjaśnił, że *nie wszystkie przypadki pożarów na terenie Województwa są zgłaszane do WIOŚ (...). Do WIOŚ nie wpłynęła informacja o pożarze w dniu 24 sierpnia 2021 r. na terenie powiatu polickiego w m. Trzuszczyn.*

(akta kontroli str. 26, 65-69, 109)

Narzędziem stosowanym w WIOŚ do planowania kontroli był ISK. Wewnętrzne procedury dotyczące zasad planowania kontroli przez WIOŚ oraz zasady przeprowadzania analizy ryzyka do planów kontroli zostały opisane w dokumentacji zatwierdzonej przez GIOŚ i zamieszczone w ISK w Części I Zasady prowadzenia kontroli, pkt 3.1 Zasady planowania kontroli.

(akta kontroli str. 6, 72)

Inspektor wyjaśnił, że *analiza dotycząca zapewnienia systematycznej oceny zagrożeń życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, w szczególności dotycząca zakładów, które potencjalnie mogą takie zagrożenia generować, jest dokonywana na etapie typowania podmiotów do rocznego planu kontroli. Inspektorzy WIOŚ dokonują takiej oceny podmiotów przypisanych do kontroli według właściwych zakresów wykonywanych zadań. (...). Kategoryzacja zakładów jest jednym z ważniejszych elementów ISK. Pozwala ona na systemowe wyselekcjonowanie zakładów pod względem ich uciążliwości dla środowiska, co prowadzi do optymalizacji działań kontrolnych WIOŚ. Jest decydującym elementem przy ustalaniu rocznych planów kontroli wpływając na zwiększenie częstotliwości kontroli w zakładach bardziej uciążliwych dla środowiska kosztem liczby kontroli w zakładach mniej uciążliwych dla środowiska. Zakłady kontrolowane przez WIOŚ posiadały przypisaną określoną kategorię ryzyka. Wybrane instalacje muszą być kontrolowane co roku, niezależnie od wyniku analizy wielokryterialnej (zakłady I kategorii²⁷). Do zakładów II kategorii kwalifikowane są inne zakłady²⁸. W pozostałych przypadkach kategorię danego zakładu określa się za pomocą tzw. analizy wielokryterialnej. Analiza wielokryterialna w ISK wykonywana jest w zakładce ISK związanej z zakładami. Po każdej kontroli należy przeprowadzić aktualizację danych do analizy wielokryterialnej, tylko w zakresie objętym kontrolą. Wielokryterialna ocena oddziaływania zakładów na środowisko, w postaci punktowej, decydująca o „rankingu” zakładów planowanych do kontroli dokonywana jest na podstawie następujących elementów: ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w wyniku prowadzonej działalności, uciążliwość dla środowiska, wyniki ostatniej kontroli w zakładzie (stwierdzone naruszenia). W oparciu o dane zakładów zawarte w bazie, system ISK w sposób zautomatyzowany generuje propozycje rocznego planu kontroli. W zaproponowanym planie kontroli ujmowane są wyłącznie zakłady spośród kategorii od I do IV (zakłada się, że zakłady z kategorii V nie muszą być uwzględniane w planowaniu kontroli). W zależności od specyficznych potrzeb można jednak w planie kontroli umieścić również zakłady z kategorii V. Dla*

²⁷ Np: zakłady dużego ryzyka wystąpienia awarii (ZDR), zakłady przetwarzania zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego, zakłady przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, instalacje energetycznego spalania paliw stosujące ciężki olej opałowy, zakłady podlegające kontroli z zakresu transgranicznego przemieszczania odpadów w przypadku zezwolenia wstępnego na przywóz odpadów niebezpiecznych – jeżeli w roku poprzedzającym wykonanie planu nie funkcjonuje zezwolenie na przywóz odpadów do instalacji i nie toczy się postępowanie w sprawie jego wydania, wówczas można nie uwzględniać zakładu w planie kontroli, wielkoprzemysłowe fermy tuczu trzody chlewnej.

²⁸ Tj. zwiększonego ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (ZZR), zakłady podlegające rozporządzeniu nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie PRTR, instalacje IPPC stwarzające największe zagrożenie, podlegające pod Dyrektywę IED z uwagi na ustawy wymóg kontroli co najmniej raz na 3 lata, chyba że wynik analizy ryzyka wykaże konieczność przeprowadzenia kontroli z większą częstotliwością.

wybranych zakładów z tej kategorii nie ma konieczności przeprowadzania analizy wielokryterialnej.

(akta kontroli str. 6, 8-10)

W ramach analizy wielokryterialnej nie wyszczególniono oddzielnie zagrożeń wystąpienia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 2)

Inspektor wyjaśnił, że po pierwsze tego typu ocena zagrożeń jest uwzględniana podczas analizy ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w zakładach dużego ryzyka (ZDR) oraz zakładach zwiększonego ryzyka (ZZR), a także zakładów o charakterze potencjalnych sprawców poważnych awarii, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁹. Zgodnie z art. 3 pkt. 23 ustawy pod pojęciem poważnej awarii należy rozumieć zdarzenie, w szczególności m.in. pożar, powstałe w trakcie procesu przemysłowego, magazynowania lub transportu, w których występuje jedna lub więcej niebezpiecznych substancji, prowadzące do natychmiastowego powstania zagrożenia życia lub zdrowia ludzi lub środowiska lub powstania takiego zagrożenia z opóźnieniem. Jednym z kryteriów stosowanych w analizie wielokryterialnej (parametr „r”) jest właśnie analiza wystąpienia ryzyka poważnej awarii przemysłowej, a więc również pożaru. Po drugie, zgodnie z art. 41a ust. 1a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zezwolenie na zbieranie odpadów, zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz pozwolenie na wytworzenie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów są wydawane po przeprowadzeniu przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP 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 dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej. A zatem, jak wynika z powyższego zapisu kontrole miejsc gromadzenia odpadów, wymagających stosownego zezwolenia, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, prowadzi przede wszystkim właściwy organ PSP. Oczywiście Inspektorat współdziała z jednostkami PSP w szerokim zakresie. Jednakże, jak wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o IOŚ wojewódzki inspektor ochrony środowiska może odstąpić od przeprowadzenia kontroli zakładu ZDR lub ZZR, jeżeli z uzgodnionego pomiędzy komendantem wojewódzkim PSP a wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska wykazu, o którym mowa w art. 269a ust. 3 ustawy Poś, wynika, że kontrola ta została zaplanowana przez właściwy organ PSP.

(akta kontroli str. 12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

WIOŚ podejmował działania w celu zidentyfikowania miejsc gromadzenia odpadów, w tym miejsc nielegalnych. Posiadał informacje o pożarach tych miejsc. Uwzględnił te informacje w prowadzeniu analizy ryzyka na potrzeby opracowania planów kontroli.

²⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.; dalej: ustawa Poś.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2021 WIOŚ zaplanował 897 kontroli miejsc gromadzenia odpadów, zrealizowano 503 kontrole. Pozaplanowo przeprowadzono 1 244 takich kontroli.

(akta kontroli str. 116-117)

Inspektor wyjaśnił, że *pomimo braku realizacji planu kontroli w pełnym zakresie, sumaryczna liczba kontroli wykonanych przewyższała liczbę pozycji zaplanowanych. Ilość kontroli pozaplanowych (interwencyjnych oraz na wniosek innego organu, które zgodnie z obowiązującymi w IOŚ standardami, mają priorytet w realizacji), jest czasami wyższa od ilości kontroli planowych (...) kontrole pozaplanowe mają pierwszeństwo przed kontrolami planowymi (...) w okresie 2017-2021 wystąpiły także inne czynniki, mające wpływ na poziom realizacji zadań kontrolnych (wystąpiły liczne przypadki rezygnacji z pracy doświadczonych inspektorów, ogłoszony został stan epidemii COVID-19, co przyczyniło się do wielu nieobecności inspektorów: kwarantanny, izolacje, konieczność zapewnienia opieki małoletnim). (...). Każde zgłoszenie dotyczące nieprawidłowego postępowania z odpadami podlega weryfikacji. (...). Jeżeli WIOŚ nie był organem właściwym przekazywane były do rozpatrzenia właściwym organom (...) w przypadku zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w szczególności przez podmioty posiadające uregulowanie formalnoprawne w zakresie gospodarowania odpadami, WIOŚ podejmował działania we własnym zakresie polegające na przeprowadzeniu czynności kontrolnych oraz ewentualnych działaniach pokontrolnych (...) w ramach czynności sprawdzających WIOŚ przeprowadzał wizje lokalne, wykorzystywał georadar bądź dron.*

(akta kontroli str. 116-119)

W odniesieniu do trzech miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów³⁰, w których wystąpiły pożary WIOŚ przeprowadził kontrole. W ich wyniku stwierdzono magazynowanie odpadów (z tworzyw sztucznych, z demontażu pojazdów, zużytego sprzętu AGD). W jednym przypadku magazynowano odpady bez wymaganych uregulowań formalno – prawnych³¹. W dwóch przypadkach kontrole przeprowadzono w trybie bez ustalonego podmiotu³².

(akta kontroli str. 121)

Liczba przeprowadzonych przez WIOŚ kontroli miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów w latach objętych kontrolą wyniosła 81.

(akta kontroli str. 62-64, 121)

W wyniku stwierdzonego podczas kontroli magazynowania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, WIOŚ informował o ustaleniach kontroli organ właściwy do podjęcia działań zgodnie z posiadanymi kompetencjami wynikającymi z art. 26 ust. 2 oraz 26a ustawy o odpadach. W latach 2017-2022 (do końca kwietnia) wystosowano 47 takich wystąpień pokontrolnych³³.

(akta kontroli str. 123)

³⁰ Jedno w m. Załęcze i dwa w m. Białęgi.

³¹ Procedura nie została zakończona z uwagi na odwołania Strony do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie.

³² Po kontrolach WIOŚ skierował wystąpienie do Burmistrza Gminy. Burmistrz wzywał właścicieli terenu do usunięcia odpadów. W przypadku niewykonania tego polecenia zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w trybie art. 26 ustawy o odpadach.

³³ W 2017 r. – 5, w 2018 r. – 8, w 2019 r. – 4, w 2020 r. – 5, w 2021 r. – 19, w 2022 r. (do końca kwietnia) – 6.

WIOŚ nie kierował do jednostek PSP powiadomień o stwierdzeniu zagrożenia pożarowego.

(akta kontroli str. 122-123)

Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z art. 41a ust. 3a po przeprowadzeniu kontroli komendant powiatowy (miejski) PSP wydaje postanowienie w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej (...). To do właściwych komendantów PSP należy kontrola i nadzór w zakresie zagrożenia pożarowego w przypadku gospodarowania odpadami (...). Zgodnie z art. 23 ust. 16 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³⁴, organy PSP przekazują kopię protokołu z czynności kontrolno-rozpoznawczych, gdy kontrola dotyczyła gospodarki odpadami, właściwemu WIOŚ. Podobnej szczegółowej regulacji obligującej do przekazywania ustaleń kontroli WIOŚ właściwemu organowi PSP, nie zawarto w ustawie o IOŚ. W przypadkach stwierdzenia nielegalnego gromadzenia odpadów powiadamiany jest przede wszystkim właściwy organ gminy (w przypadku, gdy odpady znajdują się na terenie zarządzanym przez gminę, wówczas wystąpienie kierowane jest do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie³⁵, zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o odpadach). Organy PSP nie usuwają odpadów, natomiast właściwy organ w przypadku stwierdzenia konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów (art. 26a ustawy o odpadach), zwraca się przed wydaniem decyzji w trybie art. 26a ust.5 o opinię m.in. do komendanta powiatowego PSP. (...). W przypadku działalności nielegalnej w zakresie gospodarki odpadami, a także w przypadku naruszeń prawa przez nieustalony podmiot, czynności wymienione powyżej nie zawsze będą mogły mieć zastosowanie. Dlatego też WIOŚ nie informuje o wszystkich przypadkach stwierdzonego zagrożenia pożarowego, gdyż teoretycznie takie zagrożenie może wystąpić w każdym przypadku dotyczącym odpadów palnych (np. porzucone zużyte opony samochodowe).

(akta kontroli str. 122-124)

Inspektor wskazał, że zawarta w piśmie GIOŚ z 1 lutego 2018 r.³⁶ prośba o przekazywanie właściwym miejscowo jednostkom PSP informacji o stwierdzeniu zagrożenia pożarowego dotyczyła kontroli składowisk odpadów, zakładów przetwarzania i sortowni odpadów, podczas których stwierdzono nieprawidłowości w utrzymaniu przejezdności dróg przeciwpożarowych, a także sposobu magazynowania i przetwarzania odpadów. WIOŚ w Szczecinie nie kierował do PSP powiadomień o stwierdzeniu zagrożenia pożarowego, ponieważ przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 229)

Kontrola miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów szczególnie niebezpiecznych pod względem zagrożenia pożarowego prowadzona była przez WIOŚ wobec trzech miejsc w miejscowości: Strzepowo gmina Będzino, Rogowo i Nasutowo gmina Białogard. W pierwszym przypadku WIOŚ wystąpił do Wójta Będzina o podjęcie skutecznych działań w związku z wydaną decyzją nakazującą posiadaczowi

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1940, ze zm.; dalej: ustawa o PSP.

³⁵ Dalej: RDOŚ.

³⁶ Znak DKGO/0703/23/2018bk,kjp.

usunięcie odpadów³⁷. W drugim i trzecim przypadku przeprowadzono kontrolę osoby fizycznej³⁸.

(akta kontroli str. 124-125)

Inspektor wyjaśnił, że WIOŚ powiadamiał i współdziałał w takich przypadkach głównie z organami wskazanymi w art. 26 ustawy o odpadach (organy gminy, rzadziej RDOŚ). Zgromadzone nielegalnie (w większości przypadków porzucone) odpady, chociaż stanowią realne zagrożenie dla środowiska, ze względu na skład morfologiczny (odpady chemiczne), nie zawsze stanowią duże zagrożenie pożarowe (...) możliwości podjęcia działań przez organy PSP, są czasami bardzo ograniczone lub niemożliwe (brak ustalonego posiadacza odpadów lub brak z nim kontaktu). W wielu przypadkach usunięcie przedmiotowego zagrożenia może nastąpić tylko w drodze tzw. wykonania zastępczego przez organ gminy.

(akta kontroli str. 125)

WIOŚ wydał dwie opinie (postanowienia) o spełnieniu przesłanek konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów w trybie art. 26a ust. 5 ustawy o odpadach oraz jedno postanowienie o braku spełnienia takich przesłanek.

(akta kontroli str. 126)

W latach 2017-2022³⁹ do WIOŚ wpłynęło 509 wniosków⁴⁰ o przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach. Przeprowadzono łącznie 455 kontroli⁴¹. Wydanych zostało 328 postanowień pozytywnych⁴² oraz 86 negatywnych⁴³. Umorzono 52 sprawy⁴⁴, jako bezzasadne uznano siedem⁴⁵. Zmiany zezwolenia dotyczyło 328 wniosków⁴⁶, natomiast 181 – wydania nowego⁴⁷. Czas oczekiwania na wydanie pozwolenia wynosił w 2017 r. od dwóch do siedmiu miesięcy, w 2018 r. od jednego do czterech miesięcy, w 2019 r. od pół miesiąca do 12 miesięcy⁴⁸, w 2020 r. od jednego do 18 miesięcy⁴⁹, w 2021 r. od dwóch do 13 miesięcy⁵⁰.

(akta kontroli str. 128)

Inspektor wyjaśnił, że precyzyjne określenie, ile wniosków o kontrolę nie zostało zrealizowanych nie jest możliwe z kilku przyczyn. Co do zasady wszystkie wnioski o kontrolę, właściwie uzasadnione, były realizowane (lub są w trakcie realizacji). Część postępowań wpadkowych, prowadzonych przez WIOŚ, została umorzona bądź to z powodu wycofania wniosku strony o zmianę lub wydanie nowego zezwolenia dot. gospodarowania odpadami, bądź to z powodu niekompletnego wniosku strony, bądź to brak podstaw do wniosku o kontrolę (np. brak instalacji,

³⁷ Wójt Gminy Będzino poinformował, że w związku z niewykonaniem nakazu usunięcia odpadów, Gmina podjęła działania w celu pozyskania zewnętrznych środków na usunięcie beczek z odpadami, zgromadzonych na terenie posesji.

³⁸ W toku jest postępowanie w sprawie wymierzenia karzy pieniężnej, odpady w dalszym ciągu są zgromadzone w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym.

³⁹ Do końca kwietnia.

⁴⁰ W każdym z lat 2017-2022 (do 30 kwietnia) odpowiednio: 15, 5, 96, 234, 121, 38.

⁴¹ W każdym z lat 2017-2022 (do 30 kwietnia) odpowiednio: 14, 8, 93, 220, 108, 12.

⁴² W każdym z lat 2017-2022 (do 30 kwietnia) odpowiednio: 10, 5, 57, 170, 81, 5.

⁴³ W każdym z lat 2017-2022 (do 30 kwietnia) odpowiednio: 4, 3, 33, 29, 16, 1.

⁴⁴ W każdym z lat 2017-2022 (do 30 kwietnia) odpowiednio: 0, 0, 6, 28, 17, 1.

⁴⁵ W każdym z lat 2017-2022 (do 30 kwietnia) odpowiednio: 0, 0, 0, 6, 1, 0.

⁴⁶ W każdym z lat 2017-2022 (do 30 kwietnia) odpowiednio: 6, 2, 46, 175, 77, 22.

⁴⁷ W każdym z lat 2017-2022 (do 30 kwietnia) odpowiednio: 9, 3, 50, 59, 44, 16.

⁴⁸ Przyczyna dłuższego załatwiania spraw wskazana przez Inspektora: rezygnacja inspektorów z pracy w WIOŚ, długoterminowe absencje chorobowe.

⁴⁹ Przyczyna dłuższego załatwiania spraw wskazana przez Inspektora: ograniczenia wynikające z wprowadzenia stanu epidemii COVID-19, największa ilość wniosków o kontrolę, ok. 43 % spośród wszystkich wniosków z okresu 2017-2021, duże fluktuacje kadrowe w pionie inspekcji.

⁵⁰ Przyczyna dłuższego załatwiania spraw wskazana przez Inspektora: duża ilość wniosków, ponad 100, ograniczenia wynikające z COVID-19.

w której miałyby być przetwarzane odpady). W takich przypadkach postępowania były umarzane lub uznawane za bezzasadne.

(akta kontroli str. 128)

Postanowienia negatywnie opiniujące spełnienie wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska zostały wydane m.in. z uwagi na brak spełnienia warunków odzysku odpadów, niespełnienie wymagań wynikających z braku uregulowania formalno-prawnego, braku wyposażenia miejsc magazynowania odpadów w środki zabezpieczające środowisko gruntowo-wodne (np. nie było zabezpieczone przed czynnikami atmosferycznymi oraz nie było wyposażone w system do odprowadzania ścieków powstałych w wyniku magazynowania odpadów), braku instalacji podczas kontroli, niewystarczającej pojemności miejsca magazynowania odpadów dla masy odpadów przewidzianej do magazynowania w tym samym czasie, niezgodny z wymogami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi sposób i miejsce magazynowania odpadów.

(akta kontroli str. 110, 129)

Kontrole z wyjazdem w teren były przeprowadzane z udziałem przedstawiciela właściwego organu, zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

Inspektor wyjaśnił, że *nie posiada podstawy prawnej do upoważniania pracowników innych organów do udziału w kontroli prowadzonej przez WIOŚ. Udział przedstawicieli właściwego organu w kontrolach przeprowadzanych przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach polega na uczestniczeniu w oględzinach instalacji oraz miejsc magazynowania odpadów. Przedstawiciele tych organów podczas oględzin mają możliwość wniesienia uwag oraz spostrzeżeń odnośnie do przedmiotu oględzin. Z przeprowadzonych oględzin sporządzany jest protokół oględzin, w którym zgodnie ze wzorem, wskazuje się z imienia i nazwiska przedstawicieli innych organów / instytucji uczestniczących w oględzinach. Ponadto przedstawiciele organu wnioskującego z imienia i nazwiska wskazuje się w protokole kontroli w polu pn. „Osoby uczestniczące w kontroli”.*

(akta kontroli str. 129-130)

W WIOŚ rejestracja spraw dotyczących zgłoszeń nieprawidłowych działań przedsiębiorców lub zagrożeń wynikających z prowadzonej przez nie działalności następowała w rejestrze zgłoszeń interwencyjnych prowadzonym w systemie elektronicznym pn. ICOR Manager, do którego dostęp miał każdy inspektor Wydziału i Działu Inspekcji WIOŚ.

(akta kontroli str. 130)

Inspektor wyjaśnił, że *w przypadku zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami w ramach rozpoznawania sprawy, w pierwszej kolejności weryfikowana jest właściwość rzeczowa WIOŚ. Jeżeli WIOŚ jest organem właściwym do załatwienia sprawy podejmowane są czynności kontrolne w terenie, bądź zbierany jest materiał dowodowy w trybie art.10b ustawy o IOŚ. Zdarza się, że zgłoszenia przekazywane są do innych organów ochrony środowiska, posiadających kompetencje do załatwienia danego wniosku o interwencję. Wnioski, które wpływają od innych organów (np. samorządowych,) nie są traktowane jako podlegające wpisowi do ICORA. Rozpatrywane są w ramach współdziałania, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 17 ustawy o IOŚ.*

(akta kontroli str. 130)

W latach objętych kontrolą zarejestrowano 359 zgłoszeń nieprawidłowych działań przedsiębiorców dotyczących gromadzenia odpadów. Wszystkie zgłoszenia rozpatrzono pozytywnie poprzez podjęcie kontroli (i wydanie m.in. zarządzeń, decyzji, wystąpień do organów administracji samorządowej, mandatów) lub

udzielenie odpowiedzi bez kontroli oraz, w uzasadnionych przypadkach, przekazanie sprawy organowi właściwemu. Najwięcej zgłoszeń dotyczyło przedsiębiorców prowadzących instalacje komunalne, w których prowadzone było przetwarzanie odpadów komunalnych oraz magazynowanie odpadów palnych (papier, tektura, tworzywa sztuczne).

(akta kontroli str. 132, 149-183)

Inspektor wyjaśnił, że w przypadku uzasadnionego podejrzenia zagrożenia życia lub zdrowia lub bezpośredniego zagrożenia środowiska działania WIOŚ podejmowane były niezwłocznie. Każdorazowo w takim przypadku inspektorzy udają się na kontrolę w celu przeprowadzenia oględzin, sporządzenia dokumentacji fotograficznej, celem ustalenia stanu faktycznego. W niektórych przypadkach zgłaszający wskazują na zagrożenie życia lub zdrowia lub środowiska, lecz na podstawie ustaleń wcześniejszych kontroli lub dokonaniu innych ustaleń, inspektorzy weryfikują charakter zgłoszenia. W takich sytuacjach, niewymagających podjęcia natychmiastowych działań Inspektoratu, udzielana jest odpowiedź zgłaszającemu bez przeprowadzania kontroli lub jest przekazywana informacja o planowanym terminie przeprowadzenia czynności inspekcyjnych. W ramach kontroli interwencyjnych wykorzystywane są m.in. urządzenia typu BSP (dron), czy georadar. Tego rodzaju kontrole prowadzone mogą być również w asyście funkcjonariuszy Policji, czy Straży miejskiej lub gminnej.

(akta kontroli str. 131)

WIOŚ nie pozostawiał wniosków organów publicznych lub innych podmiotów bez rozpoznania⁵¹.

(akta kontroli str. 132-133)

WIOŚ podejmował działania w związku z otrzymaniem informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów⁵². Na 34 pożary miejsc deponowania odpadów⁵³ na terenie działania WIOŚ w latach 2017-2022, w siedmiu przypadkach informacja o pożarze została pozyskana przez WIOŚ z innych źródeł już po pożarze (głównie w wyniku weryfikacji danych o pożarach z KW PSP w Szczecinie), w dwóch przypadkach, z uwagi na okoliczności odstąpiono od wszczęcia czynności kontrolnych, w 15 przeprowadzono kontrole, w ośmiu przeprowadzono oględziny, w jednym przeprowadzono pomiary zanieczyszczeń powietrza, w jednym po przybyciu przedstawiciela WIOŚ stwierdzono ugaszenie pożaru i zasypanie go piaskiem.

(akta kontroli str. 65-70)

Inspektor wyjaśnił, że nie wszystkie przypadki pożarów odpadów były przedmiotem oględzin lub kontroli WIOŚ. WIOŚ nie podejmował działań w przypadku, gdy nie otrzymał zgłoszenia o pożarze. (...). Miejsca pożarów, odnośnie do których WIOŚ podejmował czynności kontrolne były przedmiotem oględzin, z których sporządzono protokoły oględzin wraz z dokumentacją fotograficzną.

(akta kontroli str. 134-135)

W wyniku 15 kontroli miejsc deponowania odpadów objętych pożarem stwierdzono m.in. magazynowanie odpadów niezgodnie z posiadaną decyzją Marszałka, nieprowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów, zbieranie odpadów bez wymaganego zezwolenia. W ich wyniku wydano pięć

⁵¹ Z wyjątkiem jednego przypadku, gdy na wniosek organu Policji podjęto próbę wszczęcia kontroli pozaplanowej interwencyjnej w sprawie wypalania elektrośmieci na terenie posesji, jednak z uwagi na nieobecność kontrolowanego okazała się ona nieskuteczna. Podczas wizji lokalnej nieruchomości nie stwierdzono spalania odpadów.

⁵² Działania takie podejmował WIOŚ także przed 4 lipca 2018 r.

⁵³ Według danych WIOŚ.

zarządzeń pokontrolnych, trzy wystąpienia pokontrolne, osiem mandatów karnych, pięć pouczeń.

(akta kontroli str. 145-148)

W kwestii formułowania wniosków pokontrolnych dotyczących zapobiegania pożarom Inspektor wyjaśnił, że zakres kontroli wskazany w upoważnieniach do przeprowadzenia czynności kontrolnych obejmuje przestrzeganie przepisów i decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska, zatem organ nie kontroluje przedsiębiorcy pod każdym względem, przestrzegając swojej właściwości i kompetencji.

(akta kontroli str. 135)

WIOŚ przekazywał informacje o pożarach odpadów do GIOŚ, zgodnie z pismem GIOŚ z 4 lipca 2018 r.⁵⁴ o konieczności bieżącego informowania o pożarach odpadów.

(akta kontroli str. 136, 230)

Współpraca WIOŚ z PSP w trakcie przeprowadzanych kontroli miejsc gromadzenia odpadów pod kątem zagrożenia pożarowego polegała na odbyciu czterech spotkań zorganizowanych w sprawie skutecznego przeciwdziałania występowaniu pożarów odpadów na terenie województwa. Na podstawie podjętych uzgodnień wspólnie z PSP przeprowadzonych zostało pięć kontroli. Jedna kontrola została przeprowadzona wspólnie z Komendą Miejską Policji w Szczecinie.

(akta kontroli str. 137)

Inspektor ponownie wskazał, że zgodnie z art. 23 ust. 16 ustawy o PSP, organy PSP przekazują do WIOŚ w Szczecinie kopie protokołów ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych w przypadku, gdy kontrola dotyczy działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach, a podobna zasada prawna przekazywania kopii protokołów kontroli do PSP nie obowiązuje w przypadku kontroli prowadzonych przez WIOŚ. (...). Jako współpracę z organami administracji publicznej w zakresie kontroli miejsc gromadzenia odpadów należy uznać także wykonywanie kontroli w trybie art. 41a ustawy o odpadach na wniosek organów samorządowych. W tego typu kontrolach uczestniczą bezpośrednio przedstawiciele organów samorządowych. WIOŚ przeprowadzili łącznie w badanym okresie 455 tego typu kontroli. Duża część tych kontroli obejmowała również zagadnienia związane z gromadzeniem odpadów palnych, więc sporządzenie zestawienia wszystkich tego typu kontroli byłoby trudne. (...) Współpraca z innymi organami w zakresie rozpoznania miejsc gromadzenia odpadów, odbywa się doraźnie, bez wyraźnego określenia ram takiej współpracy i bez rejestracji tego typu przypadków. Jeśli istnieje konieczność wsparcia ze strony innego organu np. Policji, w sytuacji utrudniania prowadzenia czynności kontrolnych, inspektorzy zwracają się ze stosowną prośbą, i z reguły taka pomoc jest udzielana. Podobnie, gdy np. Policja potrzebuje informacji w konkretnej sprawie zwraca się z odpowiednim wnioskiem do Inspektoratu. Ze względu na duże obciążenie licznymi zadaniami inspektorów WIOŚ, które obejmują nie tylko gospodarkę odpadami, ale wszystkie komponenty ochrony środowiska, fluktuacje kadrowe, różny stopień doświadczenia inspektorów, nie jest możliwe tworzenie wspólnych planów kontroli z innymi organami, poza przypadkami określonymi w przepisach prawa. Inspektorzy wykonują rocznie ponad 1000 kontroli, więc trudno wygospodarować dodatkowo rezerwy czasowe na tego typu działania. Prawdopodobnie podobna sytuacja występuje także w innych służbach, dlatego współdziałanie może odbywać się tylko doraźnie, tym bardziej, że każdy organ podczas kontroli przedsiębiorcy musi

⁵⁴ Znak DKG0/0703/168/2018/bk.

przestrzegać ograniczeń, wynikających choćby z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁵⁵. (...). WIOŚ w ramach współpracy, w tym w ramach czynności kontrolnych weryfikuje przestrzeganie przepisów i decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska. Do podstawowych zadań PSP należy rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń oraz nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. (...) niewykorzystywanie pełnych możliwości współpracy WIOŚ z innymi organami w obszarze kontroli gospodarowania odpadami wynika z przyczyn nie do końca zależnych od WIOŚ. Obecnie, po wprowadzeniu możliwości utworzenia w Inspektoracie samodzielnych wydziałów ds. zwalczania przestępczości środowiskowej, być może możliwe będzie podjęcie takiej współpracy w dużo większym zakresie.

(akta kontroli str. 137-140)

Pomiędzy Inspektorem, a Komendantem Wojewódzkim Policji 30 września 2021 r. zostało zawarte porozumienie w sprawie współdziałania w zakresie przeciwdziałania i wykrywania przestępstw i wykroczeń przeciwko środowisku. WIOŚ nie zawarł porozumień z PSP.

(akta kontroli str. 139, 242-245)

WIOŚ podejmował działania pokontrolne w odniesieniu do miejsc gromadzenia odpadów, w których stwierdzono nieprawidłowości wydając: w 2017 r. 38 zarządzeń i 16 decyzji administracyjnych, w 2018 r. 32 zarządzenia i pięć decyzji administracyjnych, w 2019 r. 24 zarządzenia i jedną decyzję administracyjną, w 2020 r. 22 zarządzenia i jedną decyzję administracyjną, w 2021 r. 21 zarządzeń i jedną decyzję administracyjną, w 2022 r. (do 31.05.) 12 zarządzeń. Zalecenia pokontrolne nie były wydawane. Nie były prowadzone postępowania egzekucyjne w odniesieniu do ww. decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 140-141)

Podmioty kontrolowane informowały WIOŚ o realizacji zarządzeń pokontrolnych⁵⁶. W toku kontroli WIOŚ stwierdził m.in. nieprowadzenie ewidencji odpadów, eksploatację instalacji z naruszeniem warunków pozwolenia zintegrowanego, spalanie odpadów poza spalarnią odpadów, nieprowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsc magazynowania odpadów.

(akta kontroli str. 184-191)

W wyniku kontroli miejsc gromadzenia odpadów w okresie 2017-2022 nie były wydawane przez WIOŚ decyzje: wstrzymujące działalność lub oddanie do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska; wstrzymujące działalność w zakresie powodującym pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi; wstrzymujące użytkowanie instalacji eksploatowanej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego.

(akta kontroli str.141)

Inspektor wskazał na następujące kwestie, które wpływają na wykonywanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów:

- zbyt niska wysokość mandatów za popełnione wykroczenia przeciwko środowisku; Inspektor wskazał, że należałoby, tak jak uczyniono to w przypadku wykroczeń drogowych, podnieść maksymalną wysokość mandatu do 5 tys. zł (obecnie 500 zł),

⁵⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

⁵⁶ Badanie na próbie 10% zarządzeń pokontrolnych wydanych w latach objętych kontrolą. W jednym przypadku informacja wpłynęła po monicie ze strony WIOŚ.

- nakładanie dodatkowych obowiązków na Inspektoraty w sytuacji, gdy nie jest to konieczne; Inspektor wskazał, że rozwiązanie przyjęte w art. 41a ustawy o odpadach (przeprowadzanie kontroli przez WIOŚ na wniosek organu samorządowego, w związku z prowadzeniem przez ten organ postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji regulującej gospodarowanie odpadami), zamiast usprawnić nadzór nad tym obszarem, spowodowało istotne zakłócenia w realizacji pozostałych zadań wskazanych w ustawie o IOŚ (uprawnienia, wskazane w art. 379 ust. 1 ustawy POŚ, posiadają od 2001 r. organy samorządowe). Rozwiązanie przyjęte w art. 41a ustawy o odpadach, gdy jeden organ prowadzi postępowanie administracyjne w sprawie pozwolenia czy zezwolenia dotyczącego gospodarowania odpadami, a inny kontroluje podmiot, który jest stroną w danym postępowaniu, nie jest powszechnie stosowane w agencjach ochrony środowiska krajów europejskich,
- wysoka rotacja zasobów kadrowych WIOŚ i odchodzenie z pracy doświadczonych inspektorów ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 142-144)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

WIOŚ podejmował działania w odniesieniu do wpływających informacji o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów oraz o działaniach przedsiębiorców niezgodnych z przepisami prawa lub zagrożeniach wynikających z ich działalności. Realizował kontrole pozaplanowe miejsc gromadzenia odpadów w odpowiedzi na wnioski innych organów administracji publicznej. Ustalenia kontrolne WIOŚ nie obejmowały kwestii ochrony przeciwpożarowej, dlatego też WIOŚ nie informował jednostek PSP o zagrożeniach pożarowych.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W latach objętych kontrolą wystąpiły 34 pożary miejsc deponowania odpadów na terenie województwa. W odniesieniu do 15 z nich WIOŚ przeprowadził kontrole, w odniesieniu do ośmiu nie przeprowadził żadnych działań, gdyż zdarzenie nie zostało zgłoszone do WIOŚ, a informację o zdarzeniu pozyskano dopiero w wyniku weryfikacji danych o pożarach z KW PSP w Szczecinie. W pozostałych przypadkach podejmowano inne działania (ogłędziny, pomiary zanieczyszczeń powietrza itp.).

(akta kontroli str. 65-70)

W kwestii ustaleń dotyczących przestrzegania wymogów przeciwpożarowych Inspektor wyjaśnił, że zadania IOŚ zostały określone w przepisach ustawy o IOŚ. W wyżej wymienionym akcie prawnym nie wskazano kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej jako zadanie IOŚ. Zgodnie natomiast z art. 2 pkt 1 i 5 ustawy o PSP do podstawowych zadań PSP należy: rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń oraz nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych. Inspektorzy IOŚ nie posiadają stosownej wiedzy, kompetencji i uprawnień w zakresie oceny przestrzegania wymogów przeciwpożarowych. Przykładowo w ramach takiej analizy należy dokonać

weryfikacji gęstości obciążenia ogniowego⁵⁷. Szczegółowe uprawnienia PSP dotyczące nadzoru w obszarze gospodarowania odpadami zostały zapisane w ustawie o odpadach. (...). To do właściwych komendantów PSP należy kontrola i nadzór w zakresie zagrożenia pożarowego w przypadku gospodarowania odpadami. Ewentualne zatem zalecenia/wnioski pokontrolne w zakresie przestrzegania wymogów ochrony przeciwpożarowej mogą być wydawane wyłącznie przez powołane do tego organy PSP. W sytuacji, gdy podczas kontroli WIOŚ zostanie stwierdzone ewidentnie, że sposób prowadzenia gospodarki odpadami stwarza zagrożenie pożarowe, to wówczas istnieje możliwość skierowania wystąpienia do właściwego komendanta PSP, informującego o ustaleniach kontroli w tym zakresie. Z reguły jednak nie ma takiej konieczności, gdyż PSP kontroluje i nadzoruje gospodarowanie odpadami palnymi z mocy prawa. W przypadku natomiast wystąpienia pożaru i po przeprowadzeniu kontroli przez Inspektorat po takim zdarzeniu, również nie wydaje się koniecznym informowanie o takim zagrożeniu, gdyż potwierdzeniem takiego zagrożenia jest sam pożar, a akcję ratowniczo-gaśniczą prowadzą głównie jednostki PSP. (...). W ramach prowadzonych przez inspektorów WIOŚ kontroli nie dokonywano co do zasady ustaleń w zakresie przestrzegania wymogów przeciwpożarowych, ponieważ inspektorzy IOŚ nie posiadają stosownej wiedzy, kompetencji i uprawnień w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 210-211)

Podmioty kontrolowane informowały WIOŚ o zakresie podjętych i zrealizowanych czynności służących wyeliminowaniu wskazanych w zarządzeniach pokontrolnych naruszeń, tj. realizacji zarządzeń pokontrolnych⁵⁸ (w jednym przypadku informacja wpłynęła po monicie ze strony WIOŚ.).

(akta kontroli str. 184-191)

W przypadku czterech miejsc deponowania odpadów pożary wystąpiły kilkakrotnie (łącznie 11 pożarów). W każdym przypadku WIOŚ podjął działania (kontrola, oględziny, udział w czynnościach związanych z pożarem, przybycie na miejsce pożaru po zakończeniu akcji gaśniczej). WIOŚ w żadnym przypadku nie nałożył działań naprawczych. Wymierzone zostały cztery mandaty karne oraz jedna kara administracyjna⁵⁹.

(akta kontroli str. 219-220)

WIOŚ nie kierował wystąpień o usunięcie odpadów do organów samorządowych i RDOŚ we wszystkich przypadkach stwierdzenia ich nielegalnego gromadzenia, co zostało szerzej opisane w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 215, 221-226, 231)

W kwestii informowania innych organów o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów, w których wystąpił pożar zgromadzonych tam odpadów Inspektor wyjaśnił, że sytuacja w odniesieniu do odpadów powstałych w wyniku pożaru lub pozostałości po pożarze odpadów (np. zużytych opon) nie różni się zasadniczo od przypadków porzuconych odpadów lub gromadzonych nielegalnie. Bardzo często, gdy dochodzi do pożaru odpadów, w akcjach ratowniczych prowadzonych przez jednostki PSP lub OSP, uczestniczą przedstawiciele służb zarządzania kryzysowego w gminie. W przypadku pożaru odpadów, kiedy posiadacz jest nieustalony, bardzo często służby gminne lub wynajęte przedsiębiorstwa, usuwają

⁵⁷ Energia cieplna wyrażona w megadžulach, która może powstać przy spaleniu materiałów palnych znajdujących się w strefie pożarowej lub składowisku materiałów stałych, przypadająca na jednostkę powierzchni tego obiektu, wyrażoną w metrach kwadratowych.

⁵⁸ Badanie na próbie 10% zarządzeń pokontrolnych wydanych w latach objętych kontrolą.

⁵⁹ Za magazynowanie odpadów niezgodnie z wymaganiami.

skutki pożaru oraz porządkują teren. Ponieważ z reguły organy gminne są powiadamiane o pożarze np. przez WCZK lub WSKR, to nie ma uzasadnienia kierowania odrębnych zawiadomień ze strony Inspektoratu. Należy także zauważyć, że pożary mają miejsce także w miejscach legalnej działalności, np. w zakładach drzewnych, gdzie pozostałości po pożarze należy również traktować, jako odpady. Jednakże w takich przypadkach z reguły sam przedsiębiorca porządkuje teren, bez konieczności podejmowania czynności administracyjnych.

(akta kontroli str. 216)

Współpraca WIOŚ z innymi organami administracji publicznej w zakresie niwelowania zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów odbywała się poprzez przekazywanie na piśmie informacji zebranych w toku podejmowanych czynności służbowych lub kontrolnych oraz prowadzenie oględzin odpadów przy udziale przedstawicieli organów samorządowych oraz funkcjonariuszy Policji.

(akta kontroli str. 217)

Inspektor ponownie wskazał, że nie ma konieczności informowania PSP o zagrożeniu pożarowym, gdyż PSP kontroluje i nadzoruje gospodarowanie odpadami palnymi z mocy prawa. Wyjaśnił, że *informowanie organów samorządowych o zagrożeniu pożarowym w ramach wystąpień pokontrolnych dotyczących magazynowania odpadów palnych w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym, być może spowodowałoby bardziej zdecydowane działania ze strony wójta, burmistrza czy prezydenta, nie gwarantuje jednak, że przedstawienie tego typu argumentu spowoduje wszczęcie postępowania w trybie art. 26 ust. 2 lub art. 26 ustawy o odpadach. W zdecydowanej większości przypadków o trybie i zakresie podjętych działań przez organ gminy decyduje możliwość pozyskania środków finansowych w celu tzw. wykonania zastępczego, po nieskutecznej egzekucji decyzji nakazującej usunięcie odpadów lub działania w trybie art. 26a ustawy o odpadach. (...). Po kontrolach miejsc nielegalnego nagromadzenia odpadów, w tym przeprowadzonych przy udziale przedstawicieli innych organów administracji publicznej (organów samorządowych, funkcjonariuszy Policji) nie występowały kolejne pożary.*

(akta kontroli str. 217-218)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

WIOŚ nie kierował wystąpień o usunięcie odpadów do organów samorządowych i RDOŚ we wszystkich przypadkach stwierdzenia ich nielegalnego gromadzenia.

W odniesieniu do 113 miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów zidentyfikowanych przez WIOŚ⁶⁰, jedynie w 57 przypadkach WIOŚ skierował wystąpienia o usunięcie odpadów do innych organów (gminy, RDOŚ). W siedmiu przypadkach odpady zostały usunięte, w 13 nie zostały usunięte, a w 37 WIOŚ nie miał danych dotyczących usunięcia odpadów.

(akta kontroli str. 215, 221-226, 231)

Inspektor wyjaśnił, że *działania pokontrolne w postaci wystąpień do właściwych organów (głównie gminy) realizowane są sukcesywnie. W wielu przypadkach dokonanie pełnych ustaleń dotyczących np. posiadacza odpadów, a gdy jest on nieokreślony, podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości, następuje wiele trudności. Z tego względu nie od razu kierowane są wystąpienia. Są także sytuacje, gdy pomimo zamieszczenia prośby w wystąpieniu do gminy o informację zwrotną, adresaci nie informują o podjętych działaniach bądź zamierzeniach*

⁶⁰ Wg stanu na 5 sierpnia 2022 r., w tym 23 miejsca z odpadami palnymi (zużyte opony lub tekstylne).

w kierunku wydania decyzji w trybie art. 26 ust. 2 ustawy o odpadach, nakazującej usunięcie odpadów z miejsca do tego nieprzeznaczonego. Z reguły organy gminne stosują pisemne wezwania do posiadacza odpadów (o ile został ustalony) do uporządkowania terenu (usunięcia odpadów). Decyzje w ww. trybie art. 26 ust.2 ustawy o odpadach nie należą do częstej praktyki, bowiem w przypadku ich wydania i uprawomocnienia, istnieje konieczność ich wyegzekwowania, co z reguły kończy się niepowodzeniem. Konieczne jest wówczas wdrożenie procedury tzw. wykonania zastępczego, co wiąże się z poważnymi kosztami, na które środki w budżecie gminy nie zostały zaplanowane. Jeszcze bardziej sytuacja komplikuje się, gdy nielegalne odpady zdeponowane są na terenie należącym do gminy. Wówczas stosowne postępowanie administracyjne, zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o odpadach winien podjąć RDOŚ. Inspektoratowi nie jest znany jakikolwiek przypadek wydania decyzji w tym trybie przez RDOŚ w Szczecinie. W większości przypadków, m.in. ze względów opisanych powyżej, nielegalnie zdeponowane odpady nie zostały usunięte. (...). W wielu przypadkach nie skierowano jeszcze stosownych wystąpień m.in. z powodów ww. opisanych, a także ze względu na ograniczenia kadrowe i organizacyjne (konieczność realizacji także innych zadań, nie tylko z obszaru gospodarki odpadami, przypisanych Inspektoratowi). (...). WIOŚ kierując stosowne wystąpienie pokontrolne w wielu przypadkach wskazuje na art. 16 ustawy o IOŚ, zgodnie z którym adresaci wystąpienia są obowiązani przekazać informacje, dokumenty i dane związane z ochroną środowiska niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Ustawodawca nie przewidział rozwiązań prawnych o charakterze sankcyjnym, represyjnym wobec niewywiązania się z powyższego obowiązku przekazania żądanych danych. WIOŚ nie jest organem wyższego stopnia i nie sprawuje kontroli nad organami ochrony środowiska o statusie samorządowym.

(akta kontroli str. 214-215, 231)

OCENA CZĄSTKOWA

WIOŚ podejmował działania w odniesieniu do miejsc deponowania odpadów, w których wystąpiły pożary. Wydawał zarządzenia pokontrolne, które były wykonywane przez podmioty kontrolowane. W toku kontroli nie formułował ustaleń dotyczących przestrzegania wymogów przeciwpożarowych, gdyż jak wyjaśniał Inspektor, jest to zadanie PSP. Na 57 skierowanych przez WIOŚ do innych organów (gminy, RDOŚ) wystąpień o usunięcie odpadów, jedynie w siedmiu przypadkach odpady zostały usunięte, a o 37 WIOŚ nie miał żadnej informacji. W wielu przypadkach WIOŚ nie informował organów samorządowych⁶¹ o miejscach nielegalnego gromadzenia odpadów w celu ich usunięcia przez te organy.

IV. Uwagi i wnioski

- Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o kierowanie do organów samorządowych i RDOŚ wystąpień o usunięcie odpadów w przypadkach stwierdzenia ich nielegalnego gromadzenia.
- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁶¹ Na 113 takich miejsc wystosował 57 wystąpień.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, 22 września 2022 r.

Kontroler

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

Mirela Zając
Doradca prawny