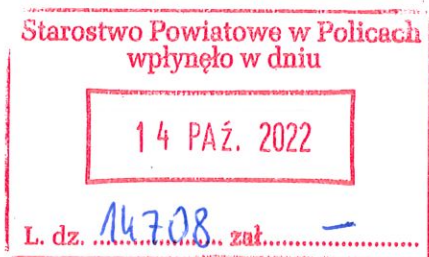




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.011.03.2022



Andrzej Bednarek
Starosta Policki
Starostwo Powiatowe
ul. Tanowska 8
72-010 Police

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/061 – Zapobieganie pożarom miejsc gromadzenia odpadów.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

Podpis elektroniczny zweryfikowany w dniu
14 PAŹ 2022
ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji
SEKRETARKA
Anna Kozłowska

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Policach ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bednarek, Starosta Policki od 8 grudnia 2014 r. ²
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. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Sylwia Księżopolska, obecnie główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/76/2022 z 16 maja 2022 r. 2. Leszek Chwał, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/87/2022 z 30 maja 2022 r. (akta kontroli str. 1-3, 5-12)

I. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta w ramach posiadanych kompetencji i obowiązków realizował zadania związane z nadzorem nad miejscami gromadzenia odpadów, a także gromadził dane o pożarach tych miejsc, które wystąpiły na terenie Powiatu.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prawidłowo wydawano zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów.

W Starostwie zapewniono zasoby kadrowe zajmujące się wydawaniem zezwoleń i pozwoleń dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów. Pracownicy Urzędu podejmowali czynności kontrolne wobec podmiotów prowadzących miejsca gromadzenia odpadów. Brali również aktywny udział

¹ Dalej: Starostwo lub Urząd.

² Dalej: Starosta.

³ 16 września 2022 r.

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

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

w kontrolach realizowanych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie⁶ związanych z uzyskaniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. W bieżącej działalności Urzędu utrudnieniem w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów było niedostateczne zabezpieczenie kadrowe. Mimo tego nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Starosta podejmował skuteczne próby zapobiegania wystąpienia pożarów oraz niwelowania zagrożenia pożarowego, dzięki czemu w miejscach gospodarowania odpadami (w tym nielegalnymi) nadzorowanymi przez Starostwo od połowy 2018 r. nie odnotowano żadnego zdarzenia.

Starosta podejmował współpracę z innymi organami administracji rządowej i samorządowej, w tym z Ministerstwem Środowiska, Wojewodą Zachodniopomorskim, Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego, Burmistrzem Polic, Zachodniopomorskim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Szczecinie, Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Szczecinie, a także z Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej⁷ i Komendą Powiatową Policji w Policach.

Izba pozytywnie ocenia działania Urzędu mające umożliwić likwidację obu nielegalnych składowisk odpadów położonych na terenie Polic. Skutkiem czego Starostwo uzyskało dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁸ w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020⁹ na realizację projektu pn.: „Usunięcie niewłaściwie składowanych odpadów w Policach przy ul. Kamiennej”. Kwota dofinansowania ma wynieść 25 300 000 zł.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W kontrolowanym okresie do Starostwa wpłynęło dziewięć wniosków o wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów i / lub ich przetwarzanie, które rozpatrzone pozytywnie wydając stosowne zezwolenia, w tym: w 2017 r. – pięć; w 2018 r. – dwa; w 2020 r. – dwa. W roku 2019, 2021 i 2022 (do 30 czerwca) nie wydano żadnych zezwoleń. Wnioski o zmianę zezwoleń na zbieranie i / lub przetwarzanie odpadów złożyło 20 podmiotów prowadzących działalność w zakresie gospodarowania odpadami. W stosunku do 13 wnioskodawców wydano decyzje zmieniające dotychczasowe zezwolenia, jeden wniosek przekazano, zgodnie z właściwością, do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, jedną sprawę umorzono jako bezprzedmiotową, dwa postępowania dotyczące zmiany dotychczasowych zezwoleń według stanu na 30 czerwca 2022 r. były w toku z uwagi na oczekiwanie na przeprowadzenie kontroli przez WIOŚ, jedno postępowanie zostało zawieszone na wniosek strony. W dwóch przypadkach Starosta wydał decyzję odmowną,

⁶ Dalej: WIOŚ.

⁷ Dalej: PSP.

⁸ Dalej: NFOŚiGW.

⁹ Oś priorytetowa: II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, Działanie: 2.5. Poprawa jakości środowiska miejskiego.

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

odpowiednio: z uwagi na negatywną opinię WIOŚ oraz z powodu gospodarowania odpadami w sposób niezgodny z prawem miejscowym¹¹.

(akta kontroli str. 414-415)

Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto próbę 14 decyzji administracyjnych Starosty w zakresie wydawania w latach objętych kontrolą zezwoleń (w tym zmiany) na zbieranie i przetwarzanie odpadów pod kątem zgodności z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹² oraz ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹³. Prowadzenie postępowań dotyczących wydawania zezwolenia (w tym zmiany) było zgodne z przepisami m.in. w zakresie kompletności składanych wniosków (art. 42 ustawy o odpadach), opiniowania wniosków (art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach), właściwości organu (art. 41 ust. 2 i 6 oraz art. 42 ust. 3 ustawy o odpadach), przeprowadzonych kontroli (art. 41a ust. 1 i 1a ustawy o odpadach), a także formy rozstrzygnięcia (decyzje administracyjne wydano na podstawie art. 104 Kpa), elementów decyzji (art. 107 Kpa) oraz jej doręczenia (art. 109 Kpa).

Na podstawie wybranej w sposób celowy¹⁴ próby ustalono m.in., że:

- w 12 postępowaniach, w których był taki wymóg, wydanie zezwolenia było poprzedzone kontrolą w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska prowadzoną przez WIOŚ. W kontrolach tych, stosownie do art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, uczestniczyli przedstawiciele Starostwa;
- w trzech przypadkach PSP przeprowadziło obowiązkową kontrolę instalacji i obiektów przeznaczonych do zbierania i przetwarzania odpadów. W aktach sprawy znajdowały się postanowienia Komendanta Powiatowego PSP potwierdzające spełnianie przez te podmioty wymagań określonych w przepisach przeciwpożarowych.

W badanej próbie 14 postępowań, pozytywnie zaopiniowane przez właściwego komendanta PSP operaty przeciwpożarowe, były wymagane w trzech sprawach. W pozostałych 11 przypadkach podmioty składające wnioski o wydanie ww. zezwoleń (w tym zmiany) nie były zobowiązane do sporządzania operatów przeciwpożarowych.

(akta kontroli str. 141-164, 416-417)

2. Zgodnie z Regulaminami organizacyjnymi Starostwa¹⁵ obowiązującymi w latach objętych kontrolą, komórką odpowiedzialną za wydawanie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów był Wydział Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 51-126)

W badanym okresie łączny zasób kadrowy zajmujący się wydawaniem zezwoleń dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie gromadzenia odpadów wynosił dwie osoby, z tego jedna (naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska) posiadała upoważnienia do podpisywania decyzji administracyjnych.

¹¹ Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego dla Gminy Police zawiera zakaz gromadzenia i składowania odpadów.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 2000; dalej: Kpa.

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

¹⁴ Z uwzględnieniem daty wydania oraz wymogu dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia (w tym zmiany) operatu przeciwpożarowego. W próbie nie uwzględniono pięciu miejsc, w których w latach 2017-2022 (do 30.06) na terenie Powiatu doszło do pożaru odpadów. W jednym przypadku do 2020 r. Starosta nie sprawował nadzoru na podmiotem. Z uwagi na zmianę przepisów ustawy o odpadach, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego był właściwym w sprawach wydania temu podmiotowi stosownych zezwoleń (w tym zmiany) na gromadzenie odpadów i ich przetwarzanie). W pozostałych czterech przypadkach, w całym kontrolowanym okresie Starosta nie sprawował nad nimi nadzoru, gdyż to nie on wydał stosowne zezwolenia tym podmiotom.

¹⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu, obowiązujący w okresie 1 stycznia 2008 – 30 września 2020 r., przyjęty uchwałą Rady Powiatu w Policach nr XIII/100/2007 z 28 grudnia 2007 r., następnie od 1 października 2020 r. - przyjęty uchwałą Zarządu Powiatu w Policach nr 360/2020 z 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 165-191)

3. W związku z wejściem w życie zmiany (od dnia 5 września 2018 r.) ustawy o odpadach i wynikającym z nowych uregulowań obowiązku złożenia do 5 marca 2020 r. wniosku o zmianę posiadanej decyzji zezwalającej na prowadzenie dotychczasowej działalności, Starostwo podejmowało działania informacyjne, tj.:

- pismem z dnia 20 września 2018 r. Wicestarosta Policki poinformował podmioty prowadzące na terenie Powiatu działalność w obszarze gospodarki odpadami o ww. zmianach. Poinformowano także o możliwości uzyskania szczegółowych informacji w Wydziale Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 202-209)

- pismem z dnia 21 września 2018 r. Wicestarosta Policki zwrócił się do burmistrzów Polic i Nowego Warpna oraz wójtów Dobrej Szczecińskiej i Kołbaskowa z prośbą o zamieszczenie w serwisach internetowych gmin i na tablicach ogłoszeń w urzędach, informacji o zmianie ww. przepisów.

(akta kontroli str. 210-216)

Na podstawie wykazu przedłożonego przez Starostwo ustalono, że według stanu na 5 września 2018 r. na terenie Powiatu obowiązywało łącznie 47 zezwoleń na gromadzenie i przetwarzanie odpadów, wydanych przez Starostę, dotyczących 42 podmiotów. Spośród tych podmiotów, 22 nie złożyło wniosków o zmianę uprzednio obowiązujących decyzji. Starosta nie wydawał decyzji administracyjnych w sprawie wygaśnięcia ww. zezwoleń, gdyż wygasły one z mocy prawa z dniem 5 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 414-415)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła: (...) *w ramach analizy pod kątem wywiązywania się przez podmioty z obowiązku złożenia wniosku o zmianę posiadanych zezwoleń (...), Wydział pismem z dnia 2 czerwca 2021 r. wystąpił do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego o przekazanie wykazu podmiotów prowadzących działalność na terenie Powiatu Polickiego, które w związku z art. 14 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw¹⁶ zwróciły się do Marszałka (...) o wydanie decyzji administracyjnej w zakresie zbierania odpadów, przetwarzania odpadów, zbierania i przetwarzania odpadów oraz pozwolenia na wytworzenie odpadów uwzględniającego zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Powyższe działanie wynikało z faktu zmiany w zakresie uprawnień organów ochrony środowiska do wydania zezwoleń na zbieranie odpadów (...). W odpowiedzi na powyższe (...) Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego pismem z 14 czerwca 2021 r. przekazał stosowną informację.*

(akta kontroli str. 196-197)

Ustalono, że Urząd nie podejmował działań sprawdzających, czy podmioty, którym zezwolenia wygasły z mocy prawa z dniem 5 marca 2020 r., zaprzestały prowadzenia działalności w zakresie objętym zezwoleniem.

Starosta wyjaśnił: *Wydział Ochrony Środowiska planuje w przyszłym roku przeprowadzić oględziny podmiotów, które do 5 marca 2020 r. nie złożyły wniosku o zmianę zezwolenia na gromadzenie i przetwarzanie odpadów. Dotychczas nie weryfikowano czy podmioty te zaprzestały działalności z uwagi na braki kadrowe, trwającą do wiosny br. pandemię oraz zintensyfikowanie kontroli WIOŚ, w których udział brał pracownik Wydziału. Niemniej do Starostwa nie docierały żadne sygnały, by gdziekolwiek prowadzono taką działalność.*

(akta kontroli str. 446-447)

¹⁶ Dz. U. poz. 1592, ze zm.

4. W okresie objętym kontrolą Wydział Ochrony Środowiska nie uzyskiwał informacji o pożarach miejsc gromadzenia odpadów na terenie Powiatu Polickiego.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła, że: *nie posiadała informacji o pożarach na nieruchomościach użytkowanych przez podmioty mające zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów, gdyż nie była powiadamiana o takich zdarzeniach przez służby odpowiedzialne za ochronę przeciwpożarową.*

(akta kontroli str. 218)

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, odpowiedzialny w Starostwie za sprawy związane z zarządzaniem kryzysowym, w latach 2017-2022 (do 30.06) posiadał informację o wystąpieniu łącznie 15 pożarów miejsc gromadzenia odpadów na terenie Powiatu Polickiego w następujących lokalizacjach:

- nielegalne składowisko odpadów zlokalizowane w Policach, przy ul. Piotra i Pawła, gdzie odnotowano jeden pożar w dniu 7 stycznia 2017 r.;
- nielegalne składowisko odpadów zlokalizowane w Policach, przy ul. Kamiennej, gdzie odnotowano trzy pożary w dniach 24 lutego, 5 maja, 7 czerwca 2018 r.;
- legalnie działający podmiot Z(...) w Leśnie Górnym, gdzie odnotowano sześć pożarów (4 i 5 lutego oraz 9 listopada 2020 r., 6 sierpnia i 31 października 2021 r., 14 maja 2022 r.);
- teren składowiska odpadów zielonych legalnie działającej firmy S(...) w Trzuszczynie, gdzie odnotowano cztery pożary – 7 kwietnia i 11 czerwca 2018 r. oraz 26 marca i 9 maja 2021 r.;
- teren stacji demontażu pojazdów legalnie działającej firmy F(...) w Stobnie, gdzie odnotowano jeden pożar 10 czerwca 2021 r.

Powyższe dane pozyskiwano z Centrum Zarządzania Kryzysowego i Komendy Powiatowej PSP.

(akta kontroli str. 446)

Powyższe dane były zgodne z informacją Komendanta Powiatowego PSP w Policach z 30 maja 2022 r. (udzieloną NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK). Komendant wskazał, że w latach objętych kontrolą na terenie Powiatu doszło do 15 pożarów na terenie pięciu miejsc gromadzenia odpadów, w tym:

- na terenie dwóch nielegalnych składowisk odpadów zlokalizowanych w Policach, w których wystąpiły łącznie cztery pożary - odpady pozostawiły spółki: I(...) przy ul. Piotra i Pawła (jeden pożar w styczniu 2017 r.) oraz E(...) przy ul. Kamiennej (trzy pożary w I połowie 2018 r.),
- cztery legalne miejsca zbierania i / lub przetwarzania odpadów, w których miało miejsce łącznie 11 pożarów, tj.:
 - Z(...) w Leśnie Górnym, gdzie wystąpiło sześć pożarów (w 2020 r. – trzy pożary, 2021 r. – dwa, w I połowie 2022 r. – jeden);
 - teren składowiska odpadów zielonych firmy S(...) w Trzuszczynie, gdzie wystąpiło cztery pożary (w 2018 r. – dwa pożary i w 2021 r. – dwa);
 - teren stacji demontażu pojazdów firmy F(...) w Stobnie, gdzie wystąpił jeden pożar w 2021 r.

Wykaz miejsc gromadzenia odpadów stwarzających, zdaniem Komendanta Powiatowego PSP, w kontrolowanych latach potencjalne zagrożenie pożarowe, poza pięcioma ww. lokalizacjami, zawierał miejsca gromadzenia odpadów, w których w kontrolowanym okresie nie doszło do pożarów (spółka B(...) w Policach, N(...) w Leśnie Górnym, S(...) w Przecławiu).

(akta kontroli str.134-135)

Natomiast według pisemnej informacji Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁷ z 31 maja 2022 r. (udzielonej NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK), na terenie Powiatu w latach 2017-2022 wystąpiło łącznie siedem pożarów składowisk odpadów, w tym: w 2018 r. – trzy pożary (dwa na nielegalnym składowisku odpadów przy ul. Kamiennej w Policach oraz jeden w miejscu magazynowania substancji chemicznych w Policach na terenie hurtowni chemicznej A(...) nieprowadzącej działalności w zakresie gospodarowania odpadami), w 2020 r. – dwa pożary w Z(...), w 2021 r. i 2022 r. po jednym pożarze - odpowiednio na terenie firmy F(...) oraz Z(...).

(akta kontroli str. 128-133)

5. W sprawie prowadzenia analiz i opracowywania prognoz, o których mowa w art. 21b pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁸ Starosta wyjaśnił: *Wydział Ochrony Środowiska realizując ww. obowiązek, w ramach przygotowania do opracowania Programu Ochrony Środowiska¹⁹ na terenie Powiatu a następnie jego monitorowania, prowadzi bieżącą analizę i opracowuje prognozy dotyczące pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń. Nie przyjmują one formy dodatkowego opracowania, ponieważ dotychczas kwestie pożarów w miejscach gromadzenia odpadów stanowiły marginalną część zagrożeń występujących na terenie Powiatu.*

(akta kontroli str. 446)

6. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa powiatowe programy ochrony środowiska. Pierwszy z nich - *Program Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2016-2019 z perspektywą do roku 2023*²⁰ został przyjęty uchwałą Rady Powiatu z 24 lutego 2017 r.²¹, po uprzednim pozytywnym zaopiniowaniu przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie w dniu 23 października 2015 r. i Zachodniopomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, także 23 października 2015 r.

(akta kontroli str. 220-226)

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²² Zarząd Powiatu poinformował, w formie obwieszczenia zamieszczonego 16 września 2015 r. w Biuletynie Informacji Publicznej²³ Starostwa o przystąpieniu do opracowania Programu 2016. Załącznikiem do ww. obwieszczenia był projekt Programu. Obwieszczenie zawierało informację o terminie, miejscu i formie składania uwag i wniosków dotyczących prezentowanego projektu.

(akta kontroli str. 227-228)

W procedurze konsultacyjnej nie wpłynęły żadne uwagi, wnioski i żądania.

(akta kontroli str. 229)

W części 3.9.7 Zagadnienia Horyzontalne – Nadzwyczajne zagrożenia dla środowiska rozdziału Gospodarka odpadami i zapobieganie powstawania odpadów Strategii 2016 stwierdzono m.in., iż *w kontekście gospodarowania odpadami przyczyną większości poważnych awarii, które mogą zdarzyć się na terenie instalacji, jest najczęściej niezachowanie zasad eksploatacji i bezpieczeństwa.*

¹⁷ Dalej: Wojewódzkiego Inspektora.

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 869, ze zm.; dalej: ustawy o ochronie ppoż.

¹⁹ Co zostało szerzej opisane w punkcie 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁰ Dalej: Program 2016.

²¹ Nr XXVII/226/2017.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.; dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

²³ Dalej: BIP.

Głównym zagrożeniem jest możliwość wybuchu pożaru samych odpadów, czy to komunalnych czy przemysłowych. W wyniku pożaru będą się uwalniały do atmosfery bardzo toksyczne substancje z palącego się biogazu oraz odpadów tworzyw sztucznych. Zanieczyszczenie gleby może być spowodowane substancjami chemicznymi pochodzącymi z odpadów niebezpiecznych zgromadzonymi na składowiskach odpadów komunalnych, czy w miejscach ich magazynowania.

(akta kontroli str. 230)

Z realizacji Programu 2016 zostały sporządzone dwa raporty: za lata 2016-2017 oraz za lata 2018-2019. Raporty te nie zawierały informacji i odniesień do zagadnienia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 231-232)

Obowiązujący w czasie niniejszej kontroli NIK Program Ochrony Środowiska Powiatu Polickiego na lata 2020-2023 z perspektywą do roku 2027²⁴ został przyjęty uchwałą Rady Powiatu z 29 stycznia 2021 r.²⁵

(akta kontroli str. 231-232)

Projekt Programu 2020 został pozytywnie zaopiniowany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie w dniu 9 października 2020 r. i Zachodniopomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w dniu 29 września 2020 r.

(akta kontroli str. 235-239, 240-242)

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku Zarząd Powiatu poinformował, w formie obwieszczenia zamieszczonego w dniu 13 października 2020 r. w BIP Starostwa o przystąpieniu do opracowania Programu 2020. Załącznikami do ww. obwieszczenia były projekt Programu oraz opisane powyżej opinie. Obwieszczenie zawierało informację o terminie, miejscu i formie składania uwag i wniosków dotyczących prezentowanego projektu.

(akta kontroli str. 243-244)

W procedurze konsultacyjnej nie wpłynęły żadne uwagi, wnioski i żądania.

(akta kontroli str. 246)

W części 5.8.3 Zagadnienia Horyzontalne rozdziału Gospodarka odpadami i zapobieganie powstawania odpadów Strategii 2020 stwierdzono, iż: *Większość nadzwyczajnych zagrożeń środowiska dotyczących gospodarki odpadami, jest związana ze składowiskami odpadów. Można do nich zaliczyć przedostawanie się odpadów poza miejsce wyznaczone do ich składowania, ruchy masowe ziemi a także samozapłon gazów składowiskowych. Aby im przeciwdziałać należy zapobiegać niewłaściwej eksploatacji oraz rekultywacji składowisk odpadów.*

Do czasu kontroli NIK nie został sporządzony raport z realizacji Programu 2020.

(akta kontroli str. 246-247)

W latach objętych kontrolą w Starostwie obowiązywały dwa Powiatowe Plany Zarządzania Kryzysowego, przyjęte w 2016 r. i 2019 r.

W ww. planach nie uwzględniono zagrożeń wynikających z pożarów miejsc gromadzenia odpadów, nie sporządzano raportów / sprawozdań z ich wykonania, Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego na posiedzeniach nie zajmował się problematyką dotyczącą pożarów miejsc gromadzenia odpadów.

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Andrzej Podlecki wyjaśnił: *Mając na uwadze brzmienie art. 14 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia*

²⁴ Dalej: Program 2020.

²⁵ Nr XXVI/185/2021.

26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁶ do zadań wojewody w sprawach zarządzania kryzysowego należy wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. (...). W wydanych zaleceniach do powiatowych planów zarządzania kryzysowego wojewoda określił katalog zagrożeń wskazując zagrożenia, które mogą wymagać podjęcia działań koordynujących przez starostę. We wspomnianym katalogu nie ujęto zagrożeń związanych z pożarami miejsc gromadzenia odpadów. (...). Starosta ma obowiązek zrealizowania wydanych przez wojewodę zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego. (...). Ustawa o zarządzaniu kryzysowym nie przewiduje sporządzania sprawozdań z wykonania planów zarządzania kryzysowego.

(akta kontroli str. 248-249)

W przyjętym uchwałą Rady Powiatu w dniu 8 września 2005 r. Powiatowym Programie Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego nie wskazywano na zagrożenia związane z pożarami miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 250-265)

W sprawozdaniach Starosty z działalności Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Powiatu za lata 2017-2021 nie ujmowano zagadnienia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.

(akta kontroli str. 266-277)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Starostwie prawidłowo wydawano zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Wszystkie podmioty prowadzące działalność w obszarze gospodarki odpadami zostały poinformowane o konieczności wystąpienia o zmianę decyzji zezwalającej na kontynuowanie działalności po zmianie przepisów regulujących ten rodzaj działalności. W przypadku podmiotów, które nie złożyły stosownych wniosków i w efekcie ich pozwolenia wygasły z mocy prawa, Urząd nie wydał decyzji o ich wygaśnięciu, nie weryfikowano także czy podmioty te zaprzestały prowadzenia działalności w zakresie gospodarowania odpadami.

Starostwo gromadziło dane o pożarach, które wystąpiły na terenie Powiatu w miejscach składowania odpadów. Problematyka pożarów miejsc składowania odpadów ujęta została w obowiązujących w Starostwie dokumentach strategicznych – Programach ochrony środowiska Powiatu Polickiego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. Na podstawie upoważnienia²⁷ Starosty z dnia 4 grudnia 2018 r., przedstawiciel Urzędu w latach 2019-2022 brał udział w kontrolach realizowanych przez WIOŚ związanych z uzyskaniem lub zmianą zezwoleń na gromadzenie odpadów i / lub ich przetwarzanie (łącznie 19, w tym dwie u przedsiębiorców występujących o pozwolenie pierwszy raz). Badaniem kontrolnym objęto wszystkie 19 spraw, w tym: jedną z 2019 r., 10 z 2020 r., sześć z 2021 r. i dwie z 2022 r. W kontrolach uczestniczyła osoba zajmująca się w Starostwie problematyką związaną z ochroną

²⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 261, ze zm.

²⁷ Jednorazowe upoważnienie, wydane bezterminowo, do udziału w imieniu Starosty w kontrolach instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów, za kresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, prowadzonych przez WIOŚ przed wydaniem zezwolenia.

środowiska i wydawaniem zezwoleń. Była ona obecna podczas realizowanych czynności kontrolnych, co zostało odzwierciedlone w postanowieniach wydanych przez WIOŚ²⁸. Udział przedstawiciela Starostwa w kontrolach WIOŚ został potwierdzony w dokumentacji wewnętrznej Starostwa, tj. m.in. zapisami w książce wyjść służbowych. W aktach spraw nie znajdowały się żadne dokumenty z tych kontroli, w tym protokoły WIOŚ. Pracownica Starostwa nie sporządzała notatek służbowych z ustaleń poczynionych w toku tych kontroli. Istotne ustalenia dokumentowała w prowadzonej na własne potrzeby wewnętrznej dokumentacji.

(akta kontroli str. 284-298, 437)

Naczelnik i pracownik Wydziału Ochrony Środowiska, w trakcie ustnych wyjaśnień wskazywały, że pracownik Wydziału biorący udział w kontrolach WIOŚ był głosem doradczym oraz udzielał informacji inspektorom WIOŚ, natomiast nie miał wpływu na przebieg kontroli i końcowe ustalenia. W trakcie kontroli był zaznajamiany z ustaleniami oraz nieprawidłowościami. Po zakończeniu czynności kontrolnych nie występowano do WIOŚ o przekazanie protokołów kontroli i innej dokumentacji pokontrolnej, ponieważ protokół z kontroli WIOŚ nie był dla Starostwa dokumentem wiążącym. Dopiero przesłane postanowienia WIOŚ umożliwiały Starostwu podjęcie kolejnych czynności w toku prowadzonych postępowań. W postanowieniach WIOŚ zawarte były także informacje o szczegółowych ustaleniach i stwierdzonych nieprawidłowościach.

(akta kontroli str. 433-436)

W Starostwie sprawowano w kontrolowanym okresie nadzór nad dwoma nielegalnymi miejscami, w których składowano odpady, w następujący sposób:

a) składowisko odpadów przy ul. Kamiennej w Policach, jest pozostałością po spółce E(...), która w 2012 r. porzuciła odpady znajdujące się na nieruchomości należącej w części do Gminy Police oraz Skarbu Państwa (zarządzanego przez Powiat Policki).

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła: *Starosta po przeprowadzeniu akcji gaśniczej podczas pożaru odpadów (...), który miał miejsce w dniu 24 lutego 2018 r., poniósł wydatek w kwocie 897,90 zł za wypożyczenie (...) sprzętu wykorzystanego podczas akcji gaszenia pożaru.*

(akta kontroli str. 419, 421-422)

Po pożarach, które miały miejsce w I połowie 2018 r. pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska wraz z funkcjonariuszami Komendy Powiatowej PSP w Policach oraz Komendy Powiatowej Policji w Policach 18 lipca 2018 r. przeprowadzili wizję lokalną terenu składowiska w celu określenia rozmiaru zagrożenia pożarowego. W protokole oględzin sporządzonym przez pracownika Starostwa podkreślono zasadność zainstalowania monitoringu, konieczność naprawy ogrodzenia oraz zapewnienia między ogrodzeniem a składowanymi odpadami wolnej przestrzeni ok. 4 m.

(akta kontroli str. 453-460)

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska: *Starosta podjął skuteczne działania związane z wyposażeniem obiektu (...) w system monitoringu wizyjnego, celem skutecznego kontrolowania bieżących zdarzeń na terenie obiektu i szybkiego reagowania na niepożądane sytuacje (podpalenia), wykonano instalację odbiorczą (koszt usługi: 8 487 zł), (...) wykonano system monitoringu obiektu (...) (koszt usługi 10 335,08 zł), (...) zawarto umowę (...) na sprzedaż energii elektrycznej oraz zapewnienie świadczenia usługi dystrybucji do miejsca dostarczenia energii elektrycznej, (...) zawarto umowę o świadczenie (...) na świadczenie usług telekomunikacyjnych w zakresie transmisji danych (abonament*

²⁸ WIOŚ przekazywał do Urzędu postanowienia bez protokołów kontroli.

104,55 zł/m-c, co daje łączna kwotę 3 345,60 zł za okres od września 2019 r. do maja 2022 r.). (...)

W ramach działań prewencyjnych pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska dokonują oględzin ogrodzenia nieruchomości, na której składowane są odpady, pod kątem jego szczelności, a w razie stwierdzenia uszkodzeń podejmowane są czynności zmierzające do jego naprawy. Ponadto, w widocznych miejscach ogrodzenia zamieszczono znaki „Uwaga zakaz wstępu”. (...). Wobec faktu, iż wyegzekwowanie od podmiotu, który dopuścił się zanieczyszczenia nieruchomości w Policach przy ul. Kamiennej, wykonania wyroku sądowego z 29 listopada 2013 r. (...) nakazującego E(...), aby wydała nieruchomości położone przy ul. Kamiennej w Policach w stanie wolnym od osób i rzeczy, jest praktycznie niemożliwe. W tej sprawie uzyskano tytuł wykonawczy oraz wszczęto egzekucję komorniczą. Komornik poszukiwał majątku dłużnika, niestety bez rezultatu. Komornik Sądowy postanowieniem z 2 lutego 2017 r. (...) umorzył postępowanie egzekucyjne prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych do ww. wyroków, wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji z ruchomości, nieruchomości, rachunków bankowych i wierzytelności.

(akta kontroli str. 419, 421-423)

W kontrolowanym okresie, Starosta, poza opisanymi wyżej, podejmował szereg dodatkowych działań w celu pozyskania środków finansowych dzięki którym możliwe będzie usunięcie nielegalnie składowanych odpadów znajdujących się przy ul. Kamiennej w Policach, co zostało szerzej opisane w obszarze 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

b) W odniesieniu do nielegalnego składowiska odpadów znajdującego się w Policach przy ul. Piotra i Pawła, odpady we wskazanej lokalizacji zostały pozostawione w 2016 r. przez spółkę I(...). Teren ten stanowi własność Skarbu Państwa i pozostaje w wieczystym użytkowaniu innego podmiotu, który wydzierżawił spółce I(...) teren na czas nieoznaczony w celu prowadzenia odzysku zebranych odpadów (na podstawie zezwolenia Starosty z 2013 r. na gospodarowanie odpadami). Po kontrolach przeprowadzonych w 2015 r. przez WIOŚ i Starostwo, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Starosta decyzją z 9 lutego 2016 r. cofnął bez odszkodowania ww. zezwolenia.

(akta kontroli str. 419, 427-430)

Po pożarze w styczniu 2017 r., pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska wraz funkcjonariuszami Komendy Powiatowej PSP w Policach oraz Komendy Powiatowej Policji w Policach w dniu 18 lipca 2018 r. przeprowadzili wizję lokalną terenu składowiska w celu określenia rozmiaru zagrożenia pożarowego. W protokole oględzin sporządzonym przez pracownika Starostwa podkreślono konieczność sukcesywnego monitorowania terenu przez ww. organy, w związku z brakiem możliwości zabezpieczenia terenu przed pożarami.

(akta kontroli str. 453-460)

Jak wynika z wyjaśnień Naczelnik wydziału Ochrony Środowiska: *Obecnie wobec I(...) prowadzone jest postępowanie egzekucyjne w administracji w przedmiocie usunięcia odpadów z terenu przedmiotowej nieruchomości, wynikające z tytułu wykonawczego wydanego przez Starostę w dniu 24 kwietnia 2017 r. W toku postępowania egzekucyjnego w administracji wydawane były wobec I(...) postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia do wykonania obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. (...) Udział w postępowaniu egzekucyjnym w administracji zgłosiła Prokuratura Rejonowa w Szczecinie, a następnie*

Prokuratura Regionalna w Szczecinie, która monitoruje wszystkie czynności i działania tutejszego organu dokonywane przez organ wobec I(...). Wobec podmiotu, który posiada wieczyste użytkowanie terenu przy. ul. Piotra i Pawła w Policach, organ prowadzi postępowanie egzekucyjne z tytułu zaległości w opłatach za użytkowanie wieczyste. Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.) w zw. z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1899), organ prowadzi czynności prawne w celu rozwiązania umowy użytkowania wieczystego.

(akta kontroli str. 419, 421-423)

W kontrolowanym okresie, poza opisanymi wyżej, Starosta podejmował szereg dodatkowych działań w celu pozyskania środków finansowych dzięki którym możliwe byłoby usunięcie nielegalnie składowanych odpadów znajdujących się przy ul. Piotra i Pawła w Policach, co zostało szerzej opisane w obszarze 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2. W okresie objętym kontrolą Komendant Powiatowy PSP corocznie przedstawiał Radzie Powiatu *Informację o Stanie Bezpieczeństwa Powiatu w Zakresie Ochrony Przeciwpożarowej*. W *Informacjach* przedstawione były m.in. statystyki zdarzeń, w których uczestniczyła PSP, informacje dotyczące budżetu, prowadzonych szkoleń i akcji informacyjnych oraz wybranych akcjach ratowniczo gaśniczych. W dokumencie za 2020 r. zawarta została informacja o gaszeniu pożaru komunalnego składowiska odpadów w Leśnie Górnym, a w dokumencie za 2021 r. o pożarze wraków samochodowych w stacji demontażu pojazdów w miejscowości Stobno. Dodatkowo w opracowaniach za lata 2018-2021, w ramach opisywanej „Profilaktyki pożarowej i społecznej”, wyodrębniono kwestie dotyczące „Uzgadniania operatów przeciwpożarowych dla składowisk odpadów”, w tym o ilości złożonych wniosków o uzgodnienie operatów przeciwpożarowych i ilości wydanych postanowień²⁹.

(akta kontroli str. 299-413)

3. W latach 2017-2019 Starostwo podejmowało czynności kontrolne wobec podmiotów prowadzących działalność związaną z gromadzeniem i przetwarzaniem odpadów. Przeprowadzono łącznie 13 kontroli, w tym: sześć kontroli w 2017 r., pięć w 2018 r. i dwie w 2019 r. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na przekroczeniu dopuszczalnej masy zgromadzonych odpadów, niezgodnym z pozwoleniem rodzajem odpadów (np. gromadzenie części samochodowych nienadających się do dalszego wykorzystania) prowadzeniu działalności, której nie obejmowało posiadane pozwolenie (np. prowadzenie rozbiórki pojazdów na terenie skupu złomu, składowanie odpadów budowlanych na terenie skupu odpadów itp.). Z czynności kontrolnych sporządzano protokoły kontroli, doręczane następnie podmiotom kontrolowanym. W toku kontroli nie stwierdzano nieprawidłowości mogących skutkować zwiększeniem zagrożenia pożarowego miejsc gromadzenia odpadów (nie informowano innych, poza WIOŚ, jednostek administracji publicznej).

²⁹ W 2018 r. wpłynęły trzy wnioski i wydano dwa pozytywne postanowienia z dodatkowymi warunkami na zastosowanie rozwiązań zaproponowanych w operatach i jedno postanowienie negatywne; w 2019 r. wpłynęło 21 wniosków i wydano 14 pozytywnych postanowień (w tym dwa z dodatkowymi warunkami na zastosowanie rozwiązań zaproponowanych w operatach) i sześć postanowień negatywnych; w 2020 r. wpłynęło 21 wniosków i wydano 16 pozytywnych postanowień (w tym jeden z dodatkowymi warunkami na zastosowanie rozwiązań zaproponowanych w operatach) i pięć postanowień negatywnych; w 2021 r. wpłynęły cztery wnioski i wydano cztery pozytywne postanowienia (w tym dwa z dodatkowymi warunkami na zastosowanie rozwiązań zaproponowanych w operatach).

W jednym przypadku kontrola dotyczyła podmiotu, który nie posiadał zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarki odpadami. Stwierdzono wówczas znaczną ilość odpadów budowlanych i sprawę przekazano³⁰ do WIOŚ.

W odpowiedzi WIOŚ poinformował³¹ Starostwo o przekazaniu sprawy, zgodnie z kompetencjami, Burmistrzowi Gminy Dobra.

(akta kontroli str. 278-283, 438-439)

Od 2020 r. Starostwo nie przeprowadzało samodzielnych kontroli w podmiotach działających w obszarze gospodarki odpadami. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła: Zgodnie z brzmieniem art. 41a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, kontrola instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, jest przeprowadzana przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska z udziałem przedstawiciela właściwego organu. Powyższe oznacza, że organ prowadzący postępowanie administracyjne w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów nie przeprowadza kontroli podmiotu przez wydaniem rozstrzygnięcia, a jedynie uczestniczy w kontroli prowadzonej przez WIOŚ. W praktyce oznacza to, że w ramach kontroli podmiotu przeprowadzanej na wniosek organu przez Inspekcję Ochrony Środowiska, pracownik organu bierze udział w oględzinach miejsc magazynowania odpadów lub instalacji, podczas których weryfikuje zgodność danych przedstawionych w dokumentacji wnioskowej ze stanem faktycznym stwierdzonym na gruncie, a także udziela niezbędnych wyjaśnień pracownikowi organu kontroli. Fakt udziału pracownika organu w kontroli prowadzonej przez WIOŚ jest odnotowywany w protokole kontroli sporządzanym przez organ kontrolujący, jak również w wydawanym przez WIOŚ postanowieniu, o którym mowa w art. 43a ust. 3 ustawy o odpadach. Ponadto, nowelizacja ustawy o odpadach (...), wprowadziła również nadzór PSP nad miejscami magazynowania / składowania odpadów. Wspomniany nadzór wyraża się w przypisaniu Komendantowi Powiatowemu PSP obowiązku przeprowadzenia (na wniosek organu wydającego zezwolenie w zakresie gospodarowania odpadami) kontroli instalacji lub jej części, obiektu budowlanego lub jego części lub miejsc magazynowania odpadów, w których ma być prowadzone przetwarzanie odpadów lub zbieranie odpadów, w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej oraz w zakresie zgodności z warunkami ochrony przeciwpożarowej, określonych w operacie przeciwpożarowym.

(akta kontroli str. 218-219)

4. Na podstawie rejestrów skarg i wniosków ustalono, że w powyższym okresie do Starostwa wpłynęło łącznie 89 skarg i wniosków, przy czym żadne nie dotyczyło miejsc gromadzenia odpadów (legalnych, jak i nielegalnych), ani pożarów tych miejsc.

(akta kontroli str. 127)

Starosta wyjaśnił, że: w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły spory kompetencyjne pomiędzy organami w zakresie gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 447)

W sprawie identyfikacji utrudnień oraz napotkania problemów w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów, naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła: Utrudnienia w sprawowaniu nadzoru nad działalnością

³⁰ Pismo SR.623.24.17.UCP z 12 czerwca 2017 r.

³¹ Pismem WI.1410.49.1.2017.LR z 10 lipca 2017 r.

podmiotów w zakresie gospodarowania odpadami, w tym nad miejscami gromadzenia odpadów, związane były z obowiązującymi przepisami prawa sprzed nowelizacji ustawy o odpadach, wprowadzonej ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw. Nowela zastrzyła liberalne do tej pory przepisy umożliwiające sankcjonowanie działalności podmiotów w zakresie gospodarowania odpadami (w wielu przypadkach z wnioskiem o wydanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami występowały osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, których sytuacja finansowa lub majątkowa nie była wystarczająca dla zabezpieczenia przed negatywnymi skutkami prowadzonej działalności, zaś organy uprawnione do wydawania zezwoleń nie miały żadnych skutecznych narzędzi prawnych, aby odmawiać wydawania decyzji takim podmiotom). W ocenie kontrolowanego zmiana przepisów miała zlikwidować proceder porzucania odpadów przez podmioty gospodarujące odpadami, w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, jak również w miejscach, w których zakończono działalność w zakresie gospodarki odpadami. Skutkiem nieuczciwej działalności przedsiębiorców (zwłaszcza w 2018 r.) nasiliło się zjawisko pożarów miejsc magazynowania lub składowania odpadów. Nowelizacja ustawy o odpadach wprowadziła szereg obostrzeń i wymagań dla podmiotów zarówno tych planujących rozpoczęcie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, jak i tych, którzy takową działalność prowadzili przed wejściem w życie noweli ustawy o odpadach(...). Efekty zaostrenia przepisów są widoczne już dziś, gdyż pozwoliły znacznie ograniczyć, a nawet wyeliminować liczbę przypadków, w których o wydanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami występują podmioty, które nie są dostatecznie przygotowane do prowadzenia takiej działalności, a w konsekwencji mogące zaprzestać prowadzenia działalności z zakresu gospodarowania odpadami w celu uniknięcia skutków finansowych związanych z zagospodarowaniem zgromadzonych w czasie działalności odpadów oraz konieczności likwidacji skutków zanieczyszczenia z tego powodu wód oraz gleby. (...). Niezależnie od powyższego, niewątpliwie utrudnieniem w prowadzeniu nadzoru nad działalnością podmiotów w obszarze gospodarowania odpadami jest liczba pracowników w Wydziale Ochrony Środowiska, zajmujących się tym zagadnieniem. (...). Od 2017 roku sprawy gospodarki odpadami na obszarze całego powiatu obejmującego cztery gminy, prowadzone są niezmiennie przez jednego pracownika, który w swoim zakresie obowiązków ma przypisanych jeszcze szereg innych zadań, niezwiązanych z obszarem gospodarki odpadami.

(akta kontroli str. 191-195)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach objętych kontrolą Starostwo sprawowało nadzór nad miejscami gromadzenia odpadów i podejmowało próby zminimalizowania zagrożenia pożarowego w tych miejscach. Ze szczególnym zaangażowaniem sprawowano nadzór nad dwoma nielegalnymi składowiskami odpadów, podejmując działania mające zabezpieczyć teren przed wystąpieniem pożarów oraz poszukując rozwiązań umożliwiających ich likwidację. Wobec podmiotów legalnie prowadzących miejsca gromadzenia odpadów, pracownicy Urzędu w latach 2017-2019 podejmowali czynności kontrolne, a w kolejnych latach³² brali czynny udział w kontrolach związanych z uzyskaniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów realizowanych przez WIOŚ.

³² W latach 2019-2022 (do 30.06).

W latach objętych kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi i wnioski dotyczące składowisk odpadów (w tym nielegalnych) i pożarów tych miejsc.

Utrudnieniem w sprawowaniu nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów były braki kadrowe w wydziale zajmującym się tym zagadnieniem oraz obciążenie jednej osoby szeregiem innych zadań, niezwiązanych z obszarem gospodarki odpadami.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W Starostwie podejmowano działania zmierzające do ograniczenia zagrożeń związanych z miejscami gromadzenia odpadów, w tym zagrożeń pożarowych.

Dostrzegając wagę problemu, a także potrzebę objęcia miejsc nielegalnego składowania odpadów szczególnym nadzorem, zarządzeniem nr 1/2015 z dnia 22 stycznia 2015 r.³³, Starosta powołał zespół ds. ochrony środowiska, którego celem było monitorowanie pod kątem ochrony środowiska, w szczególności sposobu gospodarowania odpadami i sytuacji związanych m.in. z działalnością prowadzoną na terenie nieruchomości położonych w Policach przy ul. Piotra i Pawła oraz Kamiennej. Celem zespołu miało być m.in. skoordynowanie działań na rzecz usunięcia z ww. nieruchomości zalegających odpadów.

(akta kontroli str. 423)

a) Starostwo w latach objętych kontrolą podjęło następujące działania w celu usunięcia odpadów z terenu nieruchomości przy ul. Kamiennej:

- w dniu 24 listopada 2016 r. zlecono opracowanie ekspertyzy szacującej ilość, rodzaj i możliwe kierunki zagospodarowania odpadów składowanych w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Skutkiem tego w styczniu 2017 r. powstała dokumentacja, według której powierzchnia składowiska odpadów znacznie wykracza poza teren dzierżawiony przez ówczesnego posiadacza odpadów. W wyniku szczegółowych pomiarów geodezyjnych ustalono, że łączna powierzchnia 20 przym znajdujących się na tym terenie wynosi 23.249 m², zaś łączna objętość odpadów wynosi 53.229 m³. Oszacowano, że około 60% ogólnej objętości odpadów stanowią zmieszane odpady budowlane.

- pismem dnia 25 lipca 2019 r. Ministerstwo Środowiska poinformowało o możliwości ubiegania się o dofinansowanie ww. zadania środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej³⁴ oraz, że miejsce zanieczyszczenia odpadami nieruchomości w Policach przy ul. Kamiennej, znalazło się na Liście miejsc nielegalnego składowania odpadów – obszarów wybranych na podstawie raportu Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, jako jedno z siedmiu innych na terenie kraju. W tym celu zobowiązano podmioty zainteresowane pozyskaniem środków finansowych do przygotowania i przekazania fiszki projektowej.

- w dniu 5 sierpnia 2019 r. zlecono dokonanie aktualizacji ww. opracowania, w celu zweryfikowania posiadanej wiedzy na temat niezbędnych do poniesienia kosztów związanych z usunięciem odpadów. Z dokumentu wynikało, że całkowity koszt usunięcia odpadów, który został pierwotnie oszacowany na kilka milionów złotych, przy uwzględnieniu znaczącego wzrostu stawek opłat za unieszkodliwianie odpadów, wzrósł do kilkunastu milionów złotych.

- w dniu 19 sierpnia 2019 r. Starosta Policki przekazał sporządzoną fiszkę projektową, na podstawie której Ministerstwo Środowiska miało dokonać wstępnej oceny kwalifikowalności oraz możliwości finansowania przedsięwzięcia.

³³ Zmienionym zarządzeniami wewnętrznymi numer odpowiednio 8/2017, 16/2018 i 21/2019, z dnia odpowiednio 14 marca 2017 r., 27 sierpnia 2018 r. i 21 listopada 2019 r.

³⁴ Dalej: UE.

- w dniu 10 marca 2020 r. podpisano z NFOŚiGW umowę dotyczącą przygotowania projektu pozakonkursowego (pre-umowa) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Oś priorytetowa: II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, Działanie: 2.5. Poprawa jakości środowiska miejskiego, dla projektu pn.: „Usunięcie niewłaściwie składowanych odpadów w Policach przy ul. Kamiennej”, która zobowiązała Powiat Policki do złożenia w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r. wniosku aplikacyjnego.
- w dniu 10 czerwca 2020 r. Powiat Policki złożył wniosek aplikacyjny do NFOŚiGW.
- w dniu 9 lutego 2021 r. NFOŚiGW poinformował o spełnieniu przez Starostwo wszystkich kryteriów wyboru projektu i uzyskaniu oceny pozytywnej, tym samym o decyzji dofinansowania ww. przedsięwzięcia kwotą 15 300 000 zł.
- w dniu 10 maja 2021 r. pomiędzy NFOŚiGW a Powiatem Polickim została zawarta umowa o dofinansowanie Projektu „Usunięcie niewłaściwie składowanych odpadów w Policach przy ul. Kamiennej”.
- w okresie od kwietnia do grudnia 2021 r. Starostwo przeprowadziło trzy postępowania przetargowe na udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, które nie wyłoniły wykonawcy, gdyż ważne oferty cenowe składane przez oferentów znacznie przekraczały możliwości finansowe Starostwa.
- wobec braku postępu w realizacji projektu spowodowanego trudnościami w znalezieniu wykonawcy I etapu projektu związanego z usunięciem odpadów z terenu nieruchomości, w uzgodnieniu NFOŚiGW przygotowano Plan naprawczy dla projektu, który pismem z 18 marca 2022 r. przekazano Funduszowi.
- w dniu 29 marca 2022 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zostało opublikowane kolejne ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie usługi polegającej na usunięciu niewłaściwie składowanych odpadów w Policach przy ulicy Kamiennej. Obecnie komisja przetargowa weryfikuje dokumenty złożone przez wybranego oferenta.
- wobec faktu, iż wszystkie dotychczasowe przetargi wykazywały, że kwota zaplanowana w budżecie projektu na usunięcie odpadów z terenu nieruchomości, była niewystarczająca, 26 kwietnia 2022 r. Powiat Policki wystąpił do Podsekretarza Stanu Ministerstwa Klimatu i Środowiska o wsparcie realizacji projektu dodatkowymi środkami w kwocie 10 000 000 zł i w dniu 10 maja 2021 r. został zawarty aneks do umowy o dofinansowanie zawartej z NFOŚiGW. Tym samym łączna kwota dofinansowania zadania ma wynieść 25 300 000 zł.

(akta kontroli str. 423-427, 440-445)

b) Starostwo w latach objętych kontrolą podjęło następujące działania w celu usunięcia odpadów z terenu nieruchomości przy ul. Piotra i Pawła:

- w dniu 6 grudnia 2019 r. zlecono opracowanie ekspertyzy w celu oszacowania ilości, rodzaju, możliwych kierunków oraz kosztów zagospodarowania odpadów składowanych na tym terenie. Zgodnie z wynikami opracowania, na terenie nieruchomości przeważającą większość zebranych odpadów stanowią odpady z tworzyw sztucznych, a szacowany koszt usunięcia odpadów z ww. nieruchomości mógłby wynieść od 7 605 900 zł do 9 296 100 zł.
- w dniu 14 maja 2021 r. zamieszczono w BIP Starostwa zapytanie cenowe, które miało na celu zaktualizowanie wiedzy na temat kosztów zagospodarowania odpadów zgromadzonych na przedmiotowym terenie. W odpowiedzi, tylko jeden podmiot przedstawił swoją ofertę, która opiewała na kwotę ok. 6 000 000 zł.
- pismem z dnia 13 sierpnia 2020 r. Starosta wystąpił NFOŚiGW z prośbą o wskazanie możliwości wsparcia planowanych działań Powiatu Polickiego związanych z usunięciem zanieczyszczenia nieruchomości położonej w Policach przy ul. Piotra i Pawła 24. W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 11 września 2020 r., NFOŚiGW wskazał dwa programy pomocowe, w ramach których możliwe byłoby wsparcie finansowe ww. przedsięwzięcia. Szczegółowa analiza

uwarunkowań stawianych przez programy aktualnie dyskwalifikują Powiat Policki do ubiegania się o dofinansowanie z NFOŚiGW.

- pismem z dnia 7 stycznia 2021 r. Starosta wystąpił do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie³⁵ z zapytaniem możliwości wsparcia przedmiotowego zadania środkami Funduszu. W odpowiedzi udzielonej 25 stycznia 2021 r. wskazano m.in., że wobec ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za zanieczyszczenie odpadami przedmiotowej nieruchomości, zadanie nie kwalifikuje się do pomocy ze środków funduszu, co wynika wprost z zasad obowiązujących w WFOŚiGW. Wskazano także, że ewentualne wsparcie finansowe realizacji zadania może być rozważane wyłącznie w formie udzielenia pożyczki i wyłącznie w sytuacji, gdyby egzekucja wobec podmiotu odpowiedzialnego za zanieczyszczenie okazała się bezskuteczna.

(akta kontroli str. 427-430)

2. W sprawie współpracy z innymi podmiotami w celu zapobieżenia lub likwidacji stanu zagrożenia spowodowanego pożarami miejsc gromadzenia odpadów, Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła: (...) *podejmowano współpracę z Burmistrzem Polic (...), WIOŚ (...), Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Szczecinie (...), Wojewodą Zachodniopomorskim (poprzez udział Starosty w spotkaniu zorganizowanym w dniu 28 czerwca 2018 r. w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim, którego celem było wypracowanie wniosków minimalizujących powstawanie zagrożeń pożarów składowisk odpadów oraz ich skutków), Ministerstwem Środowiska (...).*

Skutkiem pojawienia się realnej szansy na otrzymanie dotacji ze środków UE na usunięcie odpadów z terenu nieruchomości przy ul. Kamiennej w Policach, wzmożła się współpraca między Powiatem Polickim a Gminą Police (Starosta w dniu 24 czerwca 2021 r. wziął udział w sesji Rady Miejskiej w Policach przedstawiając radnym podstawowe informacje na temat przedmiotowego projektu, tym samym uzasadniając potrzebę wsparcia finansowego przedmiotowego projektu). (...). W poszukiwaniu dodatkowych źródeł finansowania projektu Starosta Policki 22 marca 2021 r. skierował wystąpienie do Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego o wsparcie działań Powiatu Polickiego w realizacji projektu.

Niezależnie od powyższego, stała współpraca prowadzona jest również z Komendą Powiatową PSP i Komendą Powiatową Policji w Policach, w zakresie monitorowania terenów, na których składowane są porzucone odpady.

(akta kontroli str. 430-432)

3. Opisane szczegółowo w obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, działania podejmowane przez Starostę w sprawie obu nielegalnych miejsc ich składowania, wyeliminowały całkowicie przypadki pożarów tych miejsc.

(akta kontroli str. 446)

W przypadku pożarów legalnie funkcjonujących pięciu miejsc gromadzenia odpadów, ustalono, że w jednym przypadku pięć zdarzeń wystąpiło od lutego 2020 r. do maja 2022 r. W tym czasie Starosta nie sprawował nadzoru na podmiotem. Z uwagi na zmianę przepisów ustawy o odpadach, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego był właściwym w sprawach wydania temu podmiotowi stosownych zezwoleń (w tym zmiany) na gromadzenie odpadów i ich przetwarzanie. W pozostałych czterech przypadkach, w całym kontrolowanym okresie Starosta nie sprawował nad nimi nadzoru, gdyż to nie on wydał podmiotom stosowne zezwolenia.

(akta kontroli str. 414-415, 446)

³⁵ Dalej: WFOŚiGW.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie podejmowano z własnej inicjatywy skuteczne działania zapobiegające pożarom miejsc gromadzenia odpadów, w tym na terenie nielegalnych składowisk odpadów. Nawiązano współpracę z innymi organami administracji publicznej i samorządowej służącą poprawie bezpieczeństwa przeciwpożarowego miejsc gromadzenia odpadów. W wyniku podjętych przez Starostwo działań wyeliminowano całkowicie przypadki pożarów w miejscach nielegalnego składowania odpadów. Podpisana została z NFOŚiGW umowa na dofinansowanie zadania polegającego na usunięciu nielegalnie składowanych odpadów z terenu przy ul. Kamiennej w Policach.

III. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków do przedstawionej oceny.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Szczecin, 14 października 2022 r.

Kontrolerzy

Sylwia Księżopolska

Główny specjalista k.p.



Signed by /
Podpisano przez:

Sylwia
Księżopolska

Date / Data: 2022-10-14 12:31

Leszek Chwat

Doradca techniczny



Elektronicznie
podpisany przez
Leszek Piotr
Chwat

Date: 2022.10.14
15:59:11 +02'00'

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Szczecinie

p.o. Dyrektora

Wiesław Chabraszewski



Signed by / Podpisano
przez:

Wiesław Chabraszewski

Date / Data:
2022-10-14 12:57

podpis