



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-031-03/2013

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 obowiązków wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86241 z 7 listopada 2013 r. 2. Leszek Murat, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88916 z 3 grudnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli 3-4, 5-6]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Świeciu nad Wisłą, ul. Gen. Józefa Hallera 9, 86-100, Świecie nad Wisłą.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Kempieńska – Starosta Świecki (w całym kontrolowanym okresie).

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację w latach 2011–2013 (do 30 września) przez Starostę Świeckiego, zwanego dalej „Starostą”, zadań z zakresu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² (zwanej dalej POŚ).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Starosta i podlegli mu pracownicy w większości przypadków w sposób prawidłowy realizowali zadania z zakresu POŚ. W strukturze Starostwa wskazano komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, dokonano podziału kompetencji i odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań pomiędzy pracowników tej komórki i zapewniono im udział w szkoleniach z zakresu ochrony środowiska i postępowania administracyjnego.

Pozytywnie Izba ocenia uchwalenie przez Radę Powiatu zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego na inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz ustanowienie i wdrożenie procedur kontroli zarządczej w Starostwie.

Kontrola wykazała również, że w Starostwie na bieżąco analizowano wyniki pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska przedkładanych przez prowadzących instalacje, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na nieterminowym wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawie korzystania ze środowiska (5 z 16 decyzji objętych kontrolą wydano z opóźnieniem od 6 do 28 dni) oraz na braku określenia (w czterech decyzjach) miejsca usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, co było niezgodne z art. 224 ust. 1 POŚ. Ponadto prowadzony przez Starostę *rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi* oraz

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

2 j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

terenów, na których występują te ruchy nie odpowiadał pod względem zawartości i układu wymaganiom określonym w § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi³, natomiast kontrole w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska przeprowadzane były przez pracowników Starostwa nieposiadających stosownych upoważnień.

Stwierdzono także, że w latach 2011 – 2013 Starostwo udzieliło Gminnym Spółkom Wodnym dotacji w łącznej kwocie 352 300 zł na bieżącą działalność ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych. Stanowiło to naruszenie art. 403 ust. 4 POŚ, zgodnie z którym dotacji takich można było udzielić jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

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

Opis stanu
faktycznego

1.1.

W strukturze organizacyjnej Starostwa wskazano komórkę organizacyjną realizującą zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska.

Zgodnie z uchwałą nr V/31/2011 Rady Powiatu Świeckiego (zwanej dalej RPŚ) z 23.2.2011 r. ustalono Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Świeciu (zwany dalej Regulaminem organizacyjnym), w którym wyodrębniono Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (zwany dalej Wydziałem OŚ lub WOS). Zadania dla tego wydziału określono w § 19 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego i zobowiązano m. in. do realizacji obowiązków wynikających z zakresu POŚ. Szczegółowe zadania z tego zakresu określono w ustępie 2, gdzie wskazano m. in. przygotowanie dla Zarządu Powiatu co 2 lata raportu z wykonania powiatowego programu ochrony środowiska, wydawanie pozwoleń na: emitowanie hałasu do środowiska, emitowanie pól elektromagnetycznych i wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wydawanie pozwoleń zintegrowanych oraz sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością,

[Dowód: akta kontroli 4-11]

Ustawa POŚ w poszczególnych artykułach wskazuje zadania Starosty w zakresie ochrony środowiska. Przeprowadzona analiza porównawcza tych zadań z obowiązkami wynikającymi z regulaminu organizacyjnego wykazała, że na 10 zadań Starosty określonych w POŚ, w zakresie działania Wydziału znajdowało się 6 zadań, tj.:

- 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).
- Przyjmowania zgłoszeń instalacji (art. 152 ust. 1 POŚ).
- Wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska (art. 181 i 183 POŚ).
- Sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu (art. 379 POŚ).

Nie określono takich zadań jak:

- Prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy (art. 110a POŚ).

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 840.

- 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).
- Ustalania w drodze decyzji wymagań w zakresie ochrony środowiska dla eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia (art. 154 ust. 1 POŚ).
- Nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego (art. 237 POŚ).

[Dowód: akta kontroli 14]

Jak podał Kierownik WOŚ „w regulaminie organizacyjnym nie są te zadania wymienione, co nie znaczy, że nie są lub nie będą one w przyszłości realizowane. Ustawa jest aktem prawnym wyższego rzędu niż regulamin organizacyjny i nic nie zwalnia nas z obowiązku realizacji tych zadań.

W regulaminie staraliśmy się zawrzeć kwintesencję zadań Wydziału, a nie przepisywać ustawy. Staramy się również zachować jakiś stopień ogólności, aby w przypadku zmiany przepisów, co chwila nie zmieniać regulaminu organizacyjnego. W celu zapewnienia pełnego obrazu zadań wydziału proponuję Staroście zmianę regulaminu organizacyjnego i dopisanie w/w zadań do naszych kompetencji.”

[Dowód: akta kontroli 383-384]

Podobna sytuacja miała miejsce w zakresie przypisanych zadań poszczególnym pracownikom Wydziału. Analiza porównawcza wykazała, że na 10 zadań Starosty określonych w POŚ, w zakresach obowiązków pracowników WOŚ znajdowało się tylko 1 zadanie, tj.: wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, określone w art. 181 i 183 POŚ. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że pozostałe zadania były realizowane, w głównej mierze przez zastępcę kierownika i podinspektora J.W.

[Dowód: akta kontroli 12-13]

1.2.

W okresie objętym kontrolą, w WOŚ, zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizowało pięciu pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Osoby te miały przypisane także inne obowiązki – m.in. wykonywanie zadań dotyczących gospodarki odpadami, rolnictwa lub leśnictwa. Wszyscy pracownicy WOŚ posiadali, w różnym zakresie, wykształcenie związane z szeroko pojętą ochroną środowiska (mgr inż. rolnictwa, chemii, biologii, inż. leśnictwa oraz technik ochrony środowiska).

Dobłą praktyką stwierdzoną w Starostwie, było kierowanie pracowników Wydziału na szkolenia związane z zakresem działania wydziału. W latach 2011-2013 poszczególni pracownicy brali udział w łącznie 8 szkoleniach organizowanych przez podmioty zewnętrzne. Tematami były m. in. „Zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów. Kary za niszczenie drzew i krzewów. Najnowsze zmiany przepisów”, „Zadania Starosty w świetle nowego prawa geologicznego i górniczego ze szczególnym uwzględnieniem procesu koncesjonowania”, „Zmiana w KPA, stosowanie metryczek spraw”, „Utrzymanie, eksploatacja i nadzór nad urządzeniami melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych. Szkolenie z warsztatami” czy „Odpady, znowelizowana ustawa i towarzyszące jej akty wykonawcze-najnowsze zmiany od 2013 roku”.

[Dowód: akta kontroli 12-13, 356]

Jak podał Kierownik WOŚ „w Starostwie Powiatowym w Świeciu sprawy kadrowe, szczególnie pod kątem liczby etatów, są często przedmiotem analizy na szczeblu Starosty, Wicestarosty i Skarbnika Powiatu. Należy tu osiągnąć kompromis zakresem kompetencji, które narzucają na powiaty poszczególne ustawy, a możliwościami finansowymi powiatu i zadaniami, jakie jesteśmy zobowiązani wykonywać, związanymi nie tylko z ochroną środowiska. Sprawa ta jest również analizowana przy ustalaniu wydziałowego rejestru ryzyk, gdzie jest mowa o sytuacji kadrowej zarówno na etapie jego tworzenia, jak i analizy po jego sporządzeniu.

W wyżej wymienionym rejestrze ryzyk podawaliśmy jako jedno z zagrożeń braki etatowe. [...] Trudno wyobrazić sobie sytuację, że Starosta otrzymując jakieś nowe kompetencje lub je tracąc, bo takie sytuacje na przestrzeni lat miały miejsce, natychmiast zwalnia pracownika lub zatrudnia nową osobę. Jest to regulowane w zakresach obowiązków pracowników Wydziału lub dekretem na konkretne osoby pism czy zadań. Aby sprostać nowym zadaniom lub w przypadku zmiany przepisów, pracownicy kierowani są na szkolenia, możemy korzystać z dodatkowo wykupionego panelu w programie LEX Prawo Ochrony Środowiska oraz - w sytuacjach wymagających specjalistycznych umiejętności - zlecamy wykonanie ekspertyz lub wydanie opinii. W mojej ocenie obsada kadrowa w Wydziale jest zadowalająca.”

[Dowód: akta kontroli 383-384]

1.3.

W kontrolowanym okresie pracownicy WOŚ realizujący zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska dysponowali ograniczonymi środkami technicznymi umożliwiającymi ich realizację. Oprócz aut służbowych będących własnością Powiatu Świeckiego, w roku 2011-Skoda Fabia, a od sierpnia 2012 r. – Nissan Qashqai 4x4 oraz Skoda Superb, wydział nie posiadał żadnego innego sprzętu specjalistycznego. W szczególności nie dysponował aparaturą do mierzenia poziomu hałasu lub innych emisji do atmosfery umożliwiające sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

Jak pisał Kierownik WOŚ „mamy możliwość w ramach posiadanych środków zlecać te badania.”

[Dowód: akta kontroli 385-386]

Ponadto pracownicy wydający pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz przygotowujący pozwolenia zintegrowane, w których ustalona została dopuszczalna wielkość emisji gazów lub pyłów wprowadzanych z instalacji do powietrza, nie dysponowali specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza, o których mowa w art. 221 ust. 1 pkt 7 POŚ, zawartych we wnioskach o wydanie ww. pozwoleń.

1.4.

W Starostwie, w każdym roku badanego okresu, oszacowano roczny koszt realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska.

Kontrola wykazała, że Kierownik WOŚ, co roku przygotowywał propozycje wydatków do budżetu Powiatu Świeckiego na lata następne, zarówno ze środków z budżetu Powiatu Świeckiego, jak również ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Na poszczególne lata kontrolowanego okresu Kierownik WOŚ przedstawiał Skarbnikowi Powiatu plan dochodów, ujmując w tym wpływy z Urzędu Marszałkowskiego pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz ewentualnie niewykorzystane środki z roku ubiegłego, odpowiednio 1 300 tys. zł na 2011 r., 1 550 tys. zł na 2012 r i 1 250 tys. zł na 2013 r.

W propozycjach tych zawarł również plan wydatków.

[Dowód: akta kontroli 78-83]

Corocznie w projekcie uchwały budżetowej Powiatu oraz w uchwale budżetowej Powiatu zabezpieczono środki na realizację zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska.

Dla każdego badanego roku, uchwałą Zarządu Powiatu Świeckiego przyjmowano projekt Uchwały RPŚ w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Świeckiego. Projekty te następnie były opiniowane przez Komisję ochrony środowiska, a następnie uchwałą RPŚ zatwierdzano budżet Powiatu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że coroczna dyskusja (budżet na lata 2011 i 2012) prowadzona na posiedzeniach Komisji ochrony środowiska, skutkowałą zwiększeniem planu wydatków w zakresie ochrony środowiska. Propozycje składane

przez Kierownika WOŚ były każdorazowo modyfikowane w zakresie wielkości wydatków i zwiększane do poziomu odpowiednio 1 479 491 zł, tj. o 12% i 1 950 000 zł, tj. o 25,8%.

W przypadku budżetu na 2013 r planowane przez Kierownika WOŚ wydatki w wielkości 732 tys. zł przeznaczone na „system zielonych inwestycji (GIS – Green Investment Scheme), na etapie uchwalania budżetu zostały wyłączone z finansowania ze środków z rozdziału 90019.

[Dowód: akta kontroli 357-358]

Jak pisał Skarbnik Powiatu „w budżecie na rok 2013 część zadań zaplanowano w innym rozdziale niż wynikało z wniosku Kierownika Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Były to zadania współfinansowane środkami z różnych źródeł. Z tego względu uznano, że najodpowiedniejszą klasyfikacją budżetową będzie klasyfikacja zgodna z profilem działalności jednostki, w której dokonywana jest termomodernizacja. Sposób rozumowania został potwierdzony przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, która w ustnej uwadze do projektu budżetu na 2014 rok zasugerowała, żeby wydatki na ochronę środowiska planować w rozdziałach tematycznych, np. wydatki na ochotnicze straże w rozdziale ochotniczych straży itd.”

[Dowód: akta kontroli 359-361]

Powiat finansował w latach 2011-2013 zadania Starosty z zakresu POŚ wykorzystując środki na ochronę środowiska, o których mowa w art. 402 POŚ.

Wpływy za lata 2010-2012 wraz z środkami przechodzącymi z roku 2009 wyniosły 4 654 909,43 zł, natomiast wydatki związane z zadaniami ochrony środowiska wyniosły 4 731 109,89 zł, a zatem dołożono na dzień 31.12.2012 r. kwotę 85 200,46 zł ze środków własnych.

[Dowód: akta kontroli 84, 359-361]

W kontrolowanym okresie powiat nie otrzymywał dotacji i subwencji na zadania z zakresu POŚ.

Udział wynagrodzeń wraz z pochodnymi, pracowników WOŚ w wydatkach zrealizowanych w związku z wykonywaniem zadań Starosty w zakresie ochrony środowiska utrzymywał się w latach 2011 i 2012⁴ na podobnym poziomie.

W WOŚ zatrudnionych było 5 osób. W badanych latach na ich wynagrodzenia wraz z pochodnymi wydatkowano łącznie 555 647,95 zł (278 719 zł w 2011 r i 276 928,95 zł w 2012 r), co przy wydatkach na ochronę środowiska w wysokości 1 445 403,96 zł w 2011 r i 1 778 874,58 zł w 2012 r. daje odpowiednio 19,3% i 15,6%.

[Dowód: akta kontroli 85-87,]

W Starostwie nie podejmowano działań w celu pozyskania środków zewnętrznych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. Jak pisał Kierownik Wydziału OŚ „przy obecnej obsadzie personalnej i kwalifikacjach posiadanych przez pracowników Wydziału OŚ, nie mamy możliwości samodzielnie wykonywać zadań kontrolno-pomiarowych lub innych temu podobnych działań w szerszym zakresie. Przy naszej skali działania i kompetencjach Starosty zlecanie takich zadań podmiotom zewnętrznym jest po prostu tańsze, a zakup sprzętu, który nie byłby właściwie wykorzystany, byłoby po prostu niegospodarne.”

[Dowód: akta kontroli 385-386]

1.5.

System kontroli zarządczej w Starostwie został ustanowiony Zarządzeniem Nr 569/10 Starosty Świeckiego z dnia 15 października 2010 r. w sprawie organizacji kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Świeciu i jednostkach organizacyjnych Powiatu Świeckiego oraz zasadach jej koordynacji, a także doprecyzowany Zarządzeniem Nr 36/11 Starosty Świeckiego z dnia 9 maja 2011r. w sprawie wdrożenia procedury

⁴ Z uwagi na to, że rok 2013 nie został całościowo rozliczony, nie brano go pod uwagę w wyliczeniach.

„Zarządzania ryzykiem” oraz wprowadzenia kwestionariusza samooceny systemu kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Świeciu. Kwestie kontroli zarządczej były również ujęte w procedurach ISO 9001:2009 i 14001:2005.

Zgodnie z § 1 Regulaminu Kontroli Zarządczej (stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia 569, zwanego dalej „Regulaminem”), dotyczył on m. in. sposobu organizacji i zasad wykonywania kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Świeciu, jak również w pozostałych jednostkach organizacyjnych Powiatu Świeckiego.

Prowadzenie spraw objętych Regulaminem powierzono głównemu specjalście ds. kontroli (stanowisko to zostało wyodrębnione w strukturze Starostwa w Regulaminie organizacyjnym), który jako koordynator kontroli zarządczej organizował system kontroli zarządczej i sprawował ogólny nadzór nad skutecznością działania tego systemu i prawidłowością wykorzystywania sygnałów pochodzących z prowadzonych działań kontrolnych.

Postępowanie przy identyfikowaniu i analizie ryzyka polegało na m. in. określeniu ryzyka do każdego celu przypisanego dla wydziału i w związku z tym kierownicy wydziałów byli zobowiązani udokumentować przeprowadzoną analizę ryzyka poprzez utworzenie „Wydziałowego rejestru ryzyka”.

Kierownik WOŚ opracował „Wydziałowy rejestr ryzyka”, za poszczególne lata badanego okresu, w którym zawarł następujące zadania i związane z nimi ryzyka:

- * Wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie kompetencji wydziału w podziale na:

- wydanie błędnej decyzji administracyjnej,
- nieterminowe załatwienie sprawy.

- * Bieżąca praca wydziału – brak możliwości bezzwłocznego załatwienia sprawy.

W dokumencie podano przyczyny, skutki, mechanizmy kontrolne i punktową ocenę ryzyka.

[Dowód: akta kontroli 96-99]

Na bazie kwestionariuszy samooceny systemu kontroli zarządczej, określonych w zarządzeniu Nr 36/11 Starosty Świeckiego z dnia 9 maja 2011r. (sporządzanych przez wszystkich pracowników starostwa), główny specjalista ds. kontroli sporządzał „Raport o stanie realizacji kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Świeciu”. Za lata 2011 i 2012 takie raporty sporządzono. Zawierały one podsumowanie kwestionariuszy oraz ustalenia i wnioski dot. systemu kontroli zarządczej.

W Starostwie nie opracowano dokumentacji systemu kontroli zarządczej dotyczącej wyłącznie działań w zakresie ochrony środowiska. W skład dokumentacji systemu kontroli zarządczej w Starostwie wchodziły:

- * Statut Starostwa Powiatowego w Świeciu.
- * Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego.
- * Zarządzenia Starosty Świeckiego.
- * Zakresy obowiązków pracowników WOŚ:
 - pracownicy wydziału posiadają aktualne zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności,
 - w Wydziale Organizacyjnym powadzony jest Rejestr upoważnień i pełnomocnictw wydanych przez Starostę Świeckiego m.in. dla pracowników WOŚ.

Skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej podlegała monitorowaniu za pomocą kontroli wewnętrznych przeprowadzanych przez głównego specjalistę ds. kontroli. Zdaniem NIK takie postępowanie umożliwia bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.

W WOŚ w kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 6 kontroli wewnętrznych, po 3 w 2011 i 2012 r. W 2011 r. sporządzono 2 protokoły z kontroli doraźnej i 1 z problemowej. Opracowano 2 zarządzenia i sformułowano łącznie 6 wniosków

organizacyjnych i 3 dot. kontrolowanego podmiotu. Z kolei w 2012 r. sporządzono 3 wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano 3 wnioski organizacyjne.

Realizując obowiązek określony w § 15 Regulaminu, kierownik WOŚ, corocznie przedkładał głównemu specjalście ds. kontroli, „Plan kontroli wewnętrznej w WOŚ” i sprawozdanie z przeprowadzonych czynności kontrolnych. Planowano objęcie kontrolą pozostałych 4 pracowników wydziału, każdego w przypisanym mu zakresie.

Za lata 2011 i 2012 kierownik WOŚ składał sprawozdanie z przeprowadzonych czynności kontrolnych, z których wynika, że *„zasadniczo kontrole nie wykazały znaczących uchybień zarówno w przestrzeganiu przepisów branżowych jak i KPA. Drobne nieprawidłowości zostały omówione na bieżąco z poszczególnymi pracownikami”*.

[Dowód: akta kontroli 350-352, 353-354]

Audytor wewnętrzny w badanym okresie nie przeprowadzał oceny kontroli zarządczej w zakresie realizacji działań dotyczących ochrony środowiska. Plany audytu wewnętrznego na lata 2011 – 2013 zostały uzgodnione zarządzeniami Starosty⁵, a załącznikami były „Analizy ryzyka”, zawierające m. in.:

- identyfikację obszarów działalności jednostki, w tym m. in. realizacja zadań i usługi administracyjne, w tym np. postępowania administracyjne i wydawanie decyzji,
- cele i zadania jednostki, (w tym ochrona przyrody i środowiska),
- ryzyka wpływające na realizację celów i zadań jednostki,
- listę wszystkich obszarów ryzyka.

Poziom ryzyka „Realizacja zadań i usługi administracyjne” w ramach którego, zawarto postępowania administracyjne i wydawanie decyzji, we wszystkich latach badanego okresu określono jako średni.

W kontrolowanym okresie zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska oraz ocena kontroli zarządczej w zakresie realizacji działań dotyczących ochrony środowiska, nie były przedmiotem audytu wewnętrznego. Jak podał Audytor *„z uwagi na ważniejsze priorytety, a także postanowienia zawartych umów o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P, nie były przeprowadzane zadania zapewniające realizację działań dotyczących ochrony środowiska.”*

[Dowód: akta kontroli 362]

1.6.

W Starostwie prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz nadzór nad ich terminowym i rzeczowym załatwianiem należało do kompetencji Wydziału Organizacyjnego (WO)⁶. Prowadzono w nim „Rejestr skarg i wniosków”.

Za lata 2011 i 2012 nie stwierdzono skarg na działania Starosty w związku z realizacją przez niego zadań z zakresu ochrony środowiska.

W 2013 r. zarejestrowano skargę „z zakresu ochrony środowiska”, która dotyczyła braku odpowiedzi Starosty na skargę z 10.6.2012 r. Skarga ta (z 2012 r.) została skierowana do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i następnie przekazana (wg zapisu w tej skardze), do m. in. Starosty Świeckiego.

Nie stwierdzono uchybień w załatwieniu skargi. Natychmiast po jej zarejestrowaniu, Starosta polecił Kierownikowi WOŚ złożyć wyjaśnienia, z których wynika, że formalnie skarga nie wpłynęła do Starostwa, a sprawa nie musi być rozpoznawana „z urzędu”. Po 13 dniach udzielono odpowiedzi skarżącemu i zaproponowano dalsze działania.

[Dowód: akta kontroli 15]

W kontrolowanym okresie nie wpłynęły skargi na działalność Starosty do Biura Rady Powiatu.

[Dowód: akta kontroli 16]

⁵ na 2011 – nr 34/2011, na 2012 – nr 97/2011, na 2013 – nr 154/2012.

⁶ Zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 2 regulaminu organizacyjnego.

Analizowany „Rejestr skarg i wniosków” nie zawierał również:

- skarg na działania pracowników Starostwa w związku z realizacją przez nich zadań z zakresu ochrony środowiska,
- wniosków z zakresu ochrony środowiska.

Realizacja zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska nie była w badanym okresie przedmiotem kontroli RPŚ lub jej komisji. Jak podał Przewodniczący RPŚ „w planie pracy Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu na rok 2013 przewidziana jest kontrola w zakresie wykorzystania środków finansowych z budżetu powiatu wynikających z realizacji zadań przez Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Ze względu na zbieg kontroli z Najwyższą Izbą Kontroli przesunięto to zamierzenie na miesiąc grudzień.”

[Dowód: akta kontroli 16]

Ustalone
nieprawidłowości

W wyżej przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

Ocena częściowa

2. Wydawanie przez Starostę pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Starosty wpłynęło 36 wniosków o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w tym:

- a) jeden wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego (w 2013 r.);
- b) 12 wniosków o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (3 w 2011 r., 7 w 2012 r., 2 w 2013 r.);
- c) 23 wnioski o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów (10 w 2011 r., 11 w 2012 r., 2 w 2013 r.).

Szczegółową kontrolą objęto 18 prowadzonych przez Starostę postępowań administracyjnych o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska (tj. 50% wszystkich dotyczących korzystania ze środowiska prowadzonych w okresie objętym kontrolą).

[Dowód: akta kontroli 102, 170-295]

Wszystkie skierowane do Starosty wnioski podlegały rejestracji, a postępowania administracyjne prowadzone były przez pracowników WOŚ zgodnie z zakresem ich obowiązków służbowych. W 8 przypadkach Starosta wzywał wnioskodawców o uzupełnienie złożonych wniosków, wyznaczając siedmiodniowy termin na usunięcie braków i pouczając, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania, tj. zgodnie z art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej „k.p.a.”)⁷. Objęte kontrolą wezwania były uzasadnione merytorycznie, a ich treść została sformułowana w sposób pozwalający na jednoznaczne stwierdzenie jakich uzupełnień należy dokonać.

[Dowód: akta kontroli 12-13, 143, 170, 177, 191, 205, 212, 219, 226, 233]

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 34 decyzje w sprawie wydania pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w tym:

- a) 1 pozwolenie zintegrowane (w 2013 r.);

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

- b) 12 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (3 w 2011 r., 7 w 2012 r., 2 w 2013 r.);
- c) 21 pozwoleń na wytwarzanie odpadów (9 w 2011 r., 11 w 2012 r., 1 w 2013 r.).

[Dowód: akta kontroli 102, 170-295]

Wydane decyzje były zgodne z wnioskami prowadzących instalację (jednak w dwóch przypadkach pozostawiono wniosek bez rozpoznania, ponieważ wnioskodawca nie przekazał w ustawowym terminie wymaganych informacji, pomimo uprzedniego wezwania przez Starostę w trybie art. 64 § 2 k.p.a.). Decyzje administracyjne lub zawiadomienia o pozostawieniu sprawy bez rozpoznania wydawał w imieniu Starosty bezpośrednio upoważniony do tego w formie pisemnej Kierownik WOŚ, tj. zgodnie z art. 268a k.p.a. (jego upoważnienie zostało zarejestrowane w rejestrze upoważnień).

[Dowód: akta kontroli 135, 143]

Szczegółową kontrolą objęto 16 wydanych w badanym okresie decyzji o wydaniu pozwolenia na korzystanie ze środowiska (tj. 47% wszystkich decyzji dotyczących korzystania ze środowiska w okresie objętym kontrolą). Wszystkie pozwolenia wydano na okres nie przekraczający 10 lat (tj. zgodnie z art. 188 ust. 2 POŚ) i zawierały elementy wymagane prawem (w tym m.in. rodzaj i parametry instalacji istotne z punktu widzenia przeciwdziałania zanieczyszczeniom, źródła powstawania albo miejsca wprowadzania do środowiska substancji lub energii). Przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska Starosta nie korzystał z opinii biegłych lub specjalistów. Od wydanych w okresie kontroli decyzji administracyjnych nie było odwołań.

[Dowód: akta kontroli 102, 170-295]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska Starosta weryfikował ich poprawność formalnoprawną, lecz nie podejmował działań mających na celu sprawdzenie w terenie zgodności danych zawartych we wnioskach (za wyjątkiem jednego wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego). Zdaniem Izby zasadne byłoby weryfikowanie przez Starostę rzetelności otrzymywanych informacji ze względu na ryzyko wystąpienia niezgodności pomiędzy danymi podawanymi we wnioskach, a stanem rzeczywistym. Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że *„przy obecnej obsadzie kadrowej i dostępnych środkach technicznych nie mamy możliwości przeprowadzania takich wizytacji. Z drugiej strony, część pozwoleń dotyczy instalacji czy urządzeń nieistniejących, które dopiero mają być wybudowane. W związku z tym, pozwolenia wydawano na podstawie przedstawionych przez wnioskodawców kompletnych oraz aktualnych dokumentów i ich weryfikacji przez merytorycznych pracowników”*.

[Dowód: akta kontroli 143]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Pięć spośród 16 poddanych szczegółowej kontroli decyzji administracyjnych w sprawie korzystania ze środowiska (tj. 31%) zostało wydanych z naruszeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 k.p.a. (zwłoka wyniosła od 6 do 28 dni). Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że *„przyczyną nieterminowego załatwienia sprawy był nawał spraw i ich skomplikowanie”*.

[Dowód: akta kontroli 205, 219, 254, 268, 282, 297]

2. W przypadku prowadzonego w 2013 r. postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia zintegrowanego, wydana przez Starostę decyzja nie zawierała numeru identyfikacji podatkowej (NIP) wnioskodawcy, co stanowiło naruszenie art. 184 ust. 2b oraz art. 188 ust. 2b POŚ. Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że *„numer NIP wnioskodawcy*

nie został uwzględniony w decyzji z powodu niedopatrzenia osoby, która przygotowywała decyzję (...).

[Dowód: akta kontroli 233-239, 297-298]

3. W przypadku 4 z 8 poddanych szczegółowej kontroli pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, Starosta nie określił w decyzji miejsca usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, co stanowiło niedopełnienie obowiązku określonego w art. 224 ust. 1 POŚ. Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że „pracownicy merytoryczni sugerowali się faktem, że żadna z tych instalacji nie podlega pod obowiązek prowadzenia ciągłych lub okresowych pomiarów emisji określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz. U. Nr 206, poz. 1291). Wpływ na brak przedmiotowego zapisu w pozwoleniach miał też fakt, że instalacje te są małe, nie podlegają pod standardy emisyjne, a emisje zanieczyszczeń z nich spełniają wartości odniesienia określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 16, poz. 87) i w rzeczywistości mają niewielki wpływ na jakość powietrza atmosferycznego”. Zdaniem Izby, na realizację obowiązku określonego w art. 224 ust. 1 POŚ nie ma wpływu częstotliwość pomiaru emisji (lub jej brak) oraz wielkość instalacji.

[Dowód: akta kontroli 240-298]

Ocena częściowa

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

3. Działania Starosty 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, m.in. z portali internetowych, wniosków i opracowań składanych przez podmioty ubiegające się o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska, z rozmów z pracownikami tych podmiotów, z wyjazdów terenowych związanych z działalnością WOŚ, a także – sporadycznie – z portalu Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli 317-321]

W kontrolowanym okresie Starosta przeprowadził 4 kontrole skargowe w zakresie przestrzegania POŚ w oparciu o art. 379 tej ustawy, z których sporządzono protokoły (w jednym przypadku stwierdzono przekroczenie ilości wytwarzanych odpadów w stosunku do wielkości określonych w decyzji Starosty). Starosta nie podjął działań zmierzających do ukarania podmiotu, ponieważ – jak wyjaśnił Kierownik WOŚ – „nastąpiło tylko nieznaczne odstępstwo od wydanej decyzji (...) zwłaszcza, że złożył on niezwłocznie wniosek o zmianę decyzji do Starosty Świeckiego, który został następnie pozytywnie rozpatrzony.”

[Dowód: akta kontroli 320, 323, 327-344]

Starosta otrzymywał 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 25 pozwoleń na korzystanie ze środowiska (jednego pozwolenia zintegrowanego, ośmiu pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, siedmiu pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz dziewięciu pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi) wykazało, że w badanym okresie wszyscy prowadzący instalacje, którzy byli zobowiązani do wykonywania pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, przekazali ich wyniki Staroście. Wyniki pomiarów nie wskazywały na naruszenia warunków zawartych w pozwoleniach. Kierownik WOŚ poinformował, że otrzymane wyniki były każdorazowo analizowane i porównywane z warunkami określonymi w pozwoleniach, jednakże nie było to dokumentowane.

[Dowód: akta kontroli 312-316, 323]

W okresie objętym kontrolą Starosta 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, a ponadto:

- nie ustalał, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 154 ust. 1 POŚ, wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia;
- nie nakładał na zarządzających drogami i liniami kolejowymi, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 178 ust. 1 POŚ, obowiązku prowadzenia w określonym czasie 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;
- nie nakładał na prowadzących instalacje, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 237 POŚ, obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego;
- nie nakładał na podmioty korzystające ze środowiska, 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.

Starosta nie otrzymał wniosków od innych organów (np. WIOŚ) o nałożenie ww. obowiązków. Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że „nie stwierdził lub nie otrzymał informacji wskazujących na konieczność podjęcia takich działań.”

[Dowód: akta kontroli 318-320]

W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadzał kontroli podmiotów korzystających ze środowiska przed wydaniem rozstrzygnięć nakładających obowiązki w zakresie ochrony środowiska (nie wydawał takich rozstrzygnięć) i w związku z tym nie kierował do sądu wniosków w sprawach o wykroczenia przeciw czynom w zakresie przepisów o ochronie środowiska, a także nie kierował do sądu wniosków o ukaranie sprawcy i nie występował, ani też nie upoważniał innych osób, do występowania przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

[Dowód: akta kontroli 319- 321]

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 10 zawiadomień dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (3 w 2011 r., 5 w 2012 r. oraz 2 w 2013 r.). Zawiadomienia skierowane były przez osoby prywatne oraz przez instytucje, np. Wójta Gminy Dragacz, Wójta Gminy Pruszcz, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Świeciu. Zawiadomienia dotyczyły m.in. zwożenia odpadów nieznanego pochodzenia, odprowadzania wód

opadowych na grunty sąsiednie, zakłócania ciszy nocnej. Starosta podjął następujące działania w sprawie otrzymanych zawiadomień:

- w 4 przypadkach pracownicy WOŚ przeprowadzili kontrole skargowe (w 1 przypadku stwierdzono przekroczenie ilości wytwarzanych odpadów w stosunku do wielkości określonych w decyzji Starosty);
- w 3 przypadkach pracownicy WOŚ przeprowadzili lustrację terenową, oględziny lub wizje terenowe;
- w 1 przypadku przekazano zawiadomienie do właściwości Komendanta Powiatowego Policji w Świeciu,
- w 2 przypadkach nie podjęto czynności z powodu braku podstaw prawnych, o czym poinformowano zawiadamiających.

W przypadku 9 z 10 zawiadomień Starosta podejmował czynności bez zbędnej zwłoki, tj. zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli 320, 324-344]

Ustalone
nieprawidłowości

Wszystkie cztery kontrole skargowe w zakresie przestrzegania ustawy POŚ przeprowadzone zostały przez pracowników WOŚ nieposiadających stosownego upoważnienia, co stanowiło naruszenie art. 379 ust. 2 ustawy POŚ. Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że „osoby przeprowadzające 4 kontrole, które były przeprowadzane na podstawie art. 379 POŚ nie posiadały indywidualnych upoważnień do przeprowadzania kontroli wydanych przez Starostę, ponieważ oceniłem, że waga określona w zawiadomieniach nie wymagała takich upoważnień”.

[Dowód: akta kontroli 329-330, 334-335, 338-339, 342, 344]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

4. Działania Starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Opis stanu
faktycznego

W wyniku prowadzonych przez Starostwo działań mających na celu ustalenie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, zidentyfikowano na terenie Powiatu Świeckiego 28 osuwisk:

- a) w latach 2003-2004 stwierdzono występowanie 15 osuwisk, dla których sporządzono indywidualne *Karty Dokumentacyjne Naturalnego Zagrożenia Geologicznego*. Zgromadzone dane (m.in. położenie osuwiska, charakterystyka morfologiczna, aktywność, powstałe szkody i zagrożenia) opierały się na materiałach wykonanych przez podmiot zewnętrzny p.t. „Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych)”;
- b) w ramach aktualizacji danych, w 2010 r. Starosta zlecił wykonanie dodatkowych badań, w wyniku których zidentyfikowano występowanie kolejnych 13 osuwisk. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie wykonywało samodzielnych badań terenu w ww. zakresie.

Znajdujące się w zasobach Starostwa karty dokumentacyjne osuwisk obejmują wszystkie osuwiska wyszczególnione w wykazie naturalnych zagrożeń geologicznych

na terenie całego kraju (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych) prowadzonym przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie⁸.

[Dowód: akta kontroli 101, 110-134]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Starosta nie dokonał inwentaryzacji dwóch osuwisk (pierwsze – ok. 230 m na południowy zachód od osuwiska o numerze ewidencyjnym N-34-86-A-b/1 w Morgach Dolnych, drugie – ok. 520 m na północny wschód od osuwiska o numerze rejestracyjnym N-34-86-A-b/5 w Bochninie), pomimo takiego zalecenia znajdującego się w *Kartach Dokumentacyjnych Naturalnego Zagrożenia Geologicznego* (sporządzonych w 2004 r.). Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że „zostaną one zinwentaryzowane w następnym etapie prac w zakresie aktualizacji rejestru terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi na terenie Powiatu Świeckiego, który ma nastąpić w 2014 r.”

[Dowód: akta kontroli 108-109, 140, 154-155]

Ustalone
nieprawidłowości

1. Prowadzony przez Starostę *rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy* nie odpowiadał pod względem zawartości i układu wymaganiom określonym w § 4 i 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi⁹ (rejestr nie zawierał m.in. numerów ewidencyjnych działek oraz kategorii i numeru uprawnień geologicznych osób wypełniających karty osuwiska). Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że „rejestr powstał przed wydaniem wzmiankowanego rozporządzenia, kiedy jeszcze nie obowiązywały wzory kart rejestracyjnych. Dane zawarte w kartach osuwisk zasadniczo wyczerpują wymogi zapisów we wzorach (...). W Starostwie Powiatowym w Świeciu nie jest zatrudniona żadna osoba z uprawnieniami geologicznymi i czynność tą można wykonać jedynie w formie zlecenia podmiotowi zewnętrznemu. Wiąże się to z kosztami, a wydatek taki planuje się zrealizować dopiero w 2014 roku”.

[Dowód: akta kontroli 110-134, 160]

2. Starosta nie prowadził obserwacji osuwisk polegających m.in. na pomiarach powierzchniowego ruchu mas ziemnych, co stanowiło naruszenie art. 110a ust. 1 POŚ. W ocenie NIK takie obserwacje na terenie Starostwa są szczególnie uzasadnione, ponieważ w przypadku 15 spośród 28 zinwentaryzowanych osuwisk stwierdzono zagrożenie dla mienia – w tym dla budynku szpitala, zabudowań mieszkalnych i gospodarczych oraz dróg. Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że nie prowadzono monitoringu osuwisk ponieważ „w rejestrach osuwisk nie ma takich sugestii, aby zakładać punkty obserwacyjne dla prowadzenia monitoringu. Nie otrzymaliśmy również żadnych sygnałów z zewnątrz w tej kwestii”.

[Dowód: akta kontroli 140, 156-159]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.

5. Działania Starosty w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

Z dokumentu pn. *Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Świeckiego na lata 2012-2015 z perspektywą do 2019 r.*¹⁰ nie wynika obowiązek sporządzania map akustycznych i Starosta nie sporządził takich map na potrzeby oceny stanu

⁸ Dane dostępne są na portalu pod adresem: <http://www.geozagrozenia.agh.edu.pl/>

⁹ Dz. U. z 2007 r., Nr 121, poz. 840

¹⁰ Załącznik do uchwały nr XXIII/153/12 Rady Powiatu Świeckiego z dnia 19 grudnia 2012 r., w sprawie aktualizacji „Programu ochrony środowiska dla Powiatu Świeckiego na lata 2012-2015 z perspektywą do 2019r.”, s. 130.

akustycznego środowiska, natomiast Rada Powiatu nie uchwaliła programu ochrony przed hałasem dla całego powiatu bądź jego części. Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że „na terenie powiatu świeckiego nie występuje aglomeracja w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska i w związku z tym nie było takiego obowiązku prawnego, a ponadto nie było potrzeby tworzenia programu oraz „wykonania takich map, gdyż w omawianym okresie do Starostwa Powiatowego w Świeciu nie wpłynął żaden wniosek w tej sprawie”.

[Dowód: akta kontroli 100-101]

W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji ustalających dopuszczalny poziom hałasu (do Starostwa nie wpłynął żaden wniosek w tym zakresie), ani też nie otrzymał wyników pomiarów hałasu wykonywanych przez inne organy. W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa nie dokonywali własnych pomiarów poziomu hałasu poza zakładami (nie dysponowali także aparaturą do mierzenia poziomu hałasu). Kierownik WOŚ wyjaśnił m.in., że „w przypadku zajścia potrzeby wykonania pomiaru (na podstawie ewentualnych skarg) Starosta może zlecić wykonanie takich badań w ramach środków na wykonanie ekspertyz. Na wykonywanie ekspertyz koniecznych do wydawania decyzji administracyjnych w budżecie Powiatu Świeckiego zaplanowano 11,3 tys. zł na 2011 r. oraz 20 tys. zł na lata 2012 i 2013.

[Dowód: akta kontroli 101, 107, 141]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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 obowiązków ustawowych Starosty w tym zakresie.

6. Finansowanie przez Starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opis stanu
faktycznego

6.1.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag, co do ustalonych zasad finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujących kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia finansowania lub dofinansowania i sposobu jego rozliczenia.

RPŚ uchwałą nr XIII/91/11 z 28.12.2011 r. ustaliła zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego na inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Uchwała została podana do wiadomości poprzez umieszczenie jej na stronie internetowej Starostwa i opublikowanie w Dzienniku Urzędowym województwa kujawsko-pomorskiego z 2012 r. poz. 210.

Uchwała w rozdziale III zawierała kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji, a w rozdziale IV sposób jej rozliczenia.

[Dowód: akta kontroli 19-23]

W 2011 r. uchwałą RPŚ nr VIII/56/11 z 22.6.2011 r. określono zasady udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego dla gminnych spółek wodnych (zwanych dalej GSW) na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych. Została ona umieszczona na stronie internetowej Starostwa w dniu 30.6.2011 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym województwa kujawsko-pomorskiego z 2011 r. nr 187 poz. 1710.

Kontrola wykazała, że kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, wskazane w uchwale nr XIII/91/11 z 28.12.2011 r. były zgodne z celami i priorytetami określonymi w „Programie ochrony środowiska”¹¹, a także w jego aktualizacjach¹².

[Dowód: akta kontroli 74, 25, 26]

W „Programie ochrony środowiska” z 2008 i 2012 ujęte były zagadnienia dot. obszarów tematycznych wskazanych w art. 403 ust. 1 POŚ. Z kolei w uchwale dotyczącej zasad udzielania dotacji (nr XIII/91/11 z 28.12.2011), w rozdziale III określono m. in., że Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa dokonuje kwalifikacji wstępnej złożonych wniosków. Kwalifikacja wstępna polega na sprawdzeniu, czy inwestycja przedstawiona we wniosku mieści się w obszarze tematycznym wskazanym w art. 403 ust. 1 POŚ i czy jest realizowana na terenie Powiatu Świeckiego (§ 5.1).

[Dowód: akta kontroli 19-23]

W uchwale RPŚ nr XIII/91/11 z 28.12.2011 r. ustalono także zasady rozliczenia i kontroli prawidłowości wykorzystania przyznawanych dotacji. Zgodnie z rozdziałem IV uchwały, „Sposób udzielenia i rozliczenia dotacji” dotację wypłaca się na podstawie umowy zawartej pomiędzy Powiatem Świeckim a wnioskodawcą, dotyczącej warunków udzielenia dotacji celowej – po wykonaniu i rozliczeniu zadania (§ 11). Podmiot, z którym zawarto umowę o udzielenie dotacji, zobowiązany jest do złożenia Zarządowi Powiatu Świeckiego sprawozdania z realizacji zadania pod względem rzeczowym i finansowym oraz dokumentów, faktur i rachunków potwierdzających wykonanie zadania zgodnie z umową (§ 12 ust. 1). Przekazanie dotacji następuje po weryfikacji dokumentów, o których mowa w ust. 1 (§ 12 ust. 2).

[Dowód: akta kontroli 19-23]

Analiza sprawozdań Rb-28S za badany okres nie wykazała, żeby Starostwo finansowało ochronę środowiska i gospodarkę wodną w innym trybie niż udzielanie dotacji celowych.

[Dowód: akta kontroli 369-374]

6.2.

W poszczególnych latach kontrolowanego okresu Starostwo wydatkowane łącznie 3 356 592,99 zł. w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90019 - Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, z tym, że:

- * W 2011 r. wydatkowano łącznie 1 445 403,96 zł. z przeznaczeniem na udzielenie dotacji (78,5%), wydatki inwestycyjne (26,4%), a także na zakup komputera, wykonanie ekspertyz i analiz oraz nagrody w konkursach ekologicznych.
- * W 2012 r. wydatkowano łącznie 1 778 874,58 zł, w tym 1 618 tys. zł (tj. 91 %) z przeznaczeniem na różnego rodzaju dotacje, w tym m. in. na utrzymanie zieleni na terenie gminy Świecie, dla GSW, dla gminy Osie na rozbudowę ujęcia wody i stacji wodociągowej, dla gminy Dragacz na budowę kanalizacji. Pozostałe wydatki dotyczyły zakupu nagród w konkursach ekologicznych, wykonanie ekspertyz i analiz oraz aktualizacji programu ochrony środowiska.
- * W 2013 (I – III kw.) wydatkowano łącznie 132 314,45 zł z przeznaczeniem na dotacje (77,5%) oraz na zakup nagród w konkursach ekologicznych i zakup licencji systemu informacji prawnej, moduł „Prawo ochrony środowiska”

[Dowód: akta kontroli 27-39, 40-53, 54-66]

Pozytywnie Izba ocenia udzielenie 7 (wybranych losowo i zbadanych) dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska oraz sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wydatkowania tych środków. Analiza dokumentacji dla tych dotacji, na łączną kwotę

¹¹ uchwała nr XX/128/2004 RPŚ z dnia 30 lipca 2004

¹² uchwały: Rady Powiatu Świeckiego nr XXVI/138/08 z 22.12.2008 i nr XXIII/153/12 z 19.12.2012

ponad 1 752 tys. zł z zakresu m. in., budowy kanalizacji sanitarnej, rozbudowy ujęcia wody, utrzymania terenów zielonych, nie wykazała nieprawidłowości. We wszystkich przypadkach Starostwo otrzymało sprawozdania (rozliczenia) z wydatkowania tych środków oraz kserokopie faktur, protokołów odbioru, bądź inne dokumenty potwierdzające realizację zadania.

[Dowód: akta kontroli 379-382]

Starostwo realizowało niektóre zadania określone w art. 403 ust. 1 POŚ (w związku z art. 400a ust. 1 POŚ). Były to:

- * Przedsięwzięcia związane z ochroną wód (art. 400a ust. 1 pkt 2).

W kolejnych latach zauważyć można spadek środków przeznaczanych na ten cel, z ponad 993 tys. zł w 2011 r. przez 105 tys. zł w 2012 r. do 5 tys. zł w 2013 r. (I-III kw.,.).

- * Wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej (art. 400a ust. 1 pkt 5). Wielkość środków utrzymywała się na podobnym poziomie, tj. 149 800 zł w 2011 r., 152 500 w 2012 r. i 54 300 zł w 2013 r. (I-III kw.,.).

- * Przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi (art. 400a ust. 1 pkt 9).

Wydatkowano 3 075 zł w 2012 r. na zlecenie i wykonanie ekspertyzy.

- * Wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku (art. 400a ust. 1 pkt 16).

Wydatkowano 4 853,60 zł w 2011 r. na zakup komputera dla WOS.

- * Przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza (art. 400a ust. 1 pkt 21).

Wydatkowano 162 050,59 zł w 2011 r. na modernizację węzła cieplnego oraz na docieplenie elewacji. W kolejnym roku na to zadanie przeznaczono 28 500 zł, jako dotację na termomodernizację remizy OSP. W 2013 (I-III kw.) w ramach tego zadania, nie wydatkowano żadnych środków.

- * Przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków (art. 400a ust. 1 pkt 29).

W 2012 r. zaksięgowano wydatek w wysokości 700 tys. zł na utrzymanie zieleni na terenie Gminy Świecie.

- * Edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju (art. 400a ust. 1 pkt 32).

W kolejnych latach wydatkowano 9 904,58 zł, 8 998,58 zł i 6 988,34 zł z przeznaczeniem na nagrody w konkursach ekologicznych oraz dofinansowanie realizacji ścieżek ekologicznych.

- * Inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa (art. 400a ust. 1 pkt 42).

W kolejnych latach badanego okresu kontrola wykazała zróżnicowane finansowanie tego zadania. W 2011 r. przeznaczono łącznie 124 900 zł, w tym dotacje dla Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) i Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Świeciu (PSP), w 2012 r. zwiększono do 780 800 zł na dotacje, w tym dla OSP i PSP, ale także na rozbudowę ujęcia wody i stacji wodociągowej w miejscowości Osie. Ponadto zakupiono samochód terenowy na potrzeby WOS i zaktualizowano „Program ochrony środowiska”. Znaczący spadek wydatków odnotowano w 2013 (I-III kw.). Z kwoty 66 026,11 zł sfinansowano zakup modułu „Prawo ochrony środowiska” w systemie informacji prawniczej-1 254,60 zł, a także udzielono po raz kolejny dotacji dla OSP-43 200 zł i PSP-21 571,51 zł.

[Dowód: akta kontroli 75-76]

W badanym okresie, z wyjątkiem opiniowania projektu budżetu Powiatu, Regionalna Izba Obrachunkowa nie kontrolowała zasadności lub legalności wydatków na ochronę środowiska.

6.3.

Starostwo nie osiągnęło nadwyżki z tytułu dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych i nie było zobowiązane do wpłat na rachunek Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej środków nadwyżki z tytułu ww. dochodów.

[Dowód: akta kontroli 18]

6.4.

Jak podała Starosta „likwidacja powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wpłynęła zasadniczo na zmianę wielkości środków przeznaczanych na zadania z zakresu ochrony środowiska. Włączenie funduszu bezpośrednio do dochodów powiatu spowodowało, że system planowania budżetowego stał się bardziej czytelny, a zadania inwestycyjne własnych jednostek budżetowych zostały w prosty sposób włączone do planu wydatków. Żałować należy tylko, że ustawodawca nie poszedł krok dalej i nie pozbawił osobowości prawnej wojewódzkich i narodowych funduszy włączając dochody po tych funduszach do budżetów samorządu województwa, powiatu i gminy.

Korzystne w poprzednim systemie finansowania ochrony środowiska było jedynie to, że do gromadzenia i wydatkowania wszystkich środków założony był wyodrębniony rachunek bankowy, co ułatwiało sprawozdawczość w tym zakresie i jednocześnie rozwiązana była sprawa środków nie wydatkowanych w danym roku budżetowym. Pozostawały one na tym rachunku i można je było wydatkować w roku następnym, a nie jak aktualnie, kiedy z końcem roku musimy przekazywać je do budżetu Powiatu.”

[Dowód: akta kontroli 77]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zgodnie z art. 403 ust. 1 POŚ do zadań powiatu należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej - w zakresie określonym w tym przepisie - w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat 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.

Łącznie w latach 2011-2012 powiat zrealizował dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych (rozdział 90019) w wysokości 2 828 701,36 zł, w tym 1 565 685,22 zł w 2011 r. i 1 263 016,14 zł w 2012 r. Biorąc jednak pod uwagę, że w 2010 r. nie wykorzystano 310 377 zł i środki te przeszły na 2011 r., do dyspozycji w 2011r. było 1 876 062,22 zł. Z kolei w 2011 r. nie wykorzystano 430 659 zł, tak więc na rok 2012 Starostwo dysponowało kwotą 1 693 675,14 zł.

Wydatki w analogicznym okresie wyniosły 1 445 403,96 zł i 1 778 874,58 zł, co wskazuje, że w 2011 r. nie wydatkowano wszystkich dostępnych środków.

[Dowód: akta kontroli 363-368, 369-374]

Najwyższa Izba Kontroli nie ocenia takiego działania, jako nieprawidłowość, gdyż sformułowanie takiego nakazu zmuszałoby organy Powiatu do nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych poprzez poszukiwanie niejako „na siłę” zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Działanie takie byłoby całkowicie nieracjonalne i utrudniałoby w sposób celowy i gospodarny (a więc jedyny dopuszczalny z punktu widzenia prawidłowej realizacji zadań publicznych nakładanych na jednostkę samorządu terytorialnego), wydatkowanie środków przeznaczonych na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w danym roku budżetowym w wysokości osiąganych w tym roku dochodów przeznaczonych na te zadania.

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w kontrolowanym okresie Powiat udzielił dotacji ze środków pochodzących z tytułu opłat i kar m. in. jednostkom OSP, Komendzie Powiatowej PSP i Polskiemu Związkowi Wędkarskiemu. I tak:

A. Na podstawie zawartych ze Starostwem umów udzielono dotacji jednostkom OSP z terenu powiatu Świeckiego. Łącznie w latach 2011 – 2013 (I kwartał) wydatkowano 134 700 zł, z przeznaczeniem m. in. na dofinansowanie zakupu samochodów operacyjnych i zakup namiotu pneumatycznego. Wydatki te zostały zakwalifikowane jako „inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa”.

B. KP PSP w latach 2011 – 2013 (I kwartał) wydatkowała łącznie 156 471,51 zł. W tym m. in. zakup samochodu terenowego (109 900 zł w 2011 r.), wydatki związane z zakupem wyposażenia dla PSP, w tym: ubrania specjalne i koszarowe, koszulki letnie, buty gumowe i specjalne strażacka (25 000 zł w 2012 r.) oraz elementy ubioru strażackiego, ubranie dowódczo – sztabowe, półbuty koszarowe, buty koszarowe, radiotelefon, sygnalizator bezruchu i temperatury Dreeger Bodyguard 1000, butla kompozytowa (21 571,51 zł do 30 września 2013 r.). Wydatki zakwalifikowano jako „inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa”.

C. Na podstawie zawartych ze Starostwem umów przekazano Polskiemu Związkowi Wędkarskiemu (PZW) środki w wysokości 15 000 zł (corocznie po 5 000 zł.) na zadanie „Aktywna ochrona wód w powiecie świeckim – zwalczanie kłusownictwa wodnego w okresie masowego napływu turystów”. Środki przeznaczono na dofinansowanie zakupu m. in. odzieży, łodzi i przyczepy do jej przewozu, silnika zaburtowego. Zadanie zakwalifikowano jako „przedsięwzięcia związane z ochroną wód”.

Powyższe wydatki budzą wątpliwość, co do ich zgodności z zadaniami określonymi w art. 403 ust. 1 POŚ, gdyż zdaniem Izby nie są to zadania bezpośrednio związane z ochroną środowiska.

Jednak należy zauważyć, że podmioty które otrzymały środki finansowe, pośrednio jednak działają na jej rzecz, jak chociażby PZW, który w ramach swoich kompetencji monitoruje zbiorniki wodne i zgłasza zauważone zanieczyszczenia wód. Podobnie działania straży pożarnej, zarówno państwowej jak i ochotniczej można pośrednio zaliczyć do takich zadań.

Problemem pozostaje również dokładne sprecyzowanie pojęć „przedsięwzięcia związane z ochroną wód” oraz „inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa”. W związku z tym, zdaniem NIK w przyszłości należałoby bardziej wnikliwie kwalifikować zadania do finansowania ich środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

Ustalone
nieprawidłowości

W latach 2011-2013 na podstawie uchwały Rady Powiatu Świeckiego i zawartych ze Starostwem umów Starosta udzielił GSW dotacji w łącznej wysokości 352 300 zł z przeznaczeniem na regulację stosunków wodnych poprzez konserwację rowów melioracyjnych. Zadanie zakwalifikowano jako „wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej.”

Art. 403 ust. 4 POŚ stanowi, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

Konserwacja rowów melioracyjnych poprzez usuwanie krzewów i ich odmulanie nie jest zadaniem inwestycyjnym i w związku z tym nie może być finansowane ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

[Dowód: akta kontroli 75-76, 27-66, 379-382]

Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku V SA/Wa 1112/12, który stwierdził, że „finansowanie przez powiat ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska nie obejmuje udzielania spółkom wodnym pomocy finansowej z budżetu powiatu w formie dotacji celowych na bieżące utrzymanie szczegółowych urządzeń wodnych. Z dochodów budżetu powiatu sklasyfikowanych w rozdziale 90019 mogą być finansowane zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej określone w ustawie Prawo ochrony środowiska, natomiast zadania powiatu wynikające z ustawy Prawo wodne ze środków tych realizowane być nie mogą. Natomiast spółki wodne mogą uzyskać dotacje celowe ze środków budżetowych Powiatu na podstawie art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska ale jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji (a nie na wydatki bieżące).”

Jak podał Kierownik WOŚ „Powiat Świecki nie dotował Gminnych Spółek Wodnych na podstawie art. 403 ust. 4 POŚ tylko na podstawie art. 164 ust. 5c i 11 ustawy z dnia 18 lipca 2001 – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.) oraz art. 403 ust. 1 w/w ustawy POŚ - zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Świeckiego Nr VIII/56/11 z dnia 22 czerwca 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie kwestionuje samego faktu dotowania Gminnych Spółek Wodnych z budżetu powiatu tylko finansowanie w myśl art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska. Rzeczywiście - prace, które Gminne Spółki Wodne wykonywały nie są inwestycjami, lecz mają na celu, poprzez konserwację urządzeń wodnych, poprawę stosunków powietrzno - wodnych na terenach zmeliorowanych oraz poprawiają spływ wód opadowych i roztopowych, co powoduje zmniejszenie ryzyka zalania lub podtopienia określonych obszarów. W związku z tym klasyfikujemy te wydatki, jako zadania związane z ochroną wód, co ma swoje odzwierciedlenie w art. 400 a ust. 1 p. 2 POŚ – „przedsięwzięcia związane z ochroną wód” i są księgowane w wydatkach strukturalnych, jako wydatki związane z ochroną środowiska na prace ziemne i roboty budowlane związane z utrzymaniem i regulacją cieków wodnych, poprawiające bilans wodny w zlewniach, uwzględniające potrzeby ochrony przyrody, w tym bioróżnorodności.

W związku z tym wyrok WSA w Warszawie nie ma zastosowania w naszej konkretnej sprawie, ponieważ jak zaznaczyłem wyżej, dotacje te nie są realizowane w myśl art. 403 ust. 4 - zgodnie z odrębną uchwałą Rady Powiatu Świeckiego z dnia 28 grudnia 2011 r., Nr XIII/91/11 - w sprawie udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego na inwestycje z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej - tylko zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Świeckiego z dnia 22 czerwca 2011 r., Nr VIII/56/11, w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego dla gminnych spółek wodnych na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych. Uchwała ta, dotycząca dotowania GSW z terenu Powiatu Świeckiego, była badana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, a także nadzór prawny Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, ponieważ jest ona aktem prawa miejscowego, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w 2011 r. Nr 187, poz. 1710. Żaden z tych organów nie dopatrył się nieprawidłowości w wyżej wymienionej uchwale i na podstawie tej uchwały Zarząd Powiatu Świeckiego dokonywał podziału środków, które na ten cel były corocznie przeznaczane w uchwale budżetowej przez Radę Powiatu Świeckiego. Podobnie jak uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji dla GSW, o której była mowa wyżej, zarówno uchwały budżetowe jak i uchwały Zarządu Powiatu Świeckiego oraz wykonanie budżetu są badane przez RIO i dotychczas nie było zastrzeżeń, co do prawidłowości postępowania w sprawie dotowania Gminnych Spółek Wodnych z naszego terenu.”

[Dowód: akta kontroli 375-378]

NIK nie podziela przedstawionej w wyjaśnieniach argumentacji. Uchwała RPŚ z dnia 22 czerwca 2011 r., Nr VIII/56/11, w sprawie zasad udzielania dotacji celowych z budżetu Powiatu Świeckiego dla gminnych spółek wodnych na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych, została faktycznie wydana na podstawie m. in. art. 403 ust. 1 POŚ, lecz przepis ten należy stosować w związku z ust. 4 tego artykułu, w którym doprecyzowano sposób finansowania ochrony środowiska.

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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, wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. Prowadzenie obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi oraz dostosowanie rejestru zawierającego informacje o tych terenach do wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.
2. Terminowe wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie korzystania ze środowiska oraz umieszczanie w nich wszystkich wymaganych prawem informacji.
3. Podejmowanie regularnych działań w celu pozyskania pełnej informacji o instalacjach znajdujących się na terenie Powiatu, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo dokonania zgłoszenia w trybie art. 152 ustawy POŚ.
4. Zapewnienie skutecznego i systematycznego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska zgodnie z art. 379 ustawy POŚ.
5. Rozważenie podjęcia działań mających na celu sprawdzenie w terenie rzetelności danych podawanych we wnioskach o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska.
6. Zapewnienie wykorzystania środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych wyłącznie na finansowanie zadań określonych w POŚ.

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, dnia ... luty 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler
Artur Gackowski
Główny Specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

Kontroler
Leszek Murat
Specjalista k.p.

.....
podpis