



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA 410.008.04.2022

Pan
Ksawery Gut
Starosta
Powiatu Piaseczyńskiego
ul. Chyliczkowska 14
05-500 Piaseczno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 – Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatu Piaseczyńskiego ¹ , ul. Chyliczkowska 14, 05-500 Piaseczno.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ksawery Gut, Starosta Powiatu Piaseczyńskiego ² (od 22 listopada 2018 r.). Poprzednio w kontrolowanym okresie Starostą od 3 grudnia 2014 r. był Wojciech Ołdakowski. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 3-4)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnianie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc. 2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej. 3. Działania podejmowane na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 r. (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Sławomir Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/78/2022 z 9 maja 2022 r. i nr LWA/121/2022 z 3 sierpnia 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1-2; tom II 370)

¹ Dalej: Starostwo lub Urząd.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2022 (I półrocze) Starosta rozpoznawał zagrożenia pożarowe miejsc gromadzenia odpadów i uwzględniał je podczas wydawania decyzji zezwalających na zbieranie lub przetwarzanie opadów zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵. Posiadał rzetelne informacje o działalności prowadzonej na terenie powiatu przez podmioty, których zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów wygasły na mocy nowelizacji ww. ustawy.

Badanie próby postępowań dotyczących wydania zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów wykazało, że postępowania te były prowadzone prawidłowo, w szczególności weryfikowano wnioski o zmianę decyzji pod względem spełnienia wymogów określonych w ustawie o odpadach oraz występowało do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska⁶ i Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej⁷ o przeprowadzenie kontroli i wydanie postanowienia w kwestii spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska i zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej.

Starosta prawidłowo sprawował nadzór nad podmiotami posiadającymi lub występującymi o zezwolenie dotyczące gospodarki odpadami, a upoważnieni przedstawiciele Starosty brali udział w kontrolach prowadzonych przez MWIOŚ. Rada Powiatu corocznie rozpatrywała informacje przekazywane przez Komendanta PSP o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

W latach 2017-2022 Starosta nie wydawał poleceń podjęcia działań w zakresie właściwości PSP, natomiast z własnej inicjatywy podejmował działania zmierzające do ograniczenia zagrożeń pożarowych, w tym m.in. zabezpieczył środki finansowe na dofinansowanie straży pożarnej.

Kontrola wykazała iż Starosta nie posiadał pełnej informacji o występujących na terenie powiatu pożarach w miejscach gromadzenia odpadów, co zdaniem NIK przyczyniło się do nieuwzględnienia tych zagrożeń w powiatowym programie ochrony środowiska oraz powiatowym planie zarządzania kryzysowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz kontrolowanej działalności.

OBSZAR

1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnianie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I półrocze) Starosta, na podstawie art. 41 ust. 2 i 3 pkt 3 ustawy o odpadach, wydał łącznie 25 zezwoleń, z tego 22 na zbieranie odpadów, dwa na przetwarzanie odpadów⁸ i jedno na wytwarzanie odpadów z elementami zbierania/przetwarzania⁹. W roku 2017 r. wydano dziewięć zezwoleń (w tym cztery dotyczyły zmiany wcześniej wydanych pozwoleń); w 2018 r. sześć zezwoleń (w tym jedno dotyczyło zmiany dotychczasowego zezwolenia); w 2019 r. nie wydano żadnego zezwolenia; w 2020 r. dwa zezwolenia; w 2021 r. pięć zezwoleń (w tym

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

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm. Dalej: ustawa o odpadach.

⁶ Dalej: MWIOŚ.

⁷ Dalej: Komendant PSP.

⁸ Wydano jedno zezwolenie w 2018 r. i w 2021 r. (była to zmiana posiadanego przez podmiot zezwolenia).

⁹ Wydano jedno zezwolenie w 2018 r.

cztery dotyczyły zmiany dotychczasowego zezwolenia); w I półroczu 2022 r. nie wydawano żadnego zezwolenia. Z 22 zezwoleń na zbieranie odpadów wydanych w badanym okresie, 13 zostało wydanych wnioskującym podmiotom po raz pierwszy, a dziewięć zmieniano dotychczasowe zezwolenie. Zgodnie z § 19 regulaminu organizacyjnego¹⁰, komórką organizacyjną Starostwa odpowiedzialną za wydawanie zezwoleń był Wydział Ochrony Środowiska¹¹, którym kierował naczelnik OSR, natomiast za wydawanie zezwoleń odpowiedzialny był jeden pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora

(akta kontroli tom I str. 36-131, 146-147, 166-172)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 15 postępowań o wydanie zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, z których trzy zostały udzielone przed 5 września 2018 r.¹², a cztery postępowania są nadal procedowane i nie zostały zakończone z powodu nieprzeprowadzenia kontroli przez MWIOŚ. W wyniku badania stwierdzono m.in. że:

- wnioski złożone do Starosty o wydanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów przed 5 września 2018 r. (dotyczące trzech postępowań) zawierały informacje określone w art. 42 ust 1 i 2 ustawy o odpadach¹³;
- wnioski złożone po 5 września 2018 r. o zmianę decyzji lub wydanie nowej decyzji zezwalającej na zbieranie lub przetwarzanie odpadów zawierały wszystkie elementy¹⁴ wymienione w art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach, w tym operat przeciwpożarowy, zawierający warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów, uzgodniony z Komendantem PSP, wykonany przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia.

Po skompletowaniu wniosku (w przypadku braków wzywano stronę do uzupełnienia wniosku) Starosta na podstawie art. 35 § 3 i 3a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ zawiadamiał strony o wszczęciu postępowania i na podstawie art. 41a ust. 2 ustawy o odpadach występował do MWIOŚ o przeprowadzenie kontroli i wydanie opinii w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska oraz do Komendanta PSP o przeprowadzenie kontroli i wydanie opinii w zakresie spełniania wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej. Starosta zgodnie z art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach występował również do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, właściwych ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów, o wydanie opinii, informując ich, że w przypadku niewydania opinii w terminie¹⁶, zgodnie z art. 41 ust. 6b ustawy o odpadach przyjmuje się, że wydano opinię pozytywną.

W przeprowadzanych przez MWIOŚ czynnościach kontrolnych dotyczących instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części albo miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, zgodnie z 41a ust 1 ustawy o odpadach, uczestniczył upoważniony pracownik Starostwa.

¹⁰ Stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu Powiatu Piaseczyńskiego nr 143/1/17 z 3 marca 2017 r., zmienionej uchwałami: nr 186/1/17 z 6 września 2017 r.; nr 257/1/2018 z 10 maja 2018 r.; 290/4/18 z 31 sierpnia 2018 r.; nr 1/10/18 z 26 listopada 2018 r. oraz nr 181/3/21 z 26 maja 2021 r.

¹¹ Dalej: OSR.

¹² Data wejścia w życie nowelizacji art. 48a ust. 1 ustawy o odpadach.

¹³ W obowiązującym wówczas brzmieniu.

¹⁴ Informacje dotyczące m.in.: numeru NIP przedsiębiorcy; wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do zbierania; oznaczenie miejsca zbierania odpadów; miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów; maksymalne masy poszczególnych rodzajów odpadów i maksymalne łączne masy wszystkich rodzajów odpadów, które mogą być magazynowane w tym samym czasie oraz które mogą być magazynowane w okresie roku; największej masy odpadów, które mogłyby być magazynowane w tym samym czasie; całkowitej pojemności (wyrażonej w Mg) miejsca magazynowania odpadów; metody zbierania odpadów.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. Dalej: kpa.

¹⁶ Nie później niż dwa tygodnie od dnia doręczenia żądania zgodnie z art. 106 § 3 kpa.

Po otrzymaniu postanowień o spełnianiu przez wnioskodawcę wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska i w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz ustanowieniu zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego, zgodnie z art. 48a ust 1 ustawy o odpadach, Starosta informował strony o zakończeniu zbierania materiału dowodowego i na podstawie art. 79a § 2 kpa zawiadamiał, że w terminie 7 dni stronom przysługuje prawo do składania wniosków i zastrzeżeń w sprawie. Następnie, zgodnie z art. 104 kpa, Starosta wydawał decyzję zezwalającą na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, o której mowa w art. 41 ust 2 ustawy o odpadach.

(akta kontroli tom I str. 475-490)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Starostwie sprawami dotyczącymi gromadzenia danych o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, monitorowania i opracowywania planu zarządzania kryzysowego zajmowało się 10 osób, w tym jeden pracownik OSR (jeden etat) odpowiedzialny był za wydawanie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, a dziewięciu pracowników (dziewięć etatów) Biura Bezpieczeństwa, Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych Starostwa¹⁷ zajmowało się gromadzeniem danych o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, monitorowaniem zagrożeń oraz opracowywaniem planu zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli tom I str. 137, 167-172)

1.3. W związku z przepisami przejściowymi wprowadzonymi ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁸, zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy¹⁹, posiadacz odpadów, który przed dniem wejścia w życie ww. ustawy uzyskał zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie albo wytwarzanie odpadów, zobowiązany był, w terminie do 5 marca 2020 r., złożyć wniosek o zmianę posiadanej decyzji, a w przypadku niezłożenia wniosku w wyznaczonym terminie, na podstawie art. 14 ust. 4 ww. ustawy wydane wcześniej zezwolenie wygasło.

Z 65 zezwoleń wydanych przed 5 września 2018 r., 56 zezwoleń dotyczyło zbierania odpadów, osiem przetwarzania odpadów, a jedno wytwarzania odpadów. Na mocy art. 14 ust. 4 ww. ustawy 26 z tych zezwoleń²⁰ zostało wygaszonych, ponieważ ich posiadacze nie wystąpili w terminie z wnioskiem o zmianę posiadanych zezwoleń, a jedno zezwolenie wygasło samoistnie, gdyż jego termin obowiązywania zakończył się przed terminem na złożenie wniosku (tj. 31 maja 2019 r.). Spośród pozostałych 38 zezwoleń posiadacze 11 wystąpili z wnioskiem o zmianę decyzji do Marszałka Województwa Mazowieckiego, pięciu wystąpiło do Starosty i uzyskało zmianę pozwolenia, wobec pięciu wniosków postępowanie o zmianę zezwolenia umorzono, cztery wnioski pozostawiono bez rozpoznania, w sześciu przypadkach Starosta wydał decyzje wygaszające zezwolenie, cztery wnioski zostały przekazane zgodnie z właściwością do Marszałka Województwa Mazowieckiego, a w przypadku trzech zezwoleń posiadacze złożyli wnioski, które są w trakcie procedowania do czasu przeprowadzenia kontroli WIOŚ i wydania opinii zgodnie z art. 41a ust 3 ustawy o odpadach.

(akta kontroli tom I str. 137, 148-163)

Starosta wyjaśnił iż gromadził i przekazywał innym organom informacje na temat kontynuowania działalności przez podmioty, których pozwolenia zostały wygaszone.

(akta kontroli tom II str. 372-373)

¹⁷ Dalej: BZK.

¹⁸ Dz. U z 2018 r. poz. 1592, ze zm.

¹⁹ Zmienionym przez art. 8 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz.1579), zmieniającej tę ustawę z dniem 1 września 2019 r.

²⁰ W tym: 20 zezwoleń dotyczyło zbierania odpadów, a sześć przetwarzania odpadów.

W badanym okresie Starosta przekazywał informacje o podmiotach posiadających zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, wydane przed wejściem w życie zmian w ustawie o odpadach (w tym przekazywał wykazy podmiotów, które złożyły wnioski o zmianę posiadanych decyzji lub informację o stanie dostosowania posiadaczy zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów) m.in. do MWIOŚ, Marszałka Województwa Mazowieckiego, Komendanta PSP, Wojewody Mazowieckiego oraz burmistrzów Góry Kalwarii i Piaseczna.

(akta kontroli tom I str. 137, 164-165, 173-272)

1.4. W latach 2017-2022 według wiedzy pracowników Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, uzyskanej z Dyżurnego Stanowiska Kierowania KP PSP, doszło łącznie do 14 pożarów w lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów²¹. Najczęściej występującą przyczyną pożaru było: podpalenie przez nieznanego sprawcę (5 zdarzeń); zwarcie instalacji elektrycznej (3); zaproszenie ognia podczas prac spawalniczych lub cięcia elementów stalowych palnikiem (3); wypalanie gałęzi (2) oraz samozapłon (1).

(akta kontroli tom I str.138-140, 494-497)

Kontrola NIK wykazała, że Starosta nie miał informacji o pożarze w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów²² prowadzonym przez gminę Tarczyn, który miał miejsce w dniu 1 kwietnia 2017 r., a informacje o trzykrotnym pożarze w nielegalnym miejscu składowania odpadów (tzw. dzikie wysypisko) w miejscowości Marianka (27 sierpnia, 6 i 13 września 2018 r.) nie zostały zakwalifikowane jako pożary odpadów. Brak informacji o pożarze w PSZOK w Tarczynie, według naczelnika OSR, wynikał m.in. z faktu, iż Starosta nie wydawał zezwolenia gminie Tarczyn na zbieranie lub przetwarzanie odpadów i nie miała ona obowiązku informowania go o pożarze. Według kierownik BZK powodem braku informacji o tym pożarze było prowadzenie, w tym samym czasie, działań gaśniczych w miejscowości Pęczery przez jednostki straży pożarnej z terenu powiatu, w związku z czym do akcji gaśniczej w Tarczynie wezwano Szkołę Główną Służby Pożarniczej z Warszawy, która sporządziła meldunek z gaszenia pożaru ujęła tylko w swojej ewidencji.

(akta kontroli tom II str. 326-330)

W badanym okresie do MWIOŚ nie wpłynęły informacje o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, w tym również nielegalnych, na terenie powiatu piaseczyńskiego, jak również informacji takich nie uzyskano w ramach prowadzonych przez MWIOŚ kontroli.

(akta kontroli tom II str. 333-334)

1.5. Zgodnie z art. 21b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r o ochronie przeciwpożarowej²³, do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należy m.in. prowadzenie analiz i opracowanie analizy prognoz dotyczących pożarów. W badanym okresie w Starostwie prowadzono analizy dotyczące pożarów ale bez wyodrębniania problematyki pożarowej dotyczącej miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli tom I str. 140-142, 273-323)

1.6. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁴ w badanym okresie w powiecie sporządzano Powiatowe Programy

²¹ Z czego w: 2017 r. – sześć; w 2018 r. – pięć; w 2020 r. – dwa oraz w 2022 r. – jeden. W latach 2019 i 2021 na terenie powiatu nie wystąpił żaden pożar w lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów. Pożar w lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów nie musi być tożsamy z pożarem odpadów w tej lokalizacji.

²² Dalej: PSZOK.

²³ Dz. U z 2021 r. poz. 869, ze zm.

²⁴ Dz. U z 2021 r. poz. 1973, ze zm. Dalej ustawa POŚ.

Ochrony Środowiska²⁵: na lata 2016-2019 z perspektywą na lata 2020-2023²⁶ oraz od roku 2023 z perspektywą na lata 2024-2027²⁷. W obu Programach określono m.in.: cele strategiczne, zakres, koncepcję i metodykę oraz tok pracy przy wykonaniu ww. opracowań. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy PPOŚ dokonywano oceny realizacji celów i zadań ochrony środowiska, co dwa lata na poziomie powiatu, w formie raportów przedstawianych Radzie Powiatu, które zgodnie z art. 18 ust. 3 ww. ustawy przekazywano Zarządowi Województwa Mazowieckiego.

Starosta wyjaśnił, że Programy obowiązujące w latach 2017-2022 nie uwzględniały zagrożenia związanego z pożarami miejsc gromadzenia odpadów, ponieważ nie zostało ono zdiagnozowane jako słaba strona i zagrożenie, w związku z czym nie przewidywano interwencji lub działań w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 141-142, 368-412)

1.7. Zgodnie z art. 17 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁸, organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu był starosta²⁹. Starosta w latach 2017-2022 wykonywał swoje zadania przy pomocy Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego³⁰. Starosta wyjaśnił, że w obowiązującym w latach 2017-2022 planie zarządzania kryzysowego nie uwzględniono zagrożeń takich jak pożar miejsc gromadzenia odpadów, ponieważ Zespół nie zajmował się tą problematyką.

(akta kontroli tom I str. 413-421)

1.8. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 15 i 16 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³¹, powiat wykonuje określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Rada Powiatu Piaseczyńskiego, na podstawie art. 12 pkt 9b ustawy o samorządzie powiatowym, uchwałą nr XVI/3/19 z 28 listopada 2019 r., przyjęła „Powiatowy program zapobieganie przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2019-2023”, w którym nie uwzględniono zagrożeń związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli tom I str. 144-145, 431-440; tom II str. 250)

W Powiecie Piaseczyńskim, zgodnie z art. 38a ust 2 pkt 1 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym, utworzono Komisję Bezpieczeństwa i Porządku³².

W badanym okresie Starosta, zgodnie z art. 38b ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, terminowo, tj. nie później niż do końca stycznia następnego roku kalendarzowego, przedkładał sprawozdania Radzie Powiatu.

(akta kontroli tom I str. 441-474)

W kontrolowanym okresie Starosta nie posiadał pełnych danych odnośnie pożarów miejsc gromadzenia odpadów na terenie powiatu. Nie miał informacji o pożarze w Punkcie Selektywnej Zbiórki Odpadów w dniu 1 kwietnia 2017 r., prowadzonym

²⁵ Dalej PPOŚ lub Program.

²⁶ Przyjęty uchwałą Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr XXXII/4/17 z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia PPOŚ na lata 2016-2019 z perspektywą na lata 2020-2023.

²⁷ Przyjęty uchwałą Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr XXXVI/6/21 z 27 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia PPOŚ od roku 2023 z perspektywą na lata 2024-2027.

²⁸ Dz. U z 2022 poz. 261, ze zm. Dalej: ustawa o zarządzaniu kryzysowym.

²⁹ Do którego zadań należy m.in.: kierowanie, monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie powiatu; realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (w tym m.in. opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego oraz zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego), a także zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu.

³⁰ Dalej: Zespół.

³¹ Dz. U z 2022 r. poz. 1526, dalej: ustawa o samorządzie powiatowym.

³² Do zadań Komisji należała m.in. ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

przez gminę Tarczyn, natomiast informacje o trzykrotnym pożarze nielegalnego miejsca gromadzenia odpadów w miejscowości Marianka błędnie zinterpretował jako pożar poza miejscem zgromadzenia tych odpadów.

(akta kontroli tom II str. 326-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Starosta prawidłowo prowadził postępowania dotyczące wydania zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów oraz właściwie weryfikował, czy podmioty, które uzyskały pozwolenia przed 5 września 2018 r., wystąpiły o zmianę posiadanych zezwoleń. W powiatowym programie ochrony środowiska i powiatowym planie zarządzania kryzysowego nie uwzględniono kwestii zagrożeń pożarami miejsc gromadzenia odpadów, ponieważ według wiedzy Starosty na terenie powiatu takie zagrożenia nie występowały w badanym okresie. Ze względu na brak informacji lub ich nieprawidłową interpretację Starosta przyjął, że na terenie powiatu nie wystąpiły pożary odpadów w miejscach ich składowania.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2017-2022 przedstawiciel Starosty, pracownik OSR brał udział we wszystkich kontrolach realizowanych przez MWIOŚ, związanych z wydawaniem zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. W badanym okresie na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach przeprowadzono 10 kontroli, w tym dziewięć kontroli zakończonych wydaniem postanowienia MWIOŚ po 5 września 2018 r. Przedstawiciel Starostwa biorący udział w kontrolach MWIOŚ posiadał upoważnienie wydane przez Starostę na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 ustawy POŚ. Informacje o prowadzonych czynnościach kontrolnych wspólnie z MWIOŚ były ujęte w protokołach kontroli i wydanych na ich podstawie postanowieniach³³.

(akta kontroli tom II str. 4, 7-72)

W trzech przypadkach MWIOŚ nie przeprowadził kontroli, o które wnioskował Starosta na podstawie art. 41a ust. 2 ustawy o odpadach, pomimo że wnioski podmiotów o wydanie nowego zezwolenia zostały złożone w marcu 2020 r. MWIOŚ wyjaśnił, że w okresie od 1 września 2019 r. do 19 maja 2022 r. wpłynęło łącznie 1085 wniosków o przeprowadzenie kontroli, na podstawie których przeprowadzono 251 kontroli. W pierwszej kolejności przeprowadzono kontrole dotyczące nowych decyzji. Jedną z przyczyn wydłużenia czasu przeprowadzenia kontroli była sytuacja epidemiczna w latach 2020-2021. Kontrole w pozostałych trzech podmiotach występujących o zmianę decyzji do Starosty, zostaną przeprowadzone w III kwartale 2022 r.

(akta kontroli tom I str.484-490, tom II str. 334-335)

2.2. Rada Powiatu Piaseczyńskiego na podstawie art. 14 ust 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³⁴ w badanym okresie przynajmniej raz w roku rozpatrywała informację przekazywaną przez Komendanta PSP w formie sprawozdania, które zawierało informacje o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Żadne ze zdarzeń ujętych w sprawozdaniach Komendanta PSP nie dotyczyło pożaru miejsc gromadzenia lub składowania odpadów.

(akta kontroli tom II str. 4-5, 73-202)

³³ Starosta posiadał kserokopie protokołów z wszystkich przeprowadzonych kontroli.

³⁴ Dz. U z 2021 r. poz. 1940 ze zm. Dalej: ustawa o PSP.

2.3. Upoważnieni przez Starostę pracownicy w latach 2017-2022 (I połowa) na podstawie art. 379 ust. 1 i 2 ustawy o POŚ przeprowadzili osiem kontroli³⁵ dotyczących stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie przestrzegania warunków wydanych zezwoleń na zbieranie odpadów.

Starosta wyjaśnił, że w toku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono istotnych naruszeń przepisów ustawy o ochronie środowiska, dlatego nie skorzystano z przysługujących uprawnień do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw obowiązującym przepisom.

Zgodnie z art. 380 ww. ustawy POŚ, przeprowadzający czynności kontrolne pracownicy starostwa sporządzali protokoły, do których załączali dokumentację dowodową w postaci m.in.: fotografii, planów, kserokopii wykazów itp. Jeden z egzemplarzy protokołu oględzin przekazywali podmiotowi kontrolowanemu lub kontrolowanej osobie fizycznej. Protokoły podpisywali kontrolujący oraz przedstawiciele kontrolowanego podmiotu lub kontrolowane osoby fizyczne, które mogły wnieść do protokołu zastrzeżenia i uwagi wraz z uzasadnieniem.

(akta kontroli tom II str. 203-243; 373)

2.4. W kontrolowanym okresie Starosta nie wydawał Komendantowi PSP poleceń podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożenia w zakresie ochrony przeciwpożarowej spowodowanej pożarami miejsc gromadzenia odpadów, na podstawie art. 14 ust 3 ustawy o PSP gdyż, jak wyjaśnił Starosta, w latach 2017-2022 nie występowały takie zagrożenia. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o PSP, Rada Powiatu na podstawie informacji przekazywanej przez Komendanta PSP określiła w drodze uchwały nr XVI/3/19³⁶ z 28 listopada 2019 r. kierunki działań zmierzających m.in. do usunięcia zagrożeń pożarowych. W programie nie uwzględniono odrębnie problematyki przeciwdziałania pożarom w miejscach gromadzenia odpadów.

(akta kontroli tom I str. 431-440; tom II str. 5-6)

2.5. W latach 2017-2022 do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące miejsc gromadzenia odpadów lub pożarów na nich występujących.

(akta kontroli tom II str. 6, 244-250, 252)

2.6. W kwestii zidentyfikowanych utrudnień w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów Starosta wyjaśnił m.in., że zmiana ustawy o odpadach, zobowiązująca do złożenia wniosku o zmianę posiadanego zezwolenia, spowodowała znaczne zwiększenie liczby wpływających do Starostwa wniosków w ciągu kilku dni.

(akta kontroli tom II str. 252-253)

W latach 2017-2022 Starostwo było stroną dziewięciu sporów kompetencyjnych³⁷ w zakresie właściwości rozpatrywania wniosków o wydanie nowego lub zmiany posiadanego zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, które zostały skierowane do sądu administracyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie i wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia sprawy.

(akta kontroli tom II str. 311-313)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Starosty w zakresie sprawowanego nadzoru. Rada Powiatu corocznie rozpatrywała informacje przekazywane przez komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Starosta w latach

³⁵ Z czego w: 2017 r. - 2 kontrole, w 2018 r. - 2 kontrole i w 2019 r. - 4 kontrole.

³⁶ W sprawie przyjęcia Powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2019-2023.

³⁷ Odpowiednio: dwóch w 2018 r.; jednego w 2019 r.; czterech w 2020 r. i dwóch w 2021 r.

2017-2022 nie wydawał poleceń podjęcia działań w zakresie właściwości PSP w związku z zagrożeniem spowodowanym pożarami miejsc gromadzenia odpadów. W badanym okresie do urzędu nie wpływały skargi i wnioski dotyczące pożarów odpadów.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2017-2022 w powiecie piaseczyńskim podejmowano z własnej inicjatywy działania służące poprawieniu bezpieczeństwa przeciwpożarowego oraz ograniczenia występowania pożarów i eliminowania zagrożeń spowodowanych pożarami, takie jak, m.in. program przeciwdziałania wypalaniu traw i programy edukacyjne ppoż (bez wyróżnienia pożarów miejsc gromadzenia odpadów).

(akta kontroli tom II str. 256-257, 261-283, 284-310)

3.2. W badanym okresie informacje o pożarach Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego³⁸ pozyskiwało podczas prowadzonej codziennie współpracy ze strażą pożarną, która wprowadzała ww. informacje do systemu i równocześnie informowała dyżurnego PCZK. O pożarach informowani byli pracownicy zarządzania kryzysowego właściwych gmin, a w przypadku zakwalifikowania zdarzenia jako ponadpowiatowe, informacje przekazywano również do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Informacja o pożarach i podjętych działaniach była opisywana przez dyżurnego PCZK w karcie zdarzenia dzięki czemu system komunikacji umożliwiał przepływ informacji wewnątrz jednostki poprzez informowanie (w zależności od potrzeb) osób innych niż odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe, komórek organizacyjnych lub osób funkcyjnych. System informowania o pożarach nie był wystarczająco skuteczny, ponieważ jak wykazała kontrola NIK, PCZK nie posiadało informacji o pożarze, jaki miał miejsce w PSZOK w Tarcynie w 2017 r..

Starosta wyjaśnił m.in., że nie był inicjatorem odrębnych działań mogących przyczynić się do ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów, natomiast prowadził działania ukierunkowane na przeciwdziałanie pożarom, w tym m.in. przekazywał odpowiednim podmiotom³⁹ informacje dotyczące miejsc magazynowania odpadów w ramach wydawanych zezwoleń na zbieranie, przetwarzanie i wytwarzanie odpadów. Wprowadzono program pt. „NIE dla wypalania traw”, po którym zmniejszyła się liczba pożarów z 506 w 2020 r. do 200 w 2021 r., a ponadto dofinansowano ochronę przeciwpożarową na kwotę łączną 2020 tys. zł⁴⁰.

(akta kontroli tom I str. 173-272; tom II str. 257-277; 326-330)

Stwierdzone nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Starosta w kontrolowanym okresie podejmował działania zmierzające do ograniczenia zagrożeń pożarowych, m.in. zabezpieczył środki finansowe na dofinansowanie straży pożarnej, zapewnił system wymiany informacji z podmiotami

³⁸ Dalej: PCZK.

³⁹ PSP, MWIOŚ, Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Mazowieckiego, Burmistrzowi Miasta i Gminy Góra Kalwaria, Burmistrzowi Miasta i Gminy Piaseczno, Wojewodzie Mazowieckiemu, Prokuratorze Okręgowej w Warszawie. W odpowiedzi pismem znak OSR.604.3.2022.AK z dnia 21 stycznia 2022 r. przekazano informacje o dotyczące liczby prowadzonych i zakończonych postępowań w sprawie podmiotów, które wystąpiły o zmianę decyzji w zakresie zbieranie, przetwarzania oraz wytwarzania odpadów niebezpiecznych.

⁴⁰ W tym dla Komendy Powiatowej PSP w Piasecznie dofinansowanie na łączną kwotę 1 420,0 tys. zł (z czego: 60,0 tys. zł - dofinansowanie zakupu paliwa; 100,0 tys. zł dofinansowanie zakupu sprzętu i narzędzi; 1 260,0 tys. zł - zakup samochodów w tym dwóch ciężkich i specjalistycznych oraz jednego lekkiego rozpoznawczo-ratowniczego z napędem 4X4) oraz udzielenie w 2022 r. dotacji celowej dla 6 gmin w wysokości po 100 tys. zł na zakup dla OSP m.in.: średnich wozów ratowniczo gaśniczych (4 szt.), sprzętarki do napełniania butli oraz wyposażenia indywidualnego dla strażaków; defibrylatora AED, piły spalinowej i bosaka elektrycznego oraz na remonty strażnic.

zewnątrznymi oraz we współpracy z innymi podmiotami, prowadził programy, które przyczyniały się do zmniejszenia liczby pożarów występujących na terenie powiatu w latach 2020-2022.

IV. Wnioski

Wnioski W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

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.

Warszawa, 2 sierpnia 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Sławomir Nowak
główny specjalista kontroli
państwowej


.....
podpis

.....
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up. 
Wiesława Brońisz
p.o. Wicedyrektora

