



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.020.01.2022

Pan  
Arkadiusz Iwaniuk  
Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska  
w Lublinie  
ul. Bazylianówka 46, 20-144 Lublin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/071 Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: RDOŚ lub Regionalna Dyrekcja), ul. Bazylianówka 46, 20-144 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Iwaniuk, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: Dyrektor Regionalny), od 11 czerwca 2018 r. Poprzednio, tj. od 14 stycznia 2009 r. do 10 czerwca 2018 r. Dyrektorem Regionalnym była Beata Sielewicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie zapobiegania powstawaniu i naprawy szkód w środowisku.
Okres objęty kontrolą	2018-2022 (do 9 grudnia), z dopuszczeniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z kontrolowaną działalnością.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Anna Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/123/2022 z 7 września 2022 r. (akta kontroli tom I str.1)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Dyrektora Regionalnego zadań wynikających z ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie <sup>3</sup> (dalej: Ustawa).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podejmowane przez Dyrektora Regionalnego działania w zakresie odpowiedzialności za zapobieganie powstawaniu i naprawę szkód w środowisku były prawidłowe: zgodne z Ustawą, rzetelne oraz terminowe. Skontrolowane postępowanie zakończone w okresie objętym kontrolą przyniosło zakładany skutek - wyeliminowało zagrożenie/szkodę.

Organizacja wewnętrzna RDOŚ została dostosowana do realizacji celów i zadań wynikających z Ustawy. Pracownicy RDOŚ posiadali wymagane wykształcenie. Rzetelnie analizowali wpływające do RDOŚ: informacje o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub o wystąpieniu szkody, zgłoszenia dokonywane na podstawie art. 24 Ustawy oraz zgłoszenia dokonywane przez podmioty korzystające ze środowiska, na podstawie art. 11 Ustawy. Dyrektor Regionalny uzgadniał z ww. podmiotami warunki działań zapobiegawczych lub naprawczych. Postępowania administracyjne prowadzone były bez zbędnej zwłoki, w ich toku rzetelnie ustalono stan faktyczny zdarzeń zgłoszonych jako

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.

szkoda lub zagrożenie nią i dokonywano jego prawidłowej oceny prawnej. Pracownicy RDOŚ rzetelnie prowadzili Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku (dalej: Rejestr). Zgodnie z przepisami prawa rozpoznawane były skargi i petycje dotyczące szkód w środowisku. Dyrektor Regionalny analizował zagrożenie korupcją, a pracownicy odbyli szkolenie w tym zakresie. Dyrektor Regionalny podejmował działania w celu pozyskania środków finansowych na wydatki związane z ewentualną koniecznością sfinansowania działań zapobiegawczych lub naprawczych na podstawie art. 16 oraz wykonanie badań lub pomiarów przez organ ochrony środowiska na podstawie art. 20 ust. 5 Ustawy. Oszacowane przez Dyrektora Regionalnego potrzeby finansowe zostały przedstawione Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (dalej: Dyrektor Generalny), w celu zabezpieczenia środków finansowych w przypadku konieczności podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Działania podejmowane dla zapobiegania szkodom w środowisku i w celu naprawy szkód w środowisku**

Opis stanu faktycznego

1.1. RDOŚ działała na podstawie Statutu Regionalnej Dyrekcji, który został nadany przez Ministra Środowiska rozporządzeniem z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie nadania statutu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie<sup>4</sup>. Według Statutu w skład RDOŚ wchodził Wydział Zapobiegania i Naprawy Szkód w Środowisku oraz Informacji o Środowisku i Zarządzania Środowiskiem (dalej: Wydział). Dyrektor Regionalny nadał RDOŚ Regulamin organizacyjny, zgodnie z którym do zakresu działania Wydziału należy realizacja m.in. zadań wynikających z Ustawy. Prace z tego zakresu przypisano trzem pracownikom (Naczelnikowi Wydziału, pracownikom zatrudnionym na stanowisku: specjalisty ds. zarządzania środowiskiem oraz specjalisty ds. szkód w środowisku), faktycznie w okresie objętym kontrolą zadania w zakresie zapobiegania i naprawy szkód w środowisku wynikające z Ustawy wykonywało dwóch pracowników, tj.: Naczelnik Wydziału oraz specjalista ds. szkód w środowisku. Pracownicy wykonujący te zadania legitymowali się wymaganym wykształceniem: studiami wyższymi na kierunku ochrona środowiska, dodatkowo wyższymi magisterskimi studiami na kierunku prawo 5-letnie (Naczelnik Wydziału).

(akta kontroli tom I str. 2-65)

1.2. W związku z pandemią COVID-19 Dyrektor Regionalny ustalił procedury wykonywania zadań przez pracowników RDOŚ, przewidujące delegowanie do pracy zdalnej (tj. do wykonywania pracy określonej w umowie o pracę poza miejscem jej stałego wykonywania), sposób nadzoru nad realizacją wykonywanych wówczas zadań, pozwalające na świadczenia rotacyjnej pracy zdalnej, polegającej na naprzemiennym świadczeniu pracy w miejscu jej stałego wykonywania. Dyrektor Regionalny wydał zarządzenia wewnętrzne w sprawie szczególnych rozwiązań w zakresie organizacji pracy w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie mających na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się zakażeń wirusem SARS-CoV-2: nr 7/20 z 27 marca 2020 r. i nr 17/20 z 7 września 2020 r. Ich podstawę prawną stanowiły przepisy Kodeksu pracy<sup>5</sup> oraz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i

<sup>4</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 202, poz. 1258.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz. U. z 2022 poz. 1510, ze zm.).

zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>6</sup>.

(akta kontroli tom I str. 66-80)

Pracownicy RDOŚ byli członkami Grupy Roboczej ds. Szkód w Środowisku utworzonej w ramach Sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”. Spotkania grupy odbywały się kilka razy w roku. Grupa stanowiła forum wymiany doświadczeń dotyczących postępowań z zakresu szkód w środowisku i historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Na posiedzenia byli zapraszani przedstawiciele innych organów, np. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

i Polskiego Centrum Akredytacji. Spotkania miały na celu pogłębianie wiedzy z ww. zakresu. W styczniu 2020 r. planowano dwóch pracowników Wydziału skierować na szkolenie pn. „Badania zanieczyszczenia powierzchni ziemi w świetle prawa ochrony środowiska – zagadnienia praktyczne”, które jednak nie odbyło się w związku ze stanem pandemii.

(akta kontroli tom I str. 81-84, 395-407)

**2.1.** W latach 2018-2022 (do 9 grudnia), do RDOŚ wpłynęło jedno zgłoszenie na podstawie art. 11 Ustawy, który dla podmiotu korzystającego ze środowiska ustanawia obowiązek poinformowania o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub o wystąpieniu szkody w środowisku.

Zgłoszenie zostało złożone 6 października 2020 r. przez koncern paliwowy (dalej: przedsiębiorca) w związku z likwidacją stacji paliw, a szkoda w środowisku dotyczyła terenu, na którym usytuowana była stacja paliw. Zostało przeanalizowane przez pracowników Wydziału i odnotowane w Rejestrze pod numerem 1321. Zawiadomienie zawierało miejsce, czas i okoliczności powstania oraz ujawnienia szkody, opis zdarzenia i podjętych wówczas działań. Prace związane z likwidacją stacji paliw, w czasie których stwierdzono szkodę, prowadzone były pod nadzorem uprawnionego geologa, pobierającego próby do badań laboratoryjnych z trzech wykopów powstałych po wydolowaniu zbiorników podziemnych. W wykopie po wydolowaniu dwóch zbiorników stwierdzono przekroczenie stężeń substancji powodujących ryzyko szkody w stosunku do obszarów I grupy gruntów. Przeprowadzono wówczas badania laboratoryjne, które wykazały przekroczenie dopuszczalnej zawartości węglowodorów: składników oleju mineralnego oraz składników frakcji benzyn pobranych z dna powstałego wykopu. 1 grudnia 2020 r. po uzupełnieniu zawiadomienia według wymagań RDOŚ, dokonano wpisu do Rejestru bezpośrednich zagrożeń<sup>7</sup> (dalej: Rejestr). RDOŚ 8 grudnia 2020 r. poinformowała zgłaszającego i WIOŚ o wpisie do Rejestru na podstawie art. 11 Ustawy. W sprawie tej szkody, na wniosek przedsiębiorcy, Dyrektor Regionalny wydał decyzję<sup>8</sup> uzgadniającą warunki przeprowadzenia działań naprawczych szkody w środowisku.

(akta kontroli tom I str. 137-256, 415)

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095; art. 3 ust. 1 ww. ustawy przewidywał, że pracodawca może polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania, w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19. Od dnia 16 maja 2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027) odwołano na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. Jednocześnie ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego, który będzie aktualny do odwołania. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1028).

<sup>7</sup> Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku – Karta informacyjna wpisu o numerze rej. 1321.

<sup>8</sup> Decyzja WSI.511.2.2020.SG z 27 kwietnia 2021 r., wydana na podstawie art. 7 ust. 1 oraz art. 13 ust. 3 pkt 2 Ustawy oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej: Kpa.

**2.2.** W okresie objętym kontrolą Dyrektor Regionalny przyjął 15 zgłoszeń bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku na podstawie art. 24 Ustawy<sup>9</sup>; w 2019 – jedno, a w pozostałych latach po cztery. Zgłoszenia te zostały wniesione przez podmioty inne niż korzystające ze środowiska.

W trzech sprawach<sup>10</sup> (z 15 zgłoszonych do RDOŚ) zgłoszenie zostało uznane za uzasadnione i wszczęto postępowanie administracyjne. W czasie prowadzenia czynności kontrolnych jedno z tych postępowań pozostawało zawieszona, a dwa były w toku. W pięciu sprawach Dyrektor Regionalny wydał postanowienie o odmowie wszczęcia. Cztery sprawy pozostawiono bez rozpoznania: dwie (zgłoszenia pochodziły od dwóch osób fizycznych i dotyczyły tego samego zdarzenia) i dotyczyły odpadów komunalnych zgromadzonych w czasie co najmniej 20 lat przez mieszkańców budynku socjalnego należącego do Gminy Milejów, niepowodujących w ocenie RDOŚ zagrożenia szkodą w środowisku, jedną – z tego powodu, że szkoda nie została spowodowana przez podmiot korzystający ze środowiska, jedną – uznając, że w sprawie właściwe były inne organy (starosta i prezydent miasta) na podstawie art. 362 i art. 378 Prawa ochrony środowiska<sup>11</sup>.

(akta kontroli tom I str. 416-418, tom II str. 1-96, 215-270, 288-301)

Jedno postępowanie zostało zawieszona (co zostało opisane w pkt. 10 wystąpienia pokontrolnego).

Dwa postępowania (zapoczątkowane zgłoszeniami z 2018 r. i z 2021 r.) toczyły się: Zgłoszenie z 7 maja 2021 r. dotyczące szkód w środowisku w związku z nielegalną wycinką i kradzieżą drzew na działce osoby fizycznej i przy wspólnej drodze w miejscowości Chojeniec-Kolonia<sup>12</sup>. Akta sprawy znajdują się w GDOŚ w związku z toczącym się postępowaniem odwoławczym.

W czerwcu 2021 r. pracownicy Regionalnej Dyrekcji dokonali wizji w terenie nieruchomości gruntowej objętej zgłoszeniem, stwierdzając, że wycięto małe egzemplarze olchy, nie stwierdzono zniszczonych lub zrzuconych gniazd lub pozostałości zniszczonych lęgów. Pracownicy Wydziału w tym samym czasie podjęli korespondencję, mającą na celu ustalenie, czy zgłoszone zostały nieprawidłowości w zakresie usunięcia drzew w związku z budową drogi dojazdowej, czy jest to zgłoszenie szkody w środowisku w rozumieniu art. 24 Ustawy. Uzyskano wyjaśnienie, że zgłoszenie dotyczyło nieprawidłowości przy usuwaniu drzew, a jednocześnie zgłoszenie szkody w środowisku. Zgłoszenie nie zostało uzupełnione w zakresie danych wynikających z art. 24 Ustawy, mimo wezwań z lipca, sierpnia i września 2021 r., wobec czego w październiku 2021 r. powiadomiono zgłaszającego o pozostawieniu zgłoszenia bez rozpoznania. W październiku 2021 r. pełnomocnik zgłaszającego wniósł do Dyrektora Generalnego skargę na bezczynność Dyrektora Regionalnego. Dyrektor Generalny postanowieniem z 29 listopada 2021 r.<sup>13</sup>, stwierdził bezczynność Dyrektora Regionalnego i nałożył obowiązek załatwienia sprawy w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania postanowienia, tj. do 29 stycznia 2021 r.

Dyrektor Generalny uznał, że przeprowadzenie wizji lokalnej nie powinno odbywać się przed wszczęciem postępowania, a Dyrektor Regionalny powinien sam, bez odwoływania się do wiedzy zgłaszającego, ustalić, jakich gatunków chronionych i chronionych siedlisk przyrodniczych zgłoszenie dotyczy, a także czy nastąpiła w nich znacząca negatywna zmiana. W tym celu, jeżeli Dyrektor Regionalny uznał,

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 1 Ustawy organ ochrony środowiska jest obowiązany przyjąć od każdego zgłoszenie o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku.

<sup>10</sup> Numer w Rejestrze 1390 (znak sprawy WSI.512.2.2021.SG) – postępowanie administracyjne w toku, , Nr 1068 (znak sprawy WSI.512.10.2017.AWF) – postępowanie administracyjne zawieszona, Nr 1159 (sprawa znak WSI.512.7.2018.AWF) – postępowanie administracyjne w toku.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.), dalej: Poś.

<sup>12</sup> Sprawa znak: WSI.512.2.2021.SG.

<sup>13</sup> Sprawa znak: DOA-WSzOP.512.42.2021.JP.

że zgłoszenie jest uzasadnione, powinien wszcząć postępowanie administracyjne, w przeciwnym przypadku, powinien odmówić jego wszczęcia. W ocenie Dyrektora Generalnego, organ pierwszej instancji prowadził postępowanie bez formalnego jego wszczęcia, w związku z czym zgłaszający nie miał możliwości zaznajomienia się z dokumentami, które organ zgromadził, wypowiedzenia się co do ich treści i nie dysponował środkami zaskarżenia. Dyrektor Regionalny wszczął 15 grudnia 2021 r. postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 Ustawy. Pracownicy Wydziału, w grudniu 2021 r., wezwali Burmistrza Gminy Siedliszcze, który wskazany został przez zgłaszającego jako podmiot korzystający ze środowiska odpowiedzialny za szkodę w środowisku, do udzielenia informacji o zdarzeniu. Na początku 2022 r. Dyrektor Regionalny wystąpił do organów prokuratury z prośbą o umożliwienie wglądu do akt śledztwa „w sprawie uszkodzenia drzewostanu (...) przez Burmistrza Miasta Siedliszcze”.

Zawiadomieniem z 26 stycznia 2022 r., Dyrektor Regionalny poinformował o niezłażeniu przedmiotowej sprawy w terminie ustalonym przez Dyrektora Generalnego, ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego i wyznaczył nowy termin jej złażenia. W lutym zawiadomiono strony o możliwości zapoznania się z zebrany materiałem dowodowy w sprawie oraz wypowiedzenia się co do zebranych w niej dowodów. W wyznaczonym terminie, tj. do 8 marca 2022 r. nie złożono uwag lub wniosków w przedmiotowej sprawie. W tym samym dniu, Dyrektor Regionalny wydał decyzję umarzającą w całości postępowanie, ponieważ na podstawie dowodów stwierdził brak możliwości wystąpienia szkody

w środowisku lub bezpośredniego nią zagrożenia. Zgłaszający w całości zaskarżył przedmiotową decyzję, wniósł o jej uchylenie i wydanie decyzji orzekającej co do istoty rzeczy. W kwietniu 2022 r., odwołanie zostało przekazane Dyrektorowi Generalnemu, który czterokrotnie przesuwiał termin złażenia sprawy<sup>14</sup> z uwagi na konieczność dokładnego ustalenia stanu faktycznego. Obecnie termin do złażenia sprawy został przesunięty do 30 grudnia 2022 r.

Dyrektor Regionalny wyjaśnił, że długotrwałe postępowanie odwoławcze nie miało negatywnych skutków, ponieważ szkoda nie wystąpiła.

(akta kontroli tom II str. 618-624, 633-636, 650-651)

Zgłoszenie z 26 czerwca 2018 r. WIOŚ<sup>15</sup>, informujące o stwierdzeniu w maju-czerwcu 2018 r. zanieczyszczenia olejem mineralnym (węglowodory ropopochodne) wody oraz gleby w rowie przebiegającym przez miejscowość Zalesie (pięć działek ewidencyjnych, w tym jedna objęta mpzp – zabudowa mieszkaniowa, co stanowiło podstawę do zaliczenia jej do grupy gruntów I, dla których normy zanieczyszczeń były niższe niż dla pozostałych czterech zakwalifikowanych do grupy IV), po przeprowadzeniu kontroli w przedsiębiorstwie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: spółki)<sup>16</sup>.

Dyrektor Regionalny wszczął postępowanie z urzędu postanowieniem z 27 września 2018 r. na podstawie art. 24 ust. 5 Ustawy w odniesieniu do szkody w powierzchni ziemi. W październiku 2018 r. wezwał spółkę na podstawie art. 11 ust. 3 Ustawy do złożenia niezwłocznie informacji o szkodzie na pięciu działkach ewidencyjnych. W grudniu 2018 r. spółka powiadomiła RDOŚ o przystąpieniu do prac nad planem remediacji. W marcu 2019 r. została wezwana do niezwłocznego udzielenia informacji o terminie przedłożenia wniosku o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych. W styczniu 2020 r., po ocenie

<sup>14</sup> Sprawa znak DOA-WSzOP.512.9.2022.MGO.

<sup>15</sup> Do Regionalnej Dyrekcji wpłynęło wystąpienie WIOŚ, będące informacją o ustaleniach kontroli przeprowadzonej w dniach 21 maja i 19 czerwca 2018 r.

<sup>16</sup> Sprawa znak WSI.512.7.2018.AWF/SG.

przedstawionej przez spółkę analizy stanu zanieczyszczenia gruntu, wskazującej na brak zanieczyszczeń na czterech działkach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp), Dyrektor Regionalny odmówił umorzenia postępowania, o co wnioskowała spółka. Nie uznał za zasadną argumentacji spółki, która twierdziła, że skoro na sąsiednich działkach nie było zanieczyszczeń, to na nieobjętej analizie także ich nie było. W przypadku tej działki spółka napotykała na trudności w pobraniu prób gruntu do badania z uwagi na zastoiny wody, warunki atmosferyczne oraz stan pandemii. W dniu 9 grudnia 2020 r. Dyrektor Regionalny zwrócił się do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ) z prośbą o kontrolę stanu tej działki, ale został poinformowany, że będzie to możliwe dopiero w I lub w II kwartale 2021 r. w zależności od pogody. Brak zanieczyszczeń został potwierdzony na działkach zaliczonych do grupy IV, na działce należącej do grupy I zanieczyszczenia nie mieściły się w standardzie<sup>17</sup>. W oparciu o wyniki analiz laboratoryjnych przeprowadzonych przez WIOŚ, w październiku 2022 r. Dyrektor Regionalny umorzył postępowanie w części dotyczącej czterech działek i zobowiązał spółkę do złożenia w terminie do 31 stycznia 2023 r. wniosku o uzgodnienie warunków prowadzenia działań naprawczych w odniesieniu do szkody w środowisku w powierzchni ziemi na terenie działki ewidencyjnej objętej mpzp, zawierającego projekt planu remediacji obejmujący informacje w zakresie określonym w art. 13 ust. 2a Ustawy.

(akta kontroli tom II str. 304-405, 610-617)

RDOŚ prowadził także postępowanie administracyjne, wszczęte w 2015 r. na podstawie zgłoszenia szkody, polegającej na zanieczyszczeniu powierzchni ziemi cieczą pofermentacyjną z terenu bioelektrowni - zakład w Uhninie<sup>18</sup>. Akta sprawy znajdowały się w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ) w związku z toczącym się postępowaniem odwoławczym.

Postępowanie administracyjne w tej sprawie zostało wszczęte postanowieniem z 8 września 2015 r., po zawiadomieniu przez Stowarzyszenie „Nad Piwonią” o wystąpieniu szkody w powierzchni ziemi wskutek wprowadzenia do niej cieczy pofermentacyjnej w skład której wchodziły substancje azotu i fosforu. Substancje te nie figurowały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi<sup>19</sup>. Postępowanie było zawieszona w okresie od 21 lipca 2016 r. do kwietnia 2018 r., tj. do czasu usunięcia odpadów. W listopadzie 2018 r. Dyrektor Regionalny umorzył postępowanie administracyjne na podstawie art. 105 § 1 Kpa, uznając je za bezprzedmiotowe. Decyzja została zaskarżona przez stronę, która stwierdziła, że jest niezadowolona z jej treści. Dyrektor Generalny 14 lutego 2019 r. uchylił decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W celu rozstrzygnięcia sprawy ze środków GDOŚ sfinansowano ekspertyzę „Analiza wpływu obecności wybranych substancji, powodujących ryzyko w glebie lub ziemi na zdrowie ludzi i środowiska, w celu weryfikacji lub wyznaczenia ich dopuszczalnych zawartości w glebie i ziemi”<sup>20</sup>. Dyrektor Regionalny umorzył 20 kwietnia 2021 r. postępowanie administracyjne, m.in. opierając się o wnioski wynikające z ekspertyzy. Została ona ponownie zaskarżona przez stronę, która stwierdziła, że nie jest zadowolona z jej treści. W postępowaniu odwoławczym, Dyrektor Generalny ośmiokrotnie przesuwiał termin rozstrzygnięcia, obecnie termin

<sup>17</sup> Dopuszczalna zawartość sumy węglowodorów C12-C35 w gruntach zaliczonych do grupy I w przedziale głębokości 0-0,25 m ppt. Wynosi 30 mg/kg s.m., podczas gdy stwierdzona w badaniach laboratoryjnych w trzech próbach: od 75-77; 64-70, 39,5-39,8.

<sup>18</sup> Sprawa znak WSI.510.8.2015.AK.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1395.

<sup>20</sup> Autor: Konsorcjum Content: Cenia-Ekspertyzy, Aniceta Bubak i Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie – 2020 r.

przypada na 31 stycznia 2023 r. W ocenie Dyrektora Regionalnego, nie zachodzi obawa pogłębienia się szkody, ponieważ z uwagi na rodzaj zanieczyszczenia i wpływ czasu nie można już mówić o istnieniu szkody.

(akta kontroli tom I str. 393-394, tom II str. 576-586, 651-652)

Jedno postępowanie wszczęte 29 września 2016 r. zakończyło się w latach objętych kontrolą. Zostało wszczęte w związku ze zgłoszeniem osoby fizycznej o wystąpieniu szkody na obszarze Górek Czechowskich w Lublinie w gatunkach chronionych i w siedliskach chronionych i zostało umorzone decyzją Dyrektora Regionalnego 10 grudnia 2018 r.<sup>21</sup>.

W uzasadnieniu stwierdzono, że działalność podmiotu korzystającego ze środowiska (w latach 2016-2017), nie była zaliczana do stwarzającej ryzyko w środowisku w rozumieniu art. 3 Ustawy. Dyrektor Generalny postanowieniem z 15 lutego 2019 r. stwierdził niedopuszczalność wniesienia odwołania<sup>22</sup> na decyzję Dyrektora Regionalnego, ponieważ osoba fizyczna, która je wniosła nie jest stroną postępowania. Dyrektor Generalny uznał, że zgłaszający nie miał interesu prawnego w postępowaniu, nie był też organizacją ekologiczną. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA) wyrokiem z 2 lipca 2019 r. uchylił postanowienie Dyrektora Regionalnego, uznając skargę za zasadną, jednak nie ze względów w niej podniesionych. Stwierdził, że „wątpliwości co do przymiotu są na tyle istotne, iż organ winien był przeprowadzić w tym zakresie stosowne postępowanie wyjaśniające.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 16 lipca 2020 r.<sup>23</sup> oddalił skargę kasacyjną Dyrektora Generalnego na wyrok WSA. Dyrektor Generalny decyzją z 7 lipca 2021 r.<sup>24</sup> umorzył postępowanie odwoławcze. W uzasadnieniu stwierdził, że zgłaszający nie jest stroną postępowania, ani jego interesu prawnego nie dotyczą obowiązki, które mogą być nałożone decyzją. Zatem rola zgłaszającego, po dokonaniu zgłoszenia, w momencie wszczęcia na tej podstawie postępowania, została zakończona. Podtrzymał swoje stanowisko. Nie wpłynęła skarga na tę decyzję.

(akta kontroli tom I str. 416-418, tom II str. 97-207)

W przypadku uznania zgłoszenia za nieuzasadnione Dyrektor Regionalny odmawiał wszczęcia postępowania; dotyczyło to pięciu zgłoszeń (opisane w punkcie 2.5 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli tom I str. 529-532)

Działania podejmowane w trakcie wstępnego postępowania przez RDOŚ, zmierzały do ustalenia czy zgłoszenie było uzasadnione. Pracownicy Wydziału ustalali:

- czy wystąpiła szkoda lub bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku w myśl art. 6 pkt 11 i 1 Ustawy,
- czy szkoda lub bezpośrednie zagrożenie zostało spowodowane przez podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu definicji podanej w art. 6 pkt 9 Ustawy, prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku.

(akta kontroli tom str. tom II 269-270)

**2.3.** W latach 2018-2022 (do 9 grudnia) , poza zgłoszeniami z art. 11 i 24 Ustawy, do RDOŚ wpłynęło 10 pism o podjęcie działań w związku z prawdopodobieństwem szkody w środowisku, jednak bez bliższego określenia rodzaju szkody i komponentu środowiska (po trzy w 2018 r. i w 2019 r., po jednym w 2020 r. i w 2021 r. i dwa w 2022 r.).

<sup>21</sup> Decyzja znak WSI.510.6.2016.MZ.26 z 10 grudnia 2018 r., na podstawie art. 7 ust. 1 Ustawy oraz art. 104 i 105 §1 Kpa.

<sup>22</sup> Znak sprawy DOA-WSzOP.512.4.2019.JP.

<sup>23</sup> Sygn. akt II OSK 495/20.

<sup>24</sup> Znak sprawy DOA-WSzOP.512.4.2019.JP.



Pisma zostały wniesione przez pięć osób prywatnych, jedną zbiorowość określającą się jako „mieszkańcy osiedli”, stowarzyszenie oraz organy publiczne – dwa przez Dyrektora Generalnego oraz przez Marszałka Województwa Lubelskiego. Analiza pism przeprowadzona przez pracowników Wydziału nie wykazała, by można je uznać za zgłoszenie szkody dokonane na podstawie art. 24 Ustawy.

Współpraca Regionalnej Dyrekcji z podmiotami wnoszącymi pisma i zawiadomienia polegała na pozyskiwaniu przez nią informacji służących do oceny merytorycznej pisma. Odbywało się to w formie pisemnej: korespondencji, przedkładania opracowań, analiz, wyników badań laboratoryjnych. Uzyskane informacje analizowano, a następnie decydowano, czy pismo uznać za zgłoszenie na podstawie art. 24 Ustawy.

(akta kontroli tom I str. 419-421, tom II str. 1-96, 215-268)

Dyrektor Regionalny podkreślił, że Ustawa nie przewiduje obowiązku wszczynania postępowania na podstawie każdego zgłoszenia, a jedynie na podstawie zgłoszeń, które zostały uznane za uzasadnione. Tylko w niektórych przypadkach na podstawie informacji zawartych w samym zgłoszeniu, bez prowadzenia szczegółowego postępowania dowodowego, można wykluczyć istnienie odpowiedzialności na podstawie Ustawy. W trakcie prowadzonych postępowań wstępnych organ dokonuje oceny, czy w danym stanie faktycznym wystąpiła szkoda w środowisku lub bezpośrednio nią zagrożenie w rozumieniu Ustawy i czy zachodzą przesłanki odpowiedzialności administracyjnej na zasadach w niej określonych.

(akta kontroli tom II str. 645)

Odnosząc się do kwestii nieuznawania pism za zgłoszenia uzasadnione, Dyrektor Regionalny wyjaśnił, że Ustawa reguluje kwestie odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku, wprowadzając własne definicje, w tym m.in.: szkody w środowisku, bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, podmiotu korzystającego ze środowiska, gatunku chronionego, chronionego siedliska przyrodniczego, stanu początkowego. Odwołuje się także do szeregu innych aktów prawnych z zakresu ochrony środowiska. Dlatego też właściwa wykładania jej przepisów wymaga posiadania gruntownej wiedzy z zakresu szeroko rozumianej ochrony środowiska. Nie jest to wiedza rozpowszechniona w społeczeństwie, a zgłoszenia o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku może dokonać każdy, bez uprawdopodobnienia zgłaszanego zdarzenia jako wystąpienia szkody w środowisku lub bezpośredniego nią zagrożenia.

Poza obligatoryjnymi<sup>25</sup>, pozostałe elementy zgłoszenia są wymagane „w miarę możliwości”, a Dyrektor Regionalny nie ma podstaw do ich bezwzględnego żądania. Wg wyjaśnienia, na podstawie treści niektórych zgłoszeń można wysnuć przypuszczenie, że nie zawsze troska o środowisko jest wyłącznym powodem dokonania zgłoszenia. W zgłoszeniach pojawiały się bowiem sugestie, np. dotyczące „ukarania sprawców” czy sprzecznego z oczekiwaniami członków lokalnych społeczności planowania przebiegu inwestycji liniowych (dróg, w tym szybkiego ruchu, linii kolejowych).

(akta kontroli tom II str. 643-646)

**2.4.** W Rejestrze znajdowało się 12 wpisów dotyczących spraw z okresu objętego kontrolą. Pięć spraw wpisano do Rejestru na podstawie zgłoszeń z lat objętych kontrolą na podstawie art. 24 Ustawy (zgłoszenia pochodziły od trzech osób fizycznych, jedno zostało wniesione przez stowarzyszenie i jedno przez WIOŚ), siedem spraw to zakończone działania zapobiegawcze lub naprawcze.

(akta kontroli tom I str. 533-534)

<sup>25</sup> Elementy zgłoszenia wymienione w art. 24 ust. 3 Ustawy.

Dyrektor Regionalny wyjaśnił, że na podstawie art. 9 ust. 1 Ustawy, gdy wystąpi bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska obowiązany jest niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze, przy czym w odniesieniu do działań zapobiegawczych nie ma obowiązku ich wcześniejszego uzgodnienia z organem w drodze decyzji. Działania te podejmowane są przez podmiot prewencyjnie, a o ich przeprowadzeniu organ dowiaduje się po ich zakończeniu, na podstawie informacji złożonej przez podmiot korzystający ze środowiska. Złożenie informacji w trybie art. 19 Ustawy nie wszczyna postępowania w rozumieniu przepisów Kpa.

(akta kontroli tom II str. 638-639)

Status spraw wpisanych do Rejestru w czasie prowadzenia czynności kontrolnych przedstawiał się następująco: w trzech sprawach – postępowanie administracyjne było w toku<sup>26</sup>, w jednej postępowanie administracyjne zostało zakończone<sup>27</sup>, w jednej postępowanie administracyjne zostało zawieszone<sup>28</sup>, siedem spraw to zgłoszenia podmiotów korzystających ze środowiska<sup>29</sup> o zakończonych działaniach zapobiegawczych lub naprawczych, przy czym jedna wynikała ze zgłoszenia na podstawie art. 11 Ustawy. W sprawie zgłoszonej na podstawie art. 11 Ustawy, Dyrektor Regionalny wydał decyzję uzgadniającą warunki przeprowadzenia działań naprawczych<sup>30</sup>. W tych sprawach odnotowano w Rejestrze zakończenie działań zapobiegawczych lub naprawczych, zgłoszonych przez podmioty korzystające ze środowiska, przez usunięcie zanieczyszczenia przynajmniej do dopuszczalnej wartości. Dwa zapisy w Rejestrze dotyczyły spraw wszczętych w 2015 r. i w 2016 r.<sup>31</sup>, a zakończonych w latach objętych kontrolą.

(akta kontroli tom I str. 94-136, 257-258, 381-389, tom II str. 576-624)

Dyrektor Regionalny wyjaśnił, że zakres informacji, jakie należy wpisać do Rejestru (wynikający z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku<sup>32</sup>), jest szerszy niż określony przez Ustawę, np. w przypadku zgłoszeń na podstawie art. 11 ust. 2 oraz art. 24 ust. 3 i 4 Ustawy. Dotyczy to przede wszystkim informacji o miejscu, które w Rejestrze są bardziej szczegółowe niż informacje, jakie trzeba podać w zgłoszeniu. Organ ochrony środowiska nie mając uprawnień, by żądać od zgłaszającego informacji w szczególności wymaganej ww. rozporządzeniem, ustala je na podstawie istniejących baz danych lub rejestrów. W przypadku danych o miejscu szkody i podmiocie władającym powierzchnią ziemi, występuje do organów samorządu terytorialnego o dane z ewidencji gruntów i budynków. Wydłuża to jednak czas postępowania. Problematiczna może być aktualność danych zawartych w Rejestrze. Są one aktualne na dzień dokonania wpisu do rejestru. W przypadku zmian

w ewidencji gruntów (np. w zakresie numerów działek i podmiotów władających nieruchomościami), organ nie aktualizuje zawartych w rejestrze danych.

(akta kontroli tom II str. 637-639)

---

<sup>26</sup> Numer: 965, 1159 i 1390.

<sup>27</sup> Nr 967.

<sup>28</sup> Nr 1068.

<sup>29</sup> W Rejestrze: Nr 1096 – Przedsiębiorstwo Dystrybucji Farmaceutycznej SLAWEX, Nr 1178 – Kruszywa Niemce SA, Nr 1257, 1320 – Gala-Dom, Nr 1321, Nr 1391, Nr 1575.

<sup>30</sup> W Rejestrze Nr 1321.

<sup>31</sup> Sprawa, w której postępowanie administracyjne wszczęto w 2015 r., znajdowała się w toku (zapis Nr 965 w Rejestrze), a sprawa wszczęta w 2016 r. została zakończona w 2021 r. wydaniem decyzji przez Dyrektora Generalnego w dniu 7 lipca 2021 r. znak DOA-WSzOP.512.4.2019.JP, umarzającej postępowanie odwoławcze od decyzji Dyrektora Regionalnego z 10 grudnia 2018 r. znak WSI.510.6.2016.MZ.26 (zapis Nr 976 w Rejestrze).

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 1398.

**2.5.** Dyrektor Regionalny w latach 2018-2022 (do 9 grudnia), wydał jedną decyzję uzgadniającą warunki przeprowadzenia działań naprawczych<sup>33</sup>. W związku ze zgłoszeniem podmiotu korzystającego ze środowiska (przedsiębiorca), wniesionym na podstawie art. 11 Ustawy (co opisano w punkcie 2.1 wystąpienia pokontrolnego), Dyrektor Regionalny wydał 27 kwietnia 2021 r. decyzję<sup>34</sup> uzgadniającą warunki przeprowadzenia działań naprawczych, poprzez ustalenie planu remediacji szkody w środowisku w powierzchni ziemi na terenie likwidowanej stacji paliw. Decyzja została wydana na podstawie wniosku korzystającego ze środowiska, w oparciu o projekt planu remediacji z 13 października 2020 r., uzupełniony w grudniu 2020 r. i w lutym 2021 r., po zasięgnięciu opinii Lubelskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Lublinie (dalej: LPIS). Postanowienie LPIS opiniujące decyzję, zostało wydane 8 kwietnia 2021 r. Decyzja Dyrektora Regionalnego określiła: 1) teren wymagający przeprowadzenia remediacji, 2) nazwy substancji powodujących ryzyko oraz ich zawartość w glebie i w ziemi, do jakich powinna doprowadzić remediacja, 3) sposób przeprowadzenia remediacji, 4) termin rozpoczęcia i zakończenia remediacji, 5) sposób potwierdzenia przeprowadzenia remediacji oraz termin przedłożenia dokumentacji z jej przeprowadzenia. Termin zakończenia remediacji wyznaczono na 31 lipca 2021 r. przedsiębiorca powinien przedłożyć do 29 października 2021 r. Dyrektorowi Regionalnemu raport z przeprowadzonych prac. Raport powinien zawierać informacje pozwalające na ocenę przeprowadzonej remediacji z ustalonym planem remediacji, w tym: opis przeprowadzonych działań, wyniki analiz laboratoryjnych prób gruntu pobranych w celu kontroli obszaru objętego remediacją oraz czystego gruntu, wykorzystanego do wypełnienia powstałego wykopu wykonanych przez laboratorium, o którym mowa w art. 147 a ust. 1 pkt 1 lub ust. 1 a Ustawy.  
(akta kontroli tom I str. 137-140, 163, 167-256)

Przedsiębiorca skierował, 8 października 2021 r., do RDOŚ „Sprawozdanie z nadzoru geologicznego nad remediacją szkody w środowisku na terenie stacji paliw (...) na terenie działki nr 997, obręb 0018”, będące dokumentacją powykonawczą z przebiegu remediacji<sup>35</sup>. Pracownicy Wydziału uznali, że nadesłane opracowanie nie było kompletne i nie można było na jego podstawie ocenić przeprowadzonej remediacji, tj. stwierdzić, że była zgodna z planem remediacji. Po wymianie korespondencji, ostatecznie 13 stycznia 2022 r., przedsiębiorca poinformował o zakończeniu działań naprawczych przeprowadzonych zgodnie z decyzją Dyrektora Regionalnego, załączając informację dotyczącą przeprowadzonych działań, w zakresie wymaganym art. 26 Ustawy. Po analizie dokumentów dotyczących zakończonej remediacji, Regionalna Dyrekcja poinformowała przedsiębiorcę, że przedstawione sprawozdanie oraz zawarte w nim wyniki badań wskazują, że na przedmiotowym obszarze, zaliczonym do gruntów grupy I, nie występuje zanieczyszczenie powierzchni ziemi według kryteriów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku<sup>36</sup>.

(akta kontroli tom I str. 259-366, 367-389)

W czasie prowadzenia remediacji na podstawie decyzji Dyrektora Regionalnego z 27 kwietnia 2021 r., przedsiębiorca kontynuował likwidację stacji paliw, stwierdzając jeszcze jedno zanieczyszczenie ziemi, w miejscu po zdjętych betonowych płytach

<sup>33</sup> Zgłoszenie szkody w środowisku przez przedsiębiorcę wpłynęło 6 października 2020 r., sprawę tę wpisano do Rejestru 8 grudnia 2020 r. pod numerem 1321.

<sup>34</sup> Decyzja wydana w sprawie znak WSI.511.2.2020.SG, na podstawie art. 7 ust. 1 oraz art. 13 ust. 3 pkt 2 Ustawy oraz art. 104 Kpa.

<sup>35</sup> Sprawa znak WSI.501.10.2021.SG.

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 1383.

przykrywających utwardzoną część stacji paliw. Po odkryciu tego zanieczyszczenia, przedsiębiorca przeprowadził dodatkowe działania naprawcze, a następnie zgłosił ich przeprowadzenie Regionalnej Dyrekcji.

(akta kontroli tom I str. 137-140)

Oba zdarzenia dot. tego samego podmiotu korzystającego ze środowiska (przedsiębiorca) i tego samego miejsca (likwidowana stacja paliw) zostały ujęte w Rejestrze pod nr: 1321 – usunięcie stwierdzonej szkody na podstawie decyzji oraz 1391 – zakończone działania zapobiegawcze lub naprawcze.

(akta kontroli tom I str. 257-258, 379-380)

Dyrektor Regionalny nie nadzorował prowadzonych przez przedsiębiorcę działań zapobiegawczych i naprawczych, natomiast prowadzony przez niego monitoring i kontrola polegała na prowadzeniu korespondencji z pełnomocnikiem koncernu w celu wyjaśnienia wszystkich aspektów wykonanych działań. Wyegzekwował wykonanie decyzji o uzgodnieniu warunków remediacji szkody w środowisku od zobowiązanego podmiotu. Wg wyjaśnień Dyrektora Regionalnego, w obecnym stanie prawnym nie ma on uprawnień do przeprowadzania kontroli prowadzenia działań naprawczych.

(akta kontroli tom I str. 407)

W jednym przypadku Dyrektor Regionalny 6 października 2022 r. wezwał podmiot korzystający ze środowiska<sup>37</sup>, by przedłożył w terminie do 31 stycznia 2023 r. wniosek o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych w odniesieniu do szkody w środowisku w powierzchni ziemi na terenie działki w miejscowości Zalesie, zawierający projekt planu remediacji obejmujący informacje w zakresie określonym w art. 13 ust. 2a Ustawy.

(akta kontroli tom II str. 396-405)

W pięciu przypadkach (na 15 zgłoszeń o bezpośrednim zagrożeniu szkodą lub szkody), Dyrektor Regionalny wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji nakładającej obowiązek przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych. W czterech zgłoszeniach jako bezpośrednie zagrożenie szkodą lub szkoda w środowisku wskazano działania polegające na planowaniu i przygotowaniu inwestycji, uzyskaniu przez inwestycję decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach: budowy sieci kolejowej w ramach inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego<sup>38</sup>, inwestycji pn. „Budowa Obwodnicy Szczepieszyna w ciągu drogi krajowej DK 74”<sup>39</sup>, budowa i funkcjonowanie planowanej drogi S 17 Piaski – Hrebenne<sup>40</sup>; oraz uchwalenie przepisów mpzp dotyczącego Górki Czechowskich w Lublinie<sup>41</sup>. Odmowę wszczęcia uzasadniono tym, że Ustawa nie przewiduje możliwości wstrzymania realizacji inwestycji, ani zakazu prowadzenia określonej działalności, co do której nawet istniałoby wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia szkody w środowisku. Poza tym inwestor w fazie projektowania nie prowadzi działalności w zakresie realizacji budowy albo eksploatacji, wobec czego brak jest ustawowej przesłanki „działalności” podmiotu korzystającego ze środowiska, określonej w art. 2 ust. 1 Ustawy.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może być uznane za szkodę w środowisku lub bezpośrednie zagrożenie szkodą. Podobnie uchwalenie mpzp stanowiącego akt prawa miejscowego o charakterze planistycznym, nie stanowi zdarzenia

<sup>37</sup> Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w postępowaniu znak: WSI.512.7.2018.SG.

<sup>38</sup> Sprawa znak WSI.512.5.2022.SG - zgłoszenie Przedstawicieli Lokalnej Społeczności z 13 czerwca 2022 r.

<sup>39</sup> Sprawa znak WSI.512.7.2022.S - zgłoszenie Wójta Gminy Sulów z 7 września 2022 r.

<sup>40</sup> Sprawa znak WSI.512.7.2020.SG - zgłoszenie osoby fizycznej.

<sup>41</sup> Sprawa znak WSI.512.3.2019.AWF - zgłoszenie osoby fizycznej z 29 maja 2019 r.

bezpośrednio zagrażającego szkodą w środowisku. W jednej sprawie<sup>42</sup>, zgłoszonej przez przedsiębiorcę z branży spożywczej, odmowa wynikała z ustaleń RDOŚ wskazujących, że szkoda powstała w środowisku w powierzchni ziemi oraz bezpośrednie zagrożenie szkodą w wodach podziemnych wynikają z działalności, która została zakończona przed 30 kwietnia 2007 r., tym samym na podstawie art. 4 pkt 1 Ustawy, jej przepisy nie mają zastosowania.

(akta kontroli tom I str. 529-532)

Jedno postanowienie zostało zaskarżone.

W sprawie dotyczącej budowy i funkcjonowania planowanej drogi S 17 Piaski – Hrebenne na postanowienie Dyrektora Regionalnego z 26 maja 2021 r. o odmowie wszczęcia postępowania wniesione zostało zażalenie na postanowienie, w którym wskazano, że decyzja środowiskowa zezwalająca na budowę drogi S 17 Piaski – Hrebenne została wydana z rażącym naruszeniem prawa i jej realizacja przyczyni się do ogromnej nieodwracalnej szkody w środowisku. Generalny Dyrektor 3 lutego 2022 r.<sup>43</sup> utrzymał w mocy postanowienie Dyrektora Regionalnego. W uzasadnieniu stwierdził, że Dyrektor Regionalny słusznie umorzył postępowanie z uwagi na brak przesłanki „działalności” powodującej bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, rozstrzygając, właściwie przywołał i zinterpretował przepisy prawa, w tym Ustawy. W niniejszej sprawie, po przeanalizowaniu zgłoszenia, wystąpiły przesłanki, które pozwalają na dokonanie oceny o braku zasadności zgłoszenia – nie ma wątpliwości, że brak jest przesłanki „działalności” powodującej bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku.

(akta kontroli tom II str. 299-300, str. 408-455)

Terminy załatwienia spraw rozumiany jako czas prowadzenia postępowania wyjaśniającego, tj. od dnia zgłoszenia do dnia wydania postanowienia o odmowie wszczęcia, przedstawiały się następująco:

- 3,5 miesiąca<sup>44</sup> – w odniesieniu do budowy linii kolejowej w ramach inwestycji CPK zgłoszenie wpłynęło 13 czerwca 2022 r., a postanowienie zostało wydane 27 września 2022 r.; pierwsza czynność została podjęta 7 lipca 2022 r.

W tym okresie pracownicy Wydziału bez skutku próbowali uzyskać od zgłaszających m.in. dane osobowe wobec nieczytelnych podpisów na liście, dane o okolicznościach dotyczących zagrożenia szkodą, analizowali pismo inwestora, ustosunkowujące się do zgłoszenia;

(akta kontroli tom II str. 301)

- mniej niż miesiąc – w odniesieniu do inwestycji „Budowa Obwodnicy Szczepieszyna w ciągu drogi krajowej DK 74” – zgłoszenie wpłynęło 9 września 2022 r., a postanowienie zostało wydane z 4 października 2022 r.

(akta kontroli tom II str. 214)

- 3,8 miesiąca – w odniesieniu do szkody zgłoszonej przez przedsiębiorcę z branży spożywczej, zgłoszenie przedsiębiorcy wpłynęło 3 sierpnia 2020 r., a postanowienie zostało wydane 25 listopada 2020 r.; pierwsza czynność została podjęta 24 sierpnia 2020 r.

W tym okresie pracownicy Wydziału analizowali zgłoszenie, zmierzając do wyjaśnienia sprawy, m.in. w zakresie: miejsca stwierdzenia szkody (zgłaszający podał nieprawidłowy numer działki), czasu funkcjonowania stacji paliw, sposobie wykorzystywania gruntu po jej likwidacji, jednoznacznego określenia komponentu środowiska, którego szkoda dotyczy, grupy

<sup>42</sup> Sprawa znak WSI.512.6.2020.SG - zgłoszenie przedsiębiorcy z branży spożywczej z 3 sierpnia 2020 r. powierzchni ziemi na działce w Bochothnicy Kolonii, w gminie Nałęczów.

<sup>43</sup> Znak DOA-WSzOP.512.28.2021.JP.

<sup>44</sup> Z założeniem 30 dniowego miesiąca.

zanieczyszczonego gruntu, podmiotu odpowiedzialnego korzystającego ze środowiska, którego działalność była przyczyną zgłaszanej szkody. Korespondencja w tej sprawie pomiędzy Regionalną Dyрекcją a zgłaszającym i poprzednimi, a także obecnymi właścicielami działki, prowadzono od sierpnia do 19 listopada 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 288-298)

- 5,4 miesiąca – w odniesieniu do inwestycji „droga S 17 Piaski – Hrebenne” i jej wpływu na populację chomika; zgłoszenie wpłynęło 14 grudnia 2020 r., a postanowienie zostało wydane 26 maja 2021 r., pierwsza czynność podjęto 14 stycznia 2021 r.

Zgłoszenie miało charakter wielowątkowy, m.in. z uwagi na to, że dotyczyło oddziaływania inwestycji drogowej i jej wariantów na siedliska chomików europejskich, a do zgłoszenia dołączono szereg dokumentów. Analizy prowadzone przez RDOŚ dotyczyły prawnej formy podmiotu korzystającego ze środowiska i charakteru zdarzenia będącego przyczyną szkody. Doprowadziły do stwierdzenia, że uzyskanie przez tę inwestycję decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie było równoznaczne z podjęciem działań związanych z jej realizacją, a wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może być uznane za szkodę w środowisku lub bezpośrednio zagrożenie szkodą.

(akta kontroli tom II str. 517-575)

- 6,5 miesiąca – w odniesieniu do szkody w środowisku spowodowanej uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; zgłoszenie wpłynęło 29 maja 2019 r., a postanowienie wydane zostało 10 grudnia 2019 r.; pierwsza czynność została podjęta 13 czerwca 2019 r.

W trakcie postępowania wstępnego RDOŚ ustaliła: czas powstania bezpośredniego zagrożenia szkodą (wg zawiadomienia była to data uchwalenia mpzp przypadająca na 2005 r.), z uwagi na cezurę stosowania Ustawy na (30 kwietnia 2007 r.); status prawny podmiotu, który został wskazany jako powodujący zagrożenie (z ustaleń wynikało, że Gmina Lublin była jednostką organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą, korzystającą ze środowiska w rozumieniu Prawa ochrony środowiska, jednak nie prowadziła na wskazanym terenie działalności wskazanej w art. 3 Ustawy), przeznaczenie w mpzp terenów wskazanych przez zawiadamiającego w celu określenia grupy gruntu (wymagało to

to korespondencji z Prezydentem Miasta Lublin), przebieg procedury uchwalenia mpzp (zasięgnięcie opinii, uzgodnienia, nadzór wojewody nad zgodnością z prawem uchwał samorządu terytorialnego) i charakter zdarzenia powodującego zagrożenie – po analizie zdarzenia i orzecznictwa sądowego w podobnych przypadkach przyjęto, że uchwalenie mpzp stanowiącego akt prawa miejscowego o charakterze planistycznym, nie stanowi zdarzenia bezpośrednio zagrażającego szkodą w środowisku, zdarzeniem tym mogłoby być działanie prowadzone we wskazanym miejscu.

(akta kontroli tom II str. 269-284)

**3.1.-3.2.** W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiła sytuacja wskazana w art. 16 Ustawy, warunkująca konieczność podjęcia działań zapobiegawczych lub naprawczych przez Dyrektora Regionalnego (tj. taka, w której podmiot korzystający ze środowiska nie mógł być zidentyfikowany lub nie można było wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego, lub egzekucja okazała się bezskuteczna, albo z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest niezwłoczne podjęcie tych działań). W związku z tym RDOŚ nie poniosła kosztów realizacji takich działań.

Dyrektor Regionalny wyjaśnił, że wykonanie badań lub pomiarów przez organ ochrony środowiska na podstawie art. 20 ust. 5 Ustawy, nie jest obligatoryjne i nie wyklucza możliwości podjęcia rozstrzygnięcia w oparciu o wyniki badań lub pomiarów wykonanych z własnej inicjatywy przez podmiot korzystający ze środowiska (potencjalnie odpowiedzialny za wyrządzenie szkody w środowisku). Przeprowadzenie działań zapobiegawczych lub naprawczych przez Regionalną Dyрекcję wiąże się z wydatkowaniem środków pieniężnych, czasami znacznych, w zależności od charakteru i rozmiaru szkody w środowisku. Niemożliwe jest więc zaplanowanie w budżecie jednostki środków finansowych we właściwej wysokości na realizację powyższych działań. Brak środków finansowych w budżecie Regionalnej Dyrekcji na realizację powyższych zadań nie wyklucza ich realizacji, ale istotnie wpływa na termin ich wykonania. W przyszłości mogą pojawić się sytuacje wymagające szybkiego dysponowania środkami finansowymi, w związku z wydarzeniami o charakterze nagłym i trudnym do przewidzenia, w których konieczne byłoby niezwłoczne podjęcie działań z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość nieodwracalnych szkód w środowisku. W ocenie Dyrektora Regionalnego optymalnym rozwiązaniem w celu zapewnienia środków finansowych na prowadzenie tych działań byłoby stworzenie wyodrębnionego funduszu, pozostającego w gestii Dyrektora Generalnego, z którego środki mogłyby być uruchamiane niezwłocznie, oraz z których mogłyby korzystać w miarę potrzeb wszystkie regionalne dyrekcje ochrony środowiska.

(akta kontroli tom II str. 642-643)

4. W latach 2018-2022 (do 9 grudnia) Dyrektor Regionalny nie prowadził działań zapobiegawczych, ani naprawczych w oparciu o art. 16 Ustawy, w związku z czym nie było możliwe dokonanie oceny ich prawidłowości i skuteczności. Dyrektor Regionalny nie ustalał, nie aktualizował harmonogramu działań i nie sporządzał sprawozdań z ich wykonania.

(akta kontroli tom I str. 407)

Dyrektor Regionalny w wyjaśnieniach dla NIK podkreślił, że odpowiedzialność prewencyjna, jak i restytucyjna ciąży w pierwszej kolejności na podmiocie korzystającym ze środowiska, którego działalność jest przyczyną szkody w środowisku lub bezpośrednią zagrożenia<sup>45</sup>. Zgodnie z Ustawą, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku, a w przypadku wystąpienia szkody w środowisku jest obowiązany do: 1) 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; 2) podjęcia działań naprawczych po uzgodnieniu warunków ich przeprowadzenia z organem ochrony środowiska.

(akta kontroli tom II str. 644-645)

5. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Regionalny nie podejmował decyzji o zaniechaniu działań naprawczych w odniesieniu do szkody w środowisku w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych lub wodach.

---

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie implementuje dyrektywę 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. U. UE 2004 L143 z 30.04.2004, str. 56, ze zm.), której celem jest ustalenie norm odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci” w celu zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Przedmiotem Ustawy jest określenie zasad odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku, przy czym Ustawa nie wyłącza ani nie zastępuje innych rodzajów odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska, w tym: odpowiedzialności cywilnej, odpowiedzialności kamej oraz odpowiedzialności administracyjnej na podstawie innych aktów prawnych.

RDOŚ prowadziła jedno postępowanie<sup>46</sup> w tym zakresie, wszczęte na wniosek przedsiębiorcy. Postępowanie zostało umorzone postanowieniem Dyrektora Regionalnego z 30 listopada 2020 r., z uwagi na wycofanie wniosku przez wnioskodawcę. Po wymianie korespondencji z RDOŚ, pełnomocnik koncernu przyznał, że stan powierzchni ziemi po zlikwidowanej stacji paliw, osiągnięty w wyniku przeprowadzonych w latach 2017-2018 działań naprawczych, nie w pełni odpowiada warunkom uzgodnionym w decyzji z 18 września 2012 r. Pełnomocnik oświadczył, że mając na uwadze stabilizowanie się warunków hydrogeologicznych po przeprowadzeniu remediacji metodą ex-situ, zleci badania sprawdzające jakość środowiska gruntowo-wodnego w dwóch okresach: wiosna 2021 r. oraz jesień 2022 r. i dokona analizy ryzyka środowiskowego. Te działania umożliwią ocenę, czy stan powierzchni ziemi został przywrócony do stanu zgodnego z wymaganiami prawnymi.

(akta kontroli tom II str. 285-287)

**6.** W latach 2018-2022 (do 9 grudnia), Dyrektor Regionalny nie wydawał decyzji, na podstawie art. 20 Ustawy, nakładających na podmioty korzystające ze środowiska, prowadzące działalność, która jest przyczyną bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, obowiązku wykonywania badań zanieczyszczonej gleby i ziemi lub pomiarów zawartości substancji w wodzie lub monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej.

(akta kontroli tom I str. 410)

**7.1.-7.2.** W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Regionalny nie wykonywał badań zanieczyszczenia gleby i ziemi, pomiarów zawartości substancji w wodzie, ani monitoringu przyrodniczego różnorodności biologicznej i krajobrazowej. Nie realizował w związku z tym zamówień publicznych.

(akta kontroli tom I str. 411-412)

W 2021 r. Dyrektor Regionalny planował, że może być konieczna ocena zanieczyszczenia powierzchni ziemi w granicach działki w miejscowości Zalesie, a jej orientacyjny koszt wyniesie 10 tys. zł, oraz ocena zanieczyszczenia powierzchni ziemi na terenie dwóch działek w miejscowości Osówka, której orientacyjny koszt wyniesie 50 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 411-412, 516-517)

W sprawie zanieczyszczenia powierzchni ziemi w Zalesiu, Dyrektor Regionalny 6 października 2022 r. wezwał podmiot korzystający ze środowiska<sup>47</sup>, by przedłożył w terminie do 31 stycznia 2023 r. wniosek o uzgodnienie warunków przeprowadzenia działań naprawczych.

(akta kontroli tom II str. 396-405)

W sprawie zanieczyszczenia powierzchni ziemi na terenie dwóch działek w Osówce (gmina Niemce)<sup>48</sup> RDOŚ prowadziła postępowanie wyjaśniające, czy w związku z porzuceniem odpadów przez nieznanego sprawcę na obie działki ewidencyjne, zachodzi prawdopodobieństwo wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku w rozumieniu Ustawy.

W takim przypadku, przy przekroczeniu dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko<sup>49</sup>, wobec niewykrycia sprawców, powstałaby konieczność podjęcia przez RDOŚ działań zapobiegawczych lub naprawczych. Regionalna Dyrekcja uzyskała od Wójta Gminy Niemce informacje i materiały, z których wynikało, że z obu działek odpady zostały usunięte, a badania gleby na jednej z nich

<sup>46</sup> Sprawa znak WSI.511.2.2019.SG.

<sup>47</sup> Spółkę z o. o. w postępowaniu znak: WSI.512.7.2018.SG.

<sup>48</sup> Sprawa znak WSI.512.1.2020.SG, miejscowość Osówka, gmina Niemce.

<sup>49</sup> Według rozporządzenia Ministra Środowiska z 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz. U. poz. 1395).



nie wykazały wyższych niż dopuszczalne zawartości substancji powodujących ryzyko.

Wójt Gminy Niemce 9 czerwca 2022 r. poinformował RDOŚ, że właściciel drugiej działki informował o możliwości dostarczenia wyników w ciągu dwóch miesięcy. We wrześniu 2022 r. RDOŚ zwróciła się do Wójta Gminy Niemce o przekazanie wyników badań lub o wskazanie w jakim terminie zostaną przekazane do RDOŚ. W odpowiedzi została poinformowana, że zaistniała konieczność pobrania dodatkowych próbek do analizy, której wyniki zostaną niezwłocznie przekazane Regionalnej Dyrekcji. Po otrzymaniu dokumentacji badań gleby i ziemi zostaną podjęte dalsze czynności w sprawie.

(akta kontroli tom II str. 302-303, tom I str. 412)

**8.1.-8.2.** RDOŚ, w okresie objętym kontrolą, nie ponosiła kosztów gromadzenia danych i oceny bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, ani kosztów opracowania i oceny projektów działań zapobiegawczych lub naprawczych, w tym projektów alternatywnych.

(akta kontroli tom I str. 407)

**9.** Skontrolowano dziesięć wpisów do Rejestru, w tym jeden dotyczący zgłoszenia na podstawie art. 11 Ustawy, pięć zgłoszeń o zakończeniu działań zapobiegawczych oraz czterech zgłoszeń na podstawie art. 24 Ustawy. Stwierdzono, że Dyrektor Regionalny, w okresie objętym kontrolą, wprowadzał do Rejestru terminowo pełne informacje dotyczące zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku, w przypadku zgłoszenia na podstawie art. 11 i art. 24 Ustawy, do czego był zobowiązany na podstawie art. 25 (niezwłoczne wprowadzanie danych ze zgłoszeń), art. 26 Ustawy (niezwłoczne wprowadzanie informacji o zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych).

(akta kontroli tom I str. 87-93, str. 533-534)

Dyrektor Generalny nie przekazywał Dyrektorowi Regionalnemu informacji o stwierdzeniu niezgodności danych zawartych w Rejestrze, wprowadzonych przez pracowników Regionalnej Dyrekcji, z informacjami posiadanymi przez Generalną Dyrekcję i dokonywania w związku z tym zmian w rejestrze.

Dane zgromadzone w Rejestrze wykorzystywane były głównie na potrzeby zapewnienia dostępu do informacji o środowisku. W latach 2018-2022 (do 9 grudnia) Regionalna Dyrekcja corocznie odpowiadała na około 20 wniosków zawierających prośbę o udostępnienie informacji gromadzonych w Rejestrze. Wnioskodawcami byli, m.in. władający powierzchnią ziemi przygotowujący się do zbycia nieruchomości, inwestorzy przeprowadzający audyt środowiskowy dla terenu, na którym planowana jest realizacja przedsięwzięcia, podmioty opracowujące dokumentację służącą uzyskaniu stosownych zezwoleń lub uzgodnień w procesie inwestycyjnym. Po zakończeniu działań zapobiegawczych lub naprawczych zgromadzone w tym rejestrze informacje zyskiwały walor historyczny.

(akta kontroli tom II str. 636-637)

**10.** Dyrektor Regionalny, w latach 2018-2022 (do 9 grudnia) zawiesił jedno postępowanie administracyjne<sup>50</sup>, mające na celu wydanie decyzji nakładającej obowiązek przeprowadzenia działań zapobiegawczych lub naprawczych.

Wójt Gminy Horodło, wg właściwości rzeczowej, przesłał do Regionalnej Dyrekcji skargę, która wpłynęła do niego 23 października 2017 r., wniesioną przez osobę fizyczną. Regionalna Dyrekcja uznała to za zgłoszenie na podstawie art. 24 Ustawy. Opisane w skardze zdarzenie polegało na pracach konserwacyjnych rowu

<sup>50</sup> Sprawa znak WSI.512.10.2017.AWF.

melioracyjnego na działce Skarbu Państwa, a ich skutkiem było zgromadzenie odpadów – kręgów betonowych oraz urobku z odmulenia na działkach innych właścicieli, przylegających do rowu melioracyjnego. Wobec wątpliwości, czy opisane w zgłoszeniu zdarzenie było szkodą w myśl Ustawy, Regionalna Dyrekcja zebrała informacje, które jednak nie były wystarczające do takiej oceny. W związku z tym Dyrektor Regionalny wszczął 10 stycznia 2018 r. postępowanie administracyjne, w toku którego ustalono czas, miejsce, okoliczności i skutki zdarzenia określonego w zawiadomieniu jako szkoda.

(akta kontroli tom I str. 422-437)

Dyrektor Regionalny 21 czerwca 2018 r. zawiesił<sup>51</sup> postępowanie administracyjne do czasu usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania. Dyrektor Regionalny prowadził korespondencję z wójtem gminy, mającą na celu ustalenie, czy odpady zostały już usunięte, wobec braku kompetencji do podejmowania działań w zakresie usunięcia odpadów ze stanowiących własność osób fizycznych terenów, nieprzeznaczonych do ich składowania lub magazynowania.

(akta kontroli tom I str. 438-478)

Na postanowienie o zawieszeniu postępowania zażalenia złożyły strony. Dyrektor Generalny utrzymał je w mocy (postanowieniem z 10 października 2018 r.), oceniając, że postępowanie było prowadzone prawidłowo, a podstawa zawieszenia wynikała z właściwej oceny prawnej ustalonego stanu faktycznego. Dyrektor Generalny, rozpatrując skargę na Dyrektora Regionalnego wniesioną przez strony, uznał, że nie dopuścił się on beczynności ani przewlekłego prowadzenia postępowania, co zarzucali skarżący.

(akta kontroli tom I str. 479-498)

Zgłaszający szkodę złożył w listopadzie 2018 r. skargę także do Ministra Środowiska na zaniechania administracyjne Dyrektora Regionalnego w przedmiotowej sprawie. Rozpatrując tę skargę, Dyrektor Generalny uznał, że Dyrektor Regionalny nie dopuścił się beczynności ani przewlekłego prowadzenia postępowania<sup>52</sup>.

(akta kontroli tom I str. 422)

Prokuratura Rejonowa w Hrubieszowie, poinformowała Regionalną Dyrekcję, że postanowieniem z 26 czerwca 2019 r. umorzyła śledztwo dotyczące tego zdarzenia<sup>53</sup>. Prokuratura ustaliła, że nie doszło do spowodowania zniszczeń wbrew przepisom obowiązującym na terenie obszaru chronionego w świetle roślinnym lub zwierzęcym w związku z przeprowadzeniem prac przy konserwacji rowu melioracyjnego. Ustalenia śledztwa wskazywały, że prace podjęto po uzyskaniu wszelkich zezwoleń, z zachowaniem wszelkich formalności. W uzasadnieniu postanowienia opisano również konflikt sąsiedzki, który mógł być przyczyną złożenia zawiadomienia do prokuratury.

(akta kontroli tom I str. 499-505)

Dyrektor Regionalny wyjaśnił, że w okresie zawieszenia postępowania odpady zostały usunięte tylko częściowo, ponieważ właściciele jednej z działek nie wyrazili zgody, by wejść na jej teren i powiadomili Policję. Obecnie Regionalna Dyrekcja nie posiada pewnej informacji o usunięciu odpadów. Pismem z 18 listopada 2022 r. wystąpiła do Wójta Gminy Horodło o jej udzielenie. Dyrektor Regionalny podejmie postępowanie z urzędu w terminie dwóch miesięcy od dnia powzięcia informacji o usunięciu odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub

<sup>51</sup> Postanowieniem wydanym na podstawie art. 24a ust. 1 Ustawy.

<sup>52</sup> Postanowienie DOA-woss.512.19.2018.KK z 20 grudnia 2018 r.

<sup>53</sup> Postanowienie o umorzeniu śledztwa z 26 czerwca 2019 r. prowadzonego w sprawie o czyn z art. 181 § 2 Kodeksu karnego, wobec braku znamion czynu zabronionego.

magazynowania. Z uwagi na charakter odpadów (urobek z pogłębienia ścieku, odpadowa masa roślinna, elementy betonowych przepustów) oraz ich ilość, ich zdeponowanie nie stanowiło niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, ani nie narażało na wystąpienie poważnych szkód dla interesu społecznego. Nie wystąpiły zatem podstawy do podejmowania działań na podstawie art. 102 Kpa. Zwrócił uwagę, że regionalne dyrekcje nie posiadały kompetencji do podejmowania działań w zakresie usunięcia odpadów oraz uprawnień kontrolnych umożliwiających dokonanie oceny zgodności prowadzonego gospodarowania odpadami z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli tom II str. 647)

**11.** W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Regionalny nie powziął informacji o wystąpieniu bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku, które spowodowane zostały przez podmioty korzystające ze środowiska, działające na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż Polska.

(akta kontroli tom I str. 405)

**12.** W związku z realizacją zadań z zakresu Ustawy, Regionalna Dyrekcja współdziałała z innymi organami ochrony środowiska oraz instytucjami, a współpraca odbywała się w zakresie kompetencji organów. Regionalna Dyrekcja występowała do WIOŚ z prośbą o przeprowadzenie kontroli podmiotu w celu ustalenia, czy zachodzi prawdopodobieństwo występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku<sup>54</sup>, o przeprowadzenie kontroli oraz wykonanie badań gleby i ziemi na potrzeby ustalenia stanu faktycznego w celu umożliwienia wydania rozstrzygnięcia w prowadzonym postępowaniu<sup>55</sup>, o udostępnienie wyników kontroli podmiotu korzystającego ze środowiska w celu ustalenia stanu faktycznego w prowadzonym postępowaniu<sup>56</sup>. Współpraca z organami samorządu terytorialnego dotyczyła kwestii związanych z deponowaniem odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym<sup>57</sup>, uzyskania danych z ewidencji gruntów i budynków w celu ustalenia kręgu stron postępowania administracyjnego<sup>58</sup>, pozyskania informacji będących w posiadaniu gminy, umożliwiających ustalenie stanu początkowego w odniesieniu do szkód w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych<sup>59</sup>. Od LPIS zasięmano opinii w zakresie warunków działań naprawczych w projekcie decyzji w odniesieniu do oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi na danym terenie, na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 6 Ustawy<sup>60</sup>.

(akta kontroli tom I str. 405–407)

**13.1.-13.3.** W 2020 r., Dyrektor Regionalny, uzgodnił w jednej sprawie wysokość zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków oraz szkód w środowisku w rozumieniu Ustawy. Dyrektor Regionalny wydał 19 marca 2020 r. postanowienie<sup>61</sup>, uzgadniając zabezpieczenie roszczeń w związku z działalnością związaną z wytwarzaniem odpadów, prowadzoną w ramach pozwolenia zintegrowanego. Wysokość i forma zabezpieczenia zostały zaakceptowane przez Dyrektora Regionalnego zgodnie z wnioskiem podmiotu ubiegającego się o zamianę decyzji – pozwolenia zintegrowanego, w wysokości 423,5 tys. zł, w formie polisy

<sup>54</sup> Sprawa znak WSI.510.8.2015.AK.

<sup>55</sup> Sprawa znak WSI.512.7.2018.SG.

<sup>56</sup> Sprawa znak WSI.512.3.2022.SG.

<sup>57</sup> Sprawa znak WSI.512.5.2020.SG oraz WSI.473.8.2021.AK.

<sup>58</sup> Sprawa znak WSI.510.10.2017.AWF.

<sup>59</sup> Sprawa znak WSI.512.2.2021.SG.

<sup>60</sup> Sprawa znak WSI.511.2.2010.SG.

<sup>61</sup> Postanowienie wydane zostało w sprawie znak WSI.501.9.2020.AWF; jego podstawę stanowiły: art. 187 ust. 1a, ust. 1b PoS oraz art. 106 Kpa – w związku z wystąpieniem Starosty Chelmskiego z dnia 4 marca 2020 r. (znak ROL.6222.1.2020), dotyczącym wytwarzania odpadów w instalacji do produkcji paliw alternatywnych, zlokalizowanej na wydzielonym terenie Zakładu Cementowni Chelm.

ubezpieceniowej. We wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego przedsiębiorca stwierdził, że zaproponowana wysokość zabezpieczenia roszczeń umożliwi pokrycie kosztów wykonania zastępczego. Zaproponowana wysokość została ustalona na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń, które określało stawki za 1 Mg magazynowanych odpadów<sup>62</sup>. Za podstawę do wyliczenia zabezpieczenia roszczeń przedsiębiorca przyjął masę odpadów przetwarzanych. Przed wydaniem postanowienia, Dyrektor Regionalny przeanalizował w tej sprawie dokumenty przekazane przez starostę, tj. wniosek przedsiębiorcy oraz operat przeciwpożarowy, oceniając rodzaj i skalę działalności będącej źródłem powstawania odpadów.

(akta kontroli tom I str. 411, tom II str. 208-213)

Minister właściwy do spraw klimatu nie wydał rozporządzenia na podstawie art. 187 ust. 6 ustawy Poś w sprawie sposobu określania wysokości zabezpieczenia roszczeń w pozwoleniu zintegrowanym, w zależności od rodzaju prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska działalności, wielkości produkcji i parametrów technicznych instalacji. Z uwagi na brak ww. rozporządzenia, Dyrektor Regionalny założył, że negatywny wpływ na środowisko oraz możliwość wystąpienia szkód podczas działalności w zakresie zbierania lub przetwarzania odpadów, byłby przede wszystkim skutkiem nieodpowiedniego sposobu magazynowania odpadów, niezależnie, czy nieodpowiednio magazynowane byłyby odpady wytwarzane, zbierane lub przetwarzane. Z powyższych względów podstawą uzgodnienia wysokości zabezpieczenia była kwota zaproponowana przez wnioskodawcę i organ wydający pozwolenie zintegrowane, opierająca się o ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r.

o odpadach<sup>63</sup> oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń<sup>64</sup>. Wyznaczenie wysokości zabezpieczenia w inny sposób wymagałoby od RDOŚ dokonania pogłębionej analizy stanu faktycznego w zakresie prowadzonej przez wnioskodawcę działalności w zakresie wytwarzania odpadów (uwzględniając wielkość produkcji, parametry techniczne instalacji, potencjalny wpływ instalacji na środowisko, prawdopodobieństwo wystąpienia szkód w środowisku, w tym ich ewentualna skala), z zastosowaniem wiadomości specjalnych (np. biegłego, co w znacznym stopniu przedłużyłoby postępowanie).

(akta kontroli tom II str. 646-647)

Poza opisaną wyżej sprawą, Regionalna Dyrekcja prowadziła postępowanie z wniosku Starosty Chełmskiego w sprawie uzgodnienia wysokości zabezpieczenia roszczeń w odniesieniu do działalności związanej z wytwarzaniem odpadów, prowadzonej w ramach pozwolenia na wytwarzanie odpadów w instalacji Gorzelnia Żmudź<sup>65</sup>. Postępowanie zostało umorzone z uwagi na wycofanie wniosku przez Starostę.

(akta kontroli tom II str. 208-213)

**14.** Wg wyjaśnienia Dyrektora Regionalnego, RDOŚ nie posiadał listy (spisu) podmiotów prowadzących działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku na terenie województwa lubelskiego, ponieważ nie wymagały tego przepisy prawa, a zasoby kadrowe Regionalnej Dyrekcji były ograniczone w stosunku do liczby realizowanych zadań ustawowych.

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie wysokości stawek zabezpieczenia roszczeń (Dz. U. poz. 256), określające wysokość stawek zabezpieczenia roszczeń za 1 Mg magazynowanych odpadów.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1854.

<sup>65</sup> Sprawa znak WSI.501.10.2020.SG.

Z uwagi na definicję podmiotu korzystającego ze środowiska, wynikającą z Poś, lista musiałaby zawierać dane o podmiotach mających różną formę organizacyjną, a także o osobach fizycznych, o ile prowadzą działalność wskazaną w art. 3 Ustawy. RDOŚ nie posiadała dostępu do baz danych, w których ujęte są te podmioty, zatem mogłaby korzystać wyłącznie z powszechnie dostępnych baz danych. Zwrócono uwagę, że rozstrzygając zagadnienie czy podmiot jest korzystającym ze środowiska w rozumieniu Ustawy, trzeba by brać pod uwagę faktyczne prowadzenie działalności, niezależnie od tego czy uzyskał on wymaganą prawem decyzję administracyjną (pozwolenie, zezwolenie, wpis do odpowiedniego rejestru). Poza tym

zgodnie

z Ustawą, to podmioty zostały zobowiązane do zgłoszenia faktu wystąpienia szkody regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Praca nad stworzeniem przez RDOŚ zbioru danych o podmiotach, działaniach i obszarach byłoby pracochłonne i nieskuteczne.

(akta kontroli tom I str. 409-410)

**15.** W okresie objętym kontrolą Dyrektor Regionalny nie stwierdził zaniechania działań zapobiegawczych lub naprawczych, bądź naruszenia obowiązków informacyjnych,

w związku z czym nie wystąpiła konieczność zawiadomiania organów ścigania ani składania wniosków o ukaranie. na podstawie art. 28 i 29 Ustawy.

(akta kontroli tom I str. 407)

**16.1.** W latach 2018-2022 (do 9 grudnia), do RDOŚ wpływały pisma i wiadomości w formie elektronicznej mające charakter skargi lub wniosku w zakresie zauważonych problemów, bądź incydentów, które w ocenie zgłaszających miały istotne oddziaływanie na środowisko. Pracownicy Wydziału dokonywali ich analizy oraz wstępnej oceny merytorycznej. W przypadku uznania, że zawarte w nich informacje dają podstawy do dokonania pogłębionej analizy w kontekście zastosowania przepisów Ustawy, były one poddawane szczegółowej analizie pod kątem spełnienia przesłanek ustawowych wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku oraz wszczęcia z urzędu przez Dyrektora Regionalnego postępowania na podstawie art. 15 Ustawy. W trakcie dokonywania analizy, podejmowano działania w celu uzyskania dodatkowych informacji, m.in. kierowano zapytania do WIOŚ, wzywano podmiot korzystający ze środowiska do przedłożenia informacji, dokonywano wizji lokalnej. Wyniki analizy były utrwalane w postaci notatki służbowej.

(akta kontroli tom I str. 413)

Do Regionalnej Dyrekcji wpłynęła jedna petycja „w sprawie pełnej ochrony przed niszczaniem i urbanizacją Górek Czechowskich oraz innych miejsc zielonych w Lublinie”, w której sygnatariusze domagali się wypełnienia przez RDOŚ praw i obowiązków zapisanych w 17 aktach prawnych, w tym w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach<sup>66</sup> poinformowano wnoszących o braku możliwości uwzględnienia w całości żądania zawartego w petycji w związku z posiadanymi kompetencjami oraz przekazano stanowisko organu w sprawie. Petycja wraz z jej uzupełnieniami oraz odpowiedź na petycję została zamieszczona w BIP Regionalnej Dyrekcji<sup>67</sup>.

(akta kontroli tom I str. 518-528)

**16.2.** W okresie objętym kontrolą, nie stwierdzono przypadków zagrożenia korupcyjnego lub zachowań o znamionach korupcji w zakresie działania RDOŚ.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 130, ze zm.

<sup>67</sup> Znak sprawy WPN.600.21.2019.KAWAW.MPR.5.

Dyrektor Regionalny wydał w dniu 22 stycznia 2021 r. zarządzenie wewnętrzne w sprawie zapobiegania zagrożeniom korupcyjnym, konfliktom interesów, naruszenia zasad etyki korpusu służby cywilnej w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska

w celu profilaktyki antykorupcyjnej. Odkonano szkolenie e-learningowe prowadzone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, w marcu 2022 r., w którym wzięli udział pracownicy Wydziału. Na podstawie m.in. analizy sprawozdania z wykonania planu działalności Regionalnej Dyrekcji za 2021 r., analizy zaktualizowanych opisów stanowisk pracy, Dyrektor Regionalny przeprowadził samoocenę ryzyka korupcyjnego, która wykazała, że pracownicy mieli świadomość możliwości wystąpienia ryzyka korupcyjnego, nabytą podczas szkoleń, a ryzyko wystąpienia korupcji było mało prawdopodobne.

(akta kontroli tom I str. 413-414, tom II str. 647)

W Regionalnej Dyrekcji prowadzony był rejestr skarg i wniosków. Skargi wniesione w latach 2018-2020 nie były związane z powstaniem zagrożenia szkodą lub szkodą w środowisku. Skarga dotycząca tego zagadnienia wpłynęła w 2021 r. i odnosiła się do strzelnicy w miejscowości Kobylany, której działalność, według skarżącego, stanowiła zagrożenie dla środowiska, ponieważ do jej wybudowania użyte zostały podkłady kolejowe i zużyte opony, a wystrzelone pociski zatrzymały wodę w stawie, oddawanie strzałów stwarzało zagrożenie dla ludzi i zwierząt. Wcześniej (w 2019 r.) skargę tej treści złożył inny mieszkaniec Kobylan, kierując ją do WIOŚ - Delegatury w Białej Podlaskiej. W wizji lokalnej prowadzonej przez WIOŚ w sierpniu 2019 r., wzięli udział pracownicy Regionalnej Dyrekcji i ocenili, że istnienie strzelnicy nie narusza przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>68</sup>. Dyrektor Regionalny, w opinii wydanej na wniosek WIOŚ, stwierdził brak istotnych zagrożeń dla gatunków jaszczurki zwinki i płazów wykorzystujących umiejscowiony w sąsiedztwie strzelnicy zbiornik wodny. W odpowiedzi na skargę, poinformowano skarżącego o powyższych faktach, podkreślając, że do 2021 r. nie nastąpiła zmiana żadnych okoliczności, zatem zagrożenie dla populacji jaszczurki zwinki nadal jest mało znaczące. Poinformowano też skarżącego, że nadzór nad strzelnicami pełni powiatowy organ nadzoru budowlanego, który ma uprawnienie do kontroli zgodności użytkowania obiektu z warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę (w tym m.in. rodzaju broni strzeleckiej, warunków prowadzenia strzelań itp.). W sprawie szkodliwości dla środowiska odpadów niebezpiecznych (opony samochodowe i podkłady kolejowe) wypowiedział się wcześniej WIOŚ, w oparciu o przepisy prawa i metodologię obowiązującą w tej jednostce.

(akta kontroli tom I str. 506-515, tom II str. 625-626)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności RDOŚ w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

<sup>68</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Lublin, 15 grudnia 2022 r.

Kontroler  
Anna Kowalska  
Główny specjalista k.p.

p.o. Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Szempruch

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*