



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-29-04/2013
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. Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87485 z dnia 2 grudnia 2013 r. 2. Aleksander Małysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87493 z dnia 11 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Rybniku, ul. 3 Maja 31, 44-200 Rybnik
Kierownik jednostki kontrolowanej	Damian Mrowiec, Starosta Rybnicki (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Starostwa Powiatowego w Rybniku w zakresie realizacji w latach 2011 -2013 (III kwartały) wybranych zadań starosty wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia m.in.:

1. Niewykonywanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością starosty, o której mowa w art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska².
2. Niewykonywanie obowiązku prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, określonego w art. 110a ustawy POŚ.
3. Nieprzestrzeganie obowiązujących w Starostwie Powiatowym w Rybniku³ zasad sporządzania, weryfikacji i zatwierdzania projektów decyzji administracyjnych we wszystkich ośmiu badanych postępowaniach w sprawie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska, prowadzonych w okresie obowiązywania ww. zasad.
4. Przekroczenie w jednym z 14 objętych badaniem kontrolnym postępowań, obowiązującego terminu wydania decyzji oraz niezawiadomienie strony o niezalatwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki lub nowym terminie

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., zwanej dalej „ustawą POŚ”.

³ Zwanym dalej „Starostwem”.

załatwienia sprawy. Powyższe naruszało art. 35 § 3 i 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

5. Nieprzestrzeganie zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu powiatu, w przypadku czterech z 15 losowo wybranych spraw dotyczących dofinansowania kosztów inwestycji w zakresie transportu do miejsca unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą zadania Starosty Rybnickiego⁵ z zakresu ochrony środowiska były realizowane przez Referat Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa⁶. W obowiązującym w ww. okresie (do 23 marca 2011 r.) regulaminie organizacyjnym Starostwa⁷, w zakresie działania Referatu OŚ ujęto zadania starosty, określone w ustawie POŚ.

W regulaminie organizacyjnym Starostwa, obowiązującym od 24 marca 2011 r.⁸, w zadaniach tego Referatu nie ujęto natomiast w szczególności działań (określonych w art. 379 ustawy POŚ) dotyczących sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością starosty.

Zadania określone w ww. regulaminie organizacyjnym obowiązującym w trakcie niniejszej kontroli NIK, zostały przydzielone (w zakresach czynności) poszczególnym pracownikom Referatu OŚ.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 15-19, 21-37)

Według wyjaśnień Kierownik Referatu OŚ, ze względu na brak lub małą częstotliwość wykonywanych zadań uznano, że można skrócić zapisy obowiązującego wcześniej regulaminu organizacyjnego i w nowym regulaminie (a także zakresach czynności pracowników) wymienić tylko podstawowe zadania Referatu OŚ. Dodała, że jeśli istniała potrzeba wykonania zadań nie ujętych wprost w regulaminie i w zakresie czynności, były one wykonywane przez pracowników Referatu na jej polecenie.

(dowód: akta kontroli str. 41)

Starosta w wyjaśnieniu podał, że ze względu na duży zakres zadań, wynikających z ustawy POŚ i innych ustaw, realizowanych przez Referat OŚ, postanowiono w regulaminie organizacyjnym ująć podstawowe zadania. W razie konieczności wykonania innych zadań, miały być one zlecone pracownikom Referatu. Według tych wyjaśnień, ze względu na nieodnotowanie skarg, nie wystąpiły przypadki wykonywania przez pracowników kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością starosty.

(dowód: akta kontroli str. 45)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Referacie OŚ zatrudnione były cztery osoby, w tym Kierownik Referatu. Posiadały one wykształcenie wyższe (w tym o kierunku

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, zwanej dalej „kpa”.

⁵ Zwanego dalej „Starostą”.

⁶ Zwany dalej „Referatem OŚ”.

⁷ Przyjętą uchwałą Nr VI/38/07 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 22 marca 2007 r.

⁸ Przyjętą uchwałą Nr V/39/11 Rady Powiatu w Rybniku z dnia 24 marca 2011 r.

inżynieria środowiska i ochrona środowiska) oraz co najmniej kilkuletnie doświadczenie zawodowe na zajmowanych stanowiskach. Kwalifikacje tych osób były podnoszone poprzez ich udział w szkoleniach z zakresu ochrony środowiska, ochrony przyrody i wydawania decyzji administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 48-51)

1.3. Pracownicy realizujący zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska dysponowali samochodem służbowym, nie posiadali natomiast urządzeń pomiarowych umożliwiających sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty.

Według wyjaśnień Kierownik Referatu, w razie potrzeby wykonania badań, zlecano je firmom posiadającym stosowne uprawnienia. W okresie objętym kontrolą jeden raz zlecono wykonanie takich badań Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 41)

Pracownicy wydający pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, 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 ustawy POŚ, zawartych we wnioskach o wydanie ww. pozwoleń.

Kierownik Referatu OŚ wyjaśniła w tej sprawie, że weryfikacja wniosków była prowadzona na podstawie obowiązujących przepisów dotyczących ww. pozwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

1.4. Zgodnie z projektami planów wydatków, przekazanymi (przed rozpoczęciem danego roku) przez Kierownik Referatu OŚ do Wydziału Finansowo-Budżetowego Starostwa, planowane wydatki związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną wynosiły: 338 694,09 zł w 2012 r. i 467 000,00 zł w 2013 r.

Nie sporządzono planu ww. wydatków na 2011 r. Jak wynika z wyjaśnień Skarbnik Powiatu, przyczyną powyższego było zakończenie pod koniec 2010 r. kadencji Rady Powiatu, a w związku z tym poprzednia Komisja Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie opiniowała projektu budżetu Powiatu na 2011 r. Nowy skład tej Komisji miał zostać wyłoniony w grudniu 2010 r. Nie podjęto więc decyzji o sposobie podziału środków na poszczególne zadania realizowane w oparciu o art. 403 ust. 1 ustawy POŚ, a wysokość wydatków z zakresu ochrony środowiska w projekcie budżetu Powiatu na 2011 r. została określona na poziomie prognozowanych wpływów związanych z gromadzeniem środków i kar za korzystanie ze środowiska.

W projektach uchwał budżetowych powiatu oraz w uchwałach budżetowych powiatu, na poszczególne lata okresu objętego kontrolą, zabezpieczono środki na pełną realizację zadań starosty z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 60-61, 63, 66)

Starosta nie otrzymywał dotacji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. Dotacja z budżetu państwa otrzymana na zadania z zakresu administracji rządowej została przeznaczona na sfinansowanie 0,75 etatu jednego pracownika zatrudnionego w Referacie OŚ wykonującego zadania z zakresu wydawania pozwoleń wodnoprawnych. Starano się również o pozyskanie

dodatkowych dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, lecz jej nie otrzymano. Podejmowano natomiast działania dotyczące pozyskania środków zewnętrznych na realizację zadań wynikających z art. 403 POŚ. W ich wyniku otrzymano dotację z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach na projekty: „Zielony Weekend”, „Śląskie w rytmach Eko”, grę edukacyjną „Wszędobyl”, album „Powiat Rybnicki z lotu ptaka”. Otrzymano również dotację na realizację projektu „Ograniczenie niskiej emisji w budynkach użyteczności publicznej w Powiecie Rybnickim” z Regionalnego Programu Operacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 46)

Wynagrodzenia, wraz z pochodnymi, pracowników wykonujących zadania Starosty w zakresie ochrony środowiska wynosiły: 202 601,84 zł w 2011 r., 161 324,93 zł w 2012 r., 164 044,92 zł w 2013 r. (do września 2013 r.) i stanowiły odpowiednio: 32%, 16% i 95% wydatków zrealizowanych w związku z wykonywaniem ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

1.5. W Starostwie nie określano w sformalizowany sposób celów i zadań dotyczących realizacji działań w zakresie ochrony środowiska odrębnie dla każdego roku okresu objętego kontrolą. Starosta podał w wyjaśnieniu, że celami Starostwa jest realizacja zadań nałożonych na Powiat Rybnicki zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym oraz innymi ustawami, a za realizację konkretnych zadań wskazanych w przepisach, a w szczególności w regulaminie organizacyjnym, określających zakres obowiązków danej komórki organizacyjnej, odpowiadają Kierownicy Wydziałów i Referatów oraz osoby zajmujące samodzielne stanowiska.

Według Starosty, powszechnie stosowanymi miernikami umożliwiającymi monitorowanie realizacji ww. zadań są skargi mieszkańców powiatu, realizacja planu finansowego w danym rozdziale, wyniki kontroli (ilość stwierdzonych nieprawidłowości) czy nieważność wydanych decyzji administracyjnych. Dodatkowo w Starostwie trwają prace nad nowymi, dodatkowymi miernikami.

(dowód: akta kontroli str. 70)

W Starostwie obowiązywały od 1 sierpnia 2012 r. procedury zarządzania ryzykiem wprowadzone zarządzeniami Starosty⁹. Dla zapewnienia sprawnego zarządzania ryzykiem Starosta co roku powołał również, odrębnymi zarządzeniami¹⁰, zespół ds. zarządzania ryzykiem, kierowany przez Sekretarza Powiatu, w skład którego wchodził poza nim: Skarbnik Powiatu, kierownicy Wydziałów i Referatów oraz osoby zajmujące stanowiska samodzielne. Zgodnie z tymi procedurami zadaniem ww. osób było: zidentyfikowanie ryzyka (z wykorzystaniem formularza zarządzania ryzykiem wg określonego wzoru), jego analiza (określenia przyczyn i skutków), ocena, określenie postępowania z ryzykiem (wskazanie działań wymagających podjęcia) oraz dokonanie przynajmniej raz w roku przeglądu ryzyk (udokumentowanych w formie notatki).

(dowód: akta kontroli str. 73)

W 2012 r. zespół ds. zarządzania ryzykiem zidentyfikował 7 ryzyk dotyczących zadań nałożonych na powiat, z których 3 pośrednio dotyczyły celów i zadań związanych z działaniami w zakresie ochrony środowiska, tj.: wydania

⁹ Odpowiednio: nr 21/2012 z 1 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia w Starostwie procedur zarządzania ryzykiem oraz nr 13/2013 z 7 marca 2013 r. w sprawie zmiany "Procedury zarządzania ryzykiem", obowiązujące od daty wydania.

¹⁰ Odpowiednio: nr 22/2012 z 1 sierpnia 2012 r. oraz nr 30/2013 z 9 października 2013 r., w sprawie powołania w Starostwie zespołu ds. zarządzania ryzykiem.

nieprawidłowej, wadliwej decyzji administracyjnej, braku lub niewłaściwej komunikacji wewnętrznej, awarii systemu komputerowego.

Dokumentacja systemu kontroli zarządczej dotycząca ochrony środowiska obejmowała: zakresy obowiązków pracowników Referatu OŚ, wypełniony przez Kierownika Referatu OŚ kwestionariusz¹¹ samooceny systemu kontroli zarządczej za rok 2012, oświadczenie¹² Kierownika Referatu OŚ o stanie kontroli zarządczej, z którego treści wynikało, że posiada wystarczającą pewność, że zasoby przydzielone do realizacji zadań Referatu zostały wykorzystane w zamierzonych celach i zgodnie z zasadą dobrego zarządzania finansowego, oraz że procedury kontroli zarządczej są ustanowione i zapewniają realizację operacji gospodarczych zgodnie z prawem i wewnętrznymi regulacjami oraz zasadami etycznego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 74, 75-84, 85-87, 88, 89, 90-101)

Z dniem 1 kwietnia 2012 r. w Starostwie zostały wdrożone zasady tworzenia projektów dokumentów (w tym decyzji administracyjnych)¹³.

(dowód: akta kontroli str. 104-105)

Zadania starosty z zakresu ochrony środowiska nie były przedmiotem audytu wewnętrznego w latach objętych kontrolą. Realizację tych zadań objęto analizą ryzyka, poprzedzającą opracowanie planów audytu na dany rok (w 2011 r. ryzyko w tym obszarze określono jako wysokie, w pozostałych latach jako średnie). W planach audytu na kolejne lata nie ujęto ww. zadań.

Audytor wewnętrzny nie dokonał oceny kontroli zarządczej realizacji działań dotyczących ochrony środowiska, ponieważ jak wyjaśnił, nie przeprowadzał tzw. zadań zapewniających w tym zakresie, a zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego¹⁴, oceny takiej audytor dokonuje w obszarze ryzyka objętym zadaniem zapewniającym.

(dowód: akta kontroli str. 74)

1.6. W okresie objętym kontrolą do Rady Powiatu nie wpłynęły skargi lub wnioski dotyczące sposobu organizacji lub wykonywania przez Starostę lub pracowników Starostwa zadań z zakresu ochrony środowiska.

Realizacja tych zadań Starosty nie była w ww. okresie przedmiotem kontroli Rady Powiatu lub jej komisji.

(dowód: akta kontroli str. 106, 108)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku wszystkich ośmiu postępowań administracyjnych (objętych niniejszą kontrolą i przedstawionych w dalszej części wystąpienia) w sprawie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska, prowadzonych w okresie obowiązywania

¹¹ Złożony stosownie do zarządzenia nr 9/13 Starosty z 25 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku przeprowadzania samooceny systemu kontroli zarządczej w Starostwie.

¹² Złożone stosownie do zarządzenia nr 10/13 Starosty z 25 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w powiecie rybnickim.

¹³ Zarządzeniem Nr 9/12 Starosty z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie zasad tworzenia projektów dokumentów w Starostwie Powiatowym w Rybniku.

¹⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 108.

zarządzenia Nr 9/12 Starosty z dnia 14 marca 2012 r. (tj. po 1 kwietnia 2012 r.), nie przestrzegano obowiązujących w Starostwie procedur sporządzania, weryfikacji i zatwierdzania projektów decyzji administracyjnych, określonych w tym zarządzeniu. Na znajdujących się w aktach spraw decyzjach podpisanych przez Starostę brak było: paraf pracownika Referatu OŚ przygotowującego decyzję (w pięciu przypadkach), Kierownika Referatu OŚ (w jednym przypadku) oraz prawnika (we wszystkich ośmiu przypadkach).

(dowód: akta kontroli str. 157, 161, 165, 194, 198, 202)

Kierownik Referatu OŚ, odpowiedzialna za nadzór i kontrolę zadań wykonywanych w Referacie, wyjaśniła w tej sprawie, że brak paraf pracowników spowodowany był niedopatrzeniem, brak jej parafy – pobytem w delegacji, a brak paraf prawnika niewypisaniem w ww. zarządzeniu Starosty obowiązku ich uzyskania na decyzji administracyjnej. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z postanowieniami ww. zarządzenia projekt uchwały, porozumienia, umowy lub innego dokumentu wymagającego konsultacji prawnej musiał dodatkowo uzyskać parafę prawnika (potwierdzającą poprawność formalno-prawną projektu).

(dowód: akta kontroli str. 104, 112)

Ocena częściowa

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

2. Wydawanie przez starostów pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2011-2013 (do dnia 30 września) Starosta wydał 5 pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza oraz 13 pozwoleń na wytwarzanie odpadów. Nie wydał w tym okresie decyzji na prowadzenie instalacji wymagającej uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Badaniem kontrolnym objęto postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o udzieleniu 14 pozwoleń, tj. 5 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza¹⁵ oraz 9 pozwoleń na wytwarzanie odpadów¹⁶. Stwierdzono, że 12 z 14 badanych postępowań (85,7%) prowadzono zgodnie z wymaganiami określonymi w kpa.

(dowód: akta kontroli str. 116-146)

2.2. Badane wnioski o wydanie pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz decyzji na wytwarzanie odpadów spełniały wymagania określone w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹⁷ (do 22 stycznia 2013 r.) oraz w art. 184 ust. 2 i 2b (od 23 stycznia 2013 r.) i art. 221 ustawy POŚ. Weryfikacji tych wniosków dokonywali pracownicy Referatu OŚ. Według wyjaśnień Kierownika tego referatu uznano, że ww. wnioski mogą zostać ocenione przez pracowników i nie wymagają dodatkowej opinii biegłych.

(dowód: akta kontroli str. 147-205)

2.3. Decyzje wydane przez Starostę po zakończeniu objętych badaniem kontrolnym 14 postępowań w sprawie wydania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów oraz wytwarzanie odpadów zawierały dane zgodne z wnioskiem prowadzącego instalację oraz spełniały wymagania określone w art. 18 ust. 2 ustawy o odpadach (do 22 stycznia 2013 r.) oraz w art. 188 ust. 1, 2 i 2b (od 23 stycznia 2013 r.) i art. 224 ust. 1 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 206-233)

¹⁵ Trzy pozwolenia wydane przez Starostę w 2013 r. oraz po jednym pozwoleniu wydanym w latach: 2011 i 2012.

¹⁶ Trzy pozwolenia wydane przez Starostę w każdym roku objętym kontrolą.

¹⁷ Zwanej dalej ustawą o odpadach (Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm.).

2.4. W latach 2011-2013 do Starostwa nie wpłynęły odwołania od decyzji w sprawie wydanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 42, 204-205)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie korzystano z pomocy biegłych lub specjalistów przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 205)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2011-2013 nie dokonywano sprawdzenia, poprzez wizję w terenie, zgodności stanu rzeczywistego z danymi o instalacji podanymi we wnioskach o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza oraz na wytwarzanie odpadów. Wg wyjaśnień Kierownika Referatu OŚ uznano, że nie zachodziła konieczność sprawdzenia danych o parametrach instalacji podanych w tych wnioskach.

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w ww. wyjaśnieniach, gdyż nie można wykluczyć przypadków występowania niezgodności pomiędzy danymi o instalacji podanymi we wniosku, a stanem rzeczywistym.

(dowód: akta kontroli str. 147-203, 234-235)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W jednym z 14 objętych badaniem postępowań administracyjnych prowadzonych przez Starostę, zakończonym wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza z dnia 23 stycznia 2013 r., przekroczono określony w art. 35 § 3 kpa termin¹⁸ wydania decyzji o 15 dni. Ponadto Starosta nie zawiadomił strony postępowania (wnioskodawcy) o niezakończonym w terminie oraz nie wskazał przyczyn zwłoki lub nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższe naruszało art. 36 § 1 kpa, zgodnie z którym, o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Według złożonych wyjaśnień Kierownik i Inspektor Referatu OŚ przyczyną powyższego było niedopatrzenie Inspektora Referatu OŚ, prowadzącej ww. postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 236-257)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Starosta podał w wyjaśnieniu, że do czasu złożenia do Starostwa jakiegokolwiek informacji o nowych instalacjach działających na terenie powiatu, nie posiadał wiedzy o ilości i rodzaju działających na jego terenie instalacji, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania ich zgłoszenia na podstawie art. 152 ustawy POŚ. W związku z tym nie podejmował

¹⁸ Stosownie do art. 35 § 3 kpa załatwienie szczególnie skomplikowanej powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

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

(dowód: akta kontroli str. 46)

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

W ww. okresie nie wpłynęły do Starostwa skargi na podmioty korzystające ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 46)

3.3. Zakład prowadzący jedną instalację, objętą dwiema spośród pięciu wydanych w okresie objętym kontrolą decyzji - pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza oraz dwa zakłady prowadzące instalacje objęte dwiema wydanymi w okresie objętym kontrolą decyzjami – pozwoleniami wodnoprawnymi, były zobowiązane do prowadzenia okresowych pomiarów wielkości emisji zanieczyszczeń, o których mowa w art 147 ust. 1 ustawy POŚ, i do przekazywania ich Staroście, zgodnie z art. 149 ust. 1 ustawy POŚ.

Pracownicy Referatu OŚ kontrolowali systematycznie wielkości emisji gazów i pyłów w przypadku ww. instalacji objętej pozwoleniami na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, poprzez przyjmowanie wyników pomiarów i porównywanie z ilościami wykazanymi w pozwoleniach. W przypadku obu ww. pozwoleń wodnoprawnych nie otrzymano wyników pomiarów od prowadzących instalacje i nie wzywano do ich składania, z tym, że według danych uzyskanych przez Starostwo, nie rozpoczęto użytkowania instalacji objętej jednym z tych pozwoleń.

Ponadto, jeden z zakładów (prowadzący instalację zmienioną w istotny sposób na podstawie pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza) był, na mocy decyzji z dnia 23 stycznia 2012 r¹⁹., zobowiązany do przeprowadzenia wstępnych pomiarów wielkości emisji z tej instalacji w terminie najpóźniej 14 dni od zakończenia rozruchu instalacji lub uruchomienia urządzenia²⁰, zgodnie z art. 147 ust. 4 i 5 ustawy POŚ oraz do przekazania Staroście wyników tych pomiarów. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych podmiot ten nie przekazał Staroście ww. wyników, nie był też wzywany do ich złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 258-259, 260-266, 267-270, 271-275, 432)

3.4. W okresie objętym kontrolą Starosta:

- nie nakładał na prowadzących instalacje, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 150 ust. 1 ustawy POŚ, obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 ustawy POŚ,
- nie nakładał (w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 178 ust. 1 ustawy 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 ustawy POŚ,

¹⁹ Znak OŚ.6224.3.2011.

²⁰ Zaświadczenie potwierdzające wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów Starosta wydał w dniu 30 października 2013 r.

- nie ustalał, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 154 ust. 1 ustawy POŚ, wymagań w zakresie ochrony środowiska, dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia,
 - nie nakładał na prowadzących instalacje obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego, w drodze decyzji wydawanych na podstawie art. 237 ustawy POŚ,
 - nie nakładał na podmioty korzystające ze środowiska, które negatywnie oddziaływały na środowisko, obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko lub obowiązku przywrócenia środowiska do stanu właściwego, w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 362 ust. 1 ustawy POŚ.
- (dowód: akta kontroli str. 42)

Starosta w wyjaśnieniach podał, że nie korzystał z uprawnień do nakładania na prowadzących instalacje lub korzystających ze środowiska dodatkowych obowiązków w drodze decyzji wydawanych na podstawie ww. przepisów, ponieważ nie wpłynęły informacje ani wyniki badań, które powodowałyby konieczność zastosowania powyższych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 69)

3.5. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły dwie informacje o potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty.

W dniu 25 lipca 2013 r. wpłynął do Starostwa wniosek złożony przez osoby prywatne o podjęcie działań w sprawie zbadania poziomu hałasu wydawanego przez nowo otwartą samoobsługową myjnię samochodową w Czerwionce-Leszczynach.

Starosta pismem z 12 sierpnia 2013 r. wezwał właściciela myjni do złożenia w terminie 14 dni wyjaśnień, dotyczących m.in. podania informacji, czy były przeprowadzane pomiary natężenia hałasu.

W związku z otrzymaną odpowiedzią właściciela myjni (z 20 sierpnia 2013 r.), że nie przeprowadzał on pomiarów natężenia hałasu, Starosta pismem z 19 września 2013 r. zwrócił się do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Katowicach²¹ z wnioskiem o przeprowadzenia pomiarów hałasu we wskazanym miejscu.

W odpowiedzi pismem z 18 grudnia 2013 r. (data wpływu 23 grudnia 2013 r.) WIOŚ poinformował Starostę, że w wyniku kontroli przeprowadzonej na terenie ww. myjni stwierdził przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu dla pory dnia oraz wniósł o rozważenie możliwości zobowiązania właściciela myjni – w trybie art. 362 ust. 1 i 2 ustawy POŚ - do podjęcia działań mających na celu obniżenie, w określonym terminie, poziomu hałasu emitowanego do środowiska z terenu obiektu do poziomu dopuszczalnego.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie podjęto dalszych działań w ww. sprawie. Kierownik Referatu OŚ podała, że w trakcie przygotowania było pismo do właściciela myjni dotyczące przedstawienia w określonym terminie propozycji działań zmierzających do obniżenia poziomu hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 106, 113)

²¹ Zwanego dalej „WIOŚ”.

W dniu 26 lipca 2013 r. wpłynęło do Starostwa wystąpienie WIOŚ o zobowiązanie Zarządu Dróg Wojewódzkich w Katowicach²² w trybie art. 362 ust. 1 i 2 ustawy POŚ, do podjęcia działań mających na celu obniżenie, w określonym terminie, poziomu hałasu emitowanego do środowiska z terenu drogi wojewódzkiej (na terenie miejscowości Jankowice w gminie Świerklany) do poziomu dopuszczalnego. Do wystąpienia załączono sprawozdanie, z treści którego wynikało, że przeprowadzone pomiary hałasu wykazały przekroczenia w porze dziennej i nocnej dopuszczalnego poziomu dźwięku określonego w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku²³.

Starosta pismem z 18 września 2013 r. wezwał ZDW w Katowicach do przedstawienia w terminie 21 dni propozycji działań mających na celu obniżenie poziomu hałasu w miejscu objętym wnioskiem oraz harmonogramu wykonania niezbędnych do tego prac.

W odpowiedzi, Dyrektor ZDW w Katowicach podał m.in., że powodami przekroczenia poziomu hałasu w sąsiedztwie ww. drogi są głównie: struktura rodzajowa pojazdów, ich zły stan techniczny oraz przekraczanie dozwolonej prędkości 50 km/h (60 km/h w godzinach nocnych) i natężenie ruchu drogowego, na co ZDW nie ma wpływu i za co nie może ponosić odpowiedzialności. Podał też, że organem odpowiedzialnym za zarządzanie ruchem na ww. drodze jest Marszałek Województwa Śląskiego.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Starosta nie podjął innych działań w tej sprawie, w szczególności nie zwrócił się do Marszałka Województwa Śląskiego (jako organu zarządzającego ruchem) o podjęcie stosownych działań w celu obniżenia poziomu hałasu. Kierownik Referatu OŚ w wyjaśnieniu podała, że w najbliższym czasie Starosta wystąpi w tej sprawie do Marszałka Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 112, 276-279)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono 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 ustawy POŚ.

Osobą odpowiedzialną za nadzór i kontrolę zadań wykonywanych w Referacie OŚ, w szczególności w zakresie określonym przepisami ustawy POŚ, była Kierownik Referatu OŚ.

Przyczyną braku prowadzenia przez Starostę ww. kontroli, jak wyjaśnili Starosta oraz Kierownik Referatu OŚ, był brak skarg na podmioty korzystające ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 21, 41, 46)

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, niezależnie od wpływających skarg. Tym bardziej, że - jak stwierdził Starosta - do czasu złożenia do Starostwa jakiegokolwiek informacji o nowych instalacjach działających na terenie powiatu, nie posiadał on wiedzy o ilości i rodzaju działających na jego terenie instalacji, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania ich

²² Zwany dalej „ZDW w Katowicach”.

²³ Dz. U. Nr 120 poz. 826 ze zm.

zgłoszenia. 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.

2. Pracownicy Referatu OŚ nie podjęli działań, pozostających w kompetencji Starosty, pomimo nieprzekazania wyników wielkości emisji zanieczyszczeń od podmiotów, które były zobowiązane do prowadzenia wstępnych lub okresowych pomiarów wielkości tej emisji oraz do przekazywania ich Staroście w określonych terminach. Dotyczyło to:

- jednej instalacji zmienionej w okresie objętym kontrolą w istotny sposób, obejmującej 19 stanowisk diagnostycznych, w tym dla pojazdów osobowych, dostawczych i ciężarowych, w której źródłem emisji były wyrzutnie wentylatorów z odciągu spalin ze stanowisk diagnostycznych (pozwolenie na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza znak OŚ.6224.3.2011 z dnia 23 stycznia 2012 r.), w przypadku której, zgodnie z art. 147 ust. 4 i 5 ustawy POŚ, istniał obowiązek przeprowadzenia wstępnych pomiarów wielkości emisji z tej instalacji w terminie najpóźniej 14 dni od zakończenia rozruchu instalacji lub uruchomienia urządzenia oraz do przekazania Staroście wyników tych pomiarów w terminie 30 dni od dnia zakończenia pomiaru (zgodnie z art. 149 ustawy POŚ oraz § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia i innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji²⁴),
- jednego wydanego w tym okresie pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód, tj. odprowadzanie oczyszczonych ścieków bytowych z biologicznej przydomowej oczyszczalni ścieków, w przypadku której istniał obowiązek przeprowadzania okresowych pomiarów ilości odprowadzanych ścieków (zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy POŚ, § 2 ust. 1 rozporządzenia MŚ w sprawie rodzajów wyników pomiarów) i przekazywania w określonych terminach Staroście wyników tych pomiarów w terminie 30 dni od dnia zakończenia pomiaru (zgodnie z art. 149 ustawy POŚ oraz § 7 pkt 3 rozporządzenia MŚ w sprawie rodzajów wyników pomiarów).

Pomimo że podmioty do tego zobowiązane nie przedstawiły Staroście ww. wyników pomiarów, pracownicy Referatu OŚ prowadzący dane sprawy, jak wyjaśnili, przez przeoczenie nie wezwali do ich złożenia.

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 260-266, 271-275)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

4. Działania starostów w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

Opis stanu faktycznego

4.1. W styczniu 2006 r. Starosta otrzymał pracę badawczą wykonaną przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie pn. „Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych) na terenie całego kraju”, zrealizowaną na zamówienie Ministerstwa Środowiska i sfinansowaną przez Narodowy Fundusz

²⁴ Dz. U. Nr 215, poz.1366, zwane dalej „rozporządzeniem MŚ w sprawie rodzajów wyników pomiarów”.

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w której zidentyfikowano na terenie powiatu rybnickiego 12 terenów objętych zagrożeniami geologicznymi, w tym: 4 osuwiska, 6 terenów osiadań powierzchni w wyniku działalności górniczej i towarzyszących im zalewisk oraz 2 tereny zagrożone wstrząsami wywołanymi eksploatacją podziemną. Dla każdego z ww. zagrożeń opracowano „karty dokumentacyjne naturalnych zagrożeń geologicznych” i wprowadzono je do utworzonej cyfrowej bazy danych zawierającej zinwentaryzowane w ramach realizowanego zamówienia zagrożenia geologiczne, dostępnej na stronach internetowych <http://www.geozagrozenia.agh.edu.pl>. Umożliwiono również użytkownikowi (Staroście) edycję danych w tej bazie (tzw. Systemie GEO-zagrozenia-osuwiska) poprzez wprowadzanie oraz zarządzanie danymi związanymi z naturalnymi zagrożeniami geologicznymi typu osuwiska, w szczególności gromadzenie tak zwanych kart osuwiska, zawierających wszystkie istotne dane związane z tego typu zagrożeniami geologicznymi, dodawanie, przechowywanie oraz sprawne zarządzanie informacjami (dokładnymi opisami, załączonymi zdjęciami oraz szkicami).

(dowód: akta kontroli str. 280-284, 285-345)

W okresie od stycznia 2006 r. do dnia zakończenia kontroli (15 stycznia 2014 r.) w Starostwie nie prowadzono obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, ani rejestru zawierającego informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których występują te ruchy, tj. nie podejmowano działań, o których mowa w art. 110a ustawy POŚ.

Jak wyjaśnił Starosta, w celu prawidłowej realizacji zadań wynikających z art. 110a ustawy POŚ, uzyskano wstępną ofertę odnośnie wysokości kosztów realizacji tych zadań od jednego z instytutów geologicznych, po czym postanowiono ująć w projekcie planu wydatków dotyczących zadań z zakresu ochrony środowiska na 2014 r., a także w projekcie budżetu na 2014 r. środki na „Stworzenie rejestru terenów zawierającego informację o ruchach masowych ziemi na terenie powiatu rybnickiego etap I” w wysokości 50 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 70)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Starosta nie wykonywał obowiązku prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, określonego w art. 110a ustawy POŚ. Nie uzupełniano, ani nie modyfikowano kart dokumentacyjnych zagrożeń geologicznych, opracowanych przez pracowników AGH. Nie prowadzono obserwacji (monitoringu) terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, który zgodnie § 3 ust. 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi²⁵ należy prowadzić co najmniej dwa razy w roku (w okresach: marzec - kwiecień oraz wrzesień - październik) oraz każdorazowo po wystąpieniu ekstremalnych zjawisk przyrodniczych, które mogą spowodować ruchy masowe ziemi. Nie prowadzono rejestru zawierającego informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenach, na których występują te ruchy, zgodnego z wymogami określonymi w § 4 i 5 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 285-345)

²⁵ Dz. U. Nr 121, poz. 840.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa ww. obowiązki wchodziły w zakres działania Referatu OŚ. Osobą odpowiedzialną za nadzór i kontrolę zadań wykonywanych w Referacie OŚ, w szczególności w zakresie określonym przepisami ustawy POŚ, była Kierownik Referatu OŚ, która w wyjaśnieniu podała, że ww. zadania nie były wpisane wprost w zakresie obowiązków poprzedniego kierownika Referatu, oraz że obejmując ww. stanowisko w 2009 r. nie otrzymała wytycznych do przeprowadzenia powyższych zadań oraz informacji na jakim były etapie, co utrudniło ich właściwą realizację.

(dowód: akta kontroli str. 7, 15, 21, 255)

Starosta wyjaśnił, że przyczyną braku wypełniania ww. obowiązku były zmiany kadrowe na stanowisku Kierownika Referatu OŚ, brak przekazania przez poprzednie kierownictwo referatu niezbędnych danych umożliwiających właściwą realizację zadania oraz niskie wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, niepozwalające na wykonanie wszystkich zadań wynikających z ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 70)

W ocenie NIK, zmiany kadrowe lub organizacyjne nie usprawiedliwiają niewykonywania przez Starostę ww. zadań. Zaniechanie ich wykonywania, a zwłaszcza okresowej obserwacji (monitoringu) terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, mogło doprowadzić do negatywnych skutków, w tym do stworzenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, a także do powstania szkód w mieniu.

NIK nie podziela również argumentu, że niskie wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska nie pozwalały na wykonanie ww. zadań. W przedkładanych Radzie Powiatu planach wydatków z tytułu ochrony środowiska na poszczególne lata objęte kontrolą nie ujmowano bowiem środków na realizację ww. zadań, nie podejmowano również działań w celu pozyskania środków zewnętrznych na ich realizację.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

5. Działania starostów w zakresie ochrony przed hałasem

5.1. Zgodnie z art. 118 i 119 ust. 2 w związku z art. 117 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy POŚ, obowiązek sporządzenia przez Starostę map akustycznych na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska oraz obowiązek uchwalenia przez Radę Powiatu programu ochrony przed hałasem dotyczył aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz innych terenów określonych w powiatowym programie ochrony środowiska, dla których dokonywana była ocena stanu akustycznego środowiska. W okresie objętym kontrolą liczba mieszkańców powiatu wynosiła mniej niż 100 tysięcy, a w Programie ochrony środowiska powiatu rybnickiego nie określono ww. terenów. W związku z powyższym Starosta nie sporządzał ww. map akustycznych, ani nie opracował projektu programu ochrony przed hałasem.

Zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy POŚ i wydanymi na jego podstawie przepisami wykonawczymi²⁶, obowiązek sporządzania map akustycznych dotyczył zarządców dróg, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, tj. dróg po których przejeżdża ponad 3 miliony pojazdów

²⁶ Zgodnie z § 2 pkt 2 lit. a) rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, dla których jest wymagane sporządzanie map akustycznych, oraz sposobów określania granic terenów objętych tymi mapami (Dz. U. z 2007 r., Nr 1 poz. 8).

rocznie. Zgodnie z informacją uzyskaną przez Starostę od Zarządu Dróg Powiatowych w Rybniku, takie drogi powiatowe nie występowały w powiecie rybnickim. W związku z powyższym Starosta nie sporządzał map akustycznych jako organ zarządzający drogami powiatowymi.

(dowód: akta kontroli str. 346-351)

5.2. W okresie objętym kontrolą Starosta nie ustalał, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 115a ust. 1 ustawy POŚ, dopuszczalnego poziomu hałasu poza zakładem.

(dowód: akta kontroli str. 42)

6. Finansowanie przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opis stanu
faktycznego

6.1. W Starostwie określono zasady, tryb udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Powiatu, na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie transportu do miejsca unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest²⁷. Nie ustalono zasad udzielania dotacji celowych na finansowanie innych przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 352-358)

Przyczyną powyższego, wg Starosty, było uzyskiwanie niskich wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska (wynoszących w skali roku 200 000 - 250 000 zł), wobec czego środki przeznaczone były na wykonanie zadań własnych wynikających z art. 403 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 46-47)

6.2. Przychody Powiatu z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar za naruszenie wymagań ochrony środowiska wyniosły: 476 316,49 zł w 2011 r., 173 621,99 zł w 2012 r. i 71 107,62 zł w okresie od 1 stycznia do 30 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 359-364)

W okresie objętym kontrolą Powiat sfinansował zadania i przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, określone w art. 400a ust. 1 pkt 5, 8, 21, 24, 29, 31, 32, 42 ustawy POŚ, na łączną kwotę 1 853 692,96 zł, z tego: 642 469,07 zł w 2011 r., 1 038 126,69 zł w 2012 r. i 173 097,20 zł w 2013 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 365-366, 367-380)

Z zestawienia powyższych kwot wynika, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej było przez Starostę realizowane w wysokości większej, niż kwota wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych, stanowiąca dochody budżetu powiatu.

W ww. okresie Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach przeprowadziła jedną kontrolę kompleksową gospodarki Powiatu Rybnickiego, w wyniku której stwierdziła m.in. nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych dot. wykonania dwóch zadań z zakresu ochrony środowiska,

²⁷ Uchwała Nr VI/43/11 Rady Powiatu Rybnickiego z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad, trybu udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu Powiatu rybnickiego, na dofinansowanie kosztów inwestycji w zakresie transportu do miejsca unieszkodliwiania, odpadów z obiektów budowlanych zawierających azbest, zwana dalej „Uchwałą Rady Powiatu Nr VI/43/11”. Uchwała została przekazana do publikacji i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

tj.: „Wykonanie termomodernizacji wraz z wymianą/modernizacją źródeł ciepła w ramach projektu Ograniczenie niskiej emisji w budynkach użyteczności publicznej w Powiecie Rybnickim” w 2011 r. oraz „Termomodernizacja pokrycia dachowego budynku Starostwa Powiatowego w Rybniku” w 2012 r. Nieprawidłowości te polegały głównie na: podaniu w ogłoszeniu o zamówieniu informacji o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, pomimo że nie ustalono zakresu i wartości tych zamówień w formie kosztorysu inwestorskiego, niewskazaniu w protokole postępowania wartości przewidywanych zamówień uzupełniających, niezażądaniu przedłożenia informacji o zdolnościach finansowych dot. innych podmiotów, w przypadku gdy wykonawcy polegali na zdolnościach finansowych innych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 106, 381-385)

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą Powiat Rybnicki udzielił osobom fizycznym – mieszkańcom powiatu, w formie dotacji, dofinansowania na unieszkodliwianie odpadów azbestowych pochodzących z demontowanych pokryć dachowych (przedsięwzięcie związane z gospodarką odpadami – art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy POŚ) w łącznej wysokości 62 032,28 zł, z tego: 89 osobom na łączną kwotę 42 093,37 zł w 2011 r., 40 osobom na łączną kwotę 16 056,77 zł w 2012 r. i 19 osobom na łączną kwotę 3 882,14 zł w 2013 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 370, 376, 379)

W wyniku szczegółowego badania, którym objęto po pięć losowo wybranych spraw (w każdym roku okresu objętego kontrolą), dotyczących dofinansowania kosztów inwestycji w zakresie transportu do miejsca unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest, na które Starosta udzielił w danym roku finansowania lub dofinansowania, stwierdzono, że:

- wyboru inwestycji do dofinansowania dokonywano zgodnie z ustalonymi w Starostwie kryteriami,
- udzielenie dotacji każdorazowo nastąpiło na podstawie umowy zawartej z wybraną osobą fizyczną, umowa ta spełniała wymogi, o których mowa w art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸,
- każda dotacja została rozliczona, a sposób rozliczania udzielonego dofinansowania w 11 z 15 spraw realizowano zgodnie z przyjętymi w Starostwie zasadami,
- w przypadku pozostałych 4 spraw zaakceptowano wnioski o udzielenie dotacji i udzielono ich, pomimo że wnioski te nie zawierały wszystkich wymaganych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 386-387, 388-407)

Starosta nie kontrolował wykorzystania udzielonych dotacji, pomimo że w treści stosownej uchwały Rady Powiatu nr VI/43/11 (o której mowa w pkt 6.1. wystąpienia) dano mu możliwość kontroli prawidłowości wykonywania inwestycji objętych dofinansowaniem w zakresie: zgodności złożonego wniosku ze stanem faktycznym, wykonania inwestycji zgodnie z umową, udokumentowania sposobu realizacji inwestycji.

Przyczyną braku korzystania przez Starostę z możliwości kontroli prawidłowości wykonania inwestycji była duża liczba innych spraw i obowiązków wykonywanych w Referacie OŚ.

(dowód: akta kontroli str. 30, 409)

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

6.3. W Starostwie nie osiągnięto nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar za korzystanie ze środowiska za lata 2010, 2011 i 2012, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy POŚ, o czym w obowiązujących terminach powiadamiano Wojewódzki Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, załączając wymagany formularz z prawidłowo sporządzonym wyliczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 65, 410)

6.4. Zdaniem Starosty likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej²⁹ nie wpłynęła na wielkość lub sposób finansowania przez niego ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 47)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nie przestrzegano zasad udzielania i rozliczania dotacji celowej ze środków budżetu powiatu, określonych w uchwale Rady Powiatu Nr VI/43/11 w przypadku czterech z 15 losowo wybranych spraw dotyczących dofinansowania kosztów inwestycji w zakresie transportu do miejsca unieszkodliwiania odpadów zawierających azbest. W efekcie zaakceptowano wnioski o udzielenie dotacji (numery spraw: OŚ.033.1.38.2012, OŚ.033.1.2.2013, OŚ.033.1.4.2013, OŚ.033.1.9.2013), pomimo że nie zawierały one, wymaganych w § 4 ust. 1 pkt 7 ww. uchwały, potwierdzeń zapłaty należności za wykonanie prac związanych z transportem materiałów zawierających azbest do miejsc ich unieszkodliwiania, a dodatkowo w przypadku jednej ze spraw (OŚ.033.1.4.2013) wymaganego w § 4 ust. 1 pkt 8 ww. uchwały, oświadczenia wykonawcy o prawidłowości wykonania prac oraz oczyszczenia terenu z pyłu azbestowego z zachowaniem właściwych przepisów technicznych i sanitarnych. Inspektor w Referacie OŚ, przeprowadzająca weryfikację wniosków pod względem formalnym, nie skierowała wniosków na posiedzenie Komisji Rolnictwa Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej celem ich zaopiniowania (choć taki był wymóg, określony w § 6 ust. 2 ww. uchwały, w przypadku wniosków niespełniających wymogów formalnych, mimo wezwania do usunięcia braków), lecz na drukach złożonych wniosków wpisała adnotację odpowiednio o: telefonicznym potwierdzeniu dokonania zapłaty przez wnioskodawcę oraz prawidłowym wykonaniu prac przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 352-354, 388-407)

Inspektor w Referacie OŚ przeprowadzająca weryfikację ww. wniosków przyznała, że telefonicznie skontaktowała się z firmami transportującymi materiały zawierające azbest i potwierdzała fakt dokonania zapłaty oraz iż przeoczyła fakt, że w jednej ze spraw wniosek nie zawierał oświadczenia wykonawcy o prawidłowości wykonania prac. Podała też, że nie wezwała wnioskodawców do uzupełnienia wniosków, gdyż organ administracji publicznej powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 409)

NIK zwraca uwagę, że przyjęte w Starostwie zasady udzielania i rozliczania dotacji określone w ww. uchwale, nie przewidywały możliwości telefonicznego

²⁹Powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały zlikwidowane z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664), a ich środki stały się środkami budżetów powiatów.

potwierdzania dokonania zapłaty lub wykonania prac związanych z usuwaniem odpadów zawierających azbest.

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

Ocena częściowa

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. **Zapewnienie terminowego wydawania decyzji o udzieleniu pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.**
2. **Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających sprawowanie przez Starostę kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym jego właściwością.**
3. **Prowadzenie rejestru, a także obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy.**

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 Delegatury w Katowicach, 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 28 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach

Kontroler

Tomasz Raszka

gł. specjalista kontroli państwowej

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.