



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.012.01.2022

Pan
Henryk Janowicz
Starosta Żagański

Starostwo Powiatowe
ul. Dworcowa 39
68-100 Żagań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 – Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Żaganiu, ul. Dworcowa 39, 68-100 Żagań (dalej: <i>starostwo lub urząd</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Janowicz, Starosta Żagański od 1 grudnia 2014 r. (dalej: <i>starosta</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozpoznanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnienie 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 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹), 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Dorota Rudnicka-Kawa, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LZG/63/2022 z 13 czerwca 2022 r. (akta kontroli: str. 1-3)

¹ Czynności kontrolne zostały zakończone 7 października 2022 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta w ramach posiadanych kompetencji i obowiązków ustawowych prawidłowo realizował zadania związane z nadzorem nad miejscami gromadzenia odpadów.

W urzędzie prawidłowo wydawano zezwolenia podmiotom prowadzącym działalność w zakresie gromadzenia lub/i przetwarzania odpadów (dalej: *zezwolenia*). Każdorazowo występowano do Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: *WIOŚ*) i Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Żaganiu (dalej: *komendant PSP*) o przeprowadzenie kontroli w kwestii spełniania wymagań określonych w przepisach o ochronie środowiska i zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej. Uzyskiwano również wymagane opinie od właściwych miejscowo gmin.

Rada powiatu corocznie rozpatrywała informacje przekazywane przez komendanta PSP o stanie bezpieczeństwa i oceny zagrożeń powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Pracownicy urzędu realizowali czynności kontrolne wobec podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. Każdorazowo brali również udział w kontrolach realizowanych przez WIOŚ związanych z uzyskaniem zezwolenia.

Prawidłowo, zgodnie z ustawowymi kompetencjami, współpracowano z innymi organami w zakresie zagrożeń pożarowych. Podkreślić należy, iż współpracę tę rozszerzono poza ustawowe obowiązki poprzez m.in. dofinansowanie państwowej straży pożarnej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braków upoważnień⁴ przedstawicieli starostwa do uczestnictwa w kontrolach realizowanych przez WIOŚ, a także nieopracowania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli powiatu żagańskiego. Nieprawidłowości te nie miały jednakże negatywnego wpływu na prawidłowość realizacji kontrolowanych zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Rozpoznanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnienie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2022 (I półrocze) starosta, na podstawie art. 41 ust. 2 i 3 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵ (dalej: *ustawa o odpadach*), wydał łącznie 31 zezwoleń, z tego 19⁶ na zbieranie odpadów, dziewięć⁷ na przetwarzanie odpadów i trzy⁸ na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ W dziewięciu z 11 przypadków.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

⁶ 2017 r.: trzy; 2018 r.: jedno; 2019 r.: jedno; 2020 r.: sześć; 2021 r.: siedem; 2022 r. (I półrocze): jedno.

⁷ 2017 r.: cztery; 2018 r.: cztery; 2022 r. (I półrocze): jedno.

⁸ 2017 r.: jedno; 2018 r.: dwa.

W roku 2017 r. wydano osiem zezwoleń⁹; w 2018 r. siedem¹⁰; w 2019 r. jedno¹¹; w 2020 r. sześć¹²; w 2021 r. siedem¹³; w I półroczu 2022 r. dwa zezwolenia.

(akta kontroli str. 4-9)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek odmowy wydania zezwolenia. Natomiast w 2017 r. w jednym przypadku cofnięto zezwolenie¹⁴, a w 2018 r. wydano trzy decyzje wygaszające dotychczasowe zezwolenia¹⁵.

(akta kontroli str. 4)

Analiza 15 postępowań o wydanie zezwoleń¹⁶ (w tym pięć dotyczących wydania zezwolenia po raz pierwszy¹⁷, a pozostałe w sprawie zmiany zezwolenia) wykazała, że:

- przed wydaniem decyzji w sprawie wydania zezwolenia zasięgnięto opinii wymaganej art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach oraz przeprowadzone zostały kontrole o których mowa w art. 41a ust. 1 i 1a ww. ustawy, tj. przez WIOŚ z udziałem przedstawiciela starostwa oraz przez Komendę Państwowej Straży Pożarnej w Żaganiu (dalej: *KP PSP*). Po przeprowadzeniu tych kontroli obydwa organy wydały postanowienia, o których mowa w art. 41a ust. 3 i 3a ustawy o odpadach;
- wszystkie decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ (dalej: *Kpa*), a przed ich wydaniem umożliwiono stronie wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, stosownie do art. 10 § 1 *Kpa*;
- zgodnie z art. 42 ust. 4b pkt 1 lit. b ustawy o odpadach, w każdym wymaganym przypadku¹⁹ przedłożono operat przeciwpożarowy²⁰, zawierający warunki ochrony przeciwpożarowej instalacji, obiektu lub jego części lub innego miejsca magazynowania odpadów, uzgodniony z komendantem PSP i wykonany przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia;
- w przypadku jednego postępowania wnioskodawca złożył ponaglenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze (dalej: *SKO*) na beczynność starosty w sprawie wydania decyzji w przedmiocie zmiany decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne. *SKO*²¹ uznało ponaglenie strony na przewlekłość postępowania za niezasadne albowiem organ rozpatrujący nie dopuścił się przewlekłości postępowania w tej sprawie.

(akta kontroli str. 10-13)

⁹ W tym cztery dotyczyły zmiany wcześniej wydanych zezwoleń.

¹⁰ W tym pięć dotyczyło zmiany dotychczasowego zezwolenia.

¹¹ Dotyczące zmiany dotychczasowego zezwolenia.

¹² W tym pięć dotyczyło zmiany dotychczasowych zezwoleń.

¹³ W tym cztery dotyczące zmiany dotychczasowych zezwoleń.

¹⁴ Decyzją ROŚiB.606.2.2017 z 5 kwietnia 2017 r. starosta cofnął zezwolenie na zbieranie odpadów, gdyż podmiot nie dostosował ich zbierania do wymagań określonych w decyzji.

¹⁵ W wyniku kontroli starostwa wydano jedną decyzję wygaszającą na podstawie art. 48 pkt 4 ustawy o odpadach oraz 162 § 1 pkt. 1 i 3 *Kpa* (podmiot nie rozpoczął działalności na zbieranie odpadów) oraz dwie decyzje wygaszające (bez przeprowadzenia kontroli), tj. na wniosek podmiotu w związku z zakończeniem działalności.

¹⁶ W żadnym przypadku wydana decyzja nie dotyczyła miejsc, w których doszło do pożarów. Nie wystąpiły takie pożary na terenie powiatu.

¹⁷ Jeden podmiot wystąpił trzykrotnie, ponieważ umowa dzierżawy działki sporządzona w formie aktu notarialnego była zawarta na czas określony i do tej daty wydawano każdorazowo zezwolenie.

¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

¹⁹ Wymóg przedłożenia operatu nie dotyczy wniosków w zakresie odpadów niepalnych - zgodnie z załącznikiem nr 2a do ustawy o odpadach.

²⁰ W charakterystyce zagrożenia pożarowego wskazano m.in. na parametry/właściwości pożarowe występujących materiałów palnych.

²¹ Na posiedzeniu w dniu 22 grudnia 2020 r.

Komórką organizacyjną starostwa odpowiedzialną za wydawanie zezwoleń był wydział rolnictwa, ochrony środowiska i budownictwa z filią w Szprotawie (dalej: ROŚiB), którym kierował naczelnik.

Prowadzenie postępowań w sprawie wydania zezwoleń, w okresie od 2017 do 6 lipca 2021 r., należało do zadań jednego pracownika, następnie do dwóch. Upoważnienie do podpisywania decyzji dotyczących miejsc gromadzenia odpadów w badanym okresie miał naczelnik ROŚiB.

(akta kontroli str.14-56)

1.2. Biuro audytu, kontroli i zarządzania kryzysowego (dalej: BAKiZK lub *biuro*) opracowało, obowiązujący w badanym okresie, *Powiatowy plan zarządzania kryzysowego*, gromadziło dane o pożarach miejsc gromadzenia odpadów oraz monitorowało, we współpracy z KP PSP, zagrożenia pożarowe.

W biurze w badanych latach zatrudnionych było od jednego do dwóch pracowników.

(akta kontroli str. 14-15, 57-70)

1.3. Posiadacze odpadów, którzy przed 5 września 2018 r. uzyskali zezwolenie, zobowiązani byli do złożenia wniosku (zawierającego określone informacje i załączniki) o zmianę posiadanej decyzji, w terminie do 5 marca 2020 r. Niespełnienie tego obowiązku skutkowało wygaśnięciem zezwolenia (art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²²).

Liczba obowiązujących, a wydanych przez starostwo przed 5 września 2018 r. zezwoleń wyniosła 45 (33 dotyczyły zbierania odpadów, siedem przetwarzania odpadów, a pięć zbierania oraz przetwarzania odpadów).

W związku z ww. obowiązkiem do starostwa wpłynęło 18 wniosków o zmianę zezwolenia²³. Według stanu na 30 lipca 2022 r. Starostwo dokonało zmiany 10 zezwoleń²⁴, pięć wniosków pozostawiono bez rozpoznania²⁵, a trzy były w trakcie procedowania²⁶.

(akta kontroli str. 71-86)

Pozostałe 27 z tych zezwoleń wygasło na mocy art. 14 ust. 4 ww. ustawy o zmianach²⁷.

Naczelnik ROŚiB wskazał m.in., że (...) *każdy podmiot, który uzyskał zezwolenie w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów zobowiązany był ustawą do złożenia wniosku o zmianę niniejszego zezwolenia w terminie do dnia 5 marca 2020 r. Taki obowiązek wynikał wprost z ustawy. Żaden przepis ustawy, bądź rozporządzenia nie obowiązywał organów, które wcześniej wydały zezwolenia, aby informowały podmioty o takiej zmianie w ustawie oraz o konieczności złożenia wniosku przez poszczególne podmioty. Niemniej jednak jak ustalono, pracownik, który wówczas zajmował się omawianą tematyką niejednokrotnie informował telefonicznie poszczególne podmioty*

²² Dz. U. z 2018 r. poz. 1592, ze zm. (dalej: *ustawa o zmianach*).

²³ Dotyczyły one: zezwoleń na zbieranie odpadów - 14; zezwoleń na przetwarzanie odpadów – cztery.

²⁴ Wszystkie zmiany dotyczyły zezwoleń na zbieranie odpadów.

²⁵ Z uwagi na niezuzupełnienie braków we wnioskach, pomimo wystosowania wezwań do ich uzupełnienia.

²⁶ Postępowania w trakcie procedowania z uwagi na: zawieszenie postanowieniem prowadzonego postępowania ze względu na złożoną przez podmiot skargę na działania kontrolne i pokontrolne podejmowane przez WIOŚ, a następnie podjęte postanowieniem – na wniosek podmiotu (jeden przypadek); po wielokrotnych uzupełnieniach wniosku i wyjaśnieniach składanych przez wnioskodawcę zawiadamiano o przesunięciu terminu załatwienia sprawy. Przy każdym przedłużeniu sprawy wskazywano przyczyny nie załatwienia sprawy w terminie. Podmiot nie złożył zgodnie z art. 37§ 1,2,3 Kpa ponaglenia na bezczynność Starostwa, ani nie składał ponaglenia zgodnie z art. 36 §1 Kpa na przewlekłość postępowania (dwa przypadki).

²⁷ Nie wydawano decyzji o wygaszeniu zezwolenia – decyzje wygasły z mocy prawa.

o takim obowiązku. W przypadku, gdy dany podmiot jednak nie złożył takiego wniosku wówczas zezwolenie wcześniej wydane wygasło z mocy prawa.

(akta kontroli str. 71-89)

Odnosnie do podmiotów, które nie złożyły tzw. wniosku dostosowawczego urząd przekazał:

- do WIOŚ²⁸ (na wniosek tego organu) informację o podmiotach, które złożyły wnioski o zmianę posiadanych zezwoleń (wydanych przed dniem 5 września 2018 r. zezwoleń);
- do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (na wniosek tego organu) dane statystyczne²⁹ związane z wyżej wskazaną zmianą ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 90-109)

1.4. W badanych latach na terenie powiatu nie wystąpił pożar w miejscach gromadzenia odpadów, dla których starosta wydał zezwolenie³⁰.

(akta kontroli str. 110-136)

1.5. – 1.6. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³¹ w badanych latach obowiązywał powiatowy program ochrony środowiska, tj.: na lata 2012-2015 z perspektywą do roku 2019 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko³² (dalej: *program*), następnie opracowany na lata 2018-2021 z perspektywą do roku 2025 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko³³ (dalej: PPOŚ). Opracowano również program na następny okres (2022-2025 z perspektywą do roku 2030) wraz z prognozą oddziaływania na środowisko³⁴ (dalej: PPOŚ).

Struktura programu bezpośrednio nawiązywała m.in. do *Programu Ochrony Środowiska dla Województwa Lubuskiego*. Natomiast obydwie PPOŚ zostały sporządzone m.in. zgodnie z *Wytycznymi do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska*. Po przeprowadzeniu analizy SWOT określono w nich cele, kierunki interwencji i zadania na podstawie zdefiniowanych wcześniej zagrożeń i problemów dla poszczególnych elementów środowiska.

(akta kontroli str. 137-173)

Starosta wyjaśnił, że programy obowiązujące w latach 2017-2022 nie uwzględniały zagrożenia związanego z pożarami miejsc gromadzenia odpadów, ponieważ z analizy SWOT (*mocnych stron, słabych stron, szans i zagrożeń*) zawartych w POŚ nie wynikało, aby na terenie powiatu istniał realny problem z występowaniem częstych pożarów miejsc gromadzenia odpadów. W trakcie sporządzania programu działająca na zlecenie Starosty Żagańskiego firma TERRA PROJEKT występowała do odpowiednich organów z zapytaniem o występujące na terenie powiatu słabe strony i zagrożenia. W tym zakresie organy te nie zwracały uwagi na problemy wynikające

²⁸ W kwietniu 2020 r.

²⁹ Dotyczące m.in. liczby: wniosków o zmianę zezwoleń; wydanych decyzji zmieniających zezwolenie; obowiązujących przed 5 marca 2020 r. decyzji, która powinna zostać zmieniona w związku ze zmianą ustawy o odpadach.

³⁰ W latach 2017-2022 (do 30 czerwca) na terenie powiatu wystąpiło pięć pożarów, w tym cztery w miejscach legalnego gromadzenia odpadów (dla żadnego zezwolenia nie wydawał starosta żagański), w jednym przypadku w lokalizacji nielegalnej.

³¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm. (dalej: POŚ).

³² Przyjęty Uchwałą nr XIX.8.2012 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 28 grudnia 2012 r. (dalej: *Program*).

³³ Przyjęty Uchwałą nr II.10.2018 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 5 grudnia 2018 r. (dalej: PPOŚ).

³⁴ Przedłożono sporządzony program wraz z prognozą z adnotacją, iż przyjęcie tych dokumentów uchwałą rady powiatu nastąpi do końca 2022 roku.

z ewentualnych pożarów miejsc gromadzenia odpadów, dlatego też nie zostały one ujęte w POŚ.

(akta kontroli str. 174-178)

Ponadto w *Planie gospodarki odpadami dla powiatu żagańskiego na lata 2009-2018*³⁵, zidentyfikowano w zakresie gospodarki odpadami m.in. następujące problemy: niski stopień odzysku odpadów surowcowych; brak systemu ograniczania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania; brak systemu odzysku i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych; brak systemowego rozwiązywania w zakresie usuwania materiałów zawierających azbest; brak systemowego rozwiązania w zakresie podnoszenia świadomości ekologicznej mieszkańców.

(akta kontroli str. 179-183)

1.7. Starosta, w latach 2017-2022 wykonywał swoje zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 184-196)

W obowiązujących w latach 2017-2022 planach zarządzania kryzysowego uwzględniono zagrożenia wynikające z pożarów ogólnych oraz pożarów obszarów leśnych, które stanowiły ponad 47% powierzchni powiatu.

(akta kontroli str. 197-215)

Starosta wyjaśnił, że dla miejsc gromadzenia odpadów nie było potrzeby opracowania odrębnej procedury. *Zgodnie z procedurą wskazaną w planie zarządzania kryzysowego podmiotem wiodącym jest Komenda Powiatowa PSP posiadająca własną procedurę uruchomienia sił i środków, która rozpoznaje i analizuje zagrożenie pożarowe, poprzez ocenę rozmiarów, rodzaj i prognozowanie rozwoju pożaru.*

(akta kontroli str. 174-178, 213-215)

1.8. Zgodnie z art. 38a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁶, utworzono komisję bezpieczeństwa i porządku (dalej: *komisja*). 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 z działalności komisji dla rady powiatu.

(akta kontroli str. 216-248)

W starostwie nie został opracowany projekt powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, o którym mowa w art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 249-252)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Komisja bezpieczeństwa i porządku publicznego powiatu żagańskiego, wbrew wymogom określonym w art. 38a ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym, nie opracowała projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Starosta, będący jednocześnie przewodniczącym komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego wyjaśnił, że (...) *ze spotkań członków komisji wynika, iż powiat żagański*

³⁵ Przyjęty 10 listopada 2010 r. Uchwałą Nr XXXVI/2/2010 Rady Powiatu Żagańskiego.

³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 (dalej: *ustawa o samorządzie powiatowym*).

nie jest narażony na przestępczość, a ochrona bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego są w powiecie wykonywane w sposób prawidłowy. Do tej pory nie było zatem takiej konieczności.

(akta kontroli str. 251-252)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż przepis art. 38a ust. 2 pkt. 3 ustawy o samorządzie powiatowym ma charakter obligatoryjny, z którego wynika obowiązek sporządzenia projektu powyższego programu.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prawidłowo prowadził postępowania dotyczące wydania zezwoleń. Podjęcie decyzji w tych sprawach każdorazowo poprzedzono uzyskaniem wymaganych opinii oraz wyników kontroli zleconych odpowiednim organom. Powiatowy program ochrony środowiska i powiatowy plan zarządzania kryzysowego opracowano z uwzględnieniem zdiagnozowanych zagrożeń i obowiązujących wytycznych. Stwierdzona nieprawidłowość, dotyczyła nieopracowania projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Przedstawiciel urzędu każdorazowo brał udział we wszystkich kontrolach realizowanych przez WIOŚ na terenie powiatu, związanych z wydawaniem zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

W badanym okresie przeprowadzono 14 kontroli³⁷ na podstawie art. 41a ust.1 ustawy o odpadach. Wszystkie kontrole zostały zakończone wydaniem postanowienia WIOŚ.

(akta kontroli str. 253-257)

Z badanej próby dotyczącej 11 kontroli, które stanowiły 100% przeprowadzonych kontroli w latach 2018-2020³⁸ wynikało, iż:

- przedstawiciel urzędu biorący udział w kontrolach WIOŚ w dwóch z 11 przypadków posiadał upoważnienie wydane przez starostę. Brak upoważnień w pozostałych dziewięciu przypadkach opisano szerzej w sekcji dotyczącej *Stwierdzonych nieprawidłowości*;
- w każdym przypadku urząd dysponował postanowieniem WIOŚ wydanym po przeprowadzeniu kontroli (w każdym odnotowany został udział przedstawiciela urzędu);
- przedstawiciel urzędu uczestniczył³⁹ w oględzinach miejsc zbierania odpadów i w sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z przedłożonym wnioskiem;
- przedstawiciel urzędu nie sporządzał żadnej dokumentacji w związku z uczestnictwem w kontroli.

Starosta wyjaśnił, iż (...) *przedstawiciele Starostwa nie sporządzali żadnej dokumentacji z przeprowadzonych czynności, gdyż taką dokumentację sporządzał w formie protokołu kontroli WIOŚ, ponieważ on był (...) prowadzącym kontrolę, a pracownicy starostwa byli tylko jej uczestnikami. Następstwem przeprowadzonej kontroli jest zgodnie z art. 41a ust. 3 ustawy o odpadach niezwłoczne wydanie przez WIOŚ postanowienia w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach*

³⁷ 2020 r.: 11; 2021 r.: dwie; 2022 r.: jedna.

³⁸ Tj. 11 kontroli w 2020 r.

³⁹ Spośród analizowanych 11 kontroli: 10 trwało jeden dzień (w każdej uczestniczył przedstawiciel urzędu), a jedna powyżej jednego dnia (przedstawiciel uczestniczył w jednym dniu kontroli).

ochrony środowiska. Dopiero niniejsze postanowienie jako dokument jest dołączane przez pracowników Starostwa do prowadzonego postępowania w sprawie wydania zezwolenia.

(akta kontroli str. 174-178, 254-267)

2.2. Rada powiatu, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁴⁰, przynajmniej raz w roku rozpatrywała informacje, przekazywane przez komendanta PSP, o stanie bezpieczeństwa i ocenie zagrożeń powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Żadne ze zdarzeń ujętych w informacjach komendanta PSP nie dotyczyło pożaru w miejscach gromadzenia lub składowania odpadów.

(akta kontroli str. 268-419)

2.3. W latach 2017-2022 (I półrocze) u podmiotów posiadających zezwolenia starostwo przeprowadziło łącznie 15 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska, o których mowa w art. 379 ust. 1 i 2 POŚ. Kontrolami tymi objęto łącznie cztery podmioty⁴¹.

Stwierdzono, że u dwóch podmiotów wystąpiły nieprawidłowości skutkujące możliwością zwiększenia zagrożenia pożarowego⁴².

W związku z powyższym urząd:

- w każdym przypadku zawniósował do KP PSP o przeprowadzenie kontroli stosownie do kompetencji organu⁴³;
- wystąpił do WIOŚ o: pobranie próbek substancji i przekazanie wyników badań do urzędu w celu potwierdzenia, że są to odpady inne niż niebezpieczne⁴⁴ (jeden podmiot); podjęcie działań w zakresie wymierzenia kary pieniężnej, wskazując, iż może to w znacznym stopniu przyczynić się do usunięcia zalegających odpadów (drugi podmiot);
- w każdym przypadku sporządzono protokół kontroli, który przekazano kontrolowanemu.

(akta kontroli str. 420-432)

2.4. W kontrolowanym okresie, w ocenie starosty, nie wystąpiły zagrożenia powodujące konieczność skierowania do komendanta PSP poleceń podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożenia w zakresie ochrony przeciwpożarowej (na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o PSP).

(akta kontroli str. 174-178)

2.5. W latach 2017-2022 do starostwa nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące miejsc gromadzenia odpadów bądź zagrożenia pożarowego lub pożarów tych miejsc.

(akta kontroli str. 433-438)

⁴⁰ Dz. U z 2022 r. poz. 1969, (dalej: *ustawa o PSP*).

⁴¹ W przypadku dwóch podmiotów – odbyła się jedna kontrola; w przypadku pozostałych dwóch podmiotów – odbyło się od sześciu do siedmiu kontroli.

⁴² W przypadku pierwszego podmiotu: zbieranie odpadów w miejscu do tego nieprzeznaczonym z uwagi na wygaśnięcie zezwolenia; w przypadku drugiego podmiotu: magazynowanie odpadów niezgodnie z zezwoleniem.

⁴³ W jednym przypadku wobec obawy ewentualnego pożaru w miejscu gromadzenia odpadów (podmiot w związku z działaniami kontrolnymi usunął zalegające odpady); w drugim przypadku - w związku z wyciekami substancji ze zbiornika zawniósowano o pobranie próbek i ich zbadanie (obecnie usuwanie odpadów – w trakcie realizacji).

⁴⁴ Ponadto wskazano, iż wyniki badań pomogą w określeniu bezpieczeństwa pożarowego składowanych odpadów, aby nie dopuścić do ich ewentualnego pożaru, gdyby okazały się łatwopalnymi substancjami. W wyniku przeprowadzonych czynności WIOŚ wystosował zarządzenie pokontrolne do podmiotu odpowiedzialnego za odpady, w którym m.in. zarządził usunąć odpady - w trakcie realizacji.

2.6. Wśród utrudnień i problemów w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów, starosta wskazał m.in. częste prośby przesunięcia terminów kontroli przez podmioty odpowiedzialne za zbieranie odpadów oraz wnioski podmiotów zbierających odpady w sprawie prolongaty terminu do ich usunięcia.

W latach 2017-2022 nie wystąpiły przypadki sporów kompetencyjnych pomiędzy organami, szczególnie jeżeli chodzi o właściwość organu w sprawie usunięcia odpadów.

(akta kontroli str. 439-440)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Przedstawiciel urzędu biorący udział w kontrolach WIOŚ, realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w dziewięciu z 11 przypadków nie posiadał upoważnień do kontroli o których mowa w art. 379 ust. 2 POŚ.

Starosta wyjaśnił, iż (...) przepisy art. 379 i 380 POŚ dotyczą osób bezpośrednio dokonujących kontroli, czyli w tym przypadku WIOŚ, a nie pracowników Starostwa, którzy jedynie w tej kontroli uczestniczą i nie są jej prowadzącym, w związku z tym w tej kwestii nie powinno być wymogu posiadania upoważnienia dla pracowników Starostwa do przeprowadzenia kontroli zainicjowanej i prowadzonej przez WIOŚ.

(akta kontroli str. 174-178, 254-267)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że uprawnienia dotyczące kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska odnoszą się do wszystkich przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie ochrony środowiska. Starosta, jako organ uprawniony do przeprowadzenia kontroli, może upoważnić, na podstawie art. 379 ust. 2 POŚ, do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległego mu urzędu wyłącznie na podstawie wyraźnego, imiennego upoważnienia. Konieczność posiadania upoważnień do kontroli wynika również z zasad prowadzenia czynności kontrolnych określonych w rozdziale 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴⁵.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo, w ramach posiadanych kompetencji, sprawował nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów. Przedstawiciele starostwa realizowali kontrole u podmiotów posiadających zezwolenia, jak również uczestniczyli w kontrolach prowadzonych przez WIOŚ, przed wydaniem decyzji w sprawie zezwoleń. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i dotyczyły braków upoważnień przedstawicieli urzędu do uczestnictwa w kontrolach realizowanych przez WIOŚ.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W miejscach gromadzenia odpadów objętych nadzorem starosty nie doszło w okresie objętym kontrolą do pożarów, co wskazano również w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 110-136)

Starostwo w latach 2017-2022 dofinansowało ochronę przeciwpożarową na łączną kwotę 453 tys. zł⁴⁶. Ponadto starosta na prośbę komendanta PSP dofinansował zakup

⁴⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

⁴⁶ Tj. przekazano dla Komendy Powiatowej PSP w Żaganiu w 2017 r. kwotę 400 tys. zł - na budowę jednostki ratowniczo-gaśniczej (dalej: JRG) PSP w Szprotawie; w 2021 r.: 3 tys. zł - na pokrycie części wydatków na zakup dwóch blaszanych garaży dla Komendy Powiatowej PSP w Żaganiu; 50 tys. zł - na budowę JRG PSP w Szprotawie.

nagród i poczęstunku dla uczestników eliminacji powiatowych Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej *Młodzież zapobiega Pożarom*⁴⁷.

(akta kontroli str. 441-453)

3.2. Urząd współpracował w zakresie zagrożeń pożarowych z WIOŚ i komendantem PSP poprzez realizację obowiązków ustawowych, co opisano w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego.

W sytuacji stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości skutkujących możliwością zwiększenia zagrożenia pożarowego, urząd kierował stosowne wnioski do właściwych organów, co opisano w obszarze drugim wystąpienia pokontrolnego.

Dodatkowo nawiązano współpracę z komendantem PSP na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej⁴⁸ (w tym m.in. pożaru w wyniku których zarządzono ewakuację osób lub mienia⁴⁹).

(akta kontroli str. 10-13, 420-432, 454-455)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania starosty mające na celu zwiększenie ochrony przeciwpożarowej w powiecie żagańskim. Prawidłowo, zgodnie z ustawowymi kompetencjami, współpracowano z innymi organami w zakresie zagrożeń pożarowych. Podkreślić należy, iż współpracę tę rozszerzono poza ustawowe obowiązki poprzez m.in. dofinansowanie państwowej straży pożarnej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) pisemne upoważnienie przedstawicieli starostwa do uczestnictwa w kontrolach, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach,
- 2) opracowanie przez komisję bezpieczeństwa i porządku publicznego powiatu żagańskiego projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

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 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 Zielonej Górze. 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.

⁴⁷ Zgodnie z decyzją zarządu powiatu z dnia 28 lutego 2022 r. na realizację zadania przeznaczono środki w wysokości 799,75 zł (zakup nagród) i 199,67 zł (poczęstunek dla uczestników).

⁴⁸ Na podstawie pisemnego uzgodnienia zawartego we wrześniu 2013 r.

⁴⁹ W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła konieczność takiego działania.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 13 października 2022 r.

Kontroler
Dorota Rudnicka-Kawa
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....

.....