



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ- 4101-05-02/2012
P/12/168

Rzeszów, dnia sierpnia 2012 r.

Pan
Zbigniew Kiszka
Starosta Przeworski

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej *dalej ustawą o NIK*, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 czerwca 2012 r., w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o *zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.) Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Przeworsku kontrolę opracowywania i wydawania przez Starostę Przeworskiego, w latach 2008 – 2012 (I kwartał), pozwoleń zintegrowanych na korzystanie ze środowiska oraz przeprowadzania analiz i kontroli przestrzegania warunków w nich określonych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli, podpisanym w dniu 30 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 *ustawy o NIK* przekazuje Panu Staroście niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Starosty w zakresie objętym kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Starosta Przeworski, pomimo ustawowych obowiązków, nie przeprowadził analizy wydanego w styczniu 2007 r. pozwolenia zintegrowanego, jak i kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie wynikającym z udzielonych pozwoleń zintegrowanych. Skutkowało to w Starostwie brakiem pełnej informacji w zakresie przestrzegania warunków wydanych pozwoleń.

W kontroli ustalono, że zadania dotyczące pozwoleń zintegrowanych zostały zidentyfikowane w regulaminie organizacyjnym Starostwa i przypisane do realizacji do właściwości Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami, zwanego dalej Referatem.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2008 r., z należących do właściwości Starosty dwóch instalacji, jedna z nich, tj. instalacja użytkowana przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe UTIRES Sp. z o. o., 37-530 Sieniawa, Leżachów 133 (dalej: *UTIRES*) do przerobu odpadowej tkanki zwierzęcej i zwierząt padłych lub ubitych posiadała wymagane pozwolenie zintegrowane. Druga instalacja użytkowana przez Cegielnię Sieniawa J. Socha – J. Siwoń, Spółka Jawna 37-530 Sieniawa, ul. Augustowska 24 (dalej: *Cegielnia w Sieniawie*) nadal wymagała uzyskania takiego pozwolenia. Według załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. w sprawie *późniejszych terminów do uzyskania pozwolenia zintegrowanego* (Dz.U. Nr 177, poz. 1736) termin uzyskania pozwolenia zintegrowanego dla tego typu instalacji upływał w dniu 31 grudnia 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nieuzyskanie pozwolenia zintegrowanego przez *Cegielnię w Sieniawie* w terminie określonym powyższym rozporządzeniem, spowodowane było niezłożeniem stosownego wniosku do Starosty przez właścicieli cegielni o wydanie pozwolenia zintegrowanego. Skutkowało to wydaniem przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie (PWIOŚ) decyzji o wstrzymaniu użytkowania instalacji *Cegielni* z dniem 8 grudnia 2007 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, pozwolenie zintegrowane z dnia 31 marca 2008 r. dotyczące *Cegielni w Sieniawie* wydane zostało prawidłowo. W szczególności zachowano właściwość Starosty, wynikającą z art. 378 ust. 1 w związku z ust. 2 i 2a z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), zwanej dalej POŚ. Decyzję wydano na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat (art. 188 ust. 1 POŚ). Pozwolenie zawierało elementy wymagane art. 188 ust. 2 i art. 211 POŚ, ustalało warunki, o których mowa w art. 202 tej ustawy i uwzględniało wymagania najlepszej dostępnej techniki, o których mowa w art. 204 i 207 POŚ. Zawarto w niej również elementy fakultatywne, określone przepisem art. 188 ust. 3 pkt 1,4,6 i 7 POŚ. Decyzja zawierała wszystkie elementy określone przepisem art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) – dalej jako k.p.a. – w tym uzasadnienie faktyczne i prawne. Decyzja została podpisana przez kierownika Referatu, z powołaniem się na upoważnienie Starosty. Upoważnienie spełniało wymogi przepisu art. 268a k.p.a., a decyzję wydano w granicach tego upoważnienia.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że decyzja w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego dla *UTIRES*, która nie była związana z istotną zmianą instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 7 *POŚ*, zawierała wszystkie elementy decyzji administracyjnej, wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a., w tym uzasadnienie faktyczne i prawne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia organizację i terminowość wydawania decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia zintegrowanego dla *Cegielni w Sieniawie* oraz zmiany decyzji dla *UTIRES*.

Przepis art. 209 ust. 2 *POŚ* stanowi, że jeżeli pozwolenie ma objąć instalację po raz pierwszy lub ma objąć instalację po istotnej zmianie, wydanie pozwolenia powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku: przepis art. 35 § 5 ustawy k.p.a. stosuje się odpowiednio.

W kontroli ustalono, że od daty złożenia wniosku przez *Cegielnię w Sieniawie* i wszczęcia postępowania upłynęło 130 dni. Uwzględniając 20 dni na uzgodnienie decyzji przez PWIOŚ – zgodnie z przepisem art. 35 § 5 k.p.a. – Starosta wydał decyzję po 110 dniach od złożenia wniosku i wszczęcia postępowania. Pomiędzy złożeniem wniosku przez *UTIRES* o zmianę pozwolenia zintegrowanego, a wydaniem decyzji upłynęło 545 dni. Przy wydaniu decyzji dla *UTIRES*, wobec braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., Starosta wyznaczał nowe terminy załatwienia sprawy na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. i w terminie określonym w tym trybie wydał decyzję. Pierwsze wyznaczenie terminu w trybie art. 36 § 1 k.p.a. nastąpiło przed upływem terminu określonego przepisem art. 35 § 3 k.p.a. dla sprawy szczególnie skomplikowanej.

Powyższe decyzje opracowały dwie pracownice Referatu posiadające odpowiednie do realizowanych zadań kwalifikacje, które uczestniczyły w szkoleniach z zakresu ochrony środowiska, w tym dotyczących pozwoleń zintegrowanych. Zwraca natomiast uwagę fakt, że osoba zatrudniona od dnia 1 lutego 2010 r. na stanowisku kierownika Referatu, nie

uczestniczyła w żadnych szkoleniach z zakresu ochrony środowiska, w tym związanych z pozwoleniami zintegrowanymi.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli należycie przeprowadzona została analiza wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego, jak i o zmianę takiej decyzji. Wykazała ona, iż wnioski (ich wersje ostateczne) były kompletne i poprawne.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że po udzieleniu w dniu 31 marca 2008 r. pozwolenia zintegrowanego dla *Cegielni w Sieniawie* Starosta nie podjął żadnych działań, w tym nie przeprowadził kontroli w trybie art. 379 ust. 1 ustawy POŚ, mających na celu wyegzekwowanie od właścicieli instalacji ich zobowiązania, dotyczącego wyjaśnienia w terminie 1 roku od daty wydania decyzji kwestii studni bądź uzyskania pozwolenia sektorowego na odbudowę obiektów służących do ujmowania wód podziemnych z własnego ujęcia oraz do wystąpienia do Starosty z wnioskiem o zmianę wydanego pozwolenia zintegrowanego w zakresie ujęcia w nim pozwolenia na pobór wody podziemnej z własnego ujęcia (studni).

W decyzji z dnia 17 czerwca 2009 r. o zmianie pozwolenia zintegrowanego Starosta udzielił pozwolenia dla *UTIRES*, w części dotyczącej poszerzenia katalogu rodzajów i ilości odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania w instalacji oraz miejsc magazynowania odpadów. Jednocześnie Starosta zasadnie, zgodnie art. 186 pkt 4 POŚ, odmówił zmiany tej decyzji w części dotyczącej gospodarki wodno-ściekowej, z uwagi na jej niezgodność z programami działań, tj. Programem Ochrony Środowiska dla Powiatu Przeworskiego.

W kontroli ustalono, że zapisy złożonych wniosków w wersji elektronicznej o wydanie pozwolenia zintegrowanego i o zmianę takiej decyzji do Ministra Środowiska przekazano odpowiednio po 6 dniach od daty wpływu wniosku o wydanie pozwolenia (*Cegielnia w Sieniawie*) oraz po 49 dniach (*UTIRES*).

Przepis art. 209 ust. 1 POŚ stanowi, że organ właściwy do wydania pozwolenia przedstawia niezwłocznie ministrowi /.../, zapis wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych.

W kontroli ustalono, że przyczyną przekazania do Ministra Środowiska zapisu wniosku po 49 dniach była konieczność jego uzupełnienia przez wnioskodawcę.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że – stosownie do art. 211 ust. 4 POŚ – kopię wydanego pozwolenia zintegrowanego dla *Cegielnia w Sieniawie* oraz jego zapis w wersji

elektronicznej Starosta przekazał do Ministra Środowiska niezwłocznie, tj. w dniu wydania decyzji. Także kopię decyzji w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego dla *UTIRES*, w wersji papierowej przekazano do Ministra Środowiska w dniu 17 czerwca 2009 r., tj. w dniu jej wydania. Wersja elektroniczna zmienionego pozwolenia zintegrowanego do czasu kontroli nie została przekazana do Ministra Środowiska. Prawdopodobną, według złożonych wyjaśnień, przyczyną nieprzekazania wersji elektronicznej zmienionego pozwolenia zintegrowanego do Ministra Środowiska było przeoczenie. W dniu 9 lipca 2012 r., w celu naprawienia uchybienia, zapis zmiany decyzji zmieniającej przesłano Ministrowi Środowiska w wersji elektronicznej na informatycznym nośniku danych.

Do wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla *Cegielni w Sieniawie* – zgodnie z przepisami art. 208 ust. 4 pkt 1 POŚ – dołączono dowód uiszczenia opłaty rejestracyjnej. Opłatę tą, co zostało zweryfikowane przez pracowników Wydziału, wniesiono w należytej wysokości – zgodnie wyliczeniem wg art. 210 ust. 3 POŚ i stawki według pkt. 3.5, określonej w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2002 r. w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych (Dz.U. Nr 190, poz.1591) dla takich instalacji.

Wniosek *UTIRES* o zmianę pozwolenia zgodnie z art. 210 ust. 3a POŚ nie wymagał wniesienia opłaty rejestracyjnej, ponieważ nie dotyczył istotnych zmian instalacji.

Do wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla *Cegielni w Sieniawie* jak i o zmianę pozwolenia dla *UTIRES* dołączono dowody uiszczenia opłat skarbowych wniesionych do właściwego organu, tj. na konto Urzędu Miasta Przeworska i w prawidłowej wysokości. Wysokość opłat została zweryfikowana w Starostwie poprzez sprawdzenie i porównanie danych zawartych we wniosku, m.in. liczby osób zatrudnionych u wnioskodawców oraz stawek odpowiednio z części III ust. 40 oraz ust. 46 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.).

W kontroli ustalono, że przy wydawaniu decyzji dla *Cegielni w Sieniawie* Starosta zapewnił udział społeczeństwa w prowadzonym postępowaniu poprzez podanie – zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy POŚ – do publicznej wiadomości wszystkich informacji o wnioskach oraz dopuszczenie do wnoszenia uwag i wniosków, z zachowaniem terminu 21 dni. Wnioski zostały umieszczone w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieprzeprowadzenie analizy przestrzegania warunków określonych decyzją w sprawie pozwolenia zintegrowanego dla *UTIRES* stanowiło naruszenie przepisu art. 216 ust. 1 POŚ. Przepis ten określa, że organ właściwy do wydania pozwolenia co najmniej raz na 5 lat dokonuje analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego. Przedmiotową decyzję Starosta wydał w dniu 11 stycznia 2007 r., a zatem okres 5 lat wskazany do przeprowadzenia wymaganej tym przepisem analizy upłynął w styczniu 2012 r. Pomimo tego, analiza do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie została przeprowadzona. Procedurę okresowej analizy przedmiotowego pozwolenia rozpoczęto dopiero w trakcie kontroli w dniu 7 maja 2012 r. Następnie, w związku przeniesieniem (decyzją Starosty z dnia 16 lutego 2012 r.) praw i obowiązków ustanowionych w pozwoleniu dla *UTIRES* na Zakład Rolniczo-Przemysłowy „FARMUTIL HS”, w dniu 9 lipca 2012 r. powiadomiono ten podmiot o rozpoczęciu procedury analizy pozwolenia zintegrowanego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że z analizą, o której mowa w art. 216 ust. 1 POŚ nie można utożsamiać postępowania w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego. Jest to bowiem czynność odrębna od postępowania administracyjnego. Zatem przeprowadzone postępowanie, zakończone wydaniem decyzji z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego z dnia 11 stycznia 2007 r., nie stanowiło analizy w rozumieniu art. 216 ust. 1 ustawy POŚ. Wskazuje na to również treść wytycznych przekazanych starostom przez Ministerstwo Środowiska. W wytycznych tych – piśmie zastępcy dyrektora Departamentu Instrumentów Środowiskowych w Ministerstwie Środowiska – przekazany starostom – przypomniano o konieczności dokonywania analizy wydanego pozwolenia co najmniej raz na 5 lat. Ponadto pismo to informowało o zamieszczeniu na stronie internetowej IPPC Polska wskazówek do przeprowadzenia okresowej analizy pozwoleń zintegrowanych, w tym, że powinna być ona zakończona przed upływem 5-letniego okresu od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza brak działań Starosty na podstawie art. 379 ust. 1 POŚ, dotyczących przeprowadzania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie wynikającym z wydanych pozwoleń zintegrowanych.

W kontroli ustalono, że informacje przekazywane przez PWIOŚ o nieprzestrzeganiu warunków udzielonych pozwoleń zarówno przez *Cegielnię w Sieniawie* jak i *UTIRES*, stanowiły wystarczające przesłanki do wszczęcia takich kontroli. Starosta wzywał

prowadzących instalacje do składania informacji, w tym do przekazywania kopii informacji o realizacji obowiązków zawartych w zarządzeniach pokontrolnych PWIOŚ. Skala przedstawionych przez PWIOŚ naruszeń wydanych pozwoleń – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – wskazywała na konieczność skorzystania z dyspozycji art. 379 ust. 1 POŚ do kontroli m.in. w sprawie przyczyn nieprzestrzegania warunków pozwolenia zintegrowanego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania, jakie podjął Starosta w związku z zamiarem przejęcia (na podstawie umowy dzierżawy) prowadzenia instalacji *UTIRES* przez Zakład Rolniczo-Przemysłowy „FARMUTIL HS” SA.

W kontroli ustalono, że w dniu 17 stycznia 2012 r. do Starosty wpłynął wniosek ww. podmiotu o przeniesienie na ww. Spółkę praw i obowiązków wynikających z decyzji wydanej przez Starostę w dniu 11 stycznia 2007 r. dla *UTIRES*, zmienionej decyzją Starosty z dnia 17.06.2009 r. Decyzją z dnia 16 lutego 2012 r., na podstawie art.190 ust. 1-4 POŚ oraz art.104 i art. 107 k.p.a., Starosta orzekł o przeniesieniu na Zakład Rolniczo-Przemysłowy „FARMUTIL HS” SA praw i obowiązków ustanowionych dla *UTIRES*.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

- podjęcie odpowiednich działań organizacyjnych, zmierzających do prawidłowej realizacji ustawowych zadań z zakresu pozwoleń zintegrowanych.

Stosownie do art. 62 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie oczekuje od Pana Starosty przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag oraz wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych na rzecz realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.