



KSI-4101-03-00/2013
Nr ewid. 135/2014/P/13/125/KSI

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE PRZEZ STAROSTÓW OBOWIĄZKÓW WYNIKAJĄCYCH Z USTAWY – PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

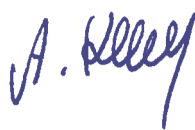
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

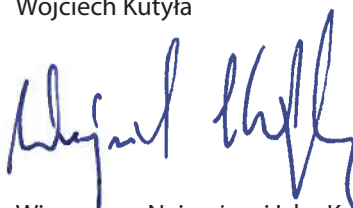
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Środowiska:
Anna Krzywicka



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 9 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	7
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Organizacja wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska	16
3.2.1.1. Struktura organizacyjna i sytuacja kadrowa	16
3.2.1.2. Wyposażenie pracowników starostw w środki techniczne	18
3.2.1.3. Finansowanie wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska	19
3.2.1.4. Kontrola zarządcza	20
3.2.1.5. Nadzór nad realizacją działań starosty i pracowników urzędów w sprawach ochrony środowiska	22
3.2.2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska	22
3.2.3. Działania starostów wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów powodujących emisje do środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska	26
3.2.3.1. Sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska	26
3.2.3.2. Weryfikowanie wyników pomiarów emisji przedkładanych przez podmioty	29
3.2.3.3. Nakładanie na podmioty korzystające ze środowiska dodatkowych obowiązków w przypadku gdy ich działalność powodowała przekroczenie standardów emisyjnych	30
3.2.4. Działania w zakresie ochrony powierzchni ziemi	31
3.2.4.1. Monitoring osuwisk	32
3.2.4.2. Rejestr osuwisk	33
3.2.4.3. Działania wspomagające starostów w realizacji obowiązków związanych z ochroną powierzchni ziemi w zakresie ruchów masowych ziemi	33
3.2.5. Działania w zakresie ochrony przed hałasem	37
3.2.6. Finansowanie przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej	39

4. INFORMACJE DODATKOWE	45
4.1. Przygotowanie kontroli	45
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	45
5. ZAŁĄCZNIKI	48

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

aglomeracja	miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych (art. 3 pkt 1 POŚ)
geozagrożenia	naturalne lub pośrednio wzbudzone przez działalność człowieka procesy występujące w środowisku geologicznym mogące powodować straty czy szkody dla społeczeństwa lub środowiska
inklinometr	urządzenie do monitorowania wgłębnego osuwiska. Wyniki pomiarów inklinometrycznych, pozwalają na stwierdzenie dynamiki wgłębnej osuwiska oraz określenie rzeczywistej głębokości i wielkości przemieszczeń. Kolumny inklinometryczne instaluje się w otworach wiertniczych. Zasada pomiaru polega na dokonaniu i zarejestrowaniu odczytów nachylenia sondy w stosunku do pionu
instalacja	zgodnie z art. 3 pkt 6 POŚ: • stacjonarne urządzenie techniczne, • zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, • budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję
KPA	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz.U. z 2013 r., poz. 267
mapa akustyczna	opracowanie przedstawiające w formie pisemnej i graficznej stan klimatu akustycznego na danym obszarze
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
piezometr	otwór hydrogeologiczny obserwacyjny, będący najczęściej małośrednicowym otworem, służącym do pomiaru głębokości do zwierciadła wody w określonym punkcie warstwy wodonośnej. Piezometry wykonywane są jako specjalne otwory dla prowadzenia obserwacji podczas pompowań hydrowęzłowych lub dla rozpoznania schematu krążenia i dynamiki wód podziemnych, opróbowania hydrogeo-chemicznego, pomiarów temperatury, badań izotopowych, itp.
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.
powiat	powiat lub miasto na prawach powiatu
ruchy masowe ziemi	zgodnie z art. 3 pkt 32a POŚ rozumie się przez to powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spełzywanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby
rozporządzenie w sprawie ruchów masowych ziemi	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi – Dz. U. Nr 121, poz. 840
starosta	starosta lub prezydent miasta na prawach powiatu
starostwo	starostwo powiatowe lub urząd miasta na prawach powiatu
środki z opłat i kar	dochody budżetu powiatu, pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych
wfośigw	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej

WIOŚ/wioś

Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska/wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska

zadania starosty z zakresu ochrony środowiska

zadania starosty, wymienione w POŚ, dotyczące: prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy (art. 110a POŚ); wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1 POŚ); sporządzania map akustycznych (art. 118 ust. 1 POŚ); sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane przez prowadzących instalacje wyniki pomiarów (art. 149 ust. 1 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku prowadzenia i przedkładania pomiarów wielkości emisji, poziomów substancji lub energii w środowisku jeżeli z przeprowadzonej kontroli wynika, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych (art. 150 ust. 1 i 2, art. 178 POŚ); przyjmowania zgłoszeń instalacji od zobowiązanych do tego podmiotów (art. 152 ust. 1 POŚ); ustalania w drodze decyzji wymagań w zakresie ochrony środowiska dla eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia (art. 154 ust. 1 POŚ); wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska (art. 181 i 183 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego (art. 237 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, przywrócenia środowiska do stanu właściwego, uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszeń stanu środowiska (art. 362 ust. 1-3 POŚ); sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów (art. 379 POŚ); finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gospodarowanie środkami stanowiącymi dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych (art. 403 i 404 POŚ)

zakład

jedna lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalację posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami (art. 3 pkt 48 POŚ)



Kontrola wykonywania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska (nr kontroli P/13/125) została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Stanowiła ona kontynuację podejmowanych przez NIK działań mających służyć ocenie realizacji przez poszczególne organy ochrony środowiska zadań w dziedzinie ochrony środowiska.

Do starostów – jako organów ochrony środowiska – należą kluczowe zadania, których prawidłowa realizacja ma istotny wpływ na zapewnienie wymagań ochrony środowiska przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz zarządców obiektów powodujących emisje do środowiska. Starostom przypisano także istotną rolę w zakresie gromadzenia danych, niezbędnych dla skutecznego zarządzania ryzykiem osuwiskowym, oraz finansowania na terenie powiatu przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dotychczas nie była prowadzona kompleksowa kontrola działań starostów dotyczących wykonywania przez nich ustawowych obowiązków w przedmiotowym zakresie.

Kontrolą objęto działania starostów w odniesieniu do zagadnień związanych z ochroną środowiska, podejmowane w ostatnich trzech latach. Przeprowadzenie kontroli pozwoliło ocenić prawidłowość wypełniania przez kontrolowane organy zadań, przypisanych im do realizacji w przepisach prawa, a także zidentyfikować problemy związane ze stosowaniem przepisów w badanym zakresie.

Cel główny

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska.

Zakres kontroli

Obszary objęte kontrolą, służące realizacji ww. celu, dotyczyły:

- organizacji wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska,
- wydawania przez starostów pozwoleń na korzystanie ze środowiska,
- działań starostów wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów powodujących emisje do środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska,
- działań starostów w zakresie ochrony powierzchni ziemi,
- działań starostów w zakresie ochrony przed hałasem,
- finansowania przez powiaty ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Badania kontrolne

Badaniami kontrolnymi objęto 28 powiatów, w tym pięć miast na prawach powiatów¹. Jednostki do kontroli wytypowano na podstawie danych o liczbie mieszkańców powiatu, uwzględniając także fakt występowanie na ich terenie osuwisk. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik 5.3. Analizowano działania podejmowane w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 września 2013 r. oraz ich skutki, które wystąpiły do dnia zakończenia kontroli, a także działania wcześniejsze w zakresie czynności planistycznych, przygotowawczych i organizacyjnych, dotyczących realizacji przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska, o ile miały one wpływ na realizację zadań po dniu 1 stycznia 2011 r. lub ich efekty wystąpiły po tym terminie.

Okres objęty kontrolą

Kontrolę prowadzono w okresie od 15 października 2013 r. do 21 lutego 2014 r. Badania realizowano na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*², zwanej dalej „ustawą o NIK”, w oparciu o kryteria kontroli określone w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalność, rzetelność i gospodarność.

Ponadto, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pobrano informacje od: Ministra Środowiska, 16 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska oraz 9 przewodniczących rad powiatów.

¹ Obecnie w Polsce funkcjonuje 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu.

² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działania kontrolowanych starostów w zakresie wydawania pozwoleń na wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska oraz realizację zadań mających na celu ograniczenie uciążliwego oddziaływania podmiotów na środowisko. Ocena ta dotyczy również finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, a także organizacji wykonywania przez te organy zadań w obszarze ochrony środowiska. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w ww. zakresie dotyczyły w szczególności: prowadzenia, głównie „zza biurka”, postępowań w sprawie udzielania pozwoleń na wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska, bez weryfikacji danych o instalacjach w terenie; udzielania ww. pozwoleń w oparciu o niekompletne wnioski, a także wydawania decyzji niezawierających wszystkich wymaganych przepisami elementów; nakładania na podmioty obowiązków z naruszeniem przepisów lub bez dostatecznego wyjaśnienia sprawy; finansowania ze środków z opłat i kar przedsięwzięć, nienależących do zadań powiatu lub niezgodnie z przeznaczeniem tych środków.

NIK ocenia negatywnie postępowanie większości objętych kontrolą starostów, dotyczące sprawowania przez nich kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym ich właściwością. Polegało ono m.in. na ograniczeniu wykonywania tych czynności jedynie do spraw związanych ze skargami lub też na całkowitym zaniechaniu tego obowiązku. Ponadto ponad jedna trzecia kontrolowanych starostów nie egzekwowała obowiązku przedkładania wyników pomiarów emisji zanieczyszczeń do środowiska od podmiotów, które tej powinności nie dopełniły. W ten sam sposób NIK ocenia nieprowadzenie przez kontrolowane organy obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły, a także brak lub nierzetelne prowadzenie rejestru tych terenów, przez co nie zapewniono w kontrolowanych powiatach warunków dla skutecznego zarządzania ryzykiem osuwiskowym. Zastrzeżenia NIK dotyczą również niesporządzenia lub nieterminowego sporządzenia przez dwóch starostów map akustycznych, czego efektem była niepełna realizacja przez Polskę obowiązków zawartych w dyrektywie 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku.

- 1) Objęte kontrolą starostwa udzieliły podmiotom korzystającym ze środowiska, w badanym okresie, 714 pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Spośród szczegółowo zbadanych 382 postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem pozwolenia lub jego zmiany, 322, tj. 84,3%, prowadzonych było zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, a w 332 postępowaniach (86,9%) uwzględniono wymogi zawarte w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niewzywania prowadzących instalacje do uzupełnienia złożonych wniosków pomimo nieuwjęcia w nich wszystkich elementów wymaganych przepisami POŚ, oraz przewlekłego prowadzenia

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

postępowań administracyjnych. Niemal 80% postępowań w sprawie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska starostowie prowadzili „zza biurka” bez wizytowania zakładów, na terenie których zlokalizowane były instalacje będące przedmiotem wniosków. Udzielone pozwolenia w przeważającej większości (91,6%) zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami POŚ. Nieprawidłowości dotyczyły zazwyczaj: nieokreślenia usytuowania stanowisk do pomiarów wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza; nieokreślenia, w przypadku nowych instalacji, terminu, od którego jest dopuszczalna emisja; niewyszczególnienia podstawowego składu chemicznego odpadów i ich właściwości.

- 2) W badanym okresie skontrolowane starostwa przeprowadziły łącznie 347 kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym właściwością starosty. Niemal jedną trzecią wykonanych kontroli stanowiły kontrole skargowe. W jednej jednostce nie podejmowano żadnych działań w przedmiotowym zakresie, a w 14 działania te ograniczono tylko do przeprowadzania wizji terenowych bądź kontroli związanych ze skargami, albo obejmowano nimi jedynie wybrany obszar korzystania ze środowiska. W większości starostw (70%), gdzie realizowano zadania kontrolne, nie stosowano w tym zakresie podejścia systemowego, a podejmowane czynności miały charakter doraźny, uzależniony od bieżących potrzeb. Ponad 60% jednostek nie podejmowało działań w celu pozyskania pełnej informacji o wszystkich instalacjach znajdujących się na terenie powiatu, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo dokonania zgłoszenia staroście faktu eksploatacji instalacji, przez co nie były w stanie rzetelnie planować działalności kontrolnej. W siedmiu jednostkach nie przestrzegano formalnych wymogów związanych z prowadzeniem czynności kontrolnych i dokumentowaniem ich wyników.
- 3) Pracownicy kontrolowanych starostw prawidłowo reagowali na skargi i zawiadomienia o nieprawidłowościach w działalności podmiotów korzystających ze środowiska, kierowane przez mieszkańców, a także organy administracji publicznej, w tym organy inspekcji ochrony środowiska. Otrzymywane sygnały pracownicy weryfikowali w terenie, a po ich potwierdzeniu podejmowali działania administracyjne w celu wyeliminowania naruszeń prawa.
- 4) W objętych kontrolą starostwach analizowano wyniki pomiarów wielkości emisji z instalacji przedkładane przez zobowiązane do tego podmioty, a w przypadku stwierdzenia naruszeń warunków wydanych pozwoleń podejmowano działania w celu wyjaśnienia przyczyn powstałych nieprawidłowości i ich wyeliminowania. Niemniej jednak w ponad jednej trzeciej kontrolowanych jednostek nie podejmowano działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku przedłożenia staroście wyników pomiarów emisji z eksploatowanych instalacji od podmiotów, które tego obowiązku nie dopełniły.
- 5) Czterech skontrolowanych starostów skorzystało w badanym okresie z możliwości nałożenia na prowadzących instalacje obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego, a dwóch, łącznie w trzech przypadkach, nałożyło na nich obowiązek sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego. Jednakże pięć z siedmiu ww. decyzji, wydano z naruszeniem prawa lub bez dostatecznego wyjaśnienia sprawy.
- 6) Spośród 28 objętych kontrolą powiatów, na terenie 21 zidentyfikowanych zostało łącznie 501 osuwisk. Tylko jeden starosta podjął w badanym okresie skuteczne działania w celu prowadzenia obserwacji dla części (8) osuwisk zinwentaryzowanych na terenie jego powiatu. Kolejnych dwóch

także podjęło takie działania ale okazały się one nieskuteczne. Pozostali starostowie nie podejmowali żadnych działań w przedmiotowym zakresie lub działania te ograniczyli jedynie do dokonywania wizji lokalnych wybranych osuwisk. Spośród zobowiązanych do tego 21 kontrolowanych starostów rejestrosuwisk prowadziło jedynie 11, przyczym tylko w przypadku trzech był on zgodny z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi. W ocenie NIK, zaniechanie lub niepełna realizacja przez kontrolowanych starostów obowiązków w zakresie monitorowania i prowadzenia rejestru osuwisk uniemożliwiała właściwe zarządzanie ryzykiem związanym z geozagrożeniami na terenie kontrolowanych powiatów.

- 7) Trzech spośród 28 kontrolowanych starostów było zobowiązanych, w terminie do 30 czerwca 2012 r., do sporządzenia map akustycznych. W przypadku dwóch obowiązek ten wynikał z faktu zaliczenia części lub całości powiatów do aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. mieszkańców, a w przypadku jednego obowiązek ten wynikał z zarządzania przez starostę odcinkami dróg, po których przejeżdżało ponad 3.000.000 pojazdów rocznie. Spośród ww. starostów tylko jeden wykonał przedmiotowy obowiązek terminowo, a sporządzoną mapę akustyczną, zgodnie z przepisami POŚ, niezwłocznie przekazał właściwym organom administracji publicznej. Spośród pozostałych starostów jeden nie wykonał mapy akustycznej, a drugi sporządził ją nieterminowo. Starostowie, którzy sporządzili mapy akustyczne, opracowali także projekty programów ochrony środowiska przed hałasem, przy czym w jednym przypadku uchwalenie opracowanego programu nastąpiło po upływie wymaganego terminu.
- 8) Dziewiętnastu spośród 28 kontrolowanych starostów, wydało korzystającym ze środowiska łącznie 31 decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w związku ze stwierdzeniem, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone zostały dopuszczalne poziomy hałasu. Ww. decyzje w każdym przypadku wydano na podstawie pomiarów dokonanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Starostowie w większości przypadków prawidłowo prowadzili postępowania administracyjne i ustalali dopuszczalne poziomy hałasu. Zastrzeżenie NIK dotyczyło czterech postępowań, tj. 13% ogółu, prowadzonych w dwóch kontrolowanych jednostkach.
- 9) W badanym okresie dochody 28 kontrolowanych powiatów z tytułu opłat i kar wyniosły 42.303,1 tys. zł. Starostowie sfinansowali z ww. środków przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na łączną kwotę 38.146,4 tys. zł. W większości kontrolowanych jednostek, wystąpiły przypadki niewydatkowania w całości środków z opłat i kar w tym samym roku budżetowym, w którym pozyskano te dochody. W takiej sytuacji w 17 z 18 kontrolowanych starostw przeznaczono, niewydatkowane w danym roku środki, na cele określone w art. 403 ust. 1 POŚ – w kolejnych latach budżetowych. Jednakże w jednym starostwie z niewykorzystanych w danym roku środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar, sfinansowano zadania inne, niż wymienione w tym przepisie. Ponad 50% środków z opłat i kar wydatkowanych w badanym okresie przeznaczono na realizację zadań własnych powiatów. W 18 kontrolowanych starostwach finansowanie z ww. środków przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej polegało także na udzielaniu z budżetu powiatu dotacji celowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz wskazanych w art. 403 ust. 4-6 POŚ. W 11 kontrolowanych jednostkach dofinansowano z ww. środków przedsięwzięcia o charakterze nieinwestycyjnym, tj. wbrew regulacji zawartej w art. 403 ust. 4 POŚ.

- 10) W większości kontrolowanych starostw (16) sprawdzano wykorzystanie udzielonych dotacji poprzez weryfikację zgodności przedłożonych dokumentów finansowych i sprawozdań z zawartą umową oraz potwierdzanie wykonania przedmiotu dotacji w terenie. W dwóch kontrolowanych jednostkach nie podejmowano żadnych działań w zakresie sprawdzenia poprawności wykorzystania udzielonych dotacji, a w jednej działania te podejmowano w sposób niewystarczający. Ponadto, w trzech kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowe udzielenie dotacji i finansowanie zadań własnych w łącznej kwocie 577,0 tys. zł, które w myśl art. 403 ust. 1 POŚ nie należały do zadań powiatu lub były niezgodne z celami wskazanymi w art. 400a ust. 1 POŚ.
- 11) We wszystkich kontrolowanych starostwach wyodrębniono komórki organizacyjne realizujące zadania starosty z zakresu ochrony środowiska. W większości urzędów (17) przypisano tym komórkom organizacyjnym, realizację wszystkich objętych kontrolą zadań, a także przydzielono je do realizacji poszczególnym pracownikom. Pracownicy ci posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe do wykonywania tych zadań, a także na bieżąco podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach związanych z ich realizacją. Nie dysponowali natomiast urządzeniami pomiarowymi, umożliwiającymi sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez korzystających ze środowiska, w zakresie objętym właściwością starosty, a tylko w jednym starostwie posiadano oprogramowanie umożliwiające bezpośrednią weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza, zawartych we wnioskach o udzielenie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza lub pozwoleń zintegrowanych. Wszystkie kontrolowane jednostki posiadały lub wdrożyły formalnie w badanym okresie systemy sprawowania kontroli zarządczej, ale w niemal połowie nie spełniały one w sposób wystarczający swojej roli. W efekcie nie zapewniono w tych jednostkach warunków dla właściwego zapobiegania i eliminowania nieprawidłowości w realizacji przez starostów zadań w zakresie ochrony środowiska.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Utworzenie powiatów z dniem 1 stycznia 1999 r. spowodowało przejęcie przez nie większości kompetencji administracji rządowej – wojewódzkiej i rejonowej, ale także przejęcie bezpośredniej odpowiedzialności władz powiatowych za właściwą realizację zadań publicznych m.in. w zakresie ochrony środowiska.

W tym kontekście szczególnie istotne znaczenie ma dla lokalnej społeczności efektywna i skuteczna realizacja przez starostów zadań ogólnospołecznych, związanych m.in. z określaniem na terenie powiatów warunków korzystania ze środowiska, sprawowaniem kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym ich właściwością czy też stworzeniem właściwych warunków dla zarządzania ryzykiem związanym z geozagrożeniami. Niemniej jednak przeprowadzona kontrola właśnie w tych obszarach ujawniła poważne niedociągnięcia. O ile bardziej skuteczna realizacja części z ww. zadań, np. w zakresie sprawowania funkcji kontrolnej, wymaga jedynie zwiększenia aktywności pracowników kontrolowanych urzędów oraz zapewnienia właściwego nadzoru nad tym zadaniem ze strony władz powiatu, to np. zagadnienia związane z monitorowaniem i prowadzeniem rejestru osuwnisk, wymagają wsparcia zewnętrznego, gdyż brak lub niewłaściwe wykonywanie przez starostów tych obowiązków spowodowane było przypisaniem im zadań w tym zakresie, pomimo braku właściwego zaplecza kadrowego oraz niewystarczającego przygotowania technicznego do ich realizacji. Ponadto pomimo

powszechnej wiedzy o trudnościach starostów w przedmiotowym zakresie, nie zapewniono im skutecznego wsparcia ze strony administracji rządowej. NIK zwraca uwagę, iż obowiązki dotyczące gromadzenia informacji i danych niezbędnych dla minimalizacji skutków geozagrożeń przypisano zarówno nieprzygotowanym do realizacji tego zadania starostom jak i od 2011 r. państwowej służbie geologicznej⁴, która, jak zaznaczył Minister Środowiska w informacji przekazanej NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, posiada doświadczenie, zasoby, wiedzę geologiczną oraz sprzęt i aparaturę umożliwiającą prowadzenie monitoringu terenów osuwisk. Ponadto Minister Środowiska powierzył państwowej służbie geologicznej koordynację i nadzór nad realizowanym od 2006 r. przedsięwzięciem pn. System Osłony Przeciwosuwiskowej (SOPO), którego celem jest dostarczenie właściwych i pełnych danych do skutecznego zarządzania ryzykiem osuwiskowym. Zdaniem NIK, w celu zapewnienia prawidłowej realizacji obowiązków wskazanych w art. 110a POŚ, w tym wyeliminowania możliwości powielania przez różne jednostki tych samych działań lub też zaniechania ich wykonania, zasadnym wydaje się przypisanie całości zadań w przedmiotowym zakresie jedynie państwowej służbie geologicznej. Problemy związane z właściwą realizacją przez starostów niektórych zadań wynikały także ze zmian przepisów. Przykładem tego są ujawnione w toku kontroli wątpliwości w zakresie właściwego stosowania regulacji dotyczących finansowania przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które pojawiły się w efekcie zmian wprowadzonych w związku z reformą finansów publicznych i związaną z tym likwidacją powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz włączeniem przychodów z tytułu opłat i kar do budżetów powiatów. Sposób interpretacji przepisów oraz ich nieprecyzyjne sformułowania powodowały kontrowersje w zakresie ich stosowania, co opisano w rozdziale 3.2.6 niniejszej Informacji.

Zdaniem NIK, dla poprawy efektywności i skuteczności realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska przez starostów, niezbędne jest, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, podjęcie działań przez:

1) Ministra Środowiska w celu:

- nowelizacji *ustawy – Prawo ochrony środowiska*, w zakresie:
 - przypisania państwowej służbie geologicznej obowiązków, dotyczących ustalania i prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach;
 - zmiany art. 403 ust. 4 POŚ w celu zapewnienia możliwości udzielania przez starostów dotacji celowych z budżetu powiatu także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów przedsięwzięć nieinwestycyjnych,

2) starostów w celu zapewnienia:

- rzetelnego weryfikowania wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, obejmującego w szczególności zapewnienie ich kompletności oraz sprawdzenie danych o parametrach instalacji w terenie,
- udzielania pozwoleń emisyjnych zawierających wszystkie elementy wymagane przepisami prawa oraz w sposób umożliwiający kontrolę przestrzegania ustalonych w nich warunków korzystania ze środowiska,

⁴ Zgodnie z art. 162 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2011 Nr 163, poz. 981 z późn. zm.) do zadań państwowej służby geologicznej należy rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń geologicznych.

- sprawowania na terenie powiatu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz rzetelnego planowania tej działalności w sposób zapewniający optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz skuteczne wykonywanie tych zadań,
- realizacji obowiązków w zakresie prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenie rejestru zawierającego informacje o tych terenach w sposób umożliwiający skuteczne zarządzanie na terenie powiatu ryzykiem osuwiskowym,
- finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków z opłat i kar: w wysokości nie mniejszej niż kwota dochodów uzyskanych z tego tytułu; tylko w zakresie przypisanym powiatom; zgodnie z przeznaczeniem tych środków, wskazanym w ustawie – Prawo ochrony środowiska,
- skutecznego funkcjonowania kontroli zarządczej w obszarze związanym z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska.

3) rady powiatów w celu:

- zapewnienia skutecznego nadzoru nad starostami w obszarze wykonywania przez nich zadań z zakresu ochrony środowiska.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Kluczowym aktem prawnym, regulującym zadania i obowiązki starostów w zakresie ochrony środowiska, jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵. Z konstrukcji regulacji zawartej w art. 378 POŚ wprost wynika, iż starosta jest podstawowym organem ochrony środowiska, gdyż kompetencje w sprawach związanych z ochroną środowiska w pierwszej kolejności adresowane są do starosty, z wyjątkami na rzecz pozostałych organów ochrony środowiska (m.in. marszałka województwa, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Charakterystykę stanu prawnego, obowiązującego w kontrolowanym okresie, przedstawiono w Załączniku 5.1.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. starostowie przejęli obowiązki z zakresu ochrony środowiska, należące wcześniej do rejonowych urzędów administracji rządowej, a częściowo także do wojewodów. O znaczącej roli starostów w ochronie środowiska świadczy przyznany im szeroki zakres zadań, obejmujący z jednej strony reglamentowanie korzystania ze środowiska, tj. wydawanie pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, a z drugiej strony kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz nadzór nad instalacjami i urządzeniami, zarówno poprzez bezpośrednie inspekcje jak i poprzez możliwość nakładania na korzystających ze środowiska rozlicznych obowiązków, w tym m.in. dodatkowych pomiarów emisji, sporządzania przeglądów ekologicznych, czy też ustalania dla podmiotów, które negatywnie oddziałują na środowisko, zadań w celu ograniczenia ich uciążliwości, a także przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Na uwagę zasługuje także podział kompetencji z zakresu ochrony środowiska pomiędzy starostą a marszałkiem województwa. O ile marszałek województwa właściwy jest w odniesieniu do przedsięwzięć, które mogą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a tym samym bardziej uciążliwych z uwagi na skalę oddziaływania na środowisko, często skomplikowanych technologicznie instalacji, to starosta – chociaż zajmuje się przedsięwzięciami mogącymi potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko⁶, a więc teoretycznie sprawami „łatwiejszymi” – częstokroć musi rozwiązywać problemy bardziej uciążliwe, z punktu widzenia lokalnej społeczności.

Analiza, zmieniających się na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, przepisów dotyczących ochrony środowiska wskazuje na istotne rozszerzanie obowiązków starostów w tym zakresie. Przykładem tego jest nałożenie na starostów w 2004 r. obowiązków związanych z monitorowaniem i prowadzeniem rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy wystąpiły. Ponadto z dniem 1 stycznia 2010 r. zmieniły się zasady finansowania przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁷. W wyniku wdrożenia reformy finansów publicznych zlikwidowane zostały m.in. powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zgodnie z nowymi przepisami, dotychczasowe przychody powiatowych funduszy ochrony środowiska z tytułu opłat i kar stanowią dochody budżetów powiatów. Wzrost liczby zadań lub zmiana sposobu ich realizacji stworzyły ryzyko niepełnej i nieefektywnej realizacji tych zadań z uwagi na konieczność zapewnienia odpowiedniej kadry pracowników merytorycznych,

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 z późn.zm.).

⁷ Powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 215, poz. 1664), a ich środki stały się środkami budżetów powiatów.

właściwych narzędzi informatycznych i technicznych oraz środków finansowych na wykonywanie tych zadań. Na problemy w przedmiotowym zakresie zwrócili uwagę eksperci podczas panelu, który poprzedził opracowanie programu niniejszej kontroli. W trakcie ww. panelu zwrócono uwagę na liczne problemy związane z realizacją przez starostów zadań ochrony środowiska, tj. m.in. na niezadawalającą jakość wydawanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska; niedostateczny nadzór nad prowadzącymi zakłady, w zakresie objętym właściwością starosty; niejednolity sposób orzekania przez różnych starostów w tym samym stanie faktycznym, w oparciu o jednakowe przepisy; brak rozwiązań systemowych w zakresie finansowania zadań ogólnospołecznych, wykonywanych przez starostów.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska

3.2.1.1. Struktura organizacyjna i sytuacja kadrowa

We wszystkich kontrolowanych starostwach, w ustanowionych regulaminach organizacyjnych, wyodrębniono komórki organizacyjne (wydziały lub referaty) realizujące zadania starosty z zakresu ochrony środowiska. W przypadku 22 starostw komórki te realizowały także inne zadania starosty, najczęściej (19) z zakresu rolnictwa i/lub leśnictwa. W 17 starostwach przypisano poszczególnym jednostkom organizacyjnym właściwym w sprawach ochrony środowiska, realizację wszystkich objętych kontrolą zadań starosty, a także przydzielono te zadania do realizacji poszczególnym pracownikom. W 10 starostwach⁸ nie wskazano komórki odpowiedzialnej za realizację obowiązków, przypisanych staroście w art. 110a POŚ, dotyczących prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach. W dwóch starostwach⁹ nie wskazano komórki odpowiedzialnej za realizację zadań w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (art. 379 POŚ). W pojedynczych przypadkach¹⁰ nie ujęto zadań w zakresie wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a POŚ) czy określenia dodatkowych obowiązków związanych z prowadzeniem instalacji (art. 150, art. 154, art. 237 POŚ). Jako przyczynę braku wyszczególnienia w regulaminach organizacyjnych części zadań starosty określonych w POŚ, wskazywano głównie przeoczenie, ograniczenie się do bardziej ogólnych sformułowań bez szczegółowego określenia dużej ilości zadań wynikających z przepisów, które obejmowały swoją właściwością komórki organizacyjne.

- *W Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Mazowieckim jako przyczynę braku wprowadzenia w regulaminie organizacyjnym zadań określonych w art. 110a POŚ i nieprzypisania tych zadań żadnemu pracownikowi Starostwa wskazano pismo Ministra Środowiska z sierpnia 2008 r. omawiające planowany zakres prac realizowanych w ramach Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej (SOPO), na podstawie którego przyjęto, że zadania określone w art. 110a POŚ zrealizowane zostaną w ramach SOPO. Zdaniem NIK z treści pisma przywołanego w wyjaśnieniach nie wynikało, by Starostwo miało nie prowadzić obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy.*

⁸ Starostwa Powiatowe w: Dzierżoniowie, Goleniowie, Jeleniej Górze, Pile, Starachowicach, Stargardzie Szczecińskim, Świeciu, Wałbrzychu oraz Urzędy Miast w Tarnobrzegu i Włocławku

⁹ Starostwa Powiatowe w: Nowym Dworze Mazowieckim i Rybniku.

¹⁰ Starostwa Powiatowe w: Dzierżoniowie, Goleniowie, Obornikach i Świeciu.

Niewyszczególnione w regulaminach organizacyjnych zadania, nie zostały także w ww. starostwach, przydzielone pracownikom urzędów¹¹. Jako przyczynę takiego stanu podawano przeoczenie w redagowaniu zakresu obowiązków dla poszczególnych pracowników, ale także wskazywano, że nieprzypisane zadania, w tym sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska oraz określanie dodatkowych wymagań dla prowadzących instalacje, realizowane są w ramach obowiązków przypisanych pracownikowi w zakresie załatwianych spraw, związanych z danym elementem środowiska.

W objętych kontrolą jednostkach zadania starosty z zakresu ochrony środowiska realizowało od 2 (Starostwo Powiatowe w Augustowie) do 6 osób (Starostwa Powiatowe w: Dzierżoniowie, Jastrzębiu-Zdroju, Nowym Dworze Mazowieckim, Olsztynie). Osoby te posiadały wykształcenie wyższe kierunkowe (inżynieria środowiska, inżynieria sanitarna, ochrona środowiska) lub pokrewne (biologia, chemia, geologia, rolnictwo, melioracje wodne, leśnictwo), uzupełniane także studiami podyplomowymi. W większości posiadały ponad dziesięcioletni staż pracy w starostwie, a wcześniej pracowały w urzędach rejonowych, na bazie których utworzono odpowiednio starostwa powiatowe oraz w urzędach miast, które uzyskały status urzędów miast na prawach powiatu. Ww. pracownicy na bieżąco podnosili swoje kwalifikacje uczestnicząc w szkoleniach związanych z wykonywanymi zadaniami. Tematyka szkoleń obejmowała m.in. zmiany oraz stosowanie przepisów ustaw: POŚ, Prawo wodne, o odpadach, Prawo geologiczne i górnicze, Kodeks postępowania administracyjnego, a także dotyczyła spraw związanych z wydawaniem pozwoleń na korzystanie ze środowiska, zasadami gospodarowania odpadami, zarządzaniem ochroną środowiska, zagadnieniami związanymi z ochroną powietrza oraz ochroną przed hałasem.

W kontrolowanych urzędach dokonywano w badanym okresie analiz stanu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych, wykonujących zadania starosty z zakresu ochrony środowiska, w sposób bezpośredni – podczas dokonywania ocen okresowych (Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy), ustalenia zarządzeniem starosty ilości etatów (Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu), analiz stanu zatrudnienia (Starostwa Powiatowe w Dzierżoniowie i Jeleniej Górze), sporządzania analiz ryzyka (Starostwa Powiatowe w Olsztynie i Świeciu), lub w sposób pośredni – przy ocenie realizacji zadań starostwa (Starostwo Powiatowe w Lipnie), aktualizowania regulaminu organizacyjnego (Urząd Miasta w Świnoujściu) oraz na etapie opracowywania projektu budżetu powiatu (Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim).

Według opinii większości starostów oraz kierowników komórek organizacyjnych, stan zatrudnienia i poziom przygotowania merytorycznego pracowników wykonujących kontrolowane zagadnienia uznawano za wystarczający w stosunku do aktualnie realizowanych zadań i ograniczonych możliwości finansowych urzędu, pod warunkiem, że nie było spiętrzenia prac ani długotrwałych absencji.

- *Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska w Starostwie Powiatowym w Zawierciu oceniła, że stan zatrudnienia nie jest wystarczający ale, jak wyjaśniła, jej propozycje zwiększenia zatrudnienia nie były akceptowane ze względu na trudności finansowe starostwa. Ponadto dwóch kierowników komórek merytorycznych (w Starostwach Powiatowych w Ostródzie i Stargardzie Szczecińskim) wskazało na potrzebę zwiększenia zatrudnienia w kierowanych przez nich jednostkach.*

¹¹ Z wyjątkiem Urzędu Miasta Tarnobrzega, gdzie nieuwzględnione w regulaminie organizacyjnym zadania, określone w art. 110a POŚ, zostały przypisane do wieloosobowego stanowiska ds. ochrony środowiska, geologii, gospodarki wodnej i rolnictwa.

Pomimo opinii starostów o generalnie wystarczającym poziomie zatrudnienia w komórkach organizacyjnych realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska, część z nich podając przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości w realizacji kontrolowanych zadań wskazało na braki kadrowe w kierowanych przez nich urzędach.

- *Starosta Olsztyński i Bartoszycki, jako przyczynę istniejących nieprawidłowości w zakresie wykonywania obowiązków starosty wynikających z art. 110a POŚ, wskazywali na braki kadrowe (m.in. niezatrudnienie w urzędach geologa).*

3.2.1.2. Wyposażenie pracowników starostw w środki techniczne

Pracownicy wszystkich kontrolowanych starostw dysponowali możliwością korzystania ze środków transportu, niezbędnych do wykonywania w terenie zadań starosty z zakresu ochrony środowiska.

Urządzenia pomiarowe

W żadnym z kontrolowanych starostw pracownicy nie mieli do dyspozycji urządzeń pomiarowych (np. do pomiaru poziomu hałasu w środowisku), umożliwiających sprawowanie u korzystających ze środowiska, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym właściwością starosty. W uzasadnieniu podawano, że zakupy i utrzymanie sprzętu pomiarowego, w związku z niewielką ilością spraw prowadzonych przez starostów, które wymagają przeprowadzenia takich pomiarów, nie znajdują ekonomicznego uzasadnienia. Ponadto wskazywano, iż w przypadku konieczności przeprowadzenia pomiarów starostowie zwracali się w tej sprawie do organów Inspekcji Ochrony Środowiska.

Programy do obliczeń stanu jakości powietrza

Tylko w jednym starostwie (w Dzierżoniowie) dysponowano oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza, o których mowa w art. 221 ust. 1 pkt 7 POŚ, zawartych we wnioskach o udzielenie pozwolenia zintegrowanego oraz pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. W jednej jednostce (Starostwie Powiatowym w Ostródzie) naczelnik wydziału zgłaszał ustnie potrzebę zakupu takiego oprogramowania, ale ze względu, jak wyjaśniono, na brak środków potrzeba ta nie została zrealizowana. W pozostałych kontrolowanych jednostkach wskazywano, że nie zachodziła potrzeba stosowania ww. oprogramowania oraz że obowiązujące przepisy nie wymagają stosowania oprogramowania do weryfikacji ww. obliczeń. Jednocześnie w dziewięciu urzędach zaznaczono, że w ramach weryfikacji wniosków dokonuje się sprawdzenia danych wejściowych wprowadzanych do programu obliczeniowego.

- *Starosta Obornicki stwierdził m.in., że firmy wykonujące obliczenia korzystają z programów zatwierdzonych przez Instytut Ochrony Środowiska, a do programu „wykorzystywano dane i wielkości ustalone przez firmę wykonującą wniosek i organ nie może odpowiadać za ich prawidłowość. Dlatego w wydawanych pozwoleniach w części decyzji (...) umieszczono zapis o treści „Za prawidłowość obliczeń i danych zawartych we wniosku o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza odpowiedzialność ponosi wykonawca”.*
- *Starosta Stargardzki poinformował w wyjaśnieniach m.in., że „(...) Za prawidłowość obliczeń stanu jakości powietrza odpowiada wnioskodawca oraz autor obliczeń. Taką klauzulę zamieszcza się w wydanym na podstawie wniosku pozwoleniu. Z przepisów nie wynika, aby organ wydający pozwolenia miał obowiązek ponownego przeprowadzenia obliczeń stanu jakości powietrza.(...) Nigdy na żadnym ze szkoleń nie wskazywano, aby organ wydający pozwolenia miał weryfikować wniosek poprzez przeprowadzenie obliczeń stanu jakości powietrza.”.*

NIK zauważa, że to na organach administracji publicznej ciąży obowiązek podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, a organy te są obowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Starosta nie może być więc zwolniony z odpowiedzialności za prawidłową weryfikację ww. obliczeń stanu jakości powietrza. Zatem powinien każdorazowo podjąć działania w celu wnikliwej weryfikacji danych stanowiących podstawę obliczeń, a w uzasadnionych przypadkach także wykorzystać w tym celu specjalistyczne oprogramowanie.

3.2.1.3. Finansowanie wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska

W ramach konstruowania budżetu jednostki samorządowej (powiatu albo gminy i powiatu w przypadku powiatów grodzkich) określano planowane dochody z opłat i kar w ramach działu 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdziału 90019 *Wpływy i wydatki związane gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska*, natomiast wydatki na zadania związane z ochroną środowiska planowano w ramach działu 900, a także w działach 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, 020 *Leśnictwo*, 600 *Transport i łączność*, 700 *Gospodarka mieszkaniowa*, 754 *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, 801 *Oświata i wychowanie*, 851 *Ochrona zdrowia*, 852 *Pomoc społeczna*, 854 *Edukacyjna opieka wychowawcza*, 921 *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*.

W siedmiu urzędach kwoty planowanych wydatków związane były tylko z wielkością planowanych dochodów z opłat i kar oraz kosztami funkcjonowania urzędu, w tym wynagrodzeniami pracowników. W pozostałych 21 urzędach uwzględniano dodatkowo (na początku lub w ciągu roku) pozyskiwane środki zewnętrzne na realizację zadań własnych powiatu związanych z ochroną środowiska. Środki te pochodziły m.in. z dotacji i pożyczek z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także ze środków Unii Europejskiej – dla projektów finansowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) – 6 powiatów. Ponadto, m.in. województwo dolnośląskie udzieliło dotacji powiatowi dzierzoniowskiemu na badania poziomu skażenia gleb oraz zakup i uruchomienie wielofunkcyjnego urządzenia do rekultywacji terenu, Wojewoda Dolnośląski udzielił dotacji powiatowi wałbrzyskiemu na likwidację odpadów stłuczki szklanej. Z kolei Urząd Miasta w Tarnobrzegu otrzymał w kontrolowanym okresie dwie dotacje z rezerw celowych na likwidację osuwiska. Z pozyskanych środków zewnętrznych urzędy finansowały m.in. projekty związane z: termomodernizacją budynków użyteczności publicznej lub modernizacją systemów grzewczych (szkoły, ośrodki wychowawcze, ośrodki opieki społecznej, urzędy), zapobieganiem i likwidacją zagrożeń ekologicznych (sprzęt ratowniczo-gaśniczy, unieszkodliwianie azbestu i pojazdów wycofanych z eksploatacji).

Kontrolowane urzędy sfinansowały w badanym okresie własne zadania związane z ochroną środowiska w kwocie 114.913,1 tys. zł, z czego 43.398,8 tys. zł pochodziło z opisanych wyżej środków zewnętrznych.

Na wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania z zakresu ochrony środowiska urzędy wydatkowały w okresie objętym kontrolą kwoty w przedziałach 204,2 – 256,8 tys. zł (5 jednostek) do 717,7 – 982,8 tys. zł (6 jednostek).

3.2.1.4. Kontrola zarządcza

Zgodnie z definicją określoną w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy m.in. do obowiązków starosty i prezydenta miasta na prawach powiatu.

W badanym okresie wszystkie kontrolowane jednostki posiadały lub wdrożyły formalnie system kontroli zarządczej.

- W 17 urzędach w ciągu całego badanego okresu funkcjonowały, wprowadzone w postaci zarządzeń i wzorów dokumentów, elementy kontroli zarządczej. W tym: w sześciu jednostkach (Starostwach Powiatowych w: Augustowie, Dzierżoniowie, Jeleniej Górze, Obornikach, Stargardzie Szczecińskim oraz w Urzędzie Miasta Jastrzębie-Zdrój) wdrożony został system zarządzania jakością; w 12 jednostkach obowiązywały zarządzenia starostów w sprawie wdrożenia kontroli zarządczej, wydane w 2010 r.¹³. W pozostałych urzędach formalnie wprowadzono wewnętrzne uregulowania w zakresie kontroli zarządczej dopiero w okresie objętym kontrolą – w pięciu¹⁴ w 2011 r., w pięciu¹⁵ w 2012 r. oraz w jednym¹⁶ w 2013 r.

W starostwach, w których funkcjonował system zarządzania jakością, określone zostały cele, procesy oraz podprocesy z odpowiadającymi im procedurami operacyjnymi dotyczącymi np. wydawania pozwoleń, zezwoleń, decyzji, przyjmowania i załatwiania skarg. Prowadzone przeglądy tego systemu umożliwiały ocenę stopnia realizacji celów. Prawidłowe funkcjonowanie systemu zarządzania jakością nie zapewniało jednak skutecznego sprawowania kontroli zarządczej, m.in. ze względu na brak wprowadzenia spójnego systemu identyfikacji i oceny ryzyk oraz określenia sposobów ich eliminacji lub ograniczenia. Dlatego też w większości ww. jednostek wprowadzono dodatkowe regulacje wewnętrzne w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.

- Takich regulacji nie wprowadzono w Starostwie Powiatowym w Jeleniej Górze, gdzie w konsekwencji nie określono pisemnie mierników efektywności i skuteczności realizowanych zadań oraz nie ustalono pisemnych zasad zarządzania ryzykiem.

W 14 jednostkach¹⁷ wyszczególniono, w odrębnym dokumencie, cele i zadania związane bezpośrednio z ochroną środowiska. Dotyczyły one głównie poprawności i terminowości wydawania decyzji administracyjnych, a w nielicznych przypadkach kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska. W pozostałych urzędach wyjaśniano, że zadania w zakresie ochrony środowiska określone są w regulaminach organizacyjnych urzędu oraz właściwej komórki organizacyjnej.

Z kolei tylko w 12 urzędach¹⁸ określono dla wyszczególnionych zadań mierniki wraz z ich oczekiwanymi wartościami, umożliwiającymi ocenę jakości i stopnia realizowanych zadań i osiągnięcia celów – np. jako: udział decyzji uchylonych do wydanych, liczba przekroczonych terminów prowadzonych postępowań i załatwianych skarg. W dwóch starostwach powiatowych

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

¹³ Starosta Augustowski wprowadził od 2009 r. Księgę Jakości, a w 2010 r. określił zasady kontroli zarządczej.

¹⁴ Starostwa Powiatowe w: Goleniowie, Olsztynie i Starachowicach oraz Urzędy Miast w Tarnobrzegu i Włocławku.

¹⁵ Starostwa Powiatowe w: Koninie, Kołobrzegu, Lidzbarku Warmińskim, Nowym Dworze Mazowieckim i Rybniku.

¹⁶ Starostwo Powiatowe w Ostródzie.

¹⁷ Starostwa Powiatowe w: Bydgoszczy, Dzierżoniowie, Koninie, Kołobrzegu, Lipnie, Lubaniu, Obornikach, Starachowicach, Świeciu, Wałbrzychu i Zawierciu, oraz Urzędy Miast w: Jastrzębiu-Zdroju, Świnoujściu i Tarnobrzegu.

¹⁸ Starostwa Powiatowe w: Starachowicach, Bydgoszczy, Koninie, Kołobrzegu, Lipnie, Obornikach, Świeciu, Wałbrzychu i Zawierciu, oraz Urzędy Miast w: Jastrzębiu-Zdroju, Świnoujściu i Tarnobrzegu.

(w Dzierżoniowie i Lipnie), określone dla zadań parametry nie miały charakteru mierników – np.: poziom zadowolenia klienta, pozytywna ocena informacji dla klienta, realizacja planu (w Lipnie), ilość odbytych szkoleń, ilość przeprowadzonych inwestycji (w Dzierżoniowie).

- *Starosta Bartoszycki wyjaśnił w sprawie przyczyn braku, w dokumentacji kontroli zarządczej, określenia celów i zadań dotyczących realizacji działań w zakresie ochrony środowiska wraz z miernikami umożliwiającymi ich monitorowanie, a także braku identyfikacji ryzyka zadań realizowanych przez Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska, że „Specyfiką działań Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska jest realizacja zadań określonych ustawami, w tym w większości wydawanie opinii, pozwoleń i decyzji administracyjnych. Ilość napływających spraw jest trudna do przewidzenia i zaplanowania, w związku z tym niemożliwe jest określenie mierników monitorowania w zakresie ilości i sposobu ich załatwienia a nawet czasu, gdyż w sytuacjach skomplikowanych i wymagających uzupełnienia dokumentów, uzyskania opinii i wyjaśnień stosuje się przepisy kpa pozwalające na przesunięcie terminu sprawy”.*

W 23 starostwach¹⁹ podjęto działania w celu dokonania identyfikacji ryzyka dla realizowanych zadań.

- *Starosta Nowodworski wyjaśnił, że „(...) analiza ryzyka dla poszczególnych obszarów dokonywana jest na bieżąco (...) przez kierowników komórek organizacyjnych Starostwa. Dokonywana przez WOŚiR, analiza ryzyka w zakresie wykonywanych zadań nie była dokumentowana. (...) Pisemne procedury związane z zarządzaniem ryzykiem zostały wprowadzone w Starostwie w grudniu 2012 r. W oparciu o powyższe procedury pierwszy zbiorczy rejestr ryzyka sporządzony zostanie do dnia 31 grudnia 2013 r.”.*
- *Według Starosty Dzierżoniowskiego „Ryzyko identyfikuje się w czasie przygotowywania zadania i przed rozpoczęciem realizacji zadania”, z tym, że z identyfikacji ryzyka nie sporządzano dokumentacji.*
- *Starosta Piłski, wyjaśnił że „Przyczyną, dla której nie uwzględniono zadań Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa w ryzykach funkcjonowania jednostki to m.in.: a) Okresowe kontrole przeprowadzane przez Wojewodę Wielkopolskiego i Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w zakresie zadań wykonywanych przez Wydział i analiza stwierdzonych nieprawidłowości spowodowała, że nie ujęto zadań z zakresu ochrony środowiska w planach kontroli i audytu; b) Innymi kryteriami uwzględnianymi przy typowaniu obszaru audytu są materialność, wrażliwość, stabilność, kontrola wewnętrzna i złożoność. Wśród bardzo wielu zadań wykonywanych przez powiat te kryteria nie wskazywały na istotność zagadnień dotyczących ochrony środowiska.”.*

Monitorowanie skuteczności elementów systemu kontroli zarządczej w objętych kontrolą starostwach odbywało się poprzez przegląd i analizę dokumentów sprawozdawczych, w tym wielkości uzyskanych mierników zadań/procesów (tam gdzie były ustalone), wyników samooceny dotyczącej realizowanych zadań. W trzech starostwach (w Augustowie, Lipnie i Lubaniu) audytor wewnętrzny przeprowadził ocenę funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska w wyniku czego nie stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych kontrolowanych jednostkach nie przeprowadzano oceny systemu kontroli zarządczej w ww. zakresie ze względu, jak wyjaśniano, na ocenę ryzyka na poziomie średnim lub niskim lub z powodu niewystąpienia przesłanek do dokonania takiej oceny. Z tych samych powodów w 25 starostwach nie prowadzono także audytu wewnętrznego w zakresie ochrony środowiska.

- *Audyty w przedmiotowym zakresie zostały przeprowadzone w: Starostwie Powiatowym w Pile w 2013 r. w zakresie przestrzegania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego; Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu w 2012 r. Audyt dotyczył zadania „Ocena prowadzenia postępowań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej”. Efektem audytu była identyfikacja problemów: nieaktualne zakresy czynności, brak upoważnienia naczelnika i z-cy naczelnika wydziału, brak należytego zabezpieczenia akt. W Starostwie Powiatowym w Lidzbarku Warmińskim w wyniku badania w 2012 r. w ramach audytu prowadzenia rejestrów w Wydziale Ochrony Środowiska stwierdzono, że brak było wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad prowadzenia rejestrów i ewidencji.*

¹⁹ Oprócz Starostw Powiatowych w: Bartoszycach, Dzierżoniowie, Jeleniej Górze, Nowym Dworze Mazowieckim i Pile.

W ocenie NIK, systemy sprawowania kontroli zarządczej, funkcjonujące w badanym okresie w kontrolowanych jednostkach, w wielu przypadkach nie były kompletne. Nie mogły więc skutecznie spełniać swojej roli, co powodowało brak lub niewystarczające zapobieganie i eliminowanie nieprawidłowości w realizacji przez starostów zadań w zakresie ochrony środowiska, które stwierdzono w toku przeprowadzonych kontroli i opisano w następnych rozdziałach niniejszej Informacji.

3.2.1.5. Nadzór nad realizacją działań starosty i pracowników urzędów w sprawach ochrony środowiska

W badanym okresie na realizację przez kontrolowanych starostów zadań z zakresu ochrony środowiska wpłynęły do właściwych rad powiatów dwie skargi. Jedna skarga dotyczyła działań podejmowanych przez Prezydenta Miasta Włocławek w sprawie uciążliwości powodowanych funkcjonowaniem warsztatu samochodowego, a druga działań Starosty Dzierżoniowskiego w sprawie uciążliwości emisji z kotłowni. Skargi te zostały uznane przez ww. rady jako bezzasadne. Na działania pracowników kontrolowanych urzędów, w związku z realizacją przez nich zadań starosty z zakresu ochrony środowiska, wpływały pojedyncze skargi – łącznie 10 skarg w całym okresie objętym kontrolą²⁰. Skargi te po rozpatrzeniu przez właściwych starostów w siedmiu przypadkach zostały oddalone²¹. Natomiast trzy skargi uznano za zasadne – dwie w Urzędzie Miasta Włocławek w zakresie przekroczenia terminu udzielenia odpowiedzi na skargę dotyczącą uciążliwości prowadzonej działalności oraz na pismo dotyczące usunięcia wyrobów azbestowych, trzecia w Starostwie Powiatowym w Stargardzie Szczecińskim, dotycząca naruszenia przepisów KPA w zakresie wznowienia postępowania. Na skargi udzielono wyjaśnień, dodatkowo Starosta Stargardzki odsunął pracownika od prowadzonego postępowania.

Tylko w czterech przypadkach realizacja zadań starosty z zakresu ochrony środowiska była przedmiotem kontroli ze strony rad powiatów – w trzech powiatach (konińskim, wałbrzyskim, ostródzkim) komisje rewizyjne skontrolowały realizację wydatków na ochronę środowiska, w tym udzielanie pomocy finansowej przez powiat, a w powiecie kołobrzeskim dokonano kontroli prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących kar i grzywien w komórce organizacyjnej realizującej ww. zadania.

3.2.2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Jednym z podstawowych zadań starostów w zakresie ochrony środowiska jest ustalanie podmiotom korzystającym ze środowiska granic dozwolonego korzystania ze środowiska, polegającego m.in. na wprowadzaniu do otoczenia substancji bądź energii, a także określanie treści i zakresu obowiązków ochronnych w tym zakresie. Wykonywanie przez starostów ww. zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym polega przede wszystkim na wydawaniu pozwoleń, o których mowa w art. 181 POŚ, tj. pozwoleń: zintegrowanych, na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, na wytwarzanie odpadów.

W toku kontroli przeanalizowano prawidłowość wydawania przez starostów pozwoleń: zintegrowanych, na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza oraz na wytwarzanie odpadów.

²⁰ W powiatach: bartoszyckim kołobrzeskim, stargardzkim, świeckim i wałbrzyskim, oraz w miastach: Lesznie i Włocławku.

²¹ Oddalone skargi dotyczyły: braku odpowiedzi na pisma lub skargi osób fizycznych, sposobu załatwienia skargi, bezczynności pracowników komórki ochrony środowiska, sposobu prowadzenia postępowania o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego.

W badanym okresie kontrolowane organy udzieliły podmiotom korzystającym ze środowiska 714 ww. pozwoleń, z czego: 68,4% stanowiły pozwolenia na wytwarzanie odpadów, 29,8% – pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, a 1,8% – pozwolenia zintegrowane.

Szczegółowo zbadano 382 postępowania²² administracyjne zakończone udzieleniem lub zmianą pozwolenia. Badania kontrolne wykazały, że starostowie prowadzili postępowania administracyjne i udzielali pozwoleń na korzystanie ze środowiska na ogół zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, a także przestrzegając regulacji zawartych w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Spośród badanych 382 postępowań administracyjnych 322, tj. 84,3%, prowadzone było zgodnie z zasadami wynikającymi z KPA, a w 332 postępowaniach (86,9%) uwzględniono wymogi zawarte w POŚ. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niewzywania prowadzących instalacje do uzupełnienia złożonych wniosków pomimo nieujęcia w nich wszystkich elementów wymaganych przepisami POŚ, co stwierdzono w przypadku 50 postępowań, prowadzonych w 10 kontrolowanych jednostkach oraz przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych, co stwierdzono w przypadku 32 postępowań, prowadzonych w 9 kontrolowanych jednostkach.

- *Nieprawidłowości w zakresie nierzetelnej weryfikacji kompletności wniosków o udzielenie lub zmianę pozwoleń na korzystanie ze środowiska stwierdzono w Starostwach Powiatowych w: Augustowie, Dzierżoniowie, Goleniowie, Kołobrzegu, Nowym Dworze Mazowieckim, Obornikach, Pile, Starachowicach oraz Urzędach Miast w Lesznie i Tarnobrzegu. Brakujące we wnioskach elementy, których uzupełnienia nie egzekwowano w ww. jednostkach dotyczyły m.in.: informacji o rodzaju instalacji, stosowanych urządzeniach i technologiach oraz charakterystyki technicznej źródeł emisji; oceny stanu technicznego instalacji, opisu zakładanych wariantów jej funkcjonowania; blokowych schematów technologicznych wraz z bilansem masowym i rodzajami wykorzystywanych materiałów, surowców i paliw, istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska; usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji; deklarowanego terminu oddania nowych instalacji do eksploatacji; okresu na jaki ma być wydane pozwolenie; informacji o tytule prawnym do instalacji; informacji o istniejącym lub możliwym oddziaływaniu transgranicznym na środowisko; podstawowego składu i właściwości odpadów; wskazania sposobu ograniczania ilości wytwarzanych odpadów. Jako przyczyny nieegzekwowania od prowadzących instalacje braków w złożonych wnioskach wskazywano najczęściej: przeoczenie, błędną interpretację przepisów oraz uznanie, że stwierdzone braki nie będą miały wpływu na wydanie pozwolenia.*
- *Nieterminowe załatwianie spraw dotyczących udzielania pozwoleń na korzystanie ze środowiska stwierdzono w Starostwach Powiatowych w: Bartoszycach, Dzierżoniowie, Kołobrzegu, Obornikach, Rybniku, Stargardzie Szczecińskim, Świeciu i Zawierciu. Jako przyczyny takiego stanu rzeczy wskazywano: niedopatrzenie, niewystarczający stan zatrudnienia, absencje pracowników, nawał prowadzonych spraw i ich skomplikowanie. W przypadku Starostwa Powiatowego w Obornikach, w dziewięciu sprawach pomimo sporządzenia i podpisania pozwoleń wysłano je od 5 do 151 dni po upływie terminu na ich załatwienie, co w czterech przypadkach spowodowane było zaniechaniem obowiązku wezwania strony do wpłacenia w wyznaczonym terminie należności z tytułu niewniesionej opłaty skarbowej, a następnie oczekiwaniem na jej wniesienie.*

Ponadto, w badanych postępowaniach stwierdzono m.in. błędy w oznaczaniu organu wydającego pozwolenia²³ (jako organ oznaczano starostwo powiatowe zamiast starosty), braki w zakresie uzasadnienia prawnego wydanych decyzji²⁴, oraz wadliwe ustalenie strony postępowania o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska²⁵.

²² Zbadano postępowania, w wyniku których udzielono 358 wybranych losowo pozwoleń, tj. połowę wszystkich pozwoleń na korzystanie ze środowiska wydanych przez kontrolowane jednostki w badanym okresie. Przeanalizowano także 24 wybrane losowo postępowania zakończone wydaniem decyzji w sprawie zmiany wcześniej wydanych pozwoleń.

²³ Starostwa Powiatowe w: Lidzbarku Warmińskim oraz Zawierciu.

²⁴ Starostwa Powiatowe w: Dzierżoniowie oraz Lidzbarku Warmińskim.

²⁵ Starostwo Powiatowe w Obornikach.

Uwagi NIK dotyczyły prowadzenia, w większości kontrolowanych starostw, postępowań w sprawie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska przede wszystkim „zza biurka” bez wizytowania zakładów, na terenie których zlokalizowane były instalacje będące przedmiotem wniosków. Kontrola wykazała, że w 23 starostwach²⁶, tj. w ponad 80% objętych nią jednostek, nie weryfikowano w terenie danych o parametrach instalacji zawartych we wnioskach bądź też podejmowano takie działanie w niewystarczającym zakresie. W toku zbadanych postępowań, jedynie w przypadku 79 spraw dokonano sprawdzenia w terenie parametrów instalacji, z której emisja była przedmiotem wniosku. Jako przyczynę takiego postępowania wskazywano m.in. na brak ujęcia obowiązku terenowej weryfikacji wniosków o wydanie pozwoleń w przepisach prawa, uznanie o braku konieczności takich działań, niewystarczającą obsadę kadrową, posiadanie wiedzy o instalacjach z poprzednich postępowań lub też przekonanie o wiarygodności wniosków wynikające z faktu ich opracowania przez specjalistyczne firmy.

W ocenie NIK niepodjęcie przez większość z kontrolowanych jednostek działań w celu zweryfikowania w terenie danych o parametrach instalacji, zawartych we wnioskach, było postępowaniem nierzetelnym i mogło wpłynąć na jakość wydawanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska. NIK zwraca uwagę, iż takie postępowanie nie sprzyjało załatwianiu spraw w zgodzie z zasadą prawdy obiektywnej, dla realizacji której organy administracji powinny w toku postępowania administracyjnego podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 KPA), a także w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 KPA), w tym w razie potrzeby przeprowadzić oględziny (art. 85 § 1 KPA). Zdaniem NIK, nie można wykluczyć dokonania zmian w instalacji od czasu wydania poprzedniego pozwolenia i nieuwzględnienia ich w aktualnie złożonym wniosku, a tym samym występowania niezgodności pomiędzy danymi o instalacji, podanymi we wniosku i stanem rzeczywistym.

- *Występowanie takich sytuacji w praktyce potwierdził WIOŚ we Wrocławiu, który w informacji przekazanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał na przypadek nieuwzględnienia przez Starostę Złotoryjskiego nowego źródła emisji – jednostki kogeneracyjnej – w pozwoleniu na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza z instalacji energetycznego spalania paliw, wydanym w dniu 9 lipca 2013 r. Dopiero wskutek wystąpienia w tej sprawie przez WIOŚ we Wrocławiu Starosta Złotoryjski, za zgodą strony, zmienił przedmiotowe pozwolenie w przedmiotowym zakresie, w dniu 6 grudnia 2013 r.*

Jako dobrą praktykę należy wskazać prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska przez Starostę Starachowickiego oraz Prezydentów Miast: Jastrzębie-Zdrój i Leszno, gdzie w toku wszystkich bądź prawie wszystkich prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na korzystanie ze środowiska upoważnieni pracownicy przeprowadzali wizytacje lub oględziny zakładów, w czasie których sprawdzono zgodność danych i informacji zawartych we wnioskach ze stanem rzeczywistym.

Udzielone pozwolenia w przeważającej większości (91,6%) zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami POŚ. Stwierdzono jednak, że 10 starostw udzieliło łącznie 32 pozwoleń, w których nie ujęło wszystkich wymaganych prawem elementów. Wadliwe pozwolenia wydali w kontrolowanym okresie Starostowie: Augustowski, Bydgoski, Goleniowski, Kołobrzesci, Lidzbarski, Nowodworski, Piłski, Starachowicki, Świecki oraz Prezydent Miasta Leszna. Przedmiotowe braki dotyczyły

²⁶ Z wyjątkiem Starostw Powiatowych w: Dzierżoniowie i Starachowicach oraz Urzędów Miast w Jastrzębiu-Zdroju, Lesznie i Tarnobrzegu.

w szczególności: nieokreślenia usytuowania stanowisk do pomiarów wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza; nieokreślenia w przypadku nowych instalacji terminu, od którego obowiązuje dopuszczalna emisja; niewyszczególnienia podstawowego składu chemicznego odpadów i ich właściwości. Jako przyczynę takiego postępowania wskazywano najczęściej przeoczenie lub błędną interpretację przepisów.

Wydawanie przez starostów pozwoleń emisyjnych obarczonych ww. nieprawidłowościami było przede wszystkim skutkiem nieegzekwowania od prowadzących instalacje uzupełnienia brakujących informacji w złożonych wnioskach. W ocenie NIK pominięcie w treści pozwoleń obowiązkowych elementów należy uznać za rażące naruszenie prawa oraz za postępowanie, które mogło utrudnić sprawowanie kontroli przestrzegania warunków zawartych w tych pozwoleniach.

- WIOŚ w Gdańsku, w informacji przekazanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wskazał na przypadek wydania przez Starostę Lęborskiego w dniu 18 kwietnia 2012 r. decyzji zawierającej pozwolenie na wytwarzanie odpadów oraz zezwolenie na ich transport, zbieranie i odzysk w nieistniejącej instalacji w K. Decyzja ta, według WIOŚ w Gdańsku, wydana została z rażącym naruszeniem prawa, tj. bez określenia terminu, od którego obowiązuje dopuszczalna emisja, wymaganego w przypadku nowych instalacji (art. 188 ust. 2 pkt 6 POŚ). W wyniku powyższego podmiot, który uzyskał przedmiotowe pozwolenie był uprawnionym posiadaczem przejmującym odpady w celu ich odzysku w instalacji, która jeszcze nie istniała. Podmiot ten, w oparciu o wydane pozwolenie przejmował, jak ustalił WIOŚ, odpady od ich wytwórców, nie mając w rzeczywistości możliwości ich zagospodarowania zgodnie z posiadanym pozwoleniem. Odbierane odpady trafiały do miejsc na ten cel nieprzeznaczonych. WIOŚ w Gdańsku wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji.

Wydawane przez kontrolowane jednostki pozwolenia zazwyczaj nie były poddawane kontroli instancyjnej, gdyż korzystający ze środowiska sporadycznie wnosili odwołania od wydanych decyzji. Z zbadanych w toku kontroli 382 decyzji dotyczących udzielenia lub zmiany pozwolenia na korzystania ze środowiska w przypadku trzech pozwoleń (tj. mniej niż 1% badanych spraw) złożono odwołania od wydanych decyzji, z których wszystkie uznano za niezasadne.

Spośród 16 wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, poproszonych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, o udzielenie informacji dotyczących przypadków nieprawidłowości związanych z ochroną środowiska w działalności starostów lub prezydentów miast na prawach powiatów, ustalonych w latach 2011-2013, 13 z nich²⁷ poinformowało o stwierdzeniu w tym okresie łącznie 182 przypadków nieprawidłowego działania starostów, z czego 93 przypadki były związane z udzielaniem pozwoleń na korzystanie ze środowiska. Najczęściej wymieniane nieprawidłowości (niemal 50%) dotyczyły nieujęcia w pozwoleniach na korzystanie ze środowiska wymaganych przepisami POŚ elementów lub nieustalenia bądź błędnego ustalenia w ich treści parametrów emisyjnych instalacji, miejsc wprowadzania substancji lub energii do środowiska, sposobu gospodarowania odpadami, usytuowania stanowisk do kontrolnego pomiaru emisji z instalacji. Ponadto wioś wskazywały także m.in. na przypadki udzielania przez starostów pozwoleń, w sytuacji gdy organem właściwym w tym zakresie był marszałek województwa, funkcjonowania w obiegu prawnym dwóch pozwoleń starosty w tym samym zakresie, udzielania pozwoleń niewłaściwym podmiotom. W wyniku działań podjętych przez organy inspekcji ochrony środowiska 43 pozwolenia zostały zmienione, uchylone lub stwierdzono ich wygaśnięcie, w przypadku 9 pozwoleń stwierdzono ich nieważność, a 13 spraw było w trakcie rozpatrywania.

²⁷ Z wyjątkiem Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska: Podkarpackiego, Świętokrzyskiego i Zachodniopomorskiego.

Minister Środowiska w informacji przekazanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, poinformował, że prowadząc – na podstawie art. 212 ust. 1 POŚ – rejestr wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych, w latach 2011–2013 nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie wydawania przez starostów pozwoleń zintegrowanych.

3.2.3. Działania starostów wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów powodujących emisje do środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska

W celu zwiększenia skuteczności działań starostów jako organów ochrony środowiska przypisano im realizację zadań o charakterze kontrolno-zobowiązującym, polegających przede wszystkim na kontroli przestrzegania wymagań nałożonych prawem na podmioty korzystające ze środowiska oraz nakładaniem na te podmioty określonych przepisami POŚ obowiązków, w przypadku gdy ich działalność powoduje przekroczenie standardów emisyjnych.

3.2.3.1. Sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska

Zgodnie z art. 379 ust. 1 POŚ do zadań starostów należy sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Realizacja przedmiotowego obowiązku jedynie w przypadku mniej niż połowy kontrolowanych jednostek (13) nie budziła istotnych zastrzeżeń. W badanym okresie w skontrolowanych starostwach przeprowadzono łącznie 347 kontroli, z czego jedną trzecią (115 kontroli), wykonano w dwóch, tj. w Lipnie i Olsztynie. Niemal jedną trzecią wykonanych kontroli stanowiły kontrole skargowe. W Starostwie Powiatowym w Rybniku nie podejmowano działań w przedmiotowym zakresie, w 12 jednostkach (Starostwach Powiatowych w: Bartoszczach, Dzierżoniowie, Goleniowie, Kołobrzegu, Koninie, Lidzbarku Warmińskim, Nowym Dworze Mazowieckim, Obornikach, Świeciu, Zawierciu oraz Urzędach Miast: Tarnobrzega i Włocławka) działania ograniczono do przeprowadzania wizji lokalnych lub kontroli związanych ze skargami. Z kolei w Urzędzie Miasta w Lesznie sprawowano kontrolę jedynie na etapie weryfikacji wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, a w Starostwie Powiatowym w Lubaniu działaniami kontrolnymi obejmowano, z jednym wyjątkiem, tylko działalność w zakresie gospodarowania odpadami. Jako przyczyny zaniechania realizacji obowiązku sprawowania kontroli lub wykonywania go w bardzo ograniczonym zakresie, wskazywano przede wszystkim ograniczone możliwości czasowe, techniczne i kadrowe, nieotrzymywanie sygnałów o nieprawidłowościach, ale także niezwrócenie uwagi na ustawowy wymóg przeprowadzania kontroli.

- *Starosta Obornicki wprost wyjaśnił, że nie widział potrzeby planowania i przeprowadzania kontroli, a Prezydent Miasta Leszna stwierdził, że nie przeprowadzał kontroli u korzystających ze środowiska po uzyskaniu przez nich odpowiedniego pozwolenia oraz nie przygotowywał planu kontroli, gdyż taki obowiązek nie wynika z przepisów prawa. Ponadto dodał, iż według niego organem kontroli i monitoringu środowiska jest Inspekcja Ochrony Środowiska.*

Zdaniem NIK sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska jest nie tylko uprawnieniem ale przede wszystkim jednym z podstawowych obowiązków starosty jako organu ochrony środowiska. Zaniechanie realizacji tego obowiązku oprócz tego, że jest działaniem niezgodnym z prawem pozostaje także w sprzeczności z interesem lokalnej społeczności, w imieniu której starosta jako organ samorządu terytorialnego winien dbać o przestrzeganie i stosowanie przepisów o ochronie środowiska. Ponadto jako postępowanie nierzetelne należy, zdaniem NIK, ocenić ograniczenie przez połowę kontrolowanych starostów wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska m.in. tylko do czynności podejmowanych w związku ze skargami na korzystających ze środowiska lub tylko do jednego obszaru korzystania

ze środowiska. Takie zawężenie przez starostów działalności kontrolnej w przedmiotowym zakresie skutkowało brakiem nadzoru z ich strony nad sposobem korzystania ze środowiska przez podmioty, na funkcjonowanie których nie wpływały skargi lub które korzystały ze środowiska w innych obszarach niż objęte nadzorem ww. organów.

W większości kontrolowanych starostw (70%), gdzie realizowano zadania kontrolne, nie stosowano w tym zakresie podejścia systemowego, a podejmowane czynności miały charakter doraźny, uzależniony od bieżących potrzeb (w szczególności złożonych skarg i zawiadomień). Tylko w trzech jednostkach (Starostwach Powiatowych w Augustowie i Starachowicach oraz Urzędzie Miasta w Świnoujściu) ustalono w badanym okresie priorytety działań kontrolnych²⁸, a w ośmiu jednostkach²⁹ opracowano i realizowano plan działań kontrolnych. Jako przyczynę takiego postępowania wskazywano w większości na brak obowiązku planowania kontroli w przepisach prawa oraz na przeoczenie, a w jednym przypadku tłumaczono to specyfiką powiatu (miejscowością posiadającą status uzdrowiska).

W ocenie NIK, rzetelne planowanie działalności kontrolnej, oparte na przyjętych kryteriach doboru podmiotów korzystających ze środowiska, ma decydujący wpływ na optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów (technicznych i kadrowych) w celu wydajnego i skutecznego sprawowania przez starostów funkcji kontrolnej.

Ponad 60% kontrolowanych jednostek (17) nie podejmowało działań w celu pozyskania pełnej informacji o wszystkich instalacjach znajdujących się na terenie powiatu, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo dokonania zgłoszenia eksploatacji instalacji w trybie art. 152 POŚ. Wiedza jaką dysponowano w tych starostwach ograniczona była jedynie do tych instalacji, których prowadzący wystąpili z wnioskiem o wydanie stosownego pozwolenia albo dokonali zgłoszenia oraz instalacji, o których informacje przekazały inne organy administracji publicznej lub mieszkańcy.

Niepodejmowanie działań w przedmiotowym zakresie tłumaczono zazwyczaj brakiem wskazania takiego obowiązku w przepisach prawa.

- Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Goleniowie wyjaśnił, że nie podejmowano działań w celu pozyskania wiedzy o podmiotach mogących prowadzić na terenie Powiatu działalność podlegającą obowiązkowi uzyskania pozwolenia, gdyż uważał, że pracownicy jego Wydziału mogą kontrolować tylko te podmioty, które uzyskały stosowne pozwolenie.

W celu rzetelnego wypełniania zadań kontrolnych, w tym rzetelnego ich planowania, zdaniem NIK, starosta powinien podejmować działania służące pozyskaniu wiedzy o wszystkich instalacjach znajdujących się na terenie powiatu, które podlegają jego kognicji. Działania te powinny także zapewnić możliwość identyfikacji podmiotów, które pomimo wymogu ustawowego wynikającego z POŚ, nie wystąpiły do starosty z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub nie zgłosiły temu organowi faktu eksploatacji instalacji. Starosta realizując przedmiotowe działania powinien w pierwszej kolejności wykorzystać dostępne bazy i rejestry. Analiza zawartych tam danych często pozwala na wnioskowanie o rodzaju instalacji i zakresie możliwego korzystania ze środowiska, co umożliwia wytypowanie do kontroli instalacji, których prowadzący mogli nie dopełnić obowiązków wynikających z przepisów POŚ.

²⁸ Przede wszystkim dotyczyły one rodzaju i skali korzystania ze środowiska oraz eksploatacji urządzeń chroniących środowisko.

²⁹ W Starostwach Powiatowych w: Augustowie, Bydgoszczy, Jeleniej Górze, Lipnie, Olsztynie, Pile, Starachowicach oraz Urzędzie Miasta w Świnoujściu

Jako dobrą praktykę należy wskazać działania pracowników niektórych z kontrolowanych starostw³⁰, podejmowane w celu pozyskania dodatkowej wiedzy o instalacjach funkcjonujących na terenie objętym ich właściwością, polegające na: przeglądzie lokalnych mediów, analizie dostępnych baz i rejestrów (np. zamieszczonych na stronach internetowych rejestrów działalności gospodarczej osób fizycznych i prawnych tj. Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej oraz Krajowego Rejestru Sądowego; rejestru dotyczącego lokalizacji anten telefonii komórkowej prowadzonych na podstawie pozwoleń radiowych wydanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej³¹), korzystaniu z informacji zgromadzonych w urzędzie np. z rejestru wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i wydanych pozwoleń oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach³² (w przypadku miast na prawach powiatu).

W siedmiu kontrolowanych jednostkach nie przestrzegano formalnych wymogów związanych z prowadzeniem czynności kontrolnych i dokumentowaniem ich wyników. W pięciu (w Starostwach Powiatowych w: Bydgoszczy, Lidzbarku Warmińskim, Ostródzie, Świeciu oraz w Urzędzie Miasta Włocławek) kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska sprawowali pracownicy nieposiadający upoważnienia właściwego starosty lub prezydenta miasta do wykonywania funkcji kontrolnych, co było postępowaniem niezgodnym z art. 379 ust. 2 POŚ. Z kolei w dwóch (w Starostwach Powiatowych w: Bartoszycach i Lubaniu) pracownicy wykonujący kontrolę nie przestrzegali wymogu sporządzania protokołów z przeprowadzonych czynności kontrolnych, określonego w art. 380 ust. 1 POŚ. Jako przyczyny nieposiadania upoważnień do kontroli wskazywano: niezgłoszenie przez pracowników takich potrzeb, bądź przyjęcie, że legitymacja służbowa lub zatwierdzony imienny plan kontroli jest wystarczającym upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli. Brak dokumentowania przeprowadzonych kontroli wyjaśniono omyłką lub zasugerowaniem się odmiennymi, wewnętrznymi zasadami dokumentowania takich działań.

- *Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Świeciu wyjaśnił, że osoby przeprowadzające kontrole nie posiadały indywidualnych upoważnień, gdyż ocenił on, że waga spraw w zawiadomieniach, w związku z którymi te kontrole przeprowadzono, nie wymagała takich upoważnień.*

Pracownicy kontrolowanych starostw prawidłowo reagowali na skargi i zawiadomienia o nieprawidłowościach w działalności podmiotów korzystających ze środowiska, kierowane przez mieszkańców, a także organy administracji publicznej, w tym organy inspekcji ochrony środowiska. Otrzymywane sygnały pracownicy weryfikowali w terenie, a po ich potwierdzeniu podejmowali działania administracyjne w celu wyeliminowania naruszeń prawa.

Nieprawidłowości ujawniane przez pracowników starostw w toku wykonywanych przez nich kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, dotyczyły przede wszystkim: niewłaściwego gospodarowania odpadami, nieuregulowanego stanu formalnoprawnego korzystania ze środowiska, niewykonywania przez prowadzących instalacje okresowych pomiarów wielkości emisji lub nieprzekazywania ich staroście, nieprzestrzegania warunków korzystania

³⁰ W: Augustowie, Dzierżoniowie, Jeleniej Górze, Lipnie, Olsztynie, Świeciu, Stargardzie Szczecińskim oraz Urzędach Miast: Jastrzębie-Zdrój, Leszna, Świnoujście, Tarnobrzega.

³¹ Dostępnych na stronie internetowej <http://www.btsearch.pl>

³² Wydawanych na podstawie przepisów 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 (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.)

ze środowiska ustalonych w wydanych decyzjach administracyjnych. W związku ze stwierdzonymi naruszeniami starostowie podejmowali działania w celu ich wyeliminowania. Polegały one głównie na zobowiązaniu podmiotów korzystających ze środowiska do przestrzegania warunków posiadanych decyzji, oraz do postępowania zgodnie z przepisami prawa. W jednostkowych przypadkach wszczynano postępowania w sprawie cofnięcia wydanych pozwoleń lub nałożenia na kontrolowane podmioty dodatkowych obowiązków w zakresie ochrony środowiska, co opisano w pkt 3.2.3.3 Informacji. W sytuacji konieczności wykonania specjalistycznych badań np. w zakresie emisji hałasu, substancji do powietrza czy do wód lub ziemi starostowie zwracali się o ich wykonanie do organów Inspekcji Ochrony Środowiska. W badanym okresie starostowie objęci kontrolą nie kierowali do sądów wniosków o ukaranie podmiotów korzystających ze środowiska i nie korzystali z uprawnienia do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska, gdyż jak wyjaśniali nie stwierdzali potrzeby podejmowania takich działań. W pojedynczych przypadkach kierowali zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia do organów policji i prokuratury³³.

- *Starosta Ostródzki skierował w 2012 r. do Prokuratury Rejonowej zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na gospodarowaniu odpadami w takich warunkach i w taki sposób, że mogło to zagrozić życiu lub zdrowiu mieszkańców, spowodować istotne obniżenie jakości wód podziemnych, wód pobliskiego jeziora oraz powierzchni ziemi. W związku ze złożonym zawiadomieniem został sporządzony akt oskarżenia.*

3.2.3.2. Weryfikowanie wyników pomiarów emisji przedkładanych przez podmioty

Jedną z form sprawowania przez starostów bieżącego nadzoru nad sposobem przestrzegania warunków zawartych w udzielonych przez ten organ pozwoleniach na korzystanie ze środowiska jest systematyczna weryfikacja dotrzymywania standardów emisyjnych, poprzez analizę wyników pomiarów wielkości emisji wykonywanych przez prowadzących instalacje i użytkowników urządzeń, a następnie obowiązkowo przedkładanych m.in. staroście, zgodnie z regulacją zawartą w art. 149 ust. 1 POŚ. W kontrolowanych starostwach systematycznie analizowano wyniki pomiarów wielkości emisji z instalacji przedkładane przez zobowiązane do tego podmioty. W badanym okresie w pięciu starostwach w wyniku weryfikacji ww. wyników stwierdzono naruszenia warunków wydanych pozwoleń. W każdym takim przypadku podjęto działania w celu wyjaśnienia przyczyn powstałych nieprawidłowości i ich wyeliminowania.

- *W Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy wskutek stwierdzonego naruszenia w zakresie czasu pracy źródła i parametrów stosowanego paliwa, wystąpiono o podanie przyczyn nieprzestrzegania warunków udzielonego pozwolenia, w wyniku czego podmiot eksploatujący instalację uzasadnił przyczyny powstania naruszeń.*
- *W Starostwach Powiatowych w: Obornikach, Pile i Starachowicach w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków zawartych w pozwoleniu, wzywano podmiot korzystający ze środowiska do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia ponadnormatywnej emisji.*
- *W Urzędzie Miasta w Świnoujściu stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych wartości dwóch parametrów ścieków przemysłowych. Wszczęto postępowanie administracyjne w celu ustalenia przyczyn ww. przekroczeń, a podmiot korzystający ze środowiska poinformował Urząd o podjęciu działań w celu wyjaśnienia przyczyn przekroczeń i zmierzających do poprawy sytuacji.*

Zastrzeżenia NIK dotyczyły niepodjęcia przez ponad jedną trzecią kontrolowanych jednostek (10) działań mających na celu wyegzekwowanie obowiązku przedłożenia staroście wyników pomiarów emisji z eksploatowanych instalacji od podmiotów, które tego obowiązku nie dopełniły.

³³ Starostowie: Dzierżoniowski, Lipnowski, Ostródzki i Świecki.

- *Działań takich nie podjęto w badanym okresie w Starostwach Powiatowych w: Augustowie, Bartoszczach, Goleniowie, Jeleniej Górze, Lidzbarku Warmińskim, Nowym Dworze Mazowieckim, Ostródzie, Rybniku, Wałbrzychu i Zawierciu. Jako przyczynę takiego postępowania wskazywano przede wszystkim przeoczenie, a Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Mazowieckim wyjaśniła, że nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania ww. obowiązków w związku z dużą ilością spraw oraz ograniczonymi możliwościami kadrowymi (nieobecność przez okres ponad roku pracownika bezpośrednio prowadzącego te sprawy).*

W ocenie NIK opisane wyżej zaniedbania były postępowaniem nierzetelnym. Ponadto spośród 10 starostw, które nie egzekwowały od prowadzących instalacje ww. obowiązku, w sześciu nie podejmowano także działań w zakresie sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska lub podejmowano takie zadania w bardzo ograniczonym zakresie, co opisano w pkt 3.2.3.1 niniejszej Informacji. Tym samym nadzór nad sposobem korzystania ze środowiska przez prowadzących instalacje, pozostające we właściwości tych starostw, nie był w ogóle sprawowany lub wykonywano go w bardzo ograniczonym zakresie.

3.2.3.3. Nakładanie na podmioty korzystające ze środowiska dodatkowych obowiązków w przypadku gdy ich działalność powodowała przekroczenie standardów emisyjnych

W badanym okresie żaden z kontrolowanych starostów nie ustalał dla prowadzących instalacje, w drodze decyzji wydanych odpowiednio na podstawie art. 150 POŚ, art. 154 ust. 1 POŚ, art. 178 ust. 1 POŚ, dodatkowych wymagań i nie nakładał dodatkowych obowiązków odpowiednio w zakresie:

- prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ;
- wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymagała pozwolenia;
- prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk lub portów, wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 175 ust. 1-3 POŚ, lub obowiązki nałożone w trybie art. 56 ust. 4 pkt 1³⁴ lub art. 95 ust. 1 POŚ.

Brak takich działań wyjaśniono niestwierdzeniem negatywnego oddziaływania na środowisko, które uzasadniałoby ich podjęcie.

Czterech kontrolowanych starostów skorzystało z możliwości nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego, z czego działania dwóch nie budziły zastrzeżeń w zakresie ich poprawności.

- *Starosta Dzierżoniowski decyzją z 2013 r. nałożył na prowadzącego instalację do suszenia zbóż obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko poprzez :*
 - *wykonanie filtra siatkowego przy suszarni, zapobiegającego wydostawaniu się plew suszonych zbóż do otoczenia,*
 - *montaż przenośnych, szybko demontowanych ścianek, w miejscu magazynowania ziarna pod wiatą, mających ograniczyć emisję niezorganizowaną z pryzm ziarna,*
 - *wyposażenie silosu do magazynowania suchego ziarna w rękaw ograniczający pylenie podczas opróżniania silosu i załadunku suchego ziarna na przyczepy.*

Dodatkowo Starosta Dzierżoniowski zobowiązał ww. podmiot do systematycznego sprzątania terenów z plew i zbierania ich do szczelnych worków oraz magazynowania w zamkniętym pomieszczeniu. Prowadzący instalację poinformował Starostę o realizacji nałożonych obowiązków, co dodatkowo zweryfikowano w Starostwie w drodze kontroli.
- *Starosta Koniński, po prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu, nałożył w 2012 r. na podmiot korzystający ze środowiska obowiązek ograniczenia zapylenia.*

³⁴ Art. 56 POŚ uchylony z dniem 15 listopada 2008 r. przez art. 144 pkt 9 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 (Dz.U. Nr 199, poz. 1227).

W przypadku dwóch kolejnych postępowań stwierdzono nieprawidłowości w załatwianiu tych spraw.

- *Starosta Augustowski w listopadzie 2012 r. nałożył na sprawcę kolizji drogowej, na podstawie art. 362 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 POŚ, obowiązek usunięcia zanieczyszczenia gleby. W kwietniu 2013 r. Starosta uzyskał stanowisko Ministra Środowiska o braku podstaw do nałożenia przedmiotowego obowiązku na sprawcę przedmiotowego zdarzenia. Pomimo tego w Starostwie nie podjęto żadnych działań w celu wycofania z obrotu prawnego ww. decyzji. Starosta wyjaśnił, że w związku z faktem, iż według niego ww. decyzja nie rodzi żadnych skutków prawnych, to sprawa ta została przesunięta na liście priorytetów do załatwienia do końca 2013 r.*
- *Starosta Ostródzki decyzją z kwietnia 2011 r., w oparciu o wyniki przeprowadzonej kontroli, zobowiązał prowadzącego instalację sortowni odpadów, w trybie art. 362 ust. 1 POŚ, do ograniczenia oddziaływania na środowisko poprzez wywiezienie masy zalegających odpadów na składowisko, a odpadów wysegregowanych do odbiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na ich zagospodarowanie. Zobowiązano także podmiot do uporządkowania terenu sortowni oraz terenu graniczącego z tą posesją. Starosta, niezgodnie z przepisami KPA, nie poinformował prowadzącego ww. instalację o wszczęciu postępowania administracyjnego, a przed wydaniem decyzji nie umożliwił mu wypowiedzenia się odnośnie zebranych dowodów i materiałów. Ponadto w decyzji nie zawarł uzasadnienia prawnego, wymaganego art. 107§ 1 i § 3 KPA. Starosta wyjaśnił, że decyzja, wydana w następstwie załatwienia skargi, została wydana pośpiesznie i bez zachowania odpowiedniej procedury prawnej.*

Dwóch kontrolowanych starostów w łącznie trzech przypadkach nałożyło na prowadzących instalacje obowiązek sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, przy czym decyzje zostały wydane z naruszeniem prawa.

NIK zwraca uwagę, iż pięć z siedmiu decyzji wydanych w starostwach, w przedmiocie nałożenia na podmioty korzystające ze środowiska dodatkowych obowiązków, w przypadku gdy stwierdzono okoliczności wskazujące na możliwość negatywnego oddziaływania prowadzonej przez nich działalności na środowisko, wydano z naruszeniem prawa lub bez dostatecznego wyjaśnienia sprawy. Takie postępowanie świadczy o braku właściwego nadzoru nad załatwianiem przedmiotowych spraw w tych jednostkach.

3.2.4. Działania w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Ruchy masowe ziemi, zwane osuwiskami, stanowią realne zagrożenie dla obiektów budowlanych oraz istniejącej infrastruktury (dróg, systemów gazowych, wodociągowo-kanalizacyjnych, linii elektrycznych i telekomunikacyjnych). W art. 3 pkt 32a POŚ zdefiniowano je jako powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spłyzywanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby.

Spośród 28 kontrolowanych powiatów na terenie 21³⁵ zidentyfikowanych zostało łącznie 501 osuwisk z czego ponad 70% znajdowało się na terenie czterech powiatów, tj.: pszczyńskiego (161), bartoszyckiego (75), olsztyńskiego (59) i lidzbarskiego (58). Zgodnie z art. 110a ust. 1 POŚ na starostach spoczywał obowiązek prowadzenia obserwacji i rejestru tych terenów. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi³⁶, wydanym na podstawie art. 110a ust. 2 POŚ, określone zostały m.in. metody, zakres i częstotliwość prowadzenia obserwacji na ww. terenach, a także zakres, sposób prowadzenia, forma i układ rejestru takich terenów.

³⁵ Osuwisk nie zidentyfikowano na terenach powiatów: goleniowskiego, konińskiego, obornickiego, pilskiego, stargardzkiego oraz na terenie miast: Leszna i Świnoujścia.

³⁶ Dz.U. Nr 121, poz. 840.

3.2.4.1. Monitoring osuwisk

Kontrola wykazała, iż spośród kontrolowanych starostów tylko Starosta Bydgoski podjął w badanym okresie skuteczne działania w celu prowadzenia obserwacji dla ośmiu spośród 33 osuwisk zinwentaryzowanych na terenie powiatu bydgoskiego.

- Na terenie powiatu bydgoskiego wyznaczono do monitorowania osiem terenów osuwiskowych w granicach administracyjnych miasta Koronowa. Na terenie osuwisk zainstalowano 13 piezometrów obserwacyjnych i 25 inklinometrów. Obserwacje prowadziła w latach 2010-2013 Państwowa Akademia Nauk w Gdańsku w ramach projektu badawczo-rozwojowego. Wyniki badań z okresu 2010-2012 zostały opracowane w formie odrębnego raportu, który został skatalogowany w zasobach Powiatowego Archiwum Geologicznego. W wyniku przeprowadzonych badań powstała koncepcja ustabilizowania osuwisk w dolinie rzeki Brdy w Koronowie z uwzględnieniem mechanizmów deformacji zboczy i oceną ryzyka osuwiskowego.

Z kolei Starosta Zawierciański i Prezydent Miasta Tarnobrzega podjęli w ww. okresie działania w celu prowadzenia obserwacji osuwisk zidentyfikowanych na terenie objętym ich właściwością, ale okazały się one nieskuteczne.

- W Urzędzie Miasta Tarnobrzega, w czerwcu 2011 r., zlecono wykonanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej zadania pn. „Likwidacja osuwiska przy ul. Mickiewicza w Tarnobrzegu”, obejmującej m.in. projekt koncepcyjny zabezpieczenia występujących na terenie miasta osuwisk. Efektem powyższego było m.in. opracowanie „Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej dla potrzeb likwidacji osuwiska przy ulicy Mickiewicza w Tarnobrzegu” – przyjętej przez Prezydenta bez zastrzeżeń. W dokumentacji tej zawarto zalecenia dotyczące wykonania i prowadzenia monitoringu osuwisk. Prezydent Tarnobrzega w marcu 2012 r. wystąpił do Dyrektora Państwowego Instytutu Geologicznego z prośbą o udzielenie wsparcia w skutecznym wypełnieniu obowiązków z zakresu obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których wystąpiły te ruchy i objęcie monitoringiem osuwisk przy ul. Mickiewicza w Tarnobrzegu. W odpowiedzi zastępca Dyrektora PIG poinformował m.in., że prace związane z monitorowaniem osuwisk są prowadzone w ramach Projektu SOPO od 2009 r., który w całości finansowany jest ze środków NFOŚiGW, a w wykazie 60 osuwisk objętych monitorowaniem w ramach tego projektu nie znalazły się osuwiska w Tarnobrzegu. Poinformował także, iż założenie i prowadzenie monitoringu na osuwiskach w Tarnobrzegu, w ramach zadań państwowej służby geologicznej, będzie możliwe tylko w przypadku wskazania źródła finansowania całego przedsięwzięcia przez Ministra Środowiska, deklarując jednocześnie możliwość udzielenia wsparcia merytorycznego dotyczącego metodyki monitoringu, częstotliwości pomiarów oraz lokalizacji punktów monitoringowych.
- Na zlecenie Starostwa Powiatowego w Zawierciu został wykonany, we wrześniu 2011 r., projekt prac geologicznych zawierający zakres i sposób prowadzenia monitoringu powierzchniowego i wgłębnego dwóch osuwisk zidentyfikowanych na terenie powiatu. Zlecenie obejmowało także wykonanie monitoringu powierzchniowego osuwisk, który nie został jednak zrealizowany z uwagi na brak map sytuacyjno-wysokościowych tych osuwisk, niezbędnych do wykonania tego zadania. Starosta wyjaśnił, że w przypadku jednego osuwiska monitoring zostanie rozpoczęty wiosną 2014 r., a w przypadku drugiego będzie realizowany dopiero po wykonaniu stabilizacji osuwiska przez gminę.

Pozostali starostowie nie podejmowali żadnych działań w przedmiotowym zakresie lub działania te ograniczyli jedynie do dokonywania wizji lokalnych wybranych osuwisk (Starostwa Powiatowe w Jeleniej Górze i Lipnie). Jako przyczynę takiego postępowania wskazywano m.in.: brak środków finansowych; braki kadrowe, uznanie, iż z uwagi na fakt, że realizacja monitoringu wymagałoby prowadzenia kosztownych specjalistycznych robót, a zidentyfikowane osuwiska nie powodowały i nie powodują bezpośredniego zagrożenia dla ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej to przeznaczenie w budżecie środków na monitorowanie tych osuwisk byłoby bezcelowe; uznanie, na podstawie obserwacji pracowników, że nie ma oznak, które mogłyby świadczyć o powstaniu ruchów masowych ziemi; niepozyskanie informacji o występowaniu osuwisk.

3.2.4.2. Rejestr osuwisk

W przygotowanej w Ministerstwie Środowiska, we wrześniu 2010 r., informacji o działaniach resortu środowiska w zakresie systemu osłony przeciwośuwiskowej w Polsce³⁷ wskazano, iż oczekiwanym efektem prowadzenia przez starostów rejestru osuwisk będzie dostarczenie administracji samorządowej wysokiej jakości informacji o budowie geologicznej i zagrożeniach osuwiskowych na danym terenie w postaci bazy zarejestrowanych osuwisk oraz ich obrazu kartograficznego. Zaznaczono także, iż wykorzystanie tych informacji pozwoli administracji lokalnej na właściwe prowadzenie planowania przestrzennego w celu minimalizacji skutków geozagrożeń.

Spośród zobowiązanych do tego 21 kontrolowanych starostów, rejestr osuwisk prowadziło jedynie 11³⁸, przy czym tylko w przypadku trzech starostw (w: Bydgoszczy, Pszczynie oraz Urzędzie Miasta Tarnobrzega) był on zgodny z wymogami zawartymi w rozporządzeniu w sprawie ruchów masowych ziemi. Najczęściej w rejestrach prowadzonych przez kontrolowane starostwa znajdowały się karty dokumentacyjne opublikowane w bazie pn. *Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych na terenie całego kraju (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych)*³⁹, opracowanej przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie w ramach projektu badawczego zrealizowanego na zamówienie Ministerstwa Środowiska i sfinansowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W prowadzonych rejestrach brakowało wymaganych informacji m.in. w zakresie: numeru ewidencyjnego działek, wysokości maksymalnej, wysokości minimalnej, rozpiętości pionowej, nachylenia, niszy i występowania nisz wtórnych, daty powstania i rozwoju osuwiska w czasie, infrastruktury komunikacyjnej oraz linii przesyłowych, energetycznych, telefonicznych, wodociągów, kanalizacji, gazociągów i innych, prowadzenia instrumentalnych prac monitoringowych, stanu badań. Ponadto w rejestrze brak było danych graficznych w formie map terenów. Jako przyczyny nieprowadzenia rejestru lub prowadzenia go niezgodnie z wymogami prawa wskazywano: uznanie, iż sporządzona przez AGH dokumentacja zawarta w ww. bazie spełnia obowiązujące wymagania, brak narzędzi (GPS-u), za pomocą których można by ustalić część z danych wymaganych w rejestrze; brak jednoznacznego wskazania organu odpowiedzialnego za ustalanie danych o osuwiskach; brak osoby z uprawnieniami geologicznymi. Zwracano także uwagę na fakt, że spełnienie wszystkich wymogów wymagałoby przeprowadzenia robót geologicznych przez uprawnionych geologów, a z uwagi na możliwości finansowe powiatu nie zlecano tych prac.

3.2.4.3. Działania wspomagające starostów w realizacji obowiązków związanych z ochroną powierzchni ziemi w zakresie ruchów masowych ziemi

W regulacji zawartej w art. 101 pkt 2 POŚ wskazano, że ochrona powierzchni ziemi polega na zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Nie wskazano jednak komu powierza się realizację tego zadania.

W przygotowanej w Ministerstwie Środowiska informacji o działaniach resortu środowiska w zakresie systemu osłony przeciwośuwiskowej w Polsce, wskazano, że od 2006 r. na zamówienie Ministra Środowiska ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

³⁷ http://www.mos.gov.pl/g2/big/2010_09/1b205a48f01e37653498d9f8ce22f5ee.pdf

³⁸ Rejestr osuwisk prowadzono w starostwach powiatowych w: Augustowie, Bydgoszczy, Lidzbarku Warmińskim, Lipnie, Olsztynie, Ostródzie, Pszczynie, Starachowicach, Świeciu, Zawierciu oraz w Urzędzie Miasta Tarnobrzega.

³⁹ W bazie, opublikowanej na stronie <http://www.geozagrozenia.agh.edu.pl/prezentacja/index.html>, brak było informacji dotyczących osuwisk w przypadku objętych kontrolą powiatów: goleniowskiego, konińskiego, obornickiego, pilskiego, pszczyńskiego, stargardzkiego, zawierciańskiego, oraz na terenie miast: Leszna i Świnoujścia.

jest realizowane przedsięwzięcie pn. Systemu Osłony Przeciwsuwiskowej (SOPO). Przedsięwzięcie to ma na celu wspomóc starostów w skutecznym wypełnianiu obowiązków nałożonych na nich przez rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych, tj. dostarczyć im właściwych i pełnych danych do skutecznego zarządzania ryzykiem osuwiskowym. Jego realizację podzielono na trzy etapy:

- etap I (2006–2008) – kartowanie pilotażowe osuwisk wraz z wytypowaniem obszarów ich występowania w Polsce. W ramach jego realizacji wykonano: opracowanie koncepcji zarządzania Projektem SOPO; rozpoznanie ogólnego stanu wiedzy na temat ruchów masowych w Polsce; opracowanie jednolitej metodyki pozyskiwania i przetwarzania danych o ruchach masowych; opracowanie jednolitego sposobu udostępniania i prezentacji wyników Projektu SOPO.
- etap II (planowany na lata 2008–2014) – kartowanie i wykonywanie map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi dla obszaru Karpat Polskich (75% powierzchni) oraz monitorowanie wybranych osuwisk w Karpatach,
- etap III (planowany na lata 2015–2018) – kartowanie i wykonywanie map osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi dla obszaru Karpat Polskich (25% powierzchni) i Polski pozakarpackiej oraz monitorowanie wybranych osuwisk w Karpatach i Polsce pozakarpackiej.

Minister Środowiska w informacji przekazanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, podał, że w latach 2011–2013, w celu wsparcia powiatów w realizacji zadań związanych z prowadzeniem rejestru, kontynuowano realizację II etapu Projektu SOPO. Minister Środowiska wskazał także, że podjął decyzję o realizacji tego Projektu kierując się z jednej strony narastającym zagrożeniem ruchami masowymi ziemi, a z drugiej napływającymi sygnałami o problemach starostów z wykonywaniem ich ustawowego zadania, polegającego na obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują, a także prowadzeniem rejestrów o tych terenach określonych w art. 110a POŚ.

W opracowanym we wrześniu 2010 r. przez Ministerstwo Środowiska materiale wprost wskazano, że starostwa nie posiadają wykwalifikowanej kadry do prowadzenia pomiarów monitoringowych i interpretacji ich wyników, a także brak im odpowiedniego sprzętu do pozyskania i przetwarzania danych z monitoringu. Stwierdzono także, że starostom powinno być pozostawione prowadzenie obserwacji osuwisk w ich terenie, które nie wiążą się z wykonywaniem profesjonalnego monitoringu, dlatego jak zauważono, do rozważenia pozostaje kwestia powierzenia państwowej służbie geologicznej prowadzenia monitoringu osuwisk, a w szczególności wykonywania monitoringu osuwisk zagrażających obiektom o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym. Realizacją tej uwagi było wskazanie w art. 162 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴⁰, iż do zadań państwowej służby geologicznej należy m.in. rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń geologicznych.

Minister Środowiska w informacji przekazanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, podał, że od strony formalno-prawnej nic nie ogranicza starostów w prowadzeniu przez nich lub zlecaniu badań oraz obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których występują te ruchy, w pełnym zakresie wymienionym w § 2 i 3 *rozporządzenia w sprawie ruchów masowych ziemi*, sporządzania kart rejestracyjnych oraz map tych terenów. Faktem jest jednak, jak zaznaczył Minister, że dla terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, położonych w województwach: podkarpackim, małopolskim

i śląskim, państwowa służba geologiczna podjęła w 2006 r. systematyczne rozpoznanie tych terenów i w ramach projektu SOPO sporządza karty rejestracyjne terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi w skali 1:10 000, które to dane są podstawą do prowadzenia przez starostów rejestru ww. terenów. Minister Środowiska podkreślił także, iż ze względu na to, że państwowa służba geologiczna posiada doświadczenie, zasoby, wiedzę geologiczną, sprzęt i aparaturę pomiarową, a także prowadzi stały monitoring instrumentalny ściśle określonej grupy osuwisk stanowiących zagrożenie dla obiektów o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym to praktyka wskazuje, iż prace i roboty geologiczne związane z monitoringiem osuwisk (stałym monitoringiem instrumentalnym), polegające m.in. na pomiarach wgłębnego ruchu mas skalnych w celu rozpoznania liczby, rodzaju i głębokości położenia powierzchni poślizgu oraz stosowania metod geodezyjnych pomiarów, powinna wykonywać państwowa służba geologiczna.

Także kontrolowane jednostki zwracały uwagę na trudności w realizacji przez starostów obowiązków wymienionych w art. 110a POŚ.

- *Naczelnik Wydziału Spraw Komunalnych i Środowiska w Urzędzie Miasta Tarnobrzega wskazał, że: nałożone na starostów obowiązki i kompetencje zapisane w art. 110a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska i w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, dotyczące prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach, w istniejących realiach stanowią w zasadzie niewykonalne zadanie. Należy podkreślić i zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym na stronie internetowej PIG PIB (Geologia samorządowa/Ekspert odpowiada/Ruchy masowe ziemi), że starostowie nie dysponują odpowiednim potencjałem merytorycznym, narzędziami i wiedzą, a także nie posiadają finansów koniecznych do właściwego wykonania map osuwisk i terenów zagrożonych oraz zakładania i prowadzenia systemu monitoringu na osuwiskach.*
- *Sekretarz Powiatu Lipnowskiego wyjaśnił m.in., że w Starostwie nie prowadzono monitoringu powierzchniowego i wgłębnego osuwisk, gdyż Starostwo z powodu ograniczonych środków finansowych nie posiadało odpowiedniego systemu i sprzętu koniecznego do prowadzenia przedmiotowych badań monitoringowych osuwisk.*
- *Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska w Starostwie Powiatowym w Świeciu, wyjaśniając przyczyny niezgodności prowadzonego rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują, ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie ruchów masowych ziemi wskazał, iż w starostwie nie jest zatrudniona żadna osoba z uprawnieniami geologicznymi i czynność tą można wykonać jedynie w formie zlecenia podmiotowi zewnętrznemu.*

Minister Środowiska w informacji przekazanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, dotyczącej działań podjętych w celu powierzenia państwowej służbie geologicznej prowadzenia monitoringu osuwisk podał, iż w ramach II etapu SOPO prowadzony jest monitoring na wytypowanych 61 osuwiskach stanowiących zagrożenie dla obiektów o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym. Zaznaczył, iż monitoring określony w art. 162 ust. 1 pkt 10 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze odnosi się do szeregu zjawisk geologicznych (m.in. sejsmicznych, erozyjnych, osuwiskowych) i zakłada stosowanie różnych metod badawczych przez okres kilkunastu-kilkudziesięciu lat lub stosowanie ich permanentnie (np. w przypadku zjawisk sejsmicznych), natomiast określone jako monitoring obserwacje wymienione w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ruchów masowych ziemi odnoszą się do dwóch rodzajów terenów: na których wystąpiły ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, ale tylko tych, gdzie może wystąpić bezpośrednie zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej i komunikacyjnej.

W ocenie NIK, obowiązujące regulacje prawne, a także dotychczasowe działania wspomagające ze strony Ministra Środowiska, nie zapewniły w badanym okresie odpowiednich warunków dla wykonywania przez kontrolowanych starostów obowiązków określonych w art. 110a POŚ na dostatecznym poziomie. Na terenie kontrolowanych powiatów, poza jednostkowymi przypadkami, nie dysponowano właściwymi i pełnymi informacjami dla skutecznego zarządzania ryzykiem osuwiskowym, co było jednym z celów wprowadzenia, niemal 10 lat temu, przepisów zobowiązujących starostów do prowadzenia obserwacji i rejestru terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych tymi ruchami.

Jedną z podstawowych kwestii dla realizacji przez starostów obowiązków w zakresie monitorowania i prowadzenia rejestru osuwisk i terenów zagrożonych ich powstaniem, jest prawidłowe i kompletne ustalenie takich terenów. NIK zwraca uwagę, iż z regulacji zawartej w art. 110a POŚ nie wynika, aby starostowie zobowiązani byli podejmować działania w celu ustalenia terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują, a zadanie rozpoznawania zagrożeń geologicznych przypisane zostało do realizacji, dopiero w 2011 r., państwowej służbie geologicznej. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ruchów masowych ziemi, określenia liczby i rodzaju punktów obserwacyjnych w celu prowadzenia przez starostów monitoringu takich terenów dokonuje się na podstawie informacji zgromadzonych w wyniku działań podejmowanych dla ustalenia przedmiotowych terenów (§ 2 ust. 1 ww. rozporządzenia). Zatem, mając na uwadze, iż dla obszaru Polski pozakarpackiej oraz dla 25% obszaru Karpat Polskich, dotychczas nie rozpoczęto działań związanych z kartowaniem i wykonaniem map osuwisk, których opracowanie, jak wskazywali kontrolowani starostowie, jest niezbędne dla prowadzenia monitoringu takich terenów, to warunki dla skutecznego wypełniania nałożonych na starostów obowiązków, przy obecnym terminarzu realizacji Projektu SOPO, zostaną, w przypadku większości powiatów, stworzone dopiero po zakończeniu III etapu tego Projektu.

Kontrola wykazała, iż w 17 kontrolowanych starostwach⁴¹ podejmowano działania w celu ustalenia na obszarze powiatu występowania lub braku terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują, pomimo nieprzypisania takiego obowiązku starostwom w przepisach prawa. Działania te polegały przede wszystkim na analizie materiałów archiwalnych oraz przeglądzie dostępnych materiałów kartograficznych, wywiadach, weryfikacji doniesień internetowych oraz dokonywanych wizjach w terenie. W nielicznych przypadkach identyfikowano takie tereny na podstawie badań.

- *W Starostwie powiatowym w Bydgoszczy w latach 2010–2013 przeprowadzono inwentaryzację osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi na terenach gmin: Osielsko, Dobrcz, Dąbrowa Chełmińska, Solec Kujawski oraz Sicienko. Tym samym w całości zinwentaryzowano powyższe tereny występujące w dolinie rzeki Wisły oraz pradoliny Toruńsko-Eberswaldzkiej. W wyniku powyższego zarejestrowano 33 osuwiska o różnym stopniu aktywności i 24 tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi.*
- *W Starostwie Powiatowym w Świeciu w wyniku podjętych działań zidentyfikowano na terenie powiatu świeckiego 28 osuwisk. W latach 2003–2004 stwierdzono występowanie 15 osuwisk, a w ramach aktualizacji danych, w 2010 r., Starosta zlecił wykonanie dodatkowych badań, w wyniku których zidentyfikowano występowanie kolejnych 13 osuwisk.*
- *W Urzędzie Miasta Włocławek, w 2002 r., zlecono przeprowadzenie badań geologiczno-inżynierskich skarpy wiślanej w rejonie ul. Dobrzyńskiej dla koncepcji zagospodarowania przestrzennego.*

⁴¹ Z wyjątkiem Starostw Powiatowych w: Augustowie, Bartoszycach, Dzierżoniowie, Lidzbarku Warmińskim, Nowym Dworze Mazowieckim, Olsztynie, Ostródzie, Pile, Rybniku, Starachowicach, Wałbrzychu.

W przypadku 19 kontrolowanych jednostek, dane archiwalne o znajdujących na ich terenie łącznie 303 osuwiskach zamieszczone zostały w bazie pn. *Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych na terenie całego kraju (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych)*, opracowanej przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie. O opracowaniu ww. bazy, a także o rozpoczęciu realizacji projektu kartograficznego SOPO informowali starostów przedstawiciele Ministerstwa Środowiska⁴². Niemniej jednak kontrola wykazała, iż działania te nie zawsze przynosiły oczekiwany efekt.

- *W Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu, do czasu rozpoczęcia kontroli nie podjęto działań w celu pozyskania z ogólnodostępnych źródeł (portalu AGH w Krakowie) wiedzy o występującym na terenie powiatu kołobrzesckiego osuwisku w miejscowości Ustronie Morskie.*

3.2.5. Działania w zakresie ochrony przed hałasem

W myśl regulacji zawartej w art. 118 ust. 1 POŚ starosta, na potrzeby określenia stanu akustycznego środowiska, sporządza, co 5 lat, mapy akustyczne. Zgodnie z art. 117 POŚ starosta obowiązkowo dokonuje oceny stanu akustycznego środowiska dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz terenów poza aglomeracjami, na których eksploatacja drogi, linii kolejowej lub lotniska, zaliczonych do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, może powodować przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, a starosta zarządza ww. obiektami. Ponadto starosta ma obowiązek dokonać oceny stanu akustycznego środowiska także dla tych terenów, które zostały określone w powiatowym programie ochrony środowiska. Na podstawie sporządzonej mapy akustycznej, dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny, tworzy się program ochrony środowiska przed hałasem, którego celem jest dostosowanie poziomu hałasu do dopuszczalnego.

W badanym okresie czterech spośród 28 kontrolowanych starostów było zobowiązanych do sporządzenia map akustycznych. W przypadku dwóch (Starosty Wałbrzyskiego i Prezydenta Miasta Włocławek) obowiązek ten wynikał z faktu zaliczenia części Powiatu Wałbrzyskiego (miasta Wałbrzych) i miasta Włocławek do aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. mieszkańców. W przypadku Prezydenta Miasta Leszna obowiązek sporządzenia map wynikał z zarządzania przez niego odcinkami dwóch dróg krajowych nr 5 i 12, zlokalizowanych na terenie miasta Leszna, po których przejeżdżało ponad 3.000.000 pojazdów rocznie. Z kolei Starosta Lidzbarki zobowiązany był sporządzić mapę akustyczną dla terenu powiatu, zgodnie z zapisem w Programie ochrony środowiska powiatu lidzbarskiego na lata 2004-2007 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2008-2011, w okresie obowiązywania tego Programu. Od 2012 r. powiat lidzbarski nie posiadał programu ochrony środowiska.

- *Były Starosta Lidzbarski⁴³ wyjaśnił, że ujęcie w Programie ochrony środowiska Powiatu Lidzbarskiego na lata 2004-2007 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2008-2011, zapisów dotyczących opracowania mapy akustycznej było błędem, gdyż problem zwiększonego hałasu dotyczy jedynie drogi krajowej nr 51, za którą odpowiada jej zarządca. Natomiast niewykonanie mapy akustycznej wynikało z tego, że pracownicy Wydziału*

⁴² Pismo do starostów Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska – Głównego Geologa Kraju z dnia 5 maja 2007 r. oraz pismo Dyrektora Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych Ministerstwa Środowiska z dnia 11 sierpnia 2008 r. informujące starostwa powiatowe, za pośrednictwem strony internetowej Związku Powiatów Polskich, o udostępnieniu przez Państwowy Instytut Geologiczny strony internetowej Projektu Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej SOPO. W piśmie tym wskazano, że informacje zawarte w bazie SOPO mają wspomóc starostów w prowadzeniu rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują. Ponadto poinformowano m.in., że w zakładce ARCHIWUM znajduje się krótki opis najważniejszych regionalnych opracowań archiwalnych dotyczących ruchów masowych ziemi z linkiem do bazy „Geozagrożenia” opracowanej przez Akademię Górniczo-Hutniczą.

⁴³ Starosta Lidzbarski w latach 2006-2010.

Ochrony Środowiska Starostwa nie przedstawili mu tego zadania do ewentualnej realizacji. W sprawie nieopracowania aktualnego powiatowego programu ochrony środowiska Starosta Lidzbarski wyjaśnił, że w związku ze znacznymi kosztami przygotowania projektu programu, podjął decyzję, że program na lata 2012–2015 zostanie wykonany przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, jednakże Naczelnik tego Wydziału nie wywiązał się z nałożonego na niego zadania.

Termin sporządzenia pierwszych map akustycznych, w przypadku Starosty Wałbrzyskiego oraz Prezydentów Miasta Leszna i Włocławka, upłynął w dniu 30 czerwca 2012 r. Spośród ww. organów tylko jeden (Prezydent Miasta Leszna) wykonał ww. obowiązek terminowo, a sporządzoną mapę akustyczną, zgodnie z przepisami POŚ, niezwłocznie przekazał właściwym organom administracji publicznej. Starosta Wałbrzyski nie wykonał mapy akustycznej, a Prezydent Miasta Włocławek sporządził ją nieterminowo.

- *Starosta Wałbrzyski, w lipcu 2012 r. poinformował Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, iż w Urzędzie przygotowana jest dokumentacja niezbędna do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie wykonania mapy akustycznej Wałbrzycha, a w budżecie powiatu wałbrzyskiego na 2012 r. zaplanowano środki finansowe na wykonanie ww. mapy, jednak warunkiem przystąpienia do realizacji zadania jest ich faktyczne zgromadzenie. Wyjaśnił także, iż w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 10 lipca 2012 r. rozporządzenia w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego (Dz. U. z 2012 r., poz. 853), a także w związku ze spotkaniem, które odbyło się w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji w dniu 19 lipca 2012 r., w sprawie przejścia przez Miasto Wałbrzych zobowiązań dłużnych powiatu wałbrzyskiego oraz kondycji finansowej obu jednostek samorządu terytorialnego i niejasną sytuacją związaną z przejściem zadłużenia powiatu, Zarząd Powiatu podjął decyzję o ograniczeniu planowanych do realizacji wydatków budżetowych, w tym również zaniechania wydatków związanych ze sporządzeniem mapy akustycznej dla Wałbrzycha.*
- *Prezydent Miasta Włocławek sporządził mapę akustyczną dla miasta Włocławek w dniu 30 listopada 2012 r., tj. 153 dni po ustawowym terminie⁴⁴ jej wykonania. Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że przesunięcie terminu opracowania mapy akustycznej wynikało z okresowego braku środków na wydatki bieżące. Nie było możliwości rozpoczęcia procedury zamówienia publicznego przed wprowadzeniem wydatków na mapę akustyczną do budżetu miasta. Ponadto sporządzoną mapę akustyczną Prezydent Miasta Włocławek przekazał Zarządowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Bydgoszczy po 37 od dnia jej sporządzenia, a Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Bydgoszczy po 357 dniach od wykonania mapy, co było niezgodne z art. 120 ust. 1 POŚ, nakazującym przekazanie mapy ww. organom niezwłocznie po jej sporządzeniu. Postępowanie to wyjaśniono przeoczeniem.*

NIK zwraca uwagę, że zaniechanie w 2012 r. przez Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego realizacji obowiązku opracowania przez Starostę Wałbrzyskiego mapy akustycznej dla miasta Wałbrzycha było postępowaniem bezprawnym, bowiem obowiązek ten wygasł dopiero z dniem 1 stycznia 2013 r., w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 10 lipca 2012 r. rozporządzenia w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia nowych granic powiatu wałbrzyskiego. Ponadto nieopracowanie ww. mapy przez Starostę Wałbrzyskiego, a także nieterminowe jej opracowanie przez Prezydenta Miasta Włocławek było nie tylko działaniem niezgodnym z krajowymi przepisami, ale skutkowało, w przypadku ww. aglomeracji, brakiem terminowej realizacji przez Polskę wymogów zawartych w art. 7 ust. 2 dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się o oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku⁴⁵.

⁴⁴ Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.) dla aglomeracji większej niż 100 tys. mieszkańców, ale mniejszej niż 250 tys. mieszkańców, właściwy starosta miał obowiązek sporządzenia mapy akustycznej w terminie do dnia 30 czerwca 2012 r.

⁴⁵ Dz.U. L. 189, z 18.07.2002 r., s. 12.

Każdy z kontrolowanych Prezydentów Miast, którzy sporządzili mapy akustyczne, opracował także projekt programu ochrony środowiska przed hałasem, przy czym w jednym przypadku uchwalenie opracowanego programu nastąpiło po upływie wymaganego terminu.

- *Program ochrony przed hałasem dla miasta Włocławka Rada Miasta uchwaliła niemal dwa miesiące po ustawowym terminie jego przyjęcia⁴⁶. Ponadto uchwalony program przekazano Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Bydgoszczy po 71 dniach od jego przyjęcia, co było niezgodne z art. 120 ust. 1 POŚ, nakazującym przekazanie programu ww. organowi niezwłocznie po jego uchwaleniu.*

W badanym okresie 19 spośród 28 kontrolowanych starostów, wydało korzystającym ze środowiska łącznie 31 decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu w związku ze stwierdzeniem, że poza zakładem, w wyniku jego działalności przekroczone zostały dopuszczalne poziomy hałasu. Ww. decyzje w każdym przypadku wydano na podstawie pomiarów dokonanych przez organy inspekcji ochrony środowiska. Starostowie w większości przypadków prawidłowo prowadzili postępowania administracyjne i ustalali dopuszczalne poziomy hałasu. Zastrzeżenie NIK dotyczyło czterech postępowań, tj. 13% ogółu, prowadzonych w dwóch kontrolowanych jednostkach.

- *Prezydent Miasta Leszna w dwóch prowadzonych postępowaniach w sprawie wydania decyzji ustalających dopuszczalny poziom hałasu, przed wydaniem decyzji nie zapewnił stronom możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań, czym naruszył regulację zawartą w art. 10 § 1 KPA. Prezydent wyjaśnił, że całość zebranego materiału była znana stronom, a stosowanie się do przepisu art. 10 KPA wydłużyłoby postępowanie, co z uwagi na stwierdzone przekroczenia standardów byłoby niekorzystne dla środowiska.*
- *Starosta Zawierciański, w dwóch decyzjach ustalających dopuszczalny poziom hałasu, niezgodnie z art. 107 § 1 KPA, oznaczył organ wydający decyzje, wskazując Starostwo Powiatowe zamiast Starosty. Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego w Zawierciu wyjaśnił, że oznaczanie organu za pomocą pieczętki wydziałowej było stosowane od początku działalności Starostwa i dopiero od szkolenia z zakresu przepisów KPA w 2013 r. zaczęto stosować właściwe oznaczenie organu. Ponadto w jednym przypadku decyzję ustalającą dopuszczalny poziom hałasu wydano po 70 dniach przekraczając, określony w art. 35 § 3 KPA, dwumiesięczny termin załatwienia sprawy. Starosta nie zawiadomił strony postępowania o niezakończonym w terminie oraz nie wskazał przyczyn zwłoki i nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z art. 36 § 1 KPA.*

3.2.6. Finansowanie przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ do zadań powiatu należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej – w zakresie określonym w tym przepisie – w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, stanowiących dochody budżetu powiatu pomniejszone o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dochody objęte dyspozycją ww. przepisu nie mogą być przeznaczane na inne cele niż te, które służą ochronie środowiska i gospodarki wodnej.

W badanym okresie dochody 28 kontrolowanych powiatów z tytułu opłat i kar wyniosły 42.303,1 tys. zł i w przypadku każdego powiatu były one w poszczególnych latach niższe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadającej na jednego mieszkańca powiatu. Tym samym żaden z kontrolowanych powiatów nie osiągnął w badanym okresie nadwyżki z tytułu ww. dochodów, o której mowa w art. 404 ust. 1 POŚ.

⁴⁶ Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.) dla aglomeracji większej niż 100 tys. mieszkańców, ale mniejszej niż 250 tys. mieszkańców, właściwa rada powiatu miała obowiązek uchwalenia programu ochrony środowiska przed hałasem w terminie do dnia 30 czerwca 2013 r.

- W Starostwie Powiatowym w Bartoszycach, z powodu przeoczenia, nie sporządzono i nie przekazano do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego załącznika 1 do sprawozdania OŚ-4p dotyczącego obliczenia wysokości ewentualnej nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar za 2010 i 2011 r., a za rok 2012 przekazano z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem.
- W Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu nierzetelnie sporządzono sprawozdania OŚ-4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej za lata 2011 i 2012.

W okresie 2011–2013 (do 30 września) kontrolowani starostowie sfinansowali z dochodów z opłat i kar przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na łączną kwotę 38.146,4 tys. zł. W badanym okresie, w większości kontrolowanych jednostek (18), wystąpiły przypadki niewydatkowania w całości środków z opłat i kar w tym samym roku budżetowym, w którym pozyskano te dochody. W takiej sytuacji w 17 z 18 kontrolowanych starostw, niewydatkowane w danym roku środki, przeznaczono na cele określone w art. 403 ust. 1 POŚ – w kolejnych latach budżetowych. Jedynie w Starostwie Powiatowym w Wałbrzychu z niewykorzystanych w danym roku środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar, sfinansowano zadania inne, niż wymienione w tym przepisie. Wyjaśniając powyższe wskazano, iż stosownie do art. 263 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, niezrealizowane kwoty wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem roku budżetowego, a pozostała nadwyżka budżetowa w postaci wolnych środków stanowi dochód budżetu w roku przyszłym i o jej przeznaczeniu decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 254 i 257 ustawy o finansach publicznych. Analogiczne stanowisko w tej sprawie przedstawił Minister Środowiska w piśmie z dnia 20 kwietnia 2012 r. skierowanym do Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷. Minister wskazał, iż środki pochodzące z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, które nie zostały wykorzystane w roku budżetowym, w następnym roku stają się środkami tego budżetu oraz mogą być wykorzystane, w zależności od decyzji rady powiatu, zarówno na cele ochrony środowiska, jak i na inne cele niezwiązane z ochroną środowiska. Samorządy lokalne mogą więc, jak zaznaczył Minister, przeznaczać te środki na zadania środowiskowe również w następnym roku budżetowym, ale nie jest to jednak działanie obligatoryjne. Minister Środowiska zwrócił w ww. piśmie uwagę, iż w celu zapewnienia przeznaczenia środków, pochodzących z opłat i kar przekazywanych m.in. do budżetów powiatów, obligatoryjnie i w pełnej wysokości na zadania związane z ochroną środowiska należałoby rozważyć nowelizację przepisów POŚ albo ustawy o finansach publicznych.

W ocenie NIK, finansowanie przez powiat ze środków pochodzących z opłat i kar, innych zadań powiatu, niż zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, przypisane tej jednostce, jest niezgodne z art. 403 ust. 1 POŚ i pozostaje w sprzeczności z określonym przepisami prawa i obowiązującym, od wielu lat w Polsce, modelem finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków pochodzących od podmiotów korzystających ze środowiska. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na zagrożenie dla prawidłowego stosowania przez starostów regulacji zawartej w art. 403 ust. 1 POŚ, w związku ze stanowiskiem Ministra Środowiska, dopuszczającym możliwość wydatkowania środków z opłat i kar, niewykorzystanych w danym roku, na cele niezwiązane z ochroną środowiska.

⁴⁷ http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/wojtczak/0704o.pdf

Ponad 50% środków z opłat i kar, wydatkowanych w badanym okresie w kontrolowanych powiatach, przeznaczono na realizację zadań własnych tych jednostek. W 18 kontrolowanych starostwach⁴⁸ finansowanie z ww. środków przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej polegało także na udzielaniu z budżetu powiatu dotacji celowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz wskazanych w art. 403 ust. 4–6 POŚ. Zgodnie z art. 403 ust. 4 POŚ finansowanie przez powiaty ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych oraz jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. W 11 kontrolowanych jednostkach dotacje te dotyczyły wyłącznie lub w części dofinansowania lub sfinansowania przedsięwzięć o charakterze nieinwestycyjnym.

- *Urząd Miasta Jastrzębie-Zdrój oraz Starostwa Powiatowe w: Bartoszycach, Bydgoszczy, Koninie, Obornikach, Pile, Starachowicach i Świeciu udzielały w badanym okresie dotacji celowych ze środków z opłat i kar, m.in. spółkom wodnym z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych, regulację stosunków wodnych, konserwację i renowację rowów melioracyjnych, które to zadania nie były przedsięwzięciami inwestycyjnymi. Jako przyczynę takiego postępowania wskazywano, m.in.: niedopatrzenie; niezakwestionowanie uchwały w przedmiotowym zakresie przez regionalną izbę obrachunkową oraz wojewodę; uznanie, iż konserwacja urządzeń melioracyjnych jest przedsięwzięciem związanym z ochroną wód i służy ochronie przeciwpowodziowej.*
- *Starostwa Powiatowe w Jeleniej Górze, Pszczynie i Rybniku udzielały dotacji na działania związane z usuwaniem azbestu. W przypadku powiatu rybnickiego dotacją obejmowano wyłącznie koszty transportu odpadów w postaci materiałów i elementów budowlanych zawierających azbest pochodzących z obiektów budowlanych położonych na terenie powiatu.*

Kwestia finansowania ze środków z opłat i kar przedsięwzięć o charakterze nieinwestycyjnym budziła szereg kontrowersji. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w uchwale Nr 13/913/2012 z dnia 18 lipca 2012 r.⁴⁹ zakwestionowało prawidłowość uchwały Rady Powiatu Kaliskiego, dopuszczającej finansowanie z ww. środków wydatków bieżących, argumentując, iż przepis art. 403 ust. 4 POŚ umożliwia udzielenie dotacji z budżetu powiatu jedynie na takie przedsięwzięcia z art. 400a ust. 1 ww. ustawy, które stanowią inwestycje. Kolegium RIO wskazało, że aby wypełnić dyspozycję z art. 403 POŚ dopuszczalne jest dotowanie takiego przedsięwzięcia, którego cel będzie zgodny z zadaniami powiatu określonymi w art. 400a ust. 1 powyższej ustawy, a zarazem będzie to inwestycja z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Takie samo stanowisko zaprezentował także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 22 czerwca 2012 r. (sygn. akt V SA/WA 1112/12)⁵⁰ zauważył, że spółki wodne mogą uzyskać dotacje celowe ze środków budżetowych powiatu na podstawie art. 403 ust. 4 POŚ, ale jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji (a nie na wydatki bieżące). Z kolei odmienne stanowisko zaprezentował Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska w odpowiedzi z dnia 19 kwietnia 2011 r.⁵¹ na interpelację poselską nr 21939 w sprawie szczegółowego zdefiniowania w art. 403 ust. 4 POŚ „kosztów inwestycyjnych”. Wskazał on, że „użycie przez ustawodawcę pojęcia „sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów” nie powinno w żadnym razie prowadzić do zawężania katalogu podmiotów będących beneficjentami

⁴⁸ Z wyjątkiem Starostw Powiatowych w: Augustowie, Dzierżoniowie, Lidzbarku Warmińskim, Lipnie, Stargardzie Szczecińskim, Wałbrzychu, Zawierciu oraz Urzędów Miast w: Świnoujściu, Tarnobrzegu, Włocławku.

⁴⁹ Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2012 r., poz. 3513.

⁵⁰ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8FF4C7F090> - orzeczenie prawomocne Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 9 stycznia 2014 r. (sygn. Akt II GSK 1655/12) oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FA8872EC3D> NSA.

⁵¹ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/25199D31>

wsparcia finansowego ze strony budżetów powiatów i gmin ani tym bardziej zawężania zakresu przedmiotowego tego wsparcia w stosunku do zakresu wynikającego z art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy Prawo ochrony środowiska.” Zauważył także, „iż ustawa Prawo ochrony środowiska nie zawiera definicji legalnej pojęcia ”inwestycji”, której koszty mogą być finansowane lub dofinansowane ze środków budżetów powiatów i gmin pochodzących z opłat i kar środowiskowych. Dlatego też, zważywszy na pełną i wyczerpującą regulację ustawy Prawo ochrony środowiska w przedmiocie omawianego mechanizmu finansowego, ustalenie znaczenia tego określenia powinno nastąpić w kontekście przepisów tej ustawy, natomiast w żadnym razie nie powinno następować w oparciu o inne ustawy, w których rozumienie takiego pojęcia może mieć zupełnie inne znaczenie w różnych kontekstach prawnych. Mając na uwadze powyższe, przez ”finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji”, o którym mowa w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, należy rozumieć pełne albo częściowe pokrycie ze środków budżetu powiatu lub gminy, pochodzących z opłat i kar środowiskowych, kosztów zaistniałych na skutek podjęcia przez podmiot spełniający przesłanki podmiotowe określone w tym przepisie działań (aktywności) odpowiadających zakresowi przedmiotowemu określone w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy Prawo ochrony środowiska.”

- W Starostwie Powiatowym w Koninie ze środków pochodzących z opłat i kar udzielono w latach 2011–2013 dotacji celowych pięciu spółkom wodnym w łącznej wysokości 142,5 tys. zł, z przeznaczeniem na sfinansowanie zadań bieżących. Skarbnik Powiatu wyjaśnił, iż udzielając ww. dotacji uznawano, że jest to stan prawidłowy, a dopiero po uzyskaniu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu o projekcie uchwały budżetowej na 2014 r., zwrócono uwagę na to zagadnienie.
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach opiniując projekt budżetu powiatu starachowickiego na 2013 r., zwróciła uwagę, iż przeznaczenie środków na dotację na konserwację i renowację rowów melioracyjnych świadczy o ich bieżącym a nie inwestycyjnym charakterze.

Zdaniem NIK, regulacja zawarta w art. 403 ust. 4 POŚ wskazuje, iż starosta, finansując zadania przypisane powiatowi⁵², może udzielać, podmiotom wskazanym w tym przepisie, dotacji ale tylko jeśli te zadania dotyczą inwestycji. Należy przy tym zauważyć, że ani POŚ, ani ustawa o finansach publicznych nie zawierają definicji inwestycji, a w świetle innych przepisów prawa pojęcie to jest różnie definiowane np. w prawie podatkowym, czy w ustawie o rachunkowości. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, Warszawa 1998, który może być pomocny w rozumieniu tego pojęcia, inwestycja jest nakładem gospodarczym, którego celem jest stworzenie nowych lub powiększenie już istniejących środków trwałych. W świetle art. 403 ust. 4 POŚ należałoby, zdaniem NIK, przyjąć, że chodzi o inwestycje dotyczące finansowania wyodrębnionych zadań wskazanych w art. 400a ust. 1 POŚ, których celem jest poprawa stanu środowiska. Kosztami inwestycyjnymi zatem będą koszty inwestowania w nowe rozwiązania, technologie, urządzenia związane z ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko. **Nie mniej jednak, w ocenie NIK, brak jest racjonalnego uzasadnienia do zawężenia w art. 403 ust. 4 POŚ przedmiotowego zakresu finansowania, przez powiaty, przedsięwzięć, wskazanych w art. 403 ust. 1 POŚ, tylko do zadań o charakterze inwestycyjnym. W ten sposób niemożliwym w świetle przepisów prawa jest wspieranie przez powiaty ze środków z opłat i kar wielu pożądanych z punktu widzenia ochrony środowiska i gospodarki wodnej działań realizowanych w szczególności przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych, m.in. przedsięwzięć związanych z usuwaniem azbestu.**

⁵² W art. 401 ust. 1 POŚ.

W trzech kontrolowanych starostwach stwierdzono nieprawidłowe udzielenie dotacji oraz sfinansowanie zadań własnych w łącznej kwocie 577,0 tys. zł, które w myśl art. 403 ust. 1 POŚ nie należały do zadań powiatu lub były niezgodne z celami wskazanymi w art. 400a ust. 1 POŚ. W ocenie NIK stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- W Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Mazowieckim dofinansowano ze środków z opłat i kar zakup fabrycznie nowego ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego z funkcją ograniczania stref skażeń chemiczno-ekologicznych wraz z wyposażeniem, z przeznaczeniem dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w wysokości 200,0 tys. zł. Jako podstawę dofinansowania wskazano art. 400a ust. 1 pkt 21 POŚ, dotyczący finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, mimo że zakup tego samochodu był związany z zadaniem określonym w art. 400a ust. 1 pkt 17 POŚ, którego finansowanie, zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ, nie należało do zadań powiatu. Ponadto udzielono ochotniczej straży pożarnej dotacji w wysokości 10 tys. zł na zakup pojazdu patrolowo-ratowniczego z wyciągarką elektryczną typu QUAD z wyposażeniem (m.in. pług, kufry, sygnały świetlne i dźwiękowe), a także dofinansowano zakup łodzi i silnika do łodzi, w kwocie 8 tys. zł, dla Polskiego Związku Wędkarskiego. W obu przypadkach zadania te zakwalifikowano, na podstawie art. 400a ust. 1 pkt 2 POŚ, jako przedsięwzięcie związane z ochroną wód, pomimo, iż zakup i użytkowanie ww. sprzętów było niezgodne ze wskazanym ww. przepisie przeznaczeniem tych środków. Dodatkowo w 2012 r. niezgodnie z prawem wydatkowano kwotę 34,3 tys. zł za wykonane prace polegające na usuwaniu i zmiataniu piasku zalegającego na 16,6 km ulic w obszarach zabudowanych przy krawężnikach dróg powiatowych oraz zebraniu śmieci, pozostawionych w pasach drogowych dróg powiatowych o długości 143,8 km, i ich wywiezieniu na wysypisko. Jako podstawę finansowania powyższego zadania, wskazano art. 400a ust. 1 pkt 42 POŚ, tj. inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa.
- W Starostwie Powiatowym w Starachowicach corocznie ze środków przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, finansowano zakup sorbentu do likwidacji substancji niebezpiecznych dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. W badanym okresie wydatkowano na ten cel kwotę 15,0 tys. zł. Jako podstawę dokonania wydatku wskazano art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy POŚ, tj. przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami, podczas gdy zakup sorbentu związany było z działaniami polegającymi na zapobieganiu i likwidacji poważnych awarii, tj. zadaniem wymienionym w art. 400a ust. 1 pkt 17 POŚ, które zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ nie należy do zadań powiatu. Ponadto dofinansowano jednej z gmin przedsięwzięcie polegające na renowacji i wzmocnieniu gniazd bociana białego w kwocie 1,5 tys. zł. Jako podstawę udzielonego dofinansowania wskazano art. 400a ust. 1 pkt 29 POŚ, tj. przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzanie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków, mimo że cel i zakres przedmiotowego zadania wskazywał, iż było to przedsięwzięcie związane z ochroną i przywracaniem chronionych gatunków roślin lub zwierząt, wymienione w art. 400a ust. 1 pkt 28 POŚ, którego finansowanie, zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ, nie należy do zadań powiatu. Dodatkowo niezgodnie z prawem wydatkowano w 2012 r. kwotę 2 tys. zł na dokumentację dotyczącą konsultacji geologicznych do projektu robót geologicznych dla ustalenia warunków geologiczno-inżynierskich dla obiektów centrum handlowego, a w 2013 r. na koreferat do dokumentacji geologicznej tego obiektu handlowego, zlecony w ramach postępowania na wniosek inwestora w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych. Wydatki te zostały sfinansowane z budżetu powiatu, ze środków z opłat i kar, a jako podstawę dokonania tego wydatku wskazano art. 400a ust. 1 pkt 42, tj. inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa, podczas gdy poniesiony wydatek pozostawał bez związku z osiągnięciem celu zrównoważonego rozwoju.
- W Starostwie Powiatowym w Świeciu w badanym okresie udzielono dotacji jednostkom ochotniczych straży pożarnych z terenu powiatu w łącznej wysokości 134,7 tys. zł, z przeznaczeniem m.in. na dofinansowanie zakupu samochodów operacyjnych i zakupu namiotu pneumatycznego. Jako podstawę udzielenia dotacji wskazano art. 400a ust. 1 pkt 42, tj. inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa. Taką samą podstawę wskazano w przypadku dotacji udzielonych Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w łącznej kwocie 156,5 tys. zł na zakup wyposażenia, tj.: ubrań specjalnych i koszarowych, koszulek letnich, butów gumowych i specjalnych oraz elementów ubioru strażackiego, ubrania dowódczo-sztabowego, półbutów koszarowych, radiotelefonu, sygnalizatora bezruchu i temperatury, butli kompozytowej. Dodatkowo udzielono dotacji Polskiemu Związkowi Wędkarskiemu w wysokości 15 tys. zł (corocznie po 5 tys. zł) na dofinansowanie m.in. odzieży, łodzi, przyczepy do jej przewozu oraz silnika zaburtowego. Zadanie to zakwalifikowano, na podstawie art. 400a ust. 1 pkt 2 POŚ, jako przedsięwzięcie związane z ochroną wód, pomimo, iż zakup i użytkowanie ww. sprzętów i wyposażenia było niezgodne ze wskazanym ww. przepisie przeznaczeniem tych środków.

W większości kontrolowanych starostw (16) sprawdzano wykorzystanie udzielonych dotacji poprzez weryfikację zgodności przedłożonych dokumentów finansowych i sprawozdań z zawartą umową oraz potwierdzanie wykonania przedmiotu dotacji w terenie. Zastrzeżenia NIK dotyczyły postępowania w trzech kontrolowanych jednostkach, z których w dwóch nie podejmowano żadnych działań w zakresie sprawdzenia poprawności wykorzystania udzielonych dotacji oraz w jednej gdzie działania w przedmiotowym zakresie podejmowano w sposób niewystarczający.

- *W badanym okresie Starosta Nowodworski nie przeprowadzał kontroli wykorzystania dotacji, pomimo iż w § 6 umowy o udzielenie dotacji celowej z budżetu powiatu na sfinansowanie zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (siedem umów dotacji) oraz w § 8 umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Patrole ekologiczne”, przewidziano prawo do kontroli wykorzystania przyznanej dotacji. Starosta wyjaśnił, że: „Możliwość przeprowadzenia kontroli wynika z zawartych umów z dotowanymi. Z uwagi na fakt, iż był to zakup sprzętu, który dokumentowano każdorazowo fakturami odstąpiono od przeprowadzenia kontroli”. Dodał także, iż „nie przeprowadzono kontroli wykorzystania dotacji, z uwagi na fakt, że sposób wykorzystania przedmiotowych dotacji nie budził wątpliwości. Wydatki sfinansowane z otrzymanej dotacji zostały prawidłowo udokumentowane”.*
- *Starosta Rybnicki nie kontrolował wykorzystania udzielonych dotacji, pomimo że zgodnie z uchwałą Rady Powiatu nr VI/43/11 miał możliwość kontroli prawidłowości wykonywania inwestycji objętych dofinansowaniem w zakresie: zgodności złożonego wniosku ze stanem faktycznym, wykonania inwestycji zgodnie z umową, udokumentowania sposobu realizacji inwestycji. Jako przyczynę takiego postępowania wskazano dużą liczbę innych spraw i obowiązków wykonywanych w Referacie Ochrony Środowiska tego Starostwa.*
- *Starosta Kołobrzeski w żadnej z pięciu zbadanych umów na udzielenie dotacji na zadania związane z demontażem pokryć dachowych zawierających elementy azbestowe, nie przeprowadził kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Takiej kontroli Starosta nie przeprowadził także w przypadku pięciu z ośmiu zbadanych umów na udzielenie dotacji na zakup i montaż kolektorów słonecznych na budynkach mieszkalnych.*

W ocenie NIK, brak lub niewielka aktywność ww. Starostów w zakresie kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji, była postępowaniem nierzetelnym.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, skarg, doniesień medialnych, dostępnych dokumentów, opracowań oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK.

Wytypowanie powiatów do kontroli odbyło się z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- występowanie na obszarze powiatu osuwisk,
- liczba mieszkańców powiatu (każda jednostka kontrolna NIK biorąca udział w kontroli miała, w miarę możliwości, objąć kontrolą jeden powiat i jedno miasto na prawach powiatu o liczbie ludności do 100.000 mieszkańców oraz dwa powiaty o liczbie ludności powyżej 100.000 mieszkańców).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło siedem jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska oraz sześć Delegatur NIK w: Bydgoszczy, Katowicach, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.3.

Sporządzono 28 wystąpień pokontrolnych. Do jednego wystąpienia wniesiono zastrzeżenia. Zastrzeżenia Starosty Starachowickiego (w liczbie pięciu) zostały w całości oddalone uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 20 lutego 2014 r.

W wystąpieniach do starostów sformułowano ogółem 114 wniosków pokontrolnych, w których wnioskowano m.in. o:

- ujęcie w regulaminie organizacyjnym starostwa oraz w zakresach obowiązków pracowników, m.in. zadań dotyczących prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których występują te ruchy; prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach, a także zadań w zakresie sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, określonego w art. 379 POŚ;
- prowadzenie postępowań administracyjnych w sposób zgodny z wymogami ustawy – Kodeks Postępowania Administracyjnego;
- rzetelne weryfikowanie wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, oraz udzielanie pozwoleń wyłącznie w oparciu o kompletne wnioski;
- wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska w wymaganym terminie oraz zawierających wszystkie elementy wymagane przepisami prawa;
- prowadzenie obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi oraz dostosowanie rejestru zawierającego informacje o tych terenach do wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi;
- egzekwowanie od prowadzących instalacje nałożonych na nich obowiązków w zakresie wykonywania i przekazywania staroście wyników pomiarów emisji z tych instalacji;
- rzetelne sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością starosty, w tym prawidłowe dokumentowanie przeprowadzanych kontroli;
- podjęcie działań w celu pozyskania wiedzy o wszystkich instalacjach pozostających w kompetencji starosty, które zobowiązane są do uzyskania pozwolenia lub dokonania zgłoszenia;
- rzetelne weryfikowanie wniosków o udzielenie dotacji z budżetu powiatu;

- kontrolowanie wykorzystania dotacji udzielonych ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych;
- zapewnienie wykorzystania środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych wyłącznie na finansowanie zadań określonych w POŚ;
- rzetelne sporządzanie rocznych sprawozdań OŚ-4p.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne starostowie poinformowali m.in., że:

- podjęto działania w celu uzupełnienia zapisów w regulaminie organizacyjnym starostwa lub właściwej komórki organizacyjnej oraz zakresach czynności pracowników realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska;
- podjęte zostaną działania w celu weryfikacji i aktualizacji danych dotyczących terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują;
- będą prowadzone obserwacje ww. terenów, a rejestr informacji o ww. terenach zostanie dostosowany do wymagań prawa;
- zobowiązano pracowników starostw do prowadzenia postępowań administracyjnych w sposób zgodny z wymogami ustawy – Kodeks Postępowania Administracyjnego oraz szczegółowej weryfikacji i analizy wniosków o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska;
- pozwolenia na korzystanie ze środowiska będą wydawane terminowo oraz będą zawierały wszystkie wymagane elementy;
- prowadzona będzie analiza dostępnych źródeł danych w celu pozyskiwania szerszej informacji o instalacjach funkcjonujących na terenie powiatu, pozostających w kompetencji starosty;
- kontrola przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska będzie sprawowana rzetelnie, w tym pracownicy przeprowadzających kontrole będą posiadać stosowne upoważnienia, a wyniki kontroli będą prawidłowo dokumentowane;
- będą egzekwowane obowiązki od prowadzących instalacje nałożone w zakresie wykonywania i przekazywania staroście wyników pomiarów emisji z tych instalacji;
- zarówno wnioski o dofinansowanie zadań realizowanych ze środków z opłat i kar, jak i zgodność wydatków z zapisami POŚ będą szczegółowo analizowane, a w przypadku wątpliwości urząd wystąpi do Ministra Środowiska o stanowisko w sprawie możliwości dofinansowania konkretnych zadań;
- zobowiązano pracowników do rzetelnego sporządzania sprawozdań OŚ-4p.

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości stwierdzone w ośmiu starostwach, na kwotę ogółem 2.124, 1 tys. zł, w tym:

- kwota 971,1 tys. zł wydatkowana w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa, która dotyczyła finansowania:
 - przez Starostwo Powiatowe w Starachowicach - zakupu sorbentu dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (KPPSP) w Starachowicach, konsultacji i koreferatu do dokumentacji geologicznej, przedsięwzięcia związanego z ochroną i przywracaniem chronionych gatunków zwierząt, w łącznej kwocie 18,5 tys. zł;
 - przez Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim – zakupu przez KPPSP w Nowym Dworze Mazowieckim pojazdu ratowniczo-gaśniczego z funkcją ograniczania stref skażeń chemiczno-ekologicznych, zakupu przez OSP Ratownictwo Wodne w Nowym Dworze Mazowieckim pojazdu patrolowo-ratowniczego typu QUAD, zakupu przez Okręgowy Mazowiecki Polski Związek Wędkarski łodzi i silnika do łodzi, sprzątanii pasów drogowych na terenie powiatu nowodworskiego, w łącznej kwocie 252,3 tys. zł;

- przez Starostwo Powiatowe w Świeciu nad Wisłą - konserwacji rowów melioracyjnych przez gminne spółki wodne, w łącznej kwocie 352,3 tys. zł;
- przez Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy – bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnych przez gminne spółki wodne, w łącznej kwocie 130,0 tys. zł;
- przez Starostwo Powiatowe w Obornikach – bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnych przez gminną spółkę wodną, w łącznej kwocie 30,0 tys. zł;
- przez Starostwo Powiatowe w Pile – bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnych przez gminne spółki wodne, w łącznej kwocie 45,5 tys. zł;
- przez Starostwo Powiatowe w Koninie – bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnych przez gminne spółki wodne, w łącznej kwocie 142,5 tys. zł;
- kwota 1.153,0 tys. zł stanowiąca sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w związku z nieprawidłowo sporządzonymi w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu sprawozdaniami OŚ-4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej za lata 2011 i 2012.

W odniesieniu do stwierdzonych przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych, NIK przygotowuje zawiadomienia do właściwych miejscowo rzeczników dyscypliny finansów publicznych.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Organem wykonawczym powiatu jest jego zarząd (organ kolegialny), a starosta jest przewodniczącym zarządu (art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵³, zwanej dalej ustawą o samorządzie powiatowym).

Organem stanowiącym i kontrolnym powiatu jest rada powiatu (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Rada powiatu może także powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy (art. 16 i 17 ustawy o samorządzie powiatowym).

Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują:

- 1) rada miasta;
- 2) prezydent miasta.

Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁴ (art. 92 ust. 1–3 ustawy o samorządzie powiatowym).

Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. (art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Do zadań zarządu powiatu należy w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady;
- 2) wykonywanie uchwał rady;
- 3) gospodarowanie mieniem powiatu;
- 4) wykonywanie budżetu powiatu;
- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (art. 32 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

W realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu (art. 32 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym).

Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu określa statut powiatu (art. 32 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym).

Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy (art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym).

Starosta kieruje bieżącymi sprawami powiatu, reprezentuje powiat na zewnątrz, kieruje starostwem powiatowym oraz jest zwierzchnikiem pracowników starostwa, kierowników jednostek organizacyjnych i powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 34 i 35 ustawy o samorządzie powiatowym).

⁵³ Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.

⁵⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

Zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu (art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym).

W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu (art. 38 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w art. 38 ust. 1 (art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Powinny one prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Władze publiczne działają przez swoje organy. Jednym z nich jest starosta, wymieniony w art. 378 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁵ (zwanej dalej POŚ) jako organ ochrony środowiska właściwy w sprawach, o których mowa w art. 115a ust. 1, art. 149 ust. 1, art. 150, art. 152 ust. 1, art. 154 ust. 1, art. 178, art. 183, art. 237 i art. 362 ust. 1-3 tej ustawy.

Zgodnie z powyższym do starosty należy :

I. Wydawanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych, pomiarów dokonanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub pomiarów podmiotu obowiązanego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu. Organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu. Za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu uważa się przekroczenie wskaźnika hałasu $L_{Aeq D}$ lub $L_{Aeq N}$ (**art. 115a ust. 1 POŚ**). Decyzja ta określa dopuszczalne poziomy hałasu poza zakładem przy zastosowaniu wskaźników hałasu $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$ w odniesieniu do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, na które oddziałuje zakład (art. 115a ust. 3 POŚ).

Fakultatywnie mogą być w niej także określone wymagania, mające na celu nieprzekraczanie poza zakładem dopuszczalnych poziomów hałasu, a w szczególności:

- rozkład czasu pracy źródeł hałasu dla całej doby, wraz z przewidywanymi wariantami;
- zakres, sposób i częstotliwość prowadzenia pomiarów poziomu hałasu w zakresie, w jakim wykraczają one poza wymagania, o których mowa w art. 147 i 148 POŚ;
- sposób postępowania w przypadku uszkodzenia aparatury służącej do pomiarów poziomu hałasu, jeżeli jej zastosowanie jest wymagane;
- formę, układ, techniki i termin przedkładania wyników pomiarów organowi właściwemu do wydania decyzji i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 115a ust. 4 POŚ).

Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, wszczyna się z urzędu (art. 115a ust. 5 POŚ).

⁵⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

Wydana decyzja może ulec zmianie w ściśle określonych przypadkach, sprecyzowanych w art. 115a ust. 7 POŚ, tj:

- uchwalenia albo utraty mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego terenów objętych oddziaływaniem hałasu z zakładu,
- zmiany faktycznego zagospodarowania i wykorzystania nieruchomości, na które oddziałuje hałas z zakładu, nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- zmiany obowiązujących dopuszczalnych poziomów hałasu.

Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowanego przez poszczególne grupy źródeł hałasu, z wyłączeniem hałasu powodowanego przez starty, lądowania i przeloty statków powietrznych oraz linie elektroenergetyczne, wyrażone wskaźnikami $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$, które to wskaźniki mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, w odniesieniu do jednej doby zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁵⁶.

II. Otrzymywanie (odbiór) wyników pomiarów, np. wielkości emisji i pomiarów ilości pobieranej wody, od prowadzących instalację i użytkowników urządzeń, jeżeli pomiary te mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska. Prowadzący instalacje zobowiązani są do przedstawiania m.in. staroście ww. wyników pomiarów (**art. 149 ust.1 POŚ**).

Szczegółowo problematykę tę reguluje rozporządzenie 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 prezentacji⁵⁷.

III. Wydawanie decyzji nakładającej na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia dodatkowy obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji, jeżeli z przeprowadzonej kontroli wynika, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych (**art. 150 POŚ**).

Starosta może, w drodze decyzji, nałożyć na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ, lub obowiązki nałożone w trybie art. 56 ust. 4 pkt 1 POŚ, jeżeli z przeprowadzonej kontroli wynika, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych; do wyników przeprowadzonych pomiarów stosuje się odpowiednio przepis art. 147 ust. 6 POŚ. Wydając ww. decyzję, starosta może nałożyć obowiązek przedkładania mu wyników pomiarów, określając zakres i terminy ich przedkładania, a także wymagania w zakresie formy, układu i wymaganych technik ich przedkładania (art. 150 ust. 1 i 2 POŚ).

Jeżeli zaś z przeprowadzonej kontroli wynika, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych, starosta może, w drodze decyzji, nałożyć na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia obowiązek przedkładania mu wyników pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 149 ust. 1 POŚ, określając zakres i terminy ich przedkładania, a także wymagania w zakresie formy, układu i wymaganych technik ich przedkładania. Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji nakładającej obowiązek prowadzenia pomiarów lub ich przedkładania wszczyna się z urzędu (art. 150 ust. 3 i 4 POŚ).

⁵⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 112.

⁵⁷ Dz.U. Nr 215, poz. 1366.

IV. Przyjmowanie zgłoszenia instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko (art. 152 ust. 1 POŚ).

Stosownie do brzmienia art. 152 ust. 2 POŚ zgłoszenie, o którym mowa, powinno zawierać:

- oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby;
- adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji;
- rodzaj i zakres prowadzonej działalności, w tym wielkość produkcji lub wielkość świadczonych usług;
- czas funkcjonowania instalacji (dni tygodnia i godziny);
- wielkość i rodzaj emisji;
- opis stosowanych metod ograniczania wielkości emisji;
- informację, czy stopień ograniczania wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

Prowadzący instalację jest obowiązany do dokonania zgłoszenia przed rozpoczęciem jej eksploatacji, z zastrzeżeniem ust. 5 art. 152, który stanowi, że instalację, objętą obowiązkiem zgłoszenia w okresie, gdy jest już ona eksploatowana, prowadzący jest obowiązany zgłosić w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym została objęta tym obowiązkiem. Przepis art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁸ (zwanego dalej „KPA”) stosuje się odpowiednio, tj. jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (art. 152 ust. 4 POŚ).

Organ zobligowany jest wnieść sprzeciw, jeżeli:

- eksploatacja instalacji objętej zgłoszeniem powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska;
- instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2 POŚ (art. 152 ust. 4a POŚ).

Ponadto, prowadzący instalację jest obowiązany przedłożyć organowi właściwemu do przyjęcia zgłoszenia informacje o:

- rezygnacji z rozpoczęcia albo zakończenia eksploatacji instalacji;
- zmianie danych, o których mowa w ust. 2 pkt 2–6 art. 152 POŚ (art. 152 ust. 6 POŚ).

Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 6, należy dokonać w terminie 14 dni od dnia rezygnacji z podjęcia działalności albo zaprzestania działalności lub zmiany danych, o których mowa w ust. 2 pkt 2–6 art. 152 POŚ (art. 152 ust. 7 POŚ).

Rodzaje instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, a których eksploatacja wymaga zgłoszenia, uwzględniając ich negatywne oddziaływanie na środowisko, określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia⁵⁹.

V. Wydawanie decyzji ustalającej wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska (art. 154 ust. 1 POŚ).

⁵⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

⁵⁹ Dz.U. Nr 130, poz. 880.

Podkreślenia wymaga fakt, że starosta wydając taką decyzję winien zgodnie z art. 107 § 3 KPA, wskazać jakie względy przemawiały za wydaniem takiego orzeczenia. Elementy jakie winna zawierać decyzja są analogiczne jak w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska, o którym stanowi art. 188 POŚ, a który zgodnie z brzmieniem art. 154 ust. 2 należy stosować odpowiednio do decyzji. Postępowanie w przedmiocie decyzji wszczyna się z urzędu (art. 154 ust. 3 POŚ).

VI. Nakładanie w drodze decyzji na zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem obowiązku prowadzenia w określonym czasie dodatkowych pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów, wykraczających poza obowiązki o których mowa w art. 175 ust. 1-3, lub obowiązki nałożone w trybie art. 56 ust. 4 pkt 1 lub art. 95 ust. 1, jeżeli przeprowadzone kontrole poziomów substancji lub energii w środowisku, które są emitowane w związku z eksploatacją obiektu, dowodzą przekraczania standardów jakości środowiska (art. 178 POŚ).

Do wydania tej decyzji stosuje się odpowiednio art. 150 ust. 2 POŚ, tj. wydając ją organ może nałożyć obowiązek przedkładania mu wyników pomiarów, określając zakres i terminy ich przedkładania, a także wymagania w zakresie formy, układu i wymaganych technik ich przedkładania.

Jeżeli przeprowadzone kontrole poziomów substancji lub energii w środowisku, które są emitowane w związku z eksploatacją obiektu, dowodzą przekraczania standardów jakości środowiska, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć na zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem obowiązek przedkładania mu wyników pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 177 ust. 1, określając zakres i terminy ich przedkładania, a także wymagania w zakresie formy, układu i wymaganych technik ich przedkładania.

Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji nakładającej obowiązek prowadzenia pomiarów lub ich przedkładania wszczyna się z urzędu (art. 178 ust. 4 POŚ).

VII. Wydawanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska (art. 183 POŚ)

Eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, wytwarzanie odpadów jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane (art. 180 POŚ). Pozwolenie wydaje organ ochrony środowiska w drodze decyzji. O wygaśnięciu, cofnięciu oraz ograniczeniu pozwolenia orzeka organ właściwy do wydania pozwolenia (art. 183 ust. 1 i 2 POŚ).

Ustawa POŚ w art. 181 wprowadziła następujące rodzaje pozwoleń:

- 1) **zintegrowane,**
- 2) **na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza,**
- 3) **wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,**
- 4) **na wytwarzanie odpadów,**

Jeżeli konieczne jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego, wówczas nie są obowiązkowe inne rodzaje pozwoleń.

Stronami postępowania o wydanie pozwolenia są prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze (art. 185 ust. 1 POŚ). W postępowaniu o wydanie pozwolenia nie stosuje się art. 31 KPA (art. 185 ust. 2 POŚ). Przepisów art. 185 ust. 1 i 2 POŚ nie stosuje się w postępowaniu o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej

zmiany instalacji; w tym przypadku stosuje się przepisy art. 44 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 środowisko⁶⁰ (art. 185 ust. 2a POŚ). Jeżeli liczba stron w postępowaniu przekracza 20, do stron innych niż prowadzący instalację stosuje się art. 49 KPA (art. 185 ust. 3 POŚ).

Pozwolenie jest wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat (art. 188 ust.1 POŚ).

Pozwolenie wydawane jest, z zastrzeżeniem art. 189 i 191a POŚ, na wniosek prowadzącego instalację (art. 184 ust. 1 POŚ).

Stosownie do brzmienia art. 184 ust. 2 wniosek o wydanie pozwolenia powinien zawierać:

- 1) oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby;
- 2) adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji;
- 3) informację o tytule prawnym do instalacji;
- 4) informacje o rodzaju instalacji, stosowanych urządzeniach i technologiach oraz charakterystykę techniczną źródeł powstawania i miejsc emisji;
- 5) ocenę stanu technicznego instalacji;
- 6) informację o rodzaju prowadzonej działalności;
- 7) opis zakładanych wariantów funkcjonowania instalacji;
- 8) blokowy (ogólny) schemat technologiczny wraz z bilansem masowym i rodzajami wykorzystywanych materiałów, surowców i paliw, istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska;
- 9) informację o energii wykorzystywanej lub wytwarzanej przez instalację;
- 10) wielkość i źródła powstawania albo miejsca emisji – aktualnych i proponowanych – w trakcie normalnej eksploatacji instalacji oraz w warunkach odbiegających od normalnych, w szczególności takich jak rozruch i wyłączenia;
- 11) informację o planowanych okresach funkcjonowania instalacji w warunkach odbiegających od normalnych;
- 12) informację o istniejącym lub przewidywanym oddziaływaniu emisji na środowisko;
- 13) wyniki pomiarów wielkości emisji z instalacji, jeżeli przeprowadzenie pomiarów było wymagane;
- 14) zmiany wielkości emisji, jeżeli nastąpiły po uzyskaniu ostatniego pozwolenia dla instalacji;
- 15) proponowane działania, w tym wyszczególnienie środków technicznych mających na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji, a jeżeli działania mają być realizowane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie – również proponowany termin zakończenia tych działań;
- 16) proponowane procedury monitorowania procesów technologicznych istotnych z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, w szczególności pomiaru lub ewidencjonowania wielkości emisji;
- 17) deklarowany termin i sposób zakończenia eksploatacji instalacji lub jej oznaczonej części, niestwarzający zagrożenia dla środowiska, jeżeli zakończenie eksploatacji jest przewidywane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie;
- 18) deklarowany łączny czas dalszej eksploatacji instalacji, jeżeli ma on wpływ na określenie wymagań ochrony środowiska, oraz deklarowany sposób dokumentowania czasu tej eksploatacji;

⁶⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

- 19) deklarowany termin oddania instalacji do eksploatacji w przypadku określonym w art. 191a;
- 20) czas, na jaki wydane ma być pozwolenie.

Stosownie do brzmienia art. 186 POŚ organ właściwy do wydania pozwolenia ma prawo odmówić jego wydania, jeżeli:

- 1) nie są spełnione wymagania, o których mowa w art. 141 ust. 2, art. 143 i art. 204 ust. 1, a w przypadku pozwolenia na wytwarzanie odpadów, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 4, oraz pozwolenia zintegrowanego – także jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z planami gospodarki odpadami, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶¹;
- 2) eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie dopuszczalnych standardów emisyjnych;
- 3) eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie standardów jakości środowiska;
- 4) wydanie pozwolenia byłoby niezgodne z programami działań, o których mowa w art. 17, 91 ust. 1 i art. 119 ust. 1;
- 5) wniosek dotyczy uprawnień wnioskodawcy objętych decyzją o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia w przypadkach, o których mowa w art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 pkt 1, a nie minęły jeszcze 2 lata od dnia, gdy decyzja w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia stała się ostateczna;
- 6) eksploatacja instalacji położonej w granicach strefy przemysłowej powodowałaby naruszenie ustaleń zawartych w rozporządzeniu o jej utworzeniu.

Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach, w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1-4, może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁶².

Zabezpieczenie, może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej (art. 187 ust. 1 i 2 POŚ).

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest wymagane do wytwarzania odpadów o masie powyżej 1 Mg rocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych lub wytwarzania odpadów powyżej 5.000 Mg rocznie – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne (art. 180a POŚ).

Wniosku o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów nie dotyczą wymagania, o których mowa w ww. pkt. 11-15 (art. 184 ust. 2a POŚ). Natomiast zgodnie z brzmieniem art. 184 ust. 2b powinien on zawierać dodatkowo:

- 1) numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer REGON posiadacza odpadów, o ile został nadany;
- 2) wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania, z uwzględnieniem ich podstawowego składu chemicznego i właściwości;
- 3) określenie ilości odpadów poszczególnych rodzajów przewidzianych do wytwarzania w ciągu roku;
- 4) wskazanie sposobów zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko;
- 5) opis dalszego sposobu gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów;
- 6) wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzajów magazynowanych odpadów.

⁶¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 21.

⁶² Dz.U. z 2014 r., poz. 210.

Jeżeli wniosek dotyczy instalacji nowo uruchamianych lub w sposób istotny zmienianych, powinien on zawierać informacje o spełnianiu wymogów, o których mowa w art. 143 POŚ.

Do wniosku o wydanie pozwolenia należy dołączyć:

- 1) dokument potwierdzający, że wnioskodawca jest uprawniony do występowania w obrocie prawnym, jeżeli prowadzący instalację nie jest osobą fizyczną;
- 2) streszczenie wniosku sporządzone w języku niespecjalistycznym.

W zakresie wydawania pozwoleń na wytwarzanie odpadów należy pamiętać, iż do dnia 22 stycznia 2013 r. problematykę tę regulował art. 18 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁶³.

Zgodnie z przywołanym artykułem, wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów powinien spełniać wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska oraz dodatkowo zawierać następujące informacje:

- 1) wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania, z uwzględnieniem ich podstawowego składu chemicznego i właściwości;
- 2) określenie ilości odpadów poszczególnych rodzajów przewidzianych do wytwarzania w ciągu roku;
- 3) wskazanie sposobów zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko;
- 4) opis dalszego sposobu gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów;
- 5) wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzaju magazynowanych odpadów.

Z kolei pozwolenie na wytwarzanie odpadów powinno spełniać wymagania, określone w przepisach o ochronie środowiska oraz dodatkowo określać:

- 1) ilość odpadów poszczególnych rodzajów dopuszczonych do wytworzenia w ciągu roku;
- 2) sposób dalszego gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów;
- 3) miejsce i sposób oraz rodzaj magazynowanych odpadów.

Organ mógł odmówić wydania pozwolenia na wytwarzanie odpadów w przypadkach określonych w przepisach o ochronie środowiska lub jeżeli zamierzony sposób gospodarki odpadami:

- 1) mógłby powodować zagrożenia dla zdrowia, życia ludzi lub dla środowiska;
- 2) jest niezgodny z planami gospodarki odpadami;
- 3) jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego;
- 4) jest niezgodny z przepisami z zakresu gospodarki odpadami.

Kopię wydanego pozwolenia na wytwarzanie odpadów starosta przekazywał właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania odpadów marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Wymóg przekazania prezydentowi miasta kopii wydanego przez starostę pozwolenia na wytwarzanie odpadów nie dotyczył prezydenta miasta na prawach powiatu.

⁶³ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn.zm.

Pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza

Wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów z instalacji wymaga pozwolenia. Przypadki, w których nie jest ono wymagane, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia⁶⁴.

W przypadku obowiązku ubiegania się o wydanie powyższego pozwolenia należy złożyć wniosek do organu środowiska, który zgodnie z brzmieniem art. 221 ust. 1 POŚ oprócz informacji, o których mowa w art. 184 ust. 2–4, powinien także zawierać:

- 1) czas pracy źródeł powstawania i miejsc wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza w ciągu roku;
- 2) określenie wprowadzanych do powietrza rodzajów i ilości gazów lub pyłów przypadających na jednostkę wykorzystywanego surowca, materiału, paliwa lub powstającego produktu;
- 3) opis terenu w zasięgu pięćdziesięciokrotnej wysokości najwyższego miejsca wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, z uwzględnieniem obszarów poddanych ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach, obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminnych uzdrowiskach⁶⁵;
- 4) określenie aerodynamicznej szorstkości terenu;
- 5) aktualny stan jakości powietrza;
- 6) określenie warunków meteorologicznych;
- 7) wyniki obliczeń stanu jakości powietrza, z uwzględnieniem metodyk modelowania, o których mowa w art. 12, wraz z graficznym przedstawieniem tych wyników.

W pozwoleniu na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza organ winien określić elementy wskazane w art. 188 POŚ, tj.:

- 1) rodzaj i parametry instalacji istotne z punktu widzenia przeciwdziałania zanieczyszczeniom;
- 2) wielkość dopuszczalnej emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji, nie większą niż wynikająca z prawidłowej eksploatacji instalacji, dla poszczególnych wariantów funkcjonowania;
- 3) maksymalny dopuszczalny czas utrzymywania się uzasadnionych technologicznie warunków eksploatacyjnych odbiegających od normalnych, w szczególności w przypadku rozruchu i wyłączenia instalacji, a także warunki wprowadzania do środowiska substancji lub energii w takich przypadkach;
- 4) jeżeli ma to wpływ na określenie wymagań ochrony środowiska:
 - a) wymagany termin zakończenia eksploatacji instalacji,
 - b) dopuszczalny łączny czas dalszej eksploatacji instalacji oraz sposób dokumentowania czasu tej eksploatacji;
- 5) źródła powstawania albo miejsca wprowadzania do środowiska substancji lub energii;
- 6) termin, od którego jest dopuszczalna emisja, w przypadku określonym w art. 191a (art. 224 ust. 1 POŚ).

Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 224 ust. 1 pkt 2 i 3, pozwolenie powinno określać także charakterystykę miejsc wprowadzania gazów i pyłów do powietrza, jak również usytuowanie stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza.

⁶⁴ Dz.U. Nr 130, poz. 881.

⁶⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 651 z późn. zm.

Pozwolenie zintegrowane

Zgodnie z brzmieniem art. 201 ust. 1 POŚ, pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Rodzaje takich instalacji zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości⁶⁶.

Wymagania w zakresie zawartości wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego zawiera art. 208 ust. 1 i 2 POŚ, który stanowi, że wniosek ten powinien spełniać wymagania określone dla wniosków o wydanie pozwoleń, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 2–4, oraz jeżeli wody powierzchniowe lub podziemne są pobierane wyłącznie na potrzeby instalacji – wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód w rozumieniu ustawy dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁶⁷.

Ponadto powinien on także zawierać:

- 1) informacje, dotyczące instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego, o:
 - a) oddziaływaniu emisji na środowisko jako całość,
 - b) istniejącym lub możliwym oddziaływaniu transgranicznym na środowisko,
 - c) proponowanej wielkości emisji hałasu wyznaczonej przez poziomy hałasu powodowanego poza zakładem na terenach sąsiednich oraz o akustycznym oddziaływaniu na rodzaje terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, a także o rozkładzie czasu pracy źródeł hałasu dla doby, wraz z przewidywanymi wariantami,
 - d) proponowanej ilości, stanie i składzie ścieków, o ile ścieki nie będą wprowadzane do wód lub do ziemi,
 - e) proponowanej ilości wykorzystywanej wody, o ile nie zachodzą warunki, o których mowa w art. 202 ust. 6 POŚ,
 - f) proponowanych sposobach zapobiegania występowaniu i ograniczania skutków awarii, jeżeli nie dotyczy zakładów, o których mowa w art. 248 ust. 1 POŚ,
 - g) spełnianiu wymagań, o których mowa w art. 207 ust. 1 i 1a POŚ;
 - 2) uzasadnienie dla proponowanej wielkości emisji w przypadkach, o których mowa w art. 207 ust. 2 i 3 POŚ, wskazujące spełnienie określonych w tych przepisach wymagań;
 - 3) opis wariantów środków zapobiegających powstawaniu zanieczyszczeń, o ile takie warianty istnieją.
- W informacji, o której mowa w ww. pkt 1 lit. c, proponowane poziomy hałasu poza zakładem powinny być wyrażone wskaźnikami hałasu $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$ w odniesieniu do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 (art. 208 ust. 2a POŚ).

Jeżeli zaś spełnienie wymagań najlepszych dostępnych technik wiąże się z realizacją działań w okresie, na który ma być wydane pozwolenie, informacja, o której mowa w art. 184 ust. 2 pkt 15, zawiera:

- 1) wskazanie i opis proponowanych działań;
- 2) harmonogram realizacji działań w okresie obowiązywania pozwolenia; w przypadku planowanej realizacji określonego działania w okresie dłuższym niż rok jest wymagane wskazanie etapów tego działania w okresach nie dłuższych niż roczne oraz terminów realizacji tych etapów;

⁶⁶ Dz.U. Nr 122, poz. 1055.

⁶⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.

- 3) przewidywane koszty realizacji poszczególnych działań;
- 4) plan finansowania poszczególnych działań;
- 5) wskazanie uwarunkowań technicznych i ekonomicznych uzasadniających proponowany harmonogram realizacji działań.

Wniosek o udzielenie pozwolenia zintegrowanego należy przedłożyć w dwóch egzemplarzach i dołączyć:

- 1) dowód uiszczenia opłaty rejestracyjnej;
- 2) zapis wniosku w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych;
- 3) kopię wniosku o wydanie decyzji albo decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 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, jeżeli została wydana (art. 208 ust. 3 i 4 POŚ).

Zgodnie z art. 209 ust. 1 i 2 POŚ organ właściwy do wydania pozwolenia przedstawia niezwłocznie ministrowi właściwemu do spraw środowiska albo podmiotowi, o którym mowa w art. 213 ust. 1, zapis wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych.

Jeżeli pozwolenie ma objąć instalację po raz pierwszy lub ma objąć instalację po istotnej zmianie, wydanie pozwolenia powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku; przepis art. 35 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio.

Warunkiem rozpatrzenia wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego jest wniesienie opłaty rejestracyjnej (art. 210 ust. POŚ). Wysokość opłaty rejestracyjnej nie może być wyższa niż 3.000 euro (art. 210 ust. 3 POŚ).

Opłatę rejestracyjną wnosi się również w przypadku zmiany pozwolenia zintegrowanego w związku z dokonaniem istotnych zmian w instalacji objętej tym pozwoleniem. Opłata ta wynosi 50% opłaty rejestracyjnej, która byłaby wymagana w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla tej instalacji (art. 210 ust. 3a POŚ).

Pozwolenie zintegrowane powinno spełniać wymagania określone dla pozwoleń, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 2-4, oraz pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód.

Pozwolenie zintegrowane powinno także określać, w odniesieniu do instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego:

- 1) rodzaj prowadzonej działalności;
- 2) sposoby osiągania wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości;
- 3) sposoby ograniczania oddziaływań transgranicznych na środowisko;
- 4) wielkość emisji hałasu wyznaczoną dopuszczalnymi poziomami hałasu poza zakładem, wyrażonymi wskaźnikami hałasu L_{AeqD} i L_{AeqN} , w odniesieniu do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, oraz rozkład czasu pracy źródeł hałasu dla doby, wraz z przewidywanymi wariantami;
- 5) ilość, stan i skład ścieków, o ile ścieki nie będą wprowadzane do wód lub do ziemi;
- 6) ilość wykorzystywanej wody, o ile nie zachodzą warunki, o których mowa w art. 202 ust. 6;
- 7) sposoby zapobiegania występowaniu i ograniczania skutków awarii oraz wymóg informowania o wystąpieniu awarii, jeżeli nie dotyczy to zakładów, o których mowa w art. 248 ust. 1;

- 8) sposoby postępowania w przypadku zakończenia eksploatacji instalacji, w tym sposoby usunięcia negatywnych skutków powstałych w środowisku w wyniku prowadzonej eksploatacji, gdy są one przewidywane;
- 9) sposoby zapewnienia efektywnego wykorzystania energii (art. 211 ust. 1 i 2 POŚ).

Jeżeli spełnienie wymagań najlepszych dostępnych technik wiąże się z realizacją działań w okresie, na jaki ma być wydane pozwolenie, określając w pozwoleniu warunki, o których mowa w art. 188 ust. 3 pkt 3, ustala się harmonogram realizacji działań w okresie obowiązywania pozwolenia; w przypadku konieczności realizacji określonego działania w okresie dłuższym niż rok w pozwoleniu określa się etapy tego działania w okresach nie dłuższych niż roczne oraz terminy realizacji tych etapów (art. 211 ust. 2a POŚ).

W pozwoleniu zintegrowanym można określić dodatkowe wymagania dla instalacji, jeśli jest to konieczne do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości (art. 211 ust. 3 POŚ).

Organ właściwy do wydania pozwolenia przedkłada niezwłocznie ministrowi właściwemu do spraw środowiska albo podmiotowi, o którym mowa w art. 213 ust. 1, kopię wydanego pozwolenia zintegrowanego oraz zapis pozwolenia w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych (art. 211 ust. 4 POŚ).

Zgodnie z brzmieniem art. 212 POŚ minister właściwy do spraw środowiska prowadzi rejestr wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych.

Minister właściwy do spraw środowiska lub podmiot, o którym mowa w art. 213 ust. 1, może zwrócić się do starosty o udzielenie informacji lub udostępnienie innych, niż wskazane w ust. 1, dokumentów związanych z wydawaniem pozwoleń zintegrowanych (art. 212 ust. 2 POŚ).

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania przez starostę pozwoleń zintegrowanych minister właściwy do spraw środowiska kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego (art. 212 ust. 3 POŚ).

O ile takie wystąpienie zostanie skierowane, ministrowi właściwemu do spraw środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 212 ust. 4 POŚ).

Podmiot, o którym mowa w art. 213 ust. 1, przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska informacje mogące stanowić podstawę do podjęcia przez ministra działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych (art. 212 ust. 5 POŚ).

Przed dokonaniem zmian w instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym, polegających na zmianie sposobu funkcjonowania instalacji, prowadzący instalację jest obowiązany poinformować o planowanych zmianach organ właściwy do wydania pozwolenia (art. 214 ust. 1 POŚ). Organ może uznać, że planowane zmiany w instalacji wymagają zmiany niektórych warunków wydanego pozwolenia zintegrowanego i zobowiązać prowadzącego instalację, w terminie 30 dni od otrzymania informacji, do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia (art. 214 ust. 2 POŚ).

Z kolei, przed dokonaniem istotnych zmian w instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym prowadzący instalację jest obowiązany poinformować organ właściwy do wydania pozwolenia o planowanych zmianach i złożyć wniosek o zmianę wydanego pozwolenia zintegrowanego (art. 215 ust. 1 POŚ).

Wniosek o zmianę pozwolenia zintegrowanego powinien zawierać dane, o których mowa w art. 184 i 208, a decyzja o zmianie pozwolenia zintegrowanego powinna określać wymagania, o których mowa w art. 188 i 211, mające związek z planowanymi zmianami (art. 215 ust. 2 POŚ).

Organ właściwy do wydania pozwolenia, co najmniej raz na 5 lat, dokonuje analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego (art. 216 ust.1 POŚ).

Wydanе pozwolenie zintegrowane analizowane jest również, jeżeli nastąpiła zmiana w najlepszych dostępnych technikach, pozwalająca na znaczne zmniejszenie wielkości emisji bez powodowania nadmiernych kosztów, lub wynika to z potrzeby dostosowania eksploatacji instalacji do zmian przepisów o ochronie środowiska (art. 216 POŚ).

W przypadku, gdy analizy dokonane w oparciu o art. 216 wykazały konieczność zmiany treści pozwolenia zintegrowanego, którego termin ważności upłynie później niż rok po zakończeniu analiz, stosuje się odpowiednio przepisy art. 195 (art. 217 POŚ).

Niezmiennie istotne jest, że ustawodawca w art. 218 zapewnił możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych 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, w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia zintegrowanego lub decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji. Obowiązek zapewnienia takiej możliwości spoczywa na organie administracji.

VIII. Wydawanie decyzji zobowiązującej prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, w razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko (art. 237 POŚ)

Przegląd ekologiczny instalacji, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu 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, powinien zawierać:

- 1) opis obejmujący:
 - a) rodzaj, wielkość i usytuowanie instalacji wraz z informacją o jej stanie technicznym,
 - b) powierzchnię zajmowanego terenu lub obiektu budowlanego,
 - c) rodzaj technologii,
 - d) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty mieszkalne i użyteczności publicznej,
 - e) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji zabytki chronione na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
 - f) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty i obszary poddane ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy o lasach, ustawy – Prawo wodne oraz przepisów ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym;
- 2) określenie oddziaływania na środowisko instalacji, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
- 3) opis działań mających na celu zapobieganie i ograniczanie oddziaływania na środowisko;

- 4) porównanie wykorzystywanej technologii z technologią spełniającą wymagania, o których mowa w art. 143;
- 5) wskazanie, czy dla instalacji konieczne jest ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobów korzystania z nich;
- 6) zwięzłe streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w przeglądzie;
- 7) nazwisko osoby lub osób sporządzających przegląd (art. 238 POŚ).

W decyzji tej organ może ograniczyć zakres przedmiotowy przeglądu ekologicznego oraz wskazać metody badań i studiów (art. 239 POŚ).

Jeżeli możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko wynika z funkcjonowania instalacji, która nie jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu 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, organ właściwy do nałożenia obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego określa, które z wymagań wymienionych w art. 238 należy spełnić, sporządzając przegląd (art. 240 POŚ).

Z kolei, gdy możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko wynika z działalności podmiotu korzystającego ze środowiska innej niż eksploatacja instalacji, art. 237, 239 pkt 2 i art. 240 stosuje się odpowiednio. Jeżeli przegląd ekologiczny dotyczy drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska lub portu, obowiązek sporządzenia przeglądu spoczywa na zarządzających tymi obiektami (art. 241 ust. 1 i 2 POŚ).

W przypadku, gdy dla instalacji konieczne jest ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, do przeglądu ekologicznego powinna być załączona poświadczona przez właściwy organ kopia mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem granic obszaru, na którym konieczne jest utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (art. 241a POŚ).

IX. Nakładanie w drodze decyzji obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia oraz przywrócenia środowiska do stanu właściwego, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko (art. 362 ust. 1 POŚ)

W decyzji, o której mowa powyżej, organ ochrony środowiska może określić:

- 1) zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko;
- 2) czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego;
- 3) termin wykonania obowiązku (art. 362 ust. 2 POŚ).

W przypadku braku możliwości nałożenia obowiązku podjęcia działań, w celu ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia ewentualnie przywrócenia środowiska do stanu właściwego, organ ochrony środowiska może zobowiązać podmiot korzystający ze środowiska do uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin, kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska (art. 362 ust. 3 POŚ).

Jeżeli szkody dotyczą obszaru kilku gmin, organ, o którym mowa w ust. 1, zobowiązuje do wpłaty kwot na rzecz budżetów właściwych gmin proporcjonalnie do wielkości szkód (art. 362 ust. 4 POŚ).

Do należności z tytułu obowiązku uiszczenia kwoty pieniężnej, o której mowa w ust. 3 art. 362, stosuje się przepisy działu III ustawy – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują organowi ochrony środowiska właściwemu do nałożenia obowiązku (art. 362 ust. 5 POŚ).

Przepisy ust. 1 pkt 2 i ust. 3–5 art. 362 stosuje się odpowiednio do władających powierzchnią ziemi podmiotów korzystających ze środowiska, które nie oddziałują negatywnie na środowisko, jeżeli na zasadach określonych w ustawie są one obowiązane do rekultywacji powierzchni ziemi (art. 362 ust. 6 POŚ).

Ponadto zadaniem, które przynależy staroście z POŚ, a nie zostało wymienione w art. 378 POŚ należy **prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach (art. 110a POŚ).**

Zadanie to starosta winien wykonywać zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi⁶⁸. Rozporządzenie to określa:

- 1) sposób ustalania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;
- 2) metody, zakres i częstotliwość prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;
- 3) informacje, jakie powinien zawierać rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, zwany dalej „rejestrem”;
- 4) sposób prowadzenia, formę i układ rejestru.

Następnym istotnym obowiązkiem, wynikającym z POŚ dla starosty, jest **obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością (art. 379 ust. 1 POŚ).**

W tym zakresie może on upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych mu urzędów (art. 379 ust. 2 POŚ).

Kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do:

- 1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren;
- 2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
- 3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
- 4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli (art. 379 ust. 3 POŚ).

Starosta lub osoby przez niego upoważnione są uprawnieni także do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska. Mają także uprawnienie do występowania do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska

⁶⁸ Dz.U. Nr 121, poz. 840.

o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy (art. 379 ust. 4 i 5 POŚ).

Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli (art. 379 ust. 6 POŚ).

Finansowanie przez powiaty ochrony środowiska

Problematykę finansowania przez powiaty ochrony środowiska reguluje ustawa POŚ, która w art. 403 POŚ stanowi, że do zadań powiatów należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-5, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Ponadto, stosownie do brzmienia art. 404 ust. 1 POŚ, gminy i powiaty, których dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, są większe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Minister właściwy do spraw środowiska ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” średnią krajową dochodów gmin i powiatów, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, osiągniętą w roku poprzednim, w terminie do końca I półrocza roku następnego (art. 404 ust. 2 POŚ).

Gminy i powiaty dokonują wpłat, o których mowa w ust. 1, na rachunek odpowiedniego wojewódzkiego funduszu, w terminie do dnia 15 sierpnia roku następującego po roku, w którym wystąpiła nadwyżka (art. 404 ust. 3 POŚ).

Od kwot niewpłaconych w terminie nalicza się odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych (art. 404 ust. 4 POŚ).

Kontrola zarządcza

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁹ (ufp) kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem (art. 68 ust. 2 ufp).

⁶⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

Na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy także do obowiązków starosty.

W przepisie tym nie określono jednak w jaki sposób starosta ma ww. obowiązek realizować, w szczególności bez zobligowania go do ustalenia formalnych procedur obowiązujących na każdym szczeblu jednostki. Jedną z dopuszczalnych form zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej według ustawowo określonych kryteriów jest regulamin kontroli zarządczej lub zarządzenie w sprawie wykonywania (funkcjonowania) kontroli zarządczej, jednakże wprowadzenie takiego ujednoliconego i sformalizowanego dokumentu w jednostce nie wyczerpuje obowiązków kierownika ani nie gwarantuje adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli.

Na system kontroli zarządczej składają się rozmaite dokumenty funkcjonujące w jednostce i regulujące jej działanie (przepisy wewnętrzne), w szczególności instrukcje (obiegu dokumentów, instrukcja inwentaryzacyjna), zakresy czynności (obowiązków) pracowników, regulaminy (np. udzielania zamówień publicznych), zarządzenia, ale także działania o charakterze nieformalnym, wynikające ze zwyczajów i kultury pracy przyjętej w jednostce.

5.2. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267).
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.) – ustawa obowiązywała do dnia 22 stycznia 2013 r.
6. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. Nr 122, poz. 1055).
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Dz.U. Nr 179, poz. 1498).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2002 r. w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych (Dz.U. Nr 190, poz. 1591).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz.U. Nr 121, poz. 840).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r., poz. 112).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (Dz.U. Nr 187, poz. 1340).
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz.U. Nr 206, poz. 1291).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz.U. Nr 16, poz. 87).
19. Rozporządzenie 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 (Dz.U. Nr 215, poz. 1366).

20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz.U. Nr 130, poz. 880).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie przypadków w których wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z instalacji nie wymaga pozwolenia (Dz.U. Nr 130, poz. 881).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 z późn.zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji (Dz.U. Nr 95, poz. 558)⁷⁰.
24. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁷⁰ Do dnia 24 maja 2011 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji (Dz.U. Nr 260, poz. 2181 z późn. zm.).

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Skontrolowana jednostka	Ocena ogólna kontrolowanej działalności	Uczestnik kontroli
1.	Starostwo Powiatowe w Augustowie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Departament Środowiska
2.	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
3.	Starostwo Powiatowe w Starachowicach	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
4.	Urząd Miasta Tarnobrzega	pozytywna	
5.	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Bydgoszczy
6.	Starostwo Powiatowe w Lipnie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
7.	Starostwo Powiatowe w Świeciu nad Wisłą	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
8.	Urząd Miasta Włocławek	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
9.	Starostwo Powiatowe w Rybniku	negatywna	Delegatura NIK w Katowicach
10.	Starostwo Powiatowe w Pszczynie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
11.	Starostwo Powiatowe w Zawierciu	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
12.	Urząd Miasta Jastrzębie-Zdrój	pozytywna	
13.	Starostwo Powiatowe w Bartoszycach	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Olsztynie
14.	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
15.	Starostwo Powiatowe w Olsztynie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
16.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	

Lp.	Skontrolowana jednostka	Ocena ogólna kontrolowanej działalności	Uczestnik kontroli
17.	Starostwo Powiatowe w Koninie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Poznaniu
18.	Starostwo Powiatowe w Obornikach	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
19.	Starostwo Powiatowe w Pile	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
20.	Urząd Miasta w Lesznie	pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
21.	Starostwo Powiatowe w Goleniowie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK w Szczecinie
22.	Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
23.	Starostwo Powiatowe w Stargardzie Szczecińskim	pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości	
24.	Urząd Miasta w Świnoujściu	pozytywna	
25.	Starostwo Powiatowe w Dzierżonowie	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Delegatura NIK we Wrocławiu
26.	Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
27.	Starostwo Powiatowe w Lubaniu	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
28.	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	

5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię, nazwisko i stanowisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Starostwo Powiatowe w Augustowie	Franciszek Wiśniewski, Starosta Augustowski
2.	Starostwo Powiatowe w Bartoszycach	Wojciech Prokocki, Starosta Bartoszycki
3.	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy	Wojciech Porzych, Starosta Bydgoski
4.	Starostwo Powiatowe w Dzierżoniowie	Janusz Guzdek, Starosta Dzierżoniowski
5.	Starostwo Powiatowe w Goleniowie	Tomasz Stanisławski, Starosta Goleniowski
6.	Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze	Jacek Włodyga, Starosta Jeleniogórski
7.	Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu	Tomasz Tamborski, Starosta Kołobrzesci
8.	Starostwo Powiatowe w Koninie	Małgorzata Waszak, Starosta Koniński
9.	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim	Jan Harhaj, Starosta Lidzbarski
10.	Starostwo Powiatowe w Lipnie	Krzysztof Baranowski, Starosta Lipnowski
11.	Starostwo Powiatowe w Lubaniu	Walery Czarnecki, Starosta Lubański
12.	Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Mazowieckim	Krzysztof Kapusta, Starosta Nowodworski
13.	Starostwo Powiatowe w Obornikach	Adam Olejnik, Starosta Obornicki
14.	Starostwo Powiatowe w Olsztynie	Mirosław Pampuch, Starosta Olsztyński
15.	Starostwo Powiatowe w Ostródzie	Włodzimierz Brodiuk, Starosta Ostródzki
16.	Starostwo Powiatowe w Pile	Mirosław Mantaj, Starosta Pilski
17.	Starostwo Powiatowe w Pszczynie	Paweł Sadza, Starosta Pszczyński
18.	Starostwo Powiatowe w Rybniku	Damian Mrowiec, Starosta Rybnicki
19.	Starostwo Powiatowe w Starachowicach	Andrzej Matynia, Starosta Starachowicki
20.	Starostwo Powiatowe w Stargardzie Szczecińskim	Waldemar Gil, Starosta Stargardzki
21.	Starostwo Powiatowe w Świeciu nad Wisłą	Marzena Kempieńska, Starosta Świecki
22.	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu	Józef Piksa, Starosta Wałbrzyski
23.	Starostwo Powiatowe w Zawierciu	Rafał Krupa, Starosta Zawierciański
24.	Urząd Miasta Tarnobrzega	Norbert Mastalerz, Prezydent Miasta Tarnobrzega
25.	Urząd Miasta Jastrzębie-Zdrój	Marian Janecki, Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój
26.	Urząd Miasta w Lesznie	Tomasz Malepszy, Prezydent Miasta Leszna
27.	Urząd Miasta w Świnoujściu	Janusz Żmurkiewicz, Prezydent Miasta Świnoujścia
28.	Urząd Miasta Włocławek	Andrzej Teodor Pałucki, Prezydent Miasta Włocławek

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Sprawiedliwości
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Minister Finansów
11. Prokurator Generalny
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
16. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji
19. Senacka Komisja Środowiska
20. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
21. Starostowie oraz Prezydenci Miast na prawach powiatu – drogą elektroniczną



MINISTER ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 25.7. 2014 r.

Pan

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby

Kontroli

Stanisław Piotr Persien

Odpowiadając na pismo z dnia 10 lipca 2014 r. znak: KSI-4101-03-00/2013, P/13/125 dotyczące *Informacji o wynikach kontroli wykonania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska* poniżej przedstawiam stanowisko w sprawie podjęcia przez Ministra Środowiska działań wskazanych w ww. materiale dotyczących nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. 2013.1232), zwanej dalej „Poś”.

W kwestii nowelizacji ww. ustawy w zakresie „*przypisania państwowej służbie geologicznej obowiązków, dotyczących ustalenia i prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach*”, uprzejmie wyjaśniam co następuje.

W związku z reformą administracyjną kraju i wprowadzeniem trójstopniowego podziału administracji samorządowej, w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2013. 595) powiatom zostały powierzone zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony środowiska (art. 4 pkt 13) i zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska (art. 4 pkt 16). W Poś zadania w zakresie ochrony powierzchni ziemi zostały doprecyzowane w art. 110a, gdzie ustawodawca wskazał starostę jako organ właściwy w sprawie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują, a także właściwy w sprawie prowadzenia rejestrów

o tych terenach. Jak wskazują wyniki przeprowadzonej kontroli NIK, starostowie nie wykonują tego zadania właściwie lub nie wykonują go w ogóle. Jednakże zauważyć należy, że propozycję ograniczenia kompetencji samorządu powiatowego należy rozpatrywać również w powiązaniu z innymi kompetencjami starosty jako organu administracji geologicznej, a także organu właściwego w sprawach opiniowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na terenach zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, a więc nie powinna ona być kierowana wyłącznie do Ministra Środowiska.

Ponadto powierzenie dotychczasowych wyżej wymienionych zadań starosty państwowej służbie geologicznej, która nie jest organem administracji publicznej nie wydaje się być rozwiązaniem prawnie uzasadnionym.

Przeciw takiemu rozwiązaniu przemawiają także argumenty merytoryczne. Państwowa służba geologiczna pełniona przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy (PIG-PIB) posiada istotnie doświadczenie, zasoby, wiedzę geologiczną oraz aparaturę umożliwiającą prowadzenie monitoringu osuwisk, ale dotyczy to stałego monitoringu instrumentalnego ściśle określonej grupy osuwisk stanowiących zagrożenie dla obiektów o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym. W żadnej mierze nie może to dotyczyć monitoringu rozumianego jako obserwacja wszystkich terenów na obszarze Polski zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których te ruchy występują, a tym bardziej prowadzenia rejestrów o tych terenach dla całej Polski. Przekracza to możliwości finansowe, techniczne oraz kadrowe PIG-PIB, nawet gdyby cała działalność tego instytutu skupiła się na obserwacji osuwisk. Należy podkreślić, że w świetle dotychczasowych prac PIG-PIB prowadzonych na 75% powierzchni województw: podkarpackiego, małopolskiego i śląskiego szacunkowa liczba osuwisk na tym terenie może zawierać się w przedziale 50 - 60 tysięcy obiektów, a „wskaźnik osuwiskowości” wyrażający wielkość obszaru objętego i zagrożonego osuwiskami w stosunku do powierzchni terenu ogółem jest w Karpatach szacowany na 30-40%. Trudno oczekiwać, aby w każdym powiecie (nawet o wysokim wskaźniku osuwiskowości) znajdował się pracownik PIG-PIB na bieżąco obserwujący tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi. To jest zadanie dla lokalnej administracji samorządowej i zostało ono prawidłowo określone w art. 110a ustawy Poś.

Dodatkowo informuję, że prowadzone przez PIG-PIB od 2006 r. przedsięwzięcie pn. „System Ostry Przeciwośuwiskowej SOPO” jest podzielone na etapy i ma na celu rejestrację osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz monitoring instrumentalny

ściśle określonej grupy osuwisk stanowiących zagrożenie dla obiektów o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym. Obecnie jest realizowany etap II tego przedsięwzięcia. Z wyłączeniem monitoringu wybranej grupy osuwisk (który będzie realizowany w ramach innych zadań państwowej służby geologicznej), wraz z zakończeniem III etapu projektu SOPO, (tj. około 2018 r.) zakończy się realizacja wspomagającej roli PIG-PIB w stosunku do wykonywania ustawowych zadań starostów i będą oni musieli ją realizować samodzielnie.

Natomiast w kwestii nowelizacji ww. ustawy w zakresie „*zmiana art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska w celu zapewnienia możliwości udzielania przez starostów dotacji celowych z budżetu powiatu także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów przedsięwzięć nie inwestycyjnych*” informuję jak poniżej.

Zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Ministra Środowiska w odpowiedzi na interpelację poselską z dnia 19 kwietnia 2011r. wprowadzenie ww. zmiany art. 403 ust. 4 ustawy Poś nie znajdowało uzasadnienia, gdyż „*uregulowania zawarte art. 403 ust. 3-6 ustawy Poś zawierają uregulowania szczególne, kształtujące – odrębny od regulacji ustawy o finansach publicznych – instrument finansowy w postaci szczególnego rodzaju rezerwy celowej, która będzie udzielana na podstawie umowy, wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ustawa zawiera więc w tej materii regulacje pełną i wyczerpującą*”.

Z przekazanej *Informacji o wynikach kontroli wykonania przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska* wynika, że art. 403 ust. 4 Poś interpretowany jest literalnie przez izby obrachunkowe i wojewódzkie sądy administracyjne, prezentujące pogląd, iż przepis ten umożliwia udzielenie dotacji z budżetu powiatu jedynie na takie przedsięwzięcia z art. 400a ust. 1 ustawy Poś, które stanowią inwestycje.

W mojej opinii taki pogląd nie znajduje uzasadnienia w intencji ustawodawcy, gdyż zgodnie z ww. odpowiedzią na interpelację poselską, użycie przez ustawodawcę pojęcia „*sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji nie powinno w żadnym wypadku prowadzić do zawężenia katalogu podmiotów będących beneficjentami wsparcia finansowego ze strony budżetów powiatów i gmin, ani tym bardziej zawężenia przedmiotowego tego wsparcia w stosunku do zakresu wynikającego z art. 400a ust. 1 pkt. 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy Poś*”.

Jednakże mając na celu prawidłową interpretację i stosowanie przepisów art. 403 Poś w ww. zakresie rozważę, po dokonaniu szczegółowych analiz, rekomendację dotyczącą

„zmiany art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska w celu zapewnienia możliwości udzielania przez starostów dotacji celowych z budżetu powiatu także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów przedsięwzięć nie inwestycyjnych” podczas kolejnej nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

z pismem

MINISTER ŚRODOWISKA
Maciej H. Grabowski



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KSI-4101-03-00/2013
P/13/125

Warszawa, dnia 31 lipca 2014 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Środowiska z dnia 25 lipca 2014 r.
do „Informacji o wynikach kontroli wykonywania przez starostów obowiązków wynikających
z ustawy – Prawo ochrony środowiska”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012, poz. 82 z późn. zm.) przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Uprzejmie informuję, iż podtrzymuję wniosek w sprawie podjęcia przez Ministra Środowiska działań w celu nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska, w zakresie przypisania państwowej służbie geologicznej obowiązków, dotyczących ustalenia i prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach. Uzasadniają to ustalenia kontroli wskazujące, iż pomimo wprowadzenia niemal 10 lat temu przepisów zobowiązujących starostów do prowadzenia obserwacji i rejestru terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych tymi ruchami, to na terenach kontrolowanych powiatów nie dysponowano właściwymi i pełnymi informacjami dla skutecznego zarządzania ryzykiem osuwiskowym. Starostowie nie dysponowali bowiem odpowiednim potencjałem merytorycznym, w tym narzędziami i wiedzą, niezbędnymi do wykonywania ww. zadań, a realizacja przypisanych im obowiązków w tym zakresie przekraczała często możliwości powiatów, co zgłaszano zarówno w toku kontroli jak i po jej zakończeniu. Jednocześnie, takim doświadczeniem, zasobami, wiedzą geologiczną oraz sprzętem i aparaturą dysponowała w badanym okresie państwowa służba geologiczna (psg), co potwierdził także Minister Środowiska w informacjach przekazywanych w toku kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Mając powyższe na względzie Minister Środowiska powierzył w 2006 r. Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu, który pełni państwową służbę geologiczną, systematyczne rozpoznawanie na obszarze Polski terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych tymi ruchami w ramach przedsięwzięcia pn. System Osłony Przeciwosuwiskowej (SOPO). W ramach tego projektu państwowa służba geologiczna sporządzała, dotychczas na terenie trzech województw, karty rejestracyjne oraz mapy ww. terenów, prowadziła monitoring na wytypowanych 61 osuwiskach stanowiących zagrożenie dla obiektów o istotnym znaczeniu gospodarczym i społecznym, a także wykonywała prace interwencyjne w zakresie określania stopnia istniejącego zagrożenia osuwiskowego. Wątpliwości w zakresie kwestii prawnych, zgłoszone przez Ministra Środowiska w przedmiotowym stanowisku nie są zasadne, gdyż realizacja zadań określonych w art. 110a ust. 1 POŚ nie wiąże się z wyposażeniem państwowej służby geologicznej we władztwo administracyjne, a polega na wykonywaniu tego rodzaju czynności, jak rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń geologicznych oraz prowadzenie rejestrów i baz danych, tj. zadań, które zgodnie z art. 162 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2014, poz. 613 z późn. zm.) zostały już tej służbie

w różnym zakresie powierzone. Niewątpliwie przypisanie psg zadań, wymienionych w art. 110a ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, wymaga wypracowania odpowiednich rozwiązań w zakresie organizacji wykonywania oraz finansowania tych zadań, jednakże z drugiej strony gwarantuje dostarczenie odpowiednich i pełnych danych dla właściwego zarządzania na terenie kraju ryzykiem osuwiskowym.

Przyjmuję deklarację Ministra Środowiska w sprawie rozważenia, po dokonaniu szczegółowych analiz, rekomendacji w zakresie podjęcia działań w celu nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska, w zakresie zmiany art. 403 ust. 4 POŚ w celu zapewnienia możliwości udzielania przez starostów dotacji celowych z budżetu powiatu także na finansowanie lub dofinansowanie kosztów przedsięwzięć nieinwestycyjnych. Przepisy prawa powinny być sformułowane na tyle jasno i precyzyjnie, aby nie było konieczności nadawania im właściwego znaczenia w drodze wykładni. Aktualnie regulacja zawarta w art. 403 ust. 4, wskazuje bowiem, iż starosta, finansując zadania przypisane powiatowi, może udzielać, podmiotom wskazanym w tym przepisie, dotacji ale tylko jeśli te zadania dotyczą inwestycji. W ten sposób niemożliwe jest wspieranie przez powiaty ze środków z opłat i kar wielu działań poświadczanych z punktu widzenia ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

