



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.012.03.2022

Pani Elżbieta Polak
Marszałek Województwa Lubuskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego
w Zielonej Górze
ul. Podgórna 7
65-057 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 – Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra (dalej: <i>urząd</i> lub <i>UMWL</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego od 1 grudnia 2014 r. (dalej: <i>Marszałek</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnianie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc.2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej.3. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 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
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Nowakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/74/2022 z 12 lipca 2022 r.2. Anna Tronowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/77/2022 z 13 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Marszałek Województwa Lubuskiego prawidłowo realizował zadania związane z nadzorem nad miejscami gromadzenia odpadów oraz wydawaniem zezwoleń i pozwoleń⁴ podmiotom prowadzącym działalność w zakresie ich gromadzenia.

W sytuacji pozyskania informacji o nieprawidłowościach w zakresie m.in. wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscach gromadzenia odpadów, niezwłocznie podejmowano działania mające na celu ich wyeliminowanie.

Pracownicy urzędu realizowali czynności kontrolne wobec podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. Brali również udział w kontrolach realizowanych przez Lubuski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: *WIOŚ*)

¹ Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 10 października 2022 r.

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

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

⁴ Zezwolenia na zbieranie odpadów; zezwolenia na przetwarzanie odpadów; zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów; pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie odpadów; pozwolenia zintegrowane uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów (dalej: zezwolenia/pozwolenia).

związanych z uzyskaniem zezwolenia/pozwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

Prawidłowo, zgodnie z ustawowymi kompetencjami, współpracowano z innymi organami w zakresie zagrożeń pożarowych.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i dotyczyły braków upoważnień przedstawicieli UMWL do uczestnictwa w kontrolach realizowanych przez WIOŚ oraz niedopełnienia obowiązków informacyjnych w przypadku postępowania w sprawie załatwienia skargi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z wydawaniem: zezwoleń na zbieranie odpadów; zezwoleń na przetwarzanie odpadów; zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów; pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie odpadów; pozwoleń zintegrowanych uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie odpadów (dalej: *zezwolenia/pozwolenia*) należały do departamentu środowiska.

(akta kontroli str. 7)

Liczba poszczególnych zezwoleń/pozwoleń, wydanych w latach objętych kontrolą, wyniosła:

- zezwolenia na zbieranie odpadów – łącznie 80 (z tego: w 2017 r. – dziewięć; 2018 r. - pięć ; 2019 r. - siedem; 2020 r. - 19 ; 2021 r. - 33 ; 2022 r.⁵ - siedem);
- zezwolenia na przetwarzanie odpadów – łącznie 46 (z tego, odpowiednio: pięć; siedem; zero; 11, 17 i sześć);
- zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów – łącznie 30 (z tego, odpowiednio: cztery; trzy; dwa; siedem; 11 i trzy);
- pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzania odpadów – łącznie 61 (z tego, odpowiednio: 15; sześć; 20; trzy; 14 i trzy);
- pozwolenia zintegrowane uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów – łącznie 53 (z tego, odpowiednio: 13; osiem; pięć; 15; dziewięć i trzy).

(akta kontroli str. 8)

W okresie objętym kontrolą:

- w związku z prowadzonymi przez UMWL postępowaniami w sprawie wydania zezwoleń/pozwoleń, w jednym przypadku wojewódzki inspektor ochrony środowiska negatywnie zaopiniował planowaną działalność w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów⁶. W związku z powyższym UMWL odmówił wydania zezwolenia;

⁵ Stan na 29 lipca 2022 r.

⁶ Z uwagi na niedostosowanie miejsc magazynowania odpadów oraz instalacji do ich przetwarzania do warunków zawartych we wniosku.

- nie wystąpił przypadek wydania zezwolenia/pozwolenia pomimo negatywnej opinii organów opiniujących.

(akta kontroli str. 8)

Analiza 15 decyzji⁷ w sprawie zezwoleń/pozwoleń (w tym jedna dotycząca wydania pozwolenia, a pozostałe w sprawie zmiany zezwolenia/pozwolenia) wykazała, że:

- przed wydaniem decyzji w sprawie wydania pozwolenia zasięgnięto opinii wymaganej art. 41 ust. 6a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸ (dalej: *ustawa o odpadach*) oraz przeprowadzone zostały kontrole o których mowa w art. 41a ust. 1 i 1a ww. ustawy, tj. przez WIOŚ z udziałem przedstawiciela UMWL oraz przez państwową straż pożarną (dalej: *PSP*). Po przeprowadzeniu tych kontroli obydwa organy wydały postanowienia o których mowa w art. 41a ust. 3 i 3a ww. ustawy;
- zasięgnięto ww. opinii oraz przeprowadzone zostały ww. kontrole również we wszystkich przypadkach, w których zmiana zezwolenia/pozwolenia dotyczyła gospodarki odpadami⁹ i zmiana ta uznana została za istotną, co było zgodne z art. 41a ust. 6 ustawy o odpadach;
- wszystkie decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (dalej: *Kpa*);
- w latach 2017-2022 (do 27 lipca) w miejscach, których dotyczyły zbadane decyzje doszło łącznie do 36 pożarów (każdorazowo na składowisku). Przyczynami pożarów były: samozapłon (15 przypadków); odnowienie pożaru; podpalenie; zaproszenie ognia – po jednym przypadku (w pozostałych 18 przypadkach przyczyna pożaru nie została ustalona)¹¹.

(akta kontroli str. 9-19, 150-151, 160-165)

Zasoby kadrowe urzędu do realizacji zadań związanych z wydawaniem zezwoleń/pozwoleń przedstawiały się następująco:

- liczba pracowników, do których obowiązków należało prowadzenie postępowań w ww. zakresie, wyniosła od trzech¹² do pięciu¹³;
- dwie osoby (dyrektor i zastępca dyrektora departamentu środowiska) posiadały upoważnienie do podpisywania decyzji dotyczących działalności w zakresie gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 20)

Posiadacze odpadów, którzy przed 5 września 2018 r. uzyskali zezwolenie/pozwolenie, 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/pozwolenia (art. 14 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁴).

⁷ Badaniem objęto decyzje dotyczące lokalizacji, na których doszło do pożarów.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

⁹ W przypadku pozwoleń zintegrowanych zmiany dotyczyły również m.in. parametrów źródeł hałasu bądź parametrów emisji do powietrza i wody oraz zasad monitoringu.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

¹¹ Informację dotyczącą pożarów w miejscach gromadzenia odpadów pozyskano z Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wlkp., w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹² Do 1 stycznia 2020 r.

¹³ Od 4 stycznia 2021 r.

¹⁴ Dz. U. poz. 1592, ze zm.

Liczba obowiązujących, a wydanych przez UMWL przed 5 września 2018 r. zezwoleń/pozwoleń wyniosła łącznie 190¹⁵.

W związku z ww. obowiązkiem do UMWL wpłynęło 98 wniosków o zmianę zezwolenia/pozwolenia¹⁶.

Według stanu na 30 lipca 2022 r. UMWL dokonał zmiany 83 zezwoleń/pozwoleń¹⁷ (dziewięć postępowań było zawieszonych; pięć - w toku¹⁸; w jednym przypadku toczyło się postępowanie odwoławcze).

UMWL nie podejmował żadnych działań związanych z podmiotami, które w związku ze zmianą ustawy o odpadach nie złożyły wniosku o zmianę pozwolenia/zezwoleń.

Zastępca dyrektora departamentu środowiska wskazał, że obowiązek złożenia tzw. wniosku dostosowawczego ciążył na podmiocie prowadzącym działalność w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów, a w razie jego niedopełnienia w terminie określonym w ustawie, pozwolenie/zezwoleń wygasło z mocy prawa. Odnosnie do nie informowania innych organów o podmiotach, którym pozwolenie/zezwoleń wygasło wskazał, że WIOŚ, jako inspekcja powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska, dysponuje informacjami o wydanych decyzjach w zakresie gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 21, 219-221, 228-234)

Urząd nie gromadził informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów. Zastępca dyrektora departamentu środowiska UMWL wyjaśnił, że: (...) *w mojej ocenie organami właściwymi do podejmowania działań w zakresie zaistniałych zdarzeń o charakterze pożarowym jest WIOŚ oraz Państwowa Straż Pożarna zgodnie ze swoimi kompetencjami przypisanymi do takich sytuacji, wskazanymi m.in. w Tytule IV Poważne awarie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...).*

(akta kontroli str. 199, 217-218)

W okresie objętym kontrolą do UMWL wpłynęły dwie informacje dotyczące nieprawidłowości w miejscu gromadzenia odpadów, dotyczące m.in. niespełnienia warunków ochrony przeciwpożarowej. I tak:

- w jednym przypadku o stwierdzonych nieprawidłowościach zawiadomił WIOŚ¹⁹ (w miejscu gromadzenia odpadów, którego dotyczyła informacja doszło do pożarów). UMWL wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia zintegrowanego i wezwał²⁰ stronę do usunięcia naruszeń. Prowadzący

¹⁵ Pozwolenia zintegrowane – 25; zezwolenia na zbieranie odpadów - 12; zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów – 32; zezwolenia na przetwarzanie odpadów – 16; pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów – 105.

¹⁶ Dotyczyły one: pozwoleń zintegrowanych – 25 wniosków; zezwoleń na zbieranie odpadów - pięć; zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów – osiem; zezwoleń na przetwarzanie odpadów – pięć; pozwoleń na wytwarzanie odpadów uwzględniających zbieranie lub przetwarzanie odpadów – 55.

¹⁷ Pozwolenia zintegrowane – 20; zezwolenia na zbieranie odpadów - cztery; zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów – sześć; zezwolenia na przetwarzanie odpadów – pięć; pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające zbieranie lub przetwarzanie odpadów – 48.

¹⁸ Postępowania w toku z uwagi na: zawieszenie prowadzonych postępowań, a następnie ich podjęcie – na wniosek prowadzącego instalacje (trzy przypadki); wielokrotną modyfikację wniosku przez prowadzącego instalacje oraz konieczność uzupełnienia wniosku o wymagane załączniki (jeden przypadek); prowadzenie postępowania w związku ze zwróceniem sprawy przez Ministra Klimatu i Środowiska do ponownego rozpatrzenia - w związku ze złożonym odwołaniem od decyzji UMWL (jeden przypadek).

¹⁹ Pismo z 4 sierpnia 2020 r.

²⁰ 26 sierpnia 2020 r.

składowisko podjął działania naprawcze, które WIOŚ ocenił jako wystarczające²¹ do zrealizowania nałożonych obowiązków. Wobec powyższego, UMWL umorzył²² postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia;

- w drugim przypadku, o nieprawidłowościach w miejscu gromadzenia odpadów poinformował sołtys jednej z gmin²³. Przedstawiciele UMWL dokonali weryfikacji otrzymanej informacji²⁴, w wyniku której stwierdzono m.in. nagromadzenie i porzucenie odpadów oraz wezwano²⁵ przedsiębiorcę²⁶ do natychmiastowego zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości. Przedsiębiorca nie zastosował się do powyższego wezwania, co przedstawiciele UMWL potwierdzili ponownymi oględzinami²⁷. W związku z powyższym, zgodnie z deklaracją złożoną przez dyrektora departamentu środowiska, urząd wystąpi do odpowiednich organów o podjęte odpowiednich działań, stosownie do art. 26 i art. 26a ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 22-109)

W okresie objętym kontrolą obowiązywał *Program Ochrony Środowiska dla Województwa Lubuskiego na lata 2017-2020*²⁸ (dalej: *program*).

Został on sporządzony przy uwzględnieniu sporządzonych przez Ministerstwo Środowiska *Wytycznych do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska*²⁹, w tym m.in. przy uwzględnieniu zarekomendowanej tam struktury, według której zagadnienie odpadów scharakteryzowane zostało w części dotyczącej oceny środowiska - gospodarka odpadami i zapobieganie powstawaniu odpadów.

Program opisywał ogólne zagrożenia środowiskowe, a wśród nich m.in.: zwiększone zagrożenie pożarowe ze względu na duży udział lasów, zmiany klimatu, suszę, wzrost częstości występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Program nie zawierał informacji o zagrożeniach związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów oraz miejsc nielegalnego gromadzenia odpadów. Informacji takich nie zawierał również projekt *Programu ochrony środowiska dla województwa lubuskiego* na następny okres (do roku 2027).³⁰

(akta kontroli str. 110-116, 145-149, 238-254)

Zastępca dyrektora departamentu środowiska odnosząc się do braku informacji o zagrożeniach związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów w programie wyjaśnił, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony

²¹ Pod warunkiem ich wykonania zgodnie z przedłożonym planem. Jednocześnie WIOŚ wskazał, iż w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub niedotrzymania przez podmiot nałożonych zobowiązań stosowna informacja zostanie przekazana do UMWL (pismo WIOŚ z 14 stycznia 2021 r., znak: DI.7024.1.143.2020.MN).

²² Decyzja z 27 stycznia 2021 r.

²³ Pismo z 22 maja 2022 r.

²⁴ Wizja lokalna na terenie zakładu w dniu 30 maja 2022 r.

²⁵ 27 czerwca 2022 r.

²⁶ W opisanym przypadku, decyzją z 19 maja 2021 r. UMWL stwierdził wygaśnięcie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wydane 19 października 2016 r. przez Starostę Żarskiego, z uwagi na nieuzupełnienie w wyznaczonym terminie tzw. wniosku dostosowawczego. UMWL wznowił (na wniosek strony) w dniu 22 lipca 2021 r. postępowanie zakończone ww. decyzją ostateczną - z uwagi na wystąpienie przesłanek wskazanych w art. 145 § 1 pkt 5 Kpa. Wobec niedopełnienia wymogów dotyczących m.in. przedłożenia aneksu do operatu przeciwpożarowego, o którym mowa w art. 42 ust. 4b pkt 1 ustawy o odpadach oraz w postanowienia, o którym mowa w art. 42 ust. 4c ww. ustawy, UMWL decyzją z 18 sierpnia 2022 r. odmówił uchylecia decyzji z 19 maja 2021 r. stwierdzającej wygaśnięcie decyzji udzielającej zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

²⁷ Przeprowadzone 5 września 2022 r.

²⁸ Program przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego nr XXIX/450/17 z 10 kwietnia 2017 r.

²⁹ Z 2 września 2015 r.

³⁰ Projekt znajduje się na etapie konsultacji społecznych uchwała nr 275/3756/22 Zarządu Województwa Lubuskiego z 12 lipca 2022 r.

środowiska³¹ (dalej: *Poś*) nakłada na zarząd województwa obowiązek sporządzenia wojewódzkiego programu ochrony środowiska województwa, nie określa natomiast elementów, które program powinien zawierać. W związku z tym program został sporządzony na podstawie *Wytycznych do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska* sporządzonych przez Ministerstwo Środowiska i ujęto w nim elementy, o których mowa w tych wytycznych. Dodał również, że obszar *gospodarka odpadami i zapobieganie powstawaniu odpadów*, zgodnie z wytycznymi, został uwzględniony w programie w ograniczonym zakresie ze względu na obowiązek podjęcia tej tematyki w wojewódzkim planie gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 150-159)

W *Planie gospodarki odpadami dla województwa lubuskiego na lata 2020-2026 wraz z planem inwestycyjnym*³², zidentyfikowano w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi m.in. następujące problemy: niezgodne z prawem gospodarowanie odpadami (powstawanie „dzikich wysypisk” i spalanie odpadów w kotłach domowych); wzrastające koszty eksploatacji i utrzymania instalacji w związku z modernizacją technologii i dostosowaniem się do obowiązujących wymagań prawnych (np. konieczność: doposażenia w kamery wizyjne w celu monitoringu miejsc magazynowania odpadów; zainstalowania oświetlenia; spełnienia wymogów odnośnie odległości budynków magazynowych od linii lasu; zainstalowania instalacji oddymiających; wykonania dodatkowych ekspertyz technicznych; budowy zbiorników pełniących funkcję zabezpieczenia przeciwpożarowego; budowy dodatkowych ujęć wody na potrzeby przeciwpożarowe).

(akta kontroli str. 117-144)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W urzędzie prawidłowo wydawano zezwolenia i pozwolenia podmiotom prowadzącym działalność w zakresie gromadzenia odpadów.

W sytuacji pozyskania informacji o nieprawidłowościach w zakresie m.in. wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscach gromadzenia odpadów, niezwłocznie podejmowano działania mające na celu ich wyeliminowanie. Brak informacji w urzędzie o pożarach w tych miejscach nie wpłynął negatywnie na realizację zadań w zakresie wydawania zezwoleń/pozwoleń.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą:

- wpłynęła jedna skarga od podmiotu prowadzącego działalność w zakresie gromadzenia odpadów na pracowników departamentu środowiska. Wskazane w niej zarzuty dotyczyły m.in. nieprawidłowości o charakterze formalnym (brak: znajomości przepisów, weryfikacji przygotowywanych pism, brak podstaw do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, powoływanie się na nieostateczne postanowienie PSP, kierowanie do podmiotu pism zamiast postanowień/decyzji). W zależności od zarzutu uznano je za zasadne, bezzasadne, częściowo zasadne. W toku rozpatrywania skargi nie dopełniono obowiązków informacyjnych wobec

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

³² Przyjęty 25 października 2022r. Uchwałą Nr XXXVI/522/21 Sejmiku Województwa Lubuskiego.

strony określonych w art. 36 w związku z art. 237 § 4 Kpa, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- nie wpłynął żaden wniosek w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 169-180)

W latach 2017-2022 (do 31 sierpnia) UMWL przeprowadził u podmiotów posiadających zezwolenia/pozwolenia łącznie 23 kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, o których mowa w art. 379 ust. 1 i 2 Poś.

Stwierdzono, że:

- ustalone przez UMWL nieprawidłowości najczęściej dotyczyły kwestii ewidencyjnych i/lub sprawozdawczych;
- w siedmiu przypadkach, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, UMWL wystąpił do WIOŚ o podjęcie stosownych działań;
- w żadnym przypadku zakres kontroli nie obejmował problematyki zagrożeń pożarowych ani nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w wyniku dokonanych czynności kontrolnych;
- w każdym przypadku sporządzono protokół kontroli, który doręczono kontrolowanemu.

(akta kontroli str. 188-191)

W latach 2017-2022 (do 31 lipca) przedstawiciele UMWL uczestniczyli łącznie w 60³³ kontrolach przeprowadzonych przez WIOŚ, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

Analiza dokumentacji związanej z 20 kontrolami przeprowadzonymi w latach 2018-2020³⁴ wykazała, że:

- w każdym przypadku:
 - urząd dysponował postanowieniem WIOŚ wydanym po przeprowadzeniu kontroli (w każdym odnotowany został udział przedstawiciela UMWL);
 - przedstawiciel UMWL uczestniczył w jednym dniu kontroli³⁵, a czynności w których brał on udział dotyczyły oględzin instalacji/miejsca do przetwarzania/magazynowania/składowania odpadów;
- w żadnym przypadku przedstawiciel WIOŚ:
 - nie posiadał upoważnienia do kontroli, co opisano w sekcji dotyczącej *Stwierdzonych nieprawidłowości*;
 - nie sporządzał żadnej dokumentacji w związku z uczestnictwem w kontroli.

Zastępca departamentu środowiska, odnośnie do:

- udziału przedstawiciela UMWL wyłącznie w oględzinach wyjaśnił, że: (...) *w przepisach brak jest dokładnego wyjaśnienia, na czym dokładnie polega udział przedstawiciela właściwego organu w kontroli prowadzonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. (...) Z uwagi na szeroki zakres prowadzonej kontroli podmiotów przez instytucję powołaną do sprawdzenia przestrzegania*

³³ 2017 r. – zero; 2018 r. – cztery; 2019 r. – trzy; 2020 r. – 13; 2021 r. – 38; do 31 lipca 2022 r. – dwie.

³⁴ Tj. 100% kontroli zrealizowanych w tych latach na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

³⁵ Spośród analizowanych 20 kontroli: trzy trwały jeden dzień, pozostałe powyżej jednego dnia.

szeroko pojętych przepisów o ochronie środowiska (tj. WIOŚ), przedstawiciele UMWL biorą udział w najbardziej istotnej części takiej kontroli, jakim są oględziny (wizja w terenie) przedmiotu wniosku, tj. instalacji, miejsca zbierania i przetwarzania odpadów;

- niesporządzania żadnej dokumentacji z prowadzonych czynności wyjaśnił, że przedstawiciele UMWL, *jako uczestnicy formalni kontroli realizowanej przez inspektorów wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska nie sporządzają odrębnego protokołu z kontroli oraz nie wydają, poza ostateczną decyzją w postępowaniu, innych rozstrzygnięć (...)* Brak jest prawnego obowiązku sporządzania przez przedstawicieli urzędu marszałkowskiego dokumentacji z uczestnictwa w czynnościach kontrolnych WIOŚ.

(akta kontroli str. 150-159, 192-196)

Utrudnienia w nadzorze nad miejscami gromadzenia odpadów, w ocenie zastępcy dyrektora departamentu środowiska UMWL, stanowią:

- brak odpowiedniej funkcjonalności we wprowadzonej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarowaniu odpadami (BDO), tj. m.in. brak możliwości raportowania danych oraz brak możliwości wymiany danych pomiędzy BDO a prowadzonymi przez urząd innymi bazami (wojewódzki system odpadowy WSO). O ww. problemach UMWL poinformował³⁶ Ministerstwo Klimatu i Środowiska uzyskując informacje, iż trwają prace nad wdrażaniem kolejnych funkcji w BDO;
- brak przepisów wskazujących jednoznacznie organy kontrolne oraz zakres ich odpowiedzialności. W ocenie zastępcy dyrektora departamentu środowiska proces kontrolny jest zdefiniowany w sposób jednoznaczny jedynie dla etapu poprzedzającego wydanie decyzji w sprawie zezwolenia/pozwolenia;
- kwestie związane z postępowaniem po zatrzymaniu transportu z odpadami (niejasne regulacje prawne dotyczące funkcjonowania miejsc, do których kierowane są zatrzymane transporty odpadów);
- porzucone pojazdy lub naczepy z odpadami (m.in. trudności z ustaleniem podmiotu odpowiedzialnego).

(akta kontroli str. 197-217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku postępowania w sprawie załatwienia jednej skargi nie dopełniono obowiązków informacyjnych wskazanych w art. 36 Kpa w związku z art. 237 § 4 Kpa.

Skarga jednego z przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów wpłynęła do urzędu 14 lipca 2021 r. UMWL, z uwagi m.in. na skomplikowany charakter sprawy, termin jej załatwienia przedłużał, wskazując w ostatnim piśmie kierowanym do strony (z 7 października 2021 r.) termin 29 października 2021 r. Skargę załatwiono 10 sierpnia 2022 r., tj. 286 dni później. O niezakończonym w terminie wskazanym w piśmie z 7 października 2021 r. nie zawiadomiono strony, nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczano o prawie do wniesienia ponaglenia, wbrew wymogom określonym w art. 36 Kpa w związku z art. 237 § 4 Kpa.

³⁶ W kwietniu 2021 r.

Sekretarz Województwa Lubuskiego, odpowiedzialna za załatwianie skarg wyjaśniła: (...) *Rozpatrzenie skargi wiązało się z koniecznością podjęcia szeregu czynności wyjaśniających i analitycznych dotyczących sprawy. Ponadto zgromadzona, bardzo obszerna dokumentacja wymagała dokonania szerokiej analizy oraz zebrania dodatkowych materiałów w toku prowadzonego postępowania. Termin załatwienia przedmiotowej skargi był w związku z tym kilkakrotnie przedłużany, a skarżący informowany był o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie. Wskazany w piśmie z dnia 7 października 2021 r. termin załatwienia sprawy nie został ponownie wydłużony, co było oczywistym przeoczeniem wynikającym z długotrwałego procesu prowadzenia postępowania i ilości dokumentacji jaka się na niego składała. (...).*

(akta kontroli str. 169-180, 182-184)

2. Przedstawiciele UMWL biorący udział w kontrolach WIOŚ, realizowanych na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, w żadnym ze zbadanych 20 przypadków nie posiadali upoważnień do kontroli o których mowa w art. 379 ust. 2 Poś.

Zastępca dyrektora departamentu środowiska wyjaśnił: (...) *kontrole w związku z postępowaniami o wydanie zezwoleń/pozwoleń prowadzone są na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, a nie ustawy z dnia 27 kwietnia Prawo ochrony środowiska (...). Kontrole, o których mowa w art. 379 ustawy Prawo ochrony środowiska realizowane są w kontekście przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska wydanych już decyzji. (...) Pracownicy tyt. Organu w analizowanych postępowaniach byli uczestnikami kontroli prowadzonej przez LWIOŚ, gdyż do tego zobligowała przedstawicieli UMWL ustawa o odpadach. Wobec powyższego pracownicy tyt. Organu, jako uczestnicy czynności kontrolnych, nie mieli obowiązku posiadania upoważnienia do kontroli.*

(akta kontroli str. 150-159, 195-196)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że uprawnienia dotyczące kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska odnoszą się do wszystkich przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie ochrony środowiska. Marszałek, 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 przedsiębiorców³⁷.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prawidłowo, w ramach posiadanych kompetencji, sprawował nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów.

Przedstawiciele UMWL realizowali kontrole u podmiotów posiadających zezwolenia/pozwolenia, jak również uczestniczyli w kontrolach, prowadzonych przez WIOŚ, przed wydaniem decyzji w sprawie zezwoleń/pozwoleń.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i dotyczyły braków upoważnień przedstawicieli UMWL do uczestnictwa w kontrolach realizowanych przez WIOŚ oraz niedopełnienia obowiązków informacyjnych w przypadku postępowania w sprawie załatwienia skargi.

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 162, ze zm.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Urząd nie gromadził informacji o pożarach w miejscach gromadzenia odpadów (kwestię tą opisano w obszarze pierwszym wystąpienia pokontrolnego).

Działania podejmowane w związku z informacjami o naruszeniach wymogów ochrony przeciwpożarowej opisano w obszarze pierwszym wystąpienia.

(akta kontroli str. 199, 217-218)

Z informacji uzyskanej³⁸ z Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Gorzowie Wlkp. wynika, że w latach 2017-2022 (do 27 lipca), w miejscach gromadzenia odpadów objętych nadzorem UMWL, doszło łącznie do 54 pożarów (każdorazowo na składowisku).

Najczęstszą przyczyną pożarów (18) był samozapłon. W przypadku 27 pożarów jego przyczyna nie została ustalona. W żadnym przypadku nie wskazano jako przyczyny istotnych naruszeń ochrony przeciwpożarowej.

(akta kontroli str. 13-19, 222-225)

W okresie objętym kontrolą UMWL nie zawierał z innymi organami administracji publicznej porozumień o współpracy dotyczących zapobiegania wystąpienia pożarów oraz niwelowania zagrożenia pożarowego miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 226-227)

Współpraca urzędu z innymi organami w zakresie zagrożeń pożarowych, tj. z WIOŚ, komendantami komend³⁹ PSP obejmowała wyłącznie realizację obowiązków ustawowych⁴⁰.

(akta kontroli str. 150-151, 158-159, 226)

Zastępca dyrektora departamentu środowiska wyjaśnił, że (...) w departamencie środowiska zauważono *potrzebę współpracy z urzędami zajmującymi się szeroko pojętymi sprawami związanymi z gospodarką odpadami. Dotyczy to zagadnień związanych z zagrożeniami pożarowymi oraz ewentualnie zaistniałych faktów w tym zakresie. Uzyskane informacje stałyby się podstawą do wszczęcia kontroli i analizy wydanej decyzji. W przyszłości Departament Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego będzie zwracał się o udzielenie informacji do Państwowej Straży Pożarnej o zaistniałych pożarach dotyczących gospodarki odpadami.*

(akta kontroli str.150-152, 168)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wobec braku informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów, w urzędzie nie podejmowano działań mających na celu ich ograniczenie. Prawidłowo, zgodnie z ustawowymi kompetencjami, współpracowano z innymi organami w zakresie zagrożeń pożarowych.

³⁸ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁹ Komend: wojewódzkiej oraz miejskich i powiatowych.

⁴⁰ Kierowanie wniosków o przeprowadzenie kontroli o których mowa w art. 41a ust. 1 i 1a ustawy o odpadach; uczestnictwo przedstawicieli UMWL w kontrolach realizowanych przez WIOŚ na podstawie art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

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) Zawiadamianie skarżącego o przypadkach niezalatwienia skargi w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu załatwienia skargi oraz pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia;
 - 2) Pisemne upoważnianie przedstawicieli UMWL do uczestnictwa w kontrolach o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.
- 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.

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 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. dyrektor

Andrzej Aleksandrowicz

kontrolerzy
Anna Nowakowska
doradca ekonomiczny

.....
Anna Tronowicz
główny specjalista k.p.
.....

