



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.011.04.2022

Piotr Maciejczyk
Komendant Powiatowy Państwowej Straży
Pożarnej w Policach
ul. Tanowska 4A,
72-010 Police

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 – Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Policach ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Maciejczyk, pełniący obowiązki Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Policach ² od 1 września 2019 r. do 6 marca 2020 r. a następnie z dniem 7 marca 2020 r. powołany na stanowisko Komendanta Powiatowego. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Marek Gendka, Komendant Powiatowy od 9 maja 2015 r. do 31 sierpnia 2019 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 czasu zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Sylwia Księżopolska, obecnie główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/77/2022 z 16 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komenda w kontrolowanym okresie dysponowała niepełnymi informacjami o istniejących na terenie działania jednostki miejscach gromadzenia odpadów. Dane te pozyskano jednorazowo wyłącznie ze Starostwa Powiatowego w Policach⁶, bez uwzględnienia innych źródeł, w tym bazy danych podmiotów, którym Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego⁷ wydawał pozwolenia / zezwolenia dotyczące gospodarowania odpadami. W kolejnych latach KP PSP weryfikowała posiadane informacje w trakcie prowadzonych postępowań dotyczących uzgadniania operatów przeciwpożarowych, czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz w wyniku prowadzonych działań ratowniczo-gaśniczych. Komendant Powiatowy opracowywał plany czynności kontrolno-rozpoznawczych na lata objęte kontrolą zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną⁸, za wyjątkiem planu na rok:

¹ Dalej: Komenda lub KP PSP.

² Dalej: Komendant Powiatowy.

³ 12 października 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Starostwo.

⁷ Dalej: Marszałek WZ.

⁸ Dz. U. Nr 225, poz. 1934; dalej: rozporządzenie w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych.

2017⁹ i 2020¹⁰. Nie miało to jednak wpływu na rozpoznawanie przez Komendę zagrożeń pożarowych, w tym dotyczących miejsc gromadzenia odpadów. W planach na lata 2017-2022 uwzględniono 13 kontroli planowych w dziewięciu miejscach gromadzenia odpadów i zrealizowano 10 z nich (w ośmiu lokalizacjach). W planach uwzględniono i skontrolowano pięć (z sześciu) miejsc gromadzenia odpadów, na terenie których w okresie objętym kontrolą wystąpiły pożary¹¹.

Komendant Powiatowy każdorazowo podejmował działania związane z wpływającymi wnioskami o przeprowadzenie kontroli spełniania wymagań przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz dotyczących zagrożenia pożarowego występującego w miejscach gromadzenia odpadów, a także przekazywał do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Szczecinie¹² kopie protokołów z kontroli dotyczących działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹³. Po zakończeniu postępowania kontrolnego, w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa, stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁴, Komendant Powiatowy nakazywał usunięcie nieprawidłowości w drodze decyzji administracyjnych, weryfikował ich wykonanie poprzez realizację kontroli sprawdzających, a w sytuacji niezrealizowania decyzji nakazujących usunięcie nieprawidłowości, wzywał stronę wydając stosowne upomnienia oraz nakładał grzywny (wobec dwóch podmiotów cztery postanowienia na łączną kwotę 40 000 zł). Kontrola wykazała, że w przypadku jednego z ww. podmiotów, Komendant Powiatowy w pierwszym roku po nałożeniu grzywny nieskutecznie dochodził należności związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej¹⁵ w wysokości 20 000 zł i przez kolejne trzy lata nie prowadził wobec zobowiązanego żadnych działań windykacyjnych, co było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁶. Ponadto mimo że stan prawny i sytuacja majątkowa dłużnika wskazywały, że spełnione zostały ustawowe przesłanki, nie dokonano odpisów aktualizujących wartość tej należności, co skutkowało zawyżeniem o 20 159,20 zł¹⁷ wartości przedstawionych w kolumnach „należności pozostałe do zapłaty, ogółem” i „w tym zaległości netto” sprawozdań Rb-27ZZ za lata 2019-2022 (od początku roku do końca I i II kwartału 2022 r.). Komendant Powiatowy w ostatnim dniu niniejszej kontroli NIK skierował do właściwego naczelnika urzędu skarbowego tytuły wykonawcze.

Działania podejmowane przez KP PSP w zakresie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów oraz współpracy z innymi organami obejmowały realizowanie czynności kontrolno-rozpoznawczych, a także w przypadku największych i długotrwałych zdarzeń informowanie organów o występujących pożarach (Policja, władze gminy i powiatu, WIOŚ). W odniesieniu do nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów działania polegały na prowadzeniu czynności ratowniczo-gaśniczych, następnie kontrolno-rozpoznawczych w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych, a także współpracy z władzami gminy i powiatu.

⁹ Zatwierdzenie ówczesnego Komendanta Powiatowego nastąpiło 60 dni po terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych.

¹⁰ Brak było daty zatwierdzenia i podpisu Komendanta Powiatowego.

¹¹ W szóstym z wymienionych miejsc, po pożarze, zaprzestano działalności.

¹² Dalej: WIOŚ.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1969; dalej: ustawa o PSP.

¹⁵ Oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.

¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej: ufp.

¹⁷ Nałożona grzywna wraz z opłatami egzekucyjnymi i kosztami upomnienia.

Izba negatywnie ocenia wszczęcie¹⁸ z opóźnieniem wynoszącym 1 250 dni postępowania administracyjnego wobec Starosty Polickiego w celu ewentualnego wydania decyzji w sprawie wykonania obowiązku z zakresu ochrony pożarowej na terenie nielegalnego składowiska odpadów przy ul. Kamiennej w Policach. W wyniku postępowania odwoławczego, poprzednie decyzje Komendanta Powiatowego w tej sprawie¹⁹ zostały uchylone przez Zachodniopomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej²⁰ 11 lutego 2019 r. i sprawa przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Mimo że akta sprawy zwrócono do Komendy 18 kwietnia 2019 r., Komendant Powiatowy podjął czynności wobec Starosty Polickiego dopiero 21 września 2022 r., tj. w toku niniejszej kontroli NIK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów.

Opis stanu faktycznego

1.1 Komendant Powiatowy w kontrolowanym okresie pozyskał jedną informację o 68 podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami na obszarze działania jednostki. Przekazana 18 czerwca 2018 r. przez Starostę Polickiego²² ewidencja przedsiębiorstw zawierała informację o dwóch nielegalnych składowiskach odpadów przy ul. Kamiennej i ul. Piotra i Pawła w Policach oraz wykaz podmiotów posiadających zezwolenia na zbieranie / transport / przetwarzanie odpadów (zawierające 30 podmiotów), wykaz podmiotów posiadających zezwolenia na odzysk / unieszkodliwienie odpadów (10 podmiotów²³) oraz wykaz podmiotów posiadających pozwolenia na wytwarzanie odpadów (32 podmioty²⁴).

(akta kontroli str. 51-63)

Komendant Powiatowy wyjaśnił, że powyższa ewidencja (...) była i jest aktualizowana na podstawie składanych przez podmioty wniosków o uzgodnienie operatu przeciwpożarowego, a także przeprowadzanych czynności kontrolno-rozpoznawczych. (...). Przed uzyskaniem (...) ww. ewidencji (...) kontrole w tej grupie obiektów podejmowano jedynie w oparciu o własne informacje wynikające z rozpoznania operacyjnego powiatu.

(akta kontroli str. 1156, 1160)

Zdaniem Izby, wystąpienie także do innych organów wydających pozwolenia / zezwolenia tym podmiotom oraz sprawującym nadzór nad podmiotami gospodarującymi odpadami²⁵ umożliwiłoby KP PSP dysponowanie kompletnym rozeznaniem o podmiotach prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami na obszarze działania jednostki i pełnym rozpoznaniem zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów.

¹⁸ 21 września 2022 r. w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych NIK.

¹⁹ Z 15 listopada 2018 r.

²⁰ Dalej: Komendant Wojewódzki.

²¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²² Pismo SR.623.40.2018.UCP z 15 czerwca 2018 r.; dalej: ewidencja Starosty Polickiego.

²³ W tym dwa ujęte także w wykazie podmiotów posiadających zezwolenia na zbieranie / transport odpadów / przetwarzanie odpadów.

²⁴ W tym dwa ujęte także w wykazie podmiotów posiadających zezwolenia na odzysk / unieszkodliwienie odpadów, lecz nie posiadające zezwolenia na zbieranie / transport odpadów / przetwarzanie odpadów.

²⁵ W tym do Marszałka WZ.

KP PSP wskazała, że w latach objętych kontrolą na obszarze działania Komendy na terenie sześciu miejsc gromadzenia odpadów wystąpiło 17 pożarów: dwa w 2017 r., pięć w 2018 r., trzy w 2020 r., sześć w 2021 r. oraz jeden w I połowie 2022 r.

Jak wyjaśnił Komendant Powiatowy przedłożony Wykaz miejsc gromadzenia odpadów stwarzających w kontrolowanych latach potencjalne zagrożenie pożarowe²⁶ został przygotowany w zakresie uwzględniającym zakłady, w których wystąpiły już pożary w miejscach składowania odpadów lub ryzyko takie ze względu na ilość tych odpadów i prowadzoną działalność zostało ocenione na wysoko prawdopodobne.

Powyższy Wykaz zawierał dziewięć pozycji, w tym:

- dwa nielegalne składowiska odpadów zlokalizowane w Policach, w których wystąpiły łącznie cztery pożary, tj. odpady pozostawiły spółki: I(...) przy ul. Piotra i Pawła (jeden pożar w styczniu 2017 r.) oraz E(...) przy ul. Kamiennej (trzy pożary w I połowie 2018 r.),
- cztery legalne miejsca zbierania i / lub przetwarzania odpadów, w których miało miejsce łącznie 13 pożarów, tj.:
 - Z(...) w Leśnie Górnym, gdzie wystąpiło sześć pożarów (w 2020 r. – trzy pożary, 2021 r. – dwa, w I połowie 2022 r. – jeden);
 - teren składowiska odpadów zielonych firmy S(...) w Trzuszczynie, gdzie wystąpiło pięć pożarów (w 2018 r. – trzy pożary i w 2021 r. – dwa),
 - Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Kołbaskowie, gdzie wystąpił jeden pożar w 2017 r.
 - teren stacji demontażu pojazdów firmy F(...) w Stobnie, gdzie wystąpił jeden pożar w 2021 r.

W pozostałych trzech lokalizacjach ujętych w ww. Wykazie, w kontrolowanym okresie nie doszło do pożarów miejsc gromadzenia odpadów (spółka B(...) w Policach, N(...) w Leśnie Górnym, St(...) w Przeclawiu).

Źródłem informacji zawartych w Wykazie miejsc stwarzających potencjalne zagrożenie pożarowe było:

- w jednym przypadku wniosek Burmistrza Polic z lipca 2019 r. o przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych na terenie składowiska odpadów zielonych firmy S(...) w Trzuszczynie (kontrola z zakresu rozpoznania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowania do działań ratowniczych w podmiocie gospodarującym odpadami),
- w jednym przypadku wniosek firmy F(...)²⁷ z lipca 2019 r. o uzgodnienie operatu przeciwpożarowego,
- w dwóch przypadkach zrealizowane przez KP PSP w 2015 r. czynności kontrolno-rozpoznawcze na terenie spółek B(...) i I(...) prowadzących wówczas działalność w miejscu obecnie funkcjonującego nielegalnego składowiska odpadów przy ul. Piotra i Pawła w Policach,
- w pięciu przypadkach ww. ewidencja Starosty Polickiego, uwzględniająca m.in. nielegalne składowisko odpadów przy ul. Kamiennej w Policach oraz Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Kołbaskowie.

(akta kontroli str. 44-63, 237-272, 971, 976-977)

Według pisemnej informacji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska²⁸ z 31 maja 2022 r. (udzielonej NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK), na terenie działania Komendy w latach 2017-2022 funkcjonowało osiem miejsc gromadzenia odpadów stwarzających potencjalne zagrożenie pożarowe o innej lokalizacji niż wskazana przez Komendanta Powiatowego, w tym na terenie firmy T(...).

²⁶ Dalej: Wykaz miejsc stwarzających potencjalne zagrożenie pożarowe.

²⁷ Firma prowadziła stację demontażu pojazdów w Stobnie i posiadała pozwolenie Starosty Polickiego na gospodarowanie odpadami.

²⁸ Dalej: Wojewódzkiego Inspektora.

Źródłem ww. informacji było w siedmiu przypadkach zgłoszenie interwencyjne, a w jednym – inicjatywa własna WIOŚ.

Wojewódzki Inspektor poinformował o wystąpieniu w kontrolowanych latach na terenie powiatu polickiego łącznie siedmiu pożarów składowisk odpadów, w tym: w 2018 r. – trzy pożary (dwa na nielegalnym składowisku odpadów przy ul. Kamiennej w Policach oraz jeden w miejscu magazynowania substancji chemicznych w Policach na terenie hurtowni chemicznej A(...) nieprowadzącej działalności w zakresie gospodarowania odpadami), w 2020 r. – dwa pożary w Z(...), w 2021 r. i 2022 r. po jednym pożarze - odpowiednio na terenie firmy F(...) oraz Zakładu Odzysku i Składowania Odpadów Komunalnych.

(akta kontroli str. 27-32)

W związku z rozbieżnościami w przedłożonych informacjach WIOŚ i KP PSP, Komendant Powiatowy wyjaśnił: *Komenda (...) nie otrzymała z WIOŚ informacji o nielegalnych miejscach gromadzenia odpadów, w tym stwarzających potencjalne zagrożenie pożarowe. (...) W odniesieniu do ośmiu wskazanych przez Wojewódzkiego Inspektora lokalizacji, jedynie w przypadku terenu firmy T(...) posiadamy informację o składowaniu odpadów. Dane te nie zostały jednak pozyskane w związku z przekazaną informacją wskazującą na nieprawidłowości w tym zakresie, lecz w wyniku prowadzonego postępowania związanego z uzgodnieniem 29 września 2019 r. operatu przeciwpożarowego oraz przeprowadzonymi na wniosek Starosty Polickiego z 3 września 2021 r. czynnościami kontrolno-rozpoznawczymi²⁹. Wynik przeprowadzonej kontroli potwierdziły spełnienie wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej. W związku z powyższym, jak również ze względu na brak odnotowania pożarów na terenie spółki T(...), ww. miejsce składowania nie zostało zakwalifikowane jako potencjalne zagrożenie pożarowe. (...). Informacje dotyczące wystąpienia pożarów na terenie gromadzenia odpadów były przekazywane do Wojewódzkiego Inspektora jedynie w przypadkach największych i długotrwałych zdarzeń wymagających użycia znacznej ilości sił i środków do ich likwidacji i w wyniku emisji dużej ilości produktów spalania i uzasadnionych podejrzeń dotyczących istotnego skażenia środowiska. Najczęściej następowało to poprzez poinformowanie telefoniczne przez dyżurnego stanowiska kierownika Komendanta Powiatowego na polecenie kierującego akcją ratowniczą podczas prowadzenia działań.*

(akta kontroli str. 971, 976-977)

1.2 W kontrolowanym okresie Komendant Powiatowy corocznie opracowywał plan czynności kontrolno-rozpoznawczych, w tym za lata 2018-2019, 2021-2022 w terminie do końca roku poprzedzającego. Plan na 2017 r. podpisano 3 marca 2018 r. (tj. 60 dni po terminie), natomiast Plan na 2020 r. nie posiadał daty zatwierdzenia i podpisu Komendanta Powiatowego. Powyższe było niezgodne z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych.

Wszystkie ww. Plany (na lata 2017-2022) zawierały zakresy czynności kontrolno-rozpoznawczych ze wskazaniem nazwy i adresu kontrolowanego podmiotu, obiektów, terenów i urzędzeń, których dotyczyły czynności oraz terminy ich przeprowadzenia z dokładnością do kwartału. Łącznie zaplanowano 148 kontroli, w tym: 2017 r. – 26 czynności kontrolno-rozpoznawczych, 2018 r. – 36, 2019 r. i 2020 r. – po 24, 2021 r. – 21 i 2022 r. – 17, w tym w miejscach gromadzenia odpadów wynikających z ewidencji

²⁹ Mającymi potwierdzić spełnianie przez podmiot wymagań przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami.

Starosty Polickiego 13, tj. odpowiednio w: 2017 r. - cztery, 2018 r. - trzy, 2019 r. i 2020 r. - po dwa oraz 2021 r. i 2022 r. - po jednym.

(akta kontroli str. 64-99)

Opracowane przez Komendanta Powiatowego Analizy zagrożeń gmin i Powiatu Polickiego za lata 2017 – 2021, nie wskazywały na występowanie zagrożeń pożarowych ze strony miejsc gromadzenia odpadów. Także Wykazy zakładów o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej nie obejmowały miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 178-233)

Natomiast od 2019 r. w Informacjach przekazywanych corocznie Staroście Polickiemu na temat stanu bezpieczeństwa Powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej³⁰, w ramach opisywanej „Profilaktyki pożarowej i społecznej” wyodrębniono kwestie dotyczące „Uzgadniania operatów przeciwpożarowych dla składowisk odpadów”, w tym o ilości złożonych wniosków o uzgodnienie operatów przeciwpożarowych i ilości wydanych postanowień³¹. Informacja sporządzona w 2018 r. (za 2017 r.) nie zawierała tych elementów.

(akta kontroli str. 100-177)

W sprawie nieuwzględniania w ww. Analizach i Informacjach zagrożeń pożarowych ze strony miejsc gromadzenia odpadów, Komendant Powiatowy wyjaśnił: *W sporządzanych analizach zagrożeń gmin i Powiatu Polickiego nie wyodrębniano miejsc gospodarowania odpadami. Dotyczy to zarówno okresu podlegającego kontroli, jak również lat wcześniejszych. Powyższe wynika z przyjęcia kryteriów zawartych w metodologii analiz zagrożeń ujętych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego³², jak i wcześniejszych regulacji prawnych. (...). W odniesieniu do zakładów zwiększonego i dużego ryzyka, wyjaśniam, że stanowią one wzmożone zainteresowanie organów Państwowej Straży Pożarnej i są poddawane systematycznej kontroli obejmującej nie tylko instalacje i urządzenia technologiczne, ale także zagadnienia związane z bieżącym utrzymaniem zakładu i szeroko rozumianą ochroną przeciwpożarową, również związanych z okresowym szkoleniem pracowników. W latach 2017-2022 wielokrotnie poddawano kontrolom wszystkie zlokalizowane na terenie Powiatu Polickiego zakłady (...). Problematyka obejmująca wytwarzanie i składowanie odpadów nie jest w tym przypadku traktowana w sposób szczególnie i odrębny. Wyjątek stanowią tutaj jedynie wnioski składane przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego oraz Starostę Polickiego, które były podstawą kontroli problemowych obejmujących ściśle ten zakres (...).*

(akta kontroli str. 972, 977-978)

W kontrolowanym okresie w Komendzie nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań w zakresie opracowywania planu czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz sporządzania analizy stanu bezpieczeństwa powiatu.

(akta kontroli str. 33, 40, 42)

³⁰ Za lata 2018-2021.

³¹ W 2018 r. wpłynęły trzy wnioski i wydano dwa pozytywne postanowienia z dodatkowymi warunkami na zastosowanie rozwiązań zaproponowanych w operatach i jedno postanowienie negatywne; w 2019 r. wpłynęło 21 wniosków i wydano 14 pozytywnych postanowień (w tym dwa z dodatkowymi warunkami na zastosowanie rozwiązań zaproponowanych w operatach) i sześć postanowień negatywnych; w 2020 r. wpłynęło 21 wniosków i wydano 16 pozytywnych postanowień (w tym jeden z dodatkowymi warunkami na zastosowanie rozwiązań zaproponowanych w operatach) i pięć postanowień negatywnych; w 2021 r. wpłynęły cztery wnioski i wydano cztery pozytywne postanowienia (w tym dwa z dodatkowymi warunkami na zastosowanie rozwiązań zaproponowanych w operatach).

³² Dz.U. poz. 1737.

1.3 W sprawie braku szacowania kosztów prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych w miejscach gromadzenia odpadów, w których doszło do pożaru odpadów, Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: (...) Zdarzenia ze wskazanych akcji ratowniczych nie zostały poddane analizie działań ratowniczych, gdyż zostały uznane jako nie spełniające zapisu § 44 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W jednym przypadku, związanym z pożarem w dniu 10 czerwca 2021 r. na terenie firmy F(...) wykonano jedynie analizę w formie skróconej, która nie obejmowała szacowania poniesionych kosztów. (...) KP PSP nie posiada również danych całościowych obejmujących wszystkie realizowane interwencje przez tutejszą jednostkę ratowniczo-gaśniczą za poszczególne lata. Powyższe wynika z braku wymagań prawnych zobowiązujących do gromadzenia danych w tym zakresie. Określenie kosztów prowadzonych działań ratowniczych zarówno w ujęciu poszczególnych akcji ratowniczo-gaśniczych, jak i całościowym nie jest również wymagane w składanych okresowo danych statystycznych do jednostki nadrzędnej. Należy przy tym zauważyć, że na łączny koszt prowadzonej akcji ratowniczo-gaśniczej składa się wiele czynników. Należą do nich, m.in. koszt zużycia paliwa na cele transportowe, ale także pracę urzędników na miejscu i w czasie działań, koszt zużycia środków gaśniczych, koszt zapewnienia posiłków (często partycypują w ich zakupie władze samorządowe), koszt amortyzacji sprzętu, koszt poniesionych strat w uszkodzonym sprzęcie, a także koszt pracy ratowników. Sposób określenia kosztów pracy ratowników jest trudny do oszacowania i jest uzależniony od wielu czynników, w tym np. od pełnionego stanowiska służbowego, stażu pracy, etc. W odniesieniu do ratowników Ochotniczej Straży Pożarnej zależy zaś od uzyskiwanego ekwiwalentu za każdą godzinę prowadzonych działań i ustalanego niezależnie przez poszczególne gminy. Z tego też powodu biorąc pod uwagę odległy czas zdarzeń nie jest możliwe rzetelne oszacowanie poniesionych kosztów, również przy wykorzystaniu informacji zawartych w danych księgowych. Zbierane i przetwarzane informacje finansowe dla Komendy nie są wyodrębniane osobno dla jednostki ratowniczo-gaśniczej realizującej nie tylko działania ratownicze, ale również szeroko pojęte zadania szkoleniowe związane, np. z ćwiczeniami obiektowymi, w terenie, czy związanymi z prewencją i edukacją. Dotyczy to także kosztów bieżących związanych z utrzymaniem jednostki.

(akta kontroli str. 234-274)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dwóch przypadkach (z sześciu badanych) Plany czynności kontrolno-rozpoznawczych zostały sporządzone niezgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych. Plan na 2017 r. został zatwierdzony przez ówczesnego Komendanta Powiatowego 3 marca 2018 r. (tj. 60 dni po terminie), natomiast Plan na 2020 r. nie posiadał daty zatwierdzenia ani podpisu obecnego Komendanta Powiatowego.

(akta kontroli str. 64-69, 84-89)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: W odniesieniu do Planu rocznego czynności kontrolno-rozpoznawczych na 2017 r. nie posiadam informacji o powodzie nieterminowego uzgodnienia. Plan na 2020 r. powstawał w okresie istotnych zmian organizacyjnych w tutejszej Komendzie obejmujących zmiany na stanowiskach, w tym również kierowniczych związanych ze zmianą sprawowanej funkcji. Wskazane uchybienia formalne związane z brakiem określenia akceptacji planu rocznego kontroli, podpisu i pieczęci, nie miały jednakże bezpośredniego wpływu na realizację czynności kontrolno-rozpoznawczych wynikających z tego dokumentu.

(akta kontroli str. 972, 978)

OCENA CZĄSTKOWA

KP PSP dysponowała informacjami o miejscach gromadzenia odpadów (w tym nielegalnych) pochodzącymi od Starosty Polickiego, bez uwzględnienia danych pochodzących z innych źródeł. Komendant Powiatowy posiadał wiedzę o pożarach tych miejsc. Przeprowadzane corocznie analizy stanu bezpieczeństwa Powiatu Polickiego, w oparciu o które sporządzane były plany czynności kontrolno-rozpoznawczych, nie wskazywały na istotne zagrożenie pożarowe miejsc gromadzenia odpadów, dlatego też planowane czynności kontrolno-rozpoznawcze przeprowadzano w niewielkiej liczbie podmiotów gospodarujących odpadami, co uzasadniano brakami kadrowymi w Komendzie oraz sytuacją pandemiczną związaną z wystąpieniem wirusa SARS-CoV-2 na terenie kraju.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości, związane z zatwierdzeniem rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych na lata 2017 i 2020, nie miały wpływu na rozpoznawanie przez jednostkę zagrożeń pożarowych, w tym ze strony miejsc gromadzenia odpadów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach objętych kontrolą kwestie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów z uwagi na zagrożenia pożarowe związane z ich eksploatacją, były przedmiotem działań podejmowanych przez KP PSP. W związku z poleceniem Komendanta Wojewódzkiego dotyczącym konieczności systematycznego monitorowania bezpieczeństwa pożarowego składowisk odpadów znajdujących się na obszarze działania jednostki³³, w każdym kontrolowanym roku przekazywano informacje o wynikach czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych przez Komendę na terenie składowisk odpadów (za rok poprzedni) oraz o stopniu wyegzekwowania usunięcia nieprawidłowości wskazanych w wydawanych przez Komendanta Powiatowego decyzjach (począwszy od 2014 r.)³⁴.

(akta kontroli str. 1187-1237)

W kontrolowanym okresie na podstawie rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzono łącznie 10 kontroli (z 13 zaplanowanych) w ośmiu podmiotach gospodarujących odpadami³⁵, z tego w: 2017 r. - cztery kontrole, 2018 r. i 2019 r. – po dwie, 2020 r. i 2022 r. – po jednej (w 2021 r. nie przeprowadzono planowych kontroli). W pozostałych trzech podmiotach czynności nie odbyły się, tj. po jednej kontroli zaplanowanej na 2018 r. w L(...) w Dobrej, 2020 r. w N(...) w Leśnie Górnym i 2021 r. na terenie nielegalnego wysypiska odpadów przy ul. Kamiennej w Policach.

Z 10 zrealizowanych kontroli, dziewięć odbyło się w terminach wynikających z rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych, a w jednym przypadku³⁶ kontrola zaplanowana w II kwartale 2019 r. odbyła się na terenie podmiotu N(...) 4 grudnia tego roku.

(akta kontroli str. 64-99, 1151)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: *Zmiana terminu przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych wynikała z przeprowadzanej w sposób ciągły weryfikacji planów kontroli związanych z optymalizacją działań, po uzyskaniu dodatkowych*

³³ Pisma Komendanta Wojewódzkiego m.in. z 9 marca 2017 r., 19 lutego 2018 r., 4 czerwca 2018 r., 23 sierpnia 2019 r., 6 listopada 2019 r., 7 grudnia 2020 r., 21 grudnia 2021 r., 28 marca 2022 r.

³⁴ W odpowiedzi na ww. pisma Komendanta Wojewódzkiego m.in. informacja: z 20 marca 2017 r., 9 kwietnia 2018 r., 30 czerwca 2018 r., 26 sierpnia 2019 r., 20 grudnia 2019 r., 30 grudnia 2020 r., 30 grudnia 2021 r., 30 marca 2022 r.

³⁵ Spośród 68 ujętych w ewidencji Starosty Polickiego.

³⁶ Czynności kontrolno-rozpoznawcze dotyczące sprawy PZ.5585.07.2019.

informacji od podmiotów objętych kontrolą. Działania te były niezbędne w kontekście całego obszaru zadań nałożonych na komórkę kontrolno-rozpoznawczą, przy ograniczonych siłach osobowych. (...). W odniesieniu do czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakładzie L(...) informuję, że odbyły się one w kwietniu 2018 r., nie dotyczyły jednak problematyki związanej z gospodarowaniem odpadami, lecz wniosku o określenie warunków przyłączenia obiektu do Centrum Odbiorczego Alarmów Pożarowych. Planowana na rok 2018 r. kontrola miała obejmować weryfikację wykonania obowiązków nałożonych w decyzji administracyjnej z 2017 r., znak: PZ.5585.14.4.2017 z terminem wykonania do 31 sierpnia 2018 r. Podczas ww. czynności kontrolno-rozpoznawczych dokonano sprawdzenia wykonania przez zobowiązanego ww. decyzji.

W 2019 r. czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakładzie N(...) przesunięto na IV kwartał, ponieważ w wyniku weryfikacji akt sprawy oraz wydanych przez Komendanta Powiatowego decyzji administracyjnych ustalono, że ostateczny termin nałożonych obowiązków upływa 30 września 2019 r. Tym samym znacznie korzystniejszym terminem weryfikacji wykonania obowiązków (...) był okres ostatniego kwartału. (...). Umieszczenie zakładu N(...) w rocznym planie kontroli w roku 2020, było spowodowane obowiązkiem przygotowania dla tego podmiotu operatu przeciwpożarowego i spodziewaną koniecznością przeprowadzenia kontroli w celu wydania postanowienia potwierdzającego spełnienie wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej. Zasadność takiego działania potwierdza złożony przez N(...) operat przeciwpożarowy zaakceptowany postanowieniem Komendanta Powiatowego 3 marca 2020 r., znak: PZ.5560.14.2020. Ostatecznie w związku z wprowadzonym stanem pandemii na terenie kraju, licznymi perturbacjami skutkującymi ograniczeniem funkcjonowania, a nawet wstrzymaniem działalności zakładów i urzędów, czynności kontrolno-rozpoznawcze po otrzymaniu wniosku od Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego przeprowadzono 26 sierpnia 2021 r. (...) Postępowanie administracyjne w odniesieniu do podmiotów zarządzających i właścicielskich terenu nielegalnego składowiska odpadów, przy ulicy Kamiennej w Policach jest prowadzone od roku 2018. Ze względu na uchylanie się przedsiębiorstwa E(...) od odpowiedzialności za istniejący stan bezpieczeństwa pożarowego, brak kontaktu oraz jakiegokolwiek współpracy, dotychczas podejmowane działania organów nie odniosły zamierzonych skutków. Z ww. powodów i ze względu na stopień skomplikowania, związany z ustaleniem stron postępowania, decyzje administracyjne wydawane przez Komendanta Powiatowego nie okazały się skuteczne. Zaplanowanie czynności na rok 2021 miały na celu ponowne określenie obowiązków związanych z zapewnieniem właściwych warunków gospodarowania odpadami na ww. terenie i dalszym prowadzeniem działalności gospodarczej przez właścicieli terenu. Jednocześnie w ww. okresie jednostki samorządowe podjęły decyzje i pozyskały środki finansowe na likwidację ww. składowiska odpadów. W tych okolicznościach (...) ponowne przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych nie mogło wnieść nowych ustaleń, gdyż stan faktyczny związany z charakterystyką terenu, istniejącymi zagrożeniami został określony podczas czynności przeprowadzonych w 2018 r. i nie mógł ulec zmianie.

(akta kontroli str. 972, 978-980)

Analiza akt KP PSP wykazała, że wszystkie 10 ww. czynności przeprowadzono na podstawie upoważnień wydanych przez Komendanta Powiatowego. Protokoły z kontroli zawierały elementy określone w § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych, z tego w siedmiu przypadkach podstawą ich przeprowadzenia był art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o PSP a kontrolowany zakres wynikał z rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych i dotyczył:

- w czterech przypadkach kontroli sprawdzających³⁷ wykonanie obowiązków określonych w decyzjach administracyjnych wydanych przez Komendanta Powiatowego w poprzednich latach,
- w dwóch przypadkach kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym, rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, rozpoznawania innych miejscowych zagrożeń oraz postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz fluorowanymi gazami cieplarnianymi wykorzystywanymi w ochronie przeciwpożarowej,
- w jednym przypadku przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, rozpoznawania innych miejscowych zagrożeń oraz sprawdzenia wykonania obowiązków określonych w decyzjach administracyjnych wydanych przez Komendanta Powiatowego w poprzednich kontrolach.

W pozostałych trzech przypadkach czynności kontrolno-rozpoznawcze podjęto z innych powodów³⁸ (opisano szerzej w punkcie 2.2 i 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), lecz podjęte czynności uwzględniały także zakres wynikający z rocznych planów a dotyczący sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych z czynności przeprowadzonych przez KP PSP w poprzednich latach.

(akta kontroli str. 274-351, 370-406, 424-425, 450-508, 541-562, 1151)

Nieprawidłowości stwierdzono podczas pięciu kontroli (z ww. 10) przeprowadzonych na terenie:

- dwóch legalnie działających przedsiębiorstw (...) w Dobrej oraz M(...) w Przecławiu i dotyczyły:

- braku przeglądu technicznego przeciwpożarowego wyłącznika prądu,
- nieaktualnej instrukcji bezpieczeństwa pożarowego,
- składowania materiałów palnych w odległości mniejszej niż 4 m od granicy sąsiedniej działki,
- zalegania warstwy z pyłów palnych w pomieszczeniach produkcyjnych,
- braku wykonania oceny zagrożenia wybuchem,
- braku dostępu do instrukcji postępowania na wypadek pożaru z wykazem numerów alarmowych,
- braku przeciwpożarowego wyłącznika prądu (w budynku hali magazynowej).

W związku z powyższym, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP, Komendant Powiatowy wydał decyzje administracyjne nakazujące obu ww. podmiotom usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości we wskazanym terminie.

- nielegalnego składowiska odpadów przy ul. Piotra i Pawła w Policach oraz przedsiębiorstw St(...) i S(...) dotyczyły niezrealizowania obowiązków określonych w decyzjach administracyjnych Komendanta Powiatowego z lat poprzednich, nakazujących usunięcie w określonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości.

Wobec powyższego Komendant Powiatowy podjął następujące kroki:

³⁷ W tym jedna kontrola dotyczyła obecnie nielegalnego miejsca składowania odpadów przy ul. Piotra i Pawła w Policach.

³⁸ St(...) w 2019 r. i 2020 r. – odpowiednio na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy o PSP – tj. w związku z zgłoszeniem obiektu, dla którego przepisy prawa wymagają wydania opinii lub zajęcia przez nie stanowiska w zakresie ochrony przeciwpożarowej i N(...) w 2019 r. – na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 7 ustawy – tj. w związku z wystąpieniem istotnych nowych okoliczności w zakresie stanu bezpieczeństwa na terenie działania KP PSP.

- wydał upomnienia³⁹ I(...) oraz St(...), w których określił termin zrealizowania obowiązków określonych w wydanych przez niego decyzjach administracyjnych. Następnie w przypadku St(...) Komendant Powiatowy na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰ wydał decyzję stwierdzającą jej wygaśnięcie⁴¹;

- wydał cztery postanowienia⁴² o nałożeniu grzywny w łącznej wysokości 40 000 zł (każde na kwotę 10 000 zł) za niewykonanie decyzji administracyjnych, tj. w kwietniu 2018 r. po dwa postanowienia I(...) z terminem zapłaty 14 dni od daty ich odebrania⁴³ oraz w czerwcu 2022 r. firmie S(...) – z terminem do 15 września 2022 r.

Do 10 października 2022 r. żaden z ww. pomiotów nie uregulował płatności.

(akta kontroli str. 275-351, 424-425, 450-508, 541-562, 1161-1182, 1238-1249, 1313)

W przypadku I(...) w 2018 i 2019 r. Komendant Powiatowy podejmował działania mające na celu dochodzenie ww. należności (wystawił tytuły wykonawcze, wezwania do zapłaty oraz skierował do właściwego naczelnik urzędu skarbowego tytuły wykonawcze w celu prowadzenia postępowania egzekucyjnego). Po otrzymaniu od naczelnika urzędu skarbowego zawiadomienia z 4 października 2019 r. o nieprzystąpieniu do egzekucji, Komendant Powiatowy, wbrew zapisom art. 42 ust 5 ufp, przez trzy lata nie podejmował kolejnych czynności windykacyjnych (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Komendant Powiatowy w ostatnim dniu niniejszej kontroli NIK skierował do właściwego naczelnika urzędu skarbowego tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str. 1252, 1258-1259, 1267-1275, 1314, 1319-1324)

Mimo uzyskania ww. postanowienia naczelnika urzędu skarbowego stanowiącego podstawę do dokonania z końcem 2019 r. odpisu aktualizującego wartość ww. należności, do czasu zakończenia kontroli w ewidencji księgowej KP PSP nie dokonano odpisów aktualizujących wartość należności I(...), co skutkowało zawyżeniem o 20 159,20 zł wartości przedstawionych w kolumnach „należności pozostałe do zapłaty, ogółem” i „w tym zaległości netto” sprawozdań Rb-27ZZ za poszczególne kwartały, narastająco od początku do końca roku 2019, 2020, 2021 oraz za I i II kwartał 2022 r.

Powyższe było niezgodne z art. 35b ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁴ oraz z zasadami sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa określonymi w § 6 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴⁵ (opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1252, 1258-1266, 1281-1310)

W przypadku firmy S(...), 16 września 2022 r. dokonana została opłata egzekucyjna za wydane postanowienia z 9 czerwca 2022 r.⁴⁶, dodatkowo poinformowano (pismem z 12 września 2022 r.) o zlikwidowaniu istniejącego składowiska poprzez zasypanie ziemią istniejących hałd odpadów z gałęzi i trawy. Sprawdzające

³⁹ Na podstawie art. 5 § 1 oraz art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).

⁴⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: KPA.

⁴¹ W związku z ustaloną przez KP PSP podczas kolejnej kontroli sprawdzającej zmianą warunków wpływających na bezprzedmiotowość wydanej decyzji.

⁴² Na podstawie art. 119 § 1 i 2 oraz art. 120 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁴³ Przesyłka nie została odebrana przez adresata, a zwrotne potwierdzenie odbioru wpłynęło do Komendy 13 czerwca 2018 r. Należność stała się wymagalna od 28 czerwca 2018 r.

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.; dalej: ustawa o rachunkowości.

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm. (obowiązywało do 21 stycznia 2022 r.); dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości.

⁴⁶ Dwa postanowienia nakładające grzywnę w łącznej wysokości 20 000 zł.

czynności kontrolno-rozpoznawcze przeprowadzone przez KP PSP 4 października 2022 r. potwierdziły prawdziwość powyższej informacji S(...). Z uwagi na wyżej opisaną zmianę warunków, wydane wobec podmiotu decyzje nakazowe Komendanta Powiatowego stały się bezprzedmiotowe.

(akta kontroli str. 1252, 1257, 1276-1280)

2.2 W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) Komenda podjęła w 23 podmiotach łącznie 28 czynności kontrolno-rozpoznawczych dotyczących spełniania wymagań przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami, w tym w: 2019 r. – cztery, 2020 r. – pięć, 2021 r. – 15 i do 30 czerwca 2022 r. – cztery. Kontrole przeprowadzono zarówno w obiektach i na terenach przeznaczonych do zbierania i przetwarzania odpadów, w związku z wydaniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów⁴⁷ (art. 41a ust. 1a ustawy o odpadach), jak i w obiektach i na terenach, w których miało miejsce wytwarzanie odpadów (w tym magazynowanie), w związku z wydaniem pozwolenia na wytwarzanie odpadów⁴⁸ (art. 183c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁹). Czynności przeprowadzono na podstawie upoważnień wydanych przez Komendanta Powiatowego, protokoły z kontroli zawierały wymagane elementy.

Badanie dokumentacji wykazało, że spośród 28 postępowań w 16 przypadkach podstawą przeprowadzenia czynności było zlecenie Starosty Polickiego (tj. na podstawie art. 23 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o PSP) a w pozostałych 12 - wniosek Marszałka WZ (art. 23 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP).

Ustalono, że w 18 postępowaniach (z wszystkich 28) w protokole ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych i / lub w upoważnieniu do przeprowadzenia ww. czynności wskazano nieprawidłową podstawę prawną ich przeprowadzenia, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1183-1185)

Podczas dziewięciu (z ww. 28) kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości, z tego w trzech przypadkach zostały one usunięte przez kontrolowanych przed wydaniem postanowień w zakresie oceny spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami.

(akta kontroli str. 352-369, 407-423, 450-506, 563-970, 1131-1150, 1183-1185)

W 22 przypadkach Komendant Powiatowy wydał pozytywne opinie w zakresie spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami, a w jednym - postanowienie nie zostało wydane, gdyż przed terminem jego wydania wszczęto kolejną kontrolę⁵⁰.

W pozostałych pięciu przypadkach dotyczących trzech skontrolowanych podmiotów Komendant Powiatowy negatywnie zaopiniował spełnienie ww. wymagań oraz warunków określonych w operatach przeciwpożarowych z powodu:

- w postanowieniu Komendanta Powiatowego PZ.5585.06.04.2019 dotyczącym St(...) stwierdzono: niewykonanie decyzji administracyjnej wydanej w 2018 r. nakazującej zapewnienie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru, niewykonanie ściany oddzielenia przeciwpożarowego w odpowiedniej klasie odporności ogniowej dla rozdzielni prądu i stacji transformatorowej, magazynowanie makulatury i tworzyw sztucznych w miejscach nie wskazanych w operacie (w tym bezpośrednio przy ogrodzeniach, ścianach budynków oraz na drogach pożarowych),

⁴⁷ Na tej podstawie w kontrolowanym okresie Starosta Policki złożył do KP PSP sześć wniosków o przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych i Marszałek WZ siedem (łącznie 13).

⁴⁸ Na tej podstawie w kontrolowanym okresie Starosta Policki złożył do KP PSP 10 wniosków o przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych i Marszałek WZ pięć (łącznie 15).

⁴⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.; dalej: POŚ.

⁵⁰ Zakończoną wydaniem pozytywnej opinii w zakresie spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami.

uniemożliwienie dostępu drogą pożarową do bramy hali nr 2 oraz zastosowanie rozwiązań techniczno-organizacyjnych utrudniających wjazd na teren zakładu dla jednostek ochrony przeciwpożarowej, brak oznakowania wyjścia ewakuacyjnego w hali nr 1, brak potwierdzenia przeprowadzenia szkoleń z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla wszystkich pracowników⁵¹. W kontrolowanym okresie brak informacji o wystąpieniu pożarów na tym terenie.

- w postanowieniu Komendanta Powiatowego PZ.5585.04.04.2019 dotyczącym SL(...) w Policach stwierdzono: usytuowanie budynku tymczasowego bezpośrednio przy granicy działki, składowanie drewnianych palet bez zachowania dopuszczalnej odległości od grupy zbiorników naziemnych z gazem płynnym, nie udokumentowano parametrów czasu działania i natężenia wskazanej w dokumentacji z przeglądu i konserwacji awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego. W kolejnym postanowieniu PZ.5585.04.04.2020 dotyczącym tego podmiotu, Komendant Powiatowy ponownie negatywnie zaopiniował spełnianie wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej oraz warunków określonych w operatach przeciwpożarowych z powodu stwierdzenia usytuowania składów magazynowych gazów technicznych nieujętych w instrukcji bezpieczeństwa pożarowego oraz ponownie - usytuowanie budynku tymczasowego bezpośrednio przy granicy działki. W kontrolowanym okresie brak informacji o wystąpieniu pożarów na tym terenie.

- w postanowieniu Komendanta Powiatowego PZ.5585.20.04.2021 dotyczącym F(...) stwierdzono: brak zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru dla budynku i składowisk, odmienne, niż opisane w operacie, warunki bezpieczeństwa pożarowego dla budynku hali, wynikające z wykonania socjalno-mieszkalnych pomieszczeń na drugiej kondygnacji w budynku hali, usytuowanie bezpośrednio przy elewacji budynku naziemnego zbiornika na olej napędowy, umieszczenie przy ścianie hali magazynowej kontenerów na gazy techniczne.

W tym przypadku Komendant Powiatowy 15 grudnia 2021 r. wydał decyzję⁵² zakazującą eksploatacji ww. pomieszczeń socjalno-mieszkalnych z uwagi na stwierdzone naruszenia przepisów pożarowych oraz zagrożenie dla życia ludzi, którą przekazano do wiadomości także Starostwu oraz Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Policach⁵³. Ww. podmioty nie informowały KP PSP o podjęciu działań wobec ww. podmiotu.

W wyniku kolejnego postępowania kontrolnego przeprowadzonego przez KP PSP w tym podmiocie w kwietniu 2022 r. Komendant Powiatowy ponownie negatywnie zaopiniował spełnianie wymagań określonych w przepisach o ochronie przeciwpożarowej oraz warunków określonych w operatach przeciwpożarowych z powodu stwierdzenia wykonywania procesów technologicznych z użyciem materiałów mogących wytworzyć mieszaniny wybuchowe oraz ponownie - brak zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru dla budynku i składowisk. W protokole ustaleń PZ.5585.20.09.2021 wskazano jednocześnie, że nie użytkowano pomieszczeń socjalno-mieszkalnych znajdujących się na drugiej kondygnacji. W kontrolowanym okresie, przed rozpoczęciem ww. czynności kontrolno-rozpoznawczych, na terenie przedsiębiorstwa wystąpił jeden pożar (10 czerwca 2021 r., tj. przed rozpoczęciem opisanych powyżej kontroli).

(akta kontroli str. 472-474, 501-502, 574-575, 587-588, 719-720, 825-827, 868-870, 1131-1150, 1183-1185)

2.3 W okresie objętym kontrolą Komenda przeprowadziła sześć czynności kontrolno-rozpoznawczych dotyczących zagrożenia pożarowego miejsc

⁵¹ W kolejnym postępowaniu PZ.5585.08.04.2020 Komendant Powiatowy wydał pozytywną opinię w zakresie spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami.

⁵² PZ.5585.20.06.2021.

⁵³ Dalej: PINB.

gromadzenia odpadów, w tym jedną kontrolę⁵⁴ na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 6 ustawy o PSP, tj. w związku z zawiadomieniem Burmistrza Polic z 15 lipca 2019 r. o stwierdzeniu zagrożenia życia lub zdrowia na terenie składowiska odpadów zielonych występującego na działce będącej własnością firmy S(...), gdzie w 2018 r. doszło do dwóch pożarów (7 kwietnia i 11 czerwca) spowodowanych⁵⁵ *nieostrożnością przy posługiwaniu się otwartym ogniem oraz podpaleniem*. W toku czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzonych przez KP PSP 31 lipca 2019 r. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru,
- brak drogi pożarowej,
- nie zapewniono bezpiecznej odległości od granicy lasu,
- brak zachowania pasa przeciwpożarowego,
- przekroczenie dopuszczalnej powierzchni stref pożarowych dla składowisk.

W związku z powyższym Komendant Powiatowy 25 października i 21 listopada 2019 r. wydał, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP, dwie decyzje administracyjne nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości odpowiednio do 31 stycznia i 31 grudnia 2020 r. Kontrola sprawdzająca wykonanie ww. decyzji została ujęta w Planie czynności kontrolno-rozpoznawczych na 2022 r. i zrealizowana przez KP PSP 22 lutego 2022 r. Stwierdzono wówczas, że podmiot nie wykonał żadnego z sześciu zaleceń ujętych w ww. decyzjach. Komendant Powiatowy 18 marca 2022 r.⁵⁶ wezwał stronę do wykonania obu decyzji, a następnie, w związku z ich niewykonaniem, 9 czerwca 2022 r. wydał dwa postanowienia o nałożeniu grzywny w łącznej wysokości 20 000 zł (o czym szerzej w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 44, 259-266, 507-540, 1151)

Pozostałe pięć czynności kontrolno-rozpoznawczych dotyczących zagrożenia pożarowego miejsc gromadzenia odpadów przeprowadzono na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 7 ustawy o PSP (tj. w związku z *wystąpieniem istotnych nowych okoliczności w zakresie stanu bezpieczeństwa pożarowego na terenie działania KP PSP*), w tym:

1) kontrolę firmy N(...)⁵⁷ przeprowadzono 4 grudnia 2019 r. w odpowiedzi na pisma Głównego Inspektora Ochrony Środowiska⁵⁸ z 8 lipca i 21 listopada 2019 r. w sprawie przedstawienia przez KP PSP aktualnej informacji dotyczącej przestrzegania przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w instalacji odzysku odpadów prowadzonej przez ww. firmę, w tym w miejscach magazynowania odpadów przed poddaniem ich procesom odzysku. Ww. kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

W swoich odpowiedziach⁵⁹ Komendant Powiatowy poinformował Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas czynności kontrolno-rozpoznawczych w 2015 r. i 2018 r. oraz o zrealizowaniu wszystkich zaleceń pokontrolnych ujętych w decyzjach Komendanta Powiatowego. Czynności sprawdzające przeprowadzone w 2021 r., podczas obowiązkowej kontroli instalacji i obiektów przed wydaniem pozwolenia na wytwarzanie odpadów, potwierdziły spełnianie wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej.

W kontrolowanym okresie brak informacji o wystąpieniu pożarów na tym terenie.

⁵⁴ Sprawa PZ.5584.4.2019.

⁵⁵ Na podstawie Informacji ze zdarzeń.

⁵⁶ Upomnienie PZ.52804.01.03.2022.

⁵⁷ Sprawa PZ.5585.07.2019.

⁵⁸ Skierowanymi do Komendanta Powiatowego w związku z art. 5 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1792).

⁵⁹ 16 lipca i 5 grudnia 2019 r.

2) kontrola Z(...) w Leśnie Górnym przeprowadzona 18 czerwca 2018 r., w związku z pismem Komendanta Wojewódzkiego z 6 czerwca 2018 r.⁶⁰, wykazała następujące nieprawidłowości:

- brak aktualizacji instrukcji bezpieczeństwa pożarowego,
- brak protokołu potwierdzającego sprawność wyłącznika prądu oraz oświetlenia awaryjnego ewakuacyjnego,
- niesprawne drzwi przeciwpożarowe pomiędzy strefami.

W związku z powyższym Komendant Powiatowy, na podstawie art. 61 § 4 KPA, 5 września 2018 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie nakazania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Postanowieniem Komendanta Powiatowego z 28 września 2018 r. postępowanie zostało⁶¹ zawieszono do 31 grudnia 2019 r. Ostatecznie nie wydano decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, gdyż Z(...) pismem z 23 grudnia 2019 r. poinformował o usunięciu wszystkich trzech nieprawidłowości opisanych w protokole ustaleń z 18 czerwca 2018 r., co potwierdziły czynności sprawdzające KP PSP przeprowadzone w 2021 r. podczas obowiązkowej kontroli instalacji i obiektów przed wydaniem pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

W kontrolowanym okresie na terenie Z(...) wystąpiło pięć pożarów w miejscach gromadzenia odpadów (4 i 5 lutego 2020 r., 9 listopada 2020 r., 6 sierpnia i 31 października 2021 r. oraz 14 maja 2022 r.) a ich prawdopodobną przyczyną miał być samozapłon.

3) kontrola St(...)⁶² przeprowadzona 14 czerwca 2018 r., w związku z ww. pismem Komendanta Wojewódzkiego z 6 czerwca 2018 r., wykazała następujące nieprawidłowości:

- brak oznakowania drogi przeciwpożarowej,
- brak oznakowania lokalizacji przycisków ręcznych ostrzegaczy pożaru z systemu sygnalizacji pożaru w dwóch halach,
- brak wymaganych informacji w instrukcji bezpieczeństwa pożarowego,
- brak dostępu do instrukcji bezpieczeństwa pożarowego w miejscu dostępnym dla ekip ratowniczych,
- brak przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożaru.

Kontrolowany podmiot przed zakończeniem postępowania administracyjnego usunął cztery (z pięciu wyżej opisanych) nieprawidłowości. Decyzja Komendanta Powiatowego z 9 sierpnia 2018 r., wydana na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP, zawierała jeden nakaz, tj. zapewnienia w terminie do 30 września 2019 r. przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę, zgodnie z projektem uzgodnionym z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych i po przeprowadzeniu odpowiednich badań i prób. Czynności sprawdzające KP PSP przeprowadzone w 2020 r., podczas obowiązkowej kontroli instalacji i obiektów przed wydaniem pozwolenia na wytwarzanie odpadów, potwierdziły spełnianie wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej.

W kontrolowanym okresie brak informacji o wystąpieniu pożarów na tym terenie.

4) czynności kontrolno-rozpoznawcze przeprowadzone od 8 do 20 sierpnia 2018 r. na terenie nielegalnego składowiska odpadów znajdującego się w Policach przy ul. Kamiennej, wszczęto w związku z wystąpieniem trzech pożarów w I połowie 2018 r. (w lutym, maju i czerwcu) oraz w związku z ww. pismem Komendanta Wojewódzkiego z 6 czerwca 2018 r. Brak informacji o wystąpieniu pożarów na tym terenie w kolejnych latach.

⁶⁰ Pismo WZ.0754.53.2018 w sprawie realizacji czynności kontrolno-rozpoznawczych na terenie wszystkich składowisk odpadów znajdujących się na terenie Powiatu Polickiego.

⁶¹ W związku z koniecznością wystąpienia przez Z(...) do Komendanta Wojewódzkiego o uzgodnienie rozwiązań zamiennych.

⁶² Sprawa PZ.5585.6.2018.

W toku czynności KP PSP ustaliła, że nielegalne składowisko odpadów było nieczynne, bez żadnych instalacji użytkowych i pozostawione bez nadzoru oraz wskazano następujące nieprawidłowości:

- brak urządzeń przeciwpożarowych, hydrantów, gaśnic,
- materiały palne składowane bezpośrednio przy granicy działki sąsiedniej,
- nie zachowano pasa ochronnego o wymaganej szerokości o nawierzchni z materiałów niepalnych lub gruntowej oczyszczonej wokół składowiska,
- przekroczono dopuszczalną powierzchnię stref pożarowych,
- składowisko znajdowało się w odległości poniżej 10 m od granicy działki sąsiedniej.

Nielegalne składowisko odpadów przy ul. Kamiennej w Policach jest pozostałością po spółce E(...), która w 2012 r. porzuciła odpady znajdujące się na nieruchomości należącej w części do Gminy Police oraz Skarbu Państwa (zarządzanego przez Powiat Policki). Wobec powyższego oraz w związku z brakiem kontaktu z przedstawicielami firmy E(...), wyniki z czynności kontrolno-rozpoznawczych ujęto w dwóch protokołach ustaleń skierowanych do Starosty Polickiego⁶³ oraz Burmistrza Polic⁶⁴. Komendant Powiatowy przyjął, że odpowiedzialność ww. wynikała z art 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach zgodnie, z którym *domniemywa się, iż władający powierzchnią ziemi jest także posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości.*

Biorąc powyższe pod uwagę Komendant Powiatowy w listopadzie 2018 r. wydał, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o PSP Burmistrzowi Polic i Staroście Polickiemu po dwie decyzje nakazujące usunięcie ww. nieprawidłowości w terminie do końca 2020 r. W wyniku złożonych przez obie ww. strony odwołań, Komendant Wojewódzki uchylił w całości wszystkie cztery zaskarżone decyzje oraz w przypadku Burmistrza Polic umorzył postępowanie organu I instancji, natomiast w przypadku Starosty Polickiego przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Komendant Powiatowy wszczął wobec Starosty Polickiego postępowanie administracyjne w celu przeprowadzenia ponownego postępowania administracyjnego 21 września 2022 r., tj. po 1 250 dniach od zwrotu akt sprawy przez KW PSP⁶⁵ (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 239-251, 392-406, 426-449, 509-540, 982-1108, 1238-1249)

Poza ww. przypadkami w kontrolowanym okresie do KP PSP nie wpływały skargi⁶⁶, inne wnioski, polecenia i zlecenia przeprowadzenia kontroli w miejscach gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 34, 40-41, 971-972, 977)

2.4 W kontrolowanym okresie Komendant Powiatowy, mimo wystąpienia 17 pożarów miejsc gospodarowania odpadami nie prowadził dodatkowych czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie ustalenia przyczyn wystąpienia tych pożarów.

W Informacjach ze zdarzeń sporządzonych przez KP PSP po zakończeniu ww. akcji gaśniczych w ośmiu przypadkach jako „przypuszczalną przyczynę zdarzenia” podano podpalenie lub zaproszenie ognia, w czterech - samozapalenie, po jednym przypadku – wypalanie kabli miedzianych i nieostrożność przy posługiwaniu się otwartym ogniem a w pozostałych trzech przypadkach przyczyny nie ustalono.

(akta kontroli str. 34, 41-43, 237-272)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: *Czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie*

⁶³ Sprawa PZ.5585.9.2018.

⁶⁴ Sprawa PZ.5585.10.2018.

⁶⁵ Akta zwrócono 18 kwietnia 2019 r.

⁶⁶ Na podmioty prowadzące działalność w zakresie gromadzenia odpadów.

ustalenia wstępnych przyczyn i okoliczności wystąpienia pożarów nie były przeprowadzane. Wynikało to z konieczności optymalizacji i racjonalizacji podejmowanych działań, ze względu na nieadekwatne do potrzeb realizacji nadzoru nad ochroną przeciwpożarową siły osobowe. W związku z powyższym priorytetowo traktowano realizację zadań, które nakładały obowiązek podjęcia działań przez organ, tj. wydawania postanowień, zajmowania stanowisk czy opinii. Kryteria określające konieczność podjęcia czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie ustalenia wstępnych przyczyn i okoliczności wystąpienia pożarów nie zostały wprost wskazane, ani w procedurach, jak również istniejących regulacjach prawnych. (...). Specyfika prowadzenia tych czynności jest szczególnie trudna, gdyż rzetelna i wnikliwa ocena przyczyn powstania pożaru wymaga szczególnych kompetencji związanych z posiadaniem przez funkcjonariusza bogatego doświadczenia i ugruntowanej wiedzy w tym zakresie.

(akta kontroli str. 972-973, 980)

2.5 Badanie dokumentacji 41 postępowań kontrolnych⁶⁷ wykazało, że we wszystkich 29 przypadkach kontroli dotyczących działalności polegającej na gospodarowaniu odpadami w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach przeprowadzonych po 5 września 2018 r., Komenda, zgodnie z art. 23 ust. 16 ustawy o PSP, przekazywała do WIOŚ kopie protokołów ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych.

(akta kontroli str. 352-1145, 1153, 1157)

2.6 Spośród ww. 41 postępowań kontrolnych wobec podmiotów gospodarujących odpadami, nieprawidłowości zostały stwierdzone w 18 przypadkach, wobec czego Komendant Powiatowy podjął następujące działania:

- wydał 10 decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w ustalonym terminie,
- skierował cztery upomnienia wzywające do wykonania decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości,
- wydał jedną decyzję administracyjną zakazującą eksploatacji pomieszczeń, o czym poinformował dodatkowo PINB i Starostę Polickiego,
- wydał cztery decyzje administracyjne nakładające grzywny w wysokości po 10 000 zł każda (łącznie 40 000 zł).

(akta kontroli str. 1181-1186)

Stwierdzono, że w latach objętych kontrolą z 68 podmiotów ujętych w ewidencji Starosty Polickiego, KP PSP skontrolowała 28 podmiotów (w tym sześć podmiotów co najmniej dwukrotnie). W przypadku pozostałych 40 podmiotów KP PSP nie przedłożyła dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych.

Ustalono także, że Komendant Powiatowy po otrzymaniu w 2018 r. ww. ewidencji nie występował do Starosty Polickiego o jej aktualizację.

(akta kontroli str. 51-63, 1151)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: (...) Ze względu na ograniczone możliwości osobowe Komendy nie uwzględniano wszystkich podmiotów ujętych w ww. ewidencji. Przy typowaniu podmiotów poddawanych kontroli ww. zakresie brano pod uwagę rozpoznanie operacyjne powiatu, lokalizację miejsc składowania odpadów, ich charakterystykę oraz ewentualne zagrożenie pożarowe.

(akta kontroli str. 1156, 1160)

⁶⁷ Wszystkich opisanych w punktach 2.1-2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w tym na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o PSP – siedem, pkt 3 – 16, pkt 5 - 12, pkt 6 – jeden i pkt 7 – pięć.

2.7 W sprawie utrudnień w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów, Komendant Powiatowy wyjaśnił, że *Utrudnienia (...) dotyczyły głównie miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów i wynikały z problemów związanych z ustaleniem właściciela, zarządcy terenu, doręczaniem korespondencji, a nawet obecnością kontrolowanego podczas wykonywania czynności kontrolno-rozpoznawczych, co w efekcie wpływało negatywnie na prowadzenie skutecznego postępowania administracyjnego. Istotnym problemem (...) były nieadekwatne do potrzeb realizacji nadzoru nad ochroną przeciwpożarową siły osobowe. Biorąc pod uwagę najdynamiczniejszy proces urbanizacji w skali województwa występujący w Powiecie Polickim oraz przemysłowy charakter powiatu, liczne zakłady stwarzające istotne zagrożenie dla środowiska, w tym dużego i zwiększonego ryzyka powstania awarii przemysłowej, wskazywano na pilną konieczność zwiększenia etatu w pionie kontrolno-rozpoznawczym. Obciążenie zadaniami wpływało w poprzednich latach na brak stabilizacji pracy i częstą rotację na tym stanowisku oraz długotrwałe zwolnienia lekarskie. Do roku 2022 zadania te realizował tylko jeden funkcjonariusz. W latach 2020-2022 działania związane z prowadzeniem czynności kontrolno-rozpoznawczych utrudniały dodatkowo ograniczenia wprowadzane w związku z sytuacją epidemiologiczną, w tym utrudniony kontakt z podmiotami i wprowadzenie tzw. lockdownu.*

(akta kontroli str. 33, 38-39)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Analiza dokumentacji z działań windykacyjnych podejmowanych przez Komendę wobec I(...) wykazała, że Komendant Powiatowy podejmował czynności polegające na wystawieniu w 2018 r. tytułów wykonawczych oraz wezwań do zapłaty⁶⁸. Ostatnia udokumentowana czynność dotyczyła zawiadomienia właściwego naczelnika urzędu skarbowego z 4 października 2019 r. o nieprzystąpieniu do egzekucji na podstawie tytułów wykonawczych. Naczelnik stwierdził, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

Od tego czasu do 11 października 2022 r. Komendant Powiatowy nie prowadził kolejnych czynności windykacyjnych.

(akta kontroli str. 1252, 1258-1259, 1267-1275)

Na podstawie art. 42 ust. 5 upf, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Komendant Powiatowy wyjaśnił: *Obecnie informacje dotyczące spółki I(...) oraz nielegalnego miejsca gromadzenia odpadów znajdującego się przy ul. Piotra i Pawła w Policach, głównie są pozyskiwane z przekazów medialnych jak np. o prowadzonym śledztwie (...)⁶⁹; interwencji pisemnej Stowarzyszenia (...) „Duchowo” do (...) Prezesa Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w celu uprzątnięcia i utylizacji hałd odpadów przy ul. Piotra i Pawła w Policach⁷⁰.*

(akta kontroli str. 1252, 1258-1259, 1311-1313)

Komendant Powiatowy w ostatnim dniu niniejszej kontroli NIK skierował do właściwego naczelnika urzędu skarbowego tytuły wykonawcze.

(akta kontroli str. 1314, 1319-1324)

⁶⁸ Nieskutecznie doręczonych z powodu „nieobecności adresata”.

⁶⁹ <https://www.tvpolice.com.pl/wiadomosci/1767,mialo-byc-san-francisco-a-pozostalo-wysypisko>

⁷⁰ <https://www.facebook.com/photo?fbid=1161977290922395&set=pcb.1161977387589052>

2. W wyniku weryfikacji sposobu ujęcia w księgach KP PSP grywny nałożonej na I(...) ustalono, że kwota należności wymagalnej została ujęta odpowiednio na kontach 221 (20 000 zł - należność główna) i 720 (159,20 zł - opłaty egzekucyjne oraz koszty upomnienia).

Zdaniem Izby, nieskuteczność podejmowanych przez Komendanta Powiatowego czynności windykacyjnych oraz postanowienie naczelnika urzędu skarbowego w sprawie nieprzystąpienia do egzekucji stanowiło podstawę do dokonania z końcem 2019 r. odpisu aktualizującego wartość ww. należności, gdyż zgodnie z art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, w odniesieniu do należności, których spłata jest zagrożona, lub wyegzekwowanie ich może przysparzać trudności bądź jest niemożliwe, tworzy się odpisy aktualizujące wartość należności.

Do czasu zakończenia kontroli w ewidencji księgowej KP PSP nie dokonano odpisów aktualizujących należności I(...), co skutkowało zawyżeniem o 20 159,20 zł wartości przedstawionych w kolumnach „należności pozostałe do zapłaty, ogółem” i „w tym zaległości netto” sprawozdań Rb-27ZZ za lata 2019-2022 (od początku roku do końca I i II kwartału 2022 r.).

Powyższe było niezgodne z obowiązującymi wówczas zasadami sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa określonymi w § 6 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 1252, 1258-1266, 1281-1302)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: *Sprawami windykacji egzekucji ze względu na specyfikę zagadnienia w komendzie zajmuje się funkcjonariusz pełniący służbę w samodzielnym stanowisku ds. finansowych (główna księgowy). W roku 2019, na koniec którego powinno ująć się w księgach rachunkowych kwotę należności na koniec 290 odpis aktualizujący, główna księgowy dokonując weryfikacji na koniec roku kont księgowych prawdopodobnie przeoczyła tę sprawę. Nie jest mi znana przyczyna nieujęcia w księgach rachunkowych odpowiednich zapisów. W kolejnym roku tj. w czerwcu 2020 r. główna księgowy przeszła na zaopatrzenie emerytalne. Następnie Komenda borykała się z zatrudnieniem osoby do komórki finansowej. (...). Wobec braku rozstrzygnięć naboru i pilnej potrzeby prowadzenia spraw finansowych w Komendzie na podstawie umowy zlecenia została zatrudniona osoba pełniąca funkcję księgowy na okres od 20 lipca do końca października, a w okresie od listopada do grudnia była to kolejna osoba. Natomiast od 8 stycznia 2021 r. zatrudniono na umowę zlecenie obecną księgową, a od lutego 2021 r. po pozytywnym orzeczeniu komisji lekarskiej MSWiA już na podstawie mianowania na stanowisko stażysty. Od początku pracy na stanowisku dokonując samowprowadzenia funkcjonariuszka weryfikowała salda na kontach. Sprawa dotycząca I(...) była na liście spraw do załatwienia i dogłębnej analizy. Jednak sprawy bieżące, nauka programów i nowych zagadnień jak funkcjonowanie Komendy oraz w okresie od czerwca do sierpnia 2021 roku, uczestnictwo w wyjazdowym szkoleniu w zawodzie strażak spowodowało, iż nie skupiła odpowiednio dużo uwagi tej sprawie.*

Powyższe wyjaśnienia dotyczą również odpowiedzi na pytanie, dlaczego nie były podejmowane działania windykacyjne wobec dłużnika.

(akta kontroli str. 1311-1313)

3. W wyniku odwołania Starosty Polickiego, Komendant Wojewódzki 11 lutego 2019 r. uchylił w całości dwie decyzje Komendanta Powiatowego⁷¹ oraz przekazał KP PSP sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Komendant Powiatowy, dopiero po 1 250 dniach od zwrotu akt⁷², wszczął wobec Starosty Polickiego ponownie postępowanie administracyjne w celu ewentualnego wydania decyzji w sprawie wykonania obowiązku z zakresu ochrony pożarowej na terenie nielegalnego składowiska odpadów przy ul. Kamiennej w Policach (pismo Komendanta Powiatowego⁷³ z 21 września 2022 r.).

Według art. 35 § 3 KPA, załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 982-1073)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: *W odniesieniu do stwierdzonego w toku prowadzonego postępowania znacznego stopnia skomplikowania sprawy, w tym trudności z interpretacją rzeczywistego stanu prawnego podmiotu, braku faktycznej możliwości egzekwowania od E(...) działania związanego z faktycznym przekazaniem obiektów i terenów, a także braku odpowiedzi na kierowane do tego podmiotu pytania, poza wymienionymi w piśmie czynnościami obejmującymi korespondencję z władzami samorządowymi, podmiotem E(...) i Sądem Rejonowym Szczecin-Centrum prowadzono stałe rozpoznanie obejmujące monitorowanie terenu, w tym również przy udziale funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Policach. Stwierdzono, że na przedmiotowym terenie nie prowadzono działalności gospodarczej, a sam teren zabezpieczono przed dostępem osób postronnych i wyposażono w system dozoru kamerami przemysłowymi. Uznano, że w istniejącym stanie nie stanowi istotnego zagrożenia pożarowego. Uzyskano ponadto informacje o zaawansowanych przedsięwzięciach władz samorządowych w postaci pozyskania środków na całkowitą likwidację nielegalnego składowiska, co potwierdzały oficjalne dokumenty publikowane na stronach Starostwa Powiatowego w Policach. W istniejącej sytuacji nieodległej likwidacji składowiska, nakładanie obowiązku polegającego na wykonaniu sieci hydrantów lub zbiornika przeciwpożarowego, a także pozostałe obowiązki dotyczące odsunięcia od granicy działki materiałów palnych, zapewnienia pasów ochronnych, podziału składowiska na strefy pożarowe uznano za nieuzasadnione ekonomicznie i praktycznie, a tym samym bezprzedmiotowe.*

(akta kontroli str. 1155, 1159)

4. W toku kontroli ustalono, że w 18 postępowaniach (z 28 kontroli dotyczących spełniania wymagań przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami) w protokole ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych lub upoważnieniu wskazano nieprawidłową podstawę prawną przeprowadzenia czynności, z czego w 11 przypadkach dodatkowo postawa prawna zawarta w upoważnieniu była różna od wskazanej w protokole. Analiza akt niżej wymienionych spraw wskazuje, że:

- w sześciu przypadkach KP PSP wszczęła postępowania kontrolne na podstawie zlecenia Starosty, tj. art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o PSP, natomiast w dwóch upoważnieniach⁷⁴ i czterech protokołach ustaleń z czynności kontrolno-

⁷¹ Dwie decyzje z 15 listopada 2018 r. nakazujące usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych na terenie nielegalnego składowiska odpadów przy ul. Kamiennej w Policach.

⁷² KW PSP zwróciła akta 18 kwietnia 2019 r.

⁷³ Znak: PZ.52805.13.01.2022.

⁷⁴ Upoważnienia do kontroli nr: PZ.5585.06.01.2021, PZ.5585.18.01.2021.

rozpoznawczych⁷⁵ jako podstawę prawną przeprowadzenia czynności wskazano art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP,

- w 12 przypadkach KP PSP wszczęła postępowania kontrolne na podstawie wniosku Marszałka WZ, tj. art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP, natomiast w 10 upoważnieniach⁷⁶ i w 10 protokołach ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych⁷⁷ jako podstawę prawną przeprowadzenia czynności wskazano art. 23 ust. 2 pkt 3 lub pkt 7 ustawy o PSP.

(akta kontroli str. 352-364, 407-420, 476-500, 590-608, 614-628, 634-649, 654-673, 693-699, 707-713, 722-740, 760-779, 786-795, 808-823, 852-881, 929-940, 1075-1089, 1109-1127, 1132-1137, 1183-1185)

Komendant Powiatowy wyjaśnił, że był to błąd i wynikał z *oczywistej omyłki pisarskiej*.

(akta kontroli str. 1154-1155, 1158)

OCENA CZĄSTKOWA

KP PSP realizowała zaplanowane kontrole miejsc gromadzenia odpadów przyjęte w planach czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz podejmowała działania w związku z wpływającymi zleceniami / wnioskami przeprowadzenia kontroli.

Nieprzeprowadzenie w kontrolowanym okresie trzech kontroli (z 13 zaplanowanych) miejsc gromadzenia odpadów przyjętych do realizacji w planach czynności kontrolno-rozpoznawczych na rok 2018, 2020 i 2021 uzasadniono m.in. skomplikowaną sytuacją prawną terenu, na którym znajdowało się nielegalne składowisko odpadów, brakami kadrowymi w jednostce kontrolowanej oraz sytuacją pandemiczną na terenie całego kraju. Komenda podejmowała działania pokontrolne w odniesieniu do miejsc gromadzenia odpadów, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podczas prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych oraz sprawdzała ich usunięcie.

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na trzyletniej przerwie w podejmowaniu kolejnych czynności windykacyjnych wobec firmy, na którą Komendant Powiatowy nałożył grzywnę. Kwota tej należności wymagalnej w łącznej wysokości 20 159,20 zł, wykazywana w sprawozdaniach Rb-27ZZ, była zgodna z ewidencją księgową, ale niezgodna ze stanem rzeczywistym.

Komendant Powiatowy przez 1 250 dni nie podjął żadnych działań wobec Starosty Polickiego w celu przeprowadzenia ponownego postępowania administracyjnego i wydania decyzji, po uchyleniu decyzji z 11 lutego 2019 r. przez Komendanta Wojewódzkiego i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Stwierdzone w toku niniejszej kontroli NIK wskazanie niewłaściwej podstawy prawnej w upoważnieniach do przeprowadzenia czynności i / lub w protokołach ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych w 18 przypadkach postępowań dotyczących spełniania wymagań przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej dla miejsc gospodarowania odpadami nie wpłynęło na zakres i prawidłowość prowadzonych kontroli.

⁷⁵ Protokoły ustaleń nr: PZ.5585.03.02.2019, PZ.5585.05.02.2019, PZ.5585.01.02.2020, PZ.5585.02.02.2020.

⁷⁶ Upoważnienia do kontroli nr: PZ.5585.04.01.2021, PZ.5585.04.04.2021, PZ.5585.07.01.2021, PZ.5585.08.01.2021, PZ.5585.11.01.2021, PZ.5585.14.01.2021, PZ.5585.19.01.2021, PZ.5585.20.01.2021, PZ.5585.20.08.2021, PZ.52805.06.01.2022.

⁷⁷ Protokoły ustaleń nr: PZ.5585.08.02.2020, PZ.5585.04.02.2021, PZ.5585.04.05.2021, PZ.5585.07.02.2021, PZ.5585.08.02.2021, PZ.5585.11.02.2021, PZ.5585.14.02.2021, PZ.5585.17.02.2021, PZ.5585.19.02.2021, PZ.52805.06.02.2022.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 Analiza dokumentacji 41 postępowań kontrolnych przeprowadzonych w badanym okresie wykazała, że nieprawidłowości skutkujące zwiększeniem zagrożenia pożarowego KP PSP stwierdziła w dziewięciu podmiotach (w dwóch dwukrotnie) w trakcie 11 postępowań kontrolnych. W siedmiu⁷⁸ przypadkach Komendant Powiatowy nakazał w drodze decyzji administracyjnej usunięcie nieprawidłowości, w wyznaczonym terminie od miesiąca do 2 lat od wydania decyzji. Komendant Powiatowy zweryfikował wykonanie zaleceń poprzez realizację kontroli sprawdzających we wszystkich siedmiu przypadkach (kontrole zrealizowano w czasie od jednego do 14 miesięcy od upływu terminu wskazanego w decyzji Komendanta Powiatowego), które w pięciu przypadkach potwierdziły prawidłowe usunięcie nieprawidłowości, a w dwóch przypadkach w kontrolowanych lokalizacjach kontrolowane podmioty dokonały zmian wpływających na bezprzedmiotowość wydanych decyzji nakazowych (w jednym przypadku Komendant Powiatowy uchylił⁷⁹ ww. decyzję a w drugim⁸⁰ – do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK⁸¹ sprawa była w toku).

W pozostałych czterech przypadkach (z ww. 11) nie została wydana decyzja administracyjna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W jednym przypadku przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji⁸², przeprowadzono ponowne czynności kontrolno-rozpoznawcze zakończone wynikiem pozytywnym.

(akta kontroli str. 1181-1186, 1276-1280)

W sprawie niewydawania decyzji administracyjnych w pozostałych trzech przypadkach (dotyczących firm S(...) i (dwukrotnie) S(...)), Komendant Powiatowy wyjaśnił: *Teren S(...) został objęty kontrolą (...) w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym. Nieprawidłowości skutkujące negatywną opinią w wydanym postanowieniu dotyczyły głównie braku wykonanych zabezpieczeń wskazanych w operacie przeciwpożarowym oraz niewykonaniem obowiązków określonych w decyzji administracyjnej wydanej w 2018 r. W wyniku analizy ustaleń z przeprowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych w dniu 19 listopada 2019 r. wydano upomnienie w celu wyegzekwowania nałożonych w ww. decyzji obowiązków. W reakcji na podjęte przez organ działania przekazano umowę udostępnienia zbiornika przeciwpożarowego zawartą w dniu 2 grudnia 2019 r. oraz opinię z wnioskiem o umorzenie wydanej decyzji z argumentacją sporządzoną przez rzeczoznawcę ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych. Pozostałe nieprawidłowości tzw. porządkowe i organizacyjne usunięto, o czym informowano w korespondencji elektronicznej z dołączoną dokumentacją fotograficzną oraz podczas bezpośredniego spotkania w siedzibie tutejszej Komendy przez nowego dyrektora zakładu. Poinformowano ponadto o wdrożeniu programu naprawczego w celu uzyskania pozytywnej opinii poprzedzonego zleceniem opracowania nowego operatu przeciwpożarowego. W efekcie w lutym 2020 r. sporządzono aneks do operatu przeciwpożarowego, który został zaakceptowany przez Komendanta Powiatowego postanowieniem z dnia 9 marca 2020 r.*

Na terenie S(...) czynności kontrolno-rozpoznawcze przeprowadzono (...) w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej

⁷⁸ S(...), S(...), M(...), F(...), L(...), M(...) i N(...).

⁷⁹ S(...) poinformowała o zmianie warunków pożarowych, na podstawie której Komendant Powiatowy 31 grudnia 2020 r. uchylił decyzję administracyjną PZ.5585.6.6.2018 z 9 sierpnia 2018 r.

⁸⁰ Firma S(...).

⁸¹ Do 12 października 2022 r.

⁸² Firma M(...).

oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w operacie przeciwpożarowym. Dwukrotne zajęcie negatywnego stanowiska w wydanych postanowieniach było spowodowane głównie brakiem możliwości potwierdzenia zgodności zagospodarowania terenu z założeniami operatu. Naruszenie przepisów dotyczących usytuowania budynku tymczasowego bezpośrednio przy granicy działki nie mogło być uznane za stwarzające stan zagrażający życiu ludzi (...), tym samym pomimo, że narusza obowiązujące przepisy, nie daje jednak delegacji do skorzystania z zapisu § 207 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁸³ i nie umożliwia wydania decyzji administracyjnej nakazującej demontaż, bądź przeniesienie obiektu. Stwierdzone uchybienie wpływające bezpośrednio na zwiększenie zagrożenia pożarowego związane z gromadzeniem materiałów palnych przy granicy działki zostało usunięte przez kontrolowanego bezpośrednio po zakończeniu kontroli, o czym poinformował w korespondencji elektronicznej wraz z przedstawioną dokumentacją fotograficzną. Ostatnia ze wskazanych nieprawidłowości dotycząca formy przedstawionego protokołu z badań awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego, w wyniku późniejszej analizy i udzielonych wyjaśnień przez kontrolowanego, została uznana za wymagającą jedynie pouczenia i po wskazaniu danych, które zgodnie z dobrą praktyką powinny być zawarte w dokumencie, ostatecznie odstąpiono od wszczęcia postępowania administracyjnego, przy czym uwzględniono również brak obowiązku wyposażenia tego obiektu w awaryjne oświetlenie ewakuacyjne (...). Podczas kolejnej kontroli w 2020 r. potwierdzono uwzględnienie wcześniejszego pouczenia dotyczącego zawartości protokołu. W roku 2020 ponownie wydano postanowienie, w którym zajęto negatywne stanowisko ze względu na niezgodność z zagospodarowaniem terenu wskazanym w uzgodnionym operacie przeciwpożarowym związane z niewłaściwym usytuowaniem budynku tymczasowego. W tym przypadku stwierdzono również nieujęte w tym dokumencie usytuowanie kontenerów z gazem propan-butan.

(akta kontroli str. 1251, 1254-1256)

Na terenie sześciu lokalizacji, w których w latach objętych kontrolą wystąpiło łącznie 17 pożarów (opisanych szerzej w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), czynności kontrolno-rozpoznawcze przeprowadzono w pięciu miejscach gromadzenia odpadów. Komenda nie skontrolowała Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w Kołbaskowie, na terenie którego 16 kwietnia 2017 r. z powodu zaprószenia ognia wystąpił pożar.

(akta kontroli str. 44, 235-236, 1181-1186)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: Punktu (...) nie poddawano czynnościom kontrolno-rozpoznawczym, gdyż nie jest on już obecnie użytkowany. Przed powstaniem pożaru ww. miejsce składowania odpadów nie zostało zidentyfikowane jako stwarzające szczególne zagrożenie powstania pożaru, tym samym nie uwzględniano tego obiektu w planach kontroli.

(akta kontroli str. 1251, 1254)

a) W odniesieniu do stacji demontażu firmy F(...) w Stobnie, w którym wystąpił jeden pożar (10 czerwca 2021 r. z nieustalonych przyczyn), Komendant Powiatowy w okresie poprzedzającym zdarzenie nie obejmował przedsięwzięcia działaniami nadzorczymi.

(akta kontroli str. 44, 270-272, 1183-1185)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: (...) W latach poprzedzających wystąpienie ww. pożarów nie podejmowano działań nadzorczych - nie stwierdzono wytworzonej na tą okoliczność dokumentacji. Ww. miejsce składowania odpadów nie było również

⁸³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1225.

uwzględniane w planach kontroli. Należy zauważyć, że plany czynności kontrolno-rozpoznawczych są dostosowywane do zmieniających się uwarunkowań wynikających z analizy zagrożeń powiatu, ale muszą uwzględniać czynniki obiektywne, tj.: zakres i skalę realizowanych innych zadań, a także możliwości kadrowe. Objęcie kontrolą wszystkich zakładów stwarzających zagrożenie dla środowiska, biorąc pod uwagę przemysłowy charakter na terenie powiatu, wymagałoby znacznego wzmocnienia komórki kontrolno-rozpoznawczej.

(akta kontroli str. 1251, 1254)

Po tym pożarze Komendant Powiatowy dwukrotnie przeprowadził czynności kontrolno-rozpoznawcze (w listopadzie 2021 r. i w kwietniu 2022 r.) w zakresie wydania oceny spełnienia wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscu gromadzenia odpadów, w obu przypadkach zakończone wydaniem negatywnej opinii w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. Z uwagi na stwierdzone naruszenia przepisów pożarowych oraz zagrożenie dla życia ludzi⁸⁴, Komendant Powiatowy wydał decyzję zakazującą eksploatacji pomieszczeń socjalno-mieszkalnych na drugiej kondygnacji budynku hali. Ww. decyzję przekazano do wiadomości Starostwu oraz PINB.

(akta kontroli str. 44, 270-272, 1183-1185)

b) W odniesieniu do dwóch podmiotów legalnie gospodarujących odpadami, w których pożary wystąpiły kilkakrotnie Komendant Powiatowy prowadził następujące działania na rzecz ograniczenia pożarów:

- na terenie działalności prowadzonej przez S(...) w Trzuszczynie, gdzie w roku 2018 i 2021 wystąpiło łącznie pięć pożarów, w okresie poprzedzającym ww. zdarzenia KP PSP nie obejmowała przedsiębiorstwa działaniami nadzorczymi. Po wystąpieniu pierwszych pożarów spowodowanych *nieostrożnością przy posługiwaniu się otwartym ogniem oraz podpaleniem* (w kwietniu i czerwcu 2018 r.) Komenda, na wniosek Burmistrza Polic, przeprowadziła w lipcu 2019 r. czynności kontrolno-rozpoznawcze dotyczące zagrożenia pożarowego miejsc gromadzenia odpadów. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Komendant Powiatowy wydał dwie decyzje administracyjne nakazujące ich usunięcie w wyznaczonych terminach (do 31 stycznia i 31 grudnia 2020 r.). Kontrolę sprawdzającą zrealizowano w lutym 2022 r. i stwierdzono, że decyzje nie zostały wykonane. W związku z powyższym Komendant Powiatowy w marcu 2022 r. wezwał stronę do wykonania decyzji, następnie, w związku z dalszą beczynnością, 9 czerwca 2022 r. wydał postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (w łącznej wysokości 20 000 zł) wraz z tytułami wykonawczymi stosowanymi w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (z terminem zapłaty grzywny i wykonania decyzji nakazowych do 15 września 2022 r.), z zastrzeżeniem, że w przypadku terminowego wykonania obowiązków określonych w tytułach wykonawczych, nałożone grzywny podlegają umorzeniu.

(akta kontroli str. 44, 259-269, 507-562, 1181, 1186)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: S(...) *do chwili obecnej*⁸⁵ *nie dokonał opłacenia grzywny. (...). Odnotowano jedynie opłatę egzekucyjną w dniu 16 września 2022 r. za wydane postanowienia z dnia 9 czerwca 2022 r.*⁸⁶ *KP PSP na dzień 4 października br. zaplanowała czynności kontrolno-rozpoznawcze w celu sprawdzenia wykonania nakazu z decyzji znak: PZ.5584.4.7.2019 z dnia 25 października 2019 oraz decyzji znak: PZ.5584.4.8.2019 z dnia 21 listopada*

⁸⁴ W związku z wykonaniem socjalno-mieszkalnych pomieszczeń na drugiej kondygnacji budynku hali nieuzgodnione w operacji przeciwpożarowym.

⁸⁵ Wyjaśnienia złożono 30 września 2022 r.

⁸⁶ Dwa postanowienia nakładające grzywnę w łącznej wysokości 20 000 zł.

2019 r., w odpowiedzi na pismo SIAL z dnia 12 września 2022 r., informujące o likwidacji istniejącego składowiska poprzez zasypanie ziemią istniejących hałd odpadów tj. gałęzi i trawy.

(akta kontroli str. 1252, 1257)

Czynności kontrolno-rozpoznawcze KP PSP z 4 października 2022 r. potwierdziły trwałe zlikwidowanie składowiska odpadów zielonych stwarzającego zagrożenie pożarowe, tym samym wydane w 2019 r. przez Komendanta Powiatowego decyzje nakazowe stały się bezprzedmiotowe i nałożona grzywna podlegała umorzeniu.

(akta kontroli str. 1276-1280)

Z przedłożonej w toku kontroli dokumentacji wynikało, że od listopada 2019 r. do lutego 2022 r. Komendant Powiatowy nie podejmował wobec S(...) żadnych działań na rzecz ograniczenia pożarów. W tym czasie na terenie działki będącej własności firmy, z powodu podpalenia doszło do kolejnych trzech pożarów miejsc gromadzenia odpadów (w marcu, maju i sierpniu 2021 r.).

(akta kontroli str. 1181, 1186)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: *Wcześniejszej kontroli sprawdzającej w tym podmiocie nie przeprowadzono z przyczyn obiektywnych, tj. konieczności wykonywania kontroli priorytetowych wynikających bezpośrednio z regulacji obowiązujących przepisów i wpływających wniosków, wskazywanych niedoborów kadrowych, a także szeregu ograniczeń w tym okresie wynikających z sytuacji epidemiologicznej na terenie kraju. Powyższe okoliczności wpływały na kumulowanie zadań, konieczność ustalania bezwzględnych priorytetów działania w komórce organizacyjnej, a także ponadstandardowe obciążenie funkcjonariusza komórki kontrolno-rozpoznawczej zadaniami bieżącymi. Powyższy problem rozwiązano na początku bieżącego roku zwiększając skład osobowy o kolejnego funkcjonariusza.*

(akta kontroli str. 1155-1156, 1159-1160)

- w latach objętych kontrolą na terenie Zakładu Odzysku i Składowania Odpadów Komunalnych w Leśnie Górnym do pożarów doszło sześciokrotnie w latach 2020-2022 (dwa w lutym 2020 r. i po jednym w listopadzie 2020 r., sierpniu i październiku 2021 r. oraz maju 2022 r.) a ich prawdopodobną przyczyną miał być samozapłon.

W okresie poprzedzającym powyższe wydarzenia, w związku z pismem Komendanta Wojewódzkiego z 6 czerwca 2018 r., KP PSP przeprowadziła w czerwcu 2018 r. czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych, oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym, rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, rozpoznawania innych miejscowych zagrożeń oraz postępowania z substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz fluorowanymi gazami cieplarnianymi wykorzystywanymi w ochronie przeciwpożarowej. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Komendant Powiatowy we wrześniu 2018 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie nakazania usunięcia nieprawidłowości, które na wniosek Zakładu zostało zawieszono do końca 2019 r. Ostatecznie Komendant Powiatowy nie wydał decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, gdyż Zakład w grudniu 2019 r. poinformował o usunięciu wszystkich nieprawidłowości opisanych w protokole ustaleń z czerwca 2018 r., co potwierdziły czynności sprawdzające KP PSP przeprowadzone w 2021 r. podczas obowiązkowej kontroli instalacji i obiektów przed wydaniem pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

Zdaniem NIK ww. działania Komendy mogły przeciwdziałać powstawaniu kolejnych pożarów, jednak z uwagi na specyfikę prowadzonej przez podmiot działalności⁸⁷ ograniczenie powstawania pożarów okazało się nieskuteczne. Zakład wykonywał zalecenia służb pożarniczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego oraz odpowiednich warunków prowadzenia ewentualnych działań ratowniczych na terenie składowiska odpadów.

(akta kontroli str. 44, 239-251, 1074-1130, 1184, 1186)

c) W okresie objętym kontrolą na terenie działania Komendy wystąpiły cztery pożary dwóch nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów. Prawdopodobną przyczyną ich wystąpienia były podpalenia. KP PSP podejmowała działania związane z eliminowaniem zagrożenia pożarowego w tych miejscach oraz współpracowała z innymi jednostkami administracji publicznej (WIOŚ, Policją, urzędami gminy i powiatu) w tym zakresie:

- W odniesieniu do nielegalnego składowiska odpadów znajdującego się w Policach, przy ul. Piotra i Pawła do jednego pożaru doszło w styczniu 2017 r. Odpady we wskazanej lokalizacji zostały pozostawione w 2016 r. przez I(...). W okresie poprzedzającym powyższe wydarzenie, Komenda przeprowadziła na terenie przedsiębiorstwa we wrześniu 2015 r. czynności kontrolno-rozpoznawcze w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz rozpoznawania możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Komendant Powiatowy wydał dwie decyzje administracyjne nakazujące ich usunięcie w wyznaczonych terminach (do 31 stycznia, 31 marca i 30 listopada 2016 r.). Kontrolę sprawdzającą zrealizowano w marcu 2017 r. i stwierdzono, że I(...) nie prowadził już działalności pod wskazanym adresem, teren składowiska pozostawiono bez dozoru oraz że ww. decyzje Komendanta Powiatowego nie zostały wykonane. W kwietniu 2018 r. Komendant Powiatowy wezwał I(...) do wykonania decyzji i w związku z dalszym ich niewykonaniem, w maju 2018 r. wydał postanowienia o nałożeniu grzywny w łącznej wysokości 20 000 zł⁸⁸.

Ponadto, w związku z pismem Komendanta Wojewódzkiego z 6 czerwca 2018 r., Komenda wraz z pracownikami Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa oraz funkcjonariuszami Komendy Powiatowej Policji w Policach 18 lipca 2018 r. przeprowadziła wizję lokalną terenu składowiska w celu określenia rozmiaru zagrożenia pożarowego. W protokole oględzin sporządzonym przez pracownika Starostwa podkreślono konieczność sukcesywnego monitorowania terenu przez ww. organy, w związku z brakiem możliwości zabezpieczenia terenu przed pożarami.

Zgodnie z przedstawionymi przez Komendę informacjami, wobec I(...) od 2017 r. toczyło się postępowanie administracyjne, wszczęte przez Starostę Polickiego, w przedmiocie usunięcia odpadów z nieruchomości (stroną w postępowaniu była także Prokuratura Regionalna w Szczecinie). W celu przymuszenia do wykonania ww. obowiązku, Starosta Policki w 2018 r. wydał postanowienie o nałożeniu grzywny w wysokości 20 000 zł. Ponadto wobec podmiotu prowadzono postępowanie o czyn z art. 183 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny⁸⁹.

(akta kontroli str. 237-238, 288-304, 1166-1180, 1244-1249)

⁸⁷ Prowadzenie składowiska odpadów komunalnych dla mieszkańców m.in. Powiatu Polickiego oraz Miasta Szczecina.

⁸⁸ Termin zapłaty upłynął 27 czerwca 2018 r., tj. 14 dni od daty doręczenia do KP PSP zwrotnego potwierdzenie odbioru (13 czerwca 2018 r.). Pismo zawierające postanowienie Komendanta Powiatowego o nałożeniu grzywny nie zostało podjęte przez przedstawicieli I(...).

⁸⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.

- w odniesieniu do nielegalnego składowiska odpadów znajdującego się w Policach, przy ul. Kamiennej doszło do trzech pożarów w I połowie 2018 r. (w lutym, maju i czerwcu). W okresie poprzedzającym, KP PSP nie obejmowała tej lokalizacji działaniami nadzorczymi.

(akta kontroli str. 44, 252-258, 982-1073)

Komendant Powiatowy wyjaśnił: *Wcześniejszej kontroli sprawdzającej w tym podmiocie nie przeprowadzono z przyczyn obiektywnych, tj. konieczności wykonywania kontroli priorytetowych wynikających bezpośrednio z regulacji obowiązujących przepisów i wpływających wniosków, wskazywanych niedoborów kadrowych, a także szeregu ograniczeń w tym okresie wynikających z sytuacji epidemiologicznej na terenie kraju. Powyższe okoliczności wpływały na kumulowanie zadań, konieczność ustalania bezwzględnych priorytetów działania w komórce organizacyjnej, a także ponadstandardowe obciążenie funkcjonariusza komórki kontrolno-rozpoznawczej zadaniami bieżącymi. Powyższy problem rozwiązano na początku bieżącego roku zwiększając skład osobowy o kolejnego funkcjonariusza.*

(akta kontroli str. 1155-1156, 1159-1160)

W związku z pismem Komendanta Wojewódzkiego z 6 czerwca 2018 r., Komenda wraz z pracownikami Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa oraz funkcjonariuszami Komendy Powiatowej Policji w Policach 18 lipca 2018 r. przeprowadziła wizję lokalną terenu składowiska w celu określenia rozmiaru zagrożenia pożarowego. W protokole oględzin sporządzonym przez pracownika Starostwa podkreślono zasadność zainstalowania monitoringu, konieczność naprawy ogrodzenia oraz zapewnienia między ogrodzeniem a składowanymi odpadami wolnej przestrzeni ok. 4 m.

W sierpniu 2018 r. Komenda przeprowadziła czynności kontrolno-rozpoznawcze we wskazanej lokalizacji. Potwierdzono wówczas ustalenia z ww. wizji lokalnej oraz stwierdzono liczne nieprawidłowości z zakresu zabezpieczenia pożarowego oraz możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych (co opisano szerzej w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Nielegalne składowisko odpadów przy ul. Kamiennej w Policach jest pozostałością po przedsiębiorstwie E(...), które w 2012 r. porzuciło odpady znajdujące się na nieruchomości dzierżawionej w części od Gminy Police oraz Skarbu Państwa (zarządzanym przez Powiat Policki). Wobec braku kontaktu z przedstawicielami firmy E(...), Komendant Powiatowy⁹⁰ w listopadzie 2018 r. wydał Burmistrzowi Polic i Staroście Polickiemu decyzje nakazujące usunięcie ww. nieprawidłowości w terminie do końca 2020 r. Ostatecznie, po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego obu ww. stron, Komendant Wojewódzki uchylił w całości wszystkie zaskarżone decyzje oraz w przypadku Burmistrza Polic – umorzył postępowanie organu I instancji, w przypadku Starosty Polickiego – przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Komendant Powiatowy do 20 września 2022 r. nie podjął wobec Starosty Polickiego żadnych czynności w celu przeprowadzenia ponownego postępowania administracyjnego, gdyż jak wyjaśnił *na przedmiotowym terenie nie prowadzono działalności gospodarczej, a sam teren zabezpieczono przed dostępem osób postronnych i wyposażono w system dozorowy kamerami przemysłowymi. Uznano, że w istniejącym stanie nie stanowi istotnego zagrożenia pożarowego. Uzyskano ponadto informacje*

⁹⁰ Przyjęto, że odpowiedzialność za właściwe zabezpieczenie pożarowe składowiska odpadów spoczywała na podmiotach zarządzających i właścicielskich terenu nielegalnego składowiska odpadów, na której pozostawiono odpady – Burmistrza Polic i Starosty Polickiego.

o zaawansowanych przedsięwzięciach władz samorządowych w postaci pozyskania środków na całkowitą likwidację nielegalnego składowiska.

W związku z niniejszą kontrolą NIK, Komendant Powiatowy 21 września 2022 r. skierował do Starosty Polickiego pismo wszczynające postępowanie administracyjne.

(akta kontroli str. 252-258, 982-1073, 1155, 1159, 1238-1249, 1251-1252, 1256)

W ostatnim dniu kontroli, Komendant Powiatowy PSP, na wniosek Starosty Polickiego, wydał postanowienie zawieszające do 31 lipca 2023 r. wszczęte postępowanie. W uzasadnieniu wskazano, że Starostwo Powiatowe w Policach przystąpiło do realizacji zadania pn. „Usunięcie niewłaściwie składowanych odpadów w Policach przy ul. Kamiennej”.

(akta kontroli str. 1314-1319)

3.2 W sprawie współpracy z innymi organami w zakresie wspólnie realizowanych czynności kontrolnych oraz wymiany informacji o zagrożeniach pożarowych miejsc gromadzenia odpadów Komendant Powiatowy wyjaśnił, że: *W kontrolowanym okresie nie realizowano czynności kontrolno-rozpoznawczych z innymi organami. Współpraca z WIOŚ nie wymagała zawierania porozumienia w zakresie wymiany informacji (...). W ww. okresie przeprowadzono jedynie wizje lokalne, m.in. przy udziale funkcjonariuszy z Komendy Powiatowej Policji w Policach na terenie jednego nielegalnego składowiska odpadów przy ul. Kamiennej oraz spotkanie w siedzibie Starostwa Powiatowego w Policach z udziałem przedstawicieli Wydziału Ochrony Środowiska, które było związane z nieprawidłowościami na terenie drugiego nielegalnego składowiska przy ul. Piotra i Pawła.*

Informacje dotyczące naruszeń przepisów przeciwpożarowych wynikających ze składowania odpadów były przekazywane do tutejszej Komendy, m.in. przez Burmistrza Polic pismem z dnia 15 lipca 2019 r. (...) i skutkowały podjęciem czynności kontrolno-rozpoznawczych (...) na terenie składowiska odpadów zielonych (...) w Trzeszczynie, których efektem było nałożenie obowiązków w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w sposób określony w wydanych decyzjach administracyjnych. Ponadto istotne informacje dot. wydania decyzji o zakazie eksploatacji części budynku produkcyjno-magazynowego na stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji firmy Frost przekazano Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Policach i Starostwu Powiatowemu w Policach (...).

(akta kontroli str. 33, 39)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Powiatowy podejmował działania na rzecz ograniczenia zagrożenia pożarowego w miejscach gromadzenia odpadów, które polegały m.in. na egzekwowaniu od podmiotów kontrolowanych realizacji działań naprawczych wskazanych w decyzjach oraz usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie prowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych. Komendant Powiatowy za każdym razem weryfikował wykonanie zaleceń w trakcie kontroli sprawdzających. Działania podejmowane przez Komendanta Powiatowego odnośnie nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów realizowano we współpracy z Policją, właściwym urzędem gminy i powiatu.

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. Rzetelne zatwierdzanie rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych.
 2. Dochodzenie należności wymagalnych.
 3. Dokonywanie odpisu aktualizującego wartość należności wymagalnych, których wyegzekwowanie może przysparzać trudności.
 4. Zintensyfikowanie działań nadzorczych nad prawidłowością sporządzania sprawozdań budżetowych oraz operacji finansowych.
 5. Stosowanie właściwej podstawy prawnej przeprowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych w dokumentacji kontrolnej.
- Uwagi
- Najwyższa Izba Kontroli 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 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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, 14 października 2022 r.

Kontroler
Sylwia Księżopolska
Gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektora
Wiesław Chabraszewski

.....
podpis

.....
podpis