



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Piotr Otawski

Warszawa, 17 października 2024 r.

DOA-WSzOP.0911.2.2023.MBA

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
Departament Orzecznictwa Administracyjnego
DOA-WSzOP.0911.2.2023.MBA/MGO

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224) Departament Orzecznictwa Administracyjnego przeprowadził w dniach 29 listopada – 01 grudnia 2023 r. w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu, zwanej w dalszej części również „RDOŚ we Wrocławiu”, kontrolę w przedmiocie:

1. Terminów załatwiania spraw oraz merytorycznej oceny wydawanych rozstrzygnięć w postępowaniach administracyjnych na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
2. Zgodności danych znajdujących się w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych – art. 26a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
3. Procedur dokonywania wpisów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na podstawie art. 101 c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) oraz zgodności danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych.

Okres objęty kontrolą:

Lata 2020-2023 (do dnia rozpoczęcia kontroli).

Kierownikiem jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą był Pan Wojciech Rejman.

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli pod numerem 36.

Pismem z dnia 31 marca 2024 r., znak: DOA-WSzOP.0911.2.2023.MBA Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska przekazał do RDOŚ we Wrocławiu Projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 25 marca 2024 r., znak: DOA-WSzOP.0911.2.2023.MBA/MGO/AW.

RDOŚ we Wrocławiu pismem z dnia 22 kwietnia 2024 r., znak: WSI.500.20.2023.KMA.4 przekazał zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego wraz z uzasadnieniem.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pismem z dnia 11 września 2024 r., znak: DOA-WSzOP.0911.2.2023.MBA zawiadomił o oddaleniu w części zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego i przedstawił stanowisko w sprawie oraz uwzględnił zastrzeżenia w pozostałej części.

I. USTALENIA KONTROLI

1. Terminy załatwiania spraw oraz merytoryczna ocena wydawanych rozstrzygnięć w postępowaniach administracyjnych na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).

Do kontroli wytypowano 13 spraw w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie dalej: „ustawa szkodowa”, zgodnie z załączonym spisem.

W wyniku kontroli ustalono, co następuje:

- 1) w zakresie wymogów formalnych tj.:
 - a) zgodności z właściwością miejscową i rzeczową – **nie stwierdzono nieprawidłowości**,
 - b) terminowości – **stwierdzono nieprawidłowości**,
 - c) poprawności pouczenia – **nie stwierdzono nieprawidłowości**,
 - d) zawartości merytorycznej uzasadnień podejmowanych rozstrzygnięć – **stwierdzono nieprawidłowości**,
- 2) w zakresie prawidłowości podjętych rozstrzygnięć merytorycznych – **stwierdzono nieprawidłowości**.

Podczas przeprowadzonej kontroli w postępowaniach dotyczących szkód w środowisku zauważono nieprawidłowości. Część z nich została wyszczególniona w załączniku do niniejszego dokumentu pod nazwą „Zestawienie tabelaryczne spraw dot. szkód”, niemniej jednak do części z tych nieprawidłowości należy się odnieść szerzej.

W sprawie znak: WSI.511.3.2020 stwierdza się nieprawidłowość w wezwaniu organu z dnia 23 stycznia 2020 r., znak: WSI.511.3.2020.JS.1, w podstawie prawnej wezwania. Mianowicie wezwanie winno zostać rozdzielone na dwie części: w pierwszym punkcie należało wezwać na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej jako: „kpa”, do uzupełnienia braków formalnych w kwestii umocowania do reprezentowania strony przez pełnomocnika, a następnie w punkcie drugim na mocy art. 50 kpa wezwać do uzupełnienia dokumentacji w zakresie przedłożenia wyników badań wodoprzepuszczalności. Tym samym błędnie poinformowano o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania. Ponadto w przedmiotowej sprawie stwierdza się nieprawidłowość w zakresie terminowości prowadzenia postępowania. Wniosek o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych wpłynął do urzędu w dniu 03 stycznia 2020 r., następnie organ wezwał stronę pismem z dnia 23 stycznia 2020 r., następnie po uzupełnieniu przez stronę wniosku, organ poinformował o wszczęciu postępowania pismem z dnia 24 lutego 2020 r., rozstrzygnięcie w sprawie wydano 03 czerwca 2020 r. RDOŚ we Wrocławiu nie informował stron o niezakończonym w terminie, do czego obowiązuje go art. 36 kpa.

Nieprawidłowość w sprawie o znaku: WSI.511.5.2021 została stwierdzona w wezwaniu organu z dnia 13 października 2021 r. w postaci braku zawarcia informacji o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, co jest obligatoryjnym elementem wezwania zgodnie z art. 54 § 1 pkt 6 kpa. Ponadto w przedmiotowej sprawie stwierdza się nieprawidłowość w zakresie terminowości prowadzenia postępowania. Mianowicie, Strona wniosek o uzgodnienie działań naprawczych złożyła pismem z dnia 27 września 2021 r., RDOŚ we Wrocławiu pismem z dnia 13 października 2021 r., zawiadomił o wszczęciu postępowania oraz wezwał Stronę na podstawie art. 50 § 1 kpa o złożenie wyjaśnień w sprawie m.in. w zakresie informacji o sposobie potwierdzenia przeprowadzenia remediacji. Następnie po uzupełnieniu przez stronę wniosku organ wystąpił pismami z dnia 15 listopada 2021 r., do Dolnośląskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz do Starosty Polkowickiego o wyrażenie opinii w zakresie warunków przeprowadzenia działań naprawczych. Zawiadomieniem z dnia 30 listopada 2021 r., na podstawie art. 10 § 1 kpa, organ poinformował o zebraniu materiału dowodowego w sprawie, jednocześnie na podstawie art. 36

kpa poinformował o nowym terminie załatwienia sprawy. Rozstrzygnięcie w sprawie organ wydał w dniu 22 grudnia 2021 r.

Odnosnie postępowania prowadzonego pod sygnaturą WSI.511.1.2022 należy wskazać, iż w podstawie prawnej decyzji z dnia 1 lipca 2022 r. błędnie powołano art. 17b ust. 3 ustawy szkodowej, który mówi o zwolnieniu, w drodze decyzji, podmiotu korzystającego ze środowiska z obowiązku przeprowadzenia działań naprawczych. Natomiast ani we wniosku strony o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych ani w samej decyzji nie wspomniano o woli odstąpienia od takiego obowiązku. Niemniej jednak omyłka ta nie miała wpływu na rozstrzygnięcie postępowania zgodnie z prawem.

W sprawie znak: WSI.512.23.2020 stwierdza się nieprawidłowość w zakresie terminowości prowadzenia postępowania. Formalnego zgłoszenia dokonano pismem z dnia 20 sierpnia 2020 r., postępowanie wszczęto w dniu 02 września 2020 r., stronę wezwano do uzupełnienia braków formalnych w dniu 03 lutego 2021 r., zawiadomieniem z dnia 12 lipca 2021 r., organ poinformował o zebraniu materiału dowodowego oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy na dzień 15 sierpnia 2021 r., natomiast rozstrzygnięcie w sprawie wydano 10 września 2021 r. RDOŚ we Wrocławiu nie informował stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, do czego obliguje go art. 36 kpa, poza jednym zawiadomieniem z dnia 12 lipca 2021 r. W wezwaniu organu z dnia 26 sierpnia 2021 r. stwierdzono nieprawidłowość w postaci braku zawarcia informacji o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, co jest obligatoryjnym elementem wezwania zgodnie z art. 54 § 1 pkt 6 kpa.

Nieprawidłowość w sprawie o znaku: WSI.512.25.2021 została stwierdzona w wezwaniu organu z dnia 26 sierpnia 2021 r. w postaci braku zawarcia informacji o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, co jest obligatoryjnym elementem wezwania zgodnie z art. 54 § 1 pkt 6 kpa. Ponadto w przedmiotowej sprawie stwierdza się nieprawidłowość w zakresie terminowości prowadzenia postępowania. Zgłoszenie szkody w środowisku wpłynęło do organu w dniu 16 sierpnia 2021 r., postępowanie wszczęto w dniu 23 sierpnia 2021 r., natomiast rozstrzygnięcie wydano w dniu 26 sierpnia 2022 r. RDOŚ we Wrocławiu nie informował stron o niezałatwieniu sprawy w terminie, do czego obliguje go art. 36 kpa, poza jednym zawiadomieniem z dnia 12 lipca 2022 r.

Nieprawidłowość w sprawie o znaku: WSI.512.43.2022 została stwierdzona w wezwaniu organu z dnia 30 września 2022 r. w postaci braku zawarcia informacji o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, co jest obligatoryjnym elementem wezwania zgodnie z art. 54 § 1 pkt 6 kpa. Ponadto w przedmiotowej sprawie stwierdza się nieprawidłowość w zakresie terminowości prowadzenia postępowania. Zgłoszenie szkody w środowisku wpłynęło do organu w dniu 29 sierpnia 2022 r. W dniu 28 września 2022 r. RDOŚ

we Wrocławiu wszczął postępowanie, natomiast rozstrzygnięcie zostało wydane w dniu 26 września 2023 r. RDOŚ we Wrocławiu nie informował stron o niezakończonym sprawie w terminie, do czego obliguje go art. 36 kpa, poza jednym zawiadomieniem z dnia 17 sierpnia 2023 r.

Nieprawidłowości w zakresie zawartości merytorycznej uzasadnień podejmowanych rozstrzygnięć oraz podjętych rozstrzygnięć zostały stwierdzone w sprawie znak: WSI.512.4.2023. Pismem z dnia 13 lutego 2023 r. zgłoszono na podstawie art. 24 ustawy szkodowej wystąpienie szkody w środowisku. Pismem z dnia 28 lutego 2023 r. RDOŚ we Wrocławiu wezwał, na podstawie art. 64 § 2 ustawy kpa, do uzupełnienia zgłoszenia. Należy wskazać, iż zgłoszenie z dnia 13 lutego 2023 r. zawiera wszystkie wymagane prawem elementy określone w art. 24 ust. 3 ustawy szkodowej. Tryb przewidziany w art. 64 § 2 kpa dotyczy wyłącznie braków formalnych, tj. takich, które odnoszą się do szczególnych, narzuconych przez ustawodawcę wymagań, jakie winno spełniać podanie (w niniejszej sprawie w art. 24 ust. 3 ustawy szkodowej). W przypadku natomiast gdy podanie zawiera braki, ale nie mają one charakteru braków formalnych, a jedynie utrudniają one organowi wydanie rozstrzygnięcia w sprawie, ww. tryb nie będzie mógł zostać zastosowany. Wobec powyższego organ błędnie wystosował wezwanie podając podstawę prawną jako art. 64 § 2 kpa. W przedmiotowej sprawie organ wydał rozstrzygnięcie w dniu 31 marca 2023 r. w postaci postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania. W ocenie kontrolującego stwierdzenie, iż zgłoszenie nie jest zasadne było przedwczesne. W przedmiotowej sprawie organ powinien prowadzić postępowanie w celu wyjaśnienia czy doszło do szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku. W sprawie jest zidentyfikowany podmiot korzystający ze środowiska, którego działalność stwarza ryzyko szkody w środowisku, na przedmiotowym terenie znajdują się odpady, na przetwarzanie których podmiot nie otrzymał zezwolenia (w tym odpady zawierające substancje ropopochodne), oraz dla których normy wymywania, według przekazanych organowi badań, są przekroczone (rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach, Dz.U.2015.1277). W aktach sprawy nie znajdują się wyniki badań, które by pozwoliły na bezsporne uznanie, iż środowisko w otoczeniu rekultywowanego wyrobiska jest wolne od zanieczyszczeń. RDOŚ we Wrocławiu przedwcześnie uznał, iż w sprawie zastosowanie będzie miał art. 47 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.), bowiem na etapie wydawania omawianego rozstrzygnięcia decyzja o cofnięciu zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów nie została wydana. Regionalny dyrektor ochrony środowiska nie jest też uprawniony do rozstrzygania kwestii dotyczących cofnięcia takiego zezwolenia. Organ kontrolujący wskazuje, iż na podstawie otrzymanego zgłoszenia

nie można bezsprzecznie wskazać, iż jest ono bezzasadne, a ostateczna ocena zgłoszonego zdarzenia wymaga głębszej analizy i zebrania dowodów w sprawie. W takim przypadku należy mówić o zasadności zgłoszenia, czyli o przypuszczeniu, że rzeczywiście w sprawie mogą – przynajmniej teoretycznie – mieć zastosowanie przepisy ustawy szkodowej. W rozpatrywanej sprawie wystąpiły przesłanki, które nie pozwalają na dokonanie oceny o braku zasadności zgłoszenia. Nie chodzi tylko o wyniki badań odpadów, ale również o sam fakt gospodarowania odpadami w sposób, który nie eliminował ich wpływu na środowisko (stwierdzone nieprawidłowości podczas kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska). Nie można więc wykluczyć, że nie doszło do zanieczyszczenia powierzchni ziemi, na co wskazywałyby wyniki badań odpadów dołączone do akt sprawy i w ocenie kontrolującego nie ma podstaw do zastosowania art. 24 ust. 7 ustawy szkodowej. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, po powzięciu informacji o możliwości zastosowania w sprawie przepisów art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach, winien dokonać ustaleń, czy organ właściwy do cofnięcia zezwolenia widzi ku temu podstawy (czy są spełnione przesłanki do wydania takiej decyzji albo czy została ona wydana) i dopiero po uzyskaniu stosownych informacji (dokonaniu właściwych ustaleń) mógłby wykluczyć zastosowanie w sprawie przepisów ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dokonywanie powyżej wskazanych ustaleń (postępowanie wyjaśniające) powinno jednak mieć miejsce dopiero po wszczęciu postępowania administracyjnego. Warto mieć również na uwadze, iż zgodnie z brzmieniem art. 47 ust. 1 ustawy o odpadach, w przypadku, gdy posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem, w sposób istotny narusza wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości. Dopiero w przypadku, gdy pomimo wezwania, ww. podmiot nadal narusza przepisy ustawy, działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, narusza wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej, właściwy organ cofa to zezwolenie (art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach). Wobec powyższego, samo stwierdzenie ww. naruszeń nie przesądza o cofnięciu zezwolenia. Powyższe wskazuje, że nie jest wystarczającą przesłanką wykluczenia stosowania w sprawie przepisów ustawy szkodowej, na etapie zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, samo domniemanie zastosowania w sprawie przepisu art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach. Do powstania szkody w środowisku może bowiem dojść w wyniku powyżej opisanych naruszeń, ale posiadacz odpadów po wezwaniu właściwego organu we wskazanym terminie zaniecha tych naruszeń. Nie będzie zatem w takim przypadku możliwości zastosowania instytucji cofnięcia zezwolenia. W takim przypadku zatem oraz, gdy jednocześnie wszystkie przesłanki określone w ustawie szkodowej zostałyby spełnione, przepisy tej ustawy będą miały zastosowanie. Należy także podkreślić, że wszczęcia

postępowania nie można utożsamiać z rodzajem ostatecznego rozstrzygnięcia. Wszczęcie przesądza jedynie o konieczności dokonania oceny w toku właściwego postępowania administracyjnego, czy w sprawie doszło do szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia. Zatem jeżeli zgłoszenie szkody w środowisku lub bezpośredniego zagrożenia tą szkodą jest nieuzasadnione i w związku z tym nie ma potrzeby dokonywania szerszej analizy sprawy, to stanowi to podstawę do odmowy wszczęcia postępowania. Natomiast w sytuacji wątpliwości co do wystąpienia szkody w środowisku winno się takie postępowanie wszcząć i dopiero w sytuacji braku wykazania przesłanek co do zastosowania ustawy szkodowej organ I instancji może postępowanie umorzyć. W przytoczonej sprawie RDOŚ we Wrocławiu uznał brak takiego zagrożenia nie posiadając badań gleby. Organ przyjął, że składowane odpady nie stwarzają ryzyka zanieczyszczenia środowiska, mimo, że występują w nich przekroczenia dopuszczalnych norm wymywania dla odpadów. W ocenie kontrolującego nie można się zgodzić z takim stwierdzeniem organu.

Analizując sprawę znak: WSI.512.5.2023, stwierdza się następującą nieprawidłowość – w wezwaniu organu z dnia 10 marca 2023 r. wystosowanym na podstawie przepisu art. 64 § 2 kpa nie zawarto pouczenia. Ww. przepis jasno wskazuje, iż wezwanie takie powinno zawierać pouczenie, iż nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Ponadto kontrolujący wskazują, że dla większej czytelności należy powoływać w pouczeniach rozstrzygnięć odpowiednią podstawę prawną wynikającą z Kodeksu postępowania administracyjnego, tak by strona wiedziała z jakiej podstawy prawnej wynikają zawarte w pouczeniu stwierdzenia.

2. Zgodność danych znajdujących się w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku z danymi akt zakończonych ostatecznie spraw administracyjnych – art. 26a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).

W czasie kontroli zweryfikowano 5 wpisów do rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku.

Kontrolując zgodność danych w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych **stwierdzono nieprawidłowości**. Część z nich została wyszczególniona w załączniku do niniejszego dokumentu pod nazwą „Zestawienie tabelaryczne spraw dot. szkód”, niemniej jednak do części z tych nieprawidłowości należy się odnieść szerzej.

Zgodnie z art. 25 ustawy szkodowej regionalny dyrektor ochrony środowiska wprowadza niezwłocznie do rejestru, o którym mowa w art. 26a ust. 1, dane ze zgłoszenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1, oraz uzasadnionego zgłoszenia, o którym mowa w art. 24 ust. 1. Przepisami tymi nałożono na regionalnego dyrektora obowiązek wynikający z uzyskania wiadomości o bezpośrednim zagrożeniu lub szkodzie w środowisku. Ponadto zgodnie z art. 26a ust. 3 ustawy szkodowej, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska są zobowiązani do aktualizacji i uzupełniania informacji w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku. Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku zdefiniowany jest w art. 26a ustawy szkodowej, szczegółowy zakres informacji, które są gromadzone w rejestrze, wskazany jest w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku (Dz. U. z 2016 r. poz. 1398), dalej: Rozporządzenie. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z Rozporządzeniem rejestr zawiera m.in.: informacje o rodzaju bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku w: gatunkach chronionych, chronionych siedliskach przyrodniczych, wodach, powierzchni ziemi, informację o charakterystyce bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku (opis sytuacji), datę, przedział czasowy lub inne informacje pozwalające na określenie czasu wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, datę wykrycia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, datę wszczęcia postępowania administracyjnego, datę wydania decyzji, datę i sygnaturę akt wyroku sądu administracyjnego.

Nieprawidłowość jaka została stwierdzona w sprawach znak: WSI.511.3.2020, WSI.511.4.2021 i WSI.511.1.2022, to błędne wpisanie daty wszczęcia postępowania – zgodnie z art. 61 § 3 kpa – datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a nie data zawiadomienia o wszczęciu postępowania. RDOŚ we Wrocławiu w ww. sprawach błędnie wpisał, w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku, jako datę wszczęcia postępowania – datę wystosowania do strony zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Jednocześnie wskazuje się, iż zgodnie z art. 61 § 4 kpa – o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie, wobec czego w przypadku, gdy w postępowaniu stroną jest jedynie wnioskodawca to nie ma konieczności wystosowania do niego zawiadomienia na podstawie ww. przepisu. Należy zwrócić uwagę na różnicę w postępowaniach dotyczących uzgodnienia warunków przeprowadzenia działań naprawczych, które są postępowaniami inicjowanymi wnioskiem strony, a postępowaniami w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2, inicjowanymi zgłoszeniem o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku – w przypadku zgłoszeń postępowanie jest wszczynane

postanowieniem, po uprzednim stwierdzeniu ich zasadności, wobec czego datą wszczęcia takiego postępowania będzie data wydania postanowienia na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy szkodowej.

Ponadto wskazać należy, iż w aktach spraw: WSI.511.6.2020, WSI.511.1.2022, brakuje dokumentacji z przeprowadzonych działań naprawczych. Dokumentacje te organ rejestruje pod sygnaturą JRWA 501 - Programy, projekty, analizy, sprawozdania w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku, nie dołączając żadnej informacji do akt postępowania w sprawie uzgodnienia działań naprawczych.

3. Procedury dokonywania wpisów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na podstawie art. 101 c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) oraz zgodność danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych.

W wyniku kontroli ustalono, co następuje:

- 1) w zakresie wymogów formalnych tj.:
 - a) zgodności z właściwością miejscową i rzeczową – **nie stwierdzono nieprawidłowości**,
 - b) terminowości – **stwierdzono nieprawidłowość**
 - c) poprawności pouczenia – **nie stwierdzono nieprawidłowości**,
 - d) zawartości merytorycznej uzasadnień podejmowanych rozstrzygnięć – **nie stwierdzono nieprawidłowości**,
- 2) w zakresie prawidłowości podjętych rozstrzygnięć merytorycznych – **nie stwierdzono nieprawidłowości**.
- 3) Zgodność danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych – **stwierdzono nieprawidłowości**.

Procedury dokonywania wpisów:

Do kontroli wytypowano 3 sprawy z zakresu wpisu działek ewidencyjnych w drodze decyzji do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi jako potencjalnych

historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, oraz 1 sprawę wykreślenia, zgodnie z załączonym spisem.

Podczas przeprowadzonej kontroli procedur w postępowaniach dotyczących wpisów do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi zauważono nieprawidłowość w terminowości wydawania decyzji. Zgodnie z art. 101 c ust. 3 Poś regionalny dyrektor ochrony środowiska, w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi, dokonuje do rejestru wpisu o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania m.in. wykazu, o którym mowa w art. 101d ust. 6 Poś lub aktualizacji wykazu, o której mowa w art. 101d ust. 8 Poś. RDOŚ we Wrocławiu w sprawie znak: WSI.513.24.2020 nie dotrzymał terminu wskazanego w art. 101c ust. 3 Poś. Prezydent Miasta Wałbrzycha przekazał wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi pismem z dnia 12 grudnia 2018 r., natomiast postępowanie w sprawie znak: WSI.513.24.2020 wszczęto pismem z dnia 06 listopada 2020 r.

Odnosząc się do sprawy dotyczącej wykreślenia z rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, wpisu o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi, w zakresie jednej działki ewidencyjnej, prowadzonej pod sygnaturą WSI.513.6.2023, wskazać należy, iż w podstawie prawnej rozstrzygnięcia z dnia 13 października 2023 r. prawdopodobnie omyłkowo została podana podstawa prawna dotycząca umorzenia postępowania (105 § 1 kpa), zamiast podstawy prawnej dotyczącej załatwienia sprawy w formie decyzji – 104 § 1 kpa. Niemniej jednak podstawa prawna wynikająca z ustawy Poś została podana poprawnie, a sentencja decyzji jest prawidłowa. Ponadto zwraca się uwagę, iż dla kompletności akt sprawy powinno się dołączać badania wykonane w ramach postępowania dotyczącego wpisu danej nieruchomości do rejestru, bowiem załączone do postępowania znak: WSI.513.6.2023 badania obejmują jedynie fragment (o powierzchni ok. 300-400 m²) całej działki, która ma powierzchnię około 5 ha. Wobec czego z samych badań załączonych do kontrolowanej sprawy nie sposób wywieść, iż dokonana została ocena stanu środowiska gruntowego całej działki.

Ponadto kontrolujący wskazują, że dla większej czytelności należy powoływać w pouczeniach rozstrzygnięć odpowiednią podstawę prawną wynikającą z Kodeksu postępowania administracyjnego, tak by strona wiedziała z jakiej podstawy prawnej wynikają zawarte w pouczeniu stwierdzenia.

Zgodność danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z danymi akt:

W czasie kontroli zweryfikowano 11 wpisów w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych z zakresu

JRWA 515. Podczas przeprowadzonej kontroli zauważono nieprawidłowości. Część z nich została wyszczególniona w załączniku do niniejszego dokumentu pod nazwą „Zestawienie tabelaryczne spraw dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”, niemniej jednak do części z tych nieprawidłowości należy się odnieść szerzej.

Zgodnie z art. 101c ust. 5 ustawy POŚ regionalny dyrektor aktualizuje i uzupełnia rejestr na podstawie:

- 1) aktualizacji wykazu, o której mowa w art. 101d ust. 8,
 - 2) badań, o których mowa w art. 101f ust. 1 lub art. 101g ust. 1,
 - 3) planu remediacji, o którym mowa w art. 101l ust. 1,
 - 4) oceny przeprowadzenia remediacji, o której mowa w art. 101n ust. 1
- nie później niż w terminie 6 miesięcy odpowiednio od dnia ich otrzymania, wykonania, ustalenia lub dokonania. Szczegółowy zakres informacji, które są gromadzone w rejestrze został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (Dz.U. z 2016 r. poz. 1397).

Nieprawidłowość jaka została stwierdzona podczas analizy spraw znak: WSI.515.6.2020, WSI.515.10.2020, WSI.515.1.2021, WSI.515.12.2022, WSI.515.15.2022, WSI.515.1.2023 oraz WSI.515.2.2023, pod kątem zgodności danych w rejestrze z danymi akt spraw, to błędne wpisanie daty wszczęcia postępowania – zgodnie z art. 61 § 3 kpa – datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, a nie data zawiadomienia o wszczęciu postępowania. RDOŚ we Wrocławiu w ww. sprawach błędnie wpisał, w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, jako datę wszczęcia postępowania – datę wystosowania do strony zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Jednocześnie wskazuje się, iż zgodnie z art. 61 § 4 kpa – o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie, wobec czego w przypadku, gdy w postępowaniu stroną jest jedynie wnioskodawca to nie ma konieczności wystosowania do niego zawiadomienia na podstawie ww. przepisu.

Dokonując analizy akt spraw znak: WSI.515.6.2020 oraz WSI.515.1.2021 pod kątem zgodności danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi pod wpisem odpowiednio nr 1013 oraz 1314, stwierdza się ponadto niezgodność w opisie remediacji w kwestii faktycznego terminu zakończenia prowadzenia prac remediacyjnych. Dodatkowo we wpisie nr 1314 w sprawie WSI.515.1.2021 brak informacji o powierzchni zanieczyszczenia dla substancji DDT/DDE/DDD.

Analizując sprawę znak: WSI.515.12.2022 pod kątem zgodności danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi pod wpisem nr 1669 z danymi akt, zauważono dodatkowo następujące nieprawidłowości:

- w zakresie powierzchni zanieczyszczonych gruntów - w decyzji ustalającej plan remediacji z dnia 2 listopada 2022 r. i projekcie planu remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi została podana powierzchnia zanieczyszczonych gruntów na głębokości 0-0,25 m ppt jako 2,115 ha oraz na głębokości poniżej 0,25 m ppt – 0,078 ha; grunt zanieczyszczony na głębokości poniżej 0,25 m ppt znajduje się w granicach terenu zanieczyszczonego na głębokości 0-0,25 m ppt, w związku z czym powierzchnia zanieczyszczonego gruntu wynosi 2,115 ha, a nie jak wpisano w rejestr 2,19 ha. RDOŚ we Wrocławiu nie potrzebnie zsumował powierzchnię gruntów zanieczyszczonych na głębokości 0-0,25 m ppt oraz powierzchnię gruntów zanieczyszczonych na głębokości poniżej 0,25 m ppt;
- brak informacji na temat łącznej szacowanej lub potwierdzonej powierzchni zanieczyszczenia z wyszczególnieniem szacowanych lub potwierdzonych powierzchni zanieczyszczenia każdą substancją powodującą ryzyko dla głębokości 0-0,25 m ppt;
- błędnie wpisana wartość ołowiu – w rejestrze wpisana wartość 243 mg/kg s.m. natomiast według projektu planu remediacji wartość ołowiu stwierdzona w próbce S12-4 na głębokości 0,0-0,25 m to 213 mg/kg s.m.;
- brak uwzględnienia, w charakterystyce zanieczyszczenia, wyników analiz próbek zbiorczych pobranych z sekcji powierzchniowych w ramach realizacji etapu IV (badania wstępne) wskazanego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi.

Odnosząc się do sprawy znak: WSI.515.2.2023 pod kątem zgodności danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi pod wpisem nr 1930 z danymi akt, zauważono dodatkowo następujące nieprawidłowości:

- w zakresie powierzchni zanieczyszczonych gruntów - w decyzji ustalającej plan remediacji z dnia 7 kwietnia 2023 r. i projekcie planu remediacji historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi została podana powierzchnia zanieczyszczonych gruntów na głębokości 0-0,25 m ppt jako 2,98 ha oraz na głębokości poniżej 0,25 m ppt - 0,06 ha; część gruntu zanieczyszczonego na głębokości poniżej 0,25 m ppt (w rejonie punktu P3 oraz punktu P6) znajduje się w granicach terenu zanieczyszczonego na głębokości 0-0,25 m ppt, w związku

z czym całkowita powierzchnia zanieczyszczonego gruntu błędnie została podana jako suma powierzchni zanieczyszczonej na głębokości 0-0,25 m ppt oraz na głębokości poniżej 0,25 m ppt;

- brak uwzględnienia, w charakterystyce zanieczyszczenia, wyników analiz próbek zbiorczych pobranych z sekcji powierzchniowych w ramach realizacji etapu IV (badania wstępne) wskazanego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Zwrócić uwagę należy na otrzymany wysoki wynik stężenia ołowiu i miedzi w próbce zbiorczej P6, które to substancje nie zostały w rejestrze wskazane jako charakteryzujące zanieczyszczenie gruntu na głębokości 0-0,25 m ppt.

II. ZALECENIA POKONTROLNE

Rozpatrując sprawy dotyczące szkód w środowisku oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi RDOŚ we Wrocławiu powinien wykazać się starannością w prowadzeniu postępowań poprzez wskazywanie odpowiednich podstaw prawnych oraz pouczeń w wezwaniach, tak aby strona była informowana o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jej praw i obowiązków. Ponadto, w przypadku zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, gdy nie można bezsprzecznie wskazać, iż są one bezzasadne, a ostateczna ocena zgłoszonego zdarzenia wymaga głębszej analizy i zebrania dowodów w sprawie, organ winien podejmować postępowania w celu dokładnego zbadania sprawy.

Ponadto w przypadku niezakończoności sprawy w terminie RDOŚ we Wrocławiu winien informować o tym stronę podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W wyniku kontroli stwierdzono omyłki w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku oraz rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. To na regionalnych dyrektorach ochrony środowiska spoczywa odpowiedzialność oraz obowiązek rzetelnego wprowadzania danych do rejestrów. Biorąc pod uwagę wykryte nieprawidłowości w rejestrach należy dokonać bez zbędnej zwłoki weryfikacji wprowadzonych danych, tak aby dane prezentowane w rejestrach były wprowadzone poprawnie, zgodnie z aktami poszczególnych spraw. Nieprawidłowości były głównie stwierdzane w zakresie dat wszczęcia postępowania, określenia charakterystyki zanieczyszczenia w tym powierzchni

oraz współrzędnych zanieczyszczenia (oznaczano całą działkę zamiast obszaru wystąpienia zanieczyszczenia).

Wskazuje się również, iż dla kompletności akt, wszelkie dokumenty wynikające z realizowanych decyzji powinny być dołączane do akt postępowań prowadzonych w sprawie wydania tych decyzji lub w aktach tych postępowań powinny znajdować się informacje wskazujące na istnienie takich sprawozdań.

Ponadto we wszystkich postanowieniach/decyzjach powinny znaleźć się pouczenia, w których treści należy powołać stosowną podstawę prawną wynikającą z Kodeksu postępowania administracyjnego.

Załącznik:

1. zestawienie tabelaryczne spraw dot. historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi
2. zestawienie tabelaryczne spraw dot. szkód

Piotr Otawski
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
/ – dokument podpisany elektronicznie – /

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224), wyznaczam termin 30 dni kalendarzowych od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, na złożenie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.