



GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Andrzej Szweda-Lewandowski

Warszawa, 04-09-2023 r.

DOA-WSzOP.0911.1.2022.MG/AP

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 224) Departament Orzecznictwa Administracyjnego przeprowadził w dniach 5-6 grudnia 2022 r. w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, zwanej w dalszej części również RDOŚ w Warszawie, kontrolę w przedmiocie:

1. Terminów załatwiania spraw oraz merytorycznej oceny wydawanych rozstrzygnięć w postępowaniach administracyjnych na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187, t.j.), dalej jako: „ustawa szkodowa”.

2. Zgodność danych znajdujących się w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku (art. 26a ustawy szkodowej) z danymi akt spraw administracyjnych.

3. Procedury dokonywania wpisów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na podstawie art. 101 c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022r. poz. 2556 z późn. zm.) oraz zgodność danych przestrzennych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych.

Okres objęty kontrolą:

2021 – 2022 rok (do dnia rozpoczęcia kontroli).

Kierownikiem jednostki kontrolowanej jest Pan Arkadiusz Siembida.

W związku z ustaleniami dokonanymi w trakcie kontroli oraz ocenami badanej działalności, przedstawiam wystąpienie pokontrolne.

O przeprowadzeniu kontroli dokonano wpisu do księgi ewidencji kontroli pod numerem 7.

I. USTALENIA KONTROLI

1. Terminy załatwiania spraw oraz merytoryczna ocena wydawanych rozstrzygnięć w postępowaniach administracyjnych na podstawie ustawy szkodowej.

Do kontroli wytypowano 12 spraw z postępowaniach administracyjnych na podstawie ustawy szkodowej, zgodnie z załączonym spisem.

W wyniku kontroli ustalono, co następuje:

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

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

Pierwszą nieprawidłowością zauważoną podczas kontroli jest niezgodność symboli klasyfikacyjnych nadawanych przez RDOŚ w Warszawie z „Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska”. Wyżej przywołany „Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt...” , który stanowi Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 10 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 9 września 2014 r., dla postępowań prowadzonych w sprawach zobowiązania podmiotu do działań zapobiegawczych i naprawczych w środowisku oraz odwołania w tych sprawach nadaje się symbol klasyfikacyjny „512”, natomiast dla uzgodnień warunków przeprowadzenia działań naprawczych w środowisku oraz odwołań w tych sprawach, symbol „511”. Należy zaznaczyć, iż RDOŚ w Warszawie wszystkie sprawy objęte kontrolą, dotyczące wydawania rozstrzygnięć w postępowaniach administracyjnych na podstawie ustawy szkodowej prowadzi pod błędnym symbolem klasyfikacyjnym, tj. „511”, w sytuacji gdzie powinny zostać zakwalifikowane pod symbolem „512”. Dodatkowo w przypadku spraw oznaczonych znakami WOOS-IV.511.8.2022.GJ i WOOS-IV.511.4.2022.IA winny być oznaczone symbolem klasyfikacyjnym „052”, tj. przesyłanie skarg i wniosków, do załatwienia według właściwości. Należy również wskazać, że jeśli regionalny dyrektor ochrony środowiska otrzymuje wiadomość/pismo/informację, które nie jest wprost zgłoszeniem szkody z art. 24 ustawy szkodowej, ale organ rozważa zasadność prowadzenia postępowania szkodowego i wszczęcie go z urzędu to wszelkie pisma do przedłożenia wyjaśnień powinny być oznaczone symbolem klasyfikacyjnym „070” lub „500”. Dopiero w sytuacji dostrzeżenia przez organ potrzeby wszczęcia postępowania w myśl ustawy szkodowej postępowanie powinno być wszczęte i prowadzone zgodnie z symbolem „512” (sprawy o znakach: WOOS-IV.511.5.2021.DŚc, WOOS-IV.511.6.2021.DŚc/DC, WOOS-IV.511.63.2021.DŚc/DC.3).

W sprawie znak: WOOS-IV.511.32.2021.DŚc.3, RDOŚ w Warszawie wydał nieprawidłowe rozstrzygnięcie, tj. odmowa wszczęcia postępowania, gdyż pismo Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 29 kwietnia 2021 r., znak: CI-IN.7024.75.2021.AR1 było przekazane do wiadomości. Zawierało jedynie informację na temat nielegalnego odprowadzania ścieków bytowych do rzeki Narwi, natomiast nie było zgłoszeniem szkody w środowisku zgodnie z art. 24 ustawy szkodowej. Zgodnie z art. 61§ 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. W związku z powyższym należy wskazać, że jeżeli organ uznałby za zasadne prowadzenie postępowania z informacji przekazanych np. w mailach, może wszcząć postępowanie szkodowe ale tylko z urzędu. Natomiast w sytuacji gdy organ nie widzi potrzeby prowadzenia postępowania na skutek uzyskanych informacji to nie wydaje postanowienia o odmowie wszczęcia, jeżeli nie otrzymał zgłoszenia zgodnie z art. 24 ustawy szkodowej.

W sprawie o znakach: WOOS-IV.511.18.2021.DŚc/IA.3 Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Warszawie poinformował o możliwości zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gruntowych w grudniu 2019 r., pierwsze czynność podjęte w sprawie przez RDOŚ w Warszawa to marzec 2021 r. (tj. 15 miesięcy od powzięcia informacji). Należy tutaj przede wszystkim wskazać, że pismo Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 2 grudnia 2019 r., znak: MM.7023.475.2019.PŁ stanowiące przekazanie pisma mieszkańców Kalisk gm. Łochów z dnia 28 października 2019 r., które dotyczy zanieczyszczenia wód powierzchniowych i gruntowych nie było zgłoszeniem szkody w środowisku zgodnie z art. 24 ustawy szkodowej. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 61§ 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Zatem przed wydaniem decyzji Organ winien wydać postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji, przeprowadzić postępowanie zgodnie z przepisami k.p.a a dopiero wówczas na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., gdy uzna, że postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, wydać decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. W przedmiotowej sprawie RDOŚ w Warszawie nie wszczął postępowania administracyjnego tylko od razu wydał decyzję umarzającą postępowanie. Dodatkowo RDOŚ w Warszawie nie uwzględnił właścicieli nieruchomości z której odprowadzono nieczystości powstałe w związku z nielegalną produkcją metamfetaminy, tym samym nieprawidłowo ustalił strony postępowania. Nie można również pominąć faktu, iż w trakcie prowadzenia powyższego postępowania RDOŚ w Warszawie nie informował stron o niezakończonym w terminie, do czego obliuguje go art. 36 k.p.a.

Odnośnie sprawy WOOS-IV.511.8.2022.GJ.2 RDOŚ w Warszawie wydał nieprawidłowe rozstrzygnięcie, gdyż powinien on w formie pisemnej poinformować organ przekazujący wniosek WIOŚ w Warszawie – Wójta Gminy Lesznówola, że art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, wyjaśniając przyczyny jego niezastosowania i wystąpić z wnioskiem do sądu administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a Wójtem Gminy Lesznówola, poprzez wskazanie Wójta Gminy Lesznówola, jako organu właściwego do rozpatrzenia wniosku Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 3 listopada 2021 r., znak: IN.021.106.2021.MM. Organ może bowiem jedynie wszcząć lub odmówić wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy szkodowej w stosunku do podmiotu korzystającego ze środowiska. Natomiast w sprawie prowadzenia działań, o których mowa w art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej organ winien zająć stanowisko w formie nieprocesowej. Zgodnie bowiem z art. 24 ust. 5 ustawy szkodowej organ wszczyna

postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 15 tej ustawy albo podejmuje działania zapobiegawcze bądź naprawcze na podstawie art. 16 pkt 2. Podkreślić należy, że przywołana norma prawna określa obowiązki organu administracji publicznej i to takie obowiązki, które nie polegają na wydaniu decyzji, a na podjęciu działań zapobiegawczych lub naprawczych. Nie chodzi tu już o działania pośrednio zmierzające do podejmowania działań zapobiegawczych i naprawczych, ale o działania bezpośrednie.

W sprawie znak: WOOS-IV.511.12.2021.DŚc/DC pismem z dnia 1 lipca 2020 r., znak: PL-IN.7024.52.2020.AB Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej zgłosił do RDOŚ w Warszawie podejrzenie wystąpienia szkody w środowisku w związku z ujawnieniem nielegalnego gospodarowania odpadami. RDOŚ w Warszawie prowadził korespondencję z Wójtem Gminy Rybno i Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska. Pismem z dnia 8 września 2021 r., Wójt Gminy Rybno na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy szkodowej zgłosił do RDOŚ w Warszawie wystąpienie szkody w środowisku w związku z ujawnieniem nielegalnego gospodarowania odpadami na tym samym terenie, który w piśmie z dnia 1 lipca 2020 r. wskazał Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska. Należy zaznaczyć, że pismem z dnia 16 lutego 2022 r. Wójt Gminy Rybno złożył ponaglenie na wyżej wymienione zgłoszenie. W niniejszym przypadku art. 37 k.p.a. nie miał zastosowania z uwagi na brak wszczęcia przez RDOŚ w Warszawie postępowania. Jednakże pismo z dnia 16 lutego 2022 r. nosi znamiona skargi, dlatego też zgodnie z art. 229 i art. 231 k.p.a. RDOŚ w Warszawie winien przekazać je do GDOŚ czego nie uczynił. Postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2022 r., znak: WOOS-IV.511.12.2021.DŚc/DC RDOŚ w Warszawie odmówił wszczęcia postępowania w związku ze zgłoszeniem Wójta Gminy Rybno z dnia 8 września 2021 r., nie odniesiono się natomiast do zgłoszenia z dnia 1 lipca 2020 r., znak: PL-IN.7024.52.2020.AB Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Ponadto należy zaznaczyć, że we wszystkich sprawach objętych kontrolą brak jest w pouczeniach rozstrzygnięć odpowiedniej podstawy prawnej z Kodeksu postępowania administracyjnego. Powyższe konieczne jest, tak by strona wiedziała z jakiej podstawy prawnej wynikają zawarte w pouczeniu stwierdzenia.

2. Zgodność danych znajdujących się w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku (art. 26a ustawy szkodowej) z danymi akt spraw administracyjnych.

Zgodność danych w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych –**stwierdzono nieprawidłowości.**

Zgodnie z art. 25 ustawy szkodowej regionalny dyrektor wprowadza niezwłocznie do rejestru, o którym mowa w art. 26a ust. 1, dane ze zgłoszenia, o którym mowa w art. 11 ust. 1, oraz uzasadnionego zgłoszenia, o którym mowa w art. 24 ust. 1. Przepisami tymi nałożono na regionalnego dyrektora obowiązek wynikający z uzyskania wiadomości o bezpośrednim zagrożeniu lub szkodzie w środowisku. Ponadto zgodnie z art. 26a ust. 3 ustawy szkodowej, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska są zobowiązani do aktualizacji i uzupełniania informacji w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku. Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku

zdefiniowany jest w art. 26a ustawy szkodowej, szczegółowy zakres informacji, które są gromadzone w rejestrze, wskazany jest w rozporządzeniu. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z rozporządzeniem rejestr zawiera m.in.: informacje o rodzaju bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku w: gatunkach chronionych, chronionych siedliskach przyrodniczych, wodach, powierzchni ziemi, informację o charakterystyce bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku (opis sytuacji), datę, przedział czasowy lub inne informacje pozwalające na określenie czasu wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, datę wykrycia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku, datę wszczęcia postępowania administracyjnego, datę wydania decyzji oraz jej skan, datę i sygnaturę akt wyroku sądu administracyjnego.

W czasie kontroli zweryfikowano wpisy do rejestru bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku. Braki i błędy we wpisach o nr rej. 1368, 1372, 1439 wskazano w załączonym zestawieniu tabelarycznym spraw dot. szkód.

3. Procedury dokonywania wpisów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi na podstawie art. 101 c ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.) dalej jako: „Poś” oraz zgodność danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych.

Do kontroli wytypowano 11 spraw z zakresu wpisu działek ewidencyjnych w drodze decyzji do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi jako potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, zgodnie z załączonym spisem.

W wyniku kontroli ustalono, co następuje:

- 1) w zakresie wymogów formalnych tj.:
 - a) zgodności z właściwością miejscową i rzeczową – **nie stwierdzono nieprawidłowości**,
 - b) terminowości – **stwierdzono nieprawidłowości** – do dnia kontroli nie została wydana żadna decyzja w sprawach (WOOŚ-IV.513.8.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.9.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.10.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.11.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.12.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.13.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.14.2021.PBu) co skutkuje przekroczeniem terminu wskazanego w 101c ust. 3 Poś (tj. 6 miesięcy od otrzymania wykazu/aktualizacji/zgłoszenia)
 - c) poprawności pouczenia – **nie stwierdzono nieprawidłowości**,
 - d) zawartości merytorycznej uzasadnień podejmowanych rozstrzygnięć – **stwierdzono nieprawidłowości**,
- 2) w zakresie prawidłowości podjętych rozstrzygnięć merytorycznych – **stwierdzono nieprawidłowości**.
- 3) Zgodność danych w rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi z danymi akt ostatecznie zakończonych spraw administracyjnych – **stwierdzono nieprawidłowości**

Zgodnie z art. 101d Poś, zadaniem starosty jest dokonywanie identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, sporządzenie ich wykazu oraz przekazanie wykazu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska. Starosta dokonuje identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi wykorzystując wszelkie dostępne informacje dotyczące zanieczyszczenia środowiska oraz działalności gospodarczej prowadzonej na terenie powiatu, starosta ustala działalność mogącą być przyczyną zanieczyszczenia na danym terenie przed 30 kwietnia 2007 r., tzn. ustala działalność mogącą z dużym prawdopodobieństwem powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi, ustala listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub ziemi jest spodziewane oraz analizuje dostępne informacje na temat zagrożenia zanieczyszczeniem gleby lub ziemi. Oprócz wskazanych w § 8 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz. U. poz. 1395), źródeł informacji istotnych dla oceny zagrożenia zanieczyszczeniem gleby lub ziemi, starosta może wykorzystać również wszelkie inne źródła informacji o działalności powodującej zanieczyszczenie gleby i ziemi oraz dostępne dane na temat istniejących zanieczyszczeń. Każdy teren jest unikalny i różni się pod względem dostępności danych archiwalnych. Potencjalnymi źródłami informacji mogą być: archiwum starostwa (np. rejestry prowadzone przez starostów zawierające informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie standardów jakości gleby lub ziemi), informacje Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska z kontroli podmiotów, w tym o stwierdzonych naruszeniach i nieprawidłowościach.

Kolejno właściwy starosta zgodnie z powyższym, przekazuje wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska.

Na podstawie art. 101c ust. 3 pkt 1 Poś, dokonując analizy wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi przekazanych przez starostów, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska wydają decyzję o wpisie o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Wskazać należy, iż regionalni dyrektorzy ochrony środowiska wszczynając postępowanie dotyczące wpisów do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, o potencjalnych historycznych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi, zobowiązani są do weryfikacji przekazywanych przez starostów wykazów zgodnie z art. 101d ust. 7 Poś. Organ winien przed wydaniem decyzji zweryfikować dane przekazane w wykazie przez starostę, a w szczególności władającą powierzchnią ziemi do którego skierowana jest decyzja zgodnie z przepisami Poś. Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska powinni co najmniej wezwać właściwego starostę, do przedłożenia dokumentacji w oparciu, o którą starosta sporządził wykaz. Ponadto regionalni dyrektorzy ochrony środowiska w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego również zobowiązani są do zebrania wystarczającego materiału dowodowego. Zgodnie z art. 77 k.p.a. obowiązkiem organu administracji, wynikającym z zawartej w art. 7 zasady prawdy obiektywnej, jest dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Organ administracji jest zobowiązany do podejmowania wszelkich kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i powinien prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie obywateli do władz publicznych. Tym samym regionalni dyrektorzy ochrony środowiska powinni zwrócić się do organów ochrony środowiska

w tym także do starostów o informacje na temat zanieczyszczenia powierzchni ziemi na danym terenie.

Jeżeli analiza dostępnych informacji wskazuje na możliwość występowania zanieczyszczenia, to w takich przypadkach regionalny dyrektor ochrony środowiska dokonuje wpisu do rejestru. W przypadku, jeżeli dla miejsca, gdzie prowadzona była działalność mogąca powodować historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi oraz analiza dostępnych informacji wskazuje w wyraźny sposób, że w danym miejscu zanieczyszczenie nie występuje (np. są dostępne wyniki badań wskazujące na brak zanieczyszczenia), wówczas można uznać, że nie jest to teren, na którym występuje potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi i regionalny dyrektor ochrony środowiska nie dokonuje wpisu i umarza wszczęte postępowanie. Natomiast w przypadku, gdy badania, o których mowa w art. 101e ust. 2 pkt 4 Poś, wskazują na zanieczyszczenie, regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wpisie o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi, a następnie dokonuje zmiany statusu terenu na potwierdzone historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Należy także zauważyć, że aby dokonać wpisu musi istnieć dokumentacja archiwalna, która wskazuje na możliwość występowania zanieczyszczenia powierzchni ziemi. Natomiast jeśli brak jest jakiegokolwiek dokumentacji potwierdzającej, że na danym obszarze istnieje zanieczyszczenie postępowanie w tej sprawie należałoby umorzyć.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy wskazać, iż wskazany powyżej schemat postępowania dotyczący wpisów do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi, o potencjalnych zanieczyszczeniach powierzchni ziemi został uznany za prawidłowy, co ma swoje odzwierciedlenie w licznych wyrokach wydanych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, np.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.01.2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2126/20, LEX nr 3166611; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.01.2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 2125/20, LEX nr 3179596; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.11.2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1955/19, LEX nr 3014464.

Podczas przeprowadzonej kontroli w postępowaniach dotyczących wpisów do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi zauważono nieprawidłowości. Część z nich została wyszczególniona w załączniku do niniejszego dokumentu pod nazwą „wykaz spraw hzpz”, niemniej jednak część z tych nieprawidłowości jest na tyle poważna, że należy się do nich odnieść szerzej.

Pierwsza sprawa, w której stwierdzono nieprawidłowość znak: WOOS-IV.513.3.2022.MTo.3) zakończyła się decyzją z dnia 12 sierpnia 2022 r., zgodnie z którą RDOŚ w Warszawie orzekł o dokonaniu wpisu do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu działki o nr ew. 10 obręb 1-05-14 położonej przy ul. Augustówka w Warszawie. Przez historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi rozumie się zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynika z działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r.; rozumie się przez to także szkodę w środowisku w powierzchni ziemi w rozumieniu art. 6 pkt 11 lit. c ustawy szkodowej która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat. W decyzji z dnia 12 sierpnia 2022 r., znak: WOOS-IV.513.3.2022.MTo.3 brak jest wskazania działalności mogącej powodować potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. W aktach sprawy znajduje się jedynie „Ocena jakości gruntów na terenie działki ewidencyjnej nr 10, obręb 1-05-14, położonej w Warszawie, Dzielnicy Mokotów” z grudnia 2021 r. do której próbki gruntu pobrano w dniu 6

grudnia 2021 r. Reasumując w decyzji nie wskazano działalności, która została zakończona przed dniem 30 kwietnia 2007 r. oraz nie ma potwierdzenia, iż zanieczyszczenie zaistniało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. (badania przeprowadzono w 2021 r.) powyższym brak jest możliwości weryfikacji prawidłowości wpisu. Dodatkowo należy zaznaczyć, że mimo wydania decyzji o wpisie nie dokonano tego wpisu do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi dla działki o nr ew. 10 obręb 1-05-14 położonej przy ul. Augustówka w Warszawie.

Odnośnie spraw o znakach: WOOŚ-IV.513.8.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.9.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.10.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.11.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.12.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.13.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.14.2021.PBu. zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 101 d pkt. 9 Poś Burmistrzowie przekazali wykaz potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi w roku 2018 oraz jego aktualizację w roku 2020. W każdym z powyższych przypadków RDOŚ w Warszawie po otrzymaniu wykazów wezwał Burmistrzów do uzupełnienia wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi o wszystkie dane wskazane w art. 101 d ust. 7 Poś. W pouczeniu wezwania RDOŚ w Warszawie wskazał, że zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. nieusunięcie ww. braków w terminie 30 dni spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Należy wskazać, że RDOŚ w Warszawie w pouczeniu powołał się na błędną podstawę prawną, tj. art. 64 § 2 k.p.a. wskazując iż skutkiem nieusunięcia braków formalnych będzie pozostawienie podania bez rozpoznania. Powyższy zapis odnosi się do postępowań prowadzonych na wnioski strony. Natomiast RDOŚ w Warszawie winien wystosować wezwanie na podstawie art. 50 k.p.a. do innych organów bądź władających danym terenem i albo dokonać wpisu do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi lub gdy nie zachodzą przesłanki do dokonania wpisu, umorzyć postępowanie. Dodatkowo należy wskazać, iż w wezwaniach skierowanych do burmistrzów RDOŚ w Warszawie wzywa o przedłożenie badań wstępnych wykonanych przez starostę na podstawie art. 101d ust. 1 pkt 4 Poś, bądź aktualnych badań w tym zakresie. Należy zaznaczyć, iż zgodnie z literalnym brzmieniem art. 101d ust 1 pkt 4 p.o.ś. starosta wykonuje badania jedynie „w razie potrzeby”, wyrażenia tego nie należy interpretować jako obowiązek, gdy brak jest dostępnych i aktualnych badań zanieczyszczenia gleby i ziemi substancjami powodującymi ryzyko. Brak takich badań, nie stanowi przeszkody do wpisania potencjalnego historycznego zanieczyszczenia do wykazu. Zamysłem ustawodawcy jest wyraźne zróżnicowanie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń i tych które są dowiedzione badaniami. Art. 101d ust. 1 pkt 3 POŚ nie zobowiązuje w jakikolwiek sposób starosty do dysponowania aktualnymi badaniami. Jeżeli bowiem z dostępnych materiałów wynikać będzie, że na danym terenie potencjalnie można spodziewać się historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, to jest to wystarczającą przesłanką do dokonania wpisu. Co więcej, gdyby taki był zamysł ustawodawcy, aby przeprowadzenie pierwszego etapu badań uzależnić od braku aktualnych badań, powyższe zostałoby w taki sposób wyartykułowane. Przepis art. 101d ust. 1 pkt 4 Poś nie wskazuje jednak, że wykonanie pierwszego etapu badań ma nastąpić w przypadku braku dostępnych i aktualnych wyników badań na danym terenie. Wskazuje on jedynie na ewentualną „potrzebę” organu. Należy podkreślić, że koncepcja „racjonalnego ustawodawcy” wskazuje na uwzględnianie przez niego konsekwencji logicznych rozwiązań przez niego przyjętych. Należy zaznaczyć, iż to Regionalny dyrektor ochrony środowiska prowadzi postępowanie i to on jest właściwy do zbierania materiału dowodowego i to na nim ciąży obowiązek wydania decyzji zgodnie z art. 101 c ust. 3 Poś.

W przypadku spraw: WOOŚ-IV.513.9.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.12.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.13.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.14.2021.PBu Burmistrzowie nie ustosunkowali się do powyższego wezwania, a RDOŚ w Warszawie nie podjął żadnych dalszych czynności w sprawach. Natomiast w przypadku spraw: WOOŚ-IV.513.8.2021.PBu, WOOŚ-

IV.513.10.2021.PBu, WOOŚ-IV.513.11.2021.PBu mimo terminowej odpowiedzi Burmistrzów, RDOŚ w Warszawie również nie podjął żadnych dalszych czynności w sprawach.

Odnosnie wykazów przekazanych przez Burmistrzów Dzielnic: Żoliborza, Targówka, Rembertowa, Ochoty, Mokotowa, Bielany i Białołęki należy zaznaczyć, że w spisie postępowań prowadzonych przez RDOŚ w Warszawie dotyczących wpisu do rejestru potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (za lata 2021-2022) nie widnieją postępowania dotyczące działek z powyższych wykazów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Zgodnie z art. 101 c ust. 3 Poś regionalny dyrektor ochrony środowiska, w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi, dokonuje do rejestru wpisu o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania m.in. wykazu, o którym mowa w art. 101d ust. 6 Poś lub aktualizacji wykazu, o której mowa w art. 101d ust. 8 Poś. W powyższych sprawach RDOŚ w Warszawie nie dotrzymał terminu wskazanego w art. 101 c ust. 3 Poś.

W czasie kontroli również zostały zweryfikowane wpisy do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Główną nieprawidłowością stwierdzoną podczas kontroli w związku z powyższym, jest sytuacja, iż RDOŚ w Warszawie nie dokonał wpisu w sprawie WOOŚ-IV.513.3.2022.MTo. Natomiast w przypadku decyzji znak: WOOŚ-IV.513.17.2021.PBu.2, w rejestrze potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi wskazano, iż obszar zanieczyszczenia wynosi 0,0562 ha. Natomiast wg zgromadzonej dokumentacji powierzchnia na której stwierdzono przekroczenia podczas badań wstępnych wynosi 0,0436 ha. Dodatkowo należy wskazać, iż rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi jako status zanieczyszczenia widnieje „potencjalne historyczne zanieczyszczenie powierzchni” w sytuacji gdy powinien być zmieniony na „potwierdzone historyczne zanieczyszczenie powierzchni”. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż RDOŚ w Warszawie nie prowadzi postępowań dla terenów wskazanych w wykazach przez Burmistrzów Dzielnic: Żoliborza, Targówka, Rembertowa, Ochoty, Mokotowa, Bielany i Białołęki, w związku z powyższym RDOŚ w Warszawie nie dokonał wpisów do rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi zgodnie z art. 101c ust. 3 Poś. Skutkami niedokonywania lub nierzetelnego dokonywania wpisów potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi może być m.in. lokalizacja inwestycji mieszkaniowych i użyteczności publicznej na terenach historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi i potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Dodatkowo prowadzenie prac budowlanych na terenach zanieczyszczonych może spowodować, obok zagrożenia dla zdrowia ludzi, dalszą emisję zanieczyszczeń do gruntów i wód.

Zalecenia pokontrolne.

Zgodnie z art. 101c ust. 3 Poś, regionalny dyrektor ochrony środowiska, w drodze decyzji skierowanej do władającego powierzchnią ziemi, dokonuje do rejestru wpisu o potencjalnym historycznym zanieczyszczeniu powierzchni ziemi, nie później niż w terminie 6 miesięcy. RDOŚ w Warszawie nie prowadził postępowań na podstawie przekazanych mu wykazów w roku 2018 i ich aktualizacji przez Burmistrzów Dzielnic: Żoliborza, Targówka, Rembertowa, Ochoty, Mokotowa, Bielany i Białołęki. Dlatego też, RDOŚ w Warszawie

powinien dokonać analizy wyżej wskazanych wykazów i wszcząć postępowania oraz wydać decyzje o dokonaniu wpisu lub jeżeli nie zachodzą przesłanki umorzyć postępowanie.

RDOŚ w Warszawie powinien także wykazać się większą terminowością w powyższym zakresie (tj. 6 miesięcy od dnia otrzymania m.in. wykazu, o którym mowa w art. 101d ust. 6 Poś lub aktualizacji wykazu, o której mowa w art. 101d ust. 8 POŚ). Ponadto w przypadku niezłatwienia sprawy w terminie RDOŚ w Warszawie winien informować o tym stronę podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Ponadto RDOŚ w Warszawie w przypadku rozstrzygnięć wydawanych na podstawie ustawy szkodowej powinien wykazać się większą starannością przy ustalaniu kręgu stron postępowania, a wydanie decyzji powinno być poprzedzone wszczęciem i przeprowadzeniem postępowania zgodnie z przepisami k.p.a. (sprawa znak: WOOŚ-IV.511.18.2021.DŚc/IA.3).

W przypadku kiedy organ uzna za zasadne prowadzenie postępowania z informacji przekazanych np. w mailach, pismach itp. może wszcząć postępowanie szkodowe ale tylko z urzędu. Natomiast w sytuacji gdy organ nie widzi potrzeby prowadzenia postępowania na skutek uzyskanych informacji to nie wydaje postanowienia o odmowie wszczęcia, jeżeli nie otrzymał zgłoszenia zgodnie z art. 24 ustawy szkodowej (sprawa znak: WOOŚ-IV.511.32.2021.DŚc.3)

Dodatkowo w sytuacjach w których nie ma zastosowania art. 16 pkt. 2 ustawy szkodowej RDOŚ w Warszawie winien w formie pisemnej poinformować organ przekazujący wniosek o tym fakcie, a także wyjaśnić przyczyny jego niezastosowania i wystąpić z wnioskiem do sądu administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy nim a organem przekazującym wniosek.

W wyniku kontroli stwierdzono braki i błędy w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku oraz rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. To na regionalnych dyrektorach ochrony środowiska spoczywa odpowiedzialność oraz obowiązek rzetelnego wprowadzania danych do rejestrów. Biorąc pod uwagę wykryte nieprawidłowości w rejestrach należy dokonać bez zbędnej zwłoki weryfikacji wprowadzonych danych, tak aby dane prezentowane w rejestrach były wprowadzone poprawnie, zgodnie z aktami poszczególnych spraw. Wpisy w rejestrze bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku oraz rejestrze historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi winny zawierać wszystkie informacje wskazane w Rozporządzeniach.

RDOŚ w Warszawie powinien nadawać prowadzonym postępowaniom symbole klasyfikacyjne zgodnie z „Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska”, stanowiącym Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 10 Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 9 września 2014 r.

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

Załącznik:

1. zestawienie tabelaryczne spraw dot. historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi;
2. zestawienie tabelaryczne spraw dot. postępowań prowadzonych na podstawie ustawy szkodowej.

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

ANDRZEJ SZWEDA-LEWANDOWSKI
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
/ – podpisany cyfrowo – /