

GŁÓWNY INSPEKTORAT OCHRONY ŚRODOWISKA

OCENA

**ZGODNOŚCI Z PRAWEM WYDANYCH
PRZEZ ORGANY SAMORZĄDOWE DECYZJI
OKREŚLAJĄCYCH WARUNKI KORZYSTANIA
ZE ŚRODOWISKA**

Warszawa, kwiecień 2002

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie.....	3
2. Zakres i przedmiot kontroli.....	4
3. Omówienie wyników kontroli.....	7
4. Działania pokontrolne.....	16
5. Podsumowanie i wnioski.....	18

1. Wprowadzenie

Stosownie do zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska "Wytycznych do planowania działalności organów IOŚ w 2001 roku" Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska, w przeprowadzonych kontrolach podmiotów gospodarczych, w okresie od września do grudnia 2001 r., dokonały sprawdzenia decyzji wydanych przez organy samorządowe po 1.01.1999 r. w zakresie reglamentacji warunków korzystania ze środowiska.

Reforma ustrojowa państwa, z dniem 1 stycznia 1999 r., wprowadziła trójstopniowy podział terytorialny, który stanowią: województwa, powiaty i gminy. Nastąpił również nowy podział kompetencji organów administracji publicznej pomiędzy centralnymi organami administracji rządowej i organami jednostek samorządu terytorialnego. Przez organy jednostek samorządu terytorialnego w świetle art. 5 § 2 pkt. 6 k.p.a. należy rozumieć organy gminy, powiatu, województwa, związków gminnych, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę oraz marszałka województwa. Wraz z reformą ustrojową państwa wprowadzono nowy zakres zadań organów samorządu terytorialnego m.in. dotyczący wydawania pozwoleń z zakresu ochrony środowiska.

W związku z istotnymi zmianami w prawodawstwie oraz ze względu na powierzenie nowych funkcji organom samorządowym uznano za celowe przeprowadzenie kontroli w zakresie oceny zgodności z prawem wydanych przez te organy decyzji określających warunki korzystania ze środowiska. Przedmiotem niniejszego cyklu było sprawdzenie czy decyzje te spełniają wymagania formalnoprawne i materialne, wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego, przepisów szczególnych tj. m.in. ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawy Prawo wodne, ustawy o odpadach, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz podjęcie przez IOŚ działań pokontrolnych, w przypadku stwierdzenia wadliwych decyzji, poprzez:

- wyeliminowanie z obiegu prawnego decyzji dotkniętych jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. tj:
 - decyzji wydanej z naruszeniem przepisów o właściwości - pkt. 1,
 - decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa - pkt. 2,
 - decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną - pkt. 3,

- decyzji skierowanej do osoby nie będącej stroną w sprawie - pkt. 4,
 - decyzji, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność miała charakter trwały -pkt. 5,
 - decyzji, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą - pkt. 6,
 - decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa - pkt. 7,
- skierowanie wystąpień do właściwych organów.

2. Zakres i przedmiot kontroli

W toku kontroli podmiotów korzystających ze środowiska poddano sprawdzeniu poprawność wydawania pozwoleń ekologicznych oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowiących pierwszy etap procesu inwestycyjnego.

Kontrolę poprawności decyzji dokonano według stanu prawnego obowiązującego w dacie ich wydania.

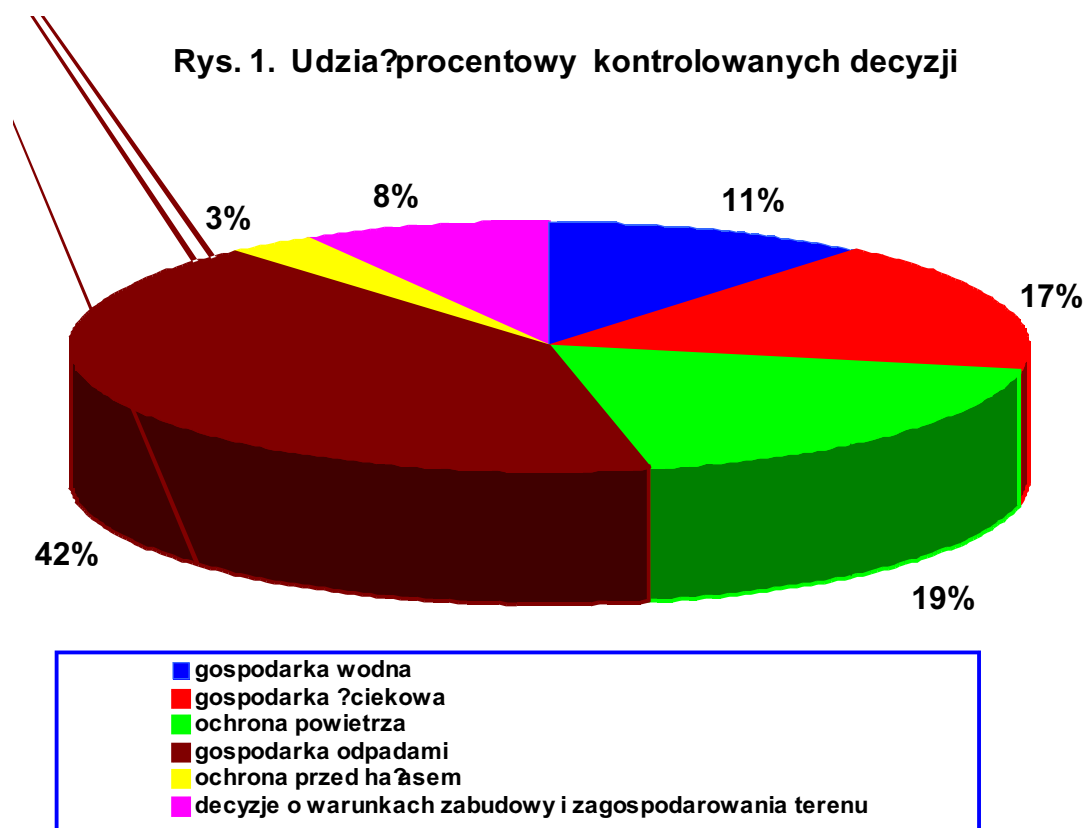
Łącznie skontrolowano 5877 decyzji administracyjnych określających warunki korzystania ze środowiska w 3373 zakładach, w następującym zakresie:

- gospodarka odpadami - 2463 decyzje
- ochrona powietrza - 1105 decyzji
- gospodarka ściekowa - 995 decyzji
- gospodarka wodna - 650 decyzji
- ochrona przed hałasem - 173 decyzje

oraz 491 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Znaczący udział w kontrolowanych decyzjach stanowiła gospodarka odpadami (42% decyzji), z uwagi na fakt, iż prawie każda działalność gospodarcza związana jest z wytwarzaniem odpadów. Ponadto należy podkreślić, iż ten zakres korzystania ze środowiska jest prawnie usankcjonowany w sposób bardzo szczegółowy. W badanych zakładach występował natomiast nieznaczny udział decyzji dotyczących ochrony przed hałasem (3%), bowiem decyzje te wydawane są w przypadku występowania przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu przenikającego do środowiska.

Udział procentowy skontrolowanych decyzji zilustrowano na rys. 1.



Kontrolą zostały objęte następujące rodzaje administracyjnych aktów prawnych:

- ***gospodarka wodna***

pozwolenie wodnoprawne na pobór wód powierzchniowych i podziemnych - art. 53 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.)

- ***gospodarka ściekowa***

pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi - art. 53 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

- ***ochrona powietrza***

decyzja określająca dopuszczalną emisję zanieczyszczeń do powietrza - art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity Dz. U. Nr 49/1994, poz. 196 z późn. zm.).

- ***gospodarka odpadami***

- zezwolenie na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych - art. 8 ust.1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.),
- zezwolenie na usuwanie odpadów niebezpiecznych, w tym na transport i na ich unieszkodliwianie - art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.),
- zezwolenie na usuwanie, wykorzystywanie lub unieszkodliwianie odpadów innych niż niebezpieczne w przypadku przejęcia odpowiedzialności za ich usuwanie, wykorzystywanie lub unieszkodliwianie przez odbiorcę odpadów innych niż niebezpieczne - art. 11 ust. 9a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.),
- zgoda na miejsce oraz sposób gromadzenia odpadów przeznaczonych do wykorzystania lub unieszkodliwienia z wyjątkiem składowania - art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.).

- ***ochrona przed hałasem***

decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska - art. 51 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity Dz. U. Nr 49/1994, poz. 196 z późn. zm.).

- ***proces inwestycyjny***

decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. Nr 15/1999, poz. 139 z późn. zm.).

3. Omówienie wyników kontroli

W toku kontroli sprawdzano czy decyzje wydane przez organy samorządowe określające warunki korzystania ze środowiska spełniają wymagania formalnoprawne i materialne, wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów odrębnych tj. m.in.: ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawy Prawo wodne, ustawy o odpadach, oraz ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

W 528 decyzjach (ok. 9%) na 5877 skontrolowanych stwierdzono nieprawidłowości. Udział wadliwych decyzji ze względu na rodzaj komponentu, w kolejności malejącej przedstawiał się następująco:

- **ochrona powietrza - ok. 11,6% z 1105 skontrolowanych decyzji o dopuszczalnej emisji do powietrza,**
- **ochrona przed hałasem - ok. 10,4% z 173 skontrolowanych decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska,**
- **gospodarka odpadami - ok. 9,4% z 2463 skontrolowanych decyzji dotyczących gospodarki odpadami,**
- **gospodarka ściekowa - ok. 9,1% z 995 skontrolowanych pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do odbiornika,**
- **decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - ok. 5,7% z 491 skontrolowanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,**
- **gospodarka wodna - ok. 4,7 % z 650 skontrolowanych pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody.**

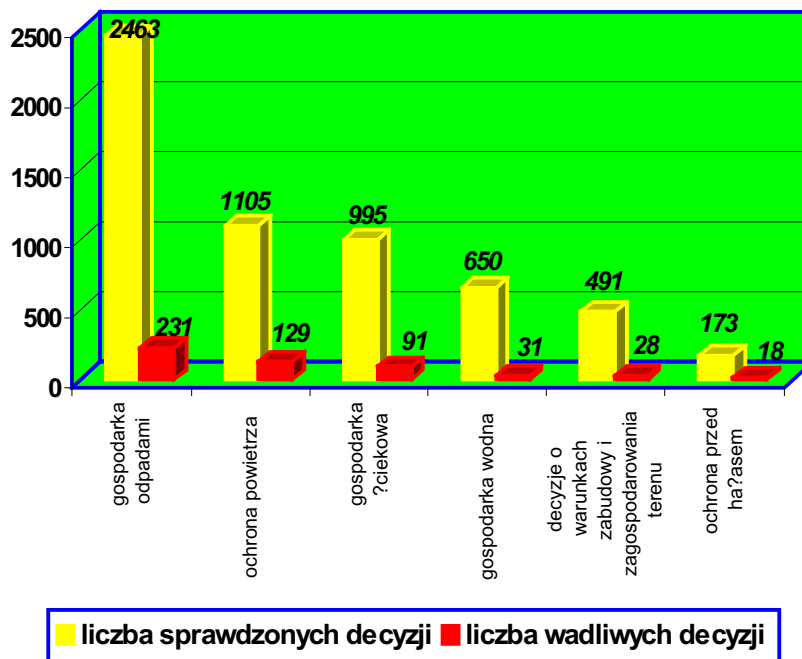
W poniższej tabeli zestawiono liczbę decyzji wadliwych oraz liczbę skontrolowanych decyzji, w objętych badaniem zakładach.

**Tabela Liczba decyzji wadliwych z zakresu korzystania ze środowiska
w porównaniu z liczbą skontrolowanych decyzji**

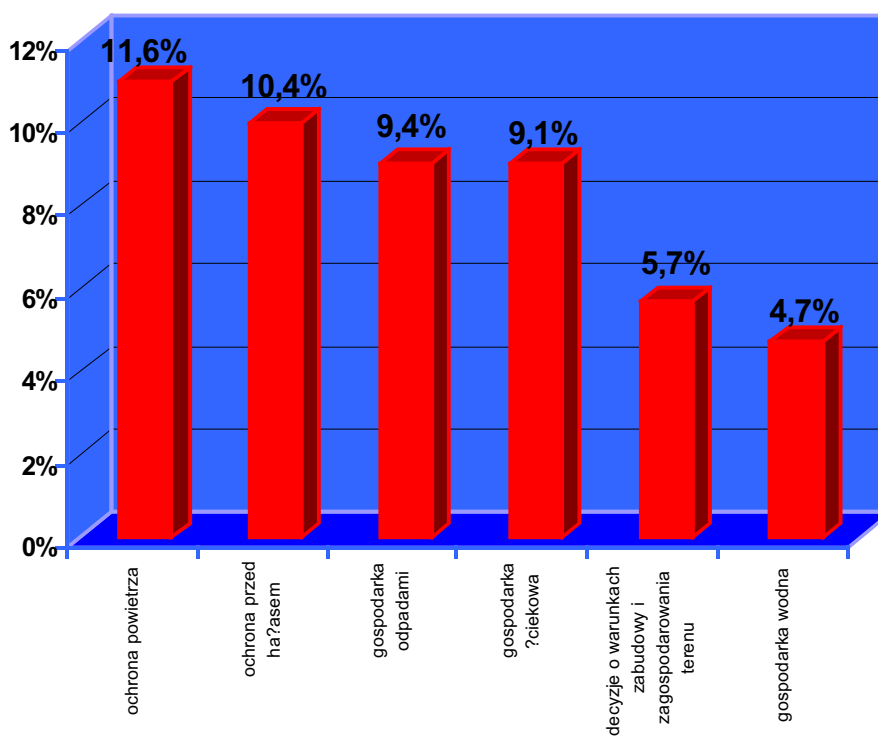
Wojewódz- two	Liczba skontrolowa- nych zakładów	Liczba skontrolowanych decyzji / liczba decyzji wadliwych						
		Razem	w tym :					
			woda	ścieki	powietrze	odpady	hałas	decyzje o warunkach zabudowy i zagosp. terenu
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dolnośląskie	350	667 / 13	39 / 0	67 / 1	137 / 5	307 / 5	39 / 1	78 / 1
Kujawsko - Pomorskie	169	332 / 13	62 / 0	52 / 4	80 / 5	94 / 4	15 / 0	29 / 0
Lubelskie	161	311 / 6	39 / 0	58 / 0	58 / 4	145 / 2	9 / 0	2 / 0
Lubuskie	169	355 / 4	44 / 0	78 / 0	61 / 1	147 / 2	8 / 1	17 / 0
Łódzkie	273	486 / 38	83 / 3	77 / 10	68 / 11	226 / 12	8 / 2	24 / 0
Małopolskie	150	305 / 2	25 / 0	55 / 1	51 / 0	127 / 1	10 / 0	37 / 0
Mazowieckie	441	737 / 180	66 / 14	103 / 31	135 / 21	336 / 91	13 / 4	84 / 19
Opolskie	34	70 / 40	6 / 4	17 / 8	12 / 8	31 / 18	3 / 2	1 / 0
Podkarpackie	223	503 / 74	30 / 3	69 / 2	70 / 11	307 / 55	6 / 1	21 / 2
Podlaskie	182	418 / 20	53 / 0	61 / 1	97 / 17	158 / 2	9 / 0	40 / 0
Pomorskie	128	187 / 24	27 / 3	60 / 7	20 / 9	49 / 3	6 / 2	25 / 0
Śląskie	279	371 / 9	9 / 0	62 / 1	70 / 1	172 / 4	12 / 0	46 / 3
Świętokrzyskie	120	119 / 5	17 / 0	33 / 3	30 / 2	34 / 0	4 / 0	1 / 0
Warmińsko - Mazurskie	175	193 / 26	33 / 2	47 / 4	46 / 4	50 / 10	7 / 4	10 / 2
Wielkopolskie	332	555 / 33	69 / 2	103 / 9	119 / 8	203 / 13	19 / 1	42 / 0
Zachodnio- pomorskie	187	268 / 41	48 / 0	53 / 9	51 / 22	77 / 9	5 / 0	34 / 1
Razem	3373	5877 / 528	650 / 31	995 / 91	1105 / 129	2463 / 231	173 / 18	491 / 28

Strukturę skontrolowanych decyzji pod względem rodzaju komponentu oraz udział decyzji wadliwych zilustrowano na rys. 2. Procent wadliwych decyzji w poszczególnych komponentach w kolejności malejącej przedstawiono na rys. 3.

Rys. 2. Struktura skontrolowanych decyzji



Rys. 3. Procent wadliwych decyzji w poszczególnych komponentach



W wyniku przeprowadzonych kontroli ustalono, iż we wszystkich badanych województwach w obiegu prawnym występowały wadliwe decyzje wydane przez organy samorządowe, ustalające warunki korzystania ze środowiska. Analiza wyników kontroli, pod tym względem wykazała zróżnicowanie w poszczególnych województwach:

- mazowieckim - 180 decyzji na 737 skontrolowanych (co 4 decyzja)
- podkarpackim - 74 decyzji na 503 skontrolowane (co 7 decyzja)
- opolskim - 40 decyzji na 70 skontrolowanych (co 1,75 decyzja)
- zachodniopomorskim - 41 decyzji na 268 skontrolowanych (co 6 decyzja)
- łódzkim - 38 decyzji na 486 skontrolowanych (co 12 decyzja)
- wielkopolskim - 33 decyzje na 555 skontrolowane (co 16 decyzja)
- warmińsko - mazurskim - 26 decyzji na 193 skontrolowane (co 7 decyzja)
- pomorskim - 24 decyzje na 187 skontrolowanych (co 8 decyzja)

Natomiast najmniej nieprawidłowych decyzji zostało wydanych przez organy samorządowe w 4 województwach:

- małopolskim - 2 decyzje na 305 skontrolowanych
- lubuskim - 4 decyzje na 355 skontrolowanych
- świętokrzyskim - 5 decyzji na 119 skontrolowanych
- lubelskim - 6 decyzji na 311 skontrolowanych

Analiza pod względem rodzaju wadliwości decyzji w poszczególnych komponentach wykazała co następuje:

1. W decyzjach określających dopuszczalną emisję zanieczyszczeń do powietrza stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak określenia terminu ważności decyzji,
- brak określonej mocy, wydajności i sprawności cieplnej kotłów,
- inna liczba emitorów niż w rzeczywistości,
- brak określenia rodzaju opału,
- emisja dopuszczalna określona zarówno w kg/h jak i w mg/m³.

Przykład

Decyzja z dnia 23.04.1999 r. znak: ROS-III-6331/12500119/2/99 wydana przez Starostę Powiatu w Górze o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza dla Przedsiębiorstwa Przemysłu Ziemniaczanego S.A. w Niechlowie.

Rodzaj nieprawidłowości

W decyzji nie określono usytuowania stanowisk do pomiaru ilości substancji zanieczyszczających wprowadzanych do powietrza, co stanowi naruszenie § 2 pkt. 5 rozporządzenia z dnia 18.09.1998 r. MOŚ,ZNiL w sprawie szczegółowych zasad ustalania dopuszczalnych do wprowadzania do powietrza rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających oraz wymagań, jakim powinna odpowiadać dokumentacja niezbędna do wydania decyzji ustalającej rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powietrza (Dz. U. Nr 124, poz. 819).

Przykład

Decyzja z dnia 15.03.1999 r. znak: OŚ.7641/1/99 wydana przez Starostę Żagańskiego, określająca dopuszczalną emisję dla kotłowni Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Szprotawie.

Rodzaj nieprawidłowości

W decyzji nie określono rodzaju i parametrów surowców stosowanych w procesie technologicznym i operacji technicznej oraz nie określono warunków wprowadzania substancji zanieczyszczających do powietrza, w tym charakterystyki emitorów, co stanowi naruszenie § 2 i § 3 rozporządzenia z dnia 18.09.1998 r. MOŚ,ZNiL w sprawie szczegółowych zasad ustalania dopuszczalnych do wprowadzania do powietrza rodzajów i ilości substancji zanieczyszczających oraz wymagań, jakim powinna odpowiadać dokumentacja niezbędna do wydania decyzji ustalającej rodzaje i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzania do powietrza (Dz. U. Nr 124, poz. 819).

2. W zakresie ochrony przed hałasem w decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wydanie decyzji dla pory dziennej i nocnej na podstawie pomiarów przeprowadzonych tylko dla pory dziennej,
- naruszenia właściwości rzeczowej.

Przykład

Decyzja z dnia 16.08.2001 r. znak: OS.7613/3/h/2001 wydana przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska dla Firmy Handlowej MAZURY S.C. Delikatesy "MAGA" w Jeleniej Górze.

Rodzaj nieprawidłowości

Wydano decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska w oparciu o pomiary przeprowadzone tylko dla pory dziennej.

Przykład

Decyzja z dnia 2.04.2001 r. znak: OŚR.VIII-7671/1/2/01 wydana przez Prezydenta Miasta Gorzowa Wlkp. ustalająca dopuszczalny poziom hałasu przenikającego do środowiska dla Przepompowni Ścieków należącej do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. w Gorzowie Wlkp.

Rodzaj nieprawidłowości

Decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej organu. Przepompownia Ścieków należąca do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji zaliczana jest do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi. Zgodnie z art. 51 ust. 2a ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity Dz. U. Nr 49/1994, poz. 196 z późn. zm.) decyzję tę powinien wydać Wojewoda Lubuski.

3. W decyzjach w zakresie gospodarki odpadami stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak określenia profilu działalności danego zakładu,
- brak określenia terminu obowiązywania decyzji,
- nie uwzględnienie wszystkich rodzajów odpadów jakie powstają na terenie danego zakładu,
- nadawanie odpadom niewłaściwych kodów (niezgodnie z rozporządzeniem z dnia 24.12.1997 r. w sprawie klasyfikacji odpadów - Dz. U. Nr 162, poz. 1135)
- brak określenia: miejsca, sposobu, czasu oraz ilości odpadów przeznaczonych do czasowego gromadzenia,
- brak określonej ilości odpadów jaką można wytworzyć w ciągu roku,
- brak podstawy prawnej lub błędnie określona podstawa prawna.

Przykład

Decyzja z dnia 19.03.1999 r. znak: ROS-IV-8617/2/99 wydana przez Starostę Powiatowego w Górze zezwalająca na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych lub innych niż niebezpieczne w ilości powyżej jednego tysiąca ton rocznie dla Cukrowni "Góra Śląska" S.A. w Górze.

Rodzaj nieprawidłowości

W decyzji nie określono terminu obowiązywania decyzji, co stanowi naruszenie art. 107 § 2 k.p.a.

Przykład

Decyzja z dnia 16.02.1999 r. znak: OS.III-7635/8/99 wydana przez Starostę Czarnkowsko-Trzcianieckiego zezwalająca spółce "Alco-Mot" w Czarnkowie Trzcianieckim na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne.

Rodzaj nieprawidłowości

Decyzja nie powinna zostać wydana bowiem zakład wytwarza poniżej 1000 ton odpadów rocznie, co stanowi naruszenie art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.). W świetle art. 8 ust. 4 i art. 8 ust. 5 pkt. 2 ww.

ustawy o odpadach wytwarzający powinien przedłożyć staroście informację o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach gospodarowania wytworzonymi odpadami.

4. W pozwoleniach wodnoprawnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- brak podstawy prawnej,
- brak terminu obowiązywania decyzji,
- brak charakterystyki urządzeń oczyszczających,
- nie określanie obowiązków odprowadzającego ścieki do odbiorników,
- zobowiązanie użytkowników oczyszczalni do pomiaru ilości i jakości ścieków bez sprecyzowania ich częstotliwości oraz określenia urządzeń pomiarowych.

Przykład

Decyzja z dnia 21.10.1999 r. znak: OS-XII-6210-10-2/99 wydana przez Starostę Poznańskiego udzielająca pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody podziemnej dla Wielkopolskiego Zakładu Farmaceutycznego BIO-WIN S.A. w Murowanej Goślinie.

Rodzaj nieprawidłowości

W decyzji nie określono wielkości poboru wody w m³ na godzinę i w m³ na dobę z podaniem bilansu zapotrzebowania wody na okres obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego, co stanowi naruszenie § 2 ust. 1 zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 26.01.1976 r. w sprawie wymagań jakim powinien odpowiadać operat wodnoprawny.

Przykład

Decyzja z dnia 13.10.2001 r. znak ŚL-6223/2/2/01 wydana przez Starostę Braniewskiego - pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie oczyszczonych ścieków z oczyszczalni do rowu melioracji wodnych w obrębie Kajnicy dla Misyjnego Seminarium Duchownego Księży Werbistów w Pieniężnie.

Rodzaj nieprawidłowości

W pozwoleniu nie określono ilości, składu oraz stanu odprowadzanych ścieków, co stanowi naruszenie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 24.10.1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.).

5. W decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wydanie decyzji bez uzgodnienia z właściwymi organami stosownie do art. 40 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,
- bez podstawy prawnej,
- wydanie decyzji dla inwestycji niezgodnej z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Przykład

Decyzja z dnia 12.10.1999 r. znak: BUA-7330/48/99r wydana przez Burmistrza Miasta i Gminy w Mirsku o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla Firmy "Góra Kamienista" Sp. z o.o. w Świdnicy.

Rodzaj nieprawidłowości

Decyzja została wydana z naruszeniem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst Dz. U. Nr 15/1999, poz. 139 z późn. zm.) tj. niezgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (przed wejściem w życie uchwały Rady Miejskiej Gminy Mirsk w sprawie zmiany planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego) oraz z naruszeniem art. 40 ust. 4 pkt. 2 ww. ustawy tj. bez uzgodnienia z powiatowym inspektorem sanitarnym.

Przykład

Decyzja z dnia 22.09.1999 r. wydana przez Burmistrza Miasta i Gminy Sępolek o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji tj. Zakładu Mięsnego "BEKON" w m. Sępolek, polegającej na rozbudowie budynku rzeźni wraz z adaptacją poddasza na cele mieszkalne.

Rodzaj nieprawidłowości

Zgodnie z § 2 pkt. 6 podp. d rozporządzenia MOŚ,ZNiL z dnia 14 lipca 1998 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 589) w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji, ubojnie zwierząt o produkcji powyżej 50 ton na rok należą do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska. Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji została wydana bez wymaganego wówczas uzgodnienia

z Powiatowym Inspektorem Sanitarnym dokonywanego na podstawie oceny oddziaływania na środowisko sporządzonej na tym etapie, co stanowi naruszenie art. 40 ust. 4 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst Dz. U. Nr 15/1999, poz. 139 z późn. zm.).

4. Działania pokontrolne WIOŚ

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska, w związku ze stwierdzeniem wadliwości decyzji wydanych przez organy administracji publicznej, wystosowali 521 wystąpień informujących organy samorządowe o stwierdzonych nieprawidłowościach. Najwięcej wystąpień skierowano do organów samorządowych w województwach: mazowieckim - 179 wystąpień, podkarpackim - 74 wystąpień i opolskim - 40 wystąpień. W 7 przypadkach WIOŚ skierowali wnioski do samorządowych kolegiów odwoławczych o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, w tym 6 decyzji wydanych z naruszeniem właściwości rzeczowej oraz 1 decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Do tych decyzji należą m.in.:

- decyzja Prezydenta Miasta w Suwałkach z dnia 13.11.2000 r. nr OSGK.I. 7638-29/00 - zezwolenie na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych dla Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Suwałkach - **wydana z naruszeniem przepisów o właściwości - art. 156 § 1 pkt. 1 k.p.a.**

PWiK w Suwałkach zaliczane jest do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.) decyzję tę powinien wydać Wojewoda Podlaski)

- decyzja Starosty Zgorzelskiego z dnia 15.09.1999 r. ustalająca sposób usuwania, w tym transport i czasowe gromadzenie odpadów niebezpiecznych dla Skupu Metali Kolorowych i Ogniwi w Zgorzelcu - **wydana z naruszeniem przepisów o właściwości art. 156 § 1 pkt. 1 k.p.a.**

Zgodnie z art. 11 ust. 3 oraz art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.) podmiot gospodarczy winien uzyskać dwie decyzje administracyjne tj. zezwolenie na usuwanie odpadów niebezpiecznych, w tym na transport, na ich wykorzystywanie lub unieszkodliwianie oraz zgodę na miejsce i sposób gromadzenia odpadów.

W świetle art. 11 ust. 3 ww. ustawy o odpadach do wydania przedmiotowej

decyzji uprawniony jest "Starosta właściwy ze względu na miejsce wykorzystania lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych", w tym przypadku Prezydent Miasta Bytomia. Natomiast stosownie do art. 21 ust.7 w/w ustawy do udzielenia zgody na miejsce oraz sposób gromadzenia odpadów, władny jest w tym przypadku Burmistrz Miasta Zgorzelec,

- decyzja Starosty Lwóweckiego z dnia 28.06.2000 r. ustalająca sposób usuwania, w tym transport i czasowe gromadzenie odpadów niebezpiecznych dla Firmy Handlowo - Usługowej "ELMAJ"- **wydana z naruszeniem przepisów o właściwości - art. 156 § 1 pkt. 1 k.p.a.**

Zgodnie z art. 11 ust. 3 oraz art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o odpadach (Dz. U. Nr 96, poz. 592 z późn. zm.) podmiot gospodarczy winien uzyskać dwie decyzje administracyjne tj. zezwolenie na usuwanie odpadów niebezpiecznych, w tym na transport, na ich wykorzystywanie lub unieszkodliwianie oraz zgodę na miejsce i sposób gromadzenia odpadów. W świetle art. 11 ust. 3 ww ustawy o odpadach do wydania przedmiotowej decyzji uprawniony jest "Starosta właściwy ze względu na miejsce wykorzystania lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych", w tym przypadku Starosta Białskopodlaski. Natomiast do udzielenia zgody na miejsce oraz sposób gromadzenia odpadów, stosownie do art. 21 ust.7 w/w ustawy, władny jest w tym przypadku Burmistrz Miasta Gminy Gryfów Śląski,

- decyzja Starosty Wołomińskiego z dnia 9.05.2001 r. o dopuszczalnej emisji dla BTB Produkty Betonowe w Radzyminie - **wydana z rażącym naruszeniem prawa - art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a.**

Decyzja ta nie została wydana imiennie dla współników tworzących spółkę cywilną. Na wniosek Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z dnia 28.12.2001 r. stwierdziło nieważność przedmiotowej decyzji, ponieważ została wydana z rażącym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu orzeczenia Samorządowe Kolegium Odwoławcze wskazało, iż skierowanie aktu administracyjnego do podmiotu nie będącego stroną w sprawie jest poważną wadą stanowiącą przesłankę stwierdzenia nieważności tego aktu.

5. Podsumowanie i wnioski

Kontrolą w zakresie oceny zgodności z prawem wydanych przez organy samorządowe decyzji, określających warunki korzystania ze środowiska objęto łącznie 5877 decyzji administracyjnych w 3373 zakładach. W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, iż w obiegu prawnym występowało 528 decyzji zawierających nieprawidłowości, co stanowiło 9% wszystkich decyzji objętych kontrolą.

Najwięcej nieprawidłowych decyzji zostało wydanych w zakresie:

- ochrony powietrza - 129 decyzji, co stanowi 11,6% z 1105 sprawdzonych decyzji o dopuszczalnej emisji do powietrza,
- ochrony przed hałasem - 18 decyzji, co stanowi 10,4% z 173 sprawdzonych decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska,
- gospodarki odpadami - 231 decyzji, co stanowi 9,4% z 2463 sprawdzonych decyzji dotyczących gospodarki odpadami,
- gospodarki ściekowej - 91 decyzji, co stanowi 9,1% z 995 sprawdzonych pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do odbiornika.

Do najczęściej stwierdzonych uchybień wykazanych w decyzjach dotyczących warunków korzystania ze środowiska wydanych przez organy samorządowe należą:

- nieprawidłowe powołanie podstawy prawnej lub przywołanie przepisów, które utraciły ważność,
- błędne pouczenie o przysługującym środku odwoławczym,
- nadanie odpadom niewłaściwych kodów,
- nie określenie terminu ważności decyzji.

Przeprowadzone badanie wskazuje na niejednolite przygotowanie organów administracji samorządowej w poszczególnych województwach do realizacji decyzyjnego reglamentowania warunków korzystania ze środowiska. Najwięcej nieprawidłowych decyzji zostało wydanych na terenie województwa mazowieckiego - 180 decyzji, w tym: 91 w zakresie gospodarki odpadami, 31 w zakresie gospodarki ściekowej, 21 w zakresie ochrony powietrza, 19 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, 14 w zakresie gospodarki wodnej, 4 w zakresie ochrony hałasu oraz na terenie województwa podkarpackiego - 74 decyzje, w tym: 55 w zakresie gospodarki odpadami, 11 w zakresie ochrony powietrza, 3 w zakresie gospodarki wodnej, 2 w zakresie gospodarki ściekowej, 2 decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, 1 w zakresie ochrony hałasu.

Przyczynę występowania wskazanych nieprawidłowości upatruje się przede wszystkim w braku informatorów dotyczących interpretacji przepisów prawnych oraz odpowiednich przewodników wydawania pozwoleń z zakresu korzystania ze środowiska. Największe trudności w wydawaniu decyzji ekologicznych występują zwłaszcza w okresie wejścia w życie nowych regulacji prawnych i wynikających z nich obowiązków dotyczących organów administracji samorządowej jak też podmiotów korzystających ze środowiska. Za jedną z istotnych przyczyn występowania wadliwych decyzji uważa się ponadto brak odpowiedniej wymiany informacji pomiędzy organami wydającymi decyzje administracyjne.

Ustalenia kontroli skłaniają do sformułowania następujących wniosków:

- celowym byłoby publikowanie na stronach internetowych Ministerstwa Środowiska oraz GIOŚ interpretacji prawnych odnośnie najczęściej powtarzających się wątpliwości i zapytań, dotyczących obowiązujących przepisów,
- uwzględnienie w szkoleniach administracji samorządowej zagadnień związanych z wydawaniem pozwoleń ekologicznych,
- opracowanie przez Ministerstwo Środowiska przewodników dotyczących wydawania decyzji administracyjnych określających warunki korzystania ze środowiska.