



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-05-09/2012
P/12/168

Rzeszów, dnia października 2012 r.

Pan

Krzysztof Pitra

Starosta

Powiatu Tarnobrzskiego

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 przed dniem 2 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 Tarnobrzegu kontrolę opracowywania i wydawania przez Starostę Powiatu Tarnobrzskiego pozwoleń zintegrowanych oraz przeprowadzania analiz i kontroli przestrzegania warunków w nich określonych, dotyczącą lat 2008-2012 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 września 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, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że Starosta pomimo ustawowego obowiązku, nie prowadził kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie wynikającym z udzielonych pozwoleń zintegrowanych. Skutkowało to

brakiem odpowiedniej informacji w Starostwie w zakresie przestrzegania warunków wydanych pozwoleń zintegrowanych.

W kontroli ustalono, że Starosta w latach 2008-2012 (I kwartał):

- udzielił 3 pozwoleń zintegrowanych, które dotyczyły instalacji do produkcji wyrobów ceramicznych za pomocą wypalania o pojemności pieca przekraczającej 4 m³ i gęstości ponad 300 kg wyrobu na m³ pieca (tj. cegielni) – nie były to „istniejące instalacje” (tj. takie, dla których pozwolenie na budowę zostało wydane przed dniem 1 października 2001 r., a użytkowanie rozpoczęło się nie później niż do dnia 30 czerwca 2003 r.);
- wydał 4 decyzje w sprawie zmian pozwolenia zintegrowanego, z których 2 decyzje były związane z istotną zmianą instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), zwanej dalej POŚ.

Po wydaniu ww. decyzji, na terenie powiatu tarnobrzeskiego funkcjonowało 17 instalacji na podstawie pozwoleń zintegrowanych udzielonych przez Starostę. Były to wyłącznie cegielnie. Proces udzielania przez Starostę pozwoleń zintegrowanych dla „istniejących instalacji” został zakończony przed dniem 1 stycznia 2008 r.

W kontroli ustalono, iż zadania dotyczące pozwoleń zintegrowanych realizowali pracownicy Starostwa zatrudnieni w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, zwanym dalej Wydziałem. Organizacja i przygotowanie kadrowe Wydziału pozwalały na prawidłową, co do zasady realizację, zadań z zakresu pozwoleń zintegrowanych. W Starostwie nie były planowane i realizowane kontrole wewnętrzne oraz zadania audytu wewnętrznego, dotyczące opracowywania i wydawania pozwoleń zintegrowanych, ich analizowania i kontrolowania. Również kontrola zarządcza, o której mowa w art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), nie odnosiła się do bezpośrednio do zadań związanych z pozwoleniami zintegrowanymi.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w przypadku instalacji - Zakład Ceramiki Budowlanej T. R. w Chmielowie przeprowadzona przez pracowników Wydziału analiza wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego była nierzetelna. Doprowadziło to do wydania pozwolenia zintegrowanego z dnia 25 sierpnia 2011 r. z naruszeniem przepisu art.

202 ust. 1 i 6 POŚ. Przepisy te dotyczą określenia w pozwoleniu zintegrowanym warunków poboru wód powierzchniowych lub podziemnych na potrzeby instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego na zasadach określonych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2012, poz. 145). Nie zareagowano bowiem na informację przekazaną we wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego, że ww. Zakład posiada aktualne (obowiązujące do 2024 r.) pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód gruntowych i opadowych. Dotyczyło ono gromadzenia wód w sztucznym zbiorniku wodnym i ich wykorzystywania na potrzeby instalacji.

Wobec powyższego, wydając pozwolenie zintegrowane dla przedmiotowej instalacji, Starosta zobowiązany był, na podstawie art. 202 ust. 1 i 6 POŚ, do określenia warunków poboru wód z powyższego zbiornika na potrzeby instalacji w pozwoleniu zintegrowanym. Jednocześnie, na podstawie art. 193 ust. 3 w związku z ust. 2 POŚ, Starosta zobowiązany był do stwierdzenia w drodze decyzji wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód.

Do czasu kontroli Starosta nie wykonał powyższych dyspozycji ustawowych – nie wydał decyzji stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego, które z mocy art. 193 ust. 2 POŚ straciło swoją ważność, a w pozwoleniu zintegrowanym nie uregulował – co było wymagane poprzez art. 202 ust. 1 i 6 tej ustawy – warunków funkcjonowania instalacji w zakresie warunków poboru wód powierzchniowych lub podziemnych wyłącznie na potrzeby instalacji, na zasadach przewidzianych dla pozwoleń wodnoprawnych.

W konsekwencji, z powodu niewłaściwych działań pracowników Wydziału, instalacja - Zakład Ceramiki Budowlanej T. R. w Chmielowie, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działała od dnia uprawomocnienia się pozwolenia zintegrowanego z 25 sierpnia 2011 r. bez ważnego pozwolenia dotyczącego poboru wód gruntowych i opadowych dla celów technologicznych. Okoliczności wskazane w wyjaśnieniach Naczelnika Wydziału, w szczególności fakt, że prowadzący instalację nie wymagał, aby w pozwoleniu zintegrowanym określić warunki poboru wód, nie mogły wyłączać obowiązków Starosty w zakresie wydania kompletnego pozwolenia zintegrowanego.

W trakcie kontroli, w porozumieniu z prowadzącym instalację, w Wydziale podjęto działania zmierzające do zmiany pozwolenia zintegrowanego w trybie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), mające doprowadzić instalację Zakład Ceramiki Budowlanej T. R. w Chmielowie do funkcjonowania zgodnego z przepisami POŚ. W ich rezultacie wydano

decyzję z dnia 17 września 2012 r. w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego z 25 sierpnia 2011 r. Zmiana polegała na wprowadzeniu do pozwolenia zintegrowanego warunków poboru wód, wykorzystanych na potrzeby instalacji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w powyższej decyzji z dnia 17 września 2012 r. nie zawarto treści odnoszących się do wyeliminowania z obrotu prawnego pozwolenia wodnoprawnego.

Pozostałe aspekty opracowywania i wydawania pozwoleń zintegrowanych z okresu objętego kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie.

W kontroli wykazano, że decyzje powyższe wydawano z zachowaniem terminu określonego w art. 209 ust. 2 POŚ. W przypadku jednego postępowania, w którym było to wymagane, dokonano uzgodnienia decyzji z Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Rzeszowie (PWIOŚ) w trybie art. 211 ust. 3a POŚ.

Decyzje wydano dla instalacji wymagających pozwoleń zintegrowanych (art. 201 ust. 1 POŚ), z zachowaniem właściwości Starosty, określonej w art. 378 ust. 1 tej ustawy. Poza przedstawionym powyżej przypadkiem, pozwolenia zintegrowane zawierały wymagane elementy określone w art. 188 ust. 2 i art. 211 ust. 2 POŚ, z uwzględnieniem specyfiki instalacji.

Pozwolenia zintegrowane zawierały wymagane elementy określone dla decyzji administracyjnej, w tym uzasadnienie spełniające wymogi art. 107 § 3 k.p.a. W przypadku powołanych w ramach podstawy prawnej rozporządzeń, brakowało jednak wskazania konkretnych jednostek redakcyjnych, które rzeczywiście miały zastosowanie w podjętym rozstrzygnięciu. Z kolei z art. 61 § 4 k.p.a., wynika obowiązek zawiadomienia przez organ o wszczęciu postępowania stron postępowania, czyli podmiotów, dla których z ewentualnej decyzji organu mogłyby wynikać określone uprawnienia lub obowiązki. Dotyczy to także sytuacji, gdy w postępowaniu jedyną stroną jest wnioskodawca. Tymczasem w kontroli ustalono, że w postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego wnioskodawca nie był zawiadamiany o jego wszczęciu.

Decyzje podpisywał Naczelnik Wydziału, dysponując stosownym upoważnieniem do ich wydawania w imieniu Starosty.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli również decyzje w sprawie zmian pozwoleń zintegrowanych były, co do zasady, wydawane prawidłowo. Wnioski dotyczące istotnych zmian instalacji oraz decyzje wydane w tych sprawach zawierały niezbędne elementy, mające

związek z planowanymi zmianami, wymagane przepisem art. 215 ust. 2 POŚ. W szczególności decyzje określały wymagania, o których mowa w art. 188 i 211 POŚ, mające związek ze zmianami. Decyzje w sprawie zmian pozwoleń zintegrowanych podpisywał Naczelnik Wydziału, dysponując stosownym upoważnieniem do ich wydawania w imieniu Starosty.

Niemniej jednak, wydając decyzje zmieniające pozwolenie zintegrowane nie w pełni zrealizowano wymogi określone w art. 107 § 1 k.p.a. Ustalenia kontroli wskazują bowiem, że w decyzjach zmieniających pozwolenia zintegrowane nie powoływano podstawy prawnej wynikającej z POŚ, uzasadniającej podejmowanie tych działań, ograniczając się jedynie do wskazania przepisów art. 104 i 155 k.p.a.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak podania przez organ kompletnej podstawy prawnej – w sytuacji gdy zachodziły przesłanki do dokonania przedmiotowej zmiany – stanowił uchybienie wymogom art. 107 § 1 k.p.a., niepodważające ważności tych decyzji.

W przypadkach zmian pozwolenia związanego z istotną zmianą instalacji, Starosta wydawał decyzję w terminie określonym przepisem art. 209 ust. 2 POŚ, tj. do 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Sprawy innych zmian pozwoleń zintegrowanych załatwiano w odniesieniu do terminów określonych w art. 35 k.p.a., przy czym w jednym przypadku nastąpiło to w ciągu 8 dni, a w drugim ww. termin nie został dotrzymany. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że stosownie do treści art. 36 k.p.a., również w przypadku opóźnienia w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (np. konieczności uzgodnienia), powinien on nie tylko poinformować o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, ale również wyznaczyć nowy termin. Tymczasem, w postępowaniu dotyczącym zmiany decyzji dla *Cegielni Siedleszczany s.c.* Starosta poinformował jedynie, że z uwagi na potrzebę dokonania uzgodnień (w tym z PWIOŚ w trybie w art. 211 ust. 3a POŚ), decyzja nie może być wydana w terminie. Wymogu wyznaczenia nowego terminu sprawy nie wypełniała skierowana do strony informacja, że decyzja zostanie wydana: *po wyczerpaniu procedury dot. pozwoleń zintegrowanych*.

Starosta, stwierdzając w trakcie analizy wniosków braki lub błędy merytoryczne - poza przedstawioną wcześniej sytuacją dotyczącą pozwolenia wodnoprawnego - reagował rzetelnie i skutecznie. Najczęściej wzywał do uzupełnienia i uiszczenia wymaganych opłat rejestracyjnej i skarbowej. W jednym przypadku analiza doprowadziła do wykazania istotności zmiany instalacji. Odnosnie jednego z wniosków o wydanie pozwolenia

zintegrowanego stwierdzono konieczność uzupełnienia go przez przedsiębiorcę o niezbędne dane techniczne i technologiczne, co wskutek wezwania zostało dokonane.

W Starostwie właściwie zweryfikowano kwoty opłat rejestracyjnej i skarbowej. Zostały one wniesione przez wnioskodawców w wysokości odpowiadającej stawkom podanym w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2002 r. *w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych* (Dz. U Nr 190, poz. 1591) i ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. *o opłacie skarbowej* (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.) – ustęp 40 lub 46 części III załącznika do tej ustawy, odpowiednio dla wydania pozwolenia zintegrowanego lub jego zmiany.

Przepis art. 209 ust. 1 POŚ określa, 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 Starosta przekazał Ministrowi Środowiska zapisy wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego w terminie 40, 45 i 50 dni od ich złożenia, czego przyczyną była konieczność ich uzupełnienia przez wnioskodawców. Z kolei kopie i wersje elektroniczne wydanych pozwoleń zintegrowanych zostały przekazane Ministrowi Środowiska, stosownie do wymogu zawartego w art. 211 ust. 4 POŚ. Wobec dyspozycji tego przepisu, zakładającej przekazanie tych materiałów *niezwłocznie*, przekazanie to nastąpiło po 10 dniach (jedna decyzja) lub dopiero po miesiącu (dwa pozwolenia) od wydania decyzji.

Starosta w obu przypadkach zmiany pozwolenia zintegrowanego, związanej z istotną zmianą instalacji, przysyłał do Ministerstwa Środowiska w trybie art. 211 ust. 4 POŚ kopię wydanej decyzji wraz z wersją elektroniczną, uprzednio przysyłając kopię wniosków w tej sprawie. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wobec treści art. 211 ust. 4 w związku z art. 192 POŚ, również kopie decyzji w sprawie zmian innych niż dotyczące istotnej zmiany instalacji, powinny zostać przekazane Ministrowi Środowiska.

Decyzje udzielające pozwoleń zintegrowanych oraz w sprawach zmiany pozwoleń zintegrowanych w związku z istotną zmianą instalacji przekazywano również do PWIOŚ. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że działanie takie stanowiło element dobrej współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę środowiska na terenie powiatu tarnobrzeskiego. Jednocześnie Izba zauważa, że organami ochrony środowiska, które - ze względu na ustawowe kompetencje – powinny być zainteresowane otrzymaniem decyzji w sprawach pozwoleń zintegrowanych, są wszystkie organy wymienione w art. 18 ust. 4

ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.). Przepis ten dotyczy wprowadzie przekazywania pozwolenia na wytwarzanie odpadów wydanego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy *o odpadach*, lecz pozwolenie zintegrowane, w związku z treścią art. 182 POŚ, zastępuje takie pozwolenie.

Starosta, zapewniając udział społeczeństwa w postępowaniach, w których było to wymagane na podstawie art. 218 POŚ, tj. w postępowaniach w sprawie wydania pozwoleń zintegrowanych oraz decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji, nie w pełni zastosował regulacje zawarte w ustawie z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. Nr 119, poz. 1227 ze zm.). Kontrola wykazała w szczególności, że informacje w sprawie prowadzonych postępowań nie spełniały wszystkich wymogów określonych w art. 33 ust. 1 powyższej ustawy, ponieważ nie podawano oznaczenia organu właściwego do wydania decyzji i organu właściwego do rozpatrzenia uwag i wniosków oraz nie informowano o sposobie składania uwag i wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nieprawidłowość, dotychczasowy brak działań Starosty mających na celu wdrożenie i prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku, w którym powinny zostać ujęte wnioski i decyzje w sprawach pozwoleń zintegrowanych. Obowiązek prowadzenia w formie elektronicznej tego wykazu wynikał z przepisów art. 22-23 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku (...)*. Obowiązek udostępniania danych o wnioskach o wydanie pozwolenia zintegrowanego i wydanych pozwoleniach określał art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. k tejże ustawy.

W uzasadnieniach decyzji w sprawie istotnych zmian w pozwoleniach zintegrowanych, wbrew dyspozycji art. 37 pkt 2 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku (...)* nie podawano informacji o trybie i formach udziału społeczeństwa toczących się postępowaniach administracyjnych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa także, że wobec treści powyższego przepisu, zasadne byłoby także informowanie w uzasadnieniu decyzji o braku w postępowaniu wniesienia uwag i wniosków.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli - Starosta rzetelnie zrealizował zadania określone przepisem art. 216 ust. 1 POŚ, dotyczące przeprowadzenia analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego co najmniej raz na 5 lat. W trakcie trwania kontroli przedmiotowym analizom

poddano wszystkie pozwolenia zintegrowane, dla których w tym czasie upływał termin 5 lat od ich wydania. Wyniki analizy zostały udokumentowane i nie wykazały konieczności zmiany pozwoleń zintegrowanych.

W kontroli ustalono, iż Starosta nie planował i nie przeprowadzał kontroli dotyczących pozwoleń zintegrowanych, pomimo iż w art. 379 ust. 1 POŚ określono zadania w zakresie sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością. Było to wyjaśniane m. in. brakiem stosownego zaplecza technicznego (sprzętu pomiarowego) i ograniczeniami kadrowymi. Ponadto, w kontroli wykazano, że w okresie objętym kontrolą PWIOŚ sześciokrotnie informował Starostę o stwierdzonych naruszeniach postanowień i warunków pozwoleń zintegrowanych przez prowadzących instalację. W jednym z tych przypadków, w następstwie działań Inspekcji Ochrony Środowiska, Starosty i prowadzącego instalację doprowadzono do zmiany pozwolenia zintegrowanego. W pozostałych przypadkach Starosta ograniczył się do przyjęcia zapewnień przedsiębiorców o podejmowaniu działań naprawczych, mających doprowadzić instalacje do stanu zgodnego z pozwoleniami zintegrowanymi.

Wobec powyższego, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w tych sytuacjach Starosta powinien przeprowadzić kontrolę instalacji w trybie art. 379 ust. 1 POŚ, w celu zweryfikowania tych zapewnień.

Wyniki kontroli wykazały również, że nie wystąpiły przypadki wydania przez Starostę innego rodzaju pozwolenia na korzystanie ze środowiska wobec zaistnienia przesłanki do wydania pozwolenia zintegrowanego. Nie było skarg i interwencji parlamentarzystów w sprawach związanych z pozwoleniami zintegrowanymi. Nie zaistniały okoliczności wymagające wydania przez Starostę decyzji w sprawie cofnięcia, ograniczenia lub wygaśnięcia pozwolenia zintegrowanego.

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

- 1) zapewnienie prawidłowego prowadzenia postępowań w sprawie pozwoleń zintegrowanych i wydawania takich decyzji, w szczególności w zakresie zachowania wymogów dotyczących udziału społeczeństwa w tych postępowaniach, niezwłocznego

przekazywania Ministrowi Środowiska wymaganych materiałów oraz kompletności wydawanych decyzji;

- 2) wprowadzenie w Starostwie publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku – prowadzonego w formie elektronicznej, stosownie do wymogów ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*;
- 3) wdrożenie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez prowadzących instalacje na podstawie pozwoleń zintegrowanych we właściwości Starosty, w szczególności dla zweryfikowania otrzymywanych informacji o podejmowaniu działań naprawczych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty 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 wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.