

Wrocław, dnia 6 lutego 2008 r.

P/07/117
LWR

Pan
Rafał Jurkowlaniec
Wojewoda Dolnośląski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu (zwany dalej „DUW” lub „Urzędem”) w zakresie wydawania zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz przestrzegania warunków w nich zawartych w latach 2004 - 2007 (do 30 października).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu polegającą na:

- powierzaniu wykonywania zadań związanych z wydawaniem pozwoleń zintegrowanych
- pracownikom posiadającym odpowiednie kwalifikacje,
- przestrzeganiu procedur w postępowaniach administracyjnych o wydanie pozwoleń zintegrowanych,
- prowadzeniu rejestru wniosków oraz rejestru wydanych pozwoleń zintegrowanych,
- prowadzeniu nadzoru Urzędu nad realizacją wydanych pozwoleń zintegrowanych. Negatywnie ocenia natomiast działalność Urzędu (pomimo występowania niekiedy obiektywnych przesłanek) polegającą na:
 - przekraczaniu obowiązujących terminów na załatwienie sprawy przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych,
 - przekazywaniu do Ministra Środowiska z opóźnieniem kopii wniosków o wydanie
 - pozwoleń zintegrowanych oraz kopii wydanych pozwoleń zintegrowanych,

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, póź. 1701

- braku posiadania - do chwili rozpoczęcia kontroli - listy instalacji z terenu województwa dolnośląskiego, dla których istniał obowiązek uzyskania w określonym terminie pozwoleń zintegrowanych,
- braku informowania i ponaglenia właścicieli składowisk odpadów, znajdujących się na tzw. „liście 212”, w sprawie ciążącego na nich obowiązku uzyskania pozwoleń zintegrowanych w terminie do dnia 30.10.2007 r.

1. Urząd, w chwili rozpoczęcia kontroli NIK, nie miał rozeznania, dla których instalacji z terenu województwa dolnośląskiego i w jakim terminie powinny być wydane pozwolenia zintegrowane, a co za tym idzie nie miał możliwości imiennego występowania do właścicieli tych instalacji, w celu zobligowania ich do złożenia stosownego wniosku w takim czasie, który umożliwiłby jego terminowe rozpatrzenie. Zaktualizowany wykaz podmiotów posiadających takie instalacje, został pozyskany przez Urząd, od Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu, dopiero w trakcie kontroli NIK. Wykaz ten nie był wprawdzie ostatecznie zweryfikowany, ale dawał podstawy do interweniowania w przypadkach instalacji, co do których istniała pewność istnienia przedmiotowego wymogu. Tym samym jako niewystarczające uznać należy działania DUW, zmierzające do uzyskania pozwoleń zintegrowanych przez podmioty prowadzące instalacje, dla których istniał taki obowiązek, w terminach (w przedziale od 30 kwietnia 2004 r. do 30 kwietnia 2007 r.) określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. w sprawie późniejszych terminów do uzyskania pozwolenia zintegrowanego² oraz w terminie do 30 października 2007 r. dla instalacji wyszczególnionych w załączniku XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Rzeczypospolitej Polskiej³ (tzw. lista 212). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, DUW działania takie powinien prowadzić z racji nadania Wojewodzie Dolnośląskiemu art. 376 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴ statusu organu ochrony środowiska w województwie dolnośląskim.

Według ustaleń kontroli NIK na terenie województwa dolnośląskiego na 30 października 2007 r. było 257 istniejących instalacji objętych obowiązkiem posiadania pozwoleń zintegrowanych, z tego 15 instalacji z tzw. listy 212. Organem właściwym do wydania pozwoleń zintegrowanych w odniesieniu do 209 instalacji (z tego 13 z tzw. listy 212) był Wojewoda Dolnośląski, a w stosunku do 48 instalacji - starostowie (z tego 2 z tzw. listy 212). Do Urzędu złożono wnioski w sprawie wydania pozwoleń zintegrowanych dla 182 istniejących instalacji, z tego dla 8 instalacji z tzw. listy 212. Pozwolenia zintegrowane Urząd wydał na prowadzenie 171 istniejących instalacji (7 z tzw. listy 212) oraz dla 17

² Dz. U. nr 177, póź. 1736

³ Dz. U. UE.L. z dnia 23 września 2003 r. 236.33 ze zm.

nowych instalacji. Według stanu na 30 października 2007 r. pozwoleń zintegrowanych, do wydania których organem właściwym był Wojewoda Dolnośląski, nie posiadało 38 instalacji, z tego 6 z tzw. listy 212. W tej ostatniej grupie dla 1 instalacji wydano decyzję o zakończeniu eksploatacji, w stosunku do dalszych 2 wszczęte zostało postępowanie administracyjne w sprawie ich zamknięcia, w odniesieniu do składowiska odpadów w Łądku Zdroju toczyło się postępowanie administracyjne o wydanie pozwolenia zintegrowanego, a w przypadku składowisk odpadów w Żarowie i St. Wiązowie ich właściciele nie złożyli stosownych wniosków. Takiej sytuacji można było uniknąć, poprzez wcześniejsze skierowanie ponagleń do właścicieli instalacji. Zamieszczenie przez Wojewodę Dolnośląskiego dnia 26 kwietnia 2007 r. w „Gazecie Wyborczej” ogłoszenia, w którym informowano o obowiązku uzyskania pozwoleń zintegrowanych przez podmioty posiadające instalacje podlegające tym wymogom, było działaniem spóźnionym i nie można go uznać za skuteczne.

2. Stwierdzono, że pozwolenia zintegrowane wydawane były z przekroczeniem 6-miesięcznego terminu, określonego w art. 209 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r., Nr 129, póź. 902 ze zm.), bądź - dla spraw wszczętych przed dniem 28 lipca 2005 r. - terminu 2-miesięcznego, wskazanego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, póź. 1071 ze zm.). Na 157 wydanych pozwoleń zintegrowanych, 21 (13,4%) wydano z opóźnieniem, wynoszącym od 2 dni do ponad 7 miesięcy. Na opóźnienia w wydawaniu pozwoleń zintegrowanych, niewątpliwie miała wpływ zbyt mała liczba pracowników prowadzących przedmiotowe postępowania. Realizacja przez Wydział Środowiska i Rolnictwa dodatkowych zadań związanych z wydawaniem pozwoleń zintegrowanych nie wiązała się bowiem ze zwiększeniem obsady pracowników na tym odcinku. Mimo potrzeb kadrowych, zgłaszanych wielokrotnie przez kierownictwo Wydziału, stan zatrudnienia osób wykonujących przedmiotowe zadania uległ nawet zmniejszeniu z 20 etatów w 2005 r. do 17 etatów wg stanu na dzień 5 listopada 2007 r. Niezależnie od problemów kadrowych, opisywane opóźnienia w wydawaniu pozwoleń zintegrowanych wynikały także z trudności, które wystąpiły podczas prowadzenia postępowań. Nie bez znaczenia dla wystąpienia zaistniałych opóźnień przy wydawaniu pozwoleń, był ustalony początkowo w Kodeksie postępowania administracyjnego, 2-miesięczny termin na załatwienie sprawy. Dotyczyło to jednak tylko 9 z 21 stwierdzonych przypadków opóźnień w wydaniu pozwolenia zintegrowanego, w których

⁴ Dz. U. z 2006 r. nr 129, póź. 902 ze zm.

stosowne wnioski wpłynęły do Urzędu przed wydłużeniem (od dnia 28 lipca 2005 r.) terminu na ich rozpatrzenie. W efekcie, jak wykazała kontrola, ze 171 istniejących instalacji, które uzyskały pozwolenia zintegrowane na dzień 30 października 2007 r. - 111 z nich, tj. 64,9 %, uzyskało je z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w przywołanym wyżej rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. oraz załączniku nr XII do Aktu dotyczącego przyłączenia do Unii Europejskiej Rzeczypospolitej Polskiej (z tego: 15 - powyżej 1 roku, 23 - od 6 miesięcy do 1 roku, 44 - w przedziale od 3 do 6 miesięcy). Niewątpliwy wpływ na terminowość załatwienia poszczególnych wniosków, poza wyżej wymienionymi, miały też opóźnienia w składaniu wniosków przez właścicieli instalacji. Przykładowo, kontrola wybranych 6 postępowań wykazała, że wydawanie 3 pozwoleń dla ferm drobiu w Pierwoszowie, Piotrko-wiczkach i Wiszni Małej, przedłużało się z uwagi na protesty społeczności lokalnej, składane w kolejnych etapach postępowań. Wiązało się to z koniecznością pozyskiwania kolejnych wyjaśnień od wnioskodawców i opinii innych jednostek oraz uwzględnianiem wszystkich okoliczności w kolejnych wersjach pozwoleń, które znowu były poddawane ocenie zainteresowanych osób i instytucji. Jednak wydanie w opisywanych przypadkach pozwoleń zintegrowanych po upływie przeszło 1 roku, tj. z ponad półrocznym opóźnieniem, należy uznać za nieuzasadnione. Tak duża zwłoka w załatwieniu opisanych spraw, spowodowała bowiem dodatkowo znaczne przekroczenie terminu uzyskania pozwoleń dla tych instalacji, określonych w ww. rozporządzeniu z dnia 26 września 2003 r., a przypadających na dzień 31.12.2005 r. Wnioski w przedmiotowych sprawach zostały złożone w dniach 7 września 2005 r. (1 wniosek) i 13 października 2005 r. (2 wnioski), tj. odpowiednio na niespełna 4 i 2,5 miesiąca przed wskazanym w rozporządzeniu terminem, to jednak ich rozpatrzenie w ciągu ustawowych 6 miesięcy, pozwoliłoby na zminimalizowanie tego przekroczenia do odpowiednio 3 i 3,5 miesiąca.

3. Na negatywną ocenę zasługują stwierdzone opóźnienia w niezwłocznym przekazywaniu Ministrowi Środowiska kopii zarówno wniosków o wydanie pozwoleń zintegrowanych (167 przypadków na 171 złożonych wniosków, tj. 97,7%), jak i wydanych pozwoleń zintegrowanych (112 przypadków na 157 wydanych pozwoleń, tj. 71,3%). Okres od złożenia wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego do przekazania Ministrowi Środowiska jego kopii sięgał w skrajnym przypadku blisko 27 miesięcy. Dla wydanych pozwoleń zintegrowanych okres jaki upłynął do momentu jego przekazania Ministrowi Środowiska w skrajnym przypadku wynosił 44 miesiące. Stanowiło to naruszenie odpowiednio art. 209 ust. 1 oraz art. 211 ust. 4 Prawa ochrony środowiska. Opóźnienia w przekazywaniu kopii wniosków o wyda-

nie pozwoleń, wynikały z nieuzasadnionej - w opinii Najwyższej Izby Kontroli - praktyki, polegającej na odkładaniu tego obowiązku do czasu uzupełnienia dokumentacji i złożenia stosownych wyjaśnień przez wnioskodawców. Tymczasem Urząd był zobowiązany do bezzwłocznego przekazywania kopii wniosku po jego wpływie do DUW. Przyczynami opóźnień w przekazywaniu kopii wydanych pozwoleń zintegrowanych była chęć wcześniejszego skompletowania dokumentacji i niedopatrzenia pracowników prowadzących poszczególne sprawy.

4. Uwagę kontroli zwróciły uchybienia stwierdzone w 3 z 6 zbadanych postępowań dotyczących wydania pozwoleń zintegrowanych. Dotyczyło to ferm drobiu w Pierwoszowie, Piotrkowiczkach i Wiszni Małej. Kontrola tych postępowań (poza wyżej opisanymi opóźnieniami w wydaniu pozwoleń), wykazała, że złożone w tych sprawach wnioski zostały uznane przez Urząd za prawidłowe, choć ich późniejsza analiza przeprowadzona w Ministerstwie Środowiska, w toku rozpatrywanych odwołań, wykazała brak informacji o wielkości emisji siarkowodoru, a także nieściśłości w podawanej ilości nieczystości ciekłych, wielkości poboru wody i liczbie zatrudnionych osób. Ponadto dla opisywanych 3 przypadków stwierdzono, że wpłacona w zaniżonej kwocie (o 30,24 zł dla każdego z 3 wniosków) opłata rejestracyjna, została omyłkowo uznana za uzupełnioną, mimo że takie uzupełnienie wpłynęło tylko w stosunku do wniosku dla fermy w Pierwoszowie. Jeszcze w trakcie kontroli Urząd wystąpił do wnoszącego pozostałe 2 wnioski o uzupełnienie brakujących kwot - łącznie o 60,48 zł. W losowo zbadanych 24 innych przypadkach, pod kątem terminowości wnoszenia i prawidłowości naliczania opłat rejestracyjnych, uchybień nie stwierdzono.

5. Postępowania odwoławcze przed Ministrem Środowiska, w sprawach o wydanie pozwoleń zintegrowanych dla 4 instalacji (dotyczyły 1 decyzji odmawiającej wydania pozwolenia zintegrowanego oraz 3 decyzji udzielających pozwoleń), wskazały na błędne rozstrzygnięcia decyzji Wojewody Dolnośląskiego. Organ II instancji uchylił decyzje Wojewody Dolnośląskiego i skierował je do ponownego rozpatrzenia, wskazując na bezpodstawność zastosowanych ograniczeń w prowadzeniu instalacji już istniejących.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o: 1. Podjęcie, we współpracy z Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska we Wrocławiu, działań mających na celu ostateczne zweryfikowanie listy instalacji z terenu województwa dolnośląskiego, dla których istnieje obowiązek uzyskania od Wojewody Dolnośląskiego pozwolenia zintegrowanego. Powiadomienie właścicieli tych instalacji, dla których istniał wymóg uzyskania pozwolenia zintegrowanego, o ko-

nieczności złożenia stosownych wniosków, w przypadkach gdy takie wnioski jeszcze nie wpłynęły do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego .

2. Zapewnienie, przy wydawaniu decyzji w sprawach pozwoleń zintegrowanych, dochowania 6 - miesięcznego terminu (od dnia złożenia kompletnego wniosku) na jego wydanie, zgodnie z wymogami art. 209 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.
3. Bezzwłoczne przekazywanie Ministrowi Środowiska kopii wniosków o wydanie pozwoleń zintegrowanych oraz kopii wydanych pozwoleń, zgodnie z wymogami art. 209 ust. 1 oraz art. 211 ust. 4 ww. Prawa ochrony środowiska.
4. Wyegzekwowanie brakujących opłat rejestracyjnych, naliczonych do wniosków o wydanie pozwoleń zintegrowanych dla ferm drobiu w Piotrkowiczkach i Wiszni Małej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę w terminie 30 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 Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
mgr inż. Zdzisław Peregba
WICEDYREKTOR