



LLO.430.005.2022
Nr ewid. 9/2023/P/22/071/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA ZAPOBIEGAWCZE I NAPRAWCZE
PODEJMOWANE W ZWIĄZKU
Z WYSTĄPIENIEM SZKÓD W ŚRODOWISKU**

DELEGATURA W ŁODZI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku

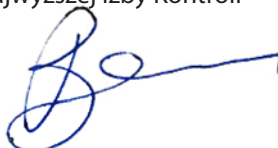
p.o. Dyrektor Delegatury w Łodzi



Piotr Walczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banas

Warszawa, dnia 25.04.2023r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	26
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
5.1. Prawdliwość i skuteczność działań podejmowanych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku i naprawy szkód w środowisku	27
5.2. Prawdliwość i skuteczność działań podejmowanych przez Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska w zakresie zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku i ich naprawy	39
6. ZAŁĄCZNIKI.....	65
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	65
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	75
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	84
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	86
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	87
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	91

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa szkodowa	ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie ¹ ;
szkoda w środowisku	negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniona w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska: <ul style="list-style-type: none">– w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mająca znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych,– w wodach, mająca znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód lub stan środowiska wód morskich w obszarach morskich,– w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi (art. 6 pkt 11 ustawy szkodowej);
bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku	wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku w dającej się przewidzieć przyszłości (art. 6 pkt 1 ustawy szkodowej);
działania naprawcze	wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, a także działania kompensacyjne (art. 6 pkt 3 ustawy szkodowej);
działania zapobiegawcze	działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji (art. 6 pkt 4 ustawy szkodowej);
podmiot korzystający ze środowiska	podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy Prawo Ochrony Środowiska, prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej, powodującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku;
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ² ;
rozporządzenie w sprawie rejestru szkód	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku ³ ;
Generalny Dyrektor	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
regionalny dyrektor	regionalny dyrektor ochrony środowiska;
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska;
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska;
Rejestr szkód	Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku, prowadzony przy użyciu systemu teleinformatycznego przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (art. 26a ustawy szkodowej);

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 775.

³ Dz. U. poz. 1398.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy regionalni dyrektorzy ochrony środowiska i Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska podejmowali prawidłowe i skuteczne działania w odniesieniu do szkód w środowisku?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prawidłowo i skutecznie realizował zadania dotyczące zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku i naprawy szkód w środowisku?
2. Czy regionalni dyrektorzy ochrony środowiska prawidłowo i skutecznie realizowali zadania dotyczące zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku i naprawy szkód w środowisku?

Jednostki kontrolowane

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska w: Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie i Warszawie

Okres objęty kontrolą

2018–2022 (do dnia zakończenia kontroli), z dopuszczeniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z kontrolowaną działalnością

Warunkiem istnienia zdrowej gospodarki i zdrowego społeczeństwa jest ochrona zasobów naturalnych, polegająca m.in. na zapewnianiu mechanizmów i zabezpieczeń w celu uniknięcia szkód dla środowiska związanych z działalnością człowieka.

W 2004 r. Unia Europejska podjęła działania w celu stworzenia jednolitego systemu na rzecz zapobiegania szkodom dla środowiska i naprawiania ich, przyjmując Dyrektywę 2004/35/WE⁴. Całościowy system odpowiedzialności za szkody dla środowiska opiera się na zasadzie „płaci zanieczyszczający” i stanowi, że sprawca szkody dla środowiska ponosi odpowiedzialność za usunięcie jej skutków. Powyższa Dyrektywa przez powiązania z dyrektywą siedliskową⁵ i dyrektywą ptasią⁶ tworzy system odpowiedzialności w zakresie zapobiegania szkodom dla różnorodności biologicznej w całej Europie i naprawiania takich szkód. Zgodnie z Dyrektywą rolę strażników środowiska pełnią właściwe organy. Do ich obowiązków należy identyfikowanie sprawców zanieczyszczenia oraz dopilnowanie, aby podmioty gospodarcze, które spowodowały bezpośrednie zagrożenie szkodą lub wyrządziły szkodę w środowisku, podjęły lub sfinansowały wymagane działania zapobiegawcze lub naprawcze. Właściwe organy i podmioty gospodarcze nie są prawnie zobowiązane do współpracy, ale zachęca się je w ramach najlepszych praktyk do podjęcia takiej współpracy w celu lepszego zrozumienia ryzyka operacyjnego, podjęcia działań zapobiegawczych koniecznych do uniknięcia szkód w środowisku i ustalenia niezbędnych zabezpieczeń finansowych.

Państwa członkowskie miały obowiązek wdrożyć Dyrektywę 2004/35/WE do dnia 30 kwietnia 2007 r. Wypełniając ten obowiązek Polska wprowadziła w życie w tym dniu ustawę szkodową, ustalającą zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę tych szkód.

Ustawa szkodowa określiła zasady oraz obowiązki zarówno podmiotów korzystających ze środowiska, których działalność stwarza ryzyko szkody w środowisku, jak i organów państwa właściwych w sprawach szkód w środowisku (regionalny dyrektor ochrony środowiska i minister właściwy do spraw środowiska).

Szkoda w środowisku zdefiniowana została jako negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych (komponentów środowiska), oceniana w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska.

⁴ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. U. UE L 143 z 30.4.2004, s. 56, ze zm.).

⁵ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. WE L 206 z 22.7.1992, s. 7).

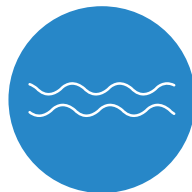
⁶ Dyrektywa 79/409/EWG Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. L 103 z 25.4.1979, s. 1, ze zm.) – uchylona z dniem 15 lutego 2010 r.; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – wersja ujednolicona (Dz. U. UE L 20 z 26.1.2010, s. 7).

Infografika nr 1

Komponenty środowiska, w których mogą wystąpić szkody



gatunki chronione/
chronione siedliska
przyrodnicze



wody



powierzchnia ziemi

Źródło: opracowanie własne NIK.

Ustawa szkodowa znajduje zastosowanie w odniesieniu do szkody w środowisku (grożącej lub zaistniałej) spowodowanej przez podmioty korzystające ze środowiska, które prowadzą działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku⁷. Jedynie w przypadku szkody dotyczącej gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych ustawa szkodowa znajduje zastosowanie do każdego podmiotu korzystającego ze środowiska (nie tylko prowadzącego działalność ryzykowną), o ile szkoda wystąpiła z winy tego podmiotu.

Infografika nr 2

Niektóre z działalności stwarzających ryzyko szkody w środowisku



odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymagające uzyskania wpisu do właściwego rejestru



eksploatacja instalacji wymagająca uzyskania pozwolenia zintegrowanego



zbiieranie lub przetwarzanie odpadów wymagające uzyskania zezwolenia



określona działalność wymagająca uzyskania wpisu do rejestru na podstawie ustawy o odpadach



wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, wymagające uzyskania zgody wodnoprawnej



z zakresu rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów – międzynarodowy obrót odpadami



gospodarowanie odpadami wydobywczymi na podstawie decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi



produkcja, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport:
• substancji stwarzających zagrożenie i mieszanin stwarzających zagrożenie,
• środków ochrony roślin,
• produktów biobójczych;



transport towarów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych

Źródło: opracowanie własne NIK.

⁷ Katalog działalności stwarzających ryzyko szkody w środowisku określono w art. 3 ustawy szkodowej.

Jeśli wystąpi bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska ma obowiązek niezwłocznego podjęcia działań zapobiegawczych. Z kolei w przypadku wystąpienia szkody w środowisku, jest on obowiązany do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia szkody, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym dla zdrowia ludzi skutkom. Dotyczy to natychmiastowej kontroli, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia zanieczyszczeń albo innych szkodliwych czynników, a także podjęcia działań naprawczych.

Infografika nr 3

Przykłady zdarzeń, które mogą powodować zagrożenia lub szkody w środowisku



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiału Komisji Europejskiej pt. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Zasoby naturalne Europy pod ochroną. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013.

Ogólnym celem Dyrektywy jest pełne przywrócenie takiego stanu zasobów naturalnych i ich usług, jaki istniałby, gdyby nie doszło do wyrządzenia szkody. Na przykład jeżeli zniszczony został teren podmokły, to pełne naprawienie szkód oznaczałoby przywrócenie wszystkich istniejących wcześniej siedlisk i gatunków wraz z ich zasięgiem lub przywrócenie populacji i świadczonych przez nie dotychczasowych „usług” na rzecz

społeczeństwa lub innych zasobów naturalnych (np. z zakresu rekreacji, dostarczania żywności, walorów wizualnych, czy jako siedliska ptaków bagiennych i innych gatunków).

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła dotychczas kontroli, która w szerokim zakresie dotyczyłaby odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawę. W 2012 r. w ramach jednego z obszarów kontroli P/12/118 „Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000” skontrolowano prawidłowość działań podejmowanych dla zapobiegania szkodom w środowisku i naprawy szkód. Ustalono m.in., że kontrolowani regionalni dyrektorzy wszczęli postępowania w sprawie uzgodnienia warunków działań zapobiegawczych lub naprawczych w odniesieniu do 19% zgłoszeń o zagrożeniu szkodą lub wystąpieniu szkody w środowisku. Kontrola wykazała przypadki długotrwałego prowadzenia postępowań, co w przypadku zagrożenia szkodą oceniono jako zjawisko negatywne.

NIK przeprowadziła niniejszą kontrolę z inicjatywy własnej, mając na uwadze sygnały o bierności organów właściwych w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku przekazywane od wielu lat przez Posłów RP w interpelacjach. Uzasadnieniem podjęcia kontroli były też sygnały medialne o szkodach w środowisku i opieszałości przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w tych sprawach.

Infografika nr 4
Lokalizacja skontrolowanych jednostek



Źródło: opracowanie własne NIK

2. OCENA OGÓLNA

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska realizując zadania dotyczące zapobiegania szkodom i naprawy szkód w środowisku w większości przypadków działali nieprawidłowo i nieskutecznie.

W szczególności stwierdzono, że Generalny Dyrektor nie nadzorował w sposób bieżący i systemowy podległych mu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, co skutkowało naruszeniem art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz standardów kontroli zarządczej. Nieskuteczne były podejmowane przez Generalnego Dyrektora działania w celu ograniczenia lub usunięcia barier systemowych utrudniających sprawne i skuteczne prowadzenie spraw dotyczących odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawy. Ponadto w 87,5% badanych postępowań odwoławczych Generalny Dyrektor nie dochował miesięcznego terminu ich rozpatrzenia, określonego w art. 35 § 3 Kpa. Mediana długości trwania wszystkich analizowanych postępowań wyniosła 327,5 dnia.

Także regionalni dyrektorzy ochrony środowiska opieszale i nieskutecznie rozpatrywali zgłoszenia zagrożeń i szkód w środowisku. Wystąpiły przypadki nawet kilkuletniej beczynności, w czasie której stan środowiska ulegał pogorszeniu. Ponadto regionalni dyrektorzy nieprawidłowo prowadzili Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku. Wprowadzane dane ze zgłoszeń były niekompletne lub błędne. Wystąpiły też opóźnienia przy wpisach sięgające nawet kilku lat. Nierzetelny Rejestr szkód skutkowało nierzetelnymi informacjami przekazywanymi do odpowiednich ministrów, a w dalszej kolejności nieprawdziwymi sprawozdaniami składanymi do Komisji Europejskiej.

Bariery systemowe, z którymi od lat borykali się regionalni dyrektorzy ochrony środowiska dotyczące braku kompetencji kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz braku uprawnień do wykonywania badań lub braku możliwości zlecenia takich kontroli i badań organom do tego uprawnionym, miały negatywny wpływ na realizowane przez nich zadania. Powyższe utrudnienia wymuszały podejmowanie przez regionalnych dyrektorów współpracy z szerokim kręgiem organów ochrony środowiska. Jednakże współpraca ta nie zawsze była efektywna. Wystąpiły przypadki odmowy przeprowadzenia kontroli czy wykonania badań laboratoryjnych. Sprawowany nadzór nad prawidłowością prowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych nie był skuteczny – ograniczał się jedynie do weryfikacji poprawności przedkładanej dokumentacji powykonawczej w odniesieniu do wydanej decyzji. Wobec braku uprawnień regionalni dyrektorzy nie prowadzili w terenie kontroli prawidłowości działań podmiotów korzystających ze środowiska odpowiedzialnych za naprawę szkody.

W budżetach regionalnych dyrekcji ochrony środowiska nie zabezpieczano środków finansowych na niezwłoczne działania konieczne do podjęcia z uwagi na wystąpienie zagrożenia dla zdrowia ludzi lub możliwości zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku. Zadania te z uwagi na ich niecykliczny i interwencyjny charakter były trudne do zaplanowania oraz wyceny, a dodatkowo niskie budżety RDOŚ nie pozwalały na rezerwowanie środków na ich ewentualną realizację. Także długotrwała oraz skomplikowana procedura pozyskiwania środków finansowych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej uniemożliwiała podejmowanie działań niezwłocznie.

Zgodne z ustawą szkodową, jednak nieskuteczne były działania regionalnych dyrektorów dotyczące zgłoszeń szkód w miejscach nielegalnego deponowania odpadów. Stosownie do art. 24a ustawy szkodowej postępowania w takich

Nieprawidłowe i nieskuteczne działania dotyczące szkód w środowisku

OCENA OGÓLNA

sprawach były zawieszane do czasu usunięcia odpadów. Regionalni dyrektorzy nie byli kompetentni do zobowiązania podmiotu korzystającego ze środowiska i/lub władającego powierzchnią ziemi do usunięcia odpadów. Na podjęcie działań przez właściwy organ wykonawczy gminy lub ewentualną egzekucję wydanej przez ten organ decyzji oczekiwali nawet kilka lat. W tym czasie wystąpił przypadek pogorszenia stanu środowiska.

W czterech przypadkach regionalni dyrektorzy podjęli właściwe działania, w związku z wystąpieniem sytuacji określonych w art. 16 pkt 1 ustawy szkodowej. Jeden regionalny dyrektor od 2020 r. nie podjął takich działań, chociaż istniały przesłanki wskazane w ww. przepisie, a badania potwierdzały szkodę w środowisku.

Pięciu regionalnych dyrektorów, korzystając z uprawnienia określonego w art. 20 ust. 5 i stosownie do art. 20 ust. 6 ustawy szkodowej, w celu potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku, zleciło w trybie zamówień publicznych wykonanie badań i pomiarów zanieczyszczenia gleby i ziemi, pomiarów zawartości substancji w wodzie lub monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej, za łączną kwotę 1600,1 tys. zł. Trzech regionalnych dyrektorów udzieliło zamówień publicznych zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, w dwóch regionalnych dyrekcjach stwierdzono nieprawidłowości, przy czym dwie z nich miały charakter istotny i stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Finansowe skutki tych nieprawidłowości wyniosły 146,4 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania regionalnych dyrektorów w zakresie ustalania sankcji za zaniechania i naruszenia przez podmioty korzystające ze środowiska obowiązków wynikających z ustawy szkodowej. Jako prawidłowe NIK oceniła też postępowanie regionalnych dyrektorów w zakresie uzgadniania przez nich wysokości zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku oraz załatwiania skarg i petycji. Pozytywnie oceniono też politykę antykorupcyjną w GDOŚ i RDOŚ.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Generalny Dyrektor wypełnił obowiązek prowadzenia Rejestru szkód przy użyciu systemu teleinformatycznego. Utworzony Rejestr posiadał funkcjonalności umożliwiające gromadzenie wszystkich danych wskazanych w rozporządzeniu w sprawie rejestru szkód i dla okresu 2018–2022 (na dzień 6 września) zawierał 258 wpisów o bezpośrednich zagrożeniach szkodą oraz o szkodach w środowisku. W Rejestrze znajdowały się również puste pozycje (551), które pozostały po usunięciu z niego informacji o tych postępowaniach, w których decyzją ostateczną orzeczono o umorzeniu albo odmówiono uzgodnienia warunków przeprowadzenia działań naprawczych. Taki sposób postępowania był zgodny z wymogami określonymi w § 3 rozporządzenia w sprawie rejestru szkód. Generalny Dyrektor prawidłowo dokonywał aktualizacji wpisów w Rejestrze w zakresie danych związanych z postępowaniami odwoławczymi.

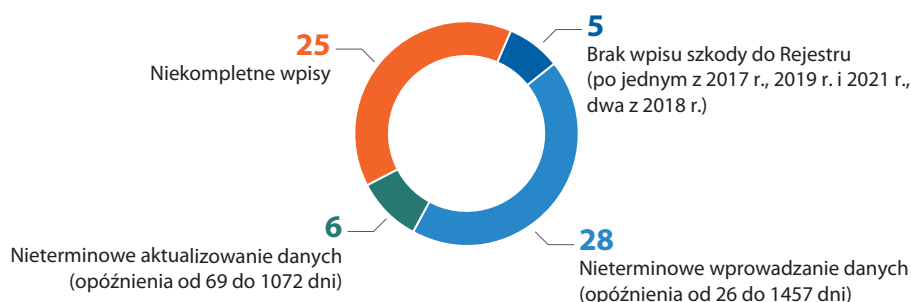
Dane ze zgłoszeń szkód oraz z poszczególnych etapów postępowań administracyjnych w sprawie uzgadniania warunków działań naprawczych, wprowadzane były do Rejestru szkód przez uprawnionych pracowników regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Generalny Dyrektor nie nadzorował i nie kontrolował jednak podległych RDOŚ w zakresie poprawności tych danych. Tymczasem pięciu regionalnych dyrektorów prowadziło Rejestr niezgodnie z przepisami ustawy szkodowej i rozporządzenia w sprawie rejestru szkód oraz nierzetelnie. Nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 41 zgłoszeń szkód (41% badanych). W ogóle nie wprowadzono danych z pięciu uzasadnionych zgłoszeń o zagrożeniu lub szkodzie, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy szkodowej. Stwierdzono też przypadki niewprowadzenia niektórych wymaganych danych, bądź wprowadzenia danych błędnych, co uchybiło postanowieniom rozporządzenia w sprawie rejestru szkód. Opóźnienia przy wpisach do Rejestru szkód w środowisku wynosiły od 26 dni do aż 1457 dni.

Generalny Dyrektor prawidłowo utworzył i wprowadzał dane do Rejestru szkód

Pięciu regionalnych dyrektorów niezgodnie z przepisami oraz nierzetelnie wprowadzało dane do Rejestru szkód

Infografika nr 5

Nieprawidłowości w pięciu RDOŚ w zakresie prowadzenia Rejestru szkód



Źródło: opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli.

Wprowadzanie do Rejestru szkód nierzetelnych danych oraz nieterminowo skutkowało nierzetelnymi informacjami na temat zawartości tego Rejestru przekazywanymi corocznie przez Generalnego Dyrektora ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz ministrowi właściwemu do spraw

Skutki nieprawidłowo prowadzonego Rejestru szkód

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

środowiska, a w dalszej kolejności nierzetelnymi sprawozdaniami sporządzanymi dla Komisji Europejskiej w zakresie doświadczeń zebranych podczas stosowania ustawy szkodowej⁸.

Rzetelność danych w Rejestrze miała też znaczenie dla podmiotów, które zwracały się o udzielenie informacji publicznej o wybranych nieruchomościach do celów inwestycyjno-budowlanych. [str. 28–30, 40–44]

Opieszałość Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przy prowadzeniu postępowań odwoławczych

Pełniąc funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor prowadził łącznie 198 postępowań odwoławczych w sprawach dotyczących szkód w środowisku.

Infografika nr 6

Złożone w latach 2018–2022 do GDOŚ odwołania i zażalenia na decyzje i postanowienia RDOŚ w podziale na rodzaje spraw



8
ODWOŁAŃ

od decyzji
uzgadniających warunki
przeprowadzenia
działań naprawczych
w środowisku



116
ODWOŁAŃ

od decyzji
nakładających obowiązek
podjęcia działań
zapobiegawczych
i naprawczych
w środowisku



60
ZAŻALEŃ

na odmowę
wszczęcia
postępowań



3
ZAŻALENIA

na zawieszenie
postępowania

Źródło: dane z kontroli NIK.

Z 11 szczegółowo badanych postępowań odwoławczych tylko cztery załatwiono w wymaganym terminie. Pozostałe, po uznaniu ograniczeń wskazanych w art. 35 § 5 Kpa, trwały 204, 488, 498, 551, 585, 822 i 879 dni. W aktach dwóch spraw trwających 551 i 585 dni brak było jakichkolwiek pism dokumentujących prowadzone w tym czasie przez Generalnego Dyrektora działania zmierzające do merytorycznego rozstrzygnięcia i wydania decyzji. W czterech postępowaniach pierwsze udokumentowane czynności wyjaśniające Generalny Dyrektor podjął po upływie 95, 231, 279 oraz 771 dni. Generalny Dyrektor wielokrotnie informował strony postępowania o niezłałatwieniu sprawy w ustawowym miesięcznym terminie, ze względu na konieczność dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, wyznaczając nowy termin. W zawiadomieniach tych nie wskazywał jednak precyzyjnie przyczyn zwłoki determinujących przedłużanie terminu. W ocenie NIK podawana w zawiadomieniach „konieczność dokładnego ustalenia stanu faktycznego” nie może być uznana za precyzyjną przesłankę, która pozwalałaby GDOŚ na nierozpoznanie sprawy w miesięcznym terminie wskazanym w Kpa, a stronie postępowania i sądowi administracyjnemu na kontrolę zasadności przyczyn opóźnienia w załatwieniu sprawy.

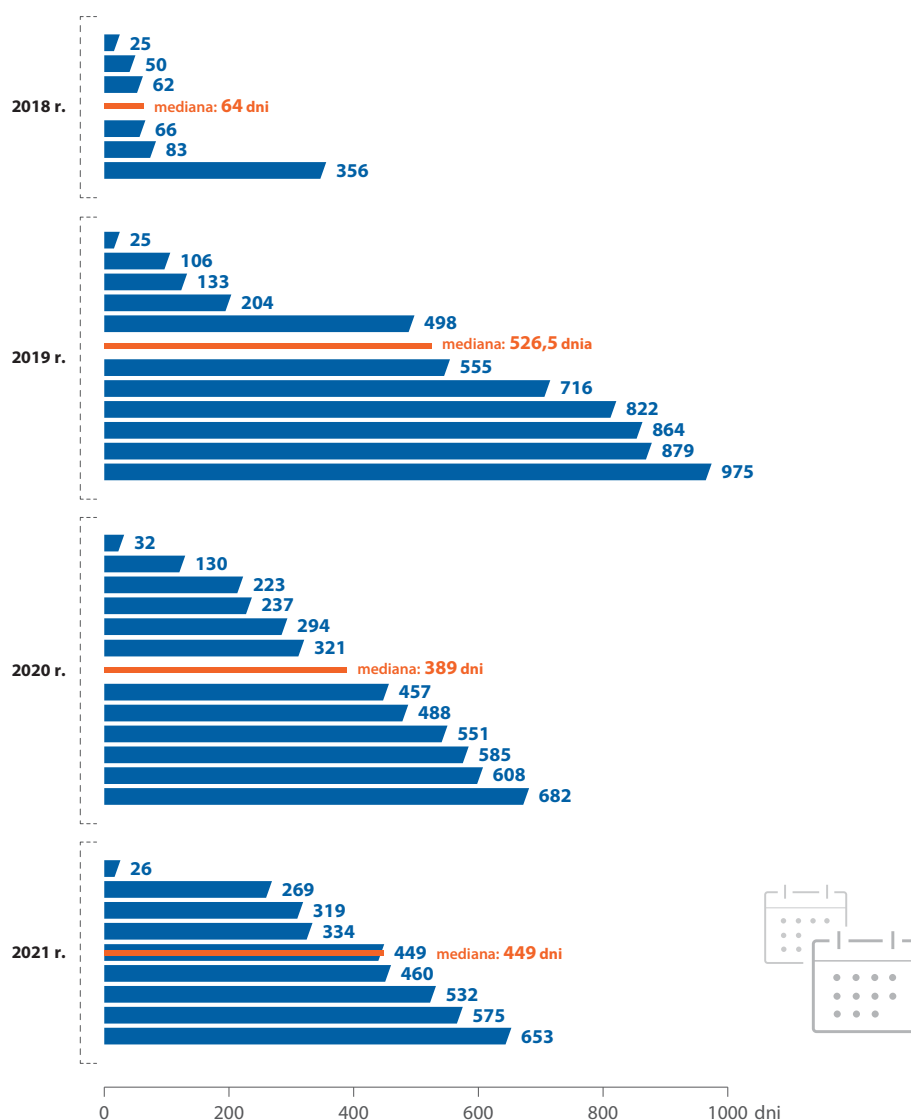
⁸ Art. 18 Dyrektywy 2004/35/WE.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Analiza kolejnych 29 postępowań zaskarżonych, zakończonych wydaną decyzją lub postanowieniem Generalnego Dyrektora wykazała, że tylko jedna sprawa załatwiona została w terminie (25 dni). Dla pozostałych 28 postępowań od dnia złożenia odwołania lub zażalenia na rozstrzygnięcie organu I instancji do dnia wydania decyzji lub postanowienia przez Generalnego Dyrektora upłynęło od 50 do 975 dni. Dla wszystkich 40 analizowanych postępowań mediana długości procedowania wyniosła 327,5 dnia. Dla 35 postępowań, dla których przekroczone termin – 449 dni.

Infografika nr 7

Czas jaki upłynął od dnia złożenia w GDOŚ odwołania lub zażalenia do dnia wydania decyzji lub postanowienia



Źródło: dane z kontroli NIK.

[str. 31–34]

Naruszenie przez Generalnego Dyrektora zasady szybkości postępowania skutkowało złożeniem w latach 2020–2022 trzech ponagleń na niezłażwienie przez niego w terminie odwołań od decyzji RDOŚ. W tych sprawach od daty wpływu odwołania do wpływu ponagleń upłynęło: 8,5 miesiąca,

Niezłażwienie spraw w terminie przez Generalnego Dyrektora skutkowało złożeniem ponagleń

10 i 5 miesięcy. Generalny Dyrektor uznał ponaglenia za zasadne i sprawy rozstrzygnął niezwłocznie (w ciągu siedmiu, 10 i 13 dni od otrzymania ponagleń). Nie zarządził jednak wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności, do czego był zobowiązany postanowieniami z art. 37 § 8 Kpa.

Z 19 złożonych do GDOŚ ponagleń na beczynność lub przewlekłość RDOŚ, sześć było zasadnych

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor rozpatrzył także 19 ponagleń złożonych przez strony postępowań na beczynność lub przewlekłe działanie regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. W pięciu przypadkach uznał beczynność regionalnych dyrektorów, z tego w trzech sprawach wyznaczył organowi I stopnia termin załatwienia sprawy, w jednym przypadku Generalny Dyrektor stwierdził, że RDOŚ dopuścił się przewlekłości postępowania.

Generalny Dyrektor nie dochował terminu rozpatrzenia ponagleń określonego w art. 37 § 5 Kpa, który stanowi, że organ rozpatruje ponaglenie w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. W przypadku dwóch ponagleń (z pięciu poddanych analizie) termin ten został przekroczony o jeden i dwa dni.

Uznając, że z przepisów Kpa nie wynika obowiązek monitorowania wykonania postanowień uznających beczynność i przewlekłość organu I instancji, Generalny Dyrektor nie nadzorował i nie kontrolował sposobu wykonania obowiązków wynikających z tych postanowień. Tymczasem z informacji uzyskanych od pięciu RDOŚ, dla których w okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor wskazał, że dopuścili się beczynności lub przewlekłości wynikało, że trzech regionalnych dyrektorów zobowiązanych postanowieniem GDOŚ dotrzymało terminu załatwienia sprawy. W jednym przypadku regionalny dyrektor wydał stosowną decyzję po upływie terminu wyznaczonego przez Generalnego Dyrektora. Wszyscy ww. regionalni dyrektorzy ochrony środowiska wyjaśnili przyczyny beczynności lub przewlekłości, ustalili osoby odpowiedzialne i pouczyli je o konieczności bezwzględnego przestrzegania terminów. [str. 34–38]

Brak kontroli oraz bieżącego i systemowego nadzoru nad podległymi Generalnemu Dyrektorowi RDOŚ

Do grudnia 2022 r. Generalny Dyrektor nie przeprowadził kontroli podległych mu regionalnych dyrektorów w zakresie prawidłowości realizacji przez nich zadań wynikających z ustawy szkodowej, uznając że wystarczający w tym zakresie jest nadzór jurysdykcyjny nad rozstrzygnięciami RDOŚ. Było to niezgodne z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁹, który obowiązuje kierownika urzędu centralnego do kontroli podległych mu lub przez niego nadzorowanych organów. Do sprawowania bieżącego i systemowego nadzoru nad podległymi regionalnymi dyrektorami zobowiązywały ponadto standardy kontroli zarządczej¹⁰, zgodnie z którymi w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. NIK zauważa, że regionalne dyrekcje ochrony środowiska są organami administracji niespolonej, które zgod-

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

¹⁰ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

nie z art. 57 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹¹, ustanawia się jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Biorąc powyższe pod uwagę, skoro RDOŚ funkcjonują na obszarze poszczególnych województw ich ustanowienie jako organów niezespólnych związane było z koniecznością zapewnienia jednolitości w zakresie realizacji ich zadań na obszarze państwa, a co za tym idzie z koniecznością poddania tych organów dalej idącemu – niż w przypadku organów zespolonych – jednolitemu oddziaływaniu ze strony organów nadrzędnych. W tej sytuacji ograniczenie takiego oddziaływania wyłącznie do nadzoru jurysdykcyjnego sprzeczne jest z samą istotą ustanawiania organów administracji niezespólonej.

Należy ponadto zaznaczyć, iż kontrola jest elementem koniecznym organizacji i jej prawidłowego działania, w szczególności w przypadku realizacji spraw publicznych. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska realizują zadania w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę tych szkód, w formie władczej w stosunku do obywateli i wszystkie ich działania (nie tylko w zakresie postępowania odwoławczego) powinny podlegać bieżącej i systemowej kontroli. Takich działań do grudnia 2022 r. Generalny Dyrektor nie prowadził. Tymczasem kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w RDOŚ, szczególnie w zakresie terminowości, co w przypadku wystąpienia zagrożenia szkodą lub szkody, mogło skutkować nieodwracalnymi zmianami w środowisku. [str. 31–32]

W latach 2018–2022 (do 30 września) do regionalnych dyrektorów złożono łącznie 587 zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku oraz 35 wniosków o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Nierzetelnie i nieterminowo prowadzone postępowania przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska

Infografika nr 8

Liczba zgłoszeń i wniosków złożonych do RDOŚ w latach 2018–2022 (do 30 września)



Źródło: dane z kontroli NIK.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 190.

Bez rozpoznania pozostawiono 39 spraw, 41 – przekazano innym organom według właściwości, 192 sprawy umorzono, odmówiono wszczęcia postępowania w 97 sprawach, w toku znajdowały się łącznie 133 sprawy. Na podstawie zgłoszonych spraw wydano 39 decyzji uzgadniających warunki przeprowadzenia działań naprawczych, 70 postępowań regionalni dyrektorzy zawiesili na podstawie art. 24a ustawy szkodowej.

Szczegółowym badaniem objęto 142 postępowania administracyjne prowadzone przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Działania podejmowane przez dwóch regionalnych dyrektorów (w 36 sprawach) dotyczące zgłaszanych zagrożeń szkodą lub szkód w środowisku były zgodne z ustawą szkodową oraz Kpa.

W pozostałych siedmiu regionalnych dyrekcjach 72 postępowania w sprawach dotyczących szkód w środowisku (68% badanych) prowadzono nierzetelnie i nieterminowo. W pięciu z tych spraw dwóch regionalnych dyrektorów po otrzymaniu zgłoszeń o wystąpieniu zagrożenia lub szkody w środowisku (w trzech przypadkach udokumentowanych wynikami badań, wskazującymi na zanieczyszczenie gruntu), nie podjęło żadnych działań w celu rozpoznania sprawy i/lub uzgodnienia warunków przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych. W jednej sprawie regionalny dyrektor po uzyskaniu w 2019 r. zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku dopiero po 173 dniach wszczął postępowanie, ale wówczas stan środowiska uległ już pogorszeniu, gdyż doszło do rozszczelnienia kilku pojemników i wycieku ich zawartości do gruntu.

Pracownicy tych siedmiu regionalnych dyrekcji z opóźnieniem podejmowali zarówno pierwsze udokumentowane działania zmierzające do wyjaśnienia zasadności zgłoszeń, jak również czynności prowadzące do ich zakończenia. Opóźnienia te wyniosły odpowiednio od 42 do 1595 dni oraz od dwóch do 1111 dni. [str. 40–43; 45–48]

Utrudnienia i bariery przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących szkód w środowisku

Utrudnieniem przy prowadzeniu postępowań dotyczących szkód w środowisku były problemy kadrowe: absencje, rotacje pracowników, głównie w okresie pandemii, trudności w pozyskaniu nowej wykwalifikowanej kadry. Przy nadmiernym obciążeniu obowiązkami zdarzały się sytuacje, że sprawy i czynności dotyczące szkód w środowisku odkładane były „na później”. Priorytetowo traktowano zaś te postępowania, które miały ustawowe terminy na ich załatwienie (np. sprawy z zakresu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko) oraz te, których długotrwałe rozpatrywanie skutkowałoby np. niedopełnieniem warunków umów z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i utratą funduszy. Tymczasem nieprzestrzeganie terminów w postępowaniach szkodowych może także mieć negatywne skutki. Może spowodować zwiększenie zagrożenia lub rozmiaru szkody, a nawet powstanie nieodwracalnych negatywnych zmian w środowisku. Długotrwałość postępowań w sprawie szkód wynikała też ze specyfiki procesu i skomplikowanego charakteru takich spraw oraz ich wielowątkowości.

Ograniczeniem dla sprawnego prowadzenia spraw dotyczących szkód w środowisku był brak uprawnień regionalnych dyrektorów do prowa-

dzenia kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. W tym zakresie zmuszeni byli współdziałać z innymi organami ochrony środowiska, które na mocy art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹² i art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹³ posiadały uprawnienia kontrolne. Zasady takiej współpracy nie były jednak sformalizowane. Wystąpiły przypadki odmowy przeprowadzenia kontroli.

Regionalne dyrekcje nie dysponują też własnym laboratorium, w związku z tym w razie konieczności, zmuszone były zlecać innym podmiotom wykonywanie niezbędnych badań. Jednakże współpraca w powyższym zakresie nie zawsze przebiegała dobrze i była efektywna. Z przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nie wynika obowiązek wykonywania kontroli czy badań na zlecenie innych organów ochrony środowiska. Regionalni dyrektorzy mogli więc jedynie wnioskować do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli czy badań w danym obszarze. Nie zawsze jednak prośby takie były realizowane przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska czy pracownie Centralnego Laboratorium Badawczego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Odmowy uzasadniano głównie znaczną ilością realizowanych własnych zadań, nieprzyjmowaniem zleceń zewnętrznych, czy spiętrzeniem terminów. Ponadto nawet w przypadku, gdy zgłoszeń o wystąpieniu zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku dokonywał WIOŚ i badania komponentów środowiska zostały przez niego przeprowadzone, niejednokrotnie nie mogły stanowić dowodu w postępowaniu prowadzonym przez RDOŚ. Niektóre pracownie badawcze Centralnego Laboratorium Badawczego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska nie posiadają bowiem wymaganej akredytacji na pobór próbek czy oznaczenia poszczególnych substancji powodujących ryzyko szczególnie istotnych dla ochrony powierzchni ziemi. Ponadto często próbki pobierane były niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Tym samym RDOŚ nie mógł ich uznać jako badania wstępne. W takiej sytuacji i tak zmuszony był pozyskać fundusze na przeprowadzenie ponownych badań uwzględniających akredytowany pobór próbek, a ten proces – jak wskazywali regionalni dyrektorzy – trwał nawet półtora roku. Pomimo że powyższe problemy były przedmiotem spotkań i analiz prowadzonych od 2018 r. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, przedstawicieli Ministra Klimatu i Środowiska, członków Grupy Roboczej ds. Szkód¹⁴, to dotychczas nie zostały rozwiązane.

W wielu sprawach działania regionalnych dyrektorów były wydłużone ze względu na oczekiwanie na dane z ewidencji gruntów i budynków udostępniane przez starostów na wniosek RDOŚ w celu ustalenia kręgu stron postępowań administracyjnych. Regionalne dyrekcje nie posiadają bowiem ustawowego dostępu do takich danych.

¹² Dz. U. z 2022 r., poz. 2556, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm.

¹⁴ Grupa Robocza ds. Szkód działa od listopada 2018 r. w ramach krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”.

Czasochłonny proces usuwania odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych¹⁵ wpływający na długość zawieszenia postępowań

Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska nie mieli ponadto wpływu na tryb i długość trwania działań podejmowanych przez inne organy np. w kwestii gospodarowania odpadami. Postępowania organów właściwych w sprawach wydania decyzji nakazujących usunięcie odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania toczyły się latami. Dopóki właściwe podmioty nie usunęły odpadów z takich miejsc, RDOŚ nie podejmowały działań w sprawie uzgodnienia warunków działań naprawczych. Takie postępowania, zgodnie z art. 24a ust. 1 ustawy szkodowej, były przez regionalnych dyrektorów zawieszane. W okresie objętym kontrolą w tym trybie zawieszono aż 70 postępowań. Tylko w pięciu sprawach regionalni dyrektorzy zostali poinformowani o usunięciu odpadów i wobec tych podmiotów podjęli czynności wynikające z ustawy szkodowej. Pozostałe postępowania, według stanu na 30 listopada 2022 r. pozostawały zawieszane, z tego aż dziewięć od 2018 r. i 11 od 2019 r. W trakcie przewlekłe prowadzonych postępowań związanych z usuwaniem odpadów magazynowanych lub składowanych w miejscach do tego nieprzeznaczonych dochodziło do sytuacji pogorszenia stanu środowiska. Wobec braku stosownych uregulowań w zakresie postępowania w takich sytuacjach, regionalni dyrektorzy nie podejmowali działań zapobiegawczych lub naprawczych. Wyjaśniali, że działania zmierzające do usunięcia odpadów nie mieszczą się w katalogu działań zapobiegawczych i naprawczych w rozumieniu ustawy szkodowej. Rzetelna i prawidłowa ocena szkody oraz działania naprawcze mogą być podjęte dopiero po usunięciu źródła zanieczyszczenia (odpadów). Stanowisko takie poparł Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazując, że „każdy organ winien działać w zakresie swoich kompetencji i w tym przypadku nie ma podstaw do wszczęcia postępowania w trybie art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej i „przerzucenia odpowiedzialności za usunięcie odpadów na RDOŚ”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na przyspieszenie procesu usuwania odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych mogłoby mieć wpływ nadawanie wydawanym w tych sprawach decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności. Organowi administracji publicznej w art. 108 Kpa przyznano uprawnienie do nadawania decyzji, od której służy odwołanie, rygoru natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Jednakże wobec braku takiego obowiązku kompetentne organy rzadko korzystały z takiego uprawnienia.

Organy ochrony środowiska właściwe w sprawach wydawania decyzji na podstawie art. 26 i art. 47 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁵ zwracały też uwagę na sytuacje, w których podmioty zobowiązane do usunięcia odpadów likwidowały swoją działalność, a pozostawiony majątek nie był wystarczający na zaspokojenie egzekwowanych należności.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

Wykonanie zastępcze w takich przypadkach często było bardzo kosztowne i nie każdy samorząd był w stanie wypełnić takie zobowiązania¹⁶.

Bieżącą wiedzę na temat realizacji decyzji w sprawie usunięcia odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych posiadało tylko trzech regionalnych dyrektorów. Pozostawali oni w stałym kontakcie z właściwymi organami, monitorowali stan zawieszonych spraw i niezwłocznie podejmowali stosowne działania. Próby uzyskania takich informacji podejmował też kolejny RDOŚ, lecz nie zawsze były one skuteczne. Pięciokrotnie zwracano się do wójta gminy o informację o stanie postępowań, jednak nie uzyskano odpowiedzi. Stanowiło to utrudnienie w monitorowaniu stanu zawieszonych postępowań. Na niewłaściwą współpracę w tym zakresie wskazał też kolejny RDOŚ, którego wysyłane do organów gminy zapytania o stan sprawy „odbierane były jako nieuprawnione”.

Istotną kwestią w postępowaniach szkodowych jest także możliwość interwencyjnego lustrowania terenu, na którym doszło do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Przepisy Kpa oraz ustawy szkodowej nie uprawniają jednak RDOŚ, w przypadku terenów prywatnych, do wejścia na nieruchomości bez zastosowania stosownej procedury ustalenia stron postępowania i zawiadomienia o wizji/kontroli, co miało wpływ na czas trwania postępowań wyjaśniających czy dowodowych.

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności uprawnionym jest stwierdzenie, że w niektórych województwach w obszarze odpowiedzialności za zagrożenia szkodą w środowisku i naprawę szkód w środowisku nie było właściwej koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty funkcjonujące w ramach administracji rządowej i samorządowej. W szczególności odnosi się to do współdziałania regionalnych dyrektorów ochrony środowiska i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w zakresie kontroli podmiotów korzystających ze środowiska prowadzących działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku oraz wykonywania badań zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód na potrzeby potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku. Efektywnego współdziałania nie było także pomiędzy regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska i wójtami oraz starostami w zakresie postępowań dotyczących nielegalnego deponowania odpadów. W ocenie NIK istotnym wsparciem przy rozwiązaniu problemu braku koordynacji we wskazanych obszarach mogliby być wojewodowie, którzy zgodnie z art. 22 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie powinni zapewnić współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierować ich działalnością m.in. w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska. [str. 47–48, 50, 52–55, 57–59]

¹⁶ Obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, o której mowa w art. 26 ust. 2 oraz obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 5 – w tym usunięcia odpadów i ich zagospodarowania łącznie z odpadami stanowiącymi pozostałości z akcji gaśniczej lub usunięcia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy szkodowej w ramach prowadzonej działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów istnieje od 5 września 2018 r.

Brak w budżetach RDOŚ środków finansowych na niezwłoczne podejmowanie działań naprawczych

Przy realizacji zadań wynikających z ustawy szkodowej duży problem stanowiły kwestie związane z brakiem „szybko” dostępnych środków finansowych na niezwłoczne podjęcie działań naprawczych (art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej). Możliwym źródłem finansowania zadań związanych ze szkodami w środowisku są środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jednak procedura ich pozyskiwania uniemożliwiała podejmowanie działań niezwłocznie. Oferowane programy priorytetowe nie zawsze wpisywały się w konkretne zapotrzebowanie w odniesieniu do czasu, rodzaju i zakresu zdarzenia. Dotychczasowe działania podejmowane od 2018 r. przez Generalnego Dyrektora, polegające w szczególności na przekazywaniu do Ministra Środowiska postulatów wprowadzenia zmian w ofercie finansowania zadań regionalnych dyrektorów oraz występowaniu do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o zabezpieczenie środków na wykonanie ekspertyz lub koreferatów na potrzeby realizacji zadań przez RDOŚ, nie przyniosły zakładanych efektów. Oferowane przez ww. fundusze ochrony środowiska formy dofinansowania zadań własnych RDOŚ oraz obowiązujące procedury ich pozyskiwania zostały ocenione przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów jako niekorzystne i nieefektywne.

W okresie objętym kontrolą żaden z regionalnych dyrektorów nie zidentyfikował sytuacji, w których konieczne było natychmiastowe podjęcie działań zapobiegawczych lub naprawczych z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku (art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej). Ponadto nawet gdyby takie działania okazały się konieczne, to regionalni dyrektorzy nie dysponowali wystarczającymi środkami finansowymi na niezwłoczne działanie. Wskazali jednocześnie, że bez określenia jednolitych kryteriów i sposobu dokonywania oceny występowania znaczącego zagrożenia szkodą nie jest możliwa jednoznaczna ocena wpływu zdarzenia i skali oddziaływania na zdrowie ludzi oraz środowisko. Zdaniem NIK istotny wpływ na obiektywizację procesu oceny zagrożeń miałyby wydanie przez ministra właściwego do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia stosownego rozporządzenia, do czego zostali upoważnieni w art. 101p ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska już w 2001 r. Rozporządzenie takie jednak nie zostało jeszcze wydane. Przepis art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej jest zatem przepisem martwym i do tej pory nie dążono do jego zmiany. [str. 51–52, 57–58]

Pięciu regionalnych dyrektorów skorzystało z uprawnień wynikających z art. 20 ust.5 i wykonało badania, pomiary i monitoring zanieczyszczeń

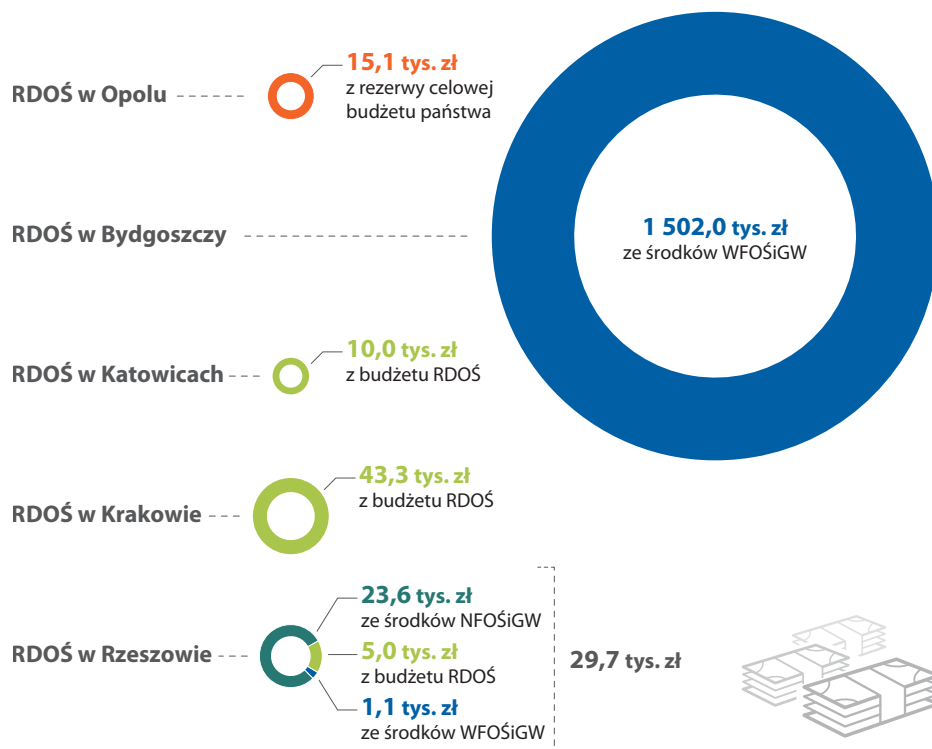
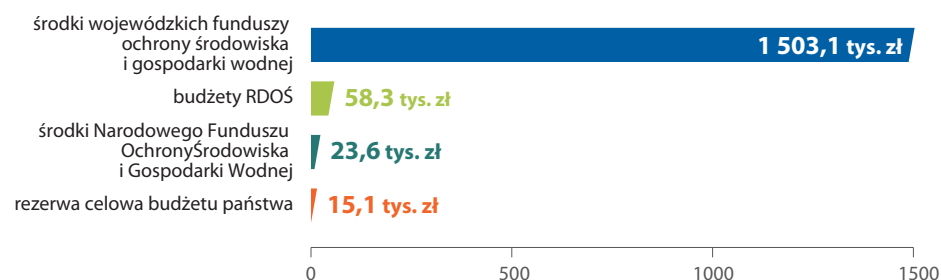
Pięciu regionalnych dyrektorów, korzystając z uprawnienia określonego w art. 20 ust. 5 i stosownie do art. 20 ust. 6 ustawy szkodowej, w celu potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku, zleciło w trybie zamówienia publicznego wykonanie badań i pomiarów zanieczyszczenia gleby i ziemi, pomiarów zawartości substancji w wodzie lub monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Wykonano łącznie 10 badań, ekspertyz, monitoringów, ponosząc koszty w wysokości 1600,1 tys. zł, z tego 1503,1 tys. zł pochodziło ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wod-

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

nej, 58,3 tys. zł z budżetów regionalnych dyrektorów, 23,6 tys. zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i 15,1 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa.

Infografika nr 9

Wysokość i źródła finansowania zleconych przez RDOŚ badań i pomiarów zanieczyszczenia gleby i ziemi, pomiarów zawartości substancji w wodzie lub monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej



Źródło: dane z kontroli NIK.

Dodatkowo w dwóch RDOŚ poniesiono koszty gromadzenia danych i oceny bezpośredniego zagrożenia szkodą w powierzchni ziemi w wysokości 335,5 tys. zł. [str. 55–56]

Trzech regionalnych dyrektorów udzieliło zamówień publicznych w zakresie wyboru wykonawców badań, pomiarów i monitoringu zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych, w dwóch RDOŚ stwierdzono nieprawidłowości. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy w jednym postępowaniu dokonał istotnej zmiany umowy w stosunku do treści oferty, czym naruszył art. 144 ust. 1 ustawy z dnia

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie badań, pomiarów, monitoringu

29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷. Wartość tego zamówienia wynosiła 146,4 tys. zł. Stosownie do art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸, powyższe działanie Regionalnego Dyrektora stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednakże zgodnie z art. 38 ust 1. ww. ustawy karalność za ten czyn ustała, bowiem od czasu jego popełnienia upłynęły ponad 3 lata. Z naruszeniem postanowień art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych prowadzono też kolejne postępowanie z 2020 r. Członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia o braku okoliczności wyłączających ich z tego postępowania, które opatrzone były datą sprzed wszczęcia postępowania oraz złożenia ofert. Dla tej sprawy były więc bezprzedmiotowe. Takie działanie członków komisji przetargowej, zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik postępowań o zamówienia publiczne. [str. 56–57]

Nieefektywny,
„gabinetowy” nadzór
regionalnych dyrektorów
nad realizacją decyzji
naprawczych

W latach 2018–2022 (do 30 września) regionalni dyrektorzy wydali łącznie 39 decyzji uzgadniających warunki przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz cztery decyzje zmieniające takie warunki. Wszystkie poddane badaniu decyzje (łącznie 24 decyzje) zawierały elementy określone w art. 13 ust. 3 lub w art. 15 ust. 2 ustawy szkodowej. W każdym przypadku, gdy istniał taki wymóg, regionalni dyrektorzy wydawali decyzje po zasięgnięciu opinii w zakresie warunków przeprowadzenia działań naprawczych od właściwych organów wymienionych w art. 13 ust. 6 ustawy szkodowej.

Zdjęcie nr 1 i 2

Szkoda w powierzchni ziemi i wodach (wyciek substancji ropopochodnych – podjęte działania zapobiegawcze/naprawcze) oraz szkoda w chronionych gatunkach i siedliskach (zniszczone miejsca bytowania)



Źródło: materiały lustracyjne RDOŚ w Łodzi (fot. lewa 1.08.2022, fot. prawa 3.07.2020).

W tym samym okresie podmioty korzystające ze środowiska, zobowiązane decyzjami do przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, złożyły do RDOŚ 29 informacji o zakończeniu tych działań. Nadzór regio-

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

nalnych dyrektorów nad realizacją postanowień określonych w wydanych decyzjach ograniczał się jedynie do weryfikacji poprawności przedkładanej dokumentacji powykonawczej w odniesieniu do wydanej decyzji. Wobec braku uprawnień regionalni dyrektorzy nie prowadzili w terenie kontroli prawidłowości przeprowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska działań. Nie przeprowadzali też badań komponentów środowiska (gleby, wody), których dotyczyły bezpośrednie zagrożenia szkodą lub szkody wynikające z decyzji, ani monitoringów i inwentaryzacji przyrodniczych (chronione gatunki, siedliska). [str. 48–50]

W sytuacji, gdy podmiot korzystający ze środowiska nie zrealizował w terminie działań naprawczych, wynikających z decyzji, w pierwszej kolejności regionalni dyrektorzy kierowali do tych podmiotów upomnienie, a w przypadku jego niewykonania, wnioskowali do wojewody o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec tego podmiotu. W latach 2018–2022 (do 30 września) powyższą procedurę zastosowało trzech regionalnych dyrektorów wobec pięciu podmiotów niewywiązujących się z obowiązków wynikających z decyzji. Trzy postępowania egzekucyjne prowadzone przez wojewodów były na dzień prowadzenia kontroli NIK w toku, dwa postępowania okazały się nieskuteczne. W takich przypadkach działania naprawcze prowadzili regionalni dyrektorzy, zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy szkodowej. Dwóch regionalnych dyrektorów podjęło także działania naprawcze, bowiem nie można było zidentyfikować podmiotu korzystającego ze środowiska odpowiedzialnego za powstałą szkodę. W okresie objętym kontrolą na działania naprawcze wydatkowali łącznie 73 240,0 tys. zł, z tego RDOŚ w Bydgoszczy 73 209,4 tys. zł, RDOŚ w Opolu 26 tys. zł i RDOŚ w Rzeszowie – 4,6 tys. zł.

Jeden regionalny dyrektor nie podjął jednak takich działań, choć wystąpiły przesłanki do zastosowania art. 16 pkt 1 ustawy szkodowej. Od 2020 r., tj. od uzyskania od WIOŚ potwierdzenia zanieczyszczenia gruntu nie podjął działań ani w celu ustalenia sprawcy szkody, ani w celu jej usunięcia. Wyjaśnił natomiast, że prowadzi czynności wyjaśniające celem bezspornego ustalenia swojej właściwości. W ocenie NIK w tym przypadku opieszałość w postępowaniu może mieć wpływ na zwiększenie zagrożenia lub rozmiaru szkody. [str. 51–52]

W okresie objętym kontrolą trzech regionalnych dyrektorów zidentyfikowało dziewięć przypadków, w których podmioty korzystające ze środowiska, pomimo takiego obowiązku nie uzgodniły działań naprawczych, lub nie zawiadomiły o ich zakończeniu. Osiem spraw dotyczyło wykroczenia z art. 29 ust. 1, jedna z art. 29 ust. 3 ustawy szkodowej. Po przekazaniu przez RDOŚ spraw do organów ścigania, w czterech przypadkach podmioty zostały ukarane karami grzywny, wobec jednego podmiotu Policja skierowała do Sądu Rejonowego wnioski o ukaranie, pozostałe sprawy umorzono.

Z dniem 1 września 2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wykroczeń, za które inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska są uprawnieni

Prawidłowe działania regionalnych dyrektorów w sytuacji nieterminowego wykonania decyzji

Przypadki wykroczeń z art. 29 ustawy szkodowej i prawidłowe działania podjęte przez regionalnych dyrektorów

do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁹. Zgodnie z tym rozporządzeniem, bezpośrednio Inspektorzy WIOŚ zostali uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 28 ustawy szkodowej, tj. za zaniechanie działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz za naruszenie obowiązków informacyjnych²⁰.

Z informacji uzyskanych od 14 Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska wynikało, że po 1 września 2022 r. tylko jeden z nich nałożył na podmiot korzystający ze środowiska mandat karny w wysokości 500 zł w związku z wykroczeniem określonym w art. 28 ustawy szkodowej.

Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska wskazywali, że uzyskane uprawnienia mogą usprawnić pracę inspektorów, ale tylko wówczas, jeśli naruszenie zostanie stwierdzone w toku działań własnych. Jeśli natomiast praktyką byłoby kierowanie do WIOŚ wniosków o ukaranie przez regionalnych dyrektorów, to stanowiłoby to duże utrudnienie w bieżącej pracy WIOŚ i odbywałoby się kosztem innych, ustawowych zadań.

Podkreślenia wymaga fakt, że organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska i w ocenie NIK zasadnym byłoby, aby ustawodawca wyposażył pracowników RDOŚ w uprawnienia kontrolne i możliwość nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Nadanie takich uprawnień także pracownikom RDOŚ pozwoliłoby regionalnym dyrektorom skuteczniej nadzorować przestrzeganie przepisów ustawy szkodowej, bez konieczności dodatkowego angażowania organów Inspekcji Ochrony Środowiska. [str. 61–63]

Skomplikowany, wielowątkowy charakter spraw szkodowych powodował podejmowanie szerokiej współpracy z innymi podmiotami

Bieżące problemy dotyczące postępowań z zakresu szkód w środowisku dyskutowane były na spotkaniach Grupy Roboczej ds. Szkód w Środowisku. Na podstawie omawianych podczas posiedzeń grupy przypadków i dyskusji wypracowywano wspólne podejście w zakresie sposobu postępowania czy interpretacji przepisów. Prośby o podjęcie stosownych działań w celu zmiany przepisów ustawy szkodowej czy zasad finansowania zadań realizowanych przez RDOŚ w oparciu o tę ustawę przekazywane były następnie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Skomplikowany, wielowątkowy charakter spraw z zakresu szkód w środowisku, a dodatkowo brak uprawnień regionalnych dyrektorów do prowadzenia kontroli podmiotów, wykonywania badań laboratoryjnych, czy usuwania odpadów²¹ powodował, że regionalni dyrektorzy w celu rzetelnej realizacji zadań wynikających z ustawy szkodowej, podejmowali współpracę z wieloma organami. Do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska występowali z prośbą o przeprowadzenie kontroli podmiotów korzystających ze środowiska oraz wykonanie badań gleby i ziemi w celu ustalenia, czy zachodzi prawdopodobieństwo występowania bezpo-

¹⁹ Dz. U. poz. 1837.

²⁰ Do 30 sierpnia 2022 r. sprawy, w których stwierdzono zaniechania określone w art. 28 ustawy szkodowej zgłaszano organom ścigania, które w uzasadnionych przypadkach nakładały mandaty karne.

²¹ Na terenach oraz nieruchomościach innych niż wskazane w art. 26a ust. 2 pkt 1 ustawy o odpadach.

średniego zagrożenia szkodą w środowisku, oraz umożliwienia wydania rozstrzygnięcia w prowadzonym postępowaniu. Regionalni dyrektorzy występowali też do WIOŚ o udostępnienie wyników kontroli podmiotu korzystającego ze środowiska w celu ustalenia stanu faktycznego w prowadzonym postępowaniu. Współpraca z organami samorządu terytorialnego dotyczyła kwestii związanych z deponowaniem odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym, w zakresie pozyskania danych o podmiotach posiadających zezwolenia na gospodarowanie odpadami, uzyskania danych z ewidencji gruntów i budynków w celu ustalenia kręgu stron postępowania administracyjnego, pozyskania informacji będących w posiadaniu gminy, umożliwiających ustalenie stanu początkowego w odniesieniu do szkód w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych. Dane dotyczące elementów przyrody pozyskiwano również od organizacji ekologicznych, placówek naukowych, stowarzyszeń. Regionalni dyrektorzy współpracowali także z Policją, w celu umożliwienia pracownikom RDOŚ wejścia na tereny prywatne. Pozyskiwali też z prokuratury ekspertyzy dotyczące zanieczyszczenia środowiska wykonane przez biegłych na jej zlecenie. Współpracowali z Państwową Strażą Pożarną w zakresie wykorzystania protokołów z przeprowadzonych akcji ratowniczych. [str. 59–61]

W okresie objętym kontrolą dwóch Regionalnych Dyrektorów uzgodniło wysokość zabezpieczeń roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku, w czterech sprawach. Łączna wartość tych zabezpieczeń wyniosła 689,7 tys. zł. Wszystkie wnioski o uzgodnienie dotyczyły pozwoleń na wytwarzanie odpadów. Postępowania prowadzono terminowo. Regionalni Dyrektorzy dokonywali analizy zasadności ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, a ich wysokości ustalili na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń²². [str. 61]

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił zasady profilaktyki antykorupcyjnej w Generalnej Dyrekcji i w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska, określające sposób postępowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia korupcyjnego lub zachowań o znamionach korupcji. Z zasadami tymi zostali zapoznani pracownicy GDOŚ i RDOŚ. Ponadto wiedza z zakresu zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów została udostępniona przez Internet. W okresie objętym kontrolą nie odnotowano zdarzeń o takim charakterze. [str. 38, 63]

Regionalni dyrektorzy załatwiali skargi i rozpatrywali petycje dotyczące szkód w środowisku w sposób zgodny z przepisami odpowiednio Kpa i ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach²³. [str. 63–64]

Prawidłowe uzgadnianie wysokości zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku

W RDOŚ i GDOŚ przestrzegano zasad profilaktyki antykorupcyjnej

Regionalni dyrektorzy prawidłowo załatwiali skargi i rozpatrywali petycje dotyczące szkód w środowisku

²² Dz. U. poz. 256.

²³ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

4. WNIOSKI

W celu skuteczniejszej realizacji zadań związanych z zapobieganiem szkodom i naprawą szkód w środowisku Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- Minister Klimatu i Środowiska** Podjęcie działań w celu utworzenia w funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej uproszczonej, szybkiej i skutecznej ścieżki pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań związanych z odpowiedzialnością za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku, w szczególności tzw. zadań interwencyjnych, tj. koniecznych do podjęcia w sytuacji, gdy występuje zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku.
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
Główny Inspektor Ochrony Środowiska** Sformalizowanie zasad współpracy regionalnych dyrektorów ochrony środowiska z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska, uprawnionymi do kontroli podmiotów korzystających ze środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska) oraz prowadzenia działalności laboratoryjnej (art. 2 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska), określających sposób postępowania tych organów w sytuacjach, gdy konieczne jest niezwłoczne potwierdzenie występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku.
- Minister Klimatu i Środowiska
Minister Zdrowia** Określenie, w drodze rozporządzenia, sposobu wykonywania oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska oraz referencyjnych metodyk modelowania rozprzestrzeniania substancji w glebie, ziemi i wodach gruntowych, zgodnie z delegacją wskazaną w art. 101p ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.
- Minister Funduszy i Polityki Regionalnej** Podjęcie działań w celu nadania regionalnym dyrektorom ochrony środowiska w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴ uprawnień do bezpośredniego dostępu do danych ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów.
- Wojewodowie** Zapewnienie współdziałania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz pozostałych organów ochrony środowiska działających w województwie z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska, umożliwiające regionalnym dyrektorom sprawne i skuteczne działania w obszarze dotyczącym zapobiegania szkodom w środowisku i naprawy szkód w środowisku.

²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, ze zm.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Prawidłowość i skuteczność działań podejmowanych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku i naprawy szkód w środowisku

Prowadzony przez Generalnego Dyrektora Rejestr szkód umożliwiał wprowadzanie pełnego zakresu informacji określonych w rozporządzeniu w sprawie rejestru szkód, a wpisy dokonywane przez pracowników GDOŚ na etapie postępowań odwoławczych były rzetelne. Jednakże Generalny Dyrektor sporadycznie tylko dokonywał weryfikacji wpisów do Rejestru szkód wprowadzanych na poszczególnych etapach postępowań administracyjnych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska i nie posiadał wiedzy, że wpisy te były nierzetelne i niezgodne z postanowieniami ustawy szkodowej i rozporządzenia w sprawie rejestru szkód. Na podstawie takich nierzetelnych danych sporządzał informacje dla właściwych ministrów.

Generalny Dyrektor opieszale prowadził postępowania odwoławcze. Od dnia złożenia odwołania lub zażalenia na rozstrzygnięcie organu I instancji do dnia wydania decyzji lub postanowienia przez Generalnego Dyrektora w najkrócej procedowanym postępowaniu upłynęło 10 dni, w najdłużej prowadzonym – 975 dni. Dla analizowanych 40 postępowań mediana długości procedowania wyniosła 327,5 dnia. Opieszałość postępowania Generalnego Dyrektora skutkowałą złożeniem ponagleń na niezłatwienie w terminie spraw.

Generalny Dyrektor nie nadzorował w sposób bieżący i systemowy podległych mu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, co było niezgodne ze Standardami kontroli zarządczej oraz postanowieniami ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej.

Pozytywnie NIK oceniła ustalenie przez Generalnego Dyrektora zasad profilaktyki antykorupcyjnej w GDOŚ i RDOŚ i egzekwowanie ich przestrzegania.

1. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska podejmował zadania z zakresu szkód w środowisku z pozycji organu wykonującego czynności wynikające bezpośrednio z ustawy szkodowej oraz jako organ wyższego stopnia w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Zadania w powyższym zakresie przypisane zostały pracownikom Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego GDOŚ, w strukturze którego wyodrębniono Wydział do spraw Szkód w Środowisku i Ochrony Przyrody²⁵, realizujący zadania m.in. w zakresie:

- zapobiegania i naprawy szkód w środowisku wynikające z Dyrektywy 2004/35/WE;
- rozpatrywania środków zaskarżenia przysługujących w sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy szkodowej;
- prowadzenia Rejestru szkód.

Podejmowane przez Generalnego Dyrektora działania dotyczące zapobiegania szkodom i naprawy szkód w środowisku nie zawsze były prawidłowe i skuteczne

Zadania z zakresu szkód w środowisku realizowane przez Generalnego Dyrektora na dwóch płaszczyznach

²⁵ Dalej także: Wydział do spraw Szkód.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pracownicy ww. Departamentu brali także udział w postępowaniach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym²⁶ oraz wojewódzkimi sądami administracyjnymi w sprawach dotyczących szkód w środowisku.

W Wydziale do spraw Szkód zatrudniono (na dzień 6 września 2022 r.) dziewięć osób²⁷. Każdy z pracowników w okresie objętym kontrolą odbył co najmniej jedno szkolenie z zakresu postępowania administracyjnego²⁸, a dodatkowo trzy zatrudnione osoby, w tym naczelnik, uczestniczyły w szkoleniach z zakresu szkód w środowisku. Szkolenia te dotyczyły analizy emisji i rozprzestrzeniania się hałasu oraz elementów jakości lub ilości służących do klasyfikacji potencjału ekologicznego, stanu ekologicznego, chemicznego i ilościowego jednolitych części wód śródlądowych, o których mowa w przepisach prawa wodnego i ich zmiany jako kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku w wodach.

Rejestr szkód umożliwił wprowadzenie pełnego zakresu informacji opisanych w rozporządzeniu w sprawie rejestru szkód

2. Zgodnie z art. 26a ustawy szkodowej Generalny Dyrektor prowadził Rejestr szkód przy użyciu systemu teleinformatycznego. Rejestr posiadał funkcjonalności umożliwiające gromadzenie w nim danych wskazanych w rozporządzeniu w sprawie rejestru szkód. Zawierał m.in. informacje o rodzaju szkód, miejscu i czasie ich wystąpienia, informacje o podejmowanych działaniach zapobiegawczych lub naprawczych i osiągniętych efektach ekologicznych, umożliwił identyfikację podmiotów korzystających ze środowiska, których działalność była przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

Według stanu na dzień 6 września 2022 r.²⁹ Rejestr szkód zawierał 258 wypełnionych pozycji, obejmujących informacje o zgłoszonych bezpośrednich zagrożeniach szkodą w środowisku oraz szkodach w środowisku oraz 551 pozycji pustych, które pozostały po usunięciu z Rejestru informacji z postępowań, w których decyzją ostateczną orzeczono o umorzeniu albo odmówiono uzgodnienia warunków przeprowadzenia działań naprawczych. Takie prowadzenie Rejestru było zgodne z postanowieniami § 3 rozporządzenia w sprawie rejestru szkód.

Wpisy do Rejestru szkód dokonywane przez pracowników GDOŚ na etapie postępowań odwoławczych były rzetelne

Prowadząc postępowania odwoławcze Generalny Dyrektor na bieżąco i prawidłowo dokonywał odpowiednich wpisów i uzupełnień do Rejestru szkód. Analiza 20 postępowań w sprawie odwołań od decyzji RDOŚ złożonych do Generalnego Dyrektora wykazała, że pięć z tych postępowań zakończono, dwie sprawy były na etapie postępowania sądowego, a 13 było w toku. Informacje o statusie postępowań wpisane do Rejestru szkód były zgodne ze stanem faktycznym.

²⁶ Dalej także: NSA.

²⁷ Jedna z tych osób – długotrwała nieobecność usprawiedliwiona.

²⁸ M.in.: szkolenie dla pracowników GDOŚ w zakresie reprezentacji Organu na rozprawach WSA i NSA; Stosowanie KPA w procesie wydawania rozstrzygnięć przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w tym w postępowaniach w sprawie ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; Postępowania odwoławcze w postępowaniu administracyjnym w świetle znowelizowanego Kodeksu postępowania administracyjnego; Legislacja dla nieprawników; KPA – najnowsze zmiany (I i II instancja odwoławcza, postępowania dowodowe); Postępowania dowodowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym; Postanowienie w postępowaniu administracyjnym, zasady wydawania i kontrola w ramach postępowania zażaleniowego.

²⁹ Stan na 6 września 2022 r. w zakresie numerów porządkowych Rejestru szkód od 706 (pierwszy wpis dokonany w 2018 r.) do 1514 (ostatni wpis dokonany 6 września 2022 r. godz. 10:55).

Na wcześniejszym etapie postępowań w sprawie uzgadniania warunków przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych dane do Rejestru szkód wprowadzali i uzupełniali regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Wybranych pracowników wszystkich regionalnych dyrekcji ochrony środowiska przyznano uprawnienia do korzystania z Rejestru szkód z możliwością edycji. W GDOŚ pracownicy Wydziału do spraw Szkód dokonywali weryfikacji wpisów dokonywanych w RDOŚ, głównie podczas wykorzystywania informacji zawartych w Rejestrze szkód do udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji o środowisku. W sytuacji stwierdzonych braków we wpisach do Rejestru, Generalny Dyrektor występował do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska o uzupełnienie braków i wzywał do rzetelnego prowadzenia Rejestru. W okresie objętym kontrolą przekazał do RDOŚ pięć takich wezwań. Ponadto w 2016 r. i 2017 r. przeprowadzono warsztaty dla pracowników RDOŚ pn. „Użytkowanie rejestru szkód w środowisku i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi – zmiany w systemie”. Generalny Dyrektor przesłał także do RDOŚ instrukcję wprowadzania do rejestru współrzędnych geograficznych szkód. Także w sierpniu 2022 r. dla pracowników RDOŚ przeprowadzono szkolenie on-line dotyczące dokonywania wpisów do Rejestru szkód.

Art. 26a ust. 4 ustawy szkodowej wskazuje, że zmian w Rejestrze szkód może dokonać także Generalny Dyrektor, jeżeli stwierdzi niezgodność zawartych w nim danych z posiadanymi informacjami.

Generalny Dyrektor wyjaśnił m.in. że dotychczas sporadycznie dokonywał zmian wpisów w Rejestrze podczas prowadzenia postępowań odwoławczych i tylko w sytuacji, gdy zauważył jakieś braki. Taka weryfikacja dotyczyła głównie braków formalnych. Ponadto widząc potrzebę wzmożonej weryfikacji wprowadził obowiązek uzupełniania tzw. karty przeglądowej (wewnętrzny dokument informacyjny weryfikujący sprawę pod względem formalnym) o numer w Rejestrze szkód dla każdej nowo wpływającej sprawy oraz systematyczne uzupełnianie karty przeglądowej o takie dane dla spraw już procedowanych. Wyjaśnił także, iż aby dokonać merytorycznej weryfikacji poprawności wpisów i ewentualnych zmian tych wpisów musiałby posiadać pełną dokumentację, która była podstawą dokonania wpisów, a dokumentacja taka była w posiadaniu RDOŚ. Generalny Dyrektor nie przeprowadzał jednak kontroli podległych regionalnych dyrektorów w zakresie poprawności wprowadzania przez nich danych do Rejestru szkód.

Tymczasem kontrola NIK wykazała, że w pięciu RDOŚ³⁰ wpisy do Rejestru szkód były niezgodne z przepisami ustawy szkodowej i rozporządzenia w sprawie rejestru szkód oraz nierzetelne. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie prowadzenia Rejestru szkód dotyczyły w szczególności:

- niewprowadzenia do rejestru danych ze zgłoszeń, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy szkodowej;

Sporadyczna weryfikacja wpisów do Rejestru szkód

Brak kontroli regionalnych dyrektorów pod kątem prawidłowości dokonywania przez nich wpisów do Rejestru

Rejestr szkód niezgodny z przepisami ustawy szkodowej i rozporządzenia w sprawie rejestru szkód oraz nierzetelny

³⁰ RDOŚ w Warszawie, RDOŚ w Katowicach, RDOŚ w Krakowie, RDOŚ w Bydgoszczy, RDOŚ w Opolu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nieterminowego wprowadzania danych ze zgłoszeń oraz ich aktualizowania, co stanowiło działanie nierzetelne i niezgodne odpowiednio z art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy szkodowej;
- niezapewnienia kompletności danych określonych w ustawie szkodowej (art. 26a ust. 2) oraz w rozporządzeniu w sprawie rejestru szkód.

Jedna z czterech zbiorczych informacji na temat zawartości Rejestru szkód przekazana po terminie

Generalny Dyrektor – zgodnie z art. 26a ust. 6 ustawy szkodowej – był obowiązany do przekazywania corocznych zbiorczych informacji na temat zawartości Rejestru szkód. Generalny Dyrektor nie przekazał we właściwym terminie ministrowi właściwemu do spraw klimatu i ministrowi właściwemu do spraw środowiska takiej informacji za 2018 r. W pozostałych latach objętych kontrolą, z obowiązku przekazywania przedmiotowych informacji zbiorczych Generalny Dyrektor wywiązał się terminowo³¹.

Zapewniony przez Generalnego Dyrektora dostęp do danych Rejestru szkód

Generalny Dyrektor umożliwił organom ochrony środowiska i organom Inspekcji Ochrony Środowiska dostęp do wszystkich danych zawartych w Rejestrze szkód. Po wcześniejszym złożeniu wniosku do GDOŚ organy te uzyskiwały bezpośredni dostęp do wszystkich danych zawartych w Rejestrze szkód, bez możliwości edycji dokonywania wpisów (tzw. „dostęp urzędniczy”). Łącznie dostęp do Rejestru posiadało 369 osób³². O dostęp do przedmiotowych danych wnioskowało i taki dostęp uzyskało jedynie sześciu marszałków województw. Żaden z wojewodów nie wystąpił do Generalnego Dyrektora o przyznanie uprawnień do korzystania z Rejestru szkód.

Zgromadzone w Rejestrze szkód dane wykorzystywane były głównie przy udzielaniu obywatelom/przedsiębiorcom informacji publicznej o środowisku. Złożone wnioski dotyczyły zapytań o wybrane nieruchomości i ich ewentualne figurowanie w Rejestrze szkód do celów inwestycyjno-budowlanych.

Brak bieżącej i systemowej kontroli podległych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska

3. Do grudnia 2022 r. Generalny Dyrektor nie prowadził bieżącego i systemowego nadzoru nad podległymi mu regionalnymi dyrektorami w zakresie prawidłowości realizacji przez nich zadań wynikających z ustawy szkodowej. Było to niezgodne ze standardami kontroli zarządczej (pkt II.B.6), w których wskazano, że w jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Ponadto kwestię realizacji funkcji kontrolnych i nadzorczych Generalnego Dyrektora w stosunku do RDOŚ należy rozpatrywać również z punktu widzenia przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej, zgodnie z którą Generalny Dyrektor jako kierownik organu centralnego kontroluje podległe mu organy (art. 6 ust. 3).

W art. 127 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wskazano, że do zadań Generalnego

³¹ W informacjach ujęto także sprawy rozpoczęte w latach wcześniejszych i zakończone w roku sprawozdawczym, a także sprawy wszczęte w okresie sprawozdawczym i niezakończone w tym okresie. Podobnie w odniesieniu do komponentów środowiska – stwierdzenie szkody w środowisku w kilku komponentach w ramach jednego postępowania było powielone.

³² Ta liczba nie jest równa liczbie organów/urzędów – uprawnienia były przyznawane często dla kilku osób z jednego organu/urzędu.

Dyrektora należy kontrola odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku. Zdaniem Generalnego Dyrektora nadzór nad regionalnymi dyrektorami w tym zakresie obejmuje przede wszystkim nadzór jurysdykcyjny nad rozstrzygnięciami RDOŚ. Generalny Dyrektor wyjaśnił także, iż w latach 2020–2021 przeprowadzenie kontroli regionalnych dyrektorów nie było możliwe z uwagi na wprowadzenie stanu epidemii na terenie całego kraju w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Na grudzień 2022 r. zaplanował dwie kontrole regionalnych dyrektorów ochrony środowiska³³.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Generalnego Dyrektora należy wskazać przede wszystkim, iż regionalni dyrektorzy ochrony środowiska są organami administracji rządowej podległymi Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska i sprawowanie przez GDOŚ względem nich funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu Kpa w żadnym przypadku nie wyczerpuje środków oddziaływania na podległe organy funkcjonujące w ramach scentralizowanej, hierarchicznie zorganizowanej struktury administracji rządowej. Dodatkowo uwzględniając fakt, iż regionalni dyrektorzy, jako organy niespolonej administracji rządowej działają w ramach podstawowego podziału terytorialnego (art. 123 ust.1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), przyjąć należy, że ich ustanowienie związane było z koniecznością zapewnienia jednolitości wykonywania przypisanych im zadań na obszarze całego państwa. To z kolei związane winno być ze stałym oddziaływaniem, przy pomocy różnych środków, na podległe organy przez organ hierarchicznie nadrzędny.

Należy ponadto zaznaczyć, iż kontrola jest elementem koniecznym organizacji i jej prawidłowego działania w szczególności w przypadku realizacji spraw publicznych. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska realizują zadania w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę tych szkód, w formie władczej w stosunku do obywateli i wszystkie ich działania (nie tylko w zakresie postępowania odwoławczego) powinny podlegać bieżącej i systemowej kontroli. Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w działaniu RDOŚ w przedmiotowym obszarze (m.in. nierzetelne wpisy w Rejestrze szkód, zasadne ponaglenia na beczynność i przewlekłość w działaniu regionalnych dyrektorów).

Odnosząc się do braku kontroli w okresie pandemii należy wskazać, że ustawa o kontroli w administracji rządowej przewiduje w art. 21 ust. 1 prowadzenie czynności kontrolnych zarówno w siedzibie jednostki kontrolowanej, jak i poza nią. Umożliwiła więc prowadzenie kontroli w trybie zdalnym, bez konieczności przebywania w siedzibie kontrolowanego i bezpośredniego kontaktu z jego pracownikami.

4. Pełniąc funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor prowadził łącznie 198 postępowań odwoławczych w sprawach

198 postępowań odwoławczych w sprawach rozstrzyganych przez Generalnego Dyrektora na podstawie ustawy szkodowej

³³ Do dnia zakończenia kontroli NIK (28 grudnia 2022 r.) wyniki tych kontroli nie były znane.

dotyczących szkód w środowisku. Statystyka złożonych odwołań i zażaleń w podziale na rodzaje spraw prezentowała się następująco:

- Osiem odwołań od decyzji dotyczących uzgadniania warunków przeprowadzenia działań naprawczych w środowisku;
- 116 odwołań od decyzji nakładających obowiązek podjęcia działań zapobiegawczych i naprawczych w środowisku;
- 60 zażaleń na odmowę wszczęcia postępowań;
- Trzy zażalenia na zawieszenie postępowania.

Generalny Dyrektor utrzymał w mocy 54 zaskarżone decyzje i 31 postanowień regionalnych dyrektorów. Do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji przekazał łącznie 23 sprawy, w 17 sprawach orzekł sąd administracyjny. Tryby nadzwyczajne³⁴ Generalny Dyrektor zastosował łącznie w 11 sprawach. Niedopuszczalność odwołania/zażalenia stwierdzono w 15 przypadkach. Według stanu na 30 listopada 2022 r. 42 postępowania odwoławcze znajdowały się w toku³⁵.

Uchylenie zaskarżonych decyzji i przekazanie spraw do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji³⁶, Generalny Dyrektor uzasadniał m.in. tym, że decyzje/postanowienia zostały wydane z naruszeniem przepisów postępowania.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że każdą sprawę rozpatruje indywidualnie, co oznacza, że rozstrzygnięcie dotyczy konkretnego stanu faktycznego i prawnego zaistniałego w danej sprawie, który determinuje zastosowane normy prawne. Zwrócił uwagę, że postępowania dotyczące szkód w środowisku są skomplikowane oraz nieszablonowe, ich prowadzenie wymaga często uzupełniania materiału dowodowego. Są także złożone i wieloaspektowe ze względu na szeroki zakres ocenianych komponentów, których może dotyczyć szkoda w środowisku bądź bezpośrednie nią zagrożenie. Podkreślił też, że wypracowanie jednolitego podejścia do procedur administracyjnych i interpretacji aktualnych przepisów jest jednym z celów Grupy Roboczej ds. Szkód. Dodatkowo GDOŚ organizuje szkolenia zamknięte dla pracowników Generalnej Dyrekcji i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

**Opieszałość
Generalnego Dyrektora
przy prowadzeniu
postępowań
odwoławczych**

5. Sposób postępowania przy rozpatrywaniu przez Generalnego Dyrektora zażaleń i odwołań zweryfikowano na podstawie próby 11 spraw. Cztery z tych postępowań³⁷ zostały załatwione w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa i trwały 10, 25, 26 i 32 dni. Pozostałe postępowania, po uwzględnieniu ograniczeń wskazanych w art. 35 § 5 Kpa, prowadzono 204, 488, 498, 551, 585, 822 i 879 dni. W aktach dwóch spraw trwających 551 i 585 dni

³⁴ Kodeks postępowania administracyjnego reguluje trzy tryby nadzwyczajne, do których należy: postępowanie w sprawie wznowienia postępowania, postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oraz postępowanie w sprawie zmiany lub uchylenia decyzji prawidłowej albo dotkniętej wadą niekwalifikowaną.

³⁵ 18 spraw z 2021 r. i 24 sprawy z 2022 r.

³⁶ Analizą objęto siedem decyzji uchylających zaskarżone decyzje RDOŚ: DOA-woss.512.28.2018, DOA-WSzOP.512.21.2019; DOA-WSzOP.512.21.2020; DOA-WSzOP.512.16.2021; DOA-WSzOP.512.16.2020; DOA-WSzOP.512.8.2021; WSzOP.512.29.2021.

³⁷ DOA-WSzOP.512.28.2022; DOA-WSzOP.512.5.2019; DOA-WSzOP.512.19.2021; DOA-WSzOP.512.19.2020.

brak było jakichkolwiek pism dokumentujących prowadzone w tym czasie przez Generalnego Dyrektora działania zmierzające do merytorycznego rozstrzygnięcia i wydania decyzji. W czterech postępowaniach pierwsze udokumentowane czynności wyjaśniające Generalny Dyrektor podjął po upływie 95, 231, 279 oraz 771 dni. Generalny Dyrektor wielokrotnie³⁸ informował strony postępowania o niezałatwieniu sprawy w ustawowym miesięcznym terminie, ze względu na konieczność dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, wyznaczając nowy termin. W zawiadomieniach tych nie wskazywał jednak precyzyjnie przyczyn zwłoki determinujących przedłużanie terminu. W ocenie NIK podawana w zawiadomieniach „konieczność dokładnego ustalenia stanu faktycznego” nie może być uznana za precyzyjną przesłankę, która pozwalałaby GDOŚ na nierozpoznanie sprawy w miesięcznym terminie wskazanym w Kpa, a stronie postępowania i sądowi administracyjnemu na kontrolę zasadności przyczyn opóźnienia w załatwieniu sprawy.

Przykłady

W postępowaniach³⁹ trwających 585 i 551 dni Generalny Dyrektor odpowiednio siedem razy i pięć razy zawiadamiał, że z uwagi na potrzebę dokładnego ustalenia stanu faktycznego spraw wystąpiła konieczność wyznaczenia nowego terminu ich rozpatrzenia. W aktach przedmiotowych spraw brak było jednak jakichkolwiek dowodów dokumentujących prowadzone przez Generalnego Dyrektora działania zmierzające do merytorycznego rozstrzygnięcia i wydania decyzji.

W postępowaniu z 2019 r.⁴⁰ Generalny Dyrektor nie dokonywał oceny merytorycznej decyzji wydanej przez **RDOŚ w Lublinie**. Pierwszą udokumentowaną czynnością było wezwanie (po 95 dniach od otrzymania wyroku NSA) składającego odwołanie do przedstawienia dowodów na poparcie okoliczności bycia stroną w przedmiotowej sprawie. Postępowanie od dnia doręczenia wyroku NSA do wydania decyzji umarzającej postępowanie odwoławcze trwało 356 dni.

W postępowaniu⁴¹ trwającym 879 dni Generalny Dyrektor:

- 12 razy informował o niezałatwieniu sprawy w ustawowym miesięcznym terminie, ze względu na konieczność dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, wyznaczając nowy termin;
- po 279 dniach od daty wpływu odwołania wezwał stronę postępowania do wyjaśnienia; odpowiedź na wezwanie otrzymał w dniu 2 lipca 2020 r.;
- uzyskał notatkę z 9 grudnia 2021 r., z której wynikało, że w dniu 10 listopada 2021 r. przeprowadzono wizję terenową;
- po 40 dniach od daty notatki zawiadomił stronę postępowania o możliwości zapoznania się i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w sprawie;
- po kolejnych 32 dniach wydał decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję.

³⁸ W dwóch postępowaniach – 12 razy przedłużano termin załatwienia sprawy, w dwóch – siedem razy, w jednej sprawie – sześć i w jednej pięć razy.

³⁹ DOA-WSzOP.512.10.2020 (zażalenie na postanowienie RDOŚ w Poznaniu) oraz DOA-WSzOP.512.16.2020 (odwołanie od decyzji RDOŚ w Bydgoszczy).

⁴⁰ DOA-WSzOP.512.4.2019.

⁴¹ DOA-WSzOP.512.27.2019.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W postępowaniu⁴² trwającym 576 dni Generalny Dyrektor siedem razy zawiadamiał, że z uwagi na skomplikowany charakter sprawy i konieczność dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy wystąpiła konieczność wyznaczenia nowego terminu rozpatrzenia sprawy. W trakcie tego postępowania po 231 dniach Generalny Dyrektor na podstawie art. 136 Kpa zlecił **RDOŚ w Rzeszowie** przeprowadzenie dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów (m.in. oględziny terenu). Protokół oględzin terenu został dostarczony do GDOŚ 26 kwietnia 2021 r. Po 281 dniach od tej daty Generalny Dyrektor wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję RDOŚ w Rzeszowie.

Decyzję utrzymującą w mocy zaskarżoną decyzję **RDOŚ w Bydgoszczy**, Generalny Dyrektor wydał po 822 dniach od otrzymania odwołania⁴³. W trakcie tego postępowania 12 razy zawiadamiał odwołującego, że z uwagi na skomplikowany charakter sprawy wystąpiła konieczność wyznaczenia nowego terminu rozpatrzenia odwołania. Z dokumentacji zgromadzonej w przedmiotowej sprawie wynikało, że po dziesięciokrotnym zawiadomieniu o niezafatwieniu przedmiotowej sprawy w ustawowym terminie w 717 dniu postępowania Generalny Dyrektor wystąpił z zapytaniem do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Bydgoszczy. Następnie po kolejnym dwukrotnym zawiadomieniu o niezafatwieniu sprawy w terminie, Generalny Dyrektor wydał decyzję.

Czas trwania postępowań zaskarżonych zakończonych wydaną decyzją albo postanowieniem Generalnego Dyrektora zweryfikowano także na próbie 29 innych spraw⁴⁴. Od dnia złożenia odwołania lub zażalenia na rozstrzygnięcie organu I instancji do dnia wydania decyzji albo postanowienia przez Generalnego Dyrektora w najkrócej procedowanym postępowaniu upłynęło 25 dni, w najdłużej prowadzonym – 975 dni. Dla wszystkich 40 analizowanych postępowań mediana długości procedowania wyniosła 327,5 dnia.

Ponaglenia dotyczące niezafatwienia przez Generalnego Dyrektora w terminie spraw odwoławczych

6. W latach 2020–2022⁴⁵ do GDOŚ złożono trzy ponaglenia dotyczące niezafatwienia przez Generalnego Dyrektora w terminie spraw obejmujących szkody w środowisku. W tych postępowaniach od daty wpływu odwołania do wpływu ponagleń upłynęło: 8,5 miesiąca, 10 miesięcy i 5 miesięcy. Każde z ponagleń Generalny Dyrektor uznał za zasadne i przedmiotowe sprawy rozstrzygnął niezwłocznie, tj. w ciągu siedmiu, 10 i 13 dni od otrzymania ponaglenia.

⁴² DOA-WSzOP.511.1.2020.

⁴³ DOA-WSzOP.512.28.2019.

⁴⁴ 2018 r.: DOA-woss.512.28.2018 trwało 83 dni; DOA-woss.512.29.2018 – 50 dni; DOA-woss.512.30.2018 – 356 dni; DOA-woss.512.38.2018 – 66 dni; DOA-woss.512.39.2018 – 25 dni; DOA-woss.512.44.2018 – 62 dni;
2019 r.: DOA-WSzOP.512.21.2019 – 133 dni; DOA-WSzOP.512.36.2019 – 864 dni DOA-WSzOP.512.42.2019 – 106 dni; DOA-WSzOP.512.40.2019 - 319 dni; DOA-WSzOP.512.44.2019 – 555 dni; DOA-WSzOP.512.34.2019 – 716 dni; DOA-WSzOP.512.39.2019 – 975 dni;
2020 r.: DOA-WSzOP.512.21.2020 – 682 dni; DOA-WSzOP.512.11.2020 – 608 dni; DOA-WSzOP.512.4.2020 – 294 dni; DOA-WSzOP.512.13.2020 – 223 dni; DOA-WSzOP.512.17.2020 – 130 dni; DOA-WSzOP.512.31.2020 – 237 dni; DOA-WSzOP.512.32.2020 – 457 dni; DOA-WSzOP.512.34.2020 – 321 dni;
2021 r.: DOA-WSzOP.513.3.2021 – 653 dni; DOA-WSzOP.512.16.2021 – 334 dni; DOA-WSzOP.512.21.2021 – 269 dni; DOA-WSzOP.512.8.2021 – 575 dni; DOA-WSzOP.512.9.2021 – 449 dni; DOA-WSzOP.512.15.2021 – 532 dni; DOA-WSzOP.512.29.2021 – 460 dni; DOA-WSzOP.512.37.2021 – 319 dni.

⁴⁵ Zgodnie z wyjaśnieniem pracownika Departamentu Orzecznictwa Administracyjnego GDOŚ, ponagleń, które wpłynęły w latach 2018–2019 oraz w latach 2020–2022, ale dotyczyły spraw, które wpłynęły do GDOŚ przed 2020 r. nie można wyodrębnić ze względu na fakt, że w latach 2018–2019 nie funkcjonował elektroniczny obieg dokumentacji a sprawy były rejestrowane w rejestrach wewnętrznych.

Przykłady

Przez okres ponad ośmiu miesięcy Generalny Dyrektor nie podjął czynności merytorycznych w celu rozpatrzenia zażalenia z dnia 31 października 2021 r. na postanowienie **RDOŚ w Katowicach** z 25 października 2021 r. Działania ograniczył wyłącznie do czterokrotnego zawiadomienia o przedłużeniu postępowania. Nie podał przy tym racjonalnych przesłanek determinujących to przedłużenie. Po otrzymaniu ponaglenia sprawę załatwił w ciągu siedmiu dni. Od daty otrzymania zażalenia do wydania postanowienia upłynęło jednak 267 dni.

Po ponad 320 dniach oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy odwoławczej⁴⁶ wniesiono do GDOŚ stosowne ponaglenie. Po jego rozpatrzeniu po 13 dniach Generalny Dyrektor wydał decyzję, w której uchylił w całości zaskarżoną decyzję **RDOŚ w Krakowie** i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Decyzję tę Generalny Dyrektor wydał po 334 dniach od daty odwołania.

W sprawie dotyczącej odwołania od decyzji **RDOŚ w Katowicach**⁴⁷ z dnia 25 listopada 2021 r., złożonego do GDOŚ 4 stycznia 2022 r., ponaglenie przekazano 13 czerwca 2022 r. (po ponad pięciu miesiącach od wniesienia odwołania do GDOŚ). Generalny Dyrektor po rozpatrzeniu ponaglenia wydał decyzję w dniu 23 czerwca 2022 r. (dziesiątego dnia). Postępowanie od wpływu do GDOŚ odwołania do wydania decyzji trwało 170 dni.

Stosownie do art. 37 § 8 Kpa w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości. Generalny Dyrektor po rozpatrzeniu powyższych ponagleń i uznaniu ich za zasadne nie zarządził jednak wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych bezczynności.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że długość rozpatrywania spraw wynika ze skomplikowania i złożoności spraw dotyczących szkód w środowisku oraz dużej liczby wpływających odwołań, natomiast w celu zapobiegania bezczynności lub przewlekłości w przyszłości, na przestrzeni lat 2018–2022, zwiększono liczbę etatów w Wydziale ds. Szkód.

Skargę na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania⁴⁸ przez GDOŚ złożono także w 2021 r. do WSA. Sąd orzekł⁴⁹, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska dopuścił się przewlekłości w rozpatrzeniu zażalenia stwierdzając, że przewlekłość miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Przyznał na rzecz skarżących od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska 2 tys. zł. Generalny Dyrektor w styczniu 2022 r. wniósł do NSA skargę kasacyjną⁵⁰ (postępowanie kasacyjne w toku).

Przewlekłość z rażącym naruszeniem prawa w rozpatrzeniu zażalenia przez Generalnego Dyrektora

⁴⁶ DOA-WSzOP.512.16.2021.

⁴⁷ WSI.512.12.2018.MB.16.

⁴⁸ DOA-WSzOP.512.3.2020.

⁴⁹ Sygnatura: IV SAB/Wa 787/21.

⁵⁰ Według stanu na 3 lutego 2023 r. postępowanie kasacyjne było w toku.

Przykład

W postępowaniu dotyczącym zażalenia z dnia 27 grudnia 2019 r. (wpływ do GDOŚ 14 stycznia 2020 r.) na postanowienie **RDOŚ w Poznaniu** z 13 grudnia 2019 r. Generalny Dyrektor sześciokrotnie informował o niezłażwieniu sprawy w ustawowym terminie. W dniu 7 kwietnia 2021 r. składający zażalenie wnieśli do WSA skargę na beczynność i przewlekłe prowadzenie przez GDOŚ postępowania. Pismem z dnia 18 maja 2021 r. GDOŚ poinformował skarżących o skrupulatnym analizowaniu materiału dowodowego i wskazał, że na wydłużenie czasu postępowania miała także wpływ sytuacja związana z epidemią COVID-19. Po ponad roku od wpływu zażalenia postanowieniem z dnia 26 maja 2021 r. GDOŚ zakończył postępowanie odwoławcze w rozpoznawanej sprawie utrzymując w mocy zaskarżone postanowienie.

Sposób rozpatrzenia ponagieł dotyczących beczynności lub przewlekłego działania regionalnych dyrektorów

7. W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor rozpatrzył 19 ponagieł złożonych przez strony postępowań na beczynność lub przewlekłe działanie regionalnych dyrektorów ochrony środowiska⁵¹. Wszystkie ponaglenia Generalny Dyrektor rozstrzygnął postanowieniami uznając, że regionalni dyrektorzy w pięciu przypadkach⁵² dopuścili się beczynności, z tego w trzech sprawach⁵³ wyznaczył organowi I stopnia termin załażwienia sprawy, w jednym przypadku⁵⁴ Generalny Dyrektor stwierdził, że RDOŚ dopuścił się przewlekłości postępowania. W pozostałych sprawach Generalny Dyrektor nie dopatrył się beczynności lub przewlekłości w działaniu RDOŚ.

Szczegółowym badaniem objęto pięć postępowań⁵⁵ dotyczących ponagieł na działanie RDOŚ (jedno – uznanie beczynności RDOŚ i cztery, w których nie stwierdzono beczynności organu). W trzech przypadkach Generalny Dyrektor prowadził sprawy terminowo, wydając postanowienia po czterech, sześciu i siedmiu dniach. Dwa ponaglenia załażwił z przekroczeniem terminu określonego w art. 37 § 5 Kpa o jeden i dwa dni, co wyjaśnił długim obiegiem dokumentacji. Zaznaczył, że po wprowadzeniu do GDOŚ systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją takie sytuacje są incydentalne.

Przykład

Generalny Dyrektor po rozpatrzeniu ponaglenia na niezłażwienie sprawy w terminie przez **RDOŚ w Warszawie**⁵⁶, stwierdził beczynność, wskazując jednocześnie, że nie nastąpiło rażące naruszenie prawa. Zarządził wyjaśnienie przyczyn oraz ustalenie osób winnych beczynności. Uzasadniając postanowienie Generalny Dyrektor ogólnie wskazał m.in., iż organy administracji publicznej:

- mają obowiązek działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załażwienia – art. 12 § 1 Kpa;
- obowiązane są załażwiać sprawy bez zbędnej zwłoki – art. 35 § 1 Kpa;

⁵¹ W kolejnych latach odpowiednio: trzy, sześć, cztery, cztery i dwa.

⁵² DOA-WSzOP.511.5.2019; DOA-WSzOP.512.13.2019; DOA-WSzOP.512.18.2019; DOA-WSzOP.512.7.2020; DOA-WSzOP.512.42.2021.

⁵³ DOA-WSzOP.512.13.2019; DOA-WSzOP.512.18.2019; DOA-WSzOP.512.42.2021

⁵⁴ DOA-WSzOP.511.2.2020.

⁵⁵ DOA-WSzOP.511.5.2019; DOA-WSzOP.512.8.2019; DOA-WSzOP.512.2.2020; DOA-WSzOP.512.7.2022; DOA-WSzOP.512.23.2022.

⁵⁶ DOA-WSzOP.511.5.2019.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- obowiązane są zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończonych sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy – art. 36 § 1 Kpa.

Odnosząc się do rozpatrywanej sprawy Generalny Dyrektor stwierdził, że „niewątpliwie wystąpiły przesłanki uzasadniające stwierdzenie beczynności RDOŚ w Warszawie /.../ wniosek z 2 lipca 2019 r. o wznowienie postępowania został rozpatrzony przez RDOŚ w Warszawie w dniu 2 września 2019 r., a więc z naruszeniem terminu określonego w art. 35 § 1 Kpa. Ponadto organ I instancji – wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 36 § 1 Kpa – nie zawiadomił strony o niezakończonych sprawie /.../ RDOŚ w Warszawie naruszył /.../ zasadę szybkości postępowania /.../”.

Po zakończeniu postępowań w sprawie ponagień i wydaniu postanowień o beczynności lub przewlekłości w działaniach regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, Generalny Dyrektor nie monitorował sposobu wykonania przedmiotowych postanowień przez właściwych regionalnych dyrektorów.

Generalny Dyrektor wyjaśnił m.in., że Kpa nie obowiązuje organu rozpatrującego ponaglenie do monitorowania wykonania postanowień przez organ I instancji. Natomiast art. 37 § 8 Kpa stanowi, że w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości. Zatem w przypadku stwierdzenia przez GDOŚ, że regionalny dyrektor ochrony środowiska dopuścił się beczynności miał on ustawowy obowiązek niezwłocznego zakończenia sprawy.

Z informacji uzyskanych od pięciu RDOŚ⁵⁷, dla których w okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor wskazywał, że dopuścili się beczynności lub przewlekłości wynikało, że trzech regionalnych dyrektorów⁵⁸ dotrzymano terminu zakończenia sprawy wskazanego w postanowieniu GDOŚ, jeden – wydał stosowną decyzję po upływie terminu wyznaczonego przez Generalnego Dyrektora (w jednym postanowieniu nie wyznaczono terminu zakończenia sprawy). Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska wyjaśnili przyczyny beczynności lub przewlekłości, ustalili osoby odpowiedzialne i pouczyli je o konieczności bezwzględnego przestrzegania terminów.

Przykłady

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie⁵⁹, który miał obowiązek zakończenia przedmiotowej sprawy do dnia 29 stycznia 2022 r., wydał stosowną decyzję 8 marca 2022 r. (po uprzednim zawiadomieniu stron postępowania o nowym terminie zakończenia sprawy – 12 marca 2022 r.); RDOŚ w Gdańsku⁶⁰ dotrzymano terminu zakończenia sprawy wskazanego w postanowieniu GDOŚ oraz pouczył pracowników odpowiedzialnych o konieczności bezwzględnego przestrzegania terminów;

⁵⁷ RDOŚ w Lublinie, Szczecinie, Gdańsku, Łodzi i Poznaniu.

⁵⁸ RDOŚ w Gdańsku i RDOŚ w Lublinie, RDOŚ w Szczecinie.

⁵⁹ DOA-WSzOP.512.42.2021.

⁶⁰ DOA-WSzOP.512.13.2019.

Niemonitorowanie sposobu wykonania postanowień o beczynności lub przewlekłości w działaniach regionalnych dyrektorów ochrony środowiska

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

RDOŚ w Poznaniu⁶¹ wydał decyzję po 6 miesiącach od daty wskazanej w postanowieniu Generalnego Dyrektora. Ustalił, że beczynność nastąpiła w wyniku obciążenia zawodowego pracownika prowadzącego postępowanie innymi obowiązkami służbowymi oraz wielowątkowością i skomplikowanym charakterem sprawy.

Zawiadomienie organów ochrony środowiska Niemiec o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku o charakterze transgranicznym

8. W 2022 r. Generalny Dyrektor w związku z art. 15 Dyrektywy 2004/35/WE (Współpraca pomiędzy Państwami Członkowskimi) oraz w związku z art. 26b ustawy szkodowej, zawiadomił⁶² właściwe organy Niemiec o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w gatunkach chronionych oraz w wodzie, w wyniku zanieczyszczenia wód rzeki Odry. Poinformował, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu w dniu 11 sierpnia 2022 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ustawy szkodowej, a w związku ze skalą skażenia i geograficznym przebiegiem rzeki Odry na granicy między Polską i Niemcami, skutki zanieczyszczenia mogą występować także na terenie Niemiec.

Ustalenie zasad profilaktyki antykorupcyjnej w GDOŚ i RDOŚ

9. Zasady profilaktyki antykorupcyjnej wprowadzono Zarządzeniem nr 1 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie przeciwdziałania korupcji w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska⁶³. Zarządzenie określało sposób postępowania w GDOŚ w sytuacji wystąpienia w zakresie działania GDOŚ i RDOŚ zagrożenia korupcyjnego lub zachowania o znamionach korupcji. Dodatkowo w zarządzeniu określono tryb postępowania z informacjami o zagrożeniach korupcyjnych i zachowaniach o znamionach korupcji, w tym sposobu ich pozyskiwania oraz gromadzenia, a także sprawozdawczości w tym zakresie. Jako profilaktykę antykorupcyjną wskazano w szczególności szkolenia pracowników, udział w spotkaniach, konferencjach i temu podobnych przedsięwzięciach poświęconych zjawisku i przeciwdziałaniu korupcji.

Pracownik do spraw działań antykorupcyjnych, we współpracy z dyrektorami komórek organizacyjnych GDOŚ, Audytorem Wewnętrznym i Doradcą Etycznym w GDOŚ, prowadził działania w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej GDOŚ. W GDOŚ wyznaczono ponadto koordynatora Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020. Wiedza z zakresu zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów została udostępniona poprzez Internet (BIP GDOŚ zakładka: Przeciwdziałanie korupcji). W ramach działań prewencyjnych i profilaktycznych oraz polityki przejrzystości działań w GDOŚ prowadzono specjalne konto⁶⁴, na które mogły być zgłaszane wszelkie nadużycia, nieprawidłowości oraz działania sprzeczne z prawem o charakterze korupcyjnym lub zachowania o znamionach korupcji.

⁶¹ DOA-WSzOP.512.18.2019.

⁶² Pismo z dnia 12 sierpnia 2022 r. DOA-WSzOP.500.220.2022.MGO.

⁶³ Wcześniej obowiązywało zarządzenie Nr 11 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie przeciwdziałania korupcji w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska.

⁶⁴ antykorupcja@gdos.gov.pl

W okresie objętym kontrolą pięciu z siedmiu pracowników Wydziału do spraw Szkód uczestniczyło w szkoleniu pt. Korupcja w administracji publicznej.

W prowadzonej w GDOŚ *Ewidencji informacji o zagrożeniach korupcyjnych i zachowaniach o znamionach korupcji* w okresie objętym kontrolą nie odnotowano zdarzeń o takim charakterze. Także coroczne sprawozdania (2019–2021) o zagrożeniach korupcyjnych i zachowaniach o znamionach korupcji w GDOŚ i RDOŚ nie zawierały takich informacji.

5.2. Prawidłowość i skuteczność działań podejmowanych przez Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska w zakresie zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku i ich naprawy

Nierzetelnie, niezgodnie z przepisami ustawy szkodowej i rozporządzenia w sprawie rejestru szkód pięciu regionalnych dyrektorów wprowadzało dane do Rejestru szkód.

Nie zawsze prawidłowe i skuteczne działania regionalnych dyrektorów ochrony środowiska

Tylko dwie RDOŚ prawidłowo prowadziły postępowania administracyjne dotyczące zgłaszanych szkód w środowisku. W pozostałych regionalnych dyrekcjach stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości polegające na bezczynności trwającej nawet kilka lat oraz opóźnieniach zarówno w podejmowaniu pierwszych udokumentowanych działań, jak i czynnościach prowadzących do ich zakończenia. Opóźnienia te wyniosły odpowiednio od 42 do 1595 dni oraz od dwóch do 1111 dni.

Wszystkie badane decyzje uzgadniające warunki przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych wydane przez regionalnych dyrektorów zawierały wymagane elementy i były uzgodnione z właściwymi organami.

Wobec braku uprawnień do prowadzenia kontroli w terenie oraz wykonywania badań komponentów środowiska, nadzór RDOŚ w zakresie realizacji postanowień określonych w wydanych decyzjach ograniczał się do weryfikacji poprawności przedkładanej dokumentacji powykonawczej w odniesieniu do wydanej decyzji. W sytuacji nieterminowego wykonania decyzji regionalni dyrektorzy wystawiali upomnienia i tytuły wykonawcze.

Cztery szkody regionalni dyrektorzy naprawiali sami, bowiem nie można było zidentyfikować podmiotu korzystającego ze środowiska odpowiedzialnego za szkodę lub egzekucja obowiązku wykonania działań naprawczych była nieskuteczna. Jeden RDOŚ od 2020 r. nie podjął jednak działań zapobiegawczych lub naprawczych, pomimo zaistnienia takiego obowiązku.

Żaden z regionalnych dyrektorów nie prowadził też działań w trybie art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej, wskazując na trudności w interpretacji tego przepisu.

Pięciu regionalnych dyrektorów, korzystając z uprawnienia określonego w art. 20 ust. 5 i stosownie do art. 20 ust. 6 ustawy szkodowej, w celu potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku, zleciło w trybie zamówień publicznych wykonanie badań i pomiarów zanieczyszczenia gleby i ziemi, pomiarów zawartości substancji w wodzie lub monitoring przyrodniczy różnorodności biologicz-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nej i krajobrazowej. Trzech regionalnych dyrektorów udzieliło zamówień publicznych zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, w dwóch regionalnych dyrekcjach stwierdzono nieprawidłowości, przy czym dwie z nich miały charakter istotny i stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalni dyrektorzy prawidłowo prowadzili postępowania w zakresie ustalania sankcji za zaniechania i naruszenia przez podmioty korzystające ze środowiska obowiązków wynikających z ustawy szkodowej. Jako prawidłowe NIK oceniła też postępowanie regionalnych dyrektorów w zakresie uzgadniania przez nich wysokości zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku oraz załatwiania skarg i petycji.

Zgłoszenia szkód i wnioski o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych składane przez podmioty korzystające ze środowiska

1. W latach 2018–2022 (do 30 września) w trybie art. 11 ust. 1 ustawy szkodowej regionalni dyrektorzy przyjęli od podmiotów korzystających ze środowiska 37 zgłoszeń o niezażegnaniu zagrożenia szkodą, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub o wystąpieniu szkody w środowisku. W sześciu przypadkach z powodu braku znamion szkody postępowań nie wszczynano bądź umorzono, 18 spraw przekazano według właściwości innym organom. W trzech przypadkach sprawy znajdowały się w toku, w jednej sprawie od 2021 r. regionalny dyrektor nie podjął jeszcze żadnych czynności. Regionalni dyrektorzy wydali łącznie dziewięć decyzji uzgadniających warunki przeprowadzenia działań naprawczych.

Infografika nr 10

Sposoby rozpatrzenia przez RDOŚ zgłoszeń składanych w trybie art. 11 ust. 1 ustawy szkodowej



Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Wystąpiły także przypadki składania przez podmioty korzystające ze środowiska bezpośrednio wniosków o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych, na podstawie art. 13 ust. 1, 2 i 2a ustawy szkodowej (z pominięciem zgłoszenia w trybie art. 11 ustawy szkodowej). W tym trybie w okresie 2018–2022 (do 30 września) podmioty złożyły do RDOŚ łącznie 35 takich wniosków. W oparciu o złożone wnioski regionalni dyrektorzy wydali łącznie 18 decyzji uzgadniających warunki przeprowadzenia działań naprawczych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Sposoby rozpatrzenia wniosków o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych składanych na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy szkodowej



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Przykłady

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim – równoległe ze zgłoszeniem szkody dotyczącej zanieczyszczenia powierzchni ziemi substancjami ropopochodnymi, podmiot korzystający ze środowiska podjął działania zapobiegawcze poprzez ustawienie zapór z worków sorpcyjnych, rozsypanie sorbentu, a następnie zebranie zanieczyszczonego gruntu i laboratoryjne przebadanie próbek pozostałego gruntu. Po dokonaniu analizy przedłożonej dokumentacji Regionalny Dyrektor stwierdził, że podjęte przez podmiot korzystający ze środowiska działania były wystarczające i szkoda została zażegnana. RDOŚ nie wszczął postępowania w trybie Kpa.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wszczął postępowanie w sprawie zgłoszenia ze stycznia 2018 r. dotyczącego wycieku ścieków na pole uprawne na skutek awarii rurociągu. Po m.in. wielokrotnych wezwaniach stron do złożenia wyjaśnień, licznej korespondencji z WIOŚ, powiatowym inspektorem nadzoru budowlanego, po dokonaniu wizji terenowej, w lutym 2021 r. Regionalny Dyrektor zawiadomił o zebraniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a w marcu 2021 r. wydał decyzję umarzającą postępowanie z powodu braku znamion szkody w środowisku.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wskazując, że zgłoszony przez podmiot korzystający ze środowiska wyciek solanki do gruntu nie jest szkodą w środowisku, przekazał zgłoszenia⁶⁵ (od tego samego podmiotu) do starosty powiatowego, jako organu ochrony środowiska właściwego w sprawie.

Ustawa szkodowa w art. 24 ust. 1 zobowiązuje regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do przyjmowania od każdego zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkodzie w środowisku. W tym trybie w latach 2018–2022 (do 30 września) różne podmioty⁶⁶ złożyły łącznie 550 takich zgłoszeń.

Zgłoszenia szkód składane przez inne podmioty

⁶⁵ Ze złożonych 18 takich zgłoszeń szczegółowemu badaniu poddano dwa.

⁶⁶ Organy Inspekcji Ochrony Środowiska, organy ochrony środowiska, osoby fizyczne, organizacje, stowarzyszenia, fundacje.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Sposoby rozpatrzenia przez RDOŚ zgłoszeń składanych w trybie art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Przykłady

Głównymi powodami odmów wszczęcia postępowań były:

- niewypełnienie przesłanek szkody w środowisku, np. w sytuacji gdy zgłoszenie nie dotyczyło gatunków chronionych, albo działania opisane w zgłoszeniu nie wskazywały na możliwość zanieczyszczenia mogącego stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi, ani spowodowania przekroczenia dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko;
- zgłaszana działalność zanieczyszczająca środowisko niemieszcząca się w katalogu działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku określonym w art. 3 ustawy szkodowej;
- wyniki badań gleby, czy wód niewykazujące przekroczeń dopuszczalnych wartości określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi oraz zmiany stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, o którym mowa w § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku⁶⁷;
- usunięcie zagrożenia w relatywnie krótkim czasie, przed wszczęciem postępowania (**RDOŚ w Rzeszowie**).

W **RDOŚ w Opolu** pięciu postępowań w sprawach dotyczących zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, nie zakończono zgodnie z trybem wskazanym w art. 24 ust. 7 ustawy szkodowej. Czynności wyjaśniające wykazały, że nie doszło do zagrożenia szkodą w środowisku, jednak nie zostały wydane postanowienia o odmowie wszczęcia postępowań, zawierające merytoryczne uzasadnienia odmowy. Sporządzono jedynie notatki z podjętych czynności. Niewydanie postanowienia, a tym samym niezawiadomienie zgłaszających o sposobie załatwienia poszczególnych spraw, pozbawiło strony prawa złożenia zażalenia zgodnie z uprawnieniem wynikającym z art. 24 ust. 7 ustawy szkodowej.

2. Dane ze zgłoszeń złożonych w trybie art. 11 ust. 1 ustawy szkodowej oraz uzasadnionego zgłoszenia, o którym mowa w art. 24 ust. 1 powinny

⁶⁷ Dz. U. poz. 1383.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

być niezwłocznie wprowadzane przez regionalnych dyrektorów do Rejestru szkód, prowadzonego przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przy użyciu systemu teleinformatycznego.

Infografika nr 13

Zakres informacji gromadzonych w Rejestrze szkód (art. 26a ust. 2 ustawy szkodowej)



rodzaj, charakterystyka, miejsce i czas wystąpienia zagrożenia lub szkody w środowisku



informacje o podejmowanych działaniach zapobiegawczych i naprawczych oraz osiągniętych efektach ekologicznych



dane podmiotu korzystającego ze środowiska, którego działalność była przyczyną bezpośredniego zagrożenia lub szkody w środowisku



informacje o postępowaniach administracyjnych i sądowno-administracyjnych

Źródło: opracowanie własne NIK.

Prawidłowość wprowadzania danych ze zgłoszeń do Rejestru szkód zbadano na podstawie 99 zgłoszeń. W przypadku 58 zgłoszeń kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Regionalni Dyrektorzy w: Gorzowie Wielkopolskim (10 zgłoszeń), Lublinie (12 zgłoszeń), Łodzi (19), Rzeszowie (10) i Bydgoszczy (siedem zgłoszeń na 10 badanych) terminowo i w pełnym zakresie wprowadzili do Rejestru szkód informacje z ww. zgłoszeń i dokonali ich aktualizacji.

W przypadku zgłoszeń składanych w trybie art. 11 ust. 1 ustawy szkodowej dane do Rejestru szkód ww. regionalni dyrektorzy wprowadzali niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia. Wobec braku procedur, wytycznych ustalających zasady wprowadzania zgłoszeń, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej, regionalni dyrektorzy przyjęli, iż informacje z tych zgłoszeń wprowadzane będą niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji nakładającej obowiązek przeprowadzenia działań naprawczych. W ten sam sposób postępowano z informacjami zawartymi we wnioskach o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych, składanych w trybie art. 13 ust. 1 ustawy szkodowej (RDOŚ w Łodzi).

Rejestr szkód
w środowisku

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia Rejestru szkód

Dla pozostałych 41 zgłoszeń regionalni dyrektorzy⁶⁸ nieterminowo i/lub nierzetelnie wprowadzali do Rejestru szkód i aktualizowali dane ze zgłoszeń o zagrożeniach lub szkodach w środowisku. Wystąpiły przypadki niewprowadzenia do Rejestru danych ze zgłoszeń, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy szkodowej, niewprowadzenia niektórych wymaganych danych, bądź przypadki wprowadzenia danych błędnych, co uchybiło postanowieniom rozporządzenia w sprawie rejestru szkód. Opóźnienia przy wpisach do Rejestru szkód w środowisku wynosiły od 26 dni do 1457 dni.

Przykłady

W ogóle nie wprowadzono do Rejestru szkód danych z pięciu zgłoszeń (trzy zgłoszenia **RDOŚ w Warszawie** i dwa zgłoszenia **RDOŚ w Katowicach**), złożonych w 2018 r. (dwa zgłoszenia) i w 2017, 2019 i 2021 r. (po jednym zgłoszeniu).

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie dane ze zgłoszeń składanych w trybie art. 11 ust. 1 ustawy szkodowej (dwie sprawy) wprowadził do Rejestru szkód po 39 i 279 dniach, a dane z uzasadnionych zgłoszeń złożonych w trybie art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej (osiem zgłoszeń) w terminie od 183 do 1457 dni⁶⁹.

W **RDOŚ w Opolu** wpis danych do Rejestru szkód nastąpił po upływie od 26 do 1126 dni od wszczęcia postępowań (pięć spraw)⁷⁰.

W trzech na 10 badanych zgłoszeń **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy** pierwszych wpisów do Rejestru szkód dokonał po 333, 397 i 1076 dniach od wszczęcia postępowań. W przypadku wszystkich 10 badanych wpisów nie zapewnił kompletu danych wymaganych w rozporządzeniu w sprawie rejestru szkód.

W przypadku 13 badanych zgłoszeń złożonych do **RDOŚ w Warszawie** – 10 z nich wpisano do Rejestru po upływie od 90 do 1120 dni⁷¹, co stanowiło działanie nierzetelne i niezgodne z art. 25 ust. 1 ustawy szkodowej. Wpisy dotyczące sześciu zgłoszeń zaktualizowano po upływie od 69 do 1072 dni liczonych od dnia otrzymania od podmiotu korzystającego ze środowiska informacji o zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych, tj. wbrew postanowieniom art. 26 ust. 1 ustawy szkodowej.

Pięć wpisów dokonanych przez **RDOŚ w Warszawie** było niekompletnych. W przypadku 10 spraw prowadzonych przez **RDOŚ w Katowicach** do Rejestru szkód nie wpisano niektórych wymaganych danych (m.in. opisu sytuacji, identyfikatora działek, daty, przedziału czasowego lub innych informacji pozwalających na określenie czasu wystąpienia zagrożenia lub szkody).

Zgodnie z postanowieniami § 3 rozporządzenia w sprawie rejestru szkód w Rejestrze nie gromadzono informacji z postępowań administracyjnych, w których decyzją ostateczną orzeczono o umorzeniu postępowania albo odmówiono uzgodnienia warunków przeprowadzenia działań naprawczych.

⁶⁸ W Bydgoszczy – w trzech na 10 badanych, w pozostałych RDOŚ wszystkie badane: w Warszawie – 13 zgłoszeń, w Opolu – pięć, w Katowicach i w Krakowie – po 10 zgłoszeń.

⁶⁹ Liczba dni od daty wydania postanowienia o wszczęciu postępowania do daty wprowadzenia do Rejestru szkód wynosiła: 183, 308, 342, 786, 803, 937, 1227, 1457 dni.

⁷⁰ Dla pięciu badanych zgłoszeń – 26, 54, 270, 438 i 1126 dni.

⁷¹ Dla 10 badanych zgłoszeń – 90, 116, 118, 154, 208, 271, 373, 647, 813, 1120 dni.

3. Regionalni dyrektorzy po otrzymaniu zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub wystąpieniu szkody w środowisku dokonywali analizy zasadności zgłoszenia, a w razie potrzeby mogli wyzwać podmioty do uzupełnienia zgłoszeń. Dokonywali jednocześnie merytorycznej oceny zgłoszeń. Szczegółowym badaniem objęto 142 postępowania administracyjne prowadzone przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Działania podejmowane przez Regionalnych Dyrektorów w Lublinie i w Łodzi (łącznie w 36 sprawach) dotyczące zgłaszanych zagrożeń szkodą lub szkod w środowisku prowadzone były prawidłowo, tj. zgodnie z ustawą szkodową oraz terminowo, w oparciu o przepisy Kpa. Do merytorycznej oceny zgłoszeń przystępowano w terminie od jednego do pięciu tygodni od zgłoszenia szkody. W przypadku konieczności regionalni dyrektorzy wzywali podmioty do uzupełnienia zgłoszeń. Każdorazowo też, gdy wystąpiła taka potrzeba informowali strony o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. Bez zbędnej zwłoki prowadzili wszczęte postępowania, wydając następnie stosowne decyzje, postanowienia.

Postępowania administracyjne dotyczące zgłaszanych szkód w środowisku

W pozostałych RDOŚ stwierdzono przypadki beczynności organów, a w konsekwencji nieterminowe załatwianie spraw, które mogło mieć wpływ na rozmiar szkód w środowisku. Łącznie 72 postępowania w sprawach dotyczących szkód w środowisku prowadzono nierzetelnie i nieterminowo.

Wystąpiły przypadki⁷² niepodjęcia przez regionalnych dyrektorów po otrzymaniu zgłoszenia o zagrożeniu szkodą lub szkodzie w środowisku żadnych działań w celu uzgodnienia warunków przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych. Regionalny Dyrektor w Warszawie od listopada 2021 r. bez rozpoznania pozostawił zgłoszenie⁷³ dotyczące zanieczyszczenia gleby w wyniku rozszczelnienia podziemnego zbiornika na olej. W kolejnej sprawie⁷⁴, pomimo otrzymania od Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w czerwcu 2020 r. wyników badań stanu gruntu, wskazujących na jego zanieczyszczenie, do grudnia 2022 r. nie podjął działań w celu ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za powstanie szkody, co pozwoliłoby na wydanie rozstrzygnięcia w sprawie np. decyzji z art. 13 ust. 3 lub 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej, jak również nie podjął samodzielnych działań zapobiegawczych lub naprawczych, do których uprawnia art. 16 ustawy szkodowej (w sytuacji gdy podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany). W kolejnej sprawie⁷⁵, w której zgłoszenie o wystąpieniu szkody w środowisku także złożył Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska dopiero po 413 dniach wszczął postępowanie. Nie monitorował jednak wykonania przez podmiot korzystający ze środowiska obowiązku złożenia wniosku o ustalenie warunków przeprowadzenia działań naprawczych. Beczynność

⁷² RDOŚ w Warszawie, w Opolu.

⁷³ WOOŚ-IV.511.57.2021.

⁷⁴ WOOŚ-IV.511.43.2021.

⁷⁵ WOOŚ-IV511.44.2021.IA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w tym zakresie trwała 198 dni⁷⁶. W kolejnej sprawie⁷⁷, pomimo otrzymania od podmiotu korzystającego ze środowiska w listopadzie 2019 r. wniosku o ustalenie warunków działań naprawczych Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie do dnia kontroli NIK⁷⁸ nie wydał decyzji uzgadniającej takie warunki. W tej sprawie od wszczęcia postępowania upłynęło 1084 dni.

Podobnie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu nie podjął wymaganych działań po uzyskaniu w lutym 2019 r. zgłoszenia od Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w związku z nielegalnym deponowaniem odpadów. Postępowanie podjął dopiero po 173 dniach, ale wówczas już stan środowiska uległ pogorszeniu, gdyż doszło do rozszczelnienia kilku pojemników z odpadami i wycieku ich zawartości.

W RDOŚ w Katowicach⁷⁹ stwierdzono beczynność organu trwającą ponad cztery lata. Od wpływu w 2017 r. wniosku o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych złożonego przez podmiot korzystający ze środowiska do podjęcia w RDOŚ pierwszej czynności (sporządzenie pisma do wnioskodawcy z zapytaniem czy wniosek nadal jest aktualny) upłynęło dokładnie 1595 dni. Złożony wniosek w 2022 r. okazał się nadal aktualny i obecnie trwa w tej sprawie postępowanie. W kolejnym postępowaniu⁸⁰ dotyczącym nałożenia obowiązku przeprowadzenia działań naprawczych czynności w celu uzyskania od Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach informacji o przeprowadzonych badaniach zanieczyszczenia ziemi, podjęto po 645 dniach od uzyskania informacji od Prokuratury o zamiarze ich zlecenia WIOŚ. Beczynność w działaniu Regionalnego Dyrektora stwierdzono także w postępowaniu⁸¹ podjętym ze zgłoszenia dokonanego w 2020 r., które na dzień 15 grudnia 2023 r. znajdowało się w toku. Od uzyskania informacji o wynikach kontroli przeprowadzonej przez WIOŚ do sporządzenia przez RDOŚ w Katowicach kolejnych pism w sprawie upłynęło 399 dni.

Pracownicy RDOŚ z opóźnieniem podejmowali zarówno pierwsze udokumentowane działania zmierzające do wyjaśnienia zasadności zgłoszeń, jak również czynności prowadzące do ich zakończenia. Opóźnienia te wynosiły odpowiednio od 42 do 1595 dni oraz od dwóch do 1111 dni.

Niektóre RDOŚ⁸² nie zawiadamiały stron postępowania o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie.

⁷⁶ Według stanu na dzień 23 listopada 2022 r.

⁷⁷ WOOŚ-IV.511.27.2019.MB.

⁷⁸ 23 listopada 2022 r.

⁷⁹ Wpływ do RDOŚ 30.11.2017 r. sygnatura pisma ZB/118/T/os/17. Od marca 2022 r. sygnatura WSI.511.2.2022.MB.

⁸⁰ WSI.512.7.2018.TK/MS2.

⁸¹ WSI.512.5.2020.TK/MB1.

⁸² Taką nieprawidłowość stwierdzono w RDOŚ w: Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Krakowie, Warszawie.

Przykłady

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie w 14 z 22 badanych spraw z opóźnieniem podejmował zarówno pierwsze udokumentowane czynności wyjaśniające, jak również czynności prowadzące do rozstrzygnięć postępowań. Opóźnienia te wyniosły od 35 do 1111 dni⁸³. W jednej ze spraw⁸⁴, pomimo otrzymania w czerwcu 2019 r. informacji z MWIOŚ o szkodzie w środowisku, pierwsze udokumentowane czynności podjął po 124 dniach. Ponadto w tej sprawie 31 stycznia 2020 r. otrzymał badania gruntu od podmiotu odpowiedzialnego za przedmiotową szkodę, od tego czasu, tj. od 1027 dni⁸⁵, nie zakończył jednak postępowania. W kolejnej sprawie⁸⁶, pomimo nieprzedłożenia przez podmiot korzystający ze środowiska wyników badań w terminie 31 lipca 2022 r. Regionalny Dyrektor przez 115 dni⁸⁷ nie podjął żadnych udokumentowanych działań.

W **RDOŚ w Katowicach** w trzech postępowaniach (z 10 badanych zgłoszeń) wystąpiła zwłoka w podejmowaniu działań. Dwa postanowienia o odmowie wszczęcia postępowań wydano po 35 i 107 dniach. W jednej sprawie postanowienie o wszczęciu postępowania wydano po 752 dniach od wpływu zgłoszeń.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim w trzech przypadkach przekroczył termin załatwienia sprawy, wyznaczony na podstawie art. 36 § 1 Kpa (opóźnienie wyniosło 26, 65 i 117 dni).

W 12 z 14 postępowań administracyjnych prowadzonych przez **Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy** stwierdzono przypadki nieterminowego załatwienia sprawy, z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu przewidzianego w art. 35 § 3 Kpa lub dodatkowego, wyznaczonego w trybie art. 36 § 1 Kpa. Opóźnienie w załatwieniu tych spraw wyniosło od dwóch do 205 dni.

W **RDOŚ w Krakowie** prowadzono 10 postępowań ze zgłoszeń/wniosków złożonych w trybie art. 11 ust. 1 i art. 13 ustawy szkodowej przez podmioty korzystające ze środowiska oraz zgłoszeń złożonych w oparciu o art. 24 ust. 1 ww. ustawy w terminie powyżej dwóch miesięcy (od 94 do 553 dni)⁸⁸, licząc od wpływu kompletnego zgłoszenia/wniosku.

Jako przyczyny występowania zwłoki w załatwianiu spraw dotyczących szkód w środowisku regionalni dyrektorzy wskazywali przede wszystkim trudności kadrowe⁸⁹: dużą rotację pracowników, absencje chorobowe, utrudnienia w pracy w okresie pandemii COVID-19. Wyjaśniali, że prowadzone postępowania są szczególnie skomplikowane i czasochłonne. Wymagały wyjaśnienia wielu kwestii, zebrania niezbędnych dokumentów do procedowania w sprawie, dokonania z podmiotami korzystającymi ze środowiska uzgodnień w zakresie warunków prowadzenia działań naprawczych, uzyskania stanowisk innych organów biorących udział w sprawie. Utrudnieniem w zachowaniu terminowości było także uzależ-

⁸³ W poszczególnych badanych postępowaniach: 35, 43, 78, 106, 109, 115, 152, 183, 385, 413, 427, 529, 1027, 1111, dni.

⁸⁴ WOOŚ-IV.511.31.2019.MB.

⁸⁵ Na dzień 23 listopada 2022 r.

⁸⁶ WOOŚ-IV.511.9.2021.DŚc/DC.

⁸⁷ Na dzień 23 listopada 2022 r.

⁸⁸ Dla poszczególnych badanych spraw termin ich załatwienia wynosił: 94, 101, 106, 148, 160, 196, 217, 248, 270 i 553 dni.

⁸⁹ RDOŚ w Katowicach, Krakowie, Opolu, Rzeszowie, i Warszawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nienie czynności podejmowanych przez regionalnych dyrektorów od ustaleń i chęci współpracy z innymi podmiotami, a także oczekiwanie na wyniki badań prowadzonych przez WIOŚ.

Regionalni dyrektorzy wyjaśniali także, że przy ustalaniu stron prowadzonego postępowania muszą posiłkować się zapisami w ewidencjach gruntów i budynków, prowadzonych przez starostów. Regionalne dyrekcje ochrony środowiska nie posiadają ustawowego dostępu do danych zawartych w ewidencjach gruntów i budynków, prowadzonych przez starostów. Każdorazowo RDOŚ zwracają się z wnioskiem do starosty o udostępnienie takich danych, co wydłuża działanie.

Przykłady

Regionalny Dyrektor w Krakowie wyjaśnił, że stale wzrastająca ilość spraw i dodatkowo absencja chorobowa pracowników oraz regulaminowe urlopy, spowodowały znaczne obciążenie zadaniami pozostałych pracowników i konieczność realizacji przez nich spraw pilniejszych, których nieterminowe załatwienie wiązałoby się m.in. z niedopełnieniem warunków z podpisanych umów z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z wstrzymaniem realizacji przedsięwzięć, czy z utratą funduszy.

Regionalna Dyrektor w Opolu wyjaśniła, że na opóźnienia miała wpływ sytuacja kadrowa. Do zadań dwóch osób zajmujących się sprawami szkód w środowisku należało również rozpatrywanie spraw dotyczących historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz spraw z zakresu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, które mają ustawowe terminy na ich załatwienie. W tej sytuacji wobec deficytu czasu, sprawy i czynności, dla których nie ma ściśle określonych terminów nie były traktowane priorytetowo i zdarzało się, że były odkładane „na później”.

W RDOŚ w Warszawie w okresie objętym kontrolą ogłoszono sześć konkursów, w wyniku których zatrudniono trzy osoby. Trudność w uzupełnieniu braków kadrowych wynikała z wymagań dotyczących specjalistycznej wiedzy i doświadczenia, bieżącej znajomości często zmieniających się przepisów prawa, a także ze względu na wysokość wynagrodzenia pracownika. W sprawach, w których podmioty korzystające ze środowiska przedstawiły badania gruntu wskazujące na zażegnanie zagrożenia szkodą lub braku szkody Regionalny Dyrektor uznawał za zasadne w pierwszej kolejności podejmowanie spraw wymagających pilniejszej analizy merytorycznej.

Uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych

4. Na podstawie zgłoszeń składanych w trybie art. 11 i art. 24 ustawy szkodowej w latach 2018–2022 (do 30 września) regionalni dyrektorzy uzgodnili warunki przeprowadzenia działań naprawczych, wydając łącznie 21 decyzji. W oparciu o wnioski złożone na podstawie art. 13 ust. 1, 2 i 2a ustawy szkodowej regionalni dyrektorzy wydali 18 decyzji uzgadniających warunki działań naprawczych i cztery decyzje zmieniające warunki. Wydali także cztery decyzje zmieniające warunki przeprowadzenia działań naprawczych.

Wszystkie poddane badaniu decyzje (łącznie 24 decyzje) zawierały elementy określone w art. 13 ust. 3 lub w art. 15 ust. 2 ustawy szkodowej. W decyzjach uzgadniających warunki przeprowadzenia działań naprawczych dla szkód w środowisku w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach lub wodach regionalni dyrektorzy określali:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko,
- zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych,
- termin rozpoczęcia i zakończenia działań naprawczych,
- sposób potwierdzenia osiągnięcia założonego efektu ekologicznego.

Decyzje dla szkód w środowisku w powierzchni ziemi ustalające plan remediacji⁹⁰, określały:

- teren wymagający przeprowadzenia remediacji, poprzez wskazanie adresu i numerów działek ewidencyjnych oraz jego powierzchni;
- nazwy substancji powodujących ryzyko oraz ich zawartości w glebie i w ziemi, do jakich doprowadzi remediacja;
- sposób przeprowadzenia remediacji;
- termin rozpoczęcia i zakończenia remediacji;
- sposób potwierdzenia przeprowadzenia remediacji oraz termin przedłożenia dokumentacji z jej przeprowadzenia, w tym wyników badań zanieczyszczenia gleby i ziemi wykonanych przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 pkt 1 lub ust. 1a ustawy POŚ.

W każdym przypadku, gdy istniał taki wymóg, regionalni dyrektorzy wydawali decyzje po zasięgnięciu opinii w zakresie warunków przeprowadzenia działań naprawczych od właściwych organów wymienionych w art. 13 ust. 6 ustawy szkodowej.

Przykłady

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w: Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Warszawie – na podstawie zgłoszeń złożonych w trybie art. 11 ust. 1 lub art. 13 lub art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej Regionalni Dyrektorzy wydali decyzje uzgadniające działania naprawcze, uzyskując wcześniej pozytywne opinie właściwych państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych, zgodnie z art. 13 ust. 6 pkt 6 lub art. 15 ust. 3 ustawy szkodowej. RDOŚ w Opolu przesłał do uzgodnienia Opolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu projekt decyzji uzgadniającej warunki przeprowadzenia działań naprawczych, który postanowieniem z 18 czerwca 2018 r. został pozytywnie zaopiniowany przez ww. organ, z zastrzeżeniem zobligowania wykonawcy do prowadzenia prac związanych z usuwaniem zanieczyszczeń zgodnie z obowiązującymi przepisami bhp. Warunek taki zawarto następnie w decyzji z 27 lipca 2018 r.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach w przypadku jednego wniosku o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych przed wydaniem decyzji zasięgał opinii Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach, zgodnie z art. 13 ust. 6 pkt 4 ustawy szkodowej, **RDOŚ w Łodzi** – właściwych miejscowo starostów (decyzje dotyczyły gruntów wykorzystywanych na cele rolne), a **RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim** – PGW Wody Polskie RZGW we Wrocławiu (szkoda w wodach).

⁹⁰ Zgodnie z definicją określoną w art. 3 pkt 31b ustawy Prawo ochrony środowiska remediacja to poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego stanu środowiska, w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

„Gabinetowy nadzór” regionalnych dyrektorów nad realizacją warunków prowadzenia działań naprawczych określonych w decyzjach

W latach 2018–2022 (do 30 września) podmioty korzystające ze środowiska, zobowiązane decyzjami do przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, złożyły do RDOŚ 29 informacji o zakończeniu tych działań. Do informacji dołączano dokumentację potwierdzającą realizację warunków określonych w decyzjach, np. w formie pisemnej informacji/sprawozdania o przeprowadzonych działaniach w zakresie wymaganym art. 26 ust. 1 ustawy szkodowej. Nadzór RDOŚ w zakresie realizacji postanowień określonych w wydanych decyzjach ograniczał się do weryfikacji poprawności przedkładanej dokumentacji powykonawczej w odniesieniu do wydanej decyzji. Regionalni dyrektorzy nie prowadzili w terenie kontroli prawidłowości przeprowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska działań. Nie przeprowadzali też badań komponentów środowiska (gleby, wody), ani monitoringów i inwentaryzacji przyrodniczych (chronione gatunki, siedliska), których dotyczyły bezpośrednie zagrożenia szkodą lub szkody wynikające z decyzji. Regionalni dyrektorzy zgodnie wyjaśnili, że nie posiadają uprawnień kontrolnych pozwalających na sprawowanie nadzoru w zakresie podejmowanych przez podmioty działań naprawczych. Wskazali ponadto, że wszystkie wydawane przez nich decyzje ustalające plan remediacji są przesyłane do wiadomości właściwych terenowo wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, którzy posiadają kompetencje by, w przypadku otrzymania sygnałów o nieprawidłowej realizacji warunków decyzji, przeprowadzić kontrolę zgodności realizowanych prac w terenie z zapisami decyzji.

Przykłady

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie w sprawie dotyczącej zagrożenia szkodą w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach, w celu oceny wykonanych prac naprawczych, przeprowadził wizyty lustracyjne. Wyjaśnił także, iż w przypadku realizacji przez podmiot działań innych niż ww. szkoda, analiza wykonania działań naprawczych opierała się na badaniu dokumentów, a postępowania administracyjne miały charakter „gabinetowy”.

W RDOŚ w Łodzi nadzór nad prawidłowością prowadzenia działań naprawczych sprawowano wyłącznie poprzez weryfikację sprawozdań przesyłanych przez podmioty. Na własny użytek prowadzono rejestr pn. Sprawozdanie z decyzji niewykonanych, który umożliwiał kontrolę realizacji decyzji.

Upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiane przez RDOŚ w sytuacji nieterminowego wykonania decyzji

W sytuacji, gdy podmiot korzystający ze środowiska nie zrealizował w terminie działań naprawczych, wynikających z decyzji, w pierwszej kolejności regionalni dyrektorzy kierowali do tych podmiotów upomnienie, a w przypadku jego niewykonania, wnioskowali do wojewody o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec tego podmiotu.

W latach 2018–2022 (do 30 września) powyższą procedurę wobec pięciu podmiotów niewywiązujących się z obowiązków wynikających z decyzji zastosowali Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, w Łodzi i w Rzeszowie. Dwa postępowania egzekucyjne prowadzone przez wojewodów były nieskuteczne, trzy w toku.

Przykłady

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi wystawił bezskuteczne upomnienia w dwóch postępowaniach szkodowych, a następnie tytuły

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wykonawcze i przekazał je do Wojewody Łódzkiego, jako organu właściwego do prowadzenia postępowania egzekucyjnego obowiązków o charakterze niepieniężnym. Na dzień zakończenia kontroli NIK⁹¹ postępowania były w toku.

W **RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim** w jednym przypadku podmiot nie wykonał działań naprawczych wynikających z decyzji. Regionalny Dyrektor wezwał podmiot do przedłożenia sprawozdania z wyników badań zanieczyszczonej powierzchni ziemi. Ze względu na beczynność podmiotu, wszczął wobec niego postępowanie egzekucyjne, a następnie wystawił tytuł wykonawczy na kwotę 5 tys. zł (grzywna w celu przymuszenia) i przekazał do wyegzekwowania Wojewodzie Lubuskiemu. Postępowanie egzekucyjne było nieskuteczne. Działania naprawcze przeprowadza RDOŚ⁹².

Podjęte przez Wojewodę Podkarpackiego, na wniosek **Regionalnego Dyrektora w Rzeszowie**, postępowanie egzekucyjne w zakresie wykonania obowiązku, wynikającego z decyzji, okazało się bezskuteczne i tym samym RDOŚ został zobowiązany do przeprowadzenia działań naprawczych (zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy szkodowej). Drugie postępowanie egzekucyjne według stanu na 30 listopada 2022 r. było w toku.

5. W przypadku, gdy stwierdzono zagrożenie szkodą lub wystąpiła szkoda w środowisku, a nie można zidentyfikować podmiotu korzystającego ze środowiska odpowiedzialnego za to zagrożenie lub szkodę lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub gdy egzekucja stała się nieskuteczna, działania zapobiegawcze lub naprawcze powinien podjąć właściwy terenowo regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 16 pkt 1 ustawy szkodowej).

W czterech kontrolowanych RDOŚ⁹³ nie wystąpiły ww. przesłanki i w związku z tym regionalni dyrektorzy nie przeprowadzali działań w tym trybie.

W dwóch przypadkach w związku z brakiem możliwości identyfikacji podmiotu odpowiedzialnego za powstałe zagrożenie działania zapobiegawcze lub naprawcze prowadzili Regionalni Dyrektorzy w Bydgoszczy i w Opolu.

Także w dwóch sprawach, gdzie przeprowadzona egzekucja obowiązku przeprowadzenia działań naprawczych była nieskuteczna, Regionalni Dyrektorzy w Gorzowie Wielkopolskim i Rzeszowie podjęli stosowne działania (postępowania były w toku⁹⁴).

Choć w sprawie zgłoszonej do RDOŚ w Warszawie wystąpiły przesłanki do zastosowania art. 16 pkt 1 ustawy szkodowej, to od czerwca 2020 r., tj. uzyskania od WIOŚ potwierdzenia zanieczyszczenia gruntu, Regionalny Dyrektor nie podjął żadnych działań, ani w celu ustalenia sprawcy szkody, ani w celu jej usunięcia. Wyjaśnił, że na obecnym etapie postępowania prowadzi czynności wyjaśniające celem bezspornego ustalenia swojej właściwości. NIK zwraca uwagę, że wskazane przez Regionalnego Dyrektora czynności wyjaśniające trwają już ponad dwa lata. Taka opieszałość może mieć wpływ na rozmiar szkody w środowisku.

Działania naprawcze podejmowane przez regionalnych dyrektorów

Jeden RDOŚ nie podjął działań zapobiegawczych lub naprawczych, pomimo zaistnienia takiego obowiązku

⁹¹ 24 listopada 2022 r.

⁹² Regionalny Dyrektor dnia 11.10.2022 r. wystąpił do WIOŚ o przeprowadzenie badań laboratoryjnych skażonego terenu. Do dnia kontroli NIK, to jest 23.11.2022 r. RDOŚ nie otrzymała od WIOŚ wyników badań.

⁹³ RDOŚ w: Katowicach, Krakowie, Lublinie i Łodzi.

⁹⁴ Według stanu na dzień 30 listopada 2022 r.

Przykłady

Niezwłocznie po uzyskaniu od Wojewody Lubuskiego informacji o nieskuteczności postępowania egzekucyjnego wobec podmiotu zobowiązanego do przeprowadzenia działań naprawczych, **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim** wystąpił do WIOŚ o przeprowadzenie laboratoryjnych badań skażonego terenu.

W sprawie zgłoszonej do RDOŚ w Rzeszowie w 2012 r., po bezskutecznym postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym z wniosków Regionalnego Dyrektora w 2013 i 2014 r., w 2022 r. **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie** zlecił badania zanieczyszczonego terenu. W wyniku tych badań ustalono, że obowiązek remediacji nadal istnieje. Badania sfinansowane zostały ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a ich koszt wyniósł 4,6 tys. zł.

Od 2018 r. **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy** prowadzi działania zapobiegawcze i naprawcze w sprawie terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych Zachem w Bydgoszczy. Do września 2022 r. poniesiono wydatki w łącznej kwocie 73 209,4 tys. zł (85% środki Unii Europejskiej, 15% budżetu państwa). Wykonano przede wszystkim projekt robót geologicznych, badania środowiskowe dla stanu wyjściowego, wybudowano studnie przechwytyjące i iniekcyjne, prowadzono działania remediacyjne.

W 2022 r. **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Opolu** na terenie, na którym składowano nielegalnie odpady, przeprowadził prace, których wartość wyniosła 26 tys. zł i została w całości sfinansowana ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Niezwłocznie działania zapobiegawcze lub naprawcze powinien podjąć regionalny dyrektor wówczas, gdy powstało zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku (art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej).

Żaden z kontrolowanych regionalnych dyrektorów nie zidentyfikował na terenie swojej działalności takich sytuacji i w związku z tym nie realizował działań w powyższym trybie. Zwrócili przy tym uwagę, że w ustawie szkodowej nie określono przesłanek umożliwiających jednoznaczną ocenę wystąpienia zagrożenia dla zdrowia ludzi lub możliwości zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku, a regionalny dyrektor ochrony środowiska nie jest organem właściwym do oceny wpływu zdarzenia lub możliwości jego wystąpienia i skali oddziaływania na zdrowie ludzi.

Zawieszenia postępowania RDOŚ dotyczących zgłoszeń nielegalnego deponowania odpadów

Tymczasem zagrożenie dla środowiska stanowiły nielegalnie deponowane odpady, zwłaszcza niebezpieczne. Każde wszczęte postępowanie dotyczące zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku spowodowanej składowaniem lub magazynowaniem odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych regionalny dyrektor zawieszał do czasu usunięcia odpadów, zgodnie z art. 24 a ust. 1 ustawy szkodowej.

Regionalni dyrektorzy zgodnie wskazywali, że postępowania prowadzone przez organy ochrony środowiska właściwe do wydania decyzji o usunięciu odpadów na podstawie art. 26 oraz art. 47 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, są kłopotliwe (zmiany zakresu właściwości organów na podstawie ustawy o odpadach spowodowały trudności w rozstrzygnięciu sporów kompetencyjnych) i czasochłonne (częste odwołania stron

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

od decyzji, postępowanie egzekucyjne). Często też podmioty zobowiązane do usunięcia odpadów likwidują swoją działalność, a pozostawiony majątek jest niewystarczający na zaspokojenie egzekwowanych należności, zaś wykonanie zastępcze jest bardzo kosztowne i nie każdy samorząd jest w stanie wypełnić takie zobowiązania.

W okresie objętym kontrolą wszyscy kontrolowani regionalni dyrektorzy zawiesili łącznie 70 takich postępowań. Szczegółowa analiza 31 zgłoszeń, na podstawie których dokonano zawieszenia postępowań wykazała, że w okresie 2018–2022 (do 30 września) regionalni dyrektorzy, po powzięciu informacji o usunięciu odpadów, podjęli pięć postępowań, z tego dwa umorzyli wobec braku przesłanek szkody w środowisku, trzy znajdowały się w toku. Z wszystkich 70 postępowań, dziewięć pozostaje zawieszonych od 2018 r., 11 od 2019 r. i cztery od 2020 r.

Żaden z regionalnych dyrektorów nie podejmował działań kontrolnych i nadzorczych w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez organy ochrony środowiska dotyczących usuwania odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych. Zgodnie wyjaśnili, że nie byli do tego zobowiązani ani upoważnieni. Wskazywali, że nie jest możliwe ustalenie czy doszło do szkody w środowisku bez wcześniejszego usunięcia odpadów. Nie jest też możliwe przeprowadzenie działań naprawczych, np. przywrócenie standardów jakości gleby lub ziemi, gdy na powierzchni składowane są odpady. Dokonanie oceny szkody w środowisku w pierwszej kolejności wymaga usunięcia odpadów, a ta czynność nie jest wpisana w katalog działań zapobiegawczych i naprawczych w rozumieniu ustawy szkodowej.

Przykład

W listopadzie 2021 r. **Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi** wszczął postępowanie w sprawie wydania decyzji zobowiązującej podmiot korzystający ze środowiska do przeprowadzania działań zapobiegawczych w związku ze zgłoszonym przez Starostę Bełchatowskiego bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku w powierzchni ziemi spowodowanym magazynowaniem odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym w miejscowości Rogowiec. W styczniu 2022 r. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Łodzi przekazał wyniki badania prób gleby z tego terenu, które wskazywały na zanieczyszczenie gruntu. W związku z tym, że na przedmiotowych nieruchomościach zalegały odpady, 1 lutego 2022 r. RDOŚ zawiesił postępowanie. W sierpniu 2022 r. WIOŚ dokonał oględzin terenu, stwierdzając, że pojemniki, w których składowane są odpady rozszczelniają się i ich stan sukcesywnie się pogarsza. Taką informację niezwłocznie przekazał do RDOŚ w Łodzi. Regionalny Dyrektor jednak wobec braku stosownych kompetencji do zobowiązania podmiotu korzystającego ze środowiska i/lub władającego powierzchnią ziemi do usunięcia odpadów, a także w sytuacji gdy usunięcie odpadów nie jest wpisane w katalog działań zapobiegawczych czy naprawczych w rozumieniu ustawy szkodowej oraz wobec niemożliwości ustalenia, czy doszło do szkody w środowisku bez wcześniejszego usunięcia odpadów, pozostawił przedmiotowe postępowanie w zawieszeniu do czasu usunięcia źródła zanieczyszczenia (odpadów).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pięciu regionalnych dyrektorów⁹⁵ nie zwracało się do organów wydających stosowne decyzje w sprawie usunięcia odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych o informacje o stanie realizacji takich decyzji. Czterech z nich⁹⁶ o informacje o stanie postępowań administracyjnych w przedmiotowym zakresie wystąpiło dopiero w trakcie kontroli NIK.

Bieżącą wiedzę na powyższy temat posiadali Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska w Krakowie, w Lublinie i w Opolu. Pozostawali w stałym kontakcie z właściwymi organami, monitorowali stan zawieszonych spraw i niezwłocznie podejmowali właściwe działania.

Próby uzyskania informacji o stanie postępowań podejmował także Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie lecz nie zawsze były one skuteczne. W okresie od lutego 2019 r. do maja 2021 r. pięciokrotnie zwracał się do wójta gminy o informację o podejmowanych działaniach w celu usunięcia odpadów na działce w Gminie Wiązownica i nie otrzymywał odpowiedzi. Do czasu kontroli NIK⁹⁷ Wójt nie udzielił też odpowiedzi na prośbę Regionalnego Dyrektora z września 2022 r. o wyjaśnienia w zakresie klasyfikacji odpadów oraz przekazanie ustaleń z oględzin terenu przeprowadzanych przez Gminę.

Na utrudnioną współpracę z organami ochrony środowiska właściwymi do wydawania decyzji z art. 26 oraz art. 47 ust. 5 ustawy o odpadach wskazał także Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi. Przesłanką do podjęcia zawieszono go postępowania jest informacja o usunięciu odpadów otrzymana od właściwego organu, który sam przekazuje taką informację lub czyni to w odpowiedzi na wystąpienie RDOŚ, tymczasem Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że często przekazywane przez RDOŚ zapytania o stan sprawy „odbierane są jako nieuprawnione”.

Regionalni dyrektorzy wyjaśniali, że organy samorządów terytorialnych nie realizują z należytą starannością zadań związanych ze zobowiązaniem do usuwania odpadów, czy cofaniem zezwoleń odpadowych, a w zamian za to dokonują zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku i żądają podjęcia działań przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w trybie art. 16 ustawy (np. w RDOŚ w Łodzi w pięciu sprawach, które następnie zostały zawieszone). Zwrócili ponadto uwagę, że w ustawie szkodowej nie określono przesłanek umożliwiających jednoznaczną ocenę wystąpienia zagrożenia dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku, a regionalny dyrektor ochrony środowiska nie jest organem właściwym do oceny wpływu zdarzenia lub możliwości jego wystąpienia i skali oddziaływania na zdrowie ludzi. W związku z powyższym należy rozważyć możliwość weryfikacji tego przepisu w ww. zakresie, np. poprzez uszczegółowienie rodzajów działań naprawczych (lub wykluczenie).

⁹⁵ W Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Łodzi, Warszawie.

⁹⁶ W Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach (w trzech z ośmiu badanych), Łodzi.

⁹⁷ 30 listopada 2022 r.

Przykłady

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie w ustawowym terminie podjął dwa z trzech zawieszonych postępowań. **Regionalny Dyrektor w Opolu** był na bieżąco informowany o istotnych dla zawieszanej sprawy rozstrzygnięciach przez Wójta Gminy Skarbimierz.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach w sześciu postępowaniach zawieszonych (na osiem badanych) nie monitorował na bieżąco czy ustała przesłanka zawieszenia postępowania. W trzech postępowaniach działania w tym zakresie podjął w trakcie kontroli NIK, tj. po 1409, 1169 i 540 dniach od daty zawieszenia.

RDOŚ w Warszawie w dwóch sprawach zawieszonych od 2019 r. przez ponad 1000 dni⁹⁸ nie zwrócił się do właściwych gmin prowadzących postępowania administracyjne w sprawie usunięcia odpadów z miejsc do tego nieprzeznaczonych z zapytaniem o ewentualne rozstrzygnięcia.

6. W okresie objętym kontrolą tylko Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi wydał jedną decyzję na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy szkodowej, nakładającą na podmiot korzystający ze środowiska prowadzący działalność, która była przyczyną szkody w środowisku w powierzchni ziemi, obowiązek wykonania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi. W decyzji określił zakres badań, metodykę ich prowadzenia oraz termin i formę przedkładania wyników badań. W wyznaczonym terminie RDOŚ przyjął od podmiotu sprawozdanie bez uwag i biorąc pod uwagę przedłożone informacje (badania wstępne i szczegółowe) potwierdził wykonanie decyzji w całości.

Pięciu regionalnych dyrektorów, korzystając z uprawnienia określonego w art. 20 ust. 5 i stosownie do art. 20 ust. 6 ustawy szkodowej, w celu potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku, zleciło w trybie zamówienia publicznego wykonanie badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, dokonanie pomiarów zawartości substancji w wodzie (RDOŚ w Bydgoszczy, RDOŚ w Rzeszowie), wykonanie monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej (RDOŚ w Katowicach, RDOŚ w Rzeszowie), badanie jakości środowiska gruntowo-wodnego w związku z nielegalnym deponowaniem odpadów (RDOŚ w Opolu), badanie laboratoryjne gleby i ziemi oraz wód powierzchniowych (RDOŚ w Krakowie). Wykonano łącznie 10 badań, ekspertyz, monitoringów, ponosząc koszty w wysokości 1600,1 tys. zł, z tego 1503,1 tys. zł pochodziło ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 58,3 tys. zł z budżetów regionalnych dyrektorów, 23,6 tys. zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i 15,1 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa.

Przykłady

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach – wykonana ekspertyza, której koszt wyniósł 10 tys. zł i był pokryty z budżetu RDOŚ wykazała, że w wyniku prowadzonej gospodarki leśnej nastąpiło pogorszenie stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz że doszło do wystąpienia szkody

Badania zanieczyszczenia gleby i ziemi na podstawie art. 20 ust. 1 i ust. 5 ustawy szkodowej

⁹⁸ Do dnia 28 października 2022 r. tj. badania przeprowadzonego przez NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w środowisku. Na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 1 ustawy szkodowej Regionalny Dyrektor wydał decyzję uzgadniającą warunki przeprowadzenia działań naprawczych.

RDOŚ w Bydgoszczy – badania stanu środowiska gruntowego w ramach zadania pn. „Sporządzanie ekspertyz z zakresu zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawie oraz historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi”, finansowanego ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu wskazywały na nieznaczne przekroczenia dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko w dwóch sekcjach o łącznej powierzchni ok. 1669 m² na głębokości do 0,25 m p. p. t. i nie wykazały przekroczeń poniżej tej głębokości. Badania w ramach zadań pn. „Remediacja terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych Zachem w Bydgoszczy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych, w tym dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego” oraz pn. „Działania pro-środowiskowe w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych Zachem w Bydgoszczy i w obszarze ich negatywnego oddziaływania”, potwierdziły obecność związków chemicznych mogących negatywnie wpływać na środowisko naturalne i je zanieczyszczać. Natomiast badania jakości gleby i ziemi w ramach zadania pn. „Działania pro-środowiskowe w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych Zachem w Bydgoszczy i w obszarze ich negatywnego oddziaływania”, nie potwierdziły obecności związków mogących negatywnie wpływać na zanieczyszczenie środowiska naturalnego.

Dodatkowo dwie RDOŚ poniosły koszty gromadzenia danych i oceny bezpośredniego zagrożenia szkodą w powierzchni ziemi w wysokości 325,8 tys. zł (RDOŚ w Bydgoszczy) oraz 9,7 tys. zł (RDOŚ w Łodzi).

Nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych na badania, pomiary, monitoring

Wyboru wykonawców badań, pomiarów i monitoringu regionalni dyrektorzy dokonali w trybach przewidzianych prawem (przetarg nieograniczony, tryb podstawowy, tryb z wolnej ręki). Trzech regionalnych dyrektorów⁹⁹ udzieliło zamówień zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych i ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰⁰, obowiązującej od 1 stycznia 2021 r. Natomiast Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy dokonał w listopadzie 2019 r. istotnej zmiany umowy w stosunku do treści oferty, czym naruszył art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Wartość tego zamówienia wynosiła 146,4 tys. zł. Stosownie do art. 17 ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, powyższe działanie Regionalnego Dyrektora stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednakże zgodnie z art. 38 ust. 1. ww. ustawy karalność za ten czyn ustała, bowiem od czasu jego popełnienia upłynęły ponad trzy lata.

Z naruszeniem postanowień art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy prowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr WIS.261.25.2020. Przewodnicząca komisji przetargowej przyjęła od członków komisji przetargowej oświadczenia o braku okoliczności wyłączających ich z tego postępowania, które opatrzone były datą sprzed

⁹⁹ W Katowicach, Krakowie i Rzeszowie.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wszczęcia postępowania oraz złożenia ofert¹⁰¹. Dla tej sprawy były więc bezprzedmiotowe. Takie działanie członków komisji przetargowej, zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Stwierdzone w dwóch RDOŚ nieprawidłowości, niemające wpływu na wynik postępowania dotyczyły:

- niewykluczenia oferenta, który nie wykazał spełnienia warunków w postępowaniu, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz nierzetelnego udokumentowania postępowań¹⁰²;
- nieokreślenia w umowie łącznej maksymalnej wysokości kar umownych, co było niezgodne z art. 436 pkt 3 z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰³.

Znacznym utrudnieniem dla realizacji przez regionalnych dyrektorów badań, pomiarów, monitoringu, a przede wszystkim obowiązków wynikających z art. 16 ustawy szkodowej, szczególnie dotyczącego niezwłocznego podejmowania działań, gdy występuje zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku, był brak wystarczających środków finansowych. Możliwym źródłem finansowania takich zadań są środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jednak procedura ich pozyskiwania uniemożliwia podejmowanie działań niezwłocznie. Całe postępowanie na uzyskanie środków trwa ok. 1,5 roku. Oferowane przez ww. fundusze ochrony środowiska formy dofinansowania zadań własnych RDOŚ oraz obowiązujące procedury ich pozyskiwania zostały ocenione przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów jako niekorzystne i nieefektywne. Także dostępne programy priorytetowe nie zawsze wpisywały się w konkretne zapotrzebowanie w odniesieniu do czasu, rodzaju i zakresu zdarzenia.

Utrudnienia
przy realizacji
zadań RDOŚ

Przykład

W wojewódzkich funduszach ochrony środowiska indywidualnie ustalany jest poziom dofinansowania zadań (np. do 50%, 80% kosztów kwalifikowalnych). Problemem dla RDOŚ była zatem konieczność zabezpieczenia wkładu własnego na realizację zadań szkodowych.

W Programie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pn. *Wsparcie Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie realizacji polityki klimatycznej i środowiskowej Część 1) Ekspertyzy, opracowania, realizacja zobowiązań międzynarodowych*, RDOŚ nie są wskazani jako beneficjenci i dla każdego zadania muszą uzyskiwać zgodę Generalnego Dyrektora, który jest wskazany jako beneficjent, co dodatkowo wydłuża postępowanie.

Wnioski o dofinansowanie z drugiego Programu pn. *Ochrona powierzchni ziemi* mogą dotyczyć jedynie całego zadania, które obejmuje badania, opracowanie

¹⁰¹ Oświadczenia opatrzone były datą 16 czerwca 2020 r., zaś wszczęcie postępowania nastąpiło 8 lipca 2020 r., otwarcie ofert – 16 lipca 2020 r.

¹⁰² RDOŚ w Bydgoszczy.

¹⁰³ RDOŚ w Opolu.

projektu planu remediacji oraz przeprowadzenie remediacji. Brak jest możliwości etapowania projektów, co powoduje, że z takiego programu można skorzystać dopiero po przeprowadzeniu badań wstępnych i szczegółowych, często bardzo kosztownych.

Problemy z finansowaniem zadań w zakresie szkód w środowisku regionalni dyrektorzy zgłaszali na posiedzeniach Grupy Roboczej ds. Szkód w Środowisku. Prośby i rekomendacje w tym zakresie przekazywane były następnie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który podejmował działania zmierzające do pozyskania dodatkowych środków na realizację statutowych zadań RDOŚ, w tym z zakresu szkód w środowisku. W 2019 r. wystąpił do Departamentu Funduszy Ekologicznych Ministerstwa Środowiska z postulatami dotyczącymi zmian w ofercie finansowania zadań regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie szkód w środowisku (ze środków krajowych i unijnych). Ponadto w sierpniu 2021 r. złożył do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wnioski o dofinansowanie przedsięwzięcia mającego na celu zabezpieczenie środków na wykonanie ekspertyz lub koreferatów na potrzeby prowadzonych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska postępowań administracyjnych (w tym w zakresie potrzeby wszczęcia postępowania z urzędu), a dotyczących szkód w środowisku lub historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz zadań wykonywanych bezpośrednio przez te organy w ww. zakresie. W odpowiedzi na złożony przez GDOŚ wniosek, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zarekomendował złożenie indywidualnych wniosków o dofinansowanie przez poszczególne regionalne dyrekcje ochrony środowiska. Stosowne karty i wykazy zadań zostały zebrane z regionalnych dyrekcji przez GDOŚ i przekazane do dalszego procedowania w celu otrzymania dofinansowania przez poszczególne jednostki. Jednakże Generalny Dyrektor po dokonaniu analizy wydatków za poprzednie lata oraz za III kwartał 2022 r. ustalił, że jednostki nadal nie dysponują środkami na realizację zadań wskazanych w ustawie szkodowej polegających na niezwłocznym podejmowaniu działań zapobiegawczych lub naprawczych z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwości zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku.

Wśród zadań określonych w art. 131 ustawy o dostępie do informacji o środowisku oraz w ustawie szkodowej, ustawodawca nie wskazał uprawnień dla regionalnych dyrektorów ochrony środowiska do kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, poboru próbek, czy wykonywania badań laboratoryjnych. Uprawnienia kontrolne oraz prowadzenie działalności laboratoryjnej (wykonywanie badań, w tym pobieranie próbek, wykonywanie pomiarów i analiz na potrzeby państwowego monitoringu środowiska oraz działań kontrolnych) posiadają organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Z przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska nie wynika jednak obowiązek wykonywania kontroli czy badań na zlecenie innych organów ochrony środowiska. Regionalni dyrektorzy mogli wnioskować do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o przeprowadzenie kontroli czy badań w danym obszarze lecz nie mogli zlecać ich wykonania. W tym zakresie RDOŚ mogą opierać się wyłącznie na współpracy z WIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto nawet w przypadku, gdy zgłoszeń o wystąpieniu zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku dokonywał WIOŚ i badania zostały przez niego przeprowadzone, niejednokrotnie nie mogły stanowić dowodu w postępowaniu prowadzonym przez RDOŚ. Niektóre pracownice badawcze Centralnego Laboratorium Badawczego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska nie posiadają wymaganej akredytacji na pobór próbek czy oznaczenia poszczególnych substancji powodujących ryzyko szczególnie istotnych dla ochrony powierzchni ziemi. Ponadto często próbki pobierane były niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Tym samym nie można było ich uznać jako badania wstępne. W takiej sytuacji RDOŚ i tak zmuszony był pozyskać fundusze na przeprowadzenie ponownych badań uwzględniających akredytowany pobór próbek.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą **RDOŚ w Łodzi** dwukrotnie zwracał się do WIOŚ z prośbą o wykonanie badań laboratoryjnych gleby w ramach postępowań administracyjnych, w których uznał za konieczne wykonanie badań pod kątem oceny stopnia jej zanieczyszczenia. W pierwszym przypadku, WIOŚ wskazał, iż Centralne Laboratorium Badawcze Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska nie wykonuje badań i pomiarów na zlecenie innych organów ochrony środowiska, instytucji, podmiotów gospodarczych i osób fizycznych. W drugim przypadku WIOŚ poinformował, iż z uwagi na znaczną ilość realizowanych zadań i spiętrzenie terminów nie jest w stanie wykonać badań w okresie, w którym do niego wystąpiono oraz nie jest w stanie określić późniejszego terminu.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku wskazał, że pracownia Centralnego Laboratorium Badawczego w Białymstoku posiada akredytację na pobór i badanie gleby i ziemi, jednakże wykonuje badania wyłącznie na potrzeby kontroli prowadzonych przez inspekcje ochrony środowiska i nie przyjmuje żadnych zleceń zewnętrznych (w tym od RDOŚ).

7. W celu realizacji zadań wynikających z ustawy szkodowej regionalni dyrektorzy współdziałali z innymi organami ochrony środowiska oraz instytucjami, a współpraca odbywała się w zakresie kompetencji organów:

- do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska regionalni dyrektorzy występowali z prośbą o przeprowadzenie kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w celu ustalenia, czy zachodzi prawdopodobieństwo występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, o przeprowadzenie kontroli oraz wykonanie badań gleby i ziemi na potrzeby ustalenia stanu faktycznego w celu umożliwienia wydania rozstrzygnięcia w prowadzonym postępowaniu, o udostępnienie wyników kontroli podmiotu korzystającego ze środowiska w celu ustalenia stanu faktycznego w prowadzonym postępowaniu;
- współpraca z organami samorządu terytorialnego dotyczyła kwestii związanych z deponowaniem odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym, w zakresie pozyskania danych o podmiotach posiadających zezwolenia w zakresie gospodarowania odpadami, uzyskania danych z ewidencji gruntów i budynków w celu ustalenia kręgu stron postępowania administracyjnego, pozyskania informacji będących

Współpraca regionalnych dyrektorów z innymi podmiotami

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w posiadaniu gminy, umożliwiającym ustalenie stanu początkowego w odniesieniu do szkód w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych:

- w organach Państwowej Inspekcji Sanitarnej zasięgnięto opinii w zakresie warunków działań naprawczych w odniesieniu do oceny wstępowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi na danym terenie, na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 6 ustawy szkodowej;
- od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie regionalni dyrektorzy pozyskiwali informacje dotyczące zgód wodnoprawnych.

Dane dotyczące elementów przyrody pozyskiwano również od organizacji ekologicznych, placówek naukowych, stowarzyszeń.

Regionalni dyrektorzy współpracowali także z Policją, w celu umożliwienia pracownikom RDOŚ wejścia na tereny prywatne, pozyskiwali z prokuratury ekspertyzy dotyczące zanieczyszczenia środowiska wykonane przez biegłych na potrzeby prowadzonych przez te organy postępowań oraz z Państwową Strażą Pożarną w zakresie pozyskania protokołów z przeprowadzonych akcji ratowniczych.

Ponadto od listopada 2018 r. w ramach krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”, działa Grupa Robocza ds. Szkód w Środowisku¹⁰⁴. Głównymi celami funkcjonowania tej Grupy są:

- Stworzenie forum współpracy i wymiany doświadczeń pomiędzy organami właściwymi w sprawach z zakresu szkód w środowisku oraz współpracy międzynarodowej.
- Rozwiązywanie bieżących problemów związanych z procedurą wydawania decyzji administracyjnych z zakresu szkód w środowisku i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.
- Wypracowanie jednolitego podejścia do procedur administracyjnych i interpretacji aktualnych przepisów.
- Wymiana informacji i korzystanie z wiedzy państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie remediacji terenów zanieczyszczonych.
- Rozpoznanie możliwości oraz źródeł pozyskiwania środków zewnętrznych na zadania własne organów ochrony środowiska w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

W skład Grupy, obok przedstawicieli Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, wchodzi także przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi. Zrealizowano łącznie 18 spotkań, kilka z nich miało charakter warsztatowy. Na posiedzeniach grupy prelekcje wygłaszali eksperci zewnętrzni, poruszając m.in. tematy akredytacji laboratoriów, metod badawczych, interpretacji wyników badań, finansowania zadań z ochrony powierzchni ziemi, procesu remediacji, szkód w środowisku wynikających z niewłaściwej gospodarki odpadami. Na spotkaniach szeroko dyskutowano na temat interpretacji i zmiany przepisów prawa

¹⁰⁴ Informacje dotyczące całego projektu oraz prac Grupy promowane są na stronie internetowej dedykowanej projektowi pod adresem: <https://sdr.gdos.gov.pl/SitePages/Aktualnosci.aspx>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zakresie ochrony środowiska i szkód w środowisku, wymieniano doświadczenia dotyczące prowadzenia postępowań z ustawy szkodowej. W ramach prac Grupy realizowane były również wizyty studyjne, podczas których uczestnicy mieli możliwość poszerzania swojej wiedzy odwiedzając zakłady i instalacje, co umożliwiło zapoznanie się z problemami związanymi m.in. ze szkodami w środowisku od strony podmiotów korzystających ze środowiska i władających powierzchnią ziemi. Na podstawie omawianych podczas posiedzeń grupy przypadków i dyskusji wypracowywano wspólne podejście w zakresie sposobu postępowania czy interpretacji przepisów. Rekomendacje w zakresie zmiany przepisów ustawy szkodowej czy zasad finansowania zadań realizowanych przez RDOŚ w oparciu o tę ustawę przekazywane były do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

8. W okresie objętym kontrolą dwóch Regionalnych Dyrektorów¹⁰⁵ uzgodniło wysokość zabezpieczeń roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku, w czterech sprawach. Łączna wartość tych zabezpieczeń wyniosła 689,7 tys. zł. Wszystkie wnioski o uzgodnienie dotyczyły pozwoleń na wytwarzanie odpadów. Postępowania prowadzono terminowo. Regionalni Dyrektorzy dokonywali analizy zasadności ustanowienia zabezpieczenia roszczeń, a ich wysokości ustalili na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń¹⁰⁶.

Uzgodnianie zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku

Przykłady

Regionalny Dyrektor w Lublinie w związku z wystąpieniem Starosty Chełmskiego uzgodnił¹⁰⁷ zabezpieczenie roszczeń w wysokości 423,5 tys. zł w formie polisy ubezpieczeniowej. We wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego przedsiębiorca wskazał, że zaproponowana wysokość zabezpieczenia roszczeń umożliwi pokrycie kosztów wykonania zastępczego.

Regionalny Dyrektor w Łodzi, w związku z wystąpieniami Starosty Wieluńskiego dokonał trzech uzgodnień na kwoty 68 tys. zł, 167,6 tys. zł oraz 30,6 tys. zł. Do próśb o uzgodnienie załączano kopie wniosków przedsiębiorców o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów, operaty p.-poż. oraz wyczerpania dotyczące proponowanej wysokości i formy zabezpieczenia roszczeń. Zabezpieczenia uzgodniono w dwóch przypadkach w formie depozytu, zaś w jednym w formie polisy ubezpieczeniowej lub gwarancji bankowej.

9. W okresie objętym kontrolą trzech Regionalnych Dyrektorów¹⁰⁸ zidentyfikowało dziewięć przypadków, w których podmioty korzystające ze środowiska, pomimo takiego obowiązku nie uzgodniły działań naprawczych, lub nie zawiadomiły o ich zakończeniu. Osiem spraw dotyczyło wykroczenia z art. 29 ust. 1, jedna z art. 29 ust. 3 ustawy szkodowej. W czterech przypadkach podmioty zostały ukarane karami grzywny, wobec jednego podmiotu Policja skierowała do Sądu Rejonowego wnioski o ukaranie, pozostałe sprawy umorzono.

Wykroczenia z art. 28 i 29 ustawy szkodowej

¹⁰⁵ W Lublinie i w Łodzi.

¹⁰⁶ Dz. U. poz. 256.

¹⁰⁷ Postanowienie z dnia 19 marca 2019 r. uzgadniające zabezpieczenie roszczeń w związku z działalnością związaną z wytwarzaniem odpadów, prowadzoną w ramach pozwolenia zintegrowanego.

¹⁰⁸ W Bydgoszczy, Łodzi i Rzeszowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Od 1 września 2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wykroczeń, za które inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, Inspektorzy WIOŚ zostali uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 28 ustawy szkodowej, tj. zaniechanie działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz naruszenie obowiązków informacyjnych¹⁰⁹.

Z informacji uzyskanych od 14 Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska wynikało, że po 1 września 2022 r. tylko jeden z nich¹¹⁰ nałożył mandat karny w związku z wykroczeniem określonym w art. 28 ustawy szkodowej. Kontrolowany przez WIOŚ podmiot korzystający ze środowiska prowadzący działalność określoną w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy szkodowej nie podjął stosownych działań zapobiegawczych w celu ograniczenia wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, do których był zobowiązany na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy szkodowej i został ukarany mandatem w wysokości 500 zł. Następnie WIOŚ skierował do RDOŚ w Bydgoszczy wystąpienie, które stanowiło zgłoszenie szkody w środowisku w trybie art. 24 ustawy szkodowej w zakresie zanieczyszczenia powierzchni ziemi (badania przeprowadzone przez WIOŚ wykazały przekroczenie dopuszczalnych wartości dla sumy węglowodorów C12-C35). Jednocześnie Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wskazał, że uzyskanie przez inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska możliwości nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 28 ustawy szkodowej usprawni pracę inspektorów, ale tylko wówczas, jeśli naruszenie zostanie stwierdzone w toku działań własnych. Jeśli natomiast praktyką byłoby kierowanie do WIOŚ wniosków o ukaranie przez regionalnych dyrektorów, to byłoby to dużym utrudnieniem w bieżącej pracy WIOŚ. Wiązałoby się to z koniecznością przeprowadzenia każdorazowo czynności kontrolnych, co z kolei – uwzględniając możliwości kadrowe WIOŚ w Bydgoszczy – odbywałoby się kosztem innych, ustawowych zadań.

W okresie od 1 września 2022 r. jedynie RDOŚ w Rzeszowie skierował do WIOŚ wniosek o ukaranie grzywną podmiotu korzystającego ze środowiska za nieprzedstawianie sprawozdań z działań naprawczych w terminie określonym w decyzji. Po przeanalizowaniu przekazanej dokumentacji Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie znalazł podstaw do nałożenia mandatu.

Łódzki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wskazał natomiast, że WIOŚ otrzymał kompetencje mandatowe w sprawach, w których organem wiodącym i merytorycznym jest regionalny dyrektor. Wskazał ponadto, że część szkód wykracza poza kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska.

Dla Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska nadane uprawnienia to „kolejny dodatkowy obowiązek dotyczący inspekto-

¹⁰⁹ Do 31 sierpnia 2022 r. mandaty karne za wykroczenia określone w art. 28 ustawy szkodowej nakładały organy ścigania.

¹¹⁰ Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rów WIOŚ”, zaś Opolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska stwierdził, że uprawnienie to „dało Inspekcji nowe możliwości sankcjonowania stwierdzanych naruszeń”.

10. W latach 2018–2022 w kontrolowanych regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska nie stwierdzono przypadków zagrożenia korupcyjnego lub zachowań o znamionach korupcji. W tym okresie obowiązywały zarządzenia¹¹¹ Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie przeciwdziałania korupcji w GDOŚ i w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska, stosownie do których regionalni dyrektorzy sporządzali i przedkładali w GDOŚ roczne sprawozdania o zagrożeniach korupcyjnych lub zachowaniach o znamionach korupcji odnotowanych w toku działalności RDOŚ¹¹².

Polityka antykorupcyjna
w RDOŚ

Przykłady

Regionalny Dyrektor w Lublinie wydał zarządzenie wewnętrzne z 22 stycznia 2021 r. w sprawie zapobiegania zagrożeniom korupcyjnym, konfliktom interesów, naruszenia zasad etyki korpusu służby cywilnej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w celu profilaktyki antykorupcyjnej. Za 2021 r. przeprowadził samoocenę ryzyka korupcyjnego, która wykazała, że pracownicy mieli świadomość możliwości wystąpienia ryzyka korupcyjnego, nabytą podczas szkoleń, a ryzyko wystąpienia korupcji było mało prawdopodobne.

Regionalna Dyrektor w Katowicach w 2019 r. otrzymała zgłoszenie o zachowaniu o znamionach korupcji. Pracownik RDOŚ, który był świadkiem zdarzenia sporządził w tym samym dniu (25 kwietnia 2019 r.) notatkę służbową i przekazał ją do przełożonych. Następnie telefonicznie wiadomość o zdarzeniu przekazano do Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Katowicach i uzyskano zalecenie zgłoszenia tej sprawy właściwemu organom ścigania. W związku z tym, 26 kwietnia 2019 r. sprawę zgłoszono Policji. W dniu 29 maja 2019 r. Policja wydała postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia z uwagi na brak znamion czynu zabronionego.

11. W okresie objętym kontrolą skargi (łącznie 13) i petycje (łącznie pięć) w sprawach dotyczących szkód w środowisku wpłynęły do sześciu regionalnych dyrekcji ochrony środowiska¹¹³. Szczegółowemu badaniu poddano 10 skarg i pięć petycji. Sześć skarg dotyczyło zarzutów niewłaściwego postępowania regionalnych dyrektorów przy załatwianiu spraw szkodowych, pozostałe skargi dotyczyły działalności innych podmiotów, która w opinii skarżących mogła zagrażać bezpieczeństwu środowiska. W petycjach wzywano regionalnych dyrektorów do podjęcia działań w celu ochrony przed niszczeniem i urbanizacją miejsc zielonych, ochrony rzek przed negatywnymi skutkami planowanej likwidacji kopalni, ochrony środowiska przed zagrożeniem szkodą na skutek prowadzenia prac budowy dróg i innych inwestycji. Osiem skarg załatwiono rzetelnie, tzn. terminowo i zgodnie z właściwością. W każdym przypadku udzielono skarżącym odpo-

Skargi i petycje
rozpatrywano
prawkładowo

¹¹¹ Z 28 maja 2019 r. oraz z 19 maja 2021 r.

¹¹² Jeżeli w danym roku kalendarzowym w RDOŚ nie odnotowano zagrożeń korupcyjnych lub zachowań o znamionach korupcji, sprawozdania nie sporządza się, a do Dyrektora Generalnego przekazuje się jedynie pisemną informację o braku takich zdarzeń.

¹¹³ RDOŚ w Bydgoszczy – jedna skarga, RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim – dwie skargi, RDOŚ w Katowicach – jedna skarga i trzy petycje, RDOŚ w Krakowie – jedna skarga i jedna petycja, RDOŚ w Lublinie – jedna petycja, RDOŚ w Rzeszowie – osiem skarg.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wiedzi. Dwie skargi przekazano organom właściwym do ich załatwienia. Trzy z badanych petycji rozpatrzono w terminie określonym w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach i zawiadomiono podmioty wnoszące petycje o sposobach ich załatwienia. Dwie petycje w terminie określonym w art. 6 ust. 1 ww. ustawy przekazano do rozpatrzenia właściwym organom.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli P/22/071 było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy regionalni dyrektorzy ochrony środowiska i Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska podejmowali prawidłowe i skuteczne działania w odniesieniu do szkód w środowisku?

Cel główny kontroli

W kontroli założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prawidłowo i skutecznie realizował zadania dotyczące zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku i naprawy szkód w środowisku?
2. Czy regionalni dyrektorzy ochrony środowiska prawidłowo i skutecznie realizowali zadania dotyczące zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku i naprawy szkód w środowisku?

Kontrolą objęto następujące jednostki:

Zakres podmiotowy

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska

Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska w: Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie i Warszawie.

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres 2018–2022 (do dnia zakończenia kontroli), z dopuszczeniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z kontrolowaną działalnością.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 24 sierpnia do 28 grudnia 2022 r.

W ramach przygotowania przedkontrolnego i postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska dotyczące liczby spraw wpisanych w rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku w podziale na poszczególne województwa (pomocne do typowania jednostek do kontroli) oraz funkcjonalności rejestru. Delegatura NIK w Opolu zwróciła się do jednostki badawczej w sprawie prowadzonych przez nią analiz oraz do podmiotu korzystającego ze środowiska o informację na temat przyczyny nieprzedstawienia wyników badań. Delegatura NIK w Łodzi zwróciła się też do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o informację dotyczącą postępowania WIOŚ z otrzymywanymi zgłoszeniami szkód w środowisku.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Ponadto w związku z wejściem w życie od 1 września 2022 r. przepisów uprawniających inspektorów Inspekcji Ochrony Środowiska do nakładania mandatów karnych za wykroczenia z art. 28 ustawy szkodowej, na etapie opracowywania informacji o wynikach kontroli, zwrócono się do wszystkich wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska o informację o zastosowanych przez nich od tego czasu sankcjach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Do kierowników 10 skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 19 wniosków pokontrolnych, z czego zrealizowano 17 wniosków, w trakcie realizacji pozostają dwa wnioski.

Do jednego wystąpienia (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) zgłoszono pięć zastrzeżeń, z tego jedno zastrzeżenie Kolegium NIK uwzględniło w całości, jedno częściowo, pozostałe zastrzeżenia – oddaliło.

Pozostałe informacje

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy dokonał w listopadzie 2019 r. istotnej zmiany umowy o zamówienie publiczne na wykonanie badań wstępnych jakości gleby i ziemi oraz badań jakości wód podziemnych w stosunku do treści oferty, czym naruszył art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Wartość tego zamówienia wynosiła 146,4 tys. zł. Stosownie do art. 17 ust. 6 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, powyższe działanie Regionalnego Dyrektora stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednakże zgodnie z art. 38 ust. 1 ww. ustawy karalność za ten czyn ustała.

Finansowe rezultaty kontroli – zakwalifikowane jako kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – wyniosły 146,4 tys. zł.

Pozostałe informacje

Z naruszeniem postanowień art. 56 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy prowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Badania szczegółowe jakości gleby i ziemi dla dz. nr ew. 1/40 obręb 136 w Bydgoszczy oraz badania jakości wód podziemnych dla dz. nr ew. 1/40, 1/81, 1/84 i 1/86 obręb 136 w Bydgoszczy”. Oświadczenia członków komisji przetargowej o braku okoliczności wyłączających ich z tego postępowania opatrzone były datą sprzed wszczęcia postępowania oraz złożenia ofert. Dla tej sprawy były więc bezprzedmiotowe. Takie działanie członków komisji przetargowej, zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli skierowała więc w tej sprawie zawiadomienie do właściwego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	1. Andrzej Szweda-Lewandowski Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 15.11.2018 r. 2. Krzysztof Lisowski Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 1.09.2016 r. do 14.11.2018 r.
2.		Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Łodzi	1. Arkadiusz Malec Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 28.07.2021 r. 2. Kazimierz Perek Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 26.11.2008 r. do 27.07.2021 r.
3.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Bydgoszczy	1. Szymon Kosmalski Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 1.09.2020 r. 2. Maria Dombrowicz Regionalna Dyrektor Ochrony Środowiska od 1.08.2017 r. do 31.08.2020 r.
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Katowicach	1. Mirosława Mierczyk-Sawicka Regionalna Dyrektor Ochrony Środowiska od 17.12.2020 r. 2. Mirosława Mierczyk-Sawicka p.o. Regionalna Dyrektor Ochrony Środowiska od 22.05.2019 r. do 16.12.2020 r. 3. Bernard Błaszczuk Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 1.02.2012 r. do 21.02.2018 r. 4. Jolanta Prażuch Regionalna Dyrektor Ochrony Środowiska od 22.02.2018 r. do 21.05.2019
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie	1. Rafał Rostecki Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 1.09.2012 r.
6.	Delegatura NIK w Lublinie	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie	1. Arkadiusz Iwaniuk Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 11.06.2018 r. 2. Beata Sielewicz Regionalna Dyrektor Ochrony Środowiska od 14.01.2009 r. do 10.06.2018 r.
7.	Delegatura NIK w Opolu	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Opolu	1. Alicja Majewska Regionalna Dyrektor Ochrony Środowiska od 14.01.2009 r.
8.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie	1. Wojciech Wdowik Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 1.02.2017 r.
9.	Delegatura NIK w Warszawie	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie	1. Arkadiusz Siembida Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 3.12.2015 r.
10.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim	1. Józef Kruczkowski Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 10.04.2019 r. 2. Jan Rydzanicz Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska od 14.01.2009 r. do 9.04.2019 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	Ocena w formie opisowej	<p>1. Aktywna postawa Generalnego Dyrektora w sprawie wprowadzenia zmian w ofercie finansowania zadań regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie szkód w środowisku.</p> <p>2. Podejmowanie działań w celu rozwiązania zagadnień dotyczących braku uprawnień kontrolnych lub możliwości zlecenia przez RDOŚ kontroli innym podmiotom oraz braku możliwości zlecenia badań laboratoryjnych oddziałom Centralnego Laboratorium Badawczego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.</p> <p>3. Właściwa postawa Generalnego Dyrektora w sytuacji wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku w gatunkach chronionych oraz w wodzie, w wyniku zanieczyszczenia wód rzeki Odry.</p> <p>4. Prowadzenie przy użyciu systemu teleinformatycznego Rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku, zapewnienie gromadzenia w nim danych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku. Zapewnienie organom ochrony środowiska i organom Inspekcji Ochrony Środowiska bezpośredniego dostępu do tych danych.</p>	<p>1. Nietermirowe prowadzenie postępowań w wyniku odwołań od decyzji i zażeń na postanowienia RDOŚ w sprawach dotyczących szkód w środowisku.</p> <p>2. Niedochowanie terminu rozpatrzenia dwóch ponagień określonego w art. 37 § 5 Kpa, który stanowi, że organ rozpatruje ponaglenie w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania.</p> <p>3. Niezarządzenie wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych bezczynności, w przypadku uznania zasadności trzech ponagień na niezatwierdzenie przez Generalnego Dyrektora odwołań od decyzji RDOŚ, do czego był zobowiązany postanowieniami z art. 37 § 8 Kpa.</p> <p>4. Brak nadzoru i kontroli w podległych regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska w zakresie prawidłowości realizacji przez nie zadań wynikających z ustawy szkodowej, co było niezgodne ze standardem kontroli zarządczej sformułowanym w pkt II.B.6 Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.</p> <p>5. Nieprzekazanie ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz ministrowi właściwemu do spraw środowiska zbiorczej informacji na temat zawartości Rejestru szkód za 2018 r., co było niezgodne z postanowieniem art. 26a ust. 6 ustawy szkodowej</p>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Łodzi	Ocena pozytywna	<p>1. Postępowania w sprawie uzgodnienia warunków przeprowadzenia działań naprawczych oraz nakładające obowiązek przeprowadzenia tych działań prowadzone były prawidłowo, tj. zgodnie z ustawą szkodową oraz terminowo, tj. zgodnie z przepisami Kpa.</p> <p>2. Organizacja wewnętrzna w RDOŚ była dostosowana do realizacji celów i zadań, a pracownicy brali udział w szkoleniach z zakresu szkód w środowisku.</p> <p>3. Na bieżąco analizowano zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub o wystąpieniu szkody, zarówno w przypadku zgłoszeń podmiotów korzystających ze środowiska, jak i w przypadku zgłoszeń innych podmiotów i w razie potrzeby wzywano do ich uzupełnienia.</p> <p>4. Regionalny Dyrektor współpracował z innymi podmiotami w zakresie zapobiegania szkodom w środowisku i usuwania ich skutków.</p> <p>5. Prawidłowo dokonywano uzgodnień dotyczących zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w myśl art. 187 ustawy Poś.</p> <p>6. Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku prowadzony był zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rejestru szkód w środowisku – zawarte w nim wpisy były kompletne, a postępowania zakończone umorzeniem były wykreślane.</p> <p>7. Rzetelnie uzgadnianie wysokości zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia szkód w środowisku.</p>	-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	nieprawidłowe
			prawidłowe	
3.	Delegatura NIK w Bydgoszcy	Ocena w formie opisowej	<p>1. Pracownicy realizujący zadania w zakresie szkód w środowisku posiadali wykształcenie i doświadczenie umożliwiające prawidłowe procedowanie postępowań w zakresie zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub o wystąpieniu szkody w środowisku na podstawie art. 11 i art. 24 ustawy o środowisku i wniosków o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych składanych na podstawie art. 13 tej ustawy. Przed wszczęciem postępowań administracyjnych podejmowano udokumentowane czynności zmierzające do ustalenia stanu faktycznego, szczegółowo analizowano zgłoszenia i wnioski.</p> <p>2. Podejmowano współpracę z podmiotami zgłaszającymi, jednostkami samorządu terytorialnego, Inspekcją Ochrony Środowiska i inspekcją sanitarną.</p> <p>3. W RDOŚ opracowano harmonogram w zakresie bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku.</p> <p>4. W celu potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia RDOŚ wykonywała badania jakości gleby i ziemi oraz wód podziemnych.</p> <p>5. RDOŚ posiadała dane na temat działań zapobiegawczych i naprawczych podejmowanych przez podmioty prowadzące działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku. Podejmowała też działania prewencyjne poświęcone problematyce zanieczyszczeń środowiska gruntowo-wodnego, popularyzacji wiedzy w tym zakresie oraz wymianie doświadczeń związanych z oczyszczaniem terenów zdegradowanych.</p> <p>6. RDOŚ identyfikowała przypadki podmiotów korzystających ze środowiska, które nie podejmowały stosownych działań pomimo występowania uzasadnionego podejrzenia zagrożenia szkodą lub wystąpienia szkody oraz występowała do organów ścigania o ukaranie tych podmiotów.</p> <p>7. RDOŚ podejmowała działania zapobiegawcze i naprawcze w trybie art. 16 ustawy o środowisku, realizując projekt pn. „Remediacja terenów zanieczyszczonych w rejonie dawnych Zakładów Chemicznych Zachem w Bydgoszcy w celu likwidacji zagrożeń zdrowotnych i środowiskowych, w tym dla obszaru Natura 2000 Dolina Dolnej Wisły oraz Morza Bałtyckiego”.</p>	<p>1. Regionalny Dyrektor (jako zamawiający) dokonał istotnej zmiany umowy w stosunku do treści oferty, z naruszeniem art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych,</p> <p>2. W ramach jednego z pięciu badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego Dyrektor RDOŚ (jako zamawiający) nie wykazał wykonawcy, który nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy,</p> <p>3. W ramach trzech z pięciu badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono, że Dyrektor RDOŚ (jako zamawiający) nie zapewnił ich rzetelnego udokumentowania. Dotyczyło to:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w dwóch przypadkach – sporządzenia protokołu postępowania zawierającego informacje nie w pełni zgodne z dokumentami źródłowymi; – w jednym przypadku – przyjęcia od członków komisji przetargowej oświadczeń o braku okoliczności wyłączających ich z postępowania, pomimo że te oświadczenia zostały złożone przed datą wszczęcia postępowania oraz przed datą otwarcia ofert. <p>4. Nieterminowe załatwianie spraw, z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu przewidzianego w art. 35 § 3 Kpa lub dodatkowego terminu wyznaczonego w trybie art. 36 § 1 Kpa</p> <p>5. Wskazanie w trybie art. 36 § 1 Kpa dodatkowego ponad dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy, tj. dłuższego niż termin określony w art. 35 § 3 Kpa dla sprawy szczególnie skomplikowanej.</p> <p>6. Niezapewnienie w Rejestrze szkód kompletności danych dotyczących zagrożeń szkodą lub szkody w środowisku, w zakresie wymaganym w ustawie o środowisku i rozporządzeniu w sprawie rejestru szkód w środowisku.</p> <p>7. Niezapewnienie niezwłocznego wprowadzenia do Rejestru szkód danych z uzasadnionych zgłoszeń, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy o środowisku.</p> <p>8. Niewydanie decyzji, o której mowa w art. 17 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy o środowisku, podczas gdy jest ona wymagana w sytuacji, gdy organ ochrony środowiska podejmuje działania, o których mowa w art. 16 ustawy o środowisku.</p>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Ocena w formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> Regionalny Dyrektor zapewnił realizację zadań wynikających z ustawy szkodowej. Prawidłowo monitorowano działania naprawcze prowadzone przez podmioty korzystające ze środowiska. Prawidłowo załatwiano skargi i petycje. Właściwie postępowano w sprawach zapobiegania zagrożeniom korupcyjnym. 	<ol style="list-style-type: none"> Zwłoka w rozpatrzeniu zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku złożonych na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej, czym naruszono art. 35 § 1 Kpa. Zwłoka w sprawie wydania decyzji uzgadniającej warunki przeprowadzenia działań naprawczych lub decyzji nakładającej obowiązek ich przeprowadzenia. Niedopełnienie obowiązku określonego w art. 36 § 1 Kpa, zawiadomienia strony o niezatłwieniu sprawy w terminie. Niemonitorowanie na bieżąco czy ustała przesłanka zawieszenia postępowań. Nierzetelne prowadzenie Rejestru szkód.
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Ocena w formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> Pracownicy realizujący zadania w zakresie szkód w środowisku posiadali wykształcenie i doświadczenie umożliwiające prawidłowe procedowanie postępowań w zakresie zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub o wystąpieniu szkody w środowisku na podstawie art. 11 i art. 24 ustawy szkodowej oraz wniosków o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych składanych na podstawie art. 13 tej ustawy. W celu potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia RDOŚ wykonała badania jakości gleby i ziemi oraz wód podziemnych. Udział w zamówieniu publicznego na wykonanie ekspertyzy zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Współpraca z organami administracji państwowej i urzędami w zakresie pozyskania informacji umożliwiających identyfikację zagrożenia lub szkody w środowisku. Prawidłowe załatwienie skargi i petycji. 	<ol style="list-style-type: none"> Nieidentyfikowanie rejestrach ryzyk z lat 2021 i 2022 ryzyka korupcyjnego w odniesieniu do postępowania w przypadku zagrożenia szkodą w środowisku lub wystąpienia szkody w środowisku. Nieterminowe załatwianie spraw, z przekroczeniem terminu przewidzianego w art. 35 i 36 Kpa. Brak powiadomienia strony o niezatłwieniu sprawy w terminie zgodnie z art. 36 § 1 i 2 Kpa. Nieterminowe wprowadzanie danych do Rejestru szkód

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Delegatura NIK w Lublinie	Ocena pozytywna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podjęmowane przez Regionalnego Dyrektora działania w zakresie odpowiedzialności za zapobieganie powstawaniu i naprawę szkód w środowisku były prawidłowe: zgodne z ustawą szkodową, rzetelne oraz terminowe. 2. Organizacja wewnętrzna została dostosowana do realizacji celów i zadań wynikających z ustawy szkodowej. 3. Rzetelna analiza zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub o wystąpieniu szkody. 4. Prowadzenie postępowań administracyjnych bez zbędnej zwłoki i rzetelne ustalanie stanu faktycznego zdarzeń zgłoszonych jako szkoda lub zagrożenie. 5. Rzetelne prowadzenie Rejestru szkód. 6. Zgodnie z przepisami prawa rozpoznawanie skarg i petycji 7. Podjęmowanie starań o zapewnienie środków finansowych na wydatki związane z ewentualną koniecznością sfinansowania działań zapobiegawczych lub naprawczych na podstawie art. 16 ustawy szkodowej oraz wykonanie badań lub pomiarów na podstawie art. 20 ust. 5 ustawy szkodowej. 	-
7.	Delegatura NIK w Opolu	Ocena w formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podjęcie działań zapobiegawczych i naprawcze w trybie art. 16 ustawy szkodowej w sytuacji braku możliwości identyfikacji podmiotu odpowiedzialnego za powstanie szkody. 2. Wykonanie badań środowiska gruntowo-wodnego pod kątem zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w celu potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia lub szkody w środowisku. 3. Współpraca z organami administracji państwowej i innymi podmiotami w zakresie pozyskania informacji umożliwiających identyfikację zagrożenia lub szkody w środowisku. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nieprzebranie przepisów Kpa przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w zakresie zapobiegania powstawaniu i naprawie szkód w środowisku, w szczególności postanowień art. 64 § 2, art. 36 § 1, art. 36 w związku z art. 35 § 3 Kpa. 2. Nielegalne postępowanie w pięciu sprawach, które zgodnie z art. 24 ust. 7 ustawy szkodowej należało zakończyć wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, na które przysługuje zażalenie. 3. Brak wezwania podmiotu korzystającego ze środowiska o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych, pomimo że przekazane przez WIOŚ wyniki badań wskazywały na powstanie szkody w środowisku polegającej na zanieczyszczeniu ziemi substancjami smolistymi. 4. Zaniechanie podjęcia działań, pomimo otrzymania od WIOŚ informacji o przebiegu działań ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej, w związku ze stwierdzeniem nielegalnego składowania odpadów na nieczynnej fermie drobitu. 5. Nieterminowe i nierzetelne wprowadzanie danych do Rejestru szkód. 6. Uchybienia przy realizacji zamówienia publicznego na wykonanie badań jakości środowiska gruntowo-wodnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Ocena w formie opisowej	<p>1. Zgodne z obowiązującym prawem działania Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie ukierunkowane na zapobieganie szkodom w środowisku i w celu naprawy szkód w środowisku.</p> <p>2. Prawidłowe, oparte o przepisy ustawy szkodowej, działania w zakresie ustalenia podmiotów odpowiedzialnych za powstawanie szkód w środowisku oraz w celu naprawy takich szkód.</p> <p>3. Racjonalne działania prewencyjne, zapobiegające lub eliminujące ryzyko wystąpienia szkody, a także zmniejszające rozmiary i negatywne skutki szkód.</p> <p>4. Właściwa organizacja wewnętrzna RDOŚ, dostosowana do realizacji celów i zadań.</p> <p>5. Rzetelne analizy zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub o wystąpieniu szkody.</p> <p>6. Bieżąca współpraca z podmiotami korzystającymi ze środowiska, które dokonały zgłoszenia oraz innymi organami, w zakresie pozyskania informacji umożliwiających identyfikację zagrożenia lub szkody w środowisku.</p> <p>7. Prawidłowe załatwianie skarg</p> <p>8. Prowadzenie postępowań o zamówienia publiczne zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.</p> <p>9. Prowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych w trybie art. 16 ustawy szkodowej.</p> <p>10. Prowadzenie badań zanieczyszczeń gleby i ziemi oraz monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej.</p>	<p>1. Długo trwające postępowania, mogące mieć wpływ na rozmiar szkody w środowisku, z powodu m.in. braku rozwiązań systemowych, tj. braku własnego funduszu na finansowanie badań i ekspertyz oraz uprawnień władczych w stosunku do organów samorządu, zobowiązanych również do działań w zakresie ochrony środowiska i zapobieganiu szkodom.</p>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
9.	Delegatura NIK w Warszawie	Ocena w formie opisowej	<p>1. Wzywianie podmiotów do złożenia wniosku o uzgodnienie warunków działań zapobiegawczych lub naprawczych.</p> <p>2. Wydanie decyzji w trybie art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej w sytuacji gdy podmioty nie przedłożyły wniosków o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych.</p>	<p>1. Niepodjęcie działań na rzecz zapobiegania powstawaniu i naprawy szkód w środowisku, co mogło mieć negatywny wpływ na rozmiar szkody w środowisku.</p> <p>2. Podejmowanie z opóźnieniem zarówno pierwszych udokumentowanych działań zmierzających do wyjaśnienia zasadności zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub o wystąpieniu szkody w środowisku, jak również czynności prowadzących do ich rozstrzygnięć.</p> <p>3. Nieprawidłowo i nierzetelnie wprowadzanie i aktualizowanie danych w Rejestrze szkód, co mogło utrudniać GDOŚ monitorowanie zagrożeń wystąpienia szkody lub szkody w środowisku na terenie Województwa Mazowieckiego.</p> <p>4. Nieterminowe wydanie decyzji nakładających na podmioty korzystające ze środowiska obowiązek przeprowadzenia działań naprawczych.</p>
10.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Ocena pozytywna	<p>1. Rzetelna analiza zgłoszeń o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub o wystąpieniu szkody.</p> <p>2. Prowadzenie działań prewencyjnych pozwalających na eliminację zagrożeń poprzez zmniejszenie rozmiarów oraz negatywnych skutków szkód.</p> <p>3. Organizacja wewnętrzna RDOŚ dostosowana do realizacji celów i zadań w tym zakresie.</p> <p>4. Zgodnie z prawem i przyjętymi procedurami podejmowano i prowadzono postępowania administracyjne.</p>	<p>1. Nieterminowe załatwienie trzech spraw (opóźnienie wyniosło od 26 do 65 dni) i nieinformowanie stron postępowania o niezatałwieniu sprawy w terminie.</p> <p>Stwierdzone powyższe stany nieprawidłowe nie przekroczyły progu istotności wymuszającego konieczność sformułowania oceny innej niż pozytywna</p>

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Uregulowania unijne

Do polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska naturalnego odnosi się przepis art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹⁴. Jako podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody w środowisku przepis ten wskazuje zasadę „zanieczyszczający płaci” (ang. *polluter pays principle*), zgodnie z którą sprawca szkody dla środowiska ponosi odpowiedzialność za usunięcie skutków szkody.

Realizację i uszczegółowienie ww. przepisu Traktatu stanowią przepisy Dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Preambuła tej dyrektywy przewiduje m.in., że podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny, w celu nakłonienia podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie.

Zgodnie z przepisem art. 2 pkt 1 Dyrektywy 2004/35/WE pod pojęciem szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu należy rozumieć:

- a) szkody wyrządzone gatunkom chronionym i w siedliskach przyrodniczych, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony takich siedlisk lub gatunków;
- b) szkody wyrządzone w wodach, które stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ m.in. na stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy lub potencjał ekologiczny danych wód, a także na stan środowiska danych wód morskich;
- c) szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stanowią dowolne zanieczyszczenie ziemi stwarzające znaczące ryzyko dla zdrowia ludzi, mające negatywny wpływ wynikający z bezpośredniego i pośredniego wprowadzania na ląd lub pod ziemię preparatów, organizmów i drobnoustrojów.

Wyjątki od stosowania przepisów Dyrektywy zostały określone w art. 4 i obejmują m.in. konflikt zbrojny, akty wrogości, wojnę domową lub insurrekcję; zjawisko naturalne o wyjątkowym, nieuchronnym i niekontrolowanym charakterze, odpowiedzialność za szkody wyrządzone środowisku naturalnemu objęte zakresem stosowania określonych międzynarodowych konwencji (np. zanieczyszczenie morza) oraz ryzyko związane z promieniowaniem jądrowym ujęte w traktacie Euratom.

Odnośnie do działań zapobiegawczych i zaradczych Dyrektywa 2004/35/WE wskazuje m.in., że:

¹¹⁴ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 47.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- a) w przypadku gdy szkody wyrządzone środowisku naturalnemu jeszcze nie wystąpiły, ale istnieje bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód, podmiot gospodarczy podejmuje bezzwłocznie niezbędne środki zapobiegawcze (art. 5);
- b) w przypadku pojawienia się szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu podmiot gospodarczy informuje bezzwłocznie właściwe władze o wszelkich odpowiednich aspektach sytuacji i podejmuje:
 - wszelkie możliwe kroki w celu natychmiastowego skontrolowania, ograniczenia, usunięcia lub w inny sposób opanowania odpowiednich zanieczyszczeń i/lub wszelkich innych szkodliwych czynników, aby ograniczyć szkody wyrządzone środowisku naturalnemu lub zapobiec dalszym szkodom i negatywnemu wpływowi na zdrowie ludzi bądź dalszemu osłabieniu użyteczności; oraz
 - niezbędne środki zaradcze zgodnie z art. 7 (art. 6).

Zgodnie z przepisem art. 11 Dyrektywy 2004/35/WE, Państwa Członkowskie wyznaczają właściwe władze odpowiedzialne za wypełnianie obowiązków przewidzianych w niniejszej dyrektywie. Na właściwych władzach spoczywa obowiązek ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za spowodowanie szkody lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem szkody, oceny wagi szkody i określenia, jakie środki zaradcze należy podjąć. W tym celu właściwe władze są uprawnione do żądania od podmiotu gospodarczego dokonania własnej oceny oraz przedstawienia wszelkich niezbędnych informacji i danych.

Prawo polskie Przepisy Dyrektywy 2004/35/WE implementowała do polskiego porządku prawnego ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Definicja szkody w środowisku Zgodnie ze słowniczkiem ustawowym (art. 6 pkt 11 ustawy szkodowej), przez szkodę w środowisku rozumie się negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z:
 - decyzją, o której mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody lub
 - decyzją, o której mowa w art. 56 o ochronie przyrody, lub
 - zatwierdzonym planem urządzenia lasu, dla którego przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko lub
 - decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ww. ustawy, lub

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- postanowieniami, o których mowa w art. 90 ust. 1 i art. 98 ust. 1 ww. ustawy;
- b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód lub stan środowiska wód morskich w obszarach morskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹¹⁵, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 38j ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹¹⁶;
- c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

Katalog działalności stwarzających ryzyko szkody w środowisku określony został w art. 3 ustawy szkodowej. Należą do nich w szczególności:

- 1) z zakresu ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹⁷ – działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wymagająca uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- 2) z zakresu ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – eksploatacja instalacji wymagająca uzyskania:
 - a) pozwolenia zintegrowanego,
 - b) pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- 3) z zakresu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹¹⁸:
 - a) zbieranie lub przetwarzanie odpadów wymagające uzyskania zezwolenia,
 - b) działalność wymagająca uzyskania wpisu do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 lit. a i b tej ustawy;
- 4) z zakresu ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne – wymagające uzyskania zgody wodnoprawnej:
 - a) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
 - b) pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych,
 - c) retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych;
- 5) z zakresu ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych¹¹⁹:
 - a) zamknięte użycie mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych,
 - b) zamknięte użycie organizmów genetycznie zmodyfikowanych,
 - c) zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych do środowiska,
 - d) wprowadzanie do obrotu;
- 6) z zakresu rozporządzenia Rady nr 259/93 z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar¹²⁰ – międzynarodowy obrót odpadami;

Działalność stwarzająca
ryzyko szkody
w środowisku

¹¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 457, ze zm.

¹¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

¹¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2519, ze zm.

¹¹⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

¹¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 546.

¹²⁰ Dz. Urz. WE L 30 z 06.02.1993, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 176.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 7) z zakresu ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych¹²¹ – gospodarowanie odpadami wydobywczymi na podstawie decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi;
- 8) z zakresu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹²² – podziemne składowanie dwutlenku węgla oraz działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

Do działalności stwarzającej ryzyko szkody w środowisku zalicza się również:

- 1) produkcję, wykorzystanie, przechowywanie, przetwarzanie, składowanie, uwalnianie do środowiska oraz transport:
 - a) substancji stwarzających zagrożenie i mieszanin stwarzających zagrożenie w rozumieniu przepisów o substancjach chemicznych i ich mieszaninach,
 - b) środków ochrony roślin w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin¹²³,
 - c) produktów biobójczych;
- 2) transport:
 - a) towarów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych¹²⁴,
 - b) materiałów niebezpiecznych w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim¹²⁵.

Organ ochrony środowiska właściwy w sprawach szkód w środowisku

Organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 7 ust. 1 ustawy szkodowej). Jeżeli bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku wystąpiły na obszarze dwóch lub więcej województw, właściwy jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, który pierwszy powziął informację o ich wystąpieniu. Podejmuje on wówczas działania w porozumieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, na którego obszarze działania wystąpiło bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku (art. 7 ust. 2 i 3).

Stosownie do art. 7a ustawy szkodowej organem wyższego stopnia w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Działania zapobiegawcze i naprawcze

Zgodnie z art. 9 ustawy szkodowej w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze, zaś w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot ten jest obowiązany do:

¹²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2336.

¹²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1072, ze zm.

¹²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2097, ze zm.

¹²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2147.

¹²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 515, ze zm.

- a) podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników;
- b) podjęcia działań naprawczych.

Na podstawie art. 10 ustawy szkodowej Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku, które określa kryteria oceny wystąpienia szkody w środowisku w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, wodach i w powierzchni ziemi.

Jeżeli bezpośrednio zagrożenie szkodą w środowisku nie zostało zażegnane, mimo przeprowadzenia działań zapobiegawczych, lub wystąpiła szkoda w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 11 ust. 1). W zgłoszeniu należy zawrzeć m.in. rodzaj, opis, wskazanie miejsca i datę wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku oraz opis działań zapobiegawczych i naprawczych podjętych do chwili zgłoszenia (art. 11 ust. 2).

Przepis art. 13 ust. 1 ustawy szkodowej wskazuje, że podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do uzgodnienia z organem ochrony środowiska warunków przeprowadzenia działań naprawczych. W art. 13 ust. 2 określono jakie dane zawierać musi wniosek o uzgodnienie ww. warunków w odniesieniu do szkody w środowisku w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych lub w wodach. W przypadku uzgadniania warunków przeprowadzenia działań naprawczych w odniesieniu do szkody w środowisku w powierzchni ziemi wniosek musi zawierać projekt planu remediacji (art. 13 ust. 2a). Uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych następuje w drodze decyzji określającej dla szkody w środowisku w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach lub w wodach: stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko, zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych, termin rozpoczęcia i zakończenia działań naprawczych oraz sposób potwierdzenia osiągnięcia założonego efektu ekologicznego (art. 13 ust. 3 pkt 1). Dla szkody w środowisku w powierzchni ziemi, dla której ustala się plan remediacji, decyzja musi określać teren wymagający przeprowadzenia remediacji, poprzez wskazanie adresu i numerów działek ewidencyjnych oraz jego powierzchni, nazwy substancji powodujących ryzyko oraz ich zawartości w glebie i w ziemi, do jakich doprowadzi remediacja, sposób przeprowadzenia remediacji, termin rozpoczęcia i zakończenia remediacji oraz sposób potwierdzenia przeprowadzenia remediacji i termin przedłożenia dokumentacji z jej przeprowadzenia, w tym wyników badań zanieczyszczenia gleby i ziemi wykonanych przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 pkt 1 lub ust. 1a ustawy Prawo ochrony środowiska.

Decyzję wydaje się po zasięgnięciu opinii organów, o których mowa w art. 13 ust. 6 pkt 1–8 ustawy szkodowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie podejmie działań zapobiegawczych lub nie uzgodni działań naprawczych, organ ochrony środowiska, na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy szkodowej:

- 1) wzywa do przedłożenia w określonym terminie wniosku o uzgodnienie warunków przeprowadzenia odpowiednio działań zapobiegawczych lub naprawczych;
- 2) jeżeli nie przedłożono wniosku zgodnie z wezwaniem – w drodze decyzji, nakłada obowiązek przeprowadzenia działań.

Elementy decyzji wskazano w art. 15 ust. 2. Decyzję wydaje się po zasięgnięciu opinii organów, o których mowa w art. 13 ust. 6 pkt 1–8 ustawy szkodowej.

Organ ochrony środowiska podejmuje sam działania zapobiegawcze lub naprawcze, jeżeli:

- 1) podmiot korzystający ze środowiska nie może zostać zidentyfikowany lub nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna;
- 2) z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku, konieczne jest niezwłoczne podjęcie tych działań (art. 16 ustawy szkodowej).

Regionalny dyrektor ochrony środowiska ustala harmonogram swoich zadań w zakresie bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku, które zostały zgłoszone, na podstawie art. 11 ust. 1 lub art. 24 ust. 1 oraz, co najmniej raz na rok, dokonuje jego aktualizacji. Elementy składowe harmonogramu określone zostały w art. 16a ust. 2, zaś zasady ustalania i aktualizacji harmonogramu – w ust. 3 i 4 tego artykułu. Regionalny dyrektor ma ponadto obowiązek opracowania i przekazania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, co 5 lat, sprawozdania z realizacji zadań ujętych w harmonogramie (art. 16a ust. 5).

O zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych podmiot korzystający ze środowiska informuje organ ochrony środowiska (art. 19 ustawy szkodowej).

Kolejny przepis, z którym mogą wiązać się obowiązki zarówno dla podmiotu korzystającego ze środowiska, jak i regionalnego dyrektora to art. 20 ustawy szkodowej. Stanowi on, że na obszarze, na którym występuje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć na podmiot korzystający ze środowiska prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, która jest przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, obowiązek prowadzenia pomiarów zawartości substancji w glebie, ziemi lub wodzie lub monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej (art. 20 ust. 1). Podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany przechowywać wyniki badań, wyniki pomiarów oraz dane z monitoringu przez okres 5 lat od zakończenia roku kalendarzowego, którego dotyczą, oraz przedkładać je organowi ochrony środowiska na jego żądanie (art. 20 ust. 2). W decyzji,

o której mowa w ust. 1, organ ochrony środowiska określa zakres badań, pomiarów, monitoringu, metodykę prowadzenia badań, termin i formę przedkładania wyników pomiarów organowi ochrony środowiska, a w przypadku gdy bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku zostały spowodowane przez działalność więcej niż jednego podmiotu korzystającego ze środowiska – podział obowiązków między tymi podmiotami. (art. 20 ust. 3).

Ustawodawca wskazał ponadto, że podmiot korzystający ze środowiska zapewnia wykonanie badań lub pomiarów, o których mowa w ust. 1, przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 pkt 1 lub ust. 1a ustawy Prawo Ochrony Środowiska. (art. 20 ust. 4).

Należy również zwrócić uwagę na przepis art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej, który przewiduje, że organ ochrony środowiska jest obowiązany do przyjęcia od każdego zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku. Regionalny dyrektor, uznając za uzasadnione takie zgłoszenie, postanawia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2, albo w przypadkach, o których mowa w art. 16, podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze. Regionalny dyrektor może też odmówić wszczęcia postępowania w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Organ ochrony środowiska wprowadza do Rejestru szkód niezwłocznie dane ze zgłoszenia dokonanego na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy szkodowej oraz uzasadnionego zgłoszenia, o którym mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy (art. 25).

Po otrzymaniu od podmiotu korzystającego ze środowiska informacji o zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych albo po zakończeniu prowadzonych przez organ ochrony środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych organ ochrony środowiska wprowadza do Rejestru szkód następujące dane:

- 1) określenie rodzaju, opis, wskazanie miejsca i datę wystąpienia lub wykrycia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku;
- 2) imię i nazwisko albo nazwę, adres zamieszkania albo adres siedziby oraz określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), podmiotu korzystającego ze środowiska, którego działalność była przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, jeżeli został on zidentyfikowany;
- 3) datę wszczęcia postępowania w sprawie;
- 4) zeskanowane decyzje wydane w sprawie;
- 5) informacje o odwołaniach od decyzji, o których mowa w pkt 4, wskazanie podmiotu odwołującego się od decyzji organu, do którego wniesiono odwołanie, przyczyn odwołania, treści i daty wydania decyzji przez organ odwoławczy;
- 6) datę zakończenia działań zapobiegawczych lub naprawczych;

7) opis przeprowadzonych działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz osiągniętego efektu ekologicznego.

Szczegółowy zakres informacji, które są gromadzone w Rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku.

Terminowość wydawania decyzji i postanowień

Zgodnie z art. 35 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 1 i 2 Kpa).

Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 Kpa).

Zgodnie z art. 36 Kpa, o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Na niezakończenie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia (art. 37 § 1 Kpa). Ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, a jeżeli nie ma organu wyższego stopnia to do organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 3 Kpa).

Przepis art. 37 ust. 6 Kpa stanowi, że organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym:

- a) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa;
- b) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości:
 - zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony,
 - zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w czasie pandemii COVID-19 stosowanie ww. przepisów Kpa zostało zawieszony na mocy przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (w brzmieniu Dz. U. z 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

poz. 568). Ustawodawca zawiesił wówczas niemalże wszystkie terminy prawa administracyjnego (zarówno materialne, jak i procesowe), wyłączając jednocześnie odpowiedzialność organów w zakresie beczynności i przewlekłości.

Należy w szczególności zwrócić uwagę na obowiązujące wówczas przepisy ww. ustawy w zakresie terminów w postępowaniu administracyjnym, tj. art. 15zrz. Zgodnie z przepisem art. 15zrz ust. 1, obowiązującym od 31 marca do 16 maja 2020 r., w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów:

- 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed sądem lub organem;
- 2) do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki;
- 3) przedawnienia;
- 4) których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie,
- 5) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony;
- 6) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju

– nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres.

W art. 15zrz ust. 3 ustawy ustawodawca zaznaczył jednak, że właściwy – organ, sąd lub podmiot może wezwać obowiązanego do dokonania czynności wynikających z przepisów prawa, w oznaczonym terminie i w zakresie, w jakim przepis ten zobowiązuje do dokonania czynności, jeżeli niepodjęcie czynności mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo ze względu na grożącą niepewetowaną szkodę materialną. W takim przypadku obowiązanym powinien wykonać obowiązek w oznaczonym terminie. Jednocześnie zastrzeżono, że czynności dokonane w celu wykonania uprawnienia lub obowiązku w okresie wstrzymania rozpoczęcia albo zawieszenia biegu terminów, o których mowa w przywołanym powyżej przepisie art. 15zrz ust. 1 są skuteczne – oznacza to, że co do zasady ustawodawca zawiesił przywołane terminy, jednakże strony postępowań administracyjnych mogą skutecznie dokonywać w tym czasie czynności w swoich sprawach (art.15 zrz ust. 5).

Należy zwrócić uwagę, że ww. przepisy obowiązywały od 31 marca do 16 maja 2020 r. Zgodnie z przepisem art. 68 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875, ze zm.), terminy, o których mowa w art. 15zrz ust. 1, których bieg nie rozpoczął się albo uległ zawieszeniu na podstawie art. 15zrz ust. 1, rozpoczynają bieg lub biegną dalej po upływie siedmiu dni od dnia wejścia w życie ww. ustawy, tj. w dniu 24 maja 2020 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. U. UE L 143 z 30.4.2004, s. 56, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, ze zm.).
3. Ustawa z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
5. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1070, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775).
7. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870);
8. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, obowiązująca do 31 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, obowiązująca od 1 stycznia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku (Dz. U. poz. 1398).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz. U. poz. 1383);
16. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wykroczeń, za które inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1837).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

17. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
18. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
9. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
10. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
11. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
12. Prezesi Zarządów Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
16. Wojewodowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Klimatu i Środowiska

Anna Moskwa

DOP-WOŚ.082.3.2023.1.DT
2619483.10081964.8098291
Warszawa, 17-05-2023

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 26 kwietnia 2023 r., znak: LL0.430.005.2022 przekazujące informację o wynikach kontroli P/22/071 „Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku”, przedstawiam poniżej stanowisko do ww. informacji.

1. Odnośnie do wniosku dot. „Określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu wykonywania oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska oraz referencyjnych metodyk modelowania rozprzestrzeniania substancji w glebie, ziemi i wodach gruntowych, zgodnie z delegacją wskazaną w art. 101p ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska”, wyjaśniam, że powyższy projekt jest uwzględniony w Wykazie prac legislacyjnych i obecnie znajduje się na etapie opiniowania.
2. Odnośnie do wniosku dot. sformalizowania zasad współpracy regionalnych dyrektorów ochrony środowiska z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska (s. 26 *Informacji o wynikach kontroli*) informuję, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska podejmie próbę sformalizowania takich zasad z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska.
3. W kwestii nienadzorowania przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sposób bieżący i systemowy podległych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, co skutkowało naruszeniem art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz standardów kontroli zarządczej (s. 9 *Informacji o wynikach kontroli*) należy wskazać, że w okresie objętym kontrolą NIK nie przeprowadzono kontroli w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej. Natomiast nie oznacza to, że GDOŚ w żaden sposób nie kontrolował podległych sobie regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Przede wszystkim nadzór Generalnego Dyrektora nad regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska obejmuje nadzór jurysdykcyjny. Należy podkreślić, że ewentualne kontrolowanie działań regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie postępowań administracyjnych przez nich prowadzonych podlega istotnym ograniczeniom z uwagi na fakt, że Generalny Dyrektor jest organem II instancji w tych postępowaniach. Zatem ewentualne kontrolowanie postępowań, które prowadzi

regionalny dyrektor mógłby naruszać zasadę dwuinstancyjności postępowania, ponieważ organ wyższego rzędu poza instancyjnym tokiem postępowania zajmowałby stanowisko co do prawidłowości działań innego organu. Ewentualny zakres kontroli jest zatem ograniczony z uwagi na wspomnianą zasadę.

Jednakże należy podkreślić, że Generalny Dyrektor zauważył potrzebę wzmoczonej weryfikacji kompletności i prawidłowości wpisów w rejestrze w związku z tym wprowadzono obowiązek uzupełniania karty przeglądowej o numer w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku lub rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi dla każdej rozpatrywanej sprawy w postępowaniu odwoławczym.

Dodatkowo kontrola wpisów dokonywanych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku dokonywana jest przez pracowników na bieżąco, w sposób doraźny, zazwyczaj podczas korzystania z rejestru np. podczas udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji o środowisku. Podkreślić należy, że ww. weryfikacja dokonywana jest pod kątem braków formalnych, tj. braku zamieszczenia informacji w odpowiedniej rubryce. Zgodnie z art. 26a ust. 3 ustawy szkodowej to regionalni dyrektorzy ochrony środowiska są zobowiązani do aktualizacji i uzupełniania informacji w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku. Art. 26a ust. 4. ustawy szkodowej wskazuje, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może dokonywać zmian w powyższych rejestrach, jeżeli stwierdzi niezgodność zawartych w nim danych z posiadanymi informacjami. Dlatego aby dokonać merytorycznej weryfikacji poprawności wpisów i ewentualnych zmian tych wpisów, GDOŚ musiałby być w posiadaniu pełnej dokumentacji, która była podstawą dokonania wpisów. Wyżej wskazana dokumentacja, zgodnie z wyjaśnieniem jak wyżej, znajduje się w posiadaniu regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

Dodatkowo, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom NIK w celu zwiększenia kontroli podległych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie wpisywania i uzupełniania rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wystąpił pismem z dnia 15 marca 2023 r., znak: BP-ZKW.0343.18.2023.AG o kwartalne przedstawianie zestawień z zakresu wpisywania i uzupełniania ww. rejestru przez regionalne dyrekcje ochrony środowiska. Powyższe działania podejmowane przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska mają na celu zapewnienie kompletnych oraz zgodnych z przepisami danych w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku.

Wszystkie dodatkowe czynności są swojego rodzaju nieformalną kontrolą, niemniej jednak przeprowadzono w grudniu 2022 r. dwie kontrole w trybie ustawy o kontroli w administracji rządowej w RDOŚ w Warszawie i RDOŚ w Krakowie. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska pismem z dnia 28 kwietnia 2023 r., znak: DOA-WSzOP.0911.2.2022.JP, przekazał do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie projekt protokołu pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej w dniach 14-16 grudnia 2022 r. w ramach kontroli w administracji rządowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz jest w trakcie przygotowania projektu protokołu z kontroli przeprowadzonej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie. Ponadto w Planie kontroli zewnętrznych GDOŚ na 2023 rok, wpisano dwie kontrole z zakresu prawidłowości procedowania spraw na podstawie

ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187, t.j.) oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 t.j.) w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie w III kwartale oraz w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim w IV kwartale.

4. W kwestii niedochowania przez GDOŚ miesięcznego terminu rozpatrywania odwołań, określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775), dalej: „Kpa”, należy zaznaczyć, że sprawy administracyjne dotyczące szkód w środowisku są sprawami w wielu przypadkach wyjątkowo złożonymi. Charakteryzuje je często obszerna dokumentacja oraz złożony stan faktyczny i prawny poszczególnych spraw (w tym często analizie podlegają przepisy przejściowe). Dodatkowo rozpatrując sprawy szkodowe należy często dokonać dokładnej analizy stanu początkowego w celu zdiagnozowania czy doszło do mierzalnej jego zmiany, takich jak analiza stanu populacji danych gatunków/siedlisk chronionych (szkoda w gatunkach/ siedliskach chronionych), monitoringu stanu jednolitych części wód (szkoda w wodach), badań powierzchni ziemi/planów remediacji (szkoda w powierzchni ziemi). Brak przeprowadzania wnikliwej analizy może spowodować wydłużenie trwania postępowania (skarga do sądu i uchylenie decyzji). Oprócz powyższego, na termin rozpatrywania spraw od roku 2020 z pewnością negatywny wpływ miał stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłoszony z powodu COVID-19 (okres zawieszenia postępowań administracyjnych, niepełna obsada kadrowa – okres sprawowania opieki nad dzieckiem, zwolnienia lekarskie). Wszystkie te czynniki wpływały na wydłużający się okres rozpatrywania spraw. Mimo powyższego, należy zauważyć, iż stosownie do zapisu art. 36 Kpa, Generalny Dyrektor zawiadamiał strony o niezafatwieniu sprawy w terminie podając przyczynę zwłoki, wskazując nowy termin rozpatrzenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W celu dążenia do terminowego rozpatrywania spraw na przestrzeni ostatnich lat w GDOŚ zwiększono liczbę etatów, ponadto przygotowano harmonogram wychodzenia z zaległości, który ma na celu szybsze rozpatrywanie spraw.

Należy wskazać, że jest wiele aspektów dotyczących zgodności prowadzonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska postępowań z przepisami/zasadami wynikającymi z Kpa. Do tych aspektów należą: treść rozstrzygnięć (elementy składowe decyzji/postanowień), rozpatrywanie spraw w których wniesiono ponaglenia, ocena decyzji/postanowień przez sąd administracyjny, terminowość rozpatrywania spraw. Analizując kontrolowane postępowania należy dojść do wniosku, że zawierają one pozytywną ocenę trzech pierwszych aspektów. Na poparcie powyższego należy zauważyć, iż pod kątem obecności elementów składowych decyzji i postanowień, treść wszystkich rozstrzygnięć postępowań administracyjnych (postanowień, decyzji) poddanych kontroli zawiera elementy wymagane przez Kpa. Rozstrzygnięcia zostały podpisane przez osoby upoważnione, zgodnie z określonymi zakresami uprawnień. Ponadto większość spraw rozstrzygniętych przez sąd administracyjny zakończyło się korzystnym dla Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wyrokiem, z kolei wśród spraw przegranych żadna nie skończyła się stwierdzeniem nieważności.

Ponadto Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska załatwiał sprawy wpływające po kontroli NIK P/22/071 w terminach miesięcznych/dwumiesięcznych, tj. znacznie krótszych niż wskazane w wystąpieniu. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jednocześnie dokłada wszelkich starań, aby rozpatrywać sprawy wnikliwie, prowadząc dokładną analizę materiału dowodowego i akt sprawy, w tym często ekspertyz naukowych i zgodnie z art. 35 § 3 Kpa.

5. W kwestii braku zarządzenia wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych bezczynności przez GDOŚ, do czego zobowiązują postanowienia z art. 37 § 8 Kpa (s. 13 *Informacji o wynikach kontroli*), należy wskazać, że GDOŚ odnosił się do powyższego w trakcie kontroli oraz w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne wskazując przyczyny bezczynności tj. skomplikowane i złożone sprawy, dużą liczbę wpływających spraw, niewystarczającą obsadę kadrową w urzędzie (wynikająca m.in. z powodu COVID-19) oraz wskazując na zwiększenie liczby etatów jako środek zapobiegający bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Powyższe zastrzeżenia zostały jednakże oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Jednocześnie w *Informacji o wynikach kontroli* wskazano, iż „wszyscy ww. regionalni dyrektorzy ochrony środowiska wyjaśnili przyczyny bezczynności lub przewlekłości, ustalili osoby odpowiedzialne i pouczyli je o konieczności bezwzględnego przestrzegania terminów” (s. 14 i s. 35 *Informacji o wynikach kontroli*) oraz wskazano, iż RDOŚ w Poznaniu „ustalił, że bezczynność nastąpiła w wyniku obciążenia zawodowego pracownika prowadzącego postępowanie innymi obowiązkami służbowymi oraz wielowątkowością i skomplikowanym charakterem sprawy” (s. 36 *Informacji o wynikach kontroli*).

Generalny Dyrektor wskazuje na podobieństwo ustosunkowania się do przyczyn bezczynności GDOŚ i RDOŚ w Poznaniu i odmienną ich ocenę przez Najwyższą Izbę Kontroli. Należy wskazać, iż kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje kwestii wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych bezczynności lub przewlekłości. W myśl art. 38 Kpa, pracownik organu podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy. Zatem pracownik organu, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne, może zostać ukarany. W przypadku gdy przyczyny niezałatwienia sprawy w terminie są uzasadnione, ustawodawca nie wskazuje w jakiej formie zarządzenie przyczyn ma zostać przeprowadzone, dając swobodę organowi.

W okresie objętym kontrolą w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska nie zaistniał powód do zastosowania art. 38 Kpa, ponieważ każde niezałatwienie sprawy w terminie wynikało ze zidentyfikowanych przyczyn, nie uzasadniających odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej pracowników. Reasumując Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie był zobligowany do tworzenia notatek, pism lub innych dokumentów w celu wyjaśnienia przyczyn bezczynności, powyższe wyjaśnienia mogły mieć charakter dowolny, tj. ustny. Wobec tego nie sposób się zgodzić z oceną NIK dotyczącą braku zarządzenia wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych bezczynności przez GDOŚ.

Z wyrazami szacunku

Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

9/2023/P/22/071/LLO
LLO.430.005.2022

Warszawa, 22 maja 2023 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do Informacji o wynikach kontroli
„Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska, zawartego w piśmie z dnia 17 maja 2023 r., znak DOP-WOŚ.082.3.2023.1.DT.

Najwyższa Izba Kontroli dziękuje za szczegółowe stanowisko do Informacji o wynikach kontroli. Jednocześnie podtrzymuje wszystkie ustalenia w niej zawarte i pozostaje przy ocenie, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska realizując zadania dotyczące zapobiegania szkodom i naprawy szkód w środowisku w większości przypadków działali nieprawidłowo i nieskutecznie. Dlatego też z satysfakcją przyjmuję zapewnienie, że sformułowane w Informacji o wynikach kontroli wnioski adresowane do Ministra Klimatu i Środowiska oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zostaną zrealizowane. Jako krok w dobrą stronę należy też ocenić działania na rzecz zintensyfikowania nadzoru nad regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska, którzy w procedowaniu spraw na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie², odgrywają kluczową rolę. Ważne też jest zapewnienie o dołożeniu przez Generalnego Dyrektora wszelkich starań, aby sprawy dotyczące szkód w środowisku, z racji znaczenia ich dla ochrony środowiska i bezpieczeństwa ludzi, rozpatrywane były wnikliwie i terminowo.

Odnosząc się do szczegółowej uwagi zawartej w punkcie 5 stanowiska, należy wskazać, że Informacja o wynikach kontroli P/22/071 „Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku” została sporządzona na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy o NIK. Zgodnie z tym przepisem, podstawę do opracowania tego dokumentu stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne oraz materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli. Oceny, uwagi i wnioski, zawarte w wystąpieniu skierowanym do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, były przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o NIK. W uchwale z dnia 22 marca 2023 r. Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenia Generalnego Dyrektora w przedmiotowej kwestii. Zatwierdzona przez Prezesa NIK informacja o wynikach kontroli zawiera więc dane szczegółowe znajdujące oparcie w ustaleniach dokonanych w toku kontroli i zweryfikowanych w toku rozpatrywania zastrzeżeń. Do stwierdzeń Najwyższej Izby Kontroli Generalny Dyrektor odnosił się już w toku kontroli.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej „ustawa o NIK”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.