



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Środowiska

KSI – 4101-03-01/2013  
P/13/125

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/125 – Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86836 z dnia 29 października 2013 r.
2. Izabella Krawczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86835 z dnia 29 października 2013 r.
3. Jarosław Bańkowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86834 z dnia 29 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka  
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Starachowicach, zwane dalej „Starostwem”

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Andrzej Matynia, Starosta Starachowicki

(dowód: akta kontroli str. 924)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup> realizację przez Starostę Starachowickiego, zwanego dalej „Starostą”, zadań z zakresu ochrony środowiska<sup>2</sup> w latach 2011–2013 (do 30 września).

Ocenę pozytywną uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- wskazanie w strukturze Starostwa komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska oraz dokonanie podziału kompetencji i odpowiedzialności za te zadania pomiędzy pracowników Starostwa,
- ustanowienie i wdrożenie procedur kontroli zarządczej w Starostwie,
- sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Kontrolą objęto realizację przez Starostę zadań wymienionych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.), zwanej dalej „POŚ”, dotyczących: prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują ruchy (art. 110a POŚ); wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1 POŚ); sporządzania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem (art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 POŚ); sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane 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 (art. 150 ust. 1 i 2, art. 178 POŚ); przyjmowania zgłoszeń instalacji (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 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego (art. 237 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, przywrócenia środowiska do stanu właściwego, uiszczenie 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), zwanych dalej „zadaniami starosty z zakresu ochrony środowiska”.

- reagowanie na sygnały o nieprawidłowościach związanych z nieprzestrzeganiem przepisów ochrony środowiska i podejmowanie odpowiednich działań,
- weryfikowanie wyników pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, przedkładanych przez prowadzących instalacje,
- finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- kontrolowanie prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nieprzypisaniu żadnej komórce organizacyjnej Starostwa zadań w zakresie prowadzenia obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, oraz prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach,
- wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska niezawierających wszystkich wymaganych elementów oraz w oparciu o niekompletne wnioski,
- nieprowadzeniu obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, oraz prowadzeniu rejestru tych terenów w sposób niezgodny z wymogami prawa,
- wydatkowaniu niezgodnie z przeznaczeniem środków z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizował w latach 2011–2013 (do 30 września) Referat ds. Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (ROŚRiL) pozostający w strukturze Wydziału Geodezji, Rolnictwa i Leśnictwa i Ochrony Środowiska, a od 27 września 2012 r. w strukturze Wydziału Nieruchomości, Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (WNRLiOŚ). W zakresach czynności pracowników zatrudnionych w ROŚRiL dokonano podziału kompetencji, uwzględniając zadania Starosty wymienione w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*<sup>3</sup>, zwanej dalej „POŚ”, za wyjątkiem prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. W regulaminie organizacyjnym Starostwa nie przypisano przedmiotowego zadania do realizacji żadnej komórce.

(dowód: akta kontroli str. 7-24,49-97)

W okresie objętym kontrolą, w ROŚRiL, zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizowało czterech pracowników. Osoby te miały przypisane także inne obowiązki – m.in. wykonywanie zadań z zakresu rolnictwa lub leśnictwa. Trzy posiadały wykształcenie wyższe (dwie w zakresie ochrony środowiska i jedna w zakresie rolnictwa), a jedna wykształcenie średnie z zakresu budownictwa. Okres zatrudnienia tych osób w Starostwie, wynosił od 11 do 14 lat. W latach 2011–2013 (do 30 września) uczestniczyły one w 12 szkoleniach dotyczących m.in. ocen oddziaływania na środowisko, pozwoleń zintegrowanych, ochrony przed hałasem, gospodarki odpadami. Według Starosty stan zatrudnienia w ROŚRiL, zarówno pod względem liczbowym jak i jakościowym, był wystarczający do wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 25-27,39-48,460-465)

W celu realizacji przypisanych zadań pracownicy ROŚRiL mieli możliwość korzystania z samochodu służbowego. Nie dysponowali natomiast urządzeniami pomiarowymi, umożliwiającymi sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty, ani też specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza przy wydawaniu pozwoleń. Starosta wyjaśnił m.in., że zakupy kosztownego sprzętu, uzyskanie akredytacji i zatrudnianie specjalistów do jego obsługi, nie znajdują ekonomicznego uzasadnienia ze względu na niewielką ilość spraw w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 25-28,460-465)

Dyrektor Wydziału, w którego strukturach funkcjonował ROŚRiL, przedkładał corocznie do Wydziału Finansowego Starostwa, na potrzeby sporządzania projektu uchwały budżetowej Powiatu Starachowickiego, wykaz zadań planowanych do realizacji przez ROŚRiL wraz z ich orientacyjnym kosztem, w tym planowane wydatki ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i kar za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ujmowanych w rozdziale 90019 *Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska*.

(dowód: akta kontroli str. 26-35,98-100,460-465)

Zarząd Powiatu w projektach uchwał budżetowych na 2012 r. i 2013 r. ujmował kwoty wydatków na realizację zadań z zakresu ochrony środowiskach, równe zapotrzebowaniu zgłoszonemu przez wydział merytoryczny. W przypadku projektu uchwały na 2011 r. zaplanowano w rozdziale 90019 wydatki w kwocie mniejszej o 50 tys. zł od zgłoszonych przez ten wydział, co, jak wyjaśnił Starosta, wynikało z nieuwzględnienia w projekcie uchwały kwoty środków niewykorzystanych w 2010 r., których wysokość na tym etapie nie była jeszcze dokładnie znana.

Rada Powiatu Starachowickiego, w uchwałach budżetowych na lata 2011–2013, na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska przyjęła kwoty równe zaproponowanym przez Zarząd Powiatu.

Na ww. zadania w Starostwie wydatkowano: 252,3 tys. zł w 2011 r.; 177,1 tys. zł w 2012 r. i 138,0 tys. zł do 30 września 2013 r. Udział wydatków na wynagrodzenia, w wydatkach ogółem, wyniósł odpowiednio 37,9%, 52,6% i 49,5%.

Starosta nie wnioskował, w badanym okresie, o udzielenie dotacji lub subwencji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, gdyż jak wyjaśnił „*nie podejmowano decyzji o nabywaniu kosztownych specjalistycznych urządzeń, programów ze względu na brak możliwości ich racjonalnego wykorzystania*”.

(dowód: akta kontroli str. 98-100,110-113,121-122,460-465)

Zarządzeniem z dnia 5 września 2011 r. Starosta ustanowił „Procedury Kontroli Zarządczej Starostwa Powiatowego w Starachowicach”, w których określone zostały szczegółowe cele i zadania Starostwa oraz sposoby ich monitorowania i oceny. W odniesieniu do działań dotyczących ochrony środowiska ww. cele i zadania ograniczono do zapewnienia poprawności działań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych. Ujęte one zostały w zadaniu „*Zapewnienie efektywnej obsługi administracyjnej*” w ramach celu „*Zapewnienie wysokiej jakości świadczonych usług*”. Na potrzeby monitorowania realizowanych zadań ustalono miernik „*Liczba postępowań uchylonych w wyniku zaskarżenia*”, którego wartość określono na poziomie 10% w skali roku.

(dowód: akta kontroli str. 803-876)

W Starostwie, w badanym okresie, dokonywano identyfikacji i analizy ryzyka w odniesieniu do ustalonych celów i zadań. Wyniki tych działań udokumentowane zostały m.in. w: kartach indywidualnej oceny za lata 2011 i 2012; zbiorczych zestawieniach indywidualnych ocen za lata 2011 i 2012; oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2011 i 2012. Oszacowane poziomy ryzyk związanych z realizacją przedmiotowych zadań w latach 2011–2012 nie przekroczyły akceptowalnego poziomu.

(dowód: akta kontroli str. 796-799,901-923)

W Starostwie, w latach 2011–2013 (do 30 września), nie przeprowadzono odrębnej oceny kontroli zarządczej w zakresie zadań obejmujących wydawanie decyzji administracyjnych

z zakresu ochrony środowiska. Zadania te nie były również przedmiotem audytu wewnętrznego. Audytor wewnętrzny wyjaśnił, że „Zgodnie z § 5 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 roku w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. z dnia 8 lutego 2010 r.) podstawą ustalenia kolejności obszarów działalności jednostki, poddawanych audytowi wewnętrznemu są wyniki analizy ryzyka. W wyniku analiz ryzyka obejmujących okres od 2011 do 2013 roku obszar związany z ochroną środowiska nie osiągnął szacowanego poziomu ryzyka uprawniającego go do ujęcia w planach audytu wewnętrznego (...)”. Audytor wyjaśnił ponadto, że monitorowanie wykonania określonych celów i zadań realizowane było poprzez weryfikację, przez bezpośredniego przełożonego, czynności wykonywanych przez podwładnych pracowników, w tym m.in. weryfikację i zatwierdzanie projektów decyzji administracyjnych, a proces monitorowania dokumentowany był m.in. w formie raportów w sprawie realizacji procedur kontroli zarządczej przez WNRLiOŚ oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 790-795,877-900)

Sposób organizacji wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska, a także sposób wykonywania tych zadań nie był przedmiotem skarg, wniosków, ani także kontroli Rady Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 141-142)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W regulaminie organizacyjnym Starostwa, obowiązującym w badanym okresie, żadnej komórce nie przypisano realizacji obowiązków Starosty, wynikających z art. 110a POŚ, tj. prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach. Ww. obowiązków nie wskazano także w zakresach czynności pracowników Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 7-24, 49-58)

Starosta wyjaśnił m.in., iż „Regulaminy organizacyjne nie uwzględniają wprost zapisu o prowadzeniu obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których występują te ruchy, ale zadanie to przypisuje się osobie, która prowadzi zagadnienia związane z geologią”. Wyjaśnił także, iż „Zakresy czynności przygotowywane są na podstawie regulaminu organizacyjnego (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 374-376)

W ocenie NIK, nieprzypisanie w regulaminie organizacyjnym ww. zadań żadnej komórce organizacyjnej, jak również nieprzydzielenie tego obowiązku żadnemu z pracowników było postępowaniem nierzetelnym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>4</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu  
faktycznego

Starosta Starachowicki wydał w kontrolowanym okresie 34 pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w tym odpowiednio: w 2011 r. – sześć pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, jedną decyzję w zakresie zmiany pozwolenie zintegrowanego, trzy pozwolenia na wytworzenie odpadów oraz jedną decyzję w zakresie zmiany pozwolenia na wytworzenie odpadów; w 2012 r. – dwa pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, jedną decyzję w zakresie zmiany pozwolenia zintegrowanego, pięć pozwoleń na wytworzenie odpadów oraz cztery decyzje w zakresie zmiany pozwolenia na wytworzenie

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

odpadów; w 2013 r. (do 30 września) – trzy pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz jedną decyzję w zakresie zmiany takiego pozwolenia, jedną decyzję w zakresie zmiany pozwolenia zintegrowanego, trzy pozwolenia na wytwarzanie odpadów oraz trzy decyzje w zakresie zmiany pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 498-507)

Szczegółowym badaniem objęto 18 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ośmiu pozwoleń na wytwarzanie odpadów, siedmiu pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz trzech decyzji dotyczących zmiany pozwolenia zintegrowanego. Wszystkie badane wnioski zostały w Starostwie zarejestrowane wraz z podaniem daty doręczenia do organu, co było zgodne z obowiązującą instrukcją kancelaryjną i umożliwiało ustalenie daty wszczęcia postępowania na żądanie strony. W toku prowadzonych postępowań administracyjnych, w 10 przypadkach, wzywano strony do uzupełnienia złożonego wniosku, w trybie określonym w art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>5</sup>, zwanej dalej KPA, w sposób pozwalający na ustalenie początku biegu terminu na usunięcie braków oraz umożliwiający wnioskodawcy jednoznaczne stwierdzenie jakich uzupełnień należy dokonać. Wezwania nie obejmowały jednak wszystkich brakujących elementów. Na 18 zbadanych wniosków, stanowiących podstawę wydania decyzji, dziewięć z nich, tj. 50%, zawierało wszystkie elementy wniosku, wymagane w przepisach POŚ dla danego rodzaju pozwolenia. W toku prowadzonych postępowań upoważnieni pracownicy Starostwa przeprowadzali wizyty lub oględziny, w czasie których sprawdzano zgodność informacji i danych zawartych we wnioskach ze stanem rzeczywistym. W aktach sprawy dokumentowano fakt weryfikowania wniosków w postaci notatek służbowych lub naniesionych uwag na dokumentacji. Ponadto od marca 2012 r. pracownicy ROŚRiL sporządzali metrykę sprawy w oparciu o rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. *w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy*<sup>6</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 477-493, 607-609, 611-741, 1053-1091)

Badane decyzje w sprawie uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska zostały wydane z zachowaniem terminów określonych w art. 35 KPA, zawierały wszystkie elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 KPA. Pozwolenia wydano na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, co było zgodne z art. 188 ust. 1 POŚ. Na 18 badanych pozwoleń 13, tj. 72,2%, zawierało wszystkie elementy wymagane dla danego rodzaju pozwolenia. Od żadnego z badanych pozwoleń strony nie złożyły odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 607-609, 611-741, 1053-1091)

W latach 2011–2013 (do dnia 30 września) w Starostwie nie korzystano z opinii biegłych lub specjalistów przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 98-101)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Starostwie nierzetelnie zweryfikowano kompletność wniosków i wydano pozwolenia na korzystanie ze środowiska na podstawie:
  - pięciu wniosków o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów, w których brakowało blokowych schematów technologicznych, wymaganych art. 184 ust. 2 pkt 8 POŚ,
  - czterech wniosków o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w których nie wskazano usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie pyłów i gazów wprowadzanych do powietrza, pomimo iż taki wymóg wynikał z art. 221 ust. 2 pkt 2 POŚ,

<sup>5</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 250.

- dwóch wniosków o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza dla nowych instalacji, w których nie podano deklarowanego terminu oddania instalacji do eksploatacji, pomimo wymogu wynikającego z art. 184 ust. 2 pkt 17b POŚ.

Starosta pomimo ww. braków nie wezwał stron do uzupełnienia tych wniosków przed wydaniem przedmiotowych decyzji, czego skutkiem było udzielenie pozwoleń na korzystanie ze środowiska w oparciu o niekompletne wnioski.

Dyrektor WNRLiOŚ wyjaśniła, że „Starostwo Powiatowe w Starachowicach nie wzywało o uzupełnienie złożonych wniosków o blokowe schematy technologiczne dla spraw wyszczególnionych w piśmie, gdyż nie dla wszystkich instalacji można stworzyć takie schematy. Będzie to dotyczyć np. placówek medycznych, punktów remontu i naprawy maszyn. W niektórych przypadkach brak załączonego do wniosku schematu technologicznego instalacji Urząd interpretował w ten sposób, że nie ma on istotnego znaczenia przy wydawaniu pozwolenia, gdyż nie odzwierciedlał zachodzących procesów produkcyjnych, ani nie wskazywał miejsca powstania odpadów”. W sprawie braków dotyczących miejsc usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że zapis art. 221 ust. 1 pkt 2 zinterpretowano jako wymagania dodatkowe, nie obligatoryjne. W sprawie braków dotyczących podania terminu oddania nowej instalacji do eksploatacji, Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że nie wzywano o uzupełnienie braków z uwagi na nieumyślne przeoczenie zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 611-741,749-750,1002-1003)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z art. 64 § 2 KPA, stanowiącym że 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.

2. W dwóch pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wydanych dla nowych instalacji<sup>7</sup>, nie określono terminu, od którego jest dopuszczalna emisja.

Zgodnie z art. 188 ust. 2 pkt 6 POŚ pozwolenie powinno zawierać termin, od którego jest dopuszczalna emisja, w przypadku określonym w art. 191a POŚ, tj. gdy pozwolenie jest wydane na wniosek podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji.

Dyrektor WNRLiOŚ wyjaśniła, że w ww. pozwoleniach nie określono terminu, od którego jest dopuszczalna emisja z uwagi na nieumyślne przeoczenie zapisów.

W ocenie NIK nieokreślenie w ww. pozwoleniach terminu, od którego jest dopuszczalna emisja było postępowaniem niezgodnym z prawem.

3. W czterech pozwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza<sup>8</sup> nie określono usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, pomimo iż taki wymóg wynikał z art. 224 ust. 1 pkt 2 POŚ.

Dyrektor WNRLiOŚ wyjaśniła, że „w wydanych pozwoleniach nie określono usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów do powietrza, gdyż zinterpretowano zapis art. 221 ust. 2 pkt. 2 (dot. wniosku) jako wymagania dodatkowe, nie obligatoryjne”.

(dowód: akta kontroli str. 611-741,749-750,1002-1003)

W ocenie NIK, nieokreślenie w ww. pozwoleniach usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza było postępowaniem niezgodnym z prawem i mogło utrudnić sprawowanie kontroli przestrzegania warunków zawartych w tych pozwoleniach.

<sup>7</sup> GNOŚ.6224.10.2013 z dnia 9.09.2013 r., GNOŚ.6224.6.2013 z dnia 1.10.2013 r.

<sup>8</sup> GNO.GR.6224.13.2011 z dnia 19.09.2011 r.; GNOŚ.6220.7.2012 z dnia 14.12.2012 r.; GNOŚ.6224.10.2013 z dnia 9.09.2013 r.; GNOŚ.6224.6.2013 z dnia 1.10.2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### **3. Działania wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów powodujących emisje do środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska**

Opis stanu faktycznego

W Starostwie pozyskiwano wiedzę o działających na terenie powiatu instalacjach, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub ich zgłoszenia, w oparciu, jak wyjaśnił Starosta, o wnioski składane przez prowadzących instalacje, a także informacje od Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (ŚWIOŚ), z urzędów gmin oraz ze skarg mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 514-518)

Starosta, w latach 2011–2013 (do 30 września), sprawował kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością. W WNRLiOŚ opracowywano roczne plany kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w wybranych instalacjach. Jako priorytet przyjęto, jak wyjaśnił Starosta, kontrolę zakładów, którym udzielono pozwoleń zintegrowanych. Pozostałe kontrole przeprowadzane były losowo. Założony w ww. okresie plan kontroli został zrealizowany, tj.:

- w 2011 r. planowano i wykonano trzy kontrole, z tego dwie dotyczyły emisji gazów lub pyłów do powietrza, a jedna gospodarki odpadami;
- w 2012 r. planowano i wykonano cztery kontrole, z tego jedna dotyczyła emisji gazów lub pyłów do powietrza, dwie gospodarki odpadami a jedna realizacji warunków pozwolenia zintegrowanego;
- w 2013 r. planowano i przeprowadzono cztery kontrole, z tego dwie dotyczyły emisji gazów lub pyłów do powietrza, jedna emisji gazów lub pyłów do powietrza oraz gospodarki odpadami, a jedna realizacji warunków pozwolenia zintegrowanego.

Ponadto w latach 2011–2013 (30 września) pracownicy ROŚRiL przeprowadzili dwie pozaplanowe kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, wynikające ze złożonych skarg na uciążliwość zakładów.

Kontrole planowe nie wykazały nieprawidłowości.

W wyniku przeprowadzonych kontroli pozaplanowych w jednym przypadku kontrolujący zalecili w protokole z kontroli uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego. W drugim przypadku w zaleceniach pokontrolnych zobowiązano zakład do wystąpienia z wnioskiem o zmianę decyzji na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Ponadto, w związku z niedotrzymywaniem od 2011 r. standardów emisji lotnych związków organicznych, Starosta wszczął z dniem 1 października 2013 r. postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia bez odszkodowania pozwolenia na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza dla zakładu, a następnie decyzją z dnia 19 listopada 2013 r. cofnął ww. pozwolenie.

Pracownicy ROŚRiL, wykonujący zadania z zakresu ochrony środowiska, posiadali stałe upoważnienia do kontroli wydane przez Starostę.

(dowód: akta kontroli str. 514-530, 561-565, 593-606, 1005-1014, 1032-1035)

W badanym okresie Starosta nie kierował do sądu wniosków w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 514-518)

W Starostwie weryfikowano wyniki pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, przedkładane przez prowadzących instalacje, których

eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Szczegółowe badanie w odniesieniu do 26 pozwoleń na korzystanie ze środowiska (trzech pozwoleń zintegrowanych, siedmiu pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, dziewięciu pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz siedmiu pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi), wykazało, że w badanym okresie prowadzący ww. instalacje wywiązywali się z obowiązków w zakresie wykonywania pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska i przekazywania ich wyników Staroście. Z kolei w Starostwie analizowano otrzymane wyniki, a w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków zawartych w pozwoleniu, wzywano podmiot korzystający ze środowiska do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia ponadnormatywnej emisji.

(dowód: akta kontroli str. 519-520,1012-1014,1092-1099)

Starosta, w okresie objętym kontrolą, 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, art. 237 POŚ, art. 362 ust. 1 POŚ, dodatkowych wymagań i nie nakładał dodatkowych obowiązków w zakresie:

- prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ;
- prowadzenia 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 POŚ;
- wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymagała pozwolenia;
- sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego;
- ograniczenia oddziaływania na środowisko,

gdyż, jak wyjaśnił, nie stwierdzono negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 607-609,742-745,1036-1037)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły trzy zawiadomienia od innych organów dotyczące nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, dotyczące m.in. nieuregulowanego stanu formalno-prawnego korzystania ze środowiska przez prowadzących instalacje, których eksploatacja powodowała emisje do środowiska. Starosta każdorazowo podjął działania w celu wyeliminowania zgłoszonych nieprawidłowości, w wyniku których prowadzący instalacje przedłożyli Staroście wymaganą dokumentację.

(dowód: akta kontroli str. 531-560,561-565,566-570)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta nie podejmował 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 w trybie art. 152 POŚ. Wiedza jaką dysponowano w Starostwie, w przedmiotowym zakresie, 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.

Starosta wyjaśnił, że WNRLiOŚ nie posiada danych o wszystkich instalacjach oraz nie pozyskiwał informacji zawartych w Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej oraz w rejestrze wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i wydanych decyzji, ponieważ przepisy prawa nie nakładały takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 514-518,742-745)

W ocenie NIK niepodjęcie działań w celu pozyskania pełnej informacji o wszystkich instalacjach funkcjonujących na terenie powiatu, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo dokonania zgłoszenia w trybie art. 152 POŚ było postępowaniem nierzetelnym.

NIK zwraca uwagę, że z rodzaju prowadzonej działalności lub przeznaczenia obiektu budowlanego można wnioskować o rodzaju i zakresie możliwego korzystania ze środowiska. Ponadto brak pełnej wiedzy o wszystkich instalacjach znajdujących się na terenie powiatu, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo dokonania zgłoszenia, w trybie art. 152 POŚ, uniemożliwiał rzetelne planowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 4. Działania w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Opis stanu faktycznego

W Starostwie posiadano dokumentację dotyczącą terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi w postaci kart dokumentacyjnych czterech osuwisk, opublikowanych na stronie internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego (<http://geozagrozenia.pgi.gov.pl/>). Dane ujęte w ww. kartach pochodziły z 2002 r. Zawartość i układ ww. kart nie odpowiadały w pełni wymaganiom określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi<sup>9</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem”. W badanym okresie pracownicy Starostwa nie podejmowali działań w celu prowadzenia obserwacji terenów ww. osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 753-756,760-774,925-926)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Starostwie nie prowadzono obserwacji terenów, na których występowały ruchy masowe ziemi, tj. czterech osuwisk zlokalizowanych na terenie powiatu, pomimo że obowiązek podejmowania takich działań wynikał z art. 110a ust. 1 POŚ.

Wicestarosta wyjaśnił, że nie prowadzono monitoringu terenów „Ze względu na niejednoznaczne określenie w obowiązujących przepisach zadań zawartych w art. 110a Prawa ochrony środowiska i przepisach wykonawczych oraz posiadane zaplecze kadrowe i finansowe (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 753-759)

W ocenie NIK, nieprowadzenie obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe było postępowaniem niezgodnym z prawem.

2. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 110a ust. 1 POŚ Starosta zobowiązany był prowadzić m.in. rejestr zawierający informacje o terenach, na których występują ruchy masowe ziemi. Prowadzony w Starostwie rejestr, w przypadku zlokalizowanych na terenie powiatu czterech osuwisk, nie odpowiadał pod względem zawartości i układu wymaganiom określonym w rozporządzeniu. Rejestr ten prowadzony był w formie elektronicznej w komputerze Kierownika ROŚRiL w postaci kart rejestracyjnych czterech osuwisk o nr ewidencyjnych: M.34.31.C.c.1, M.34.31.C.c.2, M.34.31.C.c.3, M.34.31.C.c.4. Forma i układ rejestru oraz zawartość kart osuwisk nie odpowiadała wymogom § 4 rozporządzenia. W rejestrze brakowało danych graficznych w formie map terenów określonych w § 5 ust. 1 rozporządzenia, a karty osuwisk nie odpowiadały wzorowi karty rejestracyjnej określonego w załącznik nr 2 do rozporządzenia. I tak:

- układ tabeli oraz wyszczególnienie jej głównych składowych elementów odbiegały od wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia,

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 121, poz. 840.

- numer ewidencyjny osuwiska nie odpowiadał wytycznym zawartym w pkt 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- w zakresie danych dotyczących lokalizacji osuwiska brak było informacji odnośnie numeru ewidencyjnego działek, krainy geograficznej, jednostki tektonicznej oraz zlewni, wymaganych zgodnie z pkt 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- w zakresie danych dotyczących charakterystyki osuwiska brak było informacji odnośnie układu geologicznego, rodzaju ruchu oraz brak było opisu osuwiska, wymaganych zgodnie z pkt 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- w zakresie danych dotyczących parametrów morfologicznych osuwiska brak było informacji odnośnie wysokości maksymalnej, wysokości minimalnej, rozpiętości pionowej, nachylenia i azymutu, występowania niszy wtórnej, wysokości czoła koluwium, miąższości mierzonej i szacowanej, typu stoku, nachylenia stoku, ekspozycji stoku, długości stoku oraz wysokości stoku, wymaganych zgodnie z pkt 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- w zakresie danych dotyczących podłoża osuwiska brak było informacji odnośnie tektoniki, wymaganych zgodnie z pkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- w zakresie danych dotyczących materiału koluwalnego brak było informacji odnośnie rodzaju koluwium, wymaganej zgodnie z pkt 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- brakowało informacji odnośnie wód powierzchniowych i gruntowych w obrębie koluwium, niszy i stoku powyżej niszy, stoku poniżej osuwiska, stoku po bokach osuwiska, wymaganych zgodnie z pkt 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- w zakresie danych dotyczących wieku i genezy osuwiska brakowało informacji odnośnie rozwoju osuwiska w czasie, wymaganych zgodnie z pkt 8 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- w zakresie danych dotyczących użytkowania terenu w obrębie osuwiska brak było informacji odnośnie zabudowy, infrastruktury komunikacyjnej oraz linii przesyłowych, wymaganych zgodnie z pkt 9 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- brakowało informacji odnośnie prowadzenia instrumentalnych prac monitoringowych, wymaganych zgodnie z pkt 12 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- brakowało informacji odnośnie stanu badań, wymaganych zgodnie z pkt 13 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- brak było informacji odnośnie kategorii i numeru uprawnień geologicznych wypełniającego kartę, wymaganych zgodnie z pkt 19 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
- brak było informacji odnośnie instytucji sporządzającej kartę osuwiska, wymaganych zgodnie z pkt 20 załącznika nr 2 do rozporządzenia.

Wicestarosta wyjaśnił, m.in. że: „(...) *Forma rejestru nie jest dostosowana do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, gdyż brak było aktualnych informacji.*”

(dowód: akta kontroli str. 751-779)

W ocenie NIK, prowadzenie w Starostwie rejestru, zawierającego informacje o terenach w powiecie starachowickim, na których występują ruchy masowe ziemi, w sposób nie odpowiadający pod względem zawartości i układu wymaganiom ww. rozporządzenia Ministra Środowiska, było postępowaniem niezgodnym z prawem.

3. Starosta nie podjął działań w celu weryfikacji i aktualizacji posiadanych informacji nt. terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, zgromadzonych w postaci kart dokumentacyjnych czterech osuwisk.

Wicestarosta Starachowicki podał w wyjaśnieniach m.in., że „*Starostwo nie posiada aktualnych danych o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na*

*których te ruchy występują. Osuwisko występujące w Starachowicach i określone jako czynne zdiagnozowano w 2002 r., a obowiązek określony w art. 110a wprowadzono 27.06.2004 r. Po tym terminie, ze względu na brak jednoznacznego wskazania podmiotu do prowadzenia badań w tym zakresie, informacje o osuwisku nie zostały zaktualizowane. (...)*”.

(dowód: akta kontroli str. 753-756,760-774)

Brak działań Starosty w celu weryfikacji i aktualizacji posiadanych informacji odnośnie czterech osuwisk, skutkowało nieposiadaniem danych niezbędnych do prawidłowego prowadzenia rejestru zawierającego informacje o zlokalizowanych w powiecie starachowickim terenach, na których występują ruchy masowe ziemi. W ocenie NIK przedmiotowe postępowanie było nierzetelne.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 5. Działania w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu faktycznego

Starosta nie był obowiązany do sporządzania mapy akustycznej oraz do opracowania programu ochrony przed hałasem z uwagi na brak na terenie powiatu starachowickiego aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys., a także nieokreślenie w Powiatowym programie ochrony środowiska terenów, dla których dokonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska.

W badanym okresie Starosta nie wydawał decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, na podstawie art. 115a ust. 1 POŚ. W Starostwie nie odnotowano także skarg dotyczących hałasu oraz zawiadomień od innych organów administracji publicznej w zakresie konieczności ustalenia dopuszczalnego poziomu hałasu, w związku z przekroczeniem przez podmioty korzystające ze środowiska standardów emisyjnych w tym zakresie.

W tym okresie obowiązywała decyzja Starosty z dnia 21 września 2009 r. ustalająca dla zakładu przeróbki drewna dopuszczalne poziomy hałasu przenikającego do środowiska oraz decyzja z dnia 30 września 2009 r. nakładająca obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i doprowadzenia do zgodności z wartościami dopuszczalnymi hałasu w środowisku poprzez wyciszenie najistotniejszych źródeł hałasu. W maju 2012 r. przeprowadzona została wizja lokalna w ww. zakładzie, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości. W październiku 2012 r. WIOŚ w Kielcach przekazał Staroście wyniki pomiarów, które nie wykazały przekroczeń przez zakład dopuszczalnych poziomów hałasu.

(dowód: akta kontroli, str. 257-261,310-312,335-339,782-789,948,964)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do działalności w zbadanym zakresie, odstępując jednocześnie od sformułowania oceny działalności kontrolowanej jednostki odnośnie sporządzania map akustycznych i wydawania decyzji w sprawie ustalania dopuszczalnego poziomu hałasu, ze względu na brak działań w tym zakresie.

## 6. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie w powiecie starachowickim nie określono zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, o których mowa w art. 403 ust. 5 POŚ.

Rada Powiatu Starachowickiego uchwaliła, w dniu 31 stycznia 2013 r., regulamin udzielania spółkom wodnym dotacji celowych ze środków budżetu Powiatu Starachowickiego na

działania związane z bieżącym utrzymaniem wód i urządzeń wodnych na terenie Powiatu Starachowickiego. Jako podstawę tego działania w uchwale wskazano art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>10</sup>. W regulaminie określono zasady udzielania dotacji oraz sposób ich rozliczenia.

Zasady rozliczania i kontroli wszystkich dotacji udzielonych z budżetu powiatu określono w dokumencie *Zasady kontroli i obiegu dokumentów finansowych i księgowych dla Powiatu Starachowickiego i Starostwa Powiatowego w Starachowicach*, stanowiącym załącznik nr 7 do Zarządzenia Starosty z dnia 29 grudnia 2010 r. W punkcie 16 *Dokumentacja rozliczania udzielonych dotacji* określono jakich dotacji może udzielać powiat oraz podano, że zasady i tryb udzielania dotacji regulują przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy o samorządzie powiatowym i wskazano odpowiedzialne za rozliczanie udzielonych dotacji jednostki organizacyjne lub pracowników Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 103-108,389-390,402-416)

W okresie 2011–2013 (do 30 września) Starosta sfinansował ze środków z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, zwanych dalej „środkami z opłat i kar”, 32 przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na łączną kwotę ogółem 310,2 tys. zł, dla których jako podstawę sfinansowania, wymienioną w art. 400a ust. 1 POŚ, wskazano odpowiednio:

- wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarcze wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej – sfinansowano w kwocie 1,8 tys. zł;
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami – sfinansowano w kwocie 43,5 tys. zł;
- wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu ochrony środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła – sfinansowano w kwocie 29,9 tys. zł;
- wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku – sfinansowano w kwocie 20,0 tys. zł;
- przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza – sfinansowano w kwocie 120,0 tys. zł;
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków – sfinansowano w kwocie 66,4 tys. zł;
- edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju – sfinansowano w kwocie 17,6 tys. zł;
- inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarcze wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa – sfinansowano w kwocie 11,0 tys.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowano, w ww. zakresie, głównie jako zadania własne powiatu (98,9% środków z opłat i kar). Ponadto środki finansowe w wysokości 3,3 tys. zł przeznaczone zostały na dwie dotacje celowe – jedna dla Gminy Mirzec na rekonstrukcję bocianich gniazd (1,5 tys. zł), druga dla spółki wodnej na konserwację i renowację rowów melioracyjnych (1,8 tys. zł).

W Starostwie skontrolowano wykorzystanie ww. dotacji. I tak:

- kontrola dotacji udzielonej na rekonstrukcję bocianich gniazd obejmowała sprawdzenie zgodności złożonych dokumentów finansowych z zawartą umową oraz potwierdzenie wykonania przedmiotu dotacji w terenie;
- kontrolę dotacji udzielonej na konserwację i renowację rowów melioracyjnych przeprowadzono w czasie odbioru końcowego robót, w którym uczestniczył pracownik

<sup>10</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.

Starostwa. Dotacja ta była w trakcie rozliczania, termin jej wykorzystania ustalono do dnia 30 listopada 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 109-119,164-224,382-388)

Zadania sfinansowane ze środków z opłat i kar odpowiadały celom i priorytetom określonym w obowiązującym, w badanym okresie, powiatowym programie ochrony środowiska, dotyczącym m.in.: wprowadzenia programu ograniczenia niskiej emisji, popularyzacji i rozszerzenia selektywnej zbiórki odpadów w powiecie, minimalizacji zagrożeń dla środowiska, ochrony środowiska przyrodniczego oraz realizacji: programu budowy i renowacji urządzeń melioracyjnych, programów edukacyjnych dla dzieci, programu współpracy w zakresie ochrony środowiska z organizacjami pozarządowymi.

(dowód: akta kontroli str. 118-119,229-373,377-380,417-420,452,978-981)

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach nie kwestionowała, jak wyjaśnił Starosta, wydatków dokonywanych w kontrolowanym okresie ze środków z opłat i kar, a jedynie, opiniując projekt budżetu Powiatu Starachowickiego na 2013 rok, zwróciła uwagę, iż przeznaczenie środków na dotację na konserwację i renowację rowów melioracyjnych świadczy o ich bieżącym a nie inwestycyjnym charakterze. Kwalifikacja tych wydatków została przez Zarząd Powiatu poprawiona.

(dowód: akta kontroli str. 98-102,199-201)

Wpływy środków z opłat i kar wyniosły, w okresie 2011–2013 (do 30 września) ogółem 307,3 tys. zł, w tym: w 2011 r. – 127,5 tys. zł; w 2012 r. – 122,0 tys. zł; w 2013 r. (do 30 września) – 57,8 tys. zł. Wydatki w ww. okresie wyniosły 310,2 tys. zł, tj. 101,0% wpływów. Stan środków na koniec 2010 r. wyniósł – 65,2 tys. zł. Łączne środki którymi dysponowało Starostwo w 2011 r. z opłat i kar wyniosły 192,7 tys. zł, a wydatki zrealizowano w kwocie 156,6 tys. zł, tj. 81,3% posiadanych środków. Stan środków na koniec 2011 r. wyniósł 36,1 tys. zł. W 2012 r. w Starostwie dysponowano łączną kwotą 158,1 tys. zł środków z opłat i kar, a wydatkowano kwotę 84,0 tys. zł, stanowiącą 53,1% posiadanych środków oraz 68,8% środków które wpłynęły w 2012 r. Stan środków na koniec 2012 r. wyniósł 74,2 tys. zł.

Wyżej wymienione kwoty środków, które pozostawały w 2011 r. i 2012 r. na koniec roku, były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach OŚ-4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Na dzień 30 września 2013 r. stan środków z opłat i kar wyniósł 62,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 103-109,143-145,377-381,447-451,1001)

Powiat Starachowicki nie osiągnął nadwyżki z tytułu dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych i nie był zobowiązany do wpłat na rachunek wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej środków nadwyżki z tytułu ww. dochodów.

Likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r. Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie wpłynęła, zdaniem Starosty, na wielkość lub sposób finansowania przez niego ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 98-101,103-106,120,447-451)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Starostwo Powiatowe w Starachowicach zawarło w dniu 22 marca 2012 r. umowę z Gminą Mirzec, dotycząca dofinansowania przedsięwzięcia polegającego na renowacji i wzmocnieniu gniazd bociana białego w miejscowości Mirzec-Majorat i Małyszyn Górny. W wyniku realizacji ww. umowy wydatkowano kwotę 1,5 tys. zł. Jako podstawę udzielonego dofinansowania wskazano art. 400a ust. 1 pkt 29 POŚ, tj. *przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie 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. w art. 400a ust. 1 pkt 28 POŚ. Zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ finansowanie przez powiat ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków z opłat i kar nie obejmuje przedsięwzięć, o których mowa w art. 400a ust. 1 pkt 28.

Wicestarosta wyjaśnił m.in. iż „Dofinansowanie dla Gminy Mirzec na realizację zadania pn. „renowacja i wzmocnienie gniazd Bociana Białego ...” zostało zakwalifikowane w oparciu o art. 400a ust. 1 pkt 29, ponieważ zadanie określone w art. 400a pkt. 28 - nie leży w zakresie powiatu. Wniosek Gminy Mirzec o dofinansowanie miał charakter wyjątkowy (wcześniej nie dofinansowywano tego typu zadań), dotyczył gatunku prawnie chronionego, uznanego za gatunek trwale wpisany do polskiego krajobrazu. Powiat uznał za konieczne wesprzeć działania gminy w zakresie zachowania dziedzictwa przyrodniczego”.

(dowód: akta kontroli str. 118-119,168-175,377-380)

Dofinansowanie przez Starostę z budżetu powiatu, ze środków przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, przedsięwzięcia związanego z ochroną i przywracaniem chronionych gatunków zwierząt, wobec braku możliwości finansowania takich zadań było, w ocenie NIK, działaniem niezgodnym z prawem.

2. Starostwo wydatkowało w 2012 r. na dokumentację pt. „Konsultacje geologiczne do projektu robót geologicznych dla ustalenia warunków geologiczno-inżynierskich dla obiektów centrum handlowego Galardia – Starachowice” a w 2013 r. na dokumentację „Wykonanie koreferatu do dokumentacji geologicznej centrum handlowego Galardia – Starachowice”, w ramach postępowania na wniosek inwestora w sprawie zatwierdzenia „Projektu robót geologicznych...” – łącznie kwotę 2,0 tys. zł. 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*.

Wicestarosta wyjaśnił m.in., iż „W roku 2012, ze względu na brak geologa, ze środków gromadzonych z opłat środowiskowych zlecono wykonanie konsultacji i koreferatu do dokumentacji geologicznej dla inwestycji pn. „Budowa centrum handlowego Galardia w Starachowicach przy ul. Iłżeckiej” gdyż inwestycja ta jest prowadzona na terenie podmokłym, w dolinie rzek Młynówki i Kamiennej i może oddziaływać na wszystkie komponenty środowiska. Lokalizacja tak dużego obiektu bez wyczerpujących badań mogłaby wpłynąć na zmianę stosunków wodnych i negatywnie oddziaływać na znaczną część miasta, stąd kwalifikacja tego zadania jako „inne zadania służące...”, co znajduje uzasadnienie jako realizacja zasady zrównoważonego rozwoju.(...) Zlecenie wykonania konsultacji i koreferatu do dokumentacji geologicznej dla inwestycji pn. „Budowa centrum handlowego Galardia w Starachowicach przy ul. Iłżeckiej”, było związane z tym, że starosta jako organ zatwierdzający projekt prac geologicznych, zobowiązany jest do zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Należy dodać, że ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym spoczywa na organie administracji publicznej. Strona nie wносиła żądania przeprowadzenia opinii biegłego, a zdecydował o tym organ, gdyż chciał podjąć decyzję na podstawie wyczerpujących dokumentów.(...) Zgodnie z art. 85 ust. 3 pkt 1 prawa geologicznego starosta musi stwierdzić czy sposób wykonywania zamierzonych robót geologicznych nie zagraża środowisku. Wielkość i lokalizacja inwestycji wymagała opinii biegłego geologa, stąd decyzja o zleceniu takiej usługi”.

(dowód: akta kontroli str. 118-119,377-380,978-1000)

NIK nie podziela przedstawionej w wyjaśnieniach argumentacji, iż sfinansowanie konsultacji i koreferatu do dokumentacji geologicznej dla inwestycji polegającej na budowie centrum handlowego znajdowało uzasadnienie jako realizacja zasady zrównoważonego rozwoju. Podstawowym celem zrównoważonego rozwoju, zgodnie z art. 3 pkt 50 POŚ, jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia,

jak i przyszłych pokoleń, a poniesiony wydatek pozostawał bez związku z osiągnięciem przedmiotowego celu. Tym samym, sfinansowanie tego zadania ze środków z opłat i kar było, w ocenie NIK, działaniem niezgodnym z prawem.

3. Starostwo w badanym okresie finansowało corocznie, ze środków przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, zakup sorbentu do likwidacji substancji niebezpiecznych dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Starachowicach (KPPSP). W badanym okresie wydatkowano na ten cel kwotę 15,0 tys. zł (trzykrotnie po 5,0 tys. zł). Jako podstawę dokonania wydatku wskazano art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy POŚ, tj. *przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami*.

Wicestarosta w wyjaśnieniach podał m.in. iż „Zgodnie z art. 101 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (...), starosta dokonuje gospodarowania odpadami z wypadków, jeżeli jest konieczne natychmiastowe zagospodarowanie tych odpadów ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bądź możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku. Ponieważ sorbent użyty do likwidacji rozlewów powstałych w wypadkach drogowych staje się odpadem, w związku z tym zadanie należało zakwalifikować do pkt 8 art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Wymienione zadanie w pkt. 17 art. 400a ustawy Poś nie może być realizowane przez starostę, gdy nie jest wymienione w art. 403 ust. 1. ww. ustawy. (...) W wyniku zagrożeń ekologicznych – katastrof, kolizji wypadków, awarii i innych zjawisk powstają odpady, które wymagają natychmiastowego usunięcia i zagospodarowania ze względu na zagrożenie stwarzane dla środowiska i ludzi. W związku z tym, zadanie należało zakwalifikować do pkt 8 art. 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska”.

(dowód: akta kontroli str. 118-140,417-420,978-981)

Zdaniem NIK, sfinansowanie przez Starostwo zakupu sorbentu dla KPPSP związane było z działaniami polegającymi na zapobieganiu i likwidacji poważnych awarii, tj. zadań wymienionych w art. 400a ust. 1 pkt 17 POŚ, które zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ nie należą do zadań powiatu. Tym samym, zakwalifikowanie zakupu sorbentu jako przedsięwzięcia związanego z gospodarką odpadami i sfinansowanie, w latach 2011–2013, wydatków z tym związanych ze środków z opłat i kar było, w ocenie NIK, działaniem niezgodnym z prawem.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>11</sup>, wnosi o:

- ujęcie w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach obowiązków pracowników, zadań dotyczących prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach;
- zapewnienie wykorzystania środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych na finansowanie zadań określonych w POŚ;
- prowadzenie obserwacji terenów, na których występują w powiecie starachowickim 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;

<sup>11</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

- 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 zawierających wszystkie elementy wymagane przepisami prawa.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 9 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska

Dyrektor  
Anna Krzywicka

Kontrolerzy  
Władysława Siekierska-Szarejko  
Główny specjalista k.p.

Izabella Krawczyk  
Główny specjalista k.p.

Jarosław Bańkowski  
Specjalista k.p.