



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101 – 031 – 04/2013

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. Adam Kończak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86250 z 12 listopada 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 3 – 4] 2. Artur Nierebiński, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 88918 z 9 grudnia 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 5 – 6]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bydgoszczy, ul. Konarskiego 1 – 3, 85 – 056 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Porzych, Starosta Bydgoski od 2 grudnia 2010 r. [dowód: akta kontroli str. 7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przedmiotem kontroli była realizacja w latach 2011 – 2013 (do 30 września) zadań wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska², zwanej dalej POŚ, przez Starostę Bydgoskiego, zwanego dalej Starostą. Starosta w strukturze Starostwa Bydgoskiego (zwanego dalej Starostwem) wskazał komórkę organizacyjną (Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, zwany dalej WOŚRiL) odpowiedzialną za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska oraz dokonał podziału kompetencji i odpowiedzialności za te zadania pomiędzy jego pracowników. NIK pozytywnie ocenia przygotowanie zawodowe pracowników wykonujących zadania związane z ochroną środowiska oraz zapewnienie uczestnictwa pracowników Starostwa w szkoleniach z zakresu ochrony środowiska i postępowania administracyjnego. Rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami prowadzono postępowania administracyjne w zakresie wydawania pozwoleń emisyjnych oraz decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu.

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

² Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

NIK pozytywnie ocenia działania Starosty wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisje do środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska oraz w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niewskazaniu w 3 pozwoleniach emisyjnych wydanych dla nowych instalacji (wszystkich objętych tym obowiązkiem) terminu, od którego jest dopuszczalna emisja, czym naruszono przepisy art. 188 ust. 2 pkt 6 POŚ,
- nieprowadzeniu monitoringu terenów zagrożonych ruchami ziemi dla obszarów poza miastem Koronowo, pomimo że obowiązek podejmowania takich działań wynikał z art. 110a ust. 1 POŚ,
- przekazywaniu środków pochodzących z kar i opłat związanych z ochroną środowiska na dotacje celowe dla Gminnych Spółek Wodnych (GSW) z przeznaczeniem na finansowanie bieżącego utrzymania urządzeń melioracyjnych, co było niezgodne z art. 403 ust. 4 POŚ.

NIK odstąpiła od oceny odnośnie niepodjęcia działań w zakresie sporządzania map akustycznych, ze względu na brak obowiązku wynikającego z przepisów prawa (brak w Powiecie aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

1.1. Z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa (§ 21) wynikało m. in., że sprawy związane z ochroną środowiska przypisano WOŚRiL.

[dowód: akta kontroli str. 8 – 13]

Z zakresów czynności przyjętych przez poszczególnych pracowników WOŚRiL wynikało, że przypisano im m. in.: prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach; przygotowywanie projektów pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz załatwianie innych spraw w zakresie ustawy o odpadach; przygotowywanie projektów decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu dla środowiska; prowadzenie spraw w zakresie załatwiania interwencji dotyczących uciążliwości związanych z emisją hałasu do środowiska. Osoby te miały przypisane także inne obowiązki – m.in. wykonywanie zadań z zakresu rolnictwa lub leśnictwa.

[dowód: akta kontroli str. 14 – 23]

1.2. W badanym okresie średnioroczny stan zatrudnienia osób realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska w Starostwie łącznie z dyrektorem WOŚRiL wynosił 8 osób. Wszyscy pracownicy mieli ukończone studia wyższe, z tego 7 osób dodatkowo studia podyplomowe w zakresie ochrony środowiska. Dwie osoby pracowały w WOŚRiL od 1999 r., jedna od 2004 r., trzy od 2007 r., jedna od 2009 r. W 2011 r. pracownicy WOŚRiL uczestniczyli w 13 szkoleniach i konferencjach z zakresu ochrony środowiska, w 2012 r. – 5 i 2013 r. w 11 szkoleniach. Przykładowe tematy szkoleń to: Nowa ustawa o odpadach, Ochrona gruntów rolnych i leśnych w praktyce, Decyzje rolnośrodowiskowe i kwalifikacje przedsięwzięć – nowe rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć.

[dowód: akta kontroli str. 108 – 114]

1.3. Pracownicy WOŚRiL realizujący zadania służbowe dysponowali samochodem osobowym marki Fiat Panda (nr rej. CB 0530Y, rok produkcji 2011). Nie dysponowali urządzeniami pomiarowymi umożliwiającymi sprawowanie kontroli

przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty. Starostwo nie uzyskało również akredytacji w zakresie wykonywania tych pomiarów.

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił: „Wykonywanie funkcji kontrolnych wynikających z art. 379 POŚ, a dotyczącej przeprowadzania badań w obecnych warunkach nie jest możliwe. Żeby prowadzić szczegółowe badania, które można by wykorzystać, jako dowód w toku postępowania administracyjnego wymaga stosownych akredytacji dla organu powiatowego. Ponadto Starostwo nie posiada praktycznie żadnych urządzeń pomiarowych umożliwiających sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów. W przypadkach koniecznych i interwencyjnych Starostwo współpracuje z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (WIOŚ), który dysponuje odpowiednimi urządzeniami pomiarowymi oraz kadrą wykonującą pomiary. W przypadkach koniecznych pracownik starostwa uczestniczy w pracach pomiarowych, a także czynnościach pomocniczych dotyczących lokalizowania urządzeń pomiarowych oraz pomocy w ustalaniu terminów pomiaru itp. Zauważyć należy również fakt, że pracownicy Starostwa prowadząc postępowanie administracyjne dokonują czynności – oględziny terenowe i kontrole sprawdzające czy prowadzący instalacje oraz użytkownik wykonują pomiary emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska przez akredytowane laboratoria, do czego ustawowo są zobowiązane. W przypadkach stwierdzenia uchybień w tym zakresie podejmowane są odpowiednie postępowania. Postępowania te są każdorazowo uzgadniane i przedstawiane kierownictwu WOŚRiL. Zauważyć należy również fakt, że chociaż aktualne przepisy nie zobowiązują wprost Starosty do uzyskania akredytacji to, wykonywanie przez starostę badań zgodnie z warunkami określonymi w art. 147a POŚ pociągnęłoby ze sobą określone koszty związane z zakupem bardzo drogich urządzeń i zatrudnienia specjalistycznej kadry. Nie mniej jednak stwierdza się, że wobec powstających w szybkim tempie licznych instalacji i urządzeń, a także rosnących potrzeb w zakresie ochrony środowiska oraz niewydolności w zakresie zapewnienia pełnych potrzeb przez WIOŚ w niedalekiej przyszłości podjęcie działań w celu uzyskania stosownych akredytacji w zakresie wykonywania niektórych pomiarów będzie konieczne.”

[dowód: akta kontroli str. 108 – 110,115]

Pracownicy WOŚRiL wydający pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz przygotowujący pozwolenia zintegrowane, w których ustalona została dopuszczalna wielkość emisji gazów lub pyłów wyprowadzanych 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.

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił: „Pracownik wydający pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz przygotowujący pozwolenia zintegrowane, w których ustalona została dopuszczalna wielkość emisji pyłów lub gazów wyprowadzonych z instalacji do powietrza nie dysponuje specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników. Podkreślić należy, że zakup takiego oprogramowania stanowi poważny wydatek. Z drugiej strony składający wniosek o wydanie pozwolenia na wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza zleca specjalistycznym firmom lub wysokiej klasy specjalistom wykonującym niezbędne opracowania i wyliczenia, za które biorą odpowiedzialność. Jeśli chodzi o pozwolenia zintegrowane to wydaje się ich bardzo mało. W naszej opinii nie ma potrzeby dodatkowej weryfikacji obliczeń, gdyż takie byłyby i tak oparte na danych wyjściowych podawanych przez wnioskodawcę np. wysokość emitorów, czas ich pracy, prędkość gazów wylotowych i natężenie przepływu gazów.”

[dowód: akta kontroli str.108 – 110]

1.4. W poszczególnych latach badanego okresu szacowano roczny koszt realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. W uchwałach budżetowych na 2012 r. i 2013 r. ujmowano kwoty wydatków równe szacowanym przez WOŚRiL. W przypadku uchwały budżetowej na 2011 r. zaplanowano w dziale 900 rozdziale 90019 wydatki w kwocie mniejszej o 70 tys. zł od szacowanych.

[dowód: akta kontroli str.116 – 117]

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił: „Znaczna różnica w planowanych środkach na rok 2011, a faktycznie zatwierdzonych uchwałą w budżecie na rok 2011, wynika z faktu, że w roku 2010 funkcjonował jeszcze Powiatowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (PFOŚiGW), którego zasady gospodarowania środkami dopuszczały kumulowanie środków i przenoszenie ich jako salda początkowego na rok następny. Likwidacja funduszu od 1 stycznia 2011 roku i wprowadzenie środków z opłat za korzystanie ze środowiska i kar za korzystanie z tego środowiska niezgodnie z wydanymi pozwoleniami, jako elementu budżetu powiatu, spowodowało, że zmieniły się zasady gospodarowania tymi środkami. Nie wykorzystane środki finansowe w danym roku, nie przechodziły na rok następny.

W związku z powyższym środki ujęte do budżetu na rok 2011 zostały skorygowane do wartości wyłącznie przewidywanych wpływów z w/w opłat, z pominięciem ewentualnej nadwyżki w środkach PFOŚiGW pozostałej na koniec 2010 roku.”

[dowód: akta kontroli str. 118]

Na zadania związane z ochroną środowiska w Starostwie wydatkowano: 157,5 tys. zł w 2011 r.; 153,4 tys. zł w 2012 r. i 94,3 tys. zł w 2013 r. (do 30 września). Kontrolujący nie ustalili udziału wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracowników wykonujących zadania związane z ochroną środowiska w wydatkach zrealizowanych w związku z wykonywaniem zadań Starosty w zakresie ochrony środowiska, ponieważ pracownicy WOŚRiL wykonywali również zadania związane z rolnictwem i leśnictwem.

[dowód: akta kontroli str. 119 – 121]

W badanym okresie nie występowało o udzielenie dotacji lub subwencji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

W latach 2011-2013 (do 30 września) z WFOŚiGW pozyskano na realizację zadań związanych z ochroną środowiska łącznie 14,0 tys. zł (odpowiednio 4 tys., 5 tys. i 5 tys. zł), pomimo wnioskowania o 25,0 tys. zł. Dofinansowanie w każdym badanym roku przeznaczano na:

- Pakiet konkursów ekologicznych o charakterze edukacyjnym;
- Konkurs najpiękniejszy ogród w powiecie bydgoskim;
- Szkolenie sołtysów.

[dowód: akta kontroli str. 122 – 123]

1.5. Zarządzeniem Nr 32/10 Starosty Bydgoskiego z 13 lipca 2010 r. wprowadzono Regulamin Kontroli Zarządczej, który zmieniono Zarządzeniem Nr 20/13 Starosty Bydgoskiego z 12 kwietnia 2013 r.

W 2011 r. nie określono celów i zadań dotyczących realizacji działań z zakresu ochrony środowiska.

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił: „Wprowadzona w 2011 r. Kontrola zarządcza w Starostwie Powiatowym – Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa koncentrowała się głównie na udziale pracowników wydziału w szkoleniach oraz uzgodnieniach, co do zasad prowadzenia odpowiednich zapisów oraz obowiązków związanych z przyjmowaniem mierników realizacji zadań oraz określaniu poziomu ryzyka ich realizacji. Działania te miały charakter techniczny – warsztatowy, dla których nie wykonywano osobnych dokumentów świadczących o wywiązywaniu się

z wyznaczonych zadań. W roku 2011 niezależnie od wdrożonej kontroli zarządczej, realizowane były uchwalone wcześniej programy dotyczące również ochrony środowiska, dla realizacji których wyznaczone były terminy ich realizacji oraz terminy w których należało złożyć stosowne sprawozdanie. Do najważniejszych programów które wówczas realizowano a dziś stanowią również ważny element kontroli zarządczej zaliczamy: Powiatowy Program wspierania Rozwoju Wsi”, „Powiatowy Program Ochrony Środowiska i gospodarki odpadami, „Strategia zrównoważonego rozwoju na lata 2008-2015. Dla wszystkich tych programów wyznaczone zostały terminy i określone normy czasowe, w jakich należy złożyć stosowne sprawozdanie z realizacji założeń wynikających z w/w dokumentów. Sprawozdania te były każdorazowo przedkładane Radzie Powiatu Bydgoskiego.”

[dowód: akta kontroli str. 124]

W latach 2012 – 2013 określano cele i zadania wraz z miernikami np. Edukacja ekologiczna i kształtowanie odpowiednich postaw proekologicznych, gdzie miernikiem była ilość zgłoszonych konkursów w danym roku. Identyfikacje ryzyka określono w tabelach ryzyka dla poszczególnych lat wraz z opisami i sposobami przeciwdziałania. Mechanizmy kontroli zarządczej zostały wdrożone i funkcjonowały podczas realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska np. weryfikowano i zatwierdzano projekty wydawanych decyzji administracyjnych. Opisy realizacji celów oraz zadań przedstawiano i udostępniano na stronach intranetowych Starostwa.

[dowód: akta kontroli str. 125 – 161]

Z planów audytów wewnętrznych na badany okres wynikało, że nie zaplanowano audytu mającego na celu ocenę kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska. Przeprowadzony w WOŚRiL w 2011 r. audyt wewnętrzny dotyczył procesu wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wyłączenia gruntu z produkcji rolniczej.

[dowód: akta kontroli str. 162 – 178]

W sprawie nie zaplanowania na lata 2011-2013 audytu wewnętrznego dotyczącego zadań z zakresu ochrony środowiska, Audytor wewnętrzny wyjaśniła, że: *„...dobór zadań do badania realizowany jest w oparciu o analizę ryzyka przeprowadzoną każdorazowo do planu audytu. Analiza ryzyka przeprowadzana jest metodą matematyczną. W trakcie analizy ryzyka audytor uwzględnia również priorytety kierownictwa (dokumentacja robocza dołączona do planu audytu, punktacja przyznana przez Starostę Powiatu, Sekretarza Powiatu i Skarbnika Powiatu w zakresie obszarów). Dodatkowo analiza ryzyka prowadzona jest na poziomie zadania audytowego a zakres przedmiotowy i podmiotowy zadania konsultowany jest każdorazowo z kadrą kierowniczą w celu poprawy efektywności i skuteczności prowadzonego audytu – zgodnie ze standardami kontroli zarządczej audytor jest wspieraniem kadry kierowniczej w kierowaniu jednostką w związku z powyższym wskazania osób odpowiedzialnych za zarządzanie całością jednostki w opinii audytora powinny stanowić ważny determinant wyborów i taką też przyjęto praktykę.”*

[dowód: akta kontroli str. 179]

1.6. Z Rejestru skarg i wniosków wynikało, że w badanym okresie nie składano skarg na działania Starosty i pracowników Starostwa w związku z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska. Nie wnoszono również wniosków dotyczących tych zadań.

Rada Powiatu w latach 2011-2013 (30 września) nie kontrolowała działań Starosty w zakresie ochrony środowiska.

[dowód: akta kontroli str. 180 – 185]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

2. Wydawanie przez starostów pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu
faktycznego

Starosta Bydgoski wydał w kontrolowanym okresie 64 decyzje na korzystanie ze środowiska dotyczące pozwoleń emisyjnych (odpowiednio 37 w 2011 r., 12 w 2012 r. i 15 do 30 września 2013 r.).

W 2011 r. wydano:

- 22 nowe pozwolenia (6 na emisję gazów i pyłów do powietrza i 16 na wytwarzanie odpadów),
- 10 decyzji zmieniających dotychczasowe warunki wydanego pozwolenia (2 w zakresie emisji gazów i pyłów, 7 na wytwarzanie odpadów oraz 1 zintegrowane),
- 3 decyzje o przeniesieniu pozwolenia emisyjnego na nowo utworzony podmiot w związku z reorganizacją (1 w zakresie emisji gazów i pyłów i 2 na wytwarzanie odpadów),
- 2 decyzje o wygaszeniu pozwolenia emisyjnego (po jednej w zakresie emisji pyłów i gazów oraz na wytwarzanie odpadów).

W 2012 r. wydano:

- 6 nowych pozwoleń (2 na emisję gazów i pyłów do powietrza i 4 na wytwarzanie odpadów),
- 6 decyzji zmieniających dotychczasowe warunki wydanego pozwolenia (2 w zakresie emisji gazów i pyłów, 3 na wytwarzanie odpadów oraz 1 zintegrowane).

W 2013 r. (do 30 września) wydano:

- 9 nowych pozwoleń (4 na emisję gazów i pyłów do powietrza i 5 na wytwarzanie odpadów),
- 2 decyzje zmieniające dotychczasowe warunki wydanego pozwolenia (po jednej w zakresie emisji pyłów i gazów oraz na wytwarzanie odpadów).
- 1 decyzję o ograniczeniu wydanego pozwolenia emisyjnego na wytwarzanie odpadów,
- 3 decyzje o wygaszeniu pozwolenia emisyjnego (1 na emisję gazów i pyłów do powietrza i 2 na wytwarzanie odpadów).

[dowód: akta kontroli str. 186]

Szczegółowym badaniem objęto 17 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem nowych pozwoleń emisyjnych – 8 na emisję gazów i pyłów i 9 na wytwarzanie odpadów.

2.1. Wszystkie badane wnioski zostały w Starostwie zarejestrowane wraz z podaniem daty doręczenia do organu, co było zgodne z obowiązującą instrukcją kancelaryjną oraz art. 61 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks

postępowania administracyjnego³ (KPA). We wszystkich przypadkach, wzywano strony do uzupełnienia złożonego wniosku, w sposób pozwalający na ustalenie początku biegu terminu na usunięcie braków oraz umożliwiającą wnioskodawcy jednoznaczne stwierdzenie, jakich uzupełnień należy dokonać. Wezwania obejmowały wszystkie brakujące elementy. W przypadku braku udzielenia wyczerpującej odpowiedzi przy uzupełnianiu informacji złożonych we wnioskach przez strony, ponownie wzywano do ich złożenia lub do osobistego stawiennictwa w siedzibie Starostwa w celu wyjaśnienia wszystkich niejasności. Spośród 17 decyzji 16 zostało wydanych zgodnie z określonym w art. 35 KPA terminie. Wszystkie wydane pozwolenia zawierały elementy decyzji administracyjnej wymienione w art. 107 § 1 KPA, tj: oznaczenie organu administracji publicznej (Starosta Bydgoski), datę wydania, oznaczenie wszystkich stron postępowania, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, pouczenie o możliwości złożenia odwołania oraz uzasadnienie faktyczne i prawne. Wszystkie decyzje zostały podpisane przez Dyrektora WOŚRiL (z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego), który posiadał do tych czynności stosowne upoważnienie wydane przez Starostę i zarejestrowane w rejestrze upoważnień pod poz. 31.

[dowód: akta kontroli str. 187 – 222, 346 – 357, 397 – 399]

2.2. We wszystkich 17 badanych sprawach przed wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia emisyjnego weryfikowano wnioski pod względem kompletności danych określonych w art. 184 ust. 2 POŚ, co potwierdzają adnotacje na złożonych przez stronę dokumentach oraz wezwania do uzupełnienia przedmiotowych wniosków, a także do osobistego stawiennictwa przedstawicieli stron w celu wyjaśnienia niejasności wynikających ze złożonych dokumentów. W dwóch przypadkach przeprowadzono oględziny terenowe w miejscu funkcjonowania instalacji, na którą miały być wydane pozwolenie emisyjne.

[dowód: akta kontroli str. 223 – 290]

2.3. Wszystkie badane pozwolenia zostały wydane z zachowaniem właściwości organu, na czas oznaczony (nie dłuższy niż 10 lat) i były zgodne z treścią wniosków będących podstawą ich wydania. Spośród 17 pozwoleń 14 zawierało wszystkie elementy wymagane dla danego rodzaju pozwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 291 – 316]

2.4. W badanym okresie w jednym przypadku na 64 wydane decyzje dotyczące pozwoleń emisyjnych podmiot prowadzący instalację złożył odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). Odwołujący wnosił o uchylenie decyzji Starosty w sprawie odmowy przeniesienia pozwoleń emisyjnych na nowo powstały podmiot. SKO po rozpatrzeniu sprawy utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Odwołujący następnie złożył skargę na ww. decyzję SKO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, która została oddalona na mocy prawomocnego wyroku. W związku z wydanymi decyzjami nie zarejestrowano skarg wniesionych na działania Starosty w badanym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 317 – 339]

2.5. W latach 2011 – 2013 (do 30 września) w zakresie spraw związanych z wydawaniem pozwoleń na korzystanie ze środowiska w jednym przypadku korzystano z opinii sporządzonej przez biegłego (sprawa OŚ-VII.6220.4.2013). Opinia specjalistyczna dotyczyła norm prawnych i badań analitycznych związanych z klasyfikacją odpadu o kodzie 19 12 09. Za sporządzenie powyższej opinii zleceniobiorca otrzymał wynagrodzenie w wysokości 1.722 zł, które pochodziło ze środków własnych Starostwa ujętych w rozdziale 90019 § 4300. Jako uzasadnienie do wniosku o dokonanie zamówienia w zakresie sporządzenia przedmiotowej opinii

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

dyrektor WOŚRiL podał m.in., że brak jest jednoznacznych norm prawnych w zakresie wątpliwości powstałych w toku prowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie pozwolenia na wytwarzanie odpadu z uwzględnieniem odzysku.

[dowód: akta kontroli str. 340 – 345]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 3 pozwoleniach emisyjnych wydanych dla nowych instalacji (tj. we wszystkich dotyczących nowych instalacji spośród 17 zbadanych spraw), nie określono terminu, od którego jest dopuszczalna emisja, czym naruszono art. 188 ust. 2 pkt 6 POŚ. Dotyczyło to 2 pozwoleń na wytwarzanie odpadów (sprawy OŚ.6220.6.2013 i OŚ.6220.13.2011) oraz pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza (OŚ.6224.6.2013), które zostały wydane w oparciu o złożone wnioski dotyczące nowych instalacji.

[dowód: akta kontroli str. 291,305,316, 358 – 396]

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił m.in., że *z reguły w żadnym z pozwoleń emisyjnych wydawanych przez tut. organ, nie jest określany odrębny termin, od którego dopuszczalna jest emisja; przyjmując zasadę, że terminem tym jest data nadania wnioskodawcy uprawnienia do korzystania ze środowiska (tj. data wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia po jej uprawomocnieniu).*

Powyższe wynika również z faktu, iż w każdym z pozwoleń ustalone są konkretne warunki, na jakich emisja jest dopuszczalna. Stąd też przyjęto zasadę, że – jeśli instalacja nie została jeszcze wykonana, bądź została wykonana tylko w części (ale w sposób nie spełniający warunków określonych w pozwoleniu) – to i tak wówczas korzystanie z uprawnień nadanych wnioskodawcy w udzielonym pozwoleniu nie jest dopuszczalne.

[dowód: akta kontroli str. 397 – 399]

NIK nie podziela przedstawionej w wyjaśnieniu argumentacji, ponieważ obowiązek wskazywania terminu, od którego dopuszczalna jest emisja wynika bezpośrednio z POŚ. Ponadto w decyzjach powinno się uwzględniać deklarowany termin oddania instalacji do eksploatacji, wskazywany przez podmioty we wnioskach o wydanie pozwoleń emisyjnych, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 184 ust. 2 pkt. 17b POŚ.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Starostwie pozyskiwano wiedzę o działających na terenie powiatu instalacjach, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub ich zgłoszenia, jak wyjaśnił dyrektor WOŚRiL, wyłącznie w oparciu o składane wnioski w zakresie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska, a także interwencji składanych przez inne organy, takie jak: WIOŚ, organy gminy czy Inspekcję Sanitarną.

[dowód: akta kontroli str. 400]

3.2 Starosta, w latach 2011–2013 (do 30 września), sprawował kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością.

W badanym okresie w Starostwie opracowywano półroczne plany kontroli, w których podawano jednostki podlegające kontroli, kontrolowane zagadnienia oraz osoby odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli. Z planów wynikało, że pracownicy WOŚRiL mieli przeprowadzić w: 2011 r., I półrocze – 4 kontrole, II półrocze – 7 kontroli; 2012 r., I i II półrocze, po – 6 kontroli; 2013 r., I półrocze – 7 kontroli, II półrocze – 6 kontroli. Plany były zatwierdzone przez Starostę Bydgoskiego. Łącznie 18 kontroli z zakresu ochrony środowiska dotyczyło m. in.: pozwoleń wodnoprawnych, zadań GSW realizowanych z dotacji, prac rekultywacyjnych. Analiza protokołów i sprawozdań wykazała, że wszystkie zaplanowane kontrole zostały przeprowadzone. Z 17 postępowań objętych kontrolą NIK (opisanych w pkt 2 niniejszego wystąpienia) wydanie 2 decyzji poprzedzono przeprowadzeniem kontroli u podmiotu korzystającego ze środowiska. Dotyczyło to spraw OŚ.6220.7.2012 i OŚ.6224.5.2011. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

[dowód: akta kontroli str. 24 – 114, 223 – 290, 401 – 408]

Analiza protokołów i sprawozdań wykazała, że wszystkie zaplanowane kontrole zostały przeprowadzone. Pracownicy WOŚRiL wykonujący kontrole nie posiadali pisemnych upoważnień do ich przeprowadzania.

[dowód: akta kontroli str. 24 – 106]

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił:*Przyjmuje się, że zatwierdzony przez Starostę imienny plan kontroli jest jednocześnie upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli zewnętrznych. Pracownicy wykonujący kontrolę posiadają aktualne legitymacje służbowe. Natomiast Dyrektor WOŚRiL posiada pisemne upoważnienie do wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych będących w kompetencji Wydziału oraz podpisywania pism i dokumentów dotyczących spraw załatwianych przez Wydział.*

[dowód: akta kontroli str.107]

W badanym okresie Starosta nie kierował do sądu wniosków w sprawach o wykroczenia przeciw czynom w zakresie przepisów o ochronie środowiska, za które groziła sankcja.

[dowód: akta kontroli str. 409]

3.3. W WOŚRiL weryfikowano wyniki pomiarów wielkości emisji pyłów i gazów, przedkładane przez prowadzących instalacje, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska, jeżeli obowiązek taki został ustalony w treści wydanych pozwoleń. Wobec 2 podmiotów objętych badaniem (opisanym w pkt 2 niniejszego wystąpienia) nałożono taki obowiązek. W badanym okresie podmioty te złożyły łącznie 5 wymaganych sprawozdań. W jednym przypadku po analizie stwierdzono naruszenie w zakresie czasu pracy kotła parowego OKR-5 Nr 2 współpracującego z emitorem E-4 oraz naruszenie parametrów stosowanego paliwa, co było niezgodne z warunkami określonymi w decyzji OŚ-VII.6224.4.2013 z 19 czerwca 2013 r. W związku z powyższym Starostwo wystąpiło o podanie przyczyn zaistniałych naruszeń warunków pozwolenia. Kontrolowany podmiot udzielił pisemnego wyjaśnienia, w którym wskazał uzasadnione przyczyny powstania naruszeń.

[dowód: akta kontroli str. 410 – 419]

W WOŚRiL weryfikowano warunki korzystania ze środowiska w związku z udzielonymi pozwoleniami wodno-prawnymi. W badanym okresie wydano łącznie 261 decyzji wodno – prawnych, z tego w 2011 r. - 92, 2012 r. – 94 i 2013 r. (do 30

września) 75 decyzji. Analiza 18 sprawozdań złożonych w związku z wydanymi 9 pozwoleniami wodno-prawnymi (po 3 dla każdego roku badanego) nie wykazała naruszeń.

[dowód: akta kontroli str. 420]

3.4. Starosta, w badanym okresie nie ustalał w drodze decyzji wydanych odpowiednio na podstawie POŚ wynikających z art.: 150, 154 ust. 1, 178 ust. 1, 237 oraz art. 362 ust. 1, dodatkowych wymagań i nie nakładał na prowadzących instalacje dodatkowych obowiązków w zakresie:

- prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ;
- prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 175 ust. 1-3 POŚ;
- wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymagała pozwolenia;
- sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego;
- ograniczenia oddziaływania na środowisko.

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił, że nie stwierdzono negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko w przedmiotowym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 400]

3.5. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 10 zawiadomień od innych organów (WIOŚ, UG i PSSE), dotyczących nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów POŚ, dotyczących m.in. eksploatacji źródeł emisji nie ujętych w obowiązujących pozwoleniach formalno-prawnych, nie wykonywania obowiązków (instalowanie stanowisk pomiarowych) wskazanych w pozwoleniach na korzystanie ze środowiska. Każdorazowo podejmowano działania w celu wyeliminowania zgłoszonych nieprawidłowości, w wyniku których prowadzący instalacje przedkładali wymaganą dokumentację (informacje o usunięciu nieprawidłowości lub nowe wnioski o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, uwzględniające aktualne warunki pracy instalacji).

[dowód: akta kontroli str. 421 – 422]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

4. Działania starostów w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Opis stanu
faktycznego

4.1 W Starostwie w latach 2010 – 2013 przeprowadzono inwentaryzację osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi na terenach następujących gmin: Osielsko, Dobrcz, Dąbrowa Chelmińska, Solec Kujawski oraz Sicienko, co oznacza, że w całości zinwentaryzowano powyższe tereny występujące w dolinie rzeki Wisły oraz pradoliny Toruńsko – Eberswaldzkiej. W Wyniku powyższego zarejestrowano 33 osuwiska o różnym stopniu aktywności i 24 tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi. Ponadto WOŚRiL posiadał rejestr osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi dla Powiatu Bydgoskiego opracowany w 2004 r. oraz Katalog Osuwisk Województwa Bydgoskiego opracowany w 1971 r. oraz Opracowanie pn. „Inwentaryzacja osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi w dolinie rzeki Brdy w granicach woj. Kujawsko – Pomorskiego z wyłączeniem miasta Koronowa”. Według stanu na 16 stycznia dodatkowej inwentaryzacji

(opracowania kart osuwiskowych) wymagała dolina rzeki Brdy na terenie Gminy Koronowo.

[dowód: akta kontroli str. 423 – 424]

4.2. Do monitorowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy wyznaczono 8 osuwisk w granicach administracyjnych miasta Koronowa, na których zainstalowano 13 piezometrów obserwacyjnych i 25 inklinometrów. Obserwacje monitoringowe w latach 2010 – 2013 były prowadzone przez Państwową Akademię Nauk w Gdańsku w ramach projektu badawczo – rozwojowego. W wyniku przeprowadzonych badań powstała koncepcja ustabilizowania osuwisk w dolinie rzeki Brdy w Koronowie z uwzględnieniem mechanizmów deformacji zboczy i oceną ryzyka osuwiskowego.

[dowód: akta kontroli str. 423 – 426]

4.3. W WOŚRiL dla zinwentaryzowanych osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi posiadano 4 opracowania (osobne dla każdej z gmin), które zawierało opis: środowiska geograficznego, geomorfologii, badań geologicznych, warunków wodnych i zabezpieczenia skarp oraz karty osuwisk, karty terenów zagrożonych oraz mapy topograficzne (sporządzone zgodnie z wymogami ujętymi w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi⁴). Karty rejestracyjne były zgodne ze wzorami wskazanymi w § 4 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia. Każde opracowanie zostało sporządzone w wersji papierowej oraz w wersji elektronicznej w postaci dołączonej płyty (osobno dla każdej inwentaryzacji).

[dowód: akta kontroli str. 423 – 424, 427]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Starostwie nie podejmowano działań w celu obserwacji terenów, na których występowały ruchy masowe ziemi, tj. osuwisk zlokalizowanych na terenie Powiatu poza granicami administracyjnymi miasta Koronowa, pomimo że obowiązek podejmowania takich działań wynikał z art. 110a ust. 1 POŚ.

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił m.in., że na terenie Powiatu występują liczne formy dolinne (rzeki Wisły, Brdy, Pradoliny) o zróżnicowanych pod względem morfologicznym i geologicznym terenach, co powoduje występowanie na znacznych obszarach zjawisk osuwiskowych i zagrożonych ruchami masowymi ziemi. W związku z powyższym wykonanie w krótkim okresie czasu zarówno inwentaryzacji tych terenów w obrębie 6 gmin, jak i założenia sieci punktów monitoringowych oraz prowadzenia obserwacji, było niemożliwe przy uwzględnieniu wielkości posiadanych środków (wpływy z opłat i kar), jak również organizacyjnej, wynikającej z konieczności rozpatrywania w pierwszej kolejności wniosków wpływających do organu, celem zachowania terminów wynikających z KPA.

Mając powyższe na uwadze ustalono sukcesywne realizowanie w/w zadania, zwłaszcza, że w wyniku wykonanych dotychczas prac zinwentaryzowano (poza miastem Koronowo) 32 osuwiska i 24 tereny zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

[dowód: akta kontroli str. 423 – 426]

Ocena częściowa

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

⁴ Dz.U. z 2007 r., Nr 121, poz. 840

5. Działania starostów w zakresie ochrony przed hałasem.

Opis stanu
faktycznego

5.1.- 5.4. Starosta nie był obowiązany do sporządzania mapy akustycznej oraz do opracowania programu ochrony przed hałasem z uwagi na brak na terenie Powiatu aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys.

[dowód: akta kontroli str. 428]

5.5. W badanym okresie Starosta prowadził 3 postępowania o wydanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu na podstawie art. 115a ust. 1 POŚ, z których 2 zakończyły się wydaniem przedmiotowej decyzji (z czego jedną wydano po okresie objętym kontrolą). Jedno postępowanie do dnia 26 stycznia 2014 r. nie zostało zakończone, ze względu na jego złożoność (w postępowaniu strony stanowiły 309 osób). Jedyna wydana decyzja w okresie objętym kontrolą zawierała wszystkie elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 KPA. Powyższe sprawy zostały wszczęte na wniosek WIOŚ (dwukrotnie) oraz Urzędu Gminy Białe Błota w związku z przekroczeniem przez podmioty korzystające ze środowiska standardów emisyjnych w tym zakresie. W Starostwie nie odnotowano skarg dotyczących hałasu.

[dowód: akta kontroli str. 429 – 454]

W badanym okresie obowiązywała decyzja Starosty z 7 lutego 2012 r. ustalająca dla punktu sprzedaży dopuszczalne poziomy hałasu przenikającego do środowiska. Starosta, do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli, nie podejmował działań w celu monitorowania stanu przestrzegania przez prowadzącego instalację warunków przedmiotowej decyzji.

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił m.in., że *Tut. Urząd nie posiada specjalistycznej aparatury do wykonywania pomiarów akustycznych, co wiąże się z brakiem możliwości monitorowania przestrzegania przez prowadzącego instalację dopuszczalnych poziomów hałasu określonych decyzją Starosty. WIOŚ jako organ kompetentny prowadzi kontrole przestrzegania przepisów (decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu) w oparciu o pomiary akustyczne. Okresowe pomiary hałasu prowadzone są raz na dwa lata, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz. U. z dnia 21 listopada 2008 r.). Od dnia wydania decyzji nie upłynęły jeszcze dwa lata.*

[dowód: akta kontroli str. 428]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie wydawania decyzji ustalających dopuszczalny poziom hałasu, odstępując jednocześnie od sformułowania oceny odnośnie braku działań w zakresie sporządzania map akustycznych, ze względu na brak takiego obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

6. Finansowanie przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu
faktycznego

6.1. Uchwałą Nr 82/VII/11 Rady Powiatu Bydgoskiego z dnia 28 kwietnia 2011 r. określono tryb postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Powiatu Bydgoskiego spółkom wodnym, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zadań.

6.2. W okresie 2011–2013 (do 30 września) Starosta sfinansował 21 przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na łączną kwotę 315,4 tys. zł. Na przedsięwzięcia wydatkowano:

- 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 – sfinansowano w kwocie 106,2 tys. zł i odpowiednio;
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami – 4,3 tys. zł;
- przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi – 16,4 tys. zł;
- wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu ochrony środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła – 11,7 tys. zł;
- wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku – 4,6 tys. zł;
- prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy – 39,0 tys. zł;
- przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza – 0,6 tys. zł;
- działania z zakresu rolnictwa ekologicznego bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód – 1,7 tys. zł;
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków – 40,0 tys. zł;
- edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju – 40,4 tys. zł;
- inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa – 10,5 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 119 – 121]

Wpływy środków z opłat i kar wyniosły, w okresie 2011–2013 (do 30 września) ogółem 525,8 tys. zł, w tym: w 2011 r. – 187,7 tys. zł; w 2012 r. – 232,5 tys. zł; w 2013 r. (do 30 września) – 105,6 tys. zł. Wydatki w ww. okresie wynosiły 395,3 tys. zł, tj. 75,2 % wpływów. Stan środków na koniec 2010 r. wyniósł – 150,9 tys. zł. Łączne środki, którymi dysponowało Starostwo w 2011 r. z opłat i kar wyniosły 338,6 tys. zł, a wydatki zrealizowano w kwocie 150,3 tys. zł, tj. 44,4% posiadanych środków. Stan środków na koniec 2011 r. wyniósł 188,4 tys. zł. W 2012 r. w Starostwie dysponowano łączną kwotą 420,9 tys. zł środków z opłat i kar, a wydatkowano kwotę 151,0 tys. zł, stanowiącą 35,9% posiadanych środków oraz 64,9% środków, które wpłynęły w 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 455 – 461]

Dyrektor WOŚRiL wyjaśnił: „W przypadku wydatkowania w danym roku na zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną w mniejszej wielkości niż wpływy w danym roku z tytułu opłat i kar, różnica pozostałych środków wpływa na ostateczny wynik finansowy. Sytuacje takie mają miejsce tylko wówczas, kiedy spływ środków do budżetu jest bardzo nierównomierny i zasadnicza jego część wpływa w IV kwartale danego roku a obowiązująca procedura zamówień publicznych uniemożliwia realizację i rozliczenie zadania w danym roku kalendarzowym.”

[dowód: akta kontroli str. 511]

Zadania sfinansowane ze środków z opłat i kar (oprócz dotacji udzielonych GSW) odpowiadały celom i priorytetom określonym w obowiązującym, w badanym okresie, powiatowym programie ochrony środowiska, np.: edukacja ekologiczna,

przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody lub wdrażanie programów usuwania wyrobów zawierających azbest.

[Dowód: akta kontroli str. 462 – 463]

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

[Dowód: akta kontroli str. 464]

6.4. Likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zdaniem Dyrektora WOŚRiL zasadniczo nie wpłynęła na wielkość lub sposób finansowania zadań dotyczących ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

[Dowód: akta kontroli str. 465]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Starostwo w latach 2011 – 2013 wydatkowało kwotę 130 tys. zł (2011 r. – 40 tys. zł, 2012 r. – 40 tys. zł i 2013 r. – 50 tys. zł) na dotacje celowe dla Gminnych Spółek Wodnych (GSW) niezgodnie z art. 403 ust. 4 POŚ.

Badanie sześciu spośród osiemnastu zawartych umów (po dwie dla każdego badanego roku) wykazało udzielanie dotacji na dofinansowanie bieżącego utrzymania urządzeń melioracyjnych, takich m.in. jak: odkopanie i wyczyszczenie rurek melioracyjnych, usprawnienie systemu melioracyjnego gruntów ornych o pow. 35 ha, udrożnienie podwójnego przepustu i konserwacja przyległych rowów melioracyjnych o łącznej dł. 1490 mb. Zgodnie z art. 403 ust. 4 POŚ finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, może polegać na udzielaniu dotacji celowej z budżetu powiatu wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji.

[Dowód: akta kontroli str. 477 – 509]

W 2011 r. z rozdziału 90019 (wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska) zrealizowano wydatki w wysokości 40 tys. zł z przeznaczeniem na dotację celową dla 6 GSW. W latach 2012 i 2013 wydatki na dotacje celowe dla GSW (odpowiednio 40 tys. zł i 50 tys. zł) realizowano z rozdziału 01095 (pozostała działalność). Zmiana rozdziału środków w ramach klasyfikacji budżetowej była związana z uchwałą nr 1/P/2011 Regionalnej Izby Obrachunkowej z 29 listopada 2011 r w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Powiatu Bydgoskiego na 2012 r. Jednakże wydatkowane środki nadal pochodziły z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 466 – 476]

Skarbnik Powiatu Bydgoskiego w wyjaśnieniu podała: „Zgodnie z zapisem art. 403 ust. 1 do zadań powiatu należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400 a ust.1 pkt. 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21 - 25, 29, 31, 32, 38 - 42 POŚ, ze środków otrzymanych z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w powiecie bydgoskim, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa (art. 400 a ust.1, pkt.42 POŚ), jak również zadania dotyczące wspomagania realizacji zadań melioracyjnych i inwestycji, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej (art. 400 a, ust. 1 pkt. 5 POŚ) realizowane są przez spółki wodne. Prawo wodne – art. 164 ust. 5a, 5b, 5c

dopuszcza udzielenie przez j.s.t. dotacji spółkom wodnym, na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych.

Zapis art. 403 ust.4 wskazuje na jedną z możliwości finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej – cyt. może polegać na udzieleniu dotacji..., a nie ma polegać na udzieleniu dotacji, tym samym uważam, że nie ogranicza ten zapis działań powiatu w zakresie udzielenia dotacji dla spółek na zadania bieżące, wynikające z zapisu 400 a.”

[Dowód: akta kontroli str. 510]

NIK nie podziela przedstawionej w wyjaśnieniu argumentacji, ponieważ z treści art. 403 ust. 4 POŚ wynika, że dotacje celowe ze środków pochodzących z opłat i kar w zakresie ochrony środowiska mogą być udzielane jedynie na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości 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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Kontynuowanie prac dotyczących pełnej inwentaryzacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy na obszarze Powiatu Bydgoskiego.
2. Prowadzenie obserwacji wszystkich zidentyfikowanych osuwisk.
3. Wskazywanie, w pozwoleniach emisyjnych wydanych dla nowych instalacji, terminu, od którego jest dopuszczalna emisja.
4. Wydatkowanie środków pochodzących z kar i opłat za korzystanie ze środowiska na finansowanie zadań określonych w przepisach 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.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Bydgoszcz, dnia lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy
Adam Kończak
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

Artur Nierebiński
Starszy inspektor k.p.

.....
podpis