



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-031 -01/2013

P/13/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/125 - „Wykonywanie przez starostów w latach 2011-2013 (III kw.), obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska” ¹ , - zwanej dalej POŚ.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ² Ryszard Lutyński - główny specjalista kontroli państwowej – upoważnienie do kontroli nr 86234 z 14.10.2013r. (Dowód: akta kontroli str. 2-3)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lipnie ul. Sierakowskiego 10b, 87-600 Lipno, nr statystyczny: 910869720, (zwane w dalszej treści „Starostwem”, lub „SP”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Baranowski - Starosta Powiatu Lipnowskiego od 7.12.2006r.

II. Ocena kontrolowanej działalności:

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność Pana Starosty oraz odpowiednich służb Starostwa, w zakresie wykonywania w latach 2011-2013 (III kw.), obowiązków wynikających z ustawy POŚ.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę powyższą uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

♦ obszary, do których Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag i zastrzeżeń i ocenia je pozytywnie:

- 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,
- zapewnienie zatrudnienia do realizacji zadań z zakresu POŚ pracowników o właściwych kwalifikacjach i przygotowaniu zawodowym,
- ustanowienie i wdrożenie procedur kontroli zarządczej w Starostwie,
- sprawowanie w terenie licznych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty,

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.).

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli – (Dz. U. z 2012r., poz. 82 ze zm.)

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

- wydawanie przez Pana Starostę pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz egzekwowania warunków wydanych decyzji,
- działania Starosty i odpowiednich służb Starostwa w zakresie ochrony przed hałasem,
- poprawne reagowanie właściwych służb Starostwa na sygnały o nieprawidłowościach związanych z nieprzestrzeganiem przepisów ochrony środowiska i podejmowanie odpowiednich działań,
- finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej;

♦ stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- prowadzeniu obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, oraz prowadzeniu rejestru tych terenów w sposób niezgodny z wymogami prawa,

♦ Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na realizację zagadnień takich jak:

- brak wyposażenia odpowiednich służb Starostwa w urządzenia pomiarowe, umożliwiające właściwe sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty,
- brak szacunków i wyliczeń kosztu pełnej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska oraz nieuwzględnianie tych danych w procesie tworzenia projektów uchwał budżetowych na poszczególne lata badanego okresu,
- brak sprawdzenia w terenie, na etapie weryfikacji wniosków w sprawie wydania decyzji - pozwoleń na korzystanie ze środowiska, zgodności danych w nich zawartych ze stanem faktycznym.

Szczegóły o skali występowania poszczególnych pozytywów, nieprawidłowości i uwag omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XVI/97/2011 Rady Powiatu w Lipnie z dnia 20 grudnia 2011r. zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizował w latach 2011–2013 Wydział Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (WŚRiL).

Nadzór nad pracą WŚRiL – zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego należał do obowiązków Sekretarza Powiatu.

Wszystkie zadania Starosty wynikające z POŚ były uwzględnione w regulaminie organizacyjnym. Zgodnie z postanowieniami § 17 regulaminu organizacyjnego w Starostwie nie istniał obowiązek opracowywania zakresów czynności pracowników – podział zadań i ustalenie indywidualnych zakresów czynności należało do uprawnień naczelników wydziałów. Pomimo powyższego braku obowiązku opracowania zakresów czynności pracownicy WŚRiL je posiadali.

W okresie objętym kontrolą, zadania WŚRiL realizowało czterech pracowników, a od IV kw. 2012r. zatrudniono dodatkowo 1 osobę na stanowisku ds. leśnictwa – poprzednio zadania te, na podstawie zawartych porozumień, były

powierzone poszczególnym Leśnictwom. WŚRiL poza zadaniami z zakresu ochrony środowiska realizował także inne obowiązki m.in. z zakresu rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa, gospodarki wodnej i geologii.

Wszystkie osoby WŚRiL posiadały stosowne wykształcenie, - 4 osoby wyższe i 1 technik-leśnik. Kierunki wykształcenia były zgodne z zakresem wykonywanych obowiązków (m.in.: Akademia Rolniczo-Techniczna, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego).

Okres zatrudnienia tych osób w Starostwie, wynosił od 11 do 15 lat. W badanym okresie pracownicy WŚRiL uczestniczyli w 4 szkoleniach specjalistycznych, m.in. dla urzędników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, przygotowujących decyzje administracyjne oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie.

W ocenie naczelnika WŚRiL oraz nadzorującego wydział Sekretarza Powiatu Lipnowskiego z uwagi na istotę prowadzonych zagadnień w Starostwie dokonano wyodrębnienia organizacyjnego tych służb, w postaci wydziału, a stan zatrudnienia, zarówno pod względem ilościowym jak i jakościowym, był wystarczający do sprawnego wykonywania zadań.

W celu realizacji przypisanych zadań, w tym sprawowania przez korzystających ze środowiska kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym właściwością Starosty pracownicy WŚRiL mieli możliwość korzystania z samochodu służbowego, a w razie potrzeby, udzielano zgody na użycie samochodów prywatnych pracowników w celu odbycia podróży służbowej. Nie dysponowali natomiast urządzeniami pomiarowymi, umożliwiającymi sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty, ani też specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza przy wydawaniu pozwoleń.

Nadzorujący pracę wydziału Sekretarz Powiatu Lipnowskiego na powyższą okoliczność podał m.in., że:

- ♦ Zakup i utrzymanie tych urządzeń oraz oprogramowania nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia ze względu na niewielką ilość prowadzonych spraw. Często, bowiem jest to jedno maksymalnie 2 postępowania rocznie, a zdarzają się lata, w których nie są wszczynane w ogóle postępowania w tym zakresie, z uwagi na brak wniosków.
- ♦ Zdaniem wyjaśniającego środki finansowe na te zadania powinny pochodzić z zewnątrz, a nie z budżetu powiatu, który obciążony jest wykonywaniem szeregu zadań własnych.
- ♦ Zadania z zakresu POŚ realizowane są w sposób umożliwiający ich właściwe wykonanie, choć otrzymanie środków na zakup sprzętu pozwalającego na dokonywanie weryfikacji wniosków zwiększyłoby jakość prowadzonych nielicznych postępowań w omawianym zakresie.

W Starostwie nie oszacowano w żadnym z lat badanego okresu, rocznego kosztu pełnej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, (a także zadań z innych ustaw realizowanych przez WŚRiL).

Tworząc projekty uchwał budżetowych, nie oszacowano w żadnym z lat badanego okresu, rocznego kosztu pełnej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. W zakresie tym bazowano na danych sporządzanych przez naczelnika WŚRiL, a planowane wielkości dochodów i wydatków na zadania z zakresu ochrony

środowiska wynikały z przewidywanej kwoty wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 POŚ, stanowiących dochody budżetów powiatów.

Wpływy z tytułu opłat i kar, o których mowa wyżej w Powiecie Lipnowskim w poszczególnych latach badanego okresu wyniosły ogółem 248,3 tys. zł, - odpowiednio 65,9; 69,7 i 112,7 tys. zł.

Z wpływów tych sfinansowano:

- w 2011r. - wymianę stolarki okiennej w miejscowym szpitalu na kwotę 98,4 tys. zł (obiekty stanowiły własność Starostwa);
- w 2012r. - budowę węzła ciepłowniczego dla Szpitala, - na kwotę 69,7 tys. zł, (co w efekcie spowodowało likwidację kotłowni Szpitala - zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do powietrza);
- w 2013r. - do 30 września 2013r. nie poniesiono wydatków, a do 31 grudnia, w ramach remontu budynku Starostwa przy ul. Sierakowskiego 10A, wydatkowano 154,9 tys. zł na roboty z zakresu ochrony środowiska – termomodernizacja obiektu (różnice w stosunku do wysokości wpływów z tytułu opłat i kar sfinansowano z budżetu Powiatu).

Ponadto ze środków budżetu Powiatu ponoszono na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska wydatki bieżące związane z realizacją zadań administracyjnych i kontrolnych oraz wydatki na wynagrodzenia pracowników, którzy wykonywali zadania objęte niniejszą kontrolą.

Wydatki te nie były wyodrębnione z wyszczególnieniem na poszczególne ustawy (nie było takiego wymogu prawnego), a np. w 2012r. roczne wynagrodzenie brutto pracowników WŚRiL, (realizujących poza POŚ, także zadania z zakresu rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa, gospodarki wodnej i geologii), wyniosło prawie 160 tys. zł. Pozostałe wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska omówiono w pkt 6 niniejszego wystąpienia.

Rada Powiatu Lipnowskiego, w uchwałach budżetowych na lata 2011-2013, na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska przyjmowała kwoty równe zaproponowanym przez Zarząd Powiatu.

Z wyjaśnień w sprawie przyczyn powyższego stanu, w tym zasad i sposobu tworzenia projektu budżetu Starostwa (wobec braku ww. wyliczeń kosztu pełnej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska), złożonych przez Sekretarza oraz Skarbnika Powiatu Lipnowskiego, wynika min., że:

- ♦ *Skarbnik Powiatu tworząc projekty uchwał budżetowych w latach objętych kontrolą, bazowała na danych dotyczących dochodów i wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska sporządzonych przez WŚRiL.*
- ♦ *Zdaniem Sekretarza Powiatu:*
 - *Fundamentalną zasadą, która realnie determinuje kształt budżetu w każdym roku jest fakt, że Zarząd Powiatu sporządza projekt budżetu w oparciu o wydatki z roku poprzedniego uwzględniając przy tym wskaźniki otrzymywane od Ministerstwa Finansów.*
 - *Z tego względu trudno jest na przykład wyasygnować dodatkowe kwoty przeznaczone na opinie ekspertów, które nie są przecież tanie i dowiedzieć się, że potrzebny jest dodatkowy samochód lub dwa i drogi sprzęt do pomiarów poziomu emisji, hałasu lub monitorowania osuwisk. Zakładać bowiem należy w latach następnych dodatkowe środki finansowe na coroczne utrzymywanie tych samochodów i sprzętu.*

- *Analizowane były w badanym okresie możliwości pozyskiwania dotacji na zadania zlecone powiatowi m.in. poprzez rozmowy robocze z przedstawicielami instytucji udzielających takich dotacji. Jednakże stan finansów publicznych, a w związku z nim praktyka przyznawania dotacji nie rokuje najlepiej w kwestii ich uzyskania. Rozmowy o realnych szansach i praktyce pozyskiwania dotacji prowadzono także z przedstawicielami innych powiatów i niestety realne szanse otrzymania dotacji były niewielkie.*
- *Realne zwiększenie środków przeznaczonych na zadania związane z ochroną środowiska uzależnione jest od wielu względów, a których świadomy jest organ wykonawczy Powiatu Lipnowskiego, czyli Zarząd Powiatu w Lipnie.*

Dowód - akta kontroli 63-63 i 191-195]

System kontroli zarządczej w Starostwie w badanym okresie przyjęty był stosownymi zarządzeniami Starosty Lipnowskiego, nr: 36/2010 z 18.10.2010r., 8/2011 z 24.01.2011r. oraz 31/2012 z 9.05.2012r. w sprawie przyjęcia regulaminu kontroli zarządczej.

Regulamin ten określał zasady kontroli zarządczej, zasady jej koordynacji, szczegółowy tryb sporządzania dokumentów oraz ich wzory. Szczegółowo opisano grupy standardów kontroli zarządczej.

Treść regulaminu została opracowana w układzie kaskadowym, obejmującym rozdziały, paragrafy, punkty i podpunkty. Tytuły rozdziałów oparto o nazwy obszarów kontroli zarządczej określonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴.

W ramach ww. kontroli wdrożono także system zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Lipnie. System ten przyjęto w drodze zarządzenia nr 34/2011 Starosty Lipnowskiego z dnia 4 sierpnia 2011r. Zarządzenie szczegółowo opisywało metodę dokonywania oceny ryzyka oraz zadania kierowników komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Lipnie w tym zakresie.

Cele i zadania dotyczące realizacji działań Starostwa (w tym w zakresie ochrony środowiska) wraz z miernikami umożliwiającymi ich monitorowanie zawarte były w:

- ♦ planie działalności, gdzie zgodnie z postanowieniami ww. zarządzenia należało umieścić m.in.: mierniki określające stopień realizacji celu, ich nazwę oraz planowaną wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy plan,
- ♦ sprawozdaniu z wykonania planu działalności, gdzie również należało podać mierniki określające stopień realizacji celu, planowaną wartość do osiągnięcia na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie i osiągniętą wartość na koniec roku, którego dotyczy sprawozdanie.

[Dowód – akta kontroli 21-26]

W czasie trwania niniejszej kontroli stwierdzono, że dokumentację systemu kontroli zarządczej w Starostwie stanowiły procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne. Kontrola wykazała, że dokumentacja ta była spójna, dostępna, a także zgodna z obowiązującymi przepisami prawa zewnętrznego, w tym z ww. Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów.

⁴ Dz. Urz. MF Nr 15. Poz. 84

W ramach systemu kontroli zarządczej stworzono bazę – wykaz procedur kontroli zarządczej, zawierającą uporządkowane tematycznie wszystkie niezbędne przepisy.

Dokumentacja ta odnosiła się do działań wszystkich komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Lipnie, a więc również do WŚRiL.

Na przykładzie badanych postępowań administracyjnych w sprawie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska stwierdzono, że:

- ♦ proces wydawania ww. decyzji nie był przedmiotem audytu lub kontroli wewnętrznej,
- ♦ w badanym okresie w WŚRiL przeprowadzono następujące kontrole:
 - Przestrzeganie zasad obowiązujących przy naliczaniu ekwiwalentów należnych właścicielom gruntów rolnych, za wyłączenie upraw rolnych i prowadzenie upraw leśnych w 2011r.
 - Prawdliwość poboru opłaty skarbowej za dokonane czynności urzędowe w 2012r.
 - Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (KPA) w 2012r.

Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

Jakość świadczonych przez wydziały Starostwa usług była badana przez ocenę zewnętrzną dokonywaną przez interesantów w drodze anonimowej ankiety.

Badanie takie w WŚRiL przeprowadzone było w lutym 2013 r. Badaniu poddano m. in. następujące aspekty pracy Wydziału:

- informowanie o uwarunkowaniach realizacji sprawy: szybkość załatwienia sprawy, opłaty, wymagane dokumenty,
- terminy realizacji sprawy,
- kompetencje i fachowość pracowników,
- uprzejmość pracowników, zainteresowanie problemem, pomoc przy wypełnianiu dokumentów,
- dostępność informacji w siedzibie urzędu i drogą telefoniczną,
- obiektywizm i bezstronność w wykonywaniu obowiązków przez pracowników.

W drodze badania ankietowego praca Wydziału została oceniona bardzo dobrze.

Sposób organizacji oraz wykonywania przez Starostę Lipnowskiego, a także właściwe służby Starostwa zadań z zakresu ochrony środowiska, w badanym okresie nie był przedmiotem skarg, wniosków, ani także kontroli ze strony Rady Powiatu.

[Dowód - akta kontroli 197-258]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Najwyższa Izba Kontroli, uznaje za zasadne podjęcie działań mających na celu:

- wstępne oszacowanie rocznego kosztu pełnej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska i zapoznanie z tymi danymi organ stanowiący Powiatu,
- rozważenie możliwości wyposażenia (z uwzględnieniem rachunku ekonomicznego), odpowiednich służb Starostwa w niektóre urządzenia pomiarowe, umożliwiające właściwe sprawowanie kontroli przestrzegania

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego – (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty,

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie⁶ ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie pozwoleń na korzystanie ze środowiska wydanych w badanym okresie stwierdzono, że Starosta Lipnowski:

- ♦ nie wydawał pozwoleń zintegrowanych (brak wniosków w sprawie),
- ♦ wydał 1 pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- ♦ 4 pozwolenia na wytwarzanie odpadów,
- ♦ 22 pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- ♦ nie wydawał pozwoleń o dopuszczalnym poziomie hałasu.

Wobec powyższego stanu w poszczególnych latach badanego okresu obowiązujące były (odpowiednio):

- ♦ „0” pozwoleń zintegrowanych,
- ♦ 13 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- ♦ 18-19-18 pozwoleń na wytwarzanie odpadów,
- ♦ 47-59-67 pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- ♦ 1 pozwolenie o dopuszczalnym poziomie hałasu.

Dalszą analizą kontrolną w zakresie rzetelności i prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych, weryfikacji wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz wydawania decyzji administracyjnych objęto wybrane do badania:

- ♦ 1 pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- ♦ 4 pozwolenia na wytwarzanie odpadów – 100% wydanych, (z czego 2 z 2011r. i po 1 z 2012 i 2013r.).

[Dowód - akta kontroli 68]

Analiza rzetelności prowadzenia postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ww. 1 pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz 4 pozwoleń na wytwarzanie odpadów, wykazała min., że:

- ♦ wszystkie 5 badanych wniosków zostało zarejestrowanych z oznaczeniem daty doręczenia do organu,
- ♦ w 1 przypadku wzywano do uzupełnienia wniosku w trybie określonym w art. 64 § 2 KPA,
- ♦ wszystkie decyzje zostały wydane w terminie poniżej miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, (od 12 do 26 dni), czym spełniono wymogi art. 35 KPA,
- ♦ wszystkie decyzje wydano w granicach wydanego upoważnienia – decyzje podpisał naczelnik WŚRiL,
- ♦ upoważnienie zostało udzielone bezpośrednio przez organ – Starostę Powiatu.
- ♦ Wydane pozwolenia zawierały wszystkie wymagane elementy decyzji administracyjnej, o których mowa w art. 107 § 1 KPA, a w szczególności:

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji.

Analiza rzetelności weryfikacji wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska zakończonych wydaniem ww. 1 pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz 4 pozwoleń na wytwarzanie odpadów, wykazała min., że:

- ♦ wszystkie 5 badanych wniosków w oparciu, o które wydano pozwolenia, zawierały dane wymagane art. 184 ust. 2 POŚ, a w przypadku 4 pozwoleń na wytwarzanie odpadów również dane określone w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27.04.2001r. o odpadach⁷, (a dla wniosku z 2013r. dane z art. 188 ust. 2b POŚ – zmienionej od 23.01.2013 r.).

[Dowód – akta kontroli 68-96; 147-176]

- ♦ W Starostwie na etapie weryfikacji ww. wniosków nie podejmowano działań w celu sprawdzenia w terenie zgodności danych w nich zawartych ze stanem faktycznym.

Zgodnie z postanowieniami art. 7 KPA organy administracji powinny w toku postępowania administracyjnego podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, 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).

Z wyjaśnienia w sprawie przyczyn i uwarunkowań weryfikacji ww. wniosków o wydanie pozwoleń jedynie „zza biurka”, złożonego przez naczelnika WŚRiL, wynika min., że:

- ♦ *Powiat Lipnowski jest małym obszarowo terenem. Pracownicy WŚRiL znają uwarunkowania większości zakładów działających na terenie powiatu. Wiedzę pozyskują podczas swoich czynności służbowych - oględzin w terenie, przeprowadzanych kontroli w zakładach, a także informacji od WIOŚ czy urzędów gmin.*
- ♦ *Większość wydawanych w badanym okresie zezwoleń dla instalacji w zakładach działających na terenie powiatu lipnowskiego są to pozwolenia powtórne, więc działalność zakładu, jeśli nie zmieniła swojej formy jest znana pracownikowi weryfikującemu wniosek o wydanie danego zezwolenia.*
- ♦ *Z 5 objętych kontrolą NIK pozwoleń, pracownicy znali wszystkie instalacje, a w 3 przypadkach zakłady były wielokrotnie kontrolowane przed wydaniem decyzji.*

[Dowód - akta kontroli 185-190]

Analiza rzetelności wydawania decyzji administracyjnych - pozwoleń na korzystanie ze środowiska, tj.: ww. 5 wylosowanych pozwoleń wykazała min., że we wszystkich 5 badanych przypadkach:

- ♦ pozwolenia wydano z zachowaniem właściwości organu – czym spełniono wymogi art. 378 ust. 1, 2 i 2 a POŚ,
- ♦ pozwolenia zostały wydane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat - art. 188 ust. 1 POŚ,
- ♦ pozwolenia zawierały elementy wymagane art. 188 ust. 2 POŚ.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

- ◆ Pozwolenia na wytwarzanie odpadów dodatkowo zawierały dane wymagane art. 18 ust. 2 ustawy o odpadach (od 23.01.2013 r. art. 188 ust. 2b POŚ).

[Dowód – akta kontroli 68-96; 147-176]

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odwołań do samorządowego kolegium odwoławczego od decyzji administracyjnych - pozwoleń na korzystanie ze środowiska, wydanych na podstawie POŚ, przez Starostę Lipnowskiego, jako organ pierwszej instancji oraz nie wpłynęły skargi w sprawie postępowań administracyjnych prowadzonych w tym zakresie.

[Dowód - akta kontroli 197-258]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia 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

Kontrola wykazała, że w badanym okresie właściwe służby posiadały stosowną wiedzę o ilości i rodzaju działających na terenie Powiatu instalacji, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania ich zgłoszenia na podstawie art. 152 POŚ.

Wiedzę tą pozyskiwano m.in. z Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej, od Inspekcji Ochrony Środowiska, urzędów gmin, skarg mieszkańców oraz na podstawie zgłoszeń od prowadzących te instalacje, a także innych zgłoszeń – np. w trakcie uzyskiwania pozwoleń na budowę.

W badanym okresie przedsiębiorcy z terenu działania Starostwa zgłosili 38 instalacji, których użytkowanie nie wymagało pozwolenia.

Starosta Lipnowski, w latach 2011-2013, należycie sprawował kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością, o której mowa w art. 379 ust. 1 i 2 POŚ.

W Starostwie opracowywano corocznie plany kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty Lipnowskiego.

Kontrole przeprowadzano w ramach kontroli planowych, a także w wyniku otrzymywanych sygnałów o nieprzestrzeganiu przepisów o ochronie środowiska.

W badanym okresie, tj. w latach 2011-2013 (do końca listopada) przeprowadzono łącznie 57 kontroli zgodnie z planami kontroli, gdzie nieprawidłowości stwierdzono w 20 przypadkach.

Ponadto Starosta Lipnowski należycie reagował na sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością, zgłaszane przez inne organy.

W badanym okresie przeprowadzono 11 kontroli „skargowych” (w wyniku otrzymywanych sygnałów o nieprzestrzeganiu przepisów o ochronie środowiska).

Analiza wyników kontroli planowych i skargowych, wykazała min., że w przypadku każdej przeprowadzonej kontroli:

- pracownicy przeprowadzający kontrole każdorazowo posiadali stosowne upoważnienia (o których mowa w art. 379 ust. 2 POŚ), określające osobę upoważnioną i zakres kontroli,
- sporządzany był protokół, – co było zgodne z wytycznymi określonymi w art. 380 POŚ.
- w przypadkach tego wymaganych stosowano zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁸).

W wyniku kontroli planowych i skargowych w badanym okresie służby WŚRiL Starostwa 3-krotnie kierowały do jednostek Policji zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

Dotyczyło to: zniszczenia siedliska gatunku chronionego, nielegalnego pozyskania drewna i naruszenia wymagań obowiązujących przy magazynowaniu odpadów. Pierwszą z tych spraw umorzono z powodu niewykrycia sprawcy, a pozostałe dwie były w toku.

Ponadto w 1 przypadku po stwierdzeniu nieprawidłowości zawiadomiono WIOŚ o potrzebie przeprowadzenia kontroli i nałożenia kar oraz Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o samowoli budowlanej.

Analiza kontrolna egzekwowania przez służby Starostwa warunków wymaganych wydanymi decyzjami i przepisami prawa wykazała, że na 14 badanych decyzji:

- ♦ w 5 przypadkach nie istniał obowiązek przedkładania jakichkolwiek danych przez podmioty, które otrzymały pozwolenie, z tym że 3 z nich były kontrolowane w badanym okresie w zakresie spełnienia warunków posiadanej decyzji,
- ♦ w 2 przypadkach istniał obowiązek przedkładania danych wyników pomiarów i podmioty, które otrzymały pozwolenia obowiązek ten wykonały,
- ♦ w 7 przypadkach istniał obowiązek wykonywania kontroli jakości i ilości ścieków bez obowiązku przedkładania wyników kontroli organowi wydającemu pozwolenie,
- ♦ na 7 pozwoleń wodnoprawnych wydanych w badanym okresie w 4 przypadkach zaplanowano kontrole w 2014r.

W badanym okresie nie zachodziły przesłanki i Starosta Lipnowski nie nakładał:

- na prowadzących instalacje, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 150 ust. 1 POŚ, obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ;
- na zarządzających drogą, linią kolejową, obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku, (art. 178 ust. 1

⁸ Ustawa z dnia 2.07.2004r. o swobodzie działalności gospodarczej – (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.)

- POŚ), wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów, (wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 175 ust. 1–3 POŚ);
- w drodze decyzji, dodatkowych wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymagała pozwolenia - art. 154 ust. 1 POŚ;
 - obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego - art. 237 POŚ.

Nie wystąpiły także okoliczności:

- nakładania na podmioty, które negatywnie oddziaływały na środowisko, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 362 ust. 1 POŚ, obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub też obowiązku przywrócenia środowiska do stanu właściwego,
- występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska, - o których mowa w art. 379 ust. 4 POŚ.

[Dowód - akta kontroli 197-258]

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena cząstkowa

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

4. Działania w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Opis stanu
faktycznego

Kontrola wykazała, że w badanym okresie w Starostwie dla terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, - tj.: terenów o których mowa w art. 110a ust. 1 POŚ, posiadano:

- ♦ wywiady, analizy, artykuły prasowe, doniesienia internetowe dla terenów, na których występują ruchy masowe ziemi,
- ♦ Dokumentację dla 21 osuwisk, z czego 1 było nieaktywne, a pozostałe aktywne.

Dokumentacja osuwisk wykonana była w latach 2004-2005 przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie w ramach Projektu badawczego, zrealizowanego na zamówienie Ministerstwa Środowiska, sfinansowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dokumentacja AGH była odebrana w 2006r.

Kontrola ujawniła, że w Starostwie ww. dokumentacji od czasu jej wykonania przez AGH nie aktualizowano, a w szczególności:

- ♦ nie posiadano kart rejestracyjnych osuwisk, - których wzór określa zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ o osuwiskach⁹;
- ♦ posiadane „karty dokumentacyjne”, - sporządzone były w latach 2004-2005 przez AGH na odmiennych wzorach niż określony w ww. rozporządzeniu i nie zawierały niektórych danych wymaganych w tym wzorze; np. na 17 punktów wymaganych danych merytorycznych o osuwiskach posiadane karty dokumentacyjne AGH: nie posiadały danych dla 3 punktów, dla kolejnych 6 posiadano dane częściowe, a pełne dane posiadano zaledwie w 8 punktach;

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz. U. Nr 121, poz. 840).

- ◆ W Starostwie nie prowadzono zarówno dla terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz dla terenów, na których wystąpiły te ruchy monitoringu, o którym mowa w § 3 ust. 1-6 rozporządzenia MŚ o osuwiskach, polegającego na pomiarach powierzchniowego ruchu mas ziemnych, jak i wglębnego ruchu mas ziemnych w celu rozpoznania liczby, rodzaju i głębokości położenia powierzchni poślizgu (jak wykazano wyżej tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi nie były ustalone).
- ◆ Starostwo nie posiadało odpowiedniego systemu – procedur, dokumentacji, wykwalifikowanej kadry, jak i sprzętu niezbędnego do prowadzenia przedmiotowych badań monitoringowych. W kwestii tej nie zawarto również umów na wykonywanie ww. monitoringu przez jednostki zewnętrzne.
- ◆ W Powiecie nie określono także liczby i rodzaju punktów obserwacyjnych dla prowadzenia monitoringu ww. terenów.
- ◆ W Starostwie posiadano notatki służbowe oraz dokumentację fotograficzną z przeprowadzanych wizji w terenie na wybranych osuwiskach. Z tym, że:
 - wizje przeprowadzano w terminach niezgodnych z określonymi w ww. § 3 ust. 5 rozporządzenia MŚ o osuwiskach (tj., co najmniej dwa razy w roku - w okresach: marzec-kwiecień oraz wrzesień-październik);
 - łącznie od wykonania prac przez AGH (w latach 2004-2005) do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli przeprowadzono wizje 16 osuwisk, z czego po 5 w kwietniu i wrześniu 2012r. oraz 6 w marcu 2013r.

W czasie trwania niniejszej kontroli – 5.11.2013r. przeprowadzono wizje pozostałych 5 osuwisk.
- ◆ Podczas wizji terenowych osuwisk nie dokonywano żadnych pomiarów, - a według sporządzanych na tą okoliczność notatek nie stwierdzono widocznych „gołym okiem” zmian w osuwiskach.
- ◆ W Starostwie nie posiadano żadnych danych o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi (zarówno wymienionych w § 2 ust. 1 – 3 rozporządzenia MŚ o osuwiskach, jak i danych graficznych w formie map terenów i kart rejestracyjnych).
- ◆ Dla terenów, na których wystąpiły te ruchy (osuwisk) prowadzono rejestr osuwisk, z tym że:
 - forma rejestru nie była zgodna z ustaloną w § 4 i 5 ww. rozporządzenia M. Ś. o osuwiskach, a w szczególności:
 - nie posiadano mapy terenów osuwisk sporządzonej w systemie informacji przestrzennej (GIS), wykonanej na podkładzie topograficznym w skali 1:10.000 – posiadano mapę w skali 1:25.000 oraz mapy poszczególnych osuwisk;
 - rejestr ten prowadzono zarówno w formie papierowej, jak i w wersji elektronicznej.
 - Rejestr był udostępniony na stronie BIP Starostwa.
- ◆ Na podstawie danych z posiadanych kart dokumentacyjnych AGH, stwierdzono, że na 21 osuwisk ogółem:
 - 20 położonych na skarpie brzegu Wisły było aktywnych, a jedno - położone nad jeziorem w gm. Bobrowniki, miejscowość Oparczyska było nieaktywne.
- ◆ Wśród 20 aktywnych osuwisk:
 - w 18 z nich, jako istniejące zagrożenie wskazano niszczenie upraw leśnych, zadrzewień i upraw rolnych oraz zagrożenie dla brzegu zbiornika wodnego,
 - w 2 odnotowano zagrożenie („w przyszłości”) dla zabudowań obok niszy osuwiska.

W porozumieniu z Gminą Dobrzyń n/Wisłą, na której terenie zlokalizowane były ww. 2 osuwiska wykonano prace zabezpieczające. W jednym z nich umocnienie i ustabilizowanie skarpy, a także zabezpieczenia drewniane chroniące przed osuwaniem się gruntu. W drugim, prace przygotowawcze do stabilizacji gruntów były w trakcie realizacji, - ograniczono spływ wód opadowych

(doprowadzono do systemu kanalizacji), na nabrzeżu Wisły wykonano opaskę z kamienia i gabionów chroniącą brzeg przed falowaniem. W trakcie były prace dalsze przygotowawcze - sporządzono dokumentację geologiczną, trwała procedura wydania pozwolenia wodnoprawnego oraz pozwolenia na budowę umocnień skarpy.

- ♦ Na żadnym z zarejestrowanych osuwisk wśród zagrożeń nie odnotowano mogących spowodować albo powodujących bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi.

Przyczyny powyższego stanu były złożone i według wyjaśnień złożonych przez Sekretarza Powiatu Lipnowskiego, zaliczyć do nich można:

- ♦ *Fakt, że w obowiązującym prawodawstwie nie został wyraźnie wskazany organ, który jest zobowiązany do ustalenia terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których wystąpiły te ruchy (osuwisk). Z przepisów nie wynika jednoznacznie, że to Starosta jest zobowiązany do ustalania tych terenów.*
- ♦ *W Starostwie Powiatowym w Lipnie nie prowadzono monitoringu powierzchniowego i wglębnego osuwisk, gdyż Starostwo z powodu ograniczonych środków finansowych, nie posiadało odpowiedniego systemu i sprzętu koniecznego do prowadzenia przedmiotowych badań monitoringowych osuwisk*
- ♦ *Dodatkowym argumentem był fakt, że w ramach Systemu Ośłony Przeciwośuwiskowej SOPO na lata 2023-2025 Ministerstwo Środowiska planowało wykonanie „Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi” dla Powiatu Lipnowskiego (w tym rozpoznanie, udokumentowanie i zaznaczenie na mapie wszystkich osuwisk oraz terenów potencjalnie zagrożonych ruchami masowymi w Polsce, a także założenie systemu monitoringu wglębnego i powierzchniowego), co umożliwi prowadzenie monitoringu zgodnie z rozporządzeniem M. Ś. o osuwiskach.*
- ♦ *W zdecydowanej większości zagrożenia powodowane przez osuwiska na terenie Powiatu to zagrożenia dla upraw leśnych, zadrzewień i upraw rolnych, a także dla brzegu Wisły. Jedynie na dwóch osuwiskach stwierdzono istnienie zagrożenia (w przyszłości), dla budynków znajdujących się w pobliżu niszy osuwisk, jednak w tych przypadkach w wyniku działań Starostwa i właściwych Gmin, wykonane zostały odpowiednie zabezpieczenia.*
- ♦ *Mając na uwadze powyższe fakty, głównie ze względu na ograniczone środki na realizację zadań z zakresu finansowania ochrony środowiska, - wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska do budżetu Powiatu są niższe niż wydatki związane z ochroną środowiska, założenie systemu monitoringu wglębnego i powierzchniowego osuwisk planowano w dalszym okresie.*

Dowód - akta kontroli 197-258]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzone nieprawidłowości, które polegały głównie na braku:

- prowadzenia monitoringu, o którym mowa w § 3 ust. 1-6 rozporządzenia MŚ o osuwiskach, zarówno dla terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz dla terenów, na których te ruchy wystąpiły;
- odpowiedniego systemu – procedur, dokumentacji, wykwalifikowanej kadry, jak i sprzętu niezbędnego do prowadzenia przedmiotowych badań monitoringowych.

- prowadzenia rejestru osuwisk w formie zgodnej z ustaloną w § 4 i 5 ww. rozporządzenia M. Ś. o osuwiskach.

Ocena cząstkowa

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

5. Działania w zakresie ochrony przed hałasem.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Starosta Lipnowski nie był obowiązany do sporządzania mapy akustycznej oraz do opracowania programu ochrony przed hałasem, o których mowa w art. 117 ust. 2 i 118 ust. 1 POŚ, - z uwagi na brak na terenie powiatu lipnowskiego aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys.

Obowiązku takiego nie przewidywał także Program Ochrony Środowiska z planem gospodarki odpadami dla Powiatu Lipnowskiego na lata 2009-2012, z perspektywą do roku 2016, - uchwalony uchwałą Nr VIII/46/2011 Rady Powiatu w Lipnie z dnia 8.04.2011r.

W badanym okresie nie wystąpiły także okoliczności, na podstawie których Starosta Lipnowski zobowiązany byłby wydać decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu, na podstawie art. 115a ust. 1 POŚ.

W Starostwie nie odnotowano 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.

Kontrola wykazała min., że:

- ♦ Liczba mieszkańców Powiatu Lipnowskiego w 2011r. (dane GUS) wynosiła 67.537 osób.
- ♦ Program Ochrony Środowiska z planem gospodarki odpadami dla Powiatu Lipnowskiego na lata 2009-2012, z perspektywą do roku 2016 przewidywał m.in., że:
 - *Teren Powiatu lipnowskiego jest to teren głównie rolniczy.*
 - *Uciążliwości hałasu pochodzące od źródeł przemysłowych w przeciągu ostatniego dziesięciolecia zmniejszają się.*
 - *Ponieważ cały Powiat Lipnowski liczy nieco ponad 60 tys. mieszkańców oraz przez jego teren nie przebiega żadna droga ekspresowa, ani autostrada, nie posiada również lotniska - nie zaistniała konieczność opracowywania Programu ochrony środowiska przed hałasem.*

W Raporcie WIOŚ w Bydgoszczy o stanie środowiska województwa kujawsko-pomorskiego w 2011 roku nie wymieniono powiatu Lipnowskiego, jako terenu gdzie przekroczony był dopuszczalny poziom hałasu.

W Informacji WIOŚ w Bydgoszczy o stanie środowiska województwa kujawsko-pomorskiego w 2012 roku podano m.in., że:

- ♦ W Lipnie w 2012 roku monitoring hałasu prowadzono na terenach zabudowy mieszkaniowej przy ulicach: Wojska Polskiego, Kościuszki, Mickiewicza i 3 Maja. Pomiary wykonano w porze dziennej i nocnej.
- ♦ Obliczone wartości długookresowego średniego poziomu dźwięku, w punktach monitorowanych w 2012 roku w Lipnie, dla doby wahały się od 66,8 do 72,5 dB, a dla pory nocy od 59,0 do 65,6 dB. Porównanie wyników z badaniami wykonanymi w 2008 roku wskazuje na wzrost rejestrowanych obecnie poziomów dźwięku zarówno dla doby, jak i nocy, średnio o 3-4 dB. Zwiększenie się rejestrowanych poziomów dźwięku związane jest ze wzrostem natężenia ruchu o około 18% w porze dziennej i nocnej.

- ◆ Pomimo to, z uwagi na zmiany przepisów, wskaźnik naruszenia klimatu akustycznego w Lipnie jest niższy niż w ubiegłych latach i wynosi dla doby od 0,8-4,5 dB, a dla pory nocnej od 2,0-6,6 dB.

[Dowód - akta kontroli 197-258]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli wobec powyższych okoliczności odstępuje od oceny działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

6. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli:

W Starostwie nie opracowano i nie przedłożono do uchwalenia przez Radę Powiatu zasad udzielania dotacji celowej na finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ust. 4-6 POŚ.

Stan ten spowodowany był odstępniem przez Starostwo od przyznawania w badanym okresie dotacji na zadania ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W badanym okresie żadne podmioty nie wnioskowały o finansowanie należących do Starosty zadań i przedsięwzięć ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 POŚ.

Zgodnie z art. 400a ust. 1 oraz art. 403 ust. 1 POŚ do zadań powiatów należy finansowanie 21 zadań i przedsięwzięć ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 POŚ 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.

Dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa wyżej w Powiecie Lipnowskim w poszczególnych latach badanego okresu wyniosły odpowiednio 65,9; 69,7 i 112,7 tys. zł.

[Dowód - akta kontroli 20]

Kontrola wykazała, że finansowanie przedsięwzięć ochrony środowiska i gospodarki wodnej w badanym okresie było wyższe niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar i przedstawiało się następująco:

- w 2011r. – z wpływów powyższych sfinansowano wymianę stolarki okiennej w miejscowym szpitalu na kwotę 98,4 tys. zł (obiekty stanowiły własność Starostwa),
- w 2012r. – sfinansowano budowę węzła ciepłowniczego dla Szpitala, - na kwotę 69,7 tys. zł, (co w efekcie spowodowało likwidację kotłowni Szpitala - zmniejszenie emisji zanieczyszczeń do powietrza),
- w 2013r. - do 30 września 2013r. nie poniesiono wydatków, a do 31 grudnia, w ramach remontu budynku Starostwa przy ul. Sierakowskiego 10A, wydatkowano 154,9 tys. zł na roboty z zakresu ochrony środowiska –

termomodernizacja obiektu (różnice w stosunku do wysokości wpływów z tytułu opłat i kar sfinansowano z budżetu Powiatu).

Ponadto ze środków budżetu Powiatu w poszczególnych latach badanego okresu:

- dokonywano spłaty pożyczek zaciągniętych z WFOŚiGW w latach 2007 – 2010 na termomodernizację obiektów oświatowych, - odpowiednio w wysokości 287,4; 183,4 i 127,3 tys. zł,
- ponoszono wydatki bieżące na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska związane z realizacją zadań administracyjnych i kontrolnych oraz wydatki na wynagrodzenia pracowników, którzy wykonywali zadania objęte niniejszą kontrolą.

W latach 2007 - 2010 włącznie zaciągnięto z WFOŚiGW pożyczki na kwotę prawie 1.770 tys. zł na termomodernizację obiektów oświatowych.
Raty kapitału zaciągniętych pożyczek spłacane będą do 2017 roku.

[Dowód - akta kontroli 36-37]

Badanie szczegółowe prawidłowości wydatków z wpływów z tytułu opłat i kar wykazało min., że:

- ♦ Umowy na finansowanie ww. przedsięwzięć ochrony środowiska i gospodarki wodnej zawarto w wyniku przetargu nieograniczonego.
- ♦ Zadania odebrano stosownymi protokołami odbioru i zapłacono na podstawie stosownych faktur.
- ♦ Faktury były zweryfikowane pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym i prawidłowo zaksięgowane do wypłaty.
- ♦ Zadania sfinansowane ze środków z opłat i kar odpowiadały celom i priorytetom określonym w obowiązującym, w badanym okresie, powiatowym programie ochrony środowiska.

[Dowód - akta kontroli 36-37]

Przeprowadzona w Starostwie w I kw. 2013 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy kontrola kompleksowa gospodarki finansowej i udzielania zamówień publicznych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., (protokół z 15.03.2013 r.) nie wniosła uwag do zasadności i legalności wydatków Starostwa, w tym dotyczących finansowania przedsięwzięć ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Powiat Lipnowski nie osiągnął w badanym okresie nadwyżki z tytułu dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, o których mowa w art. 404 ust. 1-3 POŚ i nie był zobowiązany do rozliczeń z tego tytułu.

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

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Ocena cząstkowa

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Prowadzenie obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi oraz dostosowanie rejestru zawierającego informacje o tych terenach zgodnie z wymogami rozporządzenia M. Ś. o osuwiskach.
2. Wykorzystywanie (w uzasadnionych przypadkach), uprawnień Starosty do sprawdzenia w terenie zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wnioskach w sprawie wydania decyzji - pozwoleń na korzystanie ze środowiska.
3. Wstępne oszacowanie rocznego kosztu pełnej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, uwzględnianie tych danych w procesie opracowywania projektów budżetu Powiatu oraz zapoznawanie z tymi danymi organ stanowiący Powiatu.
4. Rozważenie możliwości wyposażenia (z uwzględnieniem rachunku ekonomicznego), odpowiednich służb Starostwa w niektóre urządzenia pomiarowe, umożliwiające właściwe sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

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.

Bydgoszcz, dnia02.2014r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Ryszard Lutyński
główny specjalista
kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

