



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-29-03/2013
P/13/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@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 Katowicach
Kontrolerzy	1. Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87484 z dnia 2 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Waldemar Góra, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87496 z dnia 11 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 2-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zawierciu, ul. Sienkiewicza nr 34, 42 – 400 Zawiercie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Krupa, Starosta Zawierciański (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Starostę Zawierciańskiego² wybranych zadań z zakresu ochrony środowiska w latach 2011 – 2013 (III kwartały).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Starostwie Powiatowym w Zawierciu³ zapewniono właściwą organizację wykonywania zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska oraz prawidłowo gospodarowano środkami na realizację tych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

1. Niesprawowaniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością starosty, wbrew obowiązkowi określonemu w art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴.
2. Przekroczeniu w 3 z 16 objętych badaniem kontrolnym postępowań, obowiązujących terminów wydania decyzji oraz niezawiadomieniu stron o niezakończonym sprawie. Powyższe naruszało art. 35 § 3 i 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵.
3. Nieoznaczeniu w 13 z 16 analizowanych decyzji organu administracji publicznej wydającego te decyzje, co naruszało postanowienia art. 107 § 1 Kpa.

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

² Zwanego dalej „Starostą”

³ Zwanym dalej „Starostwem”.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwanej dalej „ustawą POŚ”.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, zwanej dalej „Kpa”.

4. Braku w Rejestrze osuwisk prowadzonym w Starostwie danych graficznych w formie map terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, co wymagane było § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

- 1.1. W okresie objętym kontrolą zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska, wymienione w ustawie POŚ, realizowane były przez pracowników Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska⁷, którym w zakresach czynności przydzielono poszczególne zadania.

(dowód: akta kontroli str. 6 – 28 i 63 – 68)

- 1.2. W latach objętych kontrolą średnioroczny stan zatrudnienia w Wydziale wynosił siedem osób, w tym cztery osoby, włącznie z Naczelnikiem Wydziału, zajmowały się realizacją zadań Starosty z obszaru ochrony środowiska. Osoby, które realizowały zadania ochrony środowiska objęte kontrolą, miały wyższe wykształcenie, w tym z zakresu inżynierii środowiska. Miały one długoletni staż zatrudnienia w Wydziale Starostwa. Kwalifikacje tych osób były podnoszone poprzez ich udział w szkoleniach dotyczących ustawy o odpadach, wybranych problemów z ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 29 – 33)

- 1.3. W celu realizacji zadań Wydziału, Starostwo z dwoma pracownikami podpisało umowę o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych. Starostwo nie posiadało urządzeń pomiarowych umożliwiających sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty, a także specjalistycznego oprogramowania umożliwiającego weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza, o których mowa w art. 221 ust. 1 pkt 7 ustawy POŚ, zawartych we wnioskach o wydanie pozwoleń. W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału podała, że za pomocą tych programów stosowne obliczenia wykonywane były przez wnioskodawców, a pracownik – na podstawie podanych informacji, sprawdzał prawidłowość danych, na podstawie których wykonywane były obliczenia spełniania wymogów dotyczących emisji gazów i pyłów do powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 34 – 35)

- 1.4. W okresie objętym kontrolą koszty realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska szacowano przy opracowywaniu projektu budżetu Powiatu na dany rok. Do projektu budżetu przyjmowane były zadania z zakresu ochrony środowiska opracowane przez Wydział. W latach 2011 – 2013 Rada Powiatu uchwałała plan wydatków na ww. zadania w wysokości zaproponowanej przez Zarząd Powiatu, tj. odpowiednio: 10 607 217 zł, 1 849 223 zł i 1 844 223 zł.

Powiat nie dysponował wystarczającymi własnymi środkami finansowymi na realizację tych zadań, obejmujących zwłaszcza inwestycje oraz termomodernizację budynków stanowiących własność Powiatu. Podejmował działania w celu pozyskania wsparcia

⁶ Dz. U. nr 121, poz. 840, zwane dalej „rozporządzeniem MŚ w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi”.

⁷ Zwany dalej „Wydziałem”, którego zadania określały regulaminy organizacyjne przyjęte uchwałami Rady Powiatu Zawierciańskiego: Nr XXVII/349/09 z dnia 27 sierpnia 2009 r. i Nr VIII/44/11 z dnia 31 marca 2011 r. (<http://bip.zawiercie.powiat.finn.pl/index.jsp?bipkod=002/001>)

finansowego w formie dotacji i pożyczek, występując do Narodowego⁸ i Wojewódzkiego⁹ Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Na realizację zadań Starosty w zakresie ochrony środowiska wydatkowano 8 583 242 zł w 2011 r., 8 681 038 zł w 2012 r. i 141 739 zł w 2013 r. (do 30 września). Źródłem finansowania tych wydatków były głównie dotacje i pożyczki z NFOŚiGW i WFOŚiGW wynoszące w kolejnych latach: 7 749 155 zł, 8 499 812 zł i 11 428 zł. Ponadto wydatki te finansowano ze środków własnych Powiatu w kwotach odpowiednio: 834 086 zł, 181 226 zł i 130 311 zł, w tym ze środków z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska, odpowiednio: 572 988 zł, 181 226 zł i 54 634 zł.

Uzyskane w latach 2011-2012 środki dotacji z NFOŚiGW (11 472 359 zł) oraz 95% (4 183 687 zł) środków z dotacji z WFOŚiGW, zostało przeznaczonych na realizację zadania: „Likwidacja zagrożeń środowiskowych związanych z zaleganiem odpadów zawierających azbest na terenie gminy Ogrodzieniec”.

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie otrzymało dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, mających charakter zadań ogólnospołecznych. Otrzymana dotacja z budżetu państwa w kwocie 999 190 zł przyznana została na realizację zadań administracji rządowej, bez podziału na poszczególne zadania.

Udział wynagrodzeń wraz z pochodnymi pracowników wykonujących zadania objęte kontrolą w wydatkach związanych z realizacją tych zadań wyniósł 2,5% w 2011 r., 2,7% w 2012 r., a w planie na 2013 r. ich udział założono w wysokości 14,13%.

(dowód: akta kontroli str. 36 – 62)

- 1.5. W okresie objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie¹⁰ Starosty w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem. Starosta ustalił także system kontroli zarządczej w Starostwie na 2012 r.¹¹ W Wydziale zidentyfikowano kluczowe ryzyka realizacji celów przyjętych w ustalonym w zarządzeniu planie działalności Starostwa na 2012 r. oraz określono rodzaje reakcji na ryzyko, a także opracowano w styczniu 2013 r. roczny raport oceny ryzyka i raport z realizacji działań w ramach zarządzania ryzykiem. Z ww. dokumentów wynika, że monitorowano zakresy czynności pracowników pod kątem zmian w obowiązujących przepisach oraz sprawdzano ważność wydanych upoważnień, natomiast nie odnoszono się do zgodności z przepisami prawa prowadzonych postępowań administracyjnych. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt 2 i 3 niniejszego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą, audytor wewnętrzny nie przeprowadził oceny kontroli zarządczej w zakresie realizacji działań dotyczących ochrony środowiska. Nie był także przeprowadzony audyt wewnętrzny obejmujący zadania Starosty z tego zakresu. W wyjaśnieniach audytor wewnętrzny podała, że poziom ryzyka dla zadań z zakresu ochrony środowiska oceniony został jako średni i w danym okresie nie został uwzględniony w planach audytu.

(dowód: akta kontroli str. 69 – 99 i 107 – 109)

- 1.6. W okresie objętym badaniem, zarówno do Starostwa jak i do Rady Powiatu Zawierciańskiego¹² nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące realizowanych zadań z zakresu ochrony środowiska, albo skargi na działania Starosty albo pracowników Starostwa w związku realizacją ww. zadań. Realizacja tych zadań Starosty nie była w ww. okresie przedmiotem kontroli Rady Powiatu lub jej komisji.

(dowód: akta kontroli str. 110 – 112)

⁸ Zwanego dalej NFOŚiGW.

⁹ Zwanego dalej WFOŚiGW.

¹⁰ Nr 93/10 z dnia 29 października 2010 r.

¹¹ Nr 1/12 z dnia 4 stycznia 2012 r.

¹² Zwana dalej „Radą Powiatu”.

2. Wydawanie przez Starostę pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2011- 2013 (do 30 września) Starosta wydał pięć pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz 16 pozwoleń na wytwarzanie odpadów. Nie wydał w tym okresie decyzji na prowadzenie instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Badaniem kontrolnym objęto postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o udzieleniu 14 pozwoleń¹³, tj. pięć pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza i dziewięć losowo wybranych pozwoleń na wytwarzanie odpadów (po 3 z każdego roku). Decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa, za wyjątkiem właściwie oznaczonego organu administracji publicznej wydającego te decyzje. Zostały podpisane przez Naczelnik Wydziału, która posiadała odpowiednie upoważnienie Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 113 – 150)

2.2. Wnioski o wydanie objętych badaniem 14 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz na wytwarzanie odpadów spełniały wymagania określone w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁴ (do 22 stycznia 2013 r.) oraz w art. 184 ust. 2 i 2b (od 23 stycznia 2013 r.) i art. 221 ustawy POŚ. W jednym przypadku¹⁵ przeprowadzone zostały oględziny linii produkcyjnej oraz miejsca magazynowania odpadów. W pozostałych przypadkach, wydając decyzję oparto się na wniosku strony. W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału podała, że w przedmiotowych sprawach nie uznano iż należy przeprowadzić dodatkowe czynności w ramach postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 151 – 181, 211 – 214)

2.3. Decyzje wydane przez Starostę po zakończeniu objętych badaniem kontrolnym 14 postępowań w sprawie wydania pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów oraz wytwarzanie odpadów spełniały wymagania określone w art. 18 ust. 2 ustawy o odpadach (do 22 stycznia 2013 r.), w art. 188 ust. 1 i 2 oraz w art. 224 ust. 1 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 182-214)

2.4. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpił przypadek odwołania się wnioskodawcy od wydanego pozwolenia na korzystanie ze środowiska, a Starosta nie korzystał z opinii biegłych lub specjalistów przy wydawaniu tych pozwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 113 – 115)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹³ Pozwolenie (decyzja) Nr RO.II.6220.002.2011.BS. z 13 maja 2011 r., Nr RO.II.6224.002.2011.EG. z 16 sierpnia 2011 r., Nr RO.II.6224.003.2011.EG. z 20 października 2011 r., Nr RO.II.6220.005.2011.BS. z 28 listopada 2011 r., Nr RO.II.6220.006.2011.BS. z 20 stycznia 2012 r., Nr RO.II.6224.004.2011.EG. z 26 stycznia 2012 r., Nr RO.II.6220.002.2012.BS. z 2 sierpnia 2012 r., Nr RO.II.6220.002.2012.BS. z 17 sierpnia 2012 r., Nr RO.II.6224.003.2012.EG. z 17 października 2012 r., Nr RO.II.6220.006.2012.BS. z 28 listopada 2012 r., Nr RO.II.6220.001.2013.BS. z 27 marca 2013 r., Nr RO.II.6220.002.2013.BS. z 29 maja 2013 r., Nr RO.II.6224.002.2013.EG. z 5 lipca 2013 r., Nr RO.II.6220.003.2013.BS. z 27 sierpnia 2013 r.

¹⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm., uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.

¹⁵ Wniosek z 26 czerwca 2013 r., na podstawie którego wydano pozwolenie - decyzja Nr RO.II.6220.003.2013.BS. z 27 sierpnia 2013 r.

1. W 11 z 14 objętych badaniem decyzji udzielających pozwoleń¹⁶ na korzystanie ze środowiska, nie oznaczono organu administracji publicznej wydającego decyzję, co naruszało postanowienia art. 107 § 1 Kpa. W decyzjach tych, jako wydającego decyzję określono Starostwo Powiatowe, gdy zgodnie z art. 378 ust. 1 ustawy POŚ organem ochrony środowiska właściwym w tych sprawach jest Starosta.

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału podała, że oznaczenie organu za pomocą pieczętki wydziałowej było stosowane od początku działalności Starostwa i dopiero od szkolenia z zakresu przepisów Kpa w 2013 r. zaczęto stosować właściwe oznaczenie organu.

(dowód: akta kontroli str. 116-150)

2. Z 14 analizowanych postępowań administracyjnych w dwóch przypadkach wydano decyzje po 62 i 140 dniach (odpowiednio pozwolenia na wytwarzanie odpadów Nr RO.II.6220.003.2013.BS. z 27 sierpnia 2013 r. i Nr RO.II.6220.002.2012.BS. z 17 sierpnia 2012 r.), przekraczając określony w art. 35 § 3 Kpa dwumiesięczny termin załatwienia sprawy. Starosta nie zawiadomił stron postępowania o nie załatwieniu sprawy w terminie oraz nie wskazał przyczyn zwłoki lub nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższe naruszało art. 36 § 1 Kpa, zgodnie z którym, o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału jako przyczynę wydania decyzji po terminie wskazała niewystarczający stan zatrudnienia w stosunku do realizowanych zadań, oraz że z powodu przeciążenia pracownicy umknęło napisanie pism w sprawie przesunięcia terminu załatwiania spraw. Według tych wyjaśnień, w przypadku decyzji wydanej po 140 dniach, niedotrzymanie terminu spowodowane było wniesieniem (w rozmowie telefonicznej) prośby wnioskodawcy o dokonanie korekty złożonego wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 116 – 150)

Zwrócić należy uwagę, że przyjęcie telefonicznego zgłoszenia wnioskodawcy, iż dokona on korekty złożonego wniosku, nie wstrzymuje biegu postępowania, a w szczególności nie zwalnia z obowiązku określonego w art. 36 § 1 Kpa, tj. zawiadomienia strony o niezakończaniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

- 3.1. W Starostwie wiedzę o prowadzonej działalności gospodarczej, w tym o działających na terenie Powiatu instalacjach, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania ich zgłoszenia na podstawie art. 152 ustawy POŚ, uzyskiwano ze składanych wniosków o wydanie pozwoleń oraz dokonywanych zgłoszeń. W związku z tym nie podejmowano żadnych działań wobec prowadzących

¹⁶ Decyzje Nr RO.II.6220.002.2011.BS. z 13 maja 2011 r., Nr RO.II.6224.002.2011.EG. z 16 sierpnia 2011 r., Nr RO.II.6224.003.2011.EG. z 20 października 2011 r., Nr RO.II.6220.005.2011.BS. z 28 listopada 2011 r., Nr RO.II.6220.006.2011.BS. z 20 stycznia 2012 r., Nr RO.II.6224.004.2011.EG. z 26 stycznia 2012 r., Nr RO.II.6220.002.2012.BS. z 2 sierpnia 2012 r., Nr RO.II.6220.002.2012.BS. z 17 sierpnia 2012 r., Nr RO.II.6224.003.2012.EG. z 17 października 2012 r., Nr RO.II.6220.006.2012.BS. z 28 listopada 2012 r., Nr RO.II.6220.002.2013.BS. z 29 maja 2013 r.

instalacje, którzy pomimo takiego obowiązku nie podjęli działań w celu uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania zgłoszenia instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 216 – 219)

- 3.2. W latach 2011-2013 pracownicy Starostwa nie przeprowadzali kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Nie opracowywano również planu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 215 – 224)

- 3.3. Analiza 14 pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza i na wytwarzanie odpadów oraz dziewięciu losowo wybranych pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (po 3 z każdego roku okresu objętego kontrolą) wykazała, że w trzech przypadkach zobowiązano wnioskodawców do wykonywania okresowych pomiarów emisji z częstotliwością raz na rok oraz do badania jakości ścieków – kwartalnie i raz na 2 miesiące. W jednym przypadku pozwolenia wodnoprawnego¹⁷ otrzymano wyniki pomiarów od prowadzącego instalację. W pozostałych dwóch przypadkach wyników tych nie otrzymano i nie wzywano do ich składania.

(dowód: akta kontroli str. 225 – 233)

- 3.4. W okresie objętym badaniem wpłynęło osiem informacji (po dwie w 2011 r. i 2012 r. oraz cztery w 2013 r.) o potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty.

W trzech przypadkach Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska Delegatura w Częstochowie¹⁸ w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdził, że naruszone zostały przepisy z zakresu ochrony środowiska i wniósł o zajęcie stanowiska. W dwóch z tych spraw pracownicy Wydziału dokonali oględzin i wydano decyzję nakładającą dodatkowe warunki dot. magazynowania odpadów oraz ustalającą dopuszczalny poziom hałasu przenikający do środowiska. W trzeciej sprawie wszczęto postępowanie administracyjne dotyczące przeglądu ustaleń pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód w zakresie wprowadzania ścieków i wód do ziemi, w wyniku którego, w wydanej decyzji stwierdzono brak podstaw do cofnięcia lub ograniczenia ww. pozwolenia wodnoprawnego.

Dwie zgłoszone przez obywateli informacje zostały przekazane do wyjaśnienia innej jednostce¹⁹. W dwóch sprawach zgłoszonych przez gminy oraz w jednej zgłoszonej przez obywatela, pracownicy Starostwa przeprowadzili oględziny i w wyniku prowadzonego postępowania wydano decyzję, którą ustalono dopuszczalny poziom hałasu przenikający do środowiska, zobowiązano przedsiębiorcę do wystąpienia o modyfikację wniosku w zakresie zbierania odpadów, a w jednej sprawie nie stwierdzono podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 229 – 233)

- 3.5. W okresie objętym badaniem Starosta:

- nie nałożył 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,
- nie nałożył (w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 178 ust. 1 POŚ) na zarządzających drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem, 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,

¹⁷ ROII.6341.029.2012EG z 12 września 2012 r.

¹⁸ Zwany dalej „WIOŚ”.

¹⁹ Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach oraz WIOŚ.

- nie ustalił, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 154 ust. 1 POŚ, wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymagała pozwolenia,
- nie nałożył na prowadzących instalacje obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, w drodze decyzji wydawanych na podstawie art. 237 ustawy POŚ,
- nie nałożył na podmioty korzystające ze środowiska, które negatywnie na nie oddziaływały, obowiązku ograniczenia tego oddziaływania lub obowiązku przywrócenia środowiska do stanu właściwego, w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 362 ust. 1 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 113 –115)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2011-2013 Starosta nie wykonywał, w zakresie objętym swoją właściwością, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, o których mowa w art. 379 ust. 1 ustawy POŚ.

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału podała, że spowodowane to było niewystarczającą liczbą pracowników. Określając przyczyny niesprawowania ww. kontroli Starosta Zawierciański podał m.in., że nie skorzystał z uprawnień określonych w art. 379 ust. 1 ustawy POŚ, natomiast przeprowadził kilka postępowań wyjaśniających w postępowaniach administracyjnych.

NIK zwraca uwagę, że sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska jest podstawowym obowiązkiem Starosty, jako organu ochrony środowiska, który powinien być wypełniany regularnie i podejmowany z własnej inicjatywy organu. W ocenie NIK rzetelne sprawowanie przez Starostę kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością wymaga identyfikacji podmiotów korzystających ze środowiska oraz zakresu tego korzystania. Starosta nie podejmował natomiast działań w celu identyfikacji takich podmiotów. Brak tych działań oraz regularnie podejmowanych kontroli uniemożliwiał stwierdzenie ewentualnych zagrożeń dla środowiska.

W dniu 13 stycznia 2014 r. Naczelnik Wydziału przedłożyła plan kontroli na I półrocze 2014 r., w którym ujęto siedmiu przedsiębiorców, temat kontroli oraz termin realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 215 – 224)

2. Pracownicy Wydziału nie podjęli działań, pozostających w kompetencji Starosty, pomimo nieotrzymania wyników emisji zanieczyszczeń od dwóch podmiotów, które były zobowiązane do prowadzenia okresowych pomiarów wielkości tej emisji oraz do przekazywania ich Staroście w określonych terminach. Dotyczyło to pozwoleń:
 - Nr RO.II.6224.003.2012.EG. z 17 października 2012 r. na wprowadzanie gazów do powietrza i przekazywania raz na rok Staroście wyników pomiarów lotnych związków organicznych (LZO),
 - Nr RO.II.6341.001.2012.EG z dnia 1 lutego 2012 r. na wprowadzanie m.in. ścieków przemysłowych do środowiska i przekazywania raz na dwa miesiące Staroście wyników pomiarów zawartości nieczystości w ściekach (a podmiot nie przekazał wyników za dwa okresy w 2012 r.).

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału podała, że nie podjęto ww. działań z powodu nagromadzenia wniosków wymagających rozpatrzenia oraz w wyniku niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 215-219, 225 – 228)

Zwrócić należy uwagę, że ww. okoliczności nie zwalniają z podejmowania przedmiotowych działań.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Działania Starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach 2010 – 2011 Starosta uzyskał od Burmistrza Łaz informacje o dwóch osuwiskach występujących na terenie Powiatu (w miejscowościach Grabowa oraz Wysoka w gminie Łazy)²⁰.

Na zlecenie Starostwa, we wrześniu 2011 r. Zakład Usług Geologicznych z Andrychowa wykonał projekty prac geologicznych zawierające zakres i sposób prowadzenia monitoringu powierzchniowego i wglębnego ww. osuwisk. Przedmiotem umowy z tym Zakładem było także wykonanie monitoringu powierzchniowego osuwisk w ww. miejscowościach, który nie został zrealizowany z uwagi na brak map sytuacyjno-wysokościowych osuwisk, niezbędnych do wykonania tego zadania.

Starosta wyjaśnił, że w przypadku osuwiska w miejscowości Wysoka, którego zabezpieczenie i stabilizacja zostały zakończone przez Gminę Łazy w październiku 2013 r., monitoring zostanie rozpoczęty wiosną 2014 r., natomiast monitoring na osuwisku w Grabowej będzie realizowany dopiero po wykonaniu stabilizacji osuwiska przez gminę Łazy.

(dowód: akta kontroli str. 236, 240 – 268)

4.3. Zgodnie z art. 110a ust. 1 Prawa ochrony środowiska w Starostwie prowadzony był (w wersji elektronicznej) rejestr zawierający informacje o ww. dwóch terenach w Powiecie, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi. Rejestr zawierał karty rejestracyjne osuwiska, nie zawierał natomiast danych graficznych w formie map terenów, na których występowały ruchy masowe ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 269 – 270)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Prowadzony w Starostwie Rejestr osuwisk nie zawierał danych graficznych w formie map terenów, wymaganych § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MŚ w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.

Geolog Powiatowa i Starosta w wyjaśnieniach podali m.in., że po analizie posiadanych dokumentacji oraz mając na uwadze budowę geologiczną terenu Powiatu uznano, że „nie było przesłanek” do sporządzenia ww. map.

NIK zwraca uwagę, że wymieniony przepis nie wskazuje okoliczności zwalniających z wykonania obowiązku ujęcia w Rejestrze map terenów, na których występują ruchy masowe ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 269 – 270, 420 – 422)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

²⁰ Informacje zostały przekazane pismami z 22 listopada 2010 r. (dot. miejscowości Wysoka) oraz 24 lutego 2011 r. (dot. miejscowości Grabowa).

5. Działania Starosty w zakresie ochrony przed hałasem.

- 5.1. Starosta nie był obowiązany do sporządzania mapy akustycznej oraz do opracowania programu ochrony przed hałasem, o których mowa w art. 118 i 119 ust. 2, w związku z art. 117 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy POŚ z uwagi na niewystępowanie na terenie powiatu zawierciańskiego aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys.²¹, a także nieokreślenie w Powiatowym programie ochrony środowiska terenów, dla których dokonywana miała być ocena stanu akustycznego środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 236 – 239, 271 – 293)

- 5.2. W okresie objętym kontrolą Starosta ustalił, w drodze dwóch decyzji wydanych na podstawie art. 115a ust. 1 ustawy POŚ, dopuszczalny poziom hałasu poza zakładem. Decyzje Nr ROII.6241.001.2011.BS. z 20 października 2011 r. i Nr ROII.6241.001.2012.BS z 22 czerwca 2012 r. ustalające dopuszczalny poziom hałasu, wydane zostały w wyniku dokonanych przez WIOŚ pomiarów określających poziom hałasu przenikający do środowiska w związku z działalnością betoniarni oraz tartaku, po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych. Decyzje spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 Kpa, za wyjątkiem właściwie oznaczonego organu administracji publicznej wydającego te decyzje. Zostały podpisane przez Naczelnik Wydziału, która posiadała odpowiednie upoważnienie Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 294 – 351)

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

1. W ww. decyzjach ustalających dopuszczalny poziom hałasu poza zakładem²² nie oznaczono organu administracji publicznej wydającego te decyzje, co naruszało postanowienia art. 107 § 1 Kpa. W decyzjach tych, jako wydającego decyzję określono Starostwo Powiatowe, gdy zgodnie z art. 378 ust. 1 ustawy POŚ organem ochrony środowiska właściwym w tych sprawach jest Starosta.

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału podała, że oznaczenie organu za pomocą pieczętki wydziałowej było stosowane od początku działalności Starostwa i dopiero od szkolenia z zakresu przepisów Kpa w 2013 r. zaczęto stosować właściwe oznaczenie organu.

(dowód: akta kontroli str. 294 – 300, 321-322, 355)

2. W jednym z dwóch analizowanych postępowań administracyjnych decyzje²³ ustalającą dopuszczalny poziom hałasu poza zakładem wydano po 70 dniach, przekraczając określony w art. 35 § 3 Kpa dwumiesięczny termin załatwienia sprawy. Starosta nie zawiadomił strony postępowania o nie załatwieniu sprawy w terminie oraz nie wskazał przyczyn zwłoki lub nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższe naruszało art. 36 § 1 Kpa, zgodnie z którym, o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Naczelnik Wydziału w wyjaśnieniu podała, że sprawa była szczególnie skomplikowana, gdyż były przeprowadzone oględziny oraz rozprawa administracyjna.

(dowód: akta kontroli str. 150, 294 – 355)

²¹ Według Głównego Urzędu Statystycznego: „Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30 VI 2013 r.” (http://www.stat.gov.pl/gus/5840_13647_PLK_HTML.htm) liczba mieszkańców Zawiercia i miast o wspólnych granicach (Łaz i Poręby) wynosiła mniej niż 100 tysięcy: Zawiercie liczyło 51 494 mieszkańców, a sąsiednie miasta Łazy i Poręba odpowiednio 7 055 oraz 8 819 mieszkańców.

²² Decyzje Nr ROII.6241.001.2011.BS. z 20 października 2011 r. i Nr ROII.6241.001.2012.BS z 22 czerwca 2012 r.

²³ Nr ROII.6241.001.2011.BS. z 20 października 2011 r.

Zwrócić należy uwagę, że szczególne skomplikowanie sprawy nie zwalnia z obowiązku jej załatwienia w terminie wymaganym art. 35 § 3 Kpa, tj. nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

6. Finansowanie przez Powiat ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opis stanu
faktycznego

6.1. W Starostwie nie zostały ustalone zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ani zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych z przeznaczeniem na te cele. Według wyjaśnień Starosty finansowanie ochrony środowiska w Starostwie odbywało się w trybie ustawy o finansach publicznych i nie ustalono innych zasad.

Starostwo nie finansowało ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez udzielanie dotacji celowych, o których mowa w art. 403 ust. 4 POŚ, nie miało zatem obowiązku opracowania ww. zasad, ponieważ finansowanie to miało charakter fakultatywny.

(dowód: akta kontroli str. 237)

6.2. Przychody Powiatu z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r. wyniosły 1 201,8 tys. zł²⁴, a poniesione w tym okresie wydatki na zadania określone w art. 400a ust. 1 pkt 2, 8, 9, 18, 21, 31 i 32 ustawy POŚ wyniosły 808,9 tys. zł²⁵.

W każdym roku badanego okresu na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej Starosta wydatkował mniejsze kwoty, a uzyskana nadwyżka (207,0 tys. zł w 2010 r., 102,9 tys. zł w 2011 r. oraz 422,8 tys. zł) przeznaczana była na finansowanie przedmiotowych zadań w następnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 65 – 68, 362 – 372)

Środki pochodzące z opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych za naruszenie wymagań ochrony środowiska Powiat wydatkował (w ww. kwocie 808,9 tys. zł) na przedsięwzięcia (realizowane przez Powiat oraz jego jednostki organizacyjne²⁶) związane m.in. z ochroną powietrza (555,5 tys. zł), gospodarką odpadami (122,7 tys. zł), profilaktykę zdrowotną dzieci zamieszkałych na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska (88,5 tys. zł) oraz edukacją ekologiczną i propagowanie działań proekologicznych oraz zasady zrównoważonego rozwoju (31,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 362 – 372)

Badaniem objęto wszystkie wydatki zrealizowane bezpośrednio przez Powiat na łączną kwotę 167,3 tys. zł i stwierdzono, że zostały one przeznaczone na:

- przedsięwzięcia związane z ochroną wód (określone w art. 400a ust. 1 pkt 2 POŚ) w kwocie 4,0 tys. zł – dotyczyły badania jakości wód rzek Przemszy i Krztyni oraz wód podziemnych w studni głębinowej w Ogrodzieńcu,
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami (art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy POŚ) w kwocie 122,7 tys. zł - wydatkowano na likwidację zanieczyszczeń wykrytych podczas prac rozbiórkowych na terenie po zlikwidowanym zakładzie „PIMB Izolacja” w Ogrodzieńcu,

²⁴ 468,9 tys. zł w 2011 r., 501,2 tys. zł w 2012 r. oraz 231,7 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach 2013 r.

²⁵ 573,0 tys. zł w 2011 r., 181,2 tys. zł w 2012 r. oraz 54,7 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach 2013 r.

²⁶ Bezpośrednio przez Powiat zostały zrealizowane wydatki w kwocie 167,3 tys. zł (21,3 tys. zł w 2011 r., 136,4 tys. zł w 2012 r. oraz 9,6 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach 2013 r.), natomiast na wydatki realizowane przez jednostki organizacyjne, tj. Zespoły Szkół oraz Ośrodek Usług Opiekuńczo – Wychowawczych, Powiat przeznaczył kwotę 641,6 tys. zł (551,7 tys. zł w 2011 r., 44,9 tys. zł w 2012 r. oraz 45,0 tys. zł w pierwszych trzech kwartałach 2013 r.)

- przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi (art. 400a ust. 1 pkt 9 POŚ) w kwocie 2,0 tys. zł w 2013 r. - badanie gleb na zawartość metali ciężkich i fluoru w okolicy kamieniołomu w Bzowie,
- prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy (art. 400a ust. 1 pkt 18 POŚ) w kwocie 4,9 tys. zł - wykonanie projektu prac geologicznych dot. dwóch osuwisk z terenu Powiatu,
- przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza (art. 400a ust. 1 pkt 21 POŚ) w kwocie 2,5 tys. zł - badanie zawartości fluorowodoru na terenie kamieniołomu w Zawierciu – Bzowie,
- edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasad zrównoważonego rozwoju (art. 400a ust. 1 pkt 32 POŚ) w kwocie 31,2 tys. zł – zakup nagród rzeczowych w konkursie „Ekologiczne Sołectwo”, zorganizowanym przez Starostwo na podstawie uchwał Zarządu Powiatu Zawierciańskiego.

W wyniku tego badania stwierdzono, że:

- zakupy realizowano zgodnie z obowiązującym w Starostwie regulaminem postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro²⁷ oraz przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ (w przypadku jednego wydatku o równowartości powyżej 14 000 euro);
- wydatkowanie środków każdorazowo następowało na podstawie pisemnych umów zawieranych z wykonawcami usług lub dostawcami towarów;
- w każdym przypadku wykonanie usług lub dostawa towarów potwierdzane były protokołem zdawczo – odbiorczym.

(dowód: akta kontroli str. 373 – 409)

6.3. Powiat Zawierciański nie osiągnął nadwyżki z tytułu dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych oraz nie był zobowiązany do wpłat na rachunek WFOŚiGW środków nadwyżki z tytułu ww. dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 410 – 417)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

- 1. Zapewnienie terminowego wydawania decyzji o udzieleniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska i ustalających dopuszczalny poziom hałasu.**
- 2. Wprowadzenie działań organizacyjnych zapewniających sprawowanie przez Starostę kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym jego właściwością.**
- 3. Zapewnienie egzekwowania przedstawiania wyników pomiarów wielkości zanieczyszczeń emitowanych przez podmioty zobowiązane do prowadzenia pomiarów w tym zakresie.**

²⁷ Wprowadzony zarządzeniem Starosty Zawierciańskiego nr 40/09 z 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej nie przekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz.907 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

4. Podjęcie działań mających na celu uzupełnienie prowadzonego rejestru osuisk o dane graficzne w formie map terenów.

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 Katowicach.

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.

Katowice, dnia 18 lutego 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Kontrolerzy

**Anna Hulboj
gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

**Waldemar Góra
specjalista kontroli państwowej**

.....