Warszawa, 20 listopada 2015 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-P.1611.1.2014

Pan
Adam Ludwikowski
Mazowiecki Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska
ul. Bartycka 110A
00-716 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525) oraz art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (dalej ustawa o kontroli – Dz. U. Nr 185, poz. 1092) Hanna Makówka – koordynator prac Oddziału Kontroli oraz Mariola Wajszczak – inspektor wojewódzki w Oddziale Kontroli w Delegaturze w Płocku Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadziły kontrolę problemową w Delegaturze w Płocku Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie.

Zakres kontroli obejmował terminowość wszczynania, na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej poś – Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, z późn. zm.), postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystywania pomiarów oraz informacji przekazywanych przez podmioty korzystające ze środowiska.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2014 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 19 listopada 2015 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję wystąpienie pokontrolne zawierające zalecenia sformułowane w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień.

Zasady realizacji zadań i kierowania Wojewódzkim Inspektoratem Ochrony Środowiska w Warszawie (dalej WIOŚ) oraz jego delegaturami, wewnętrzną organizację oraz podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne określał *Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie* (dalej RO WIOŚ) zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego 28 lutego 2013 r.[1] Zgodnie z § 23 ust. 1 pkt 2 i 12 RO WIOŚ w związku z § 34 ust. 2 RO WIOŚ kontrolowane zadania należały do zakresu działania Działów Inspekcji w delegaturach WIOŚ.

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. zostało wszczętych 17 postępowań w przedmiocie ustalenia wymiaru administracyjnej kary pieniężnej za przekroczenia warunków pozwolenia wodnoprawnego. Na terenie działania Delegatury w Płocku WIOŚ, według stanu na dzień 1 lipca 2013 r., funkcjonowały 142 podmioty korzystające ze środowiska, które były zobowiązane do prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz przekazywania wyników pomiarów, w tym:

- 11 z emisji gazów lub pyłów do powietrza,
- 36 z poziomu hałasu w środowisku,
- 79 z odprowadzanych ścieków do wód lub gleby,
- 11 z emisji gazów lub pyłów do powietrza oraz poziomu hałasu w środowisku,
- 1 z poziomu hałasu w środowisku oraz odprowadzanych ścieków do wód lub gleby,
- 4 z emisji gazów lub pyłów do powietrza, poziomu hałasu w środowisku oraz odprowadzanych ścieków do wód lub gleby.

Kontroli poddano terminowość wszczęcia 11 postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie warunków pozwolenia wodnoprawnego, w tym 1 zakończone wydaniem decyzji umarzającej prowadzone postępowanie. Badaniu poddano ponadto dokumentację 51 jednostek, które były zobowiązane do prowadzenia pomiarów wielkości emisji, w tym 31 w zakresie odprowadzanych ścieków do wód lub gleby, 8 w zakresie emisji gazów lub pyłów do powietrza oraz 12 w zakresie poziomu hałasu w środowisku. Przekazywane przez ww. podmioty korzystające ze środowiska pomiary wielości emisji wykonane zostały przez certyfikowane jednostki badawcze, zgodnie z art. 147a ust. 1 poś.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Do 5 października 2011 r. obowiązywał Regulamin Organizacyjny WIOŚ zatwierdzony 25 kwietnia 2006 r., a następnie do 27 lutego 2013 r. Regulamin Organizacyjny zatwierdzony 6 października 2011 r.

1. Niewszczęcie postępowań zmierzających do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, w przypadkach gdy podmioty korzystające ze środowiska nie prowadziły wymaganych pomiarów emisji w zakresie ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 3 poś. Wskazane poniżej podmioty nie wykonały pomiarów:
   a) ilości wprowadzanych ścieków – [redacted] Sp. z o.o.,
   b) azotu ogólnego, fosforu ogólnego oraz temperatury – oczyszczalnia ścieków w [redacted],
   c) jakości wprowadzanych ścieków, podmiot nie przekazał 10 z 12 wymaganych pomiarów – oczyszczalnia ścieków w [redacted],
   d) po jednym z dwóch wymaganych wyników pomiarów jakości odprowadzanych ścieków oraz ich ilości w kontrolowanym okresie pomiarowym – Zakład Gospodarki Komunalnej w [redacted] oraz Dom Pomocy Społecznej w [redacted]

W przypadku opisanym w punkcie 1b obowiązek wykonywania pomiarów azotu ogólnego, fosforu ogólnego oraz temperatury wynikał z obowiązującego na dzień wydania pozwolenia wodnoprawnego rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi (Dz. U. Nr 116, poz. 503), które zostało uchylone z dniem 2 stycznia 2003 r. Obowiązujące do 31 grudnia 2014 r. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (dalej rozporządzenie w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi – Dz. U. Nr 137, poz. 984) przewidywało obowiązek wykonywania pomiarów w zakresie azotu ogólnego i fosforu ogólnego wyłącznie w przypadku ścieków wprowadzanych do jezior i ich dopływów oraz bezpośrednio do sztucznych zbiorników wodnych usytuowanych na wodach płynących, a temperatury – dla ścieków przemysłowych. W toku kontroli wyjaśniano, że w przypadku oczyszczalni ścieków w [redacted] żaden z ww. warunków nie zachodził, co było powodem uznania, że badania automonitoringowe – pomimo niewykonania ww. pomiarów – były kompletne, oraz przyczyną niewszczęcia postępowania w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Przedstawiona dokumentacja wskazuje natomiast, że wymóg wykonywania tego rodzaju pomiarów został określony w ostatecznym pozwoleniu wodnoprawnym wydanym przez właściwy organ, tj. Starostę Płockiego.

Odnosząc się do przedstawionych wyjaśnień należy mieć na względzie, że zgodnie z doktryną *„Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznych ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji skutków prawnych, dlatego w świadomości społecznej zasada ta uchodzić będzie z pewnością za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego. (...) Formalna strona zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej wyraża się w tym, że decyzje te obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym. Jest to tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji. Wydanie nowej decyzji jest więc jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej (...)”*[2]. Ponadto zgodnie z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Warszawie z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2899/13, *„(...) zmiana stanu prawnego, a więc uchylenie z mocy prawa przepisów rozporządzenia (...) nie oznacza, że przestają obowiązywać decyzje czy inne akty administracyjne wydane na podstawie tych przepisów w okresie ich obowiązywania, o ile z odpowiednich przepisów intertemporalnych ustawy czy rozporządzenia uchylających uprzednią regulację, wyraźnie to nie wynika (...). Nie sposób przyjąć założenie, w którym uchylenie przepisów rozporządzenia (...) niejako zmienia obowiązujące pozwolenie wodnoprawne, w ten sposób, że "usunięte" z niego zostają warunki minimalne wynikające z uprzednio obowiązującego rozporządzenia, a zastępują je warunki wynikające z przepisów nowych. Zmiana taka niewątpliwie godziłaby w zasadę pewności i trwałości decyzji administracyjnej (art. 16 § 1 k.p.a.). Należy także podkreślić, że minimalne warunki wynikające z rozporządzenia (...) zostały uwzględnione w wydanym na rzecz Gminy R. pozwoleniu wodnoprawnym i to naruszenie tego pozwolenia, a nie przepisów rozporządzenia, stanowiło podstawę wymierzenia kary (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2377/11)”.* Uwzględniając przytoczoną doktrynę oraz orzecznictwo należy stwierdzić, że podmiot korzystający ze środowiska związany ostateczną decyzją winien wykonywać wszystkie wyniki pomiarów określone w pozwoleniu wodnoprawnym bądź wystąpić o jego zmianę, natomiast WIOŚ winien egzekwować postanowienia przedmiotowego pozwolenia.

W przypadku oczyszczalni ścieków w [redacted], o której mowa w punkcie 1d niniejszego dokumentu pokontrolnego, podmiot 28 października 2011 r. uzyskał nowe pozwolenie wodnoprawne ze względu na modernizację i rozbudowę oczyszczalni oraz zwiększenie

[2] Komentarz kodeksowy Kodeks postępowania administracyjnego, Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, wydanie 11.

jej obciążenia wyrażonego równoważną liczbą mieszkańców (RLM=9000), a zatem w myśl § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, w pierwszym roku obowiązywania pozwolenia winien wykonać 12 próbek ścieków. Z pisemnej informacji pracownika WIOŚ wynika, że *„(...) Po przeprowadzonej modernizacji przepustowość oczyszczalni wzrosła do RLM 9000. Jednakże w rzeczywistości RLM wynosiło 944. Biorąc pod uwagę rzeczywiste RLM oraz, że podmiot do tej pory wykonywał wszystkie wymagane analizy i spełniał wymagania, uznano, że w okresie od 28.10.2011 – 27.10.2012 r. mógł wykonać 2 analizy (...)”*.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że zgodnie z orzeczeniem WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. akt IV S.A./Wa 93/13, *„Przepisy rozporządzenia nie dają zdaniem Sądu podstawy do przyjęcia, że przy ocenie, czy adresat pozwolenia wodnoprawnego wypełnił obowiązki w zakresie pobierania określonej ilości próbek należy brać pod uwagę nie wartość RLM wskazaną w obowiązującym pozwoleniu wodnoprawnym, a faktyczną wartość tego wskaźnika, tj. wartość, którą niezależnie od poziomu wskazanego w rozporządzeniu, należałoby każdorazowo ustalać następczo na potrzeby kontroli. Stwierdzić należy zatem, że na adresacie pozwolenia ciąży obowiązek honorowania, w odniesieniu do obowiązków w zakresie częstotliwości pobierania próbek ścieków, wartości RLM wskazanej w pozwoleniu wodnoprawnym, niezależnie od tego, że hipotetycznie wartość ta, mogła być w okresie objętym kontrolą ustalona na niższym poziomie”*. W świetle powyższego stwierdzić należy, że w pierwszym roku obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego podmiot powinien wykonać 12 próbek, a przekazał jedynie 2 wyniki pomiarów.

Jeśli chodzi o przypadek opisany w punkcie 1d należy wskazać, że po zakończeniu okresu pomiarowego została przeprowadzona kontrola w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w [redacted], w wyniku której wydano zarządzenie pokontrolne z 28 listopada 2012 r., zobowiązujące podmiot m.in. do poddawania analizom wymaganej ilości średniodobowych próbek ścieków odpływających z oczyszalni oraz przesyłania wyników pomiarów ilości wprowadzanych ścieków, tj. wypełniania tabeli nr 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia i innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji (dalej rozporządzenie w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia – Dz. U. Nr 215, poz. 1366). Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Delegatury w Płocku WIOŚ podmiot po wydaniu zarządzenia pokontrolnego przesyła kompletne sprawozdania z badań ilości i jakości odprowadzanych

ścieków. Z akt kontroli wynika jednak, że nie uzupełnił danych nt. ilości wprowadzanych ścieków w kontrolowanym okresie pomiarowym, a przesłał jedynie wskazania przepływomierza, co potwierdza notatka służbowa z 20 grudnia 2012 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi w toku kontroli w odniesieniu do Domu Pomocy Społecznej w [redacted] została zaplanowana kontrola w 2015 r.

Podsumowując wszystkie przypadki opisane w punktach 1a – 1d niniejszego dokumentu pokontrolnego należy zauważyć, że zgodnie z art. 299 ust. 1 pkt 2 poś wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przekroczenie lub naruszenie na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska, obowiązany do dokonania takich pomiarów. Stosownie natomiast do treści art. 305 ust. 4 ww. ustawy w przypadku stwierdzenia takich przekroczeń organ ten wymierza karę pieniężną za przekroczenie stwierdzone w roku kalendarzowym. Jednocześnie w myśl art. 305a ust. 1 pkt 2 poś, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie prowadzi wymaganych pomiarów wielkości emisji, przyjmuje się, że warunki korzystania ze środowiska w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi określone w pozwoleniach, zostały przekroczone:

a) o 80% – w przypadku składu ścieków,
b) o 10% – w przypadku procentowej redukcji stężeń substancji w oczyszczanych ściekach,
c) w stopniu powodującym zastosowanie maksymalnej stawki kary – w przypadku stanu ścieków,
d) o 10% – w przypadku ilości odprowadzanych ścieków.

WSA w Warszawie stwierdził, że ww. przepisy *„(...) skonstruowane są w ten sposób, że stwierdzenie naruszenia określonego przepisu zobowiązuje organ (...) do nałożenia kary, a ponadto przepisy nie przewidują miarkowania kary, lecz wskazują sposoby jej wyliczania, nie dając w zasadzie żadnej możliwości „manewru" organowi"*[3], zatem wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej (o ile jej wysokość jest wyższa niż 800,00 zł), jest obowiązkiem organu ochrony środowiska, a nie możliwością, z której może, ale nie musi skorzystać.

2. Wszczęcie 6 postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej po upływie od 14 do 28 miesięcy licząc od końca okresu pomiarowego pozwalającego

[3] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt IV S.A./Wa 1855/09.

na dokonanie analizy zasadności wszczęcia postępowania bądź od daty wpływu wyników pomiarów[4]. W przypadku spraw oznaczonych:

- PL-IN.7061.2.2013.AS2 i PL-IN.7023.1.8.2013.KP postępowania wszczęto po upływie ponad 14 miesięcy licząc od końca okresu pomiarowego;
- PL-IN.7061.16.2013.KP postępowanie wszczęto po upływie ponad 14 miesięcy licząc od upływu terminu na przekazanie wyników pomiarów przeprowadzonych 25 lipca 2012 r., tj. od 24 sierpnia 2012 r.[5],
- PL-IN.7061.10.2014.AS2 postępowanie wszczęto po upływie ponad 18 miesięcy licząc od końca okresu pomiarowego;
- PL-IN.7061.8.2014.AS postępowanie wszczęto po upływie ponad 20 miesięcy od dnia otrzymania wyników pomiarów z 19 czerwca 2013 r., tj. od 6 sierpnia 2012 r.,
- PL-IN.7061.16.2015.AS2[6] postępowanie wszczęto po upływie 28 miesięcy licząc od końca okresu pomiarowego.

Wskazać należy, że zgodnie z zasadą szybkości postępowania wyrażoną w art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej kpa – Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.) organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. W doktrynie[7] podkreśla się, że *„(...) powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa (...) Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym”*. Powyższe ma znaczenie w kontekście niedopuszczenia do sytuacji, w której zobowiązanie podatkowe nie powstanie na skutek upływu okresu pozwalającego na jego ustalenie[8].

---

4 W sytuacjach, w których pomiary wykonano tuż przed końcem badanego okresu pomiarowego, terminowość wszczęcia postępowania obliczono od daty wpływu wyników pomiarów, gdyż zgodnie z § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia, wyniki pomiarów przedkłada się w terminie 30 dni od zakończenia pomiaru.

5 Z uwagi na brak daty wpływu wyników pomiarów wykonanych 25 lipca 2012 r. przyjęto, że termin wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej rozpoczynał bieg od daty 24 sierpnia 2012 r., tj. upływu terminu na przekazanie ww. wyników.

6 Postępowanie przeprowadzone po zakończeniu czynności kontrolnych. Decyzja wydana 4 listopada 2015 r.

7 Por. Grzegorz Łaszczyca, Komentarz do art. 12 kpa.

8 Art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613, z późn. zm.) zgodnie z treścią którego *„Zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2, nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy”*.

3. Nieodnotowywanie w protokołach kontroli niektórych nieprawidłowości w zakresie wyników pomiarów przekazanych przez podmioty korzystające ze środowiska, bądź wskazywanie błędnych informacji, a mianowicie w przypadku:
   a) [redacted]Spółdzielni [redacted]:
      - wskazano błędną datę wykonania analizy, tj. 24 marca zamiast 19 września 2011 r.,
      - niezasadnie wykazano, że wyniki pomiarów z 4 sierpnia 2011 r. przekazano w nieprawidłowej formie, podczas gdy przekazano je w układzie określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia,
      - nie stwierdzono nieprzedłożenia do WIOŚ pomiarów ilości wprowadzanych ścieków w okresie 28-30 września 2011 r., wykonania wyników pomiarów w nieregularnych odstępach czasu oraz przekazania 4 z 6 wyników pomiarów z przekroczeniem 30-dniowego terminu, licząc od dnia zakończenia badań; w aktach sprawy znajdowały się notatki służbowe sporządzone na okoliczność telefonicznych rozmów z pracownikiem [redacted] Spółdzielni [redacted], z których wynika, że poinformowano ww. pracownika o obowiązku przestrzegania powyższych zasad,
   b) oczyszczalni ścieków w [redacted] – w punkcie 2 poz. 1 tabeli *Naruszenia i nieprawidłowości* protokołu kontroli wskazano *„Niewłaściwa prezentacja wyników badań ścieków”*, podczas gdy wyniki pomiarów przekazano w układzie określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia; ponadto w *analizie przekazywanych przez podmioty wyników samokontrolnych pomiarów emisji, w tym pod kątem wymierzenia kary pieniężnej* stwierdzono *„prezentacja wyników zgodna z obowiązującymi przepisami”*,
   c) Domu Pomocy Społecznej w [redacted] – nie stwierdzono braku wyników pomiarów ilości wprowadzanych ścieków w okresie od lipca do sierpnia 2011 r.,
   d) Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w [redacted]
      - wskazano, że w 2011 r. do czasu kontroli podmiot wykonał 3 analizy, podczas gdy do WIOŚ wpłynęła ponadto 4. analiza wykonana 15 września 2011 r., której nie uwzględniono w protokole kontroli,
      - nie odnotowano faktu nieterminowego przekazania wyników pomiarów z 15 czerwca 2011 r. oraz przekroczenia BZT_5 i zawiesiny ogólnej w jednym z czterech wyników pomiarów,

e) [redacted] Sp. z o.o., oczyszczalni ścieków w [redacted] – nie wskazano na przekroczenia maksymalnej dobowej ilości oczyszczonych ścieków odprowadzonych w 16 dobach (łączna ilość ścieków w okresie pomiarowym nie została przekroczona),

f) oczyszczalni ścieków w [redacted] – nie stwierdzono faktu nieterminowego przekazania wyników pomiarów jakości ścieków,

g) oczyszczalni ścieków w [redacted]:

- nie stwierdzono braku wyników pomiarów ilości wprowadzanych ścieków w okresie od lipca do grudnia 2011 r., przekazania wyników pomiarów z okresu 26-27 września 2011 r. w układzie niezgodnym z rozporządzeniem w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia oraz nieterminowego przekazania wyników pomiarów; w aktach sprawy znajdowała się notatka służbowa sporządzona na okoliczność telefonicznej rozmowy z pracownikiem Urzędu Gminy [redacted] z której wynika, że poinformowano ww. pracownika o obowiązku przestrzegania powyższych zasad,
- wskazano na wykonanie analizy 13/14 września 2011 r., podczas gdy próbki pobrano 26-27 września 2011 r.,

h) oczyszczalni ścieków w [redacted] – nie stwierdzono nieprzedłożenia do WIOŚ pomiarów ilości wprowadzanych ścieków w grudniu 2011 r. oraz w okresie od 1 stycznia do 10 kwietnia 2012 r., a także przekazania wyników pomiarów z przekroczeniem terminu; w aktach sprawy znajdowała się notatka służbowa sporządzona na okoliczność telefonicznej rozmowy z pracownikiem Urzędu Gminy [redacted], z której wynika, że poinformowano ww. pracownika o obowiązku przestrzegania powyższych zasad,

i) Muzeum [redacted] – nie stwierdzono nieprzedłożenia do WIOŚ pomiarów ilości wprowadzanych ścieków w okresie od 11 lipca do 31 grudnia 2011 r., wskazano jedynie, że prowadzony jest rejestr ilości odprowadzanych ścieków, na podstawie którego nie odnotowano przekroczeń ilości odprowadzanych ścieków; w aktach sprawy znajdowała się notatka służbowa sporządzona po zakończeniu czynności kontrolnych na okoliczność telefonicznej rozmowy z pracownikiem ww. podmiotu, z której wynika, że poinformowano ww. pracownika o obowiązku przestrzegania powyższych zasad,

j) [redacted] Sp. z o.o. – stwierdzono przekroczenia dobowej ilości odprowadzanych ścieków w 2011 r. w 16 dobach, podczas gdy ww. przekroczenia dotyczyły 25 dób,

k) [redacted] Zespołu Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej [redacted] – nie wskazano na nieprzedłożenie do WIOŚ pomiarów ilości wprowadzanych ścieków w kwietniu oraz lipcu 2012 r., stwierdzono jedynie, że jest prowadzony rejestr ilości odprowadzanych ścieków z częstotliwością raz na dobę,

l) [redacted] Sp. z o.o., oczyszczalni ścieków w [redacted] – odnotowano przekroczenie dobowych ilości odprowadzanych ścieków m.in. w styczniu – 2 doby, lutym – 4 doby, czerwcu – 1 dobę, podczas gdy z przesłanych wyników pomiarów wynika, że przekroczenia dotyczyły w styczniu – 3 dób, lutym – 5 dób, czerwcu – brak przekroczeń.

Mając na uwadze fakt, że ustawa poś nie przewiduje możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za nieterminowe przekazanie wyników pomiarów lub przekazanie ich w układzie niezgodnym z rozporządzeniem w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia, bądź wykonanie wyników pomiarów w nieregularnych odstępach czasu, szczególnie istotne jest sformułowanie ww. nieprawidłowości w protokołach kontroli. W takim przypadku organ ochrony środowiska ma następnie możliwość wydania na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2013 r., poz. 686, z późn. zm.) zarządzenia pokontrolnego zobowiązującego podmiot korzystający ze środowiska do respektowania nałożonych na niego obowiązków, a w przypadkach niewykonywania sformułowanych zaleceń – może podejmować działania wynikające z art. 31a ww. ustawy. Powyższe rekomendują również wytyczne Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wskazane w Systemie Kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska opracowane w ramach projektu PL0100 *„Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie doświadczeń norweskich”* w grudniu 2010 r. (dalej wytyczne GIOŚ), zgodnie z którymi *„Inspekcja Ochrony Środowiska powinna bezwzględnie przestrzegać zasady, że każde stwierdzone w toku kontroli naruszenie wymagań ochrony środowiska, zobowiązuje do zastosowania przez WIOŚ dostępnych prawem środków dyscyplinujących, adekwatnych do stwierdzonego naruszenia, w celu przymuszenia zobowiązanego do spełnienia obowiązków wynikających z przepisów i decyzji określających wymagania, zakres i warunki korzystania ze środowiska”.*

4. Niesporządzenie w przypadku 3[9] z 51 poddanych kontroli podmiotów, co stanowi 5,9% w próbie, adnotacji z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych, pomimo nieprzeprowadzenia kontroli zakładów w terenie. Rekomendacje w zakresie sporządzania ww. adnotacji oraz jej wzór wynikają z wytycznych GIOŚ. Ponadto w przypadku 11 podmiotów sporządzono *Analizy przekazywanych przez podmioty wyników samokontrolnych pomiarów emisji, w tym pod kątem wymierzenia kary pieniężnej*, zamiast wyżej wskazanego dokumentu.
5. Niezastosowanie sankcji karnych wynikających z art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w stosunku do podmiotu [redacted] Sp.j., który nie zastosował się do zarządzenia pokontrolnego z 5 sierpnia 2013 r. i nie przekazał do WIOŚ pomiarów hałasu emitowanego z myjni samochodowej.
6. Nierzetelne sporządzenie *adnotacji z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych* lub *analiz przekazywanych przez podmioty wyników samokontrolnych pomiarów emisji, w tym pod kątem wymierzenia kary pieniężnej* - w sporządzonych dokumentach nie wskazano niektórych nieprawidłowości w zakresie wyników pomiarów przekazanych przez podmioty korzystające ze środowiska, bądź wskazano błędne informacje, w przypadku:
   - [redacted] Sp. z o.o. – nie wskazano, że w dwóch wynikach pomiarów wystąpiły przekroczenia zawiesiny ogólnej, przy czym w jednym przypadku wielkość przekroczenia mieściła się w granicach dopuszczalnego błędu pomiarowego,
   - oczyszczalni ścieków w [redacted] oraz [redacted] – odpowiednio, przekroczeń maksymalnych ilości odprowadzanych ścieków w poszczególnych dobach oraz przekroczeń poszczególnych wskaźników zanieczyszczeń, nieuzasadniających wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej,
   - oczyszczalni ścieków w [redacted] oraz Zakładu Opieki Zdrowotnej [redacted] – nieprzekazania poszczególnych wyników pomiarów ilości odprowadzanych ścieków,
   - [redacted] Sp. z o.o., oczyszczalni ścieków w [redacted] – przekazania wyników pomiarów w układzie niezgodnym z rozporządzeniem w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia,

[9] dot. Domu Pomocy Społecznej w [redacted] oczyszczalni ścieków w [redacted] oraz [redacted] i Wspólnicy Sp.j. [redacted]

- oczyszczalni ścieków w [redacted] – wyników pomiarów z 28 czerwca 2011 r., których nie uwzględniono w sporządzonej *analizie przekazywanych przez podmioty wyników samokontrolnych pomiarów emisji,*
- [redacted] S.A. – nieprzekazania jednego z dwóch wyników pomiarów emisji pyłów i gazów wprowadzanych do powietrza, które na dzień sporządzenia *adnotacji z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych* nie wpłynęły do WIOŚ,
- Ferm Drobiu [redacted] oraz [redacted] – wskazano błędne daty wykonania pomiarów hałasu emitowanego do środowiska.

Ponadto w toku kontroli stwierdzono nałożenie mandatu na podmiot [redacted] Sp. z o.o. w Płocku w wysokości niższej niż określona w taryfikatorze mandatów obowiązującym w dniu nałożenia mandatu, tj. nałożono mandat karny w wysokości 100 zł, podczas gdy taryfikator określał mandat w wysokości od 200 do 300 zł. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w taryfikatorze mandatów *„(...) Kontrolujący ma prawo zamiast wymierzyć mandat pouczyć osobę, która popełniła wykroczenie. Pouczenia mogą być stosowane w szczególności gdy wykroczenie popełnione jest przez daną osobę po raz pierwszy. Kontrolujący może wymierzyć mandat w wysokości dolnej granicy podanej w taryfikatorze w przypadkach gdy wykroczenie popełnione jest przez daną osobę po raz pierwszy, ale brak jest uzasadnienia dla odstąpienia od wymierzenia mandatu (...)”*.

Ponadto w toku kontroli ustalono, że w aktach sprawy zakończonej wydaniem decyzji znak PL-IN.7061.6.2014.KJ1 wymierzającej Gminie [redacted] administracyjną karę pieniężną za 2012 r. znajdowało się sprawozdanie z badań nr 0403/T/2013 przeprowadzonych 27-28 listopada 2013 r., zatem z okresu pomiarowego 30 grudnia 2012 r. – 29 grudnia 2013 r., których nie uwzględniono przy wydaniu ww. decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną. Na ww. sprawozdaniu brak było daty wpływu do organu, jednakże zgodnie z wyjaśnieniami pracownika WIOŚ ww. wyniki wpłynęły po wydaniu decyzji. W aktach sprawy brak było postanowienia o wznowieniu postępowania administracyjnego wydanego na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Wskazać należy, że zgodnie z treścią ww. przepisu w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Natomiast zgodnie z doktryną[10] *„Przez pojęcie nowych okoliczności faktycznych lub nowych*

[10] Komentarz kodeksowy Kodeks postępowania administracyjnego, Barbara Adamiak, Janusz Borkowski, wydanie 11

dowodów należy rozumieć zarówno okoliczności lub dowody nowo odkryte, jak i po raz pierwszy zgłoszone przez stronę". Przedłożenie ww. sprawozdania powinno być traktowane jako nowy dowód w postępowaniu administracyjnym, istniejący w dniu wydania decyzji, a nieznany organowi, gdyż sprawozdanie zostało sporządzone 3 grudnia 2013 r., a ww. decyzja wydana 3 marca 2014 r. Ponadto ww. dowód ma znaczenie dla sprawy, ponieważ w związku z niewykonaniem w ww. okresie pomiarowym 2 wyników badań, WIOŚ działając na podstawie art. 305a ust. 1 pkt 2 lit a poś przyjął, że warunki korzystania ze środowiska w zakresie wprowadzania ścieków zostały przekroczone o 80% w przypadku składu ścieków, podczas gdy wyniki sprawozdania nie wskazują przekroczeń. W związku z powyższym administracyjna kara pieniężna winna zostać wymierzona w niższej wysokości.
W przedstawionej sytuacji wysokość kary zmniejszyłaby się nieznacznie, bowiem ze wskazanego powyższej okresu pomiarowego, karę uwzględniono proporcjonalnie do liczby dni w roku 2012, zatem karę wymierzono za 2 dni 30-31 grudnia 2012 r.

Przedstawiając powyższe informuję, że stan realizacji zadania w przedmiocie terminowości wszczynania na podstawie ustawy poś postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystywania pomiarów oraz informacji przekazywanych przez podmioty korzystające ze środowiska, ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przyznanie powyższej oceny jest uzasadnione faktem, że w stosunku do 94% podmiotów zobowiązanych do przekazywania wyników pomiarów sporządzone zostały *adnotacje z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych* lub *analizy przekazywanych przez podmioty wyników samokontrolnych pomiarów emisji, w tym pod kątem wymierzenia kary pieniężnej,* w stosunku do 57% podmiotów zostały przeprowadzone kontrole w terenie oraz wszystkie przekazane przez podmioty korzystające ze środowiska pomiary wielości emisji wykonane zostały przez certyfikowane jednostki badawcze. Stwierdzone przypadki, w których organ nie wszczął postępowań w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadkach gdy podmioty korzystające ze środowiska nie prowadziły wymaganych pomiarów emisji, z opóźnieniem wszczął postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, nie odnotował w protokołach kontroli lub adnotacjach potwierdzających przeprowadzenie analizy wyników badań przekazywanych przez podmioty korzystające ze środowiska niektórych nieprawidłowości w zakresie przekazanych wyników pomiarów

bądź wskazał błędne informacje – uzasadniają natomiast sformułowanie oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Pana Inspektora do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Omówienia wyników kontroli z pracownikami realizującymi kontrolowane zadanie.
2. Niezwłocznego wszczynania postępowań administracyjnych w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, w przypadkach gdy:
   - podmioty korzystające ze środowiska nie przekazały wymaganych pomiarów emisji w zakresie ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 3 poś, a w sytuacji potwierdzenia w toku postępowania administracyjnego, że ww. pomiary nie zostały wykonane – wymierzania administracyjnej kary pieniężnej,
   - na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska stwierdzone zostaną przekroczenia lub naruszenia warunków korzystania ze środowiska,

   zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 305 ust. 4 w związku z art. 305a ust. 1 pkt 2 poś oraz zasadą szybkości postępowania.
3. Rzetelnego opisywania w protokołach kontroli lub *adnotacjach z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych* wszystkich stwierdzanych nieprawidłowości w zakresie wyników pomiarów przekazanych przez podmioty korzystające ze środowiska.
4. Sporządzania *adnotacji z czynności kontrolnych opartych na analizie badań automonitoringowych*, w przypadkach nieprowadzenia kontroli w terenie, zgodnie z rekomendacjami GIOŚ.
5. Stosowania sankcji karnych wynikających z art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w stosunku do podmiotów, które nie poinformowały organu o zakresie wykonania zarządzenia pokontrolnego.

Jednocześnie wskazuję na konieczność nakładania mandatów karnych w wysokości przewidzianej w taryfikatorze oraz wznawiania z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, w sytuacji otrzymania nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanych organowi w dacie orzekania.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Inspektora do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski