NIK. Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku

Kategoria: Zarządzanie Przestrzenią
Opublikowano: czwartek, 03, sierpień 2023 09:03
Joanna Gryboś-Chechelska
Odsłony: 663

Niedostateczny nadzór Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nad podległymi jednostkami i brak inicjatywy, by usunąć przeszkody systemowe utrudniające sprawne i skuteczne prowadzenie spraw oraz monitorowanie naprawiania szkód w środowisku – to tylko część stwierdzonych nieprawidłowości. Do tego dochodzą niebywała opieszałość przy rozpatrywaniu zgłoszeń zagrożeń i szkód oraz postępowań odwoławczych, a także niewłaściwie prowadzony rejestr zagrożeń szkodą i szkód w środowisku.

Przyjęty w UE system zapobiegania szkodom dla środowiska i naprawiania ich opiera się na zasadzie „płaci zanieczyszczający". Polska wprowadziła 30 kwietnia 2007 r. ustawę szkodową, ustalającą zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę tych szkód. Ustawa określa też obowiązki zarówno podmiotów korzystających ze środowiska, których działalność stwarza ryzyko szkody w środowisku, jak i organów państwa właściwych w sprawach szkód w środowisku (regionalny dyrektor ochrony środowiska i minister właściwy do spraw środowiska).

Szkoda w środowisku (grożąca lub zaistniała) zdefiniowana została jako **negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji komponentów środowiska, oceniana w stosunku do stanu początkowego, a spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska.** Jeśli szkoda stanowi zagrożenie lub została wyrządzona wobec gatunków lub siedlisk chronionych, wówczas przepisy ustawy obejmują każdy podmiot korzystający ze środowiska, nie tylko ten, który prowadzi działalność określaną jako ryzykowną dla środowiska. **Podmioty te mają obowiązek natychmiast wdrożyć działania zapobiegawcze lub naprawcze, mające również zażegnać przyszłe ryzyka szkód – w celu przywrócenia środowisku stanu sprzed szkody – ze wszystkimi jego komponentami i walorami naturalnymi.**

Postępowania w sprawie szkód w środowisku naturalnym prowadzono opieszale, z długimi okresami bezczynności, generując dalsze pogarszanie się stanu środowiska. Nie podjęto należytych działań w celu wyposażenia regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w uprawnienia służące sprawnemu prowadzeniu postępowań. Szwankował system nadzoru organów nadrzędnych nad podległymi oraz wadliwie prowadzono rejestr zagrożeń i szkód w środowisku.

NIK przeprowadziła niniejszą kontrolę z inicjatywy własnej, mając na uwadze sygnały o bierności organów właściwych w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku. Kontrolę przeprowadzono w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) i ośmiu Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska (RDOŚ). **Jej wyniki potwierdzają niestety owe sygnały, płynące zarówno z interpelacji poselskich, jak i doniesień medialnych: działania skontrolowanych dyrekcji ochrony środowiska były w większości wypadków nieprawidłowe i nieskuteczne.**

Generalny Dyrektor OŚ prawidłowo prowadził i aktualizował Rejestr szkód przy użyciu systemu teleinformatycznego. Jednak **nie nadzorował na bieżąco i w sposób systemowy podległych mu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska**, naruszając w ten sposób art. 6 ust. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej oraz standardy kontroli zarządczej. Swoimi działaniami **nie przyczynił się do usunięcia barier systemowych** stojących na drodze do skutecznego prowadzenia spraw dotyczących odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawę. Ponadto w blisko 88% postępowań odwoławczych przekroczył nakazany przez Kpa miesięczny termin rozpatrywania. Mediana trwania postępowań wynosiła **327,5 dnia.**

Nie lepiej było w RDOŚ – tu także czynności po zgłoszeniu zagrożeń i szkód w środowisku prowadzono opieszale i nieskutecznie, **dochodziło wręcz do kilkuletniej bezczynności, w czasie której stan**

Phoca PDF

środowiska ulegał pogorszeniu.

Przewlekłość postępowań to jedna z głównych chorób toczących kontrolowany system.

Regionalni dyrektorzy OŚ nieprawidłowo prowadzili Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku – d**ane, wprowadzane niekiedy ze znacznym opóźnieniem, bywały niekompletne lub błędne,** co skutkowało nierzetelnymi informacjami przekazywanymi odpowiednim ministrom, a następnie **przekłamanymi sprawozdaniami składanymi do Komisji Europejskiej.**

Regionalni dyrektorzy OŚ od lat skarżyli się na **bariery systemowe, ograniczające im kompetencje kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów** o ochronie środowiska, co miało wpływ na wykonywane przez nich zadania. RDOŚ podejmowały więc współpracę z inspektoratami ochrony środowiska, jednak **dochodziło do wypadków odmowy wszczęcia kontroli bądź przeprowadzenia analiz laboratoryjnych.** Zresztą nawet gdy Centralne Laboratorium Badawcze GIOŚ wykonało zlecone badanie, to często **wyniki nie kwalifikowały się jako ew. dowód w postępowaniu RDOŚ z powodu braku wymaganej akredytacji do poboru próbek bądź oznaczania markerów** – to zaś zmuszało RDOŚ do pozyskiwania funduszy na ponowne zlecenie badań i analiz i procedura wydłużała się nawet do półtora roku. Przeszkody te były znane wszystkim zainteresowanym od 2018 r., jednak nie zostały usunięte.

RDOŚ od lat **borykają się też z niedoborem kadr** z powodu absencji, rotacji pracowników, głównie w okresie pandemii, niełatwą rekrutacją nowych wykwalifikowanych pracowników, co również przyczynia się do przewlekłości działań RDOŚ, a w konsekwencji – **pogłębiania się zaistniałych szkód w środowisku.**

Nadzór nad działaniami zapobiegawczymi i naprawczymi podmiotów do nich zobowiązanych był nieskuteczny – polegał na weryfikacji poprawności składanych dokumentów powykonawczych. Regionalni dyrektorzy OŚ **nie prowadzili kontroli w terenie, bo nie mieli uprawnień.**

Skromne budżety RDOŚ **nie pozwalały zgromadzić rezerw finansowych** na niedające się zaplanować niezwłoczne działania na wypadek wystąpienia zagrożenia dla zdrowia ludzi lub możliwości zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku. Dodatkową **przeszkodę w pozyskaniu środków na te cele stanowiły żmudne procedury pozyskiwania funduszy** z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ustawa szkodowa stanowi, że w wypadku stwierdzenia nielegalnego składowania odpadów **postępowanie w sprawie należy zawiesić** do czasu ich usunięcia. Czasochłonny proces usuwania takich odpadów, na który regionalni dyrektorzy OŚ nie mieli wpływu, determinował długość zawieszenia postępowań. **W ostatecznym rozrachunku w trakcie przewlekle prowadzonych postępowań usuwania odpadów (nawet 5 lat) dochodziło do sytuacji pogorszenia stanu środowiska.** W ocenie NIK proces usuwania odpadów przyśpieszyłoby nadawanie decyzjom w tej sprawie klauzuli natychmiastowej wykonalności.

W okresie objętym kontrolą **regionalni dyrektorzy OŚ nie uruchomili natychmiastowych działań zapobiegawczych lub naprawczych**
z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku, na co wskazuje art. 16 pkt 2 ustawy szkodowej. Jak tłumaczyli, bez określenia jednolitych kryteriów i

Phoca PDF

sposobu dokonywania oceny występowania znaczącego zagrożenia szkodą **nie jest możliwa jednoznaczna ocena wpływu zdarzenia i skali oddziaływania na zdrowie ludzi oraz środowisko.** Bez odpowiedniego rozporządzenia ministra właściwego do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia **przywołany przepis pozostaje martwy.**

Od 1 września 2022 r., zgodnie z rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska, inspektorzy IOŚ **mogą wymierzać mandaty karne za zaniechanie działań zapobiegawczych lub naprawczych** oraz za naruszenie obowiązków informacyjnych. Tylko jeden WIOŚ skorzystał z tego prawa – zdaniem Wojewódzkich Inspektorów OŚ uprawnienie to przydaje się tylko, gdy szkodę wykrył sam WIOŚ, natomiast **w wypadku wniosku o ukaranie wystosowanego przez RDOŚ** odbywałoby się to kosztem innych zadań ustawowych WIOŚ. NIK jest zdania, że **ustawodawca mógłby nadać pracownikom RDOŚ podobne uprawnienia,** co przyśpieszyłoby procedury, odciążyło WIOŚ i zwiększyłoby skuteczność egzekwowania prawa.

NIK stwierdza, że w części województw **brakuje należytej koordynacji i współpracy pomiędzy inspektorami ochrony środowiska oraz pozostałymi organami ochrony środowiska działającymi w województwie z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska. Zdaniem NIK mogliby tu pomóc wojewodowie**, którzy powinni zapewnić współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierować ich działalnością m.in. w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska.

W celu ustalenia, czy zaistniało zagrożenie dla środowiska lub szkoda w środowisku, regionalni dyrektorzy OŚ w trybie zamówień publicznych zlecili odpowiednie badania, ekspertyzy terenowe i monitoring – za łączną kwotę 1 600,1 tys. zł. **W dwóch RDOŚ stwierdzono nieprawidłowości** w toku tej procedury – **finansowe skutki wyniosły 146,4 tys. zł.**

Jeśli znany był podmiot korzystający ze środowiska odpowiedzialny za szkodę i nie wdrożył on w terminie nakazanych działań naprawczych, procedura przewidywała upomnienie ze strony regionalnych dyrektorów OŚ, a później apel do wojewody o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. **Jeśli jednak nie udawało się stwierdzić, który podmiot jest odpowiedzialny za szkodę w środowisku, RDOŚ same wdrażały działania naprawcze.** W okresie objętym kontrolą na działania naprawcze w tym trybie podjęło czterech regionalnych dyrektorów, wydatkując łącznie kwotę 73 240 tys. zł. **Jeden regionalny dyrektor nie podjął żadnych działań, choć istniały przesłanki określone w art. 16 pkt 1 ustawy szkodowej, a badania potwierdziły szkodę w środowisku.**

Pozytywnie natomiast NIK oceniła działania regionalnych dyrektorów OŚ w zakresie ustalania sankcji za zaniechania i naruszenia przez podmioty korzystające ze środowiska obowiązków wynikających z ustawy szkodowej oraz **postępowanie regionalnych dyrektorów OŚ prowadzące do określenia wysokości zabezpieczenia roszczeń** z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku, jak również **politykę antykorupcyjną w GDOŚ i RDOŚ.**

WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

do Ministra Klimatu i Środowiska

Phoca PDF

- o podjęcie działań w celu utworzenia w funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej uproszczonej, szybkiej i skutecznej ścieżki pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań związanych z odpowiedzialnością za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku,
  w szczególności tzw. zadań interwencyjnych, tj. koniecznych do podjęcia w sytuacji, gdy występuje zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku;

do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska

- o sformalizowanie zasad współpracy regionalnych dyrektorów ochrony środowiska z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska, uprawnionymi do kontroli podmiotów korzystających ze środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska) oraz prowadzenia działalności laboratoryjnej (art. 2 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska), określających sposób postępowania tych organów w sytuacjach, gdy konieczne jest niezwłoczne potwierdzenie występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku;

do Ministra Klimatu i Środowiska, Ministra Zdrowia

- o określenie w drodze rozporządzenia sposobu wykonywania oceny występowania znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska oraz referencyjnych metodyk modelowania rozprzestrzeniania substancji w glebie, ziemi i wodach gruntowych, zgodnie z delegacją wskazaną w art. 101p ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska;

do Ministra Inwestycji i Rozwoju

- o podjęcie działań w celu nadania regionalnym dyrektorom ochrony środowiska w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne
  i kartograficzne uprawnień do bezpośredniego dostępu do danych ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez starostów;

do Wojewodów

- o zapewnienie współdziałania wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz pozostałych organów ochrony środowiska działających
  w województwie z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska, umożliwiającego regionalnym dyrektorom sprawne i skuteczne działania
  w obszarze dotyczącym zapobiegania szkodom w środowisku i naprawy szkód w środowisku.

Źródło: NIK

Phoca PDF