

UMML Kancelaria Ogólna  
RPW/66014/2022 P  
Data: 2022-10-13



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*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
lzg@nik.gov.pl

## 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"><li>1. Rozpoznawanie zagrożeń pożarowych miejsc gromadzenia odpadów oraz uwzględnianie tych zagrożeń podczas wydawania decyzji dotyczących prowadzenia takich miejsc.</li><li>2. Sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia odpadów w zakresie ochrony przeciwpożarowej.</li><li>3. Skuteczność podejmowanych działań na rzecz ograniczenia pożarów miejsc gromadzenia odpadów.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2022 <sup>1</sup> , 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 <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Anna Nowakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/74/2022 z 12 lipca 2022 r.</li><li>2. Anna Tronowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/77/2022 z 13 lipca 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-6)

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Marszałek Województwa Lubuskiego prawidłowo realizował zadania związane z nadzorem nad miejscami gromadzenia odpadów oraz wydawaniem zezwoleń i pozwoleń<sup>4</sup> 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*)

<sup>1</sup> Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 10 października 2022 r.

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

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

<sup>4</sup> 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 cząstkowe 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.<sup>5</sup> - 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 odpadów<sup>6</sup>. W związku z powyższym UMWL odmówił wydania zezwolenia;

<sup>5</sup> Stan na 29 lipca 2022 r.

<sup>6</sup> 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 decyzji<sup>7</sup> 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 odpadach<sup>8</sup> (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 odpadami<sup>9</sup> 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 administracyjnego<sup>10</sup> (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)<sup>11</sup>.

(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 trzech<sup>12</sup> do pięciu<sup>13</sup>;
- 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 ustaw<sup>14</sup>).

<sup>7</sup> Badaniem objęto decyzje dotyczące lokalizacji, na których doszło do pożarów.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

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

<sup>10</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Do 1 stycznia 2020 r.

<sup>13</sup> Od 4 stycznia 2021 r.

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 1592, ze zm.

Liczba obowiązujących, a wydanych przez UMWL przed 5 września 2018 r. zezwoleń/pozwoleń wyniosła łącznie 190<sup>15</sup>.

W związku z ww. obowiązkiem do UMWL wpłynęło 98 wniosków o zmianę zezwolenia/pozwolenia<sup>16</sup>.

Według stanu na 30 lipca 2022 r. UMWL dokonał zmiany 83 zezwoleń/pozwoleń<sup>17</sup> (dziewięć postępowań było zawieszonych; pięć - w toku<sup>18</sup>; 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. Odnośnie 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 WIOŚ<sup>19</sup> (w miejscu gromadzenia odpadów, którego dotyczyła informacja doszło do pożarów). UMWL wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia zintegrowanego i wezwał<sup>20</sup> stronę do usunięcia naruszeń. Prowadzący

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Postępowania w toku z uwagi na: zawieszenie prowadzonych postępowań, a następnie ich podjęcie – na wniosek prowadzącego instalację (trzy przypadki); wielokrotną modyfikację wniosku przez prowadzącego instalację 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).

<sup>19</sup> Pismo z 4 sierpnia 2020 r.

<sup>20</sup> 26 sierpnia 2020 r.

składowisko podjął działania naprawcze, które WIOŚ ocenił jako wystarczające<sup>21</sup> do zrealizowania nałożonych obowiązków. Wobec powyższego, UMWL umorzył<sup>22</sup> postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia;

- w drugim przypadku, o nieprawidłowościach w miejscu gromadzenia odpadów poinformował sołtys jednej z gmin<sup>23</sup>. Przedstawiciele UMWL dokonali weryfikacji otrzymanej informacji<sup>24</sup>, w wyniku której stwierdzono m.in. nagromadzenie i porzucenie odpadów oraz wezwano<sup>25</sup> przedsiębiorcę<sup>26</sup> do natychmiastowego zaniechania naruszeń i usunięcia nieprawidłowości. Przedsiębiorca nie zastosował się do powyższego wezwania, co przedstawiciele UMWL potwierdzili ponownymi oględzinami<sup>27</sup>. 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*<sup>28</sup> (dalej: program).

Został on sporządzony przy uwzględnieniu sporządzonych przez Ministerstwo Środowiska *Wytycznych do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska*<sup>29</sup>, 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)*.<sup>30</sup>

(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

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> Decyzja z 27 stycznia 2021 r.

<sup>23</sup> Pismo z 22 maja 2022 r.

<sup>24</sup> Wizja lokalna na terenie zakładu w dniu 30 maja 2022 r.

<sup>25</sup> 27 czerwca 2022 r.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Przeprowadzone 5 września 2022 r.

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

<sup>29</sup> Z 2 września 2015 r.

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



środowiska<sup>31</sup> (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*<sup>32</sup>, 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

<sup>31</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

<sup>32</sup> 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 60<sup>33</sup> kontrolach przeprowadzonych przez WIOŚ, o których mowa w art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach.

Analiza dokumentacji związanej z 20 kontrolami przeprowadzonymi w latach 2018-2020<sup>34</sup> 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 kontroli<sup>35</sup>, 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*

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

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

<sup>35</sup> 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 poinformował<sup>36</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 1997 r. 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 tut. Organu w analizowanych postępowaniach byli uczestnikami kontroli prowadzonej przez LWIOŚ, gdyż do tego zobligowała przedstawicieli UMWL ustawa o odpadach. Wobec powyższego pracownicy tut. 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 przedsiębiorców<sup>37</sup>.

#### 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.

<sup>37</sup> 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 uzyskanej<sup>38</sup> 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 (každorazowo 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 komend<sup>39</sup> PSP obejmowała wyłącznie realizację obowiązków ustawowych<sup>40</sup>.

(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.

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

<sup>39</sup> Komend: wojewódzkiej oraz miejskich i powiatowych.

<sup>40</sup> 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) Zawiadomianie skarżącego o przypadkach niezakończonych skargi w terminie z podaniem przyczyn zwłoki, nowego terminu zakończenia skargi oraz pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia;
- 2) Pisemne upoważnienie 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

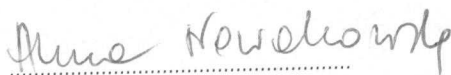
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń,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

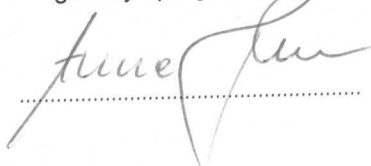
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, 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.

kontrolerzy  
Anna Nowakowska  
doradca ekonomiczny



Anna Tronowicz  
główny specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

p.o. dyrektor  
Andrzej Aleksandrowicz

