



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-18-01/2013
P/13/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/125 – Wykonywanie przez starostę obowiązków wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.

Kontrolerzy

Zbigniew Lis - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88625 z dnia 22 listopada 2013 r.
Leszek Żywucki - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88638 z dnia 17 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Olsztynie ul. Kopernika 13 (zwane dalej „Starostwem”).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mirosław Pampuch, Starosta Olsztyński od 30 listopada 2010 r. (dalej „Starosta”).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, wykonywanie w latach 2011 – 2013 (III kwartały) przez Starostę obowiązków wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² (dalej „POŚ”).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny jest właściwa organizacja wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska, prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska, a także prawidłowe finansowanie tych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- braku aktualnego programu ochrony środowiska,
- niewywiązywania się z obowiązku prowadzenia monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz prowadzenie rejestru osuwisk ziemi w sposób niezgodny z obowiązującymi wymogami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska.

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, za zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska w latach 2011-2013 (III kwartały) odpowiadał Wydział Gospodarowania Środowiskiem („Wydział GŚ”). W Wydziale tym funkcjonowały:

- cztery wieloosobowe stanowiska pracy do spraw ogólnych, rybactwa i spraw melioracyjnych, ochrony powietrza i gospodarki odpadami, gospodarowania wodami i geologii oraz leśnictwa, łowiectwa i przyrody,
- samodzielne stanowisko pracy ds. zadrzewień i dotacji celowych.

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

² Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Wszystkie zadania Starosty, wymienione w POŚ, zostały uwzględnione w zakresach czynności sześciu (na 11) pracowników zatrudnionych w Wydziale GŚ. Dotyczyły one w szczególności:

- wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska i kontroli w tym zakresie,
- działań wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów powodujących emisje do środowiska, a także działań w zakresie ochrony powierzchni ziemi i wód oraz ochrony przed hałasem,
- finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Wszyscy pracownicy Wydziału GŚ posiadali wyższe wykształcenie, m.in. o kierunku: rolniczym, ochrony środowiska, geodezji i urządzeń rolnych, rybactwa śródlądowego i leśnictwa. Ich staż pracy w Starostwie wynosił od 1 roku do 13 lat.

W badanym okresie, spośród sześciu pracowników, którym przypisano realizację zadań dotyczących ochrony środowiska, pięciu uczestniczyło wielokrotnie w szkoleniach (93 ogółem). Zakres tych szkoleń obejmował m.in.: przygotowanie decyzji administracyjnych w trybie postępowania administracyjnego, ocenę oddziaływania na środowisko, ochronę środowiska w procesie inwestycyjnym, wydawanie zezwoleń w zakresie odzysku i unieszkodliwiania odpadów, pozwoleń wodnoprawnych, ochrony powietrza i środowiska przed hałasem.

(dowód: akta kontroli str. 5-36)

1.2. Pracownicy Wydziału GŚ wykonujący obowiązki służbowe korzystali z samochodu służbowego. Nie dysponowali natomiast urządzeniami pomiarowymi, specjalistycznym oprogramowaniem, umożliwiającym sprawowanie kontroli przestrzegania przepisów POŚ oraz weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza.

W złożonym wyjaśnieniu Aneta Świeczkowska – dyrektor Wydziału GŚ podała, że Starostwo nie dysponuje specjalistycznymi urządzeniami, przeszkoloną kadrą i laboratorium umożliwiającymi weryfikację otrzymanych wyników pomiarów stanu środowiska. W uzasadnionych przypadkach Starosta zwraca się do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie („WIOŚ”), celem przeprowadzenia stosownych kontroli i badań.

(dowód: akta kontroli str. 37-38)

1.3. W badanym okresie przedstawiane przez Zarząd Powiatu Olsztyńskiego („Zarząd Powiatu”) projekty uchwał budżetowych w części dotyczącej środków na finansowanie zadania z ochrony środowiska, były przyjmowane i uchwalane przez Radę Powiatu Olsztyńskiego („Rada Powiatu”). Wprowadzane w trakcie roku zmiany w wysokości środków przeznaczonych na poszczególne zadania, wynikały z nowych zadań i zmiany terminów ich realizacji.

Wydatki Starostwa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2011 - 2013 (III kwartały) wyniosły ogółem 7.394,7 tys. zł, z tego 982,8 tys. zł (15,3 %) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi sześciu pracowników Starostwa wykonujących zadania w zakresie ochrony środowiska.

Z ogólnej kwoty 7.394,7 tys. zł wydatkowanej na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 61,2 % (4.530,6 tys. zł) stanowiły środki własne Powiatu, zaś pozostałe 38,8 % (2.864,1 tys. zł) pochodziły z:

- Unii Europejskiej („UE”) przyznane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w wysokości 2.397,1 tys. zł na modernizację systemu grzewczego w budynkach użyteczności publicznej z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii,

- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska („NFOŚ”) w wysokości 462,0 tys. zł na modernizację gospodarki energetycznej w budynkach użyteczności publicznej oraz zbieranie pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska („WFOŚ”) w wysokości 5,0 tys. zł na promocję energetycznego wykorzystania biomasy w ramach projektu „Promocja regionalnych inicjatyw bioenergetycznych.”

(dowód: akta kontroli str. 39-58)

1.4. W Starostwie został wdrożony system kontroli zarządczej, który obejmował m.in. realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. Organizacja działalności kontrolnej i audytu wewnętrznego określona została w regulaminie organizacyjnym Starostwa z dnia 19 czerwca 2002 r., a zasady wykonywania kontroli zarządczej w zarządzeniu Starosty z dnia 22 kwietnia 2011 r. Na tej podstawie w Wydziale GŚ:

- w każdym roku określano cele i zadania oraz dokonywano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań w zakresie ochrony środowiska,
- podczas wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska, przestrzegane były procedury weryfikacji złożonych wniosków i zatwierdzania projektów decyzji administracyjnych w tym zakresie,
- pełnomocnik ds. systemu kontroli zarządczej w ramach kontroli wewnętrznej przeprowadził w 2012 r. kontrolę w zakresie udzielania i rozliczenia dotacji celowych z budżetu Powiatu na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, nie stwierdzając nieprawidłowości.

W badanym okresie zadania z zakresu ochrony środowiska nie były przedmiotem audytu wewnętrznego, a audytor wewnętrzny nie przeprowadzał oceny kontroli zarządczej w zakresie realizacji działań dot. ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 59-94)

1.5. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły skargi dotyczące sposobu organizacji i wykonywania zadań przez Starostę w zakresie ochrony środowiska. Zagadnienia te nie były również przedmiotem kontroli Rady Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 95-96)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w badanym obszarze.

2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

2.1. W badanym okresie upoważnienie do wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych w zakresie korzystania ze środowiska posiadał dyrektor Wydziału GŚ. Starostwo nie prowadziło postępowań w sprawie pozwoleń zintegrowanych na korzystanie ze środowiska, o których mowa w art. 201 ustawy POŚ. Przeprowadzono natomiast postępowania administracyjne, w wyniku których Starosta wydał 49 decyzji w sprawie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, w tym 16 w 2011 r., 17 w 2012 r. i 16 w 2013 r. Spośród wydanych 49 decyzji administracyjnych:

- 22 dotyczyły pozwoleń na wytwarzanie odpadów, z tego siedem pozwoleń wydano w 2011 r., osiem w 2012 r. i siedem w 2013 r.;
- 17 dotyczyło pozwoleń na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza, z tego po pięć wydano w 2011 r. i w 2012 r. oraz siedem w 2013 r.;
- 10 dotyczyło pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzenie ścieków do wód lub ziemi, z tego po cztery wydano w 2011 r. i w 2012 r. oraz dwa w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 97-111)

Opis stanu
faktycznego

Analiza wybranych losowo 26 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem pozwoleń na korzystanie ze środowiska, tj. 53 % ogółu (18 dotyczyło pozwoleń na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza, wytwarzanie odpadów, a osiem pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzenie ścieków) wykazała m.in., że:

- wszystkie złożone wnioski weryfikowano, poprzez porównanie danych w nich zawartych z wymogami określonymi w art. 184 ust. 2 i art. 221 ust. 1 POŚ, z tego w 15 przypadkach, organ wzywał wnioskodawcę do uzupełnienia danych w złożonym wniosku,
- w trzech przypadkach, Starosta skorzystał z uprawnień wynikających z art. 85 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego³ („KPA”), tj. przeprowadzenia oględzin przed wydaniem decyzji na pozwolenie wprowadzenia gazów lub pyłów do powietrza,
- wszystkie wnioski o wydanie pozwolenia wodnoprawnego zawierały operaty wodnoprawne,
- wydane pozwolenia lub ich zmiany zawierały wszystkie elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 KPA,
- wszystkie decyzje zostały wydane w terminie określonym w art. 35 KPA,
- pozwolenia były wydane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

(dowód: akta kontroli str. 112-216)

2.2. W badanym okresie, w jednym przypadku wnioskodawca złożył odwołanie od decyzji Starosty z dnia 9 stycznia 2012 r. w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia określonego w decyzji Starosty z dnia 10 marca 2011 r. na wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza z instalacji energetycznych zlokalizowanych na terenie zakładu. Samorządowe Kolegium Odwoławczego w Olsztynie utrzymało decyzję Starosty w mocy.

(dowód: akta kontroli str. 217-220)

2.3. Przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska Starosta nie korzystał z opinii biegłych lub specjalistów.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

3. Działania wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisje do środowiska.

3.1. W badanym okresie Starosta pozyskiwał wiedzę o ilości i rodzaju działających instalacji na terenie Powiatu, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub ich zgłoszenia na podstawie art. 152 POŚ, m.in. w oparciu o:

- złożone wnioski o uzyskanie stosownego pozwolenia lub zgłoszenia;
- wydane pozwolenia na budowę poszczególnych instalacji;
- kontrole podmiotów, przed wydaniem pozwoleń na korzystanie ze środowiska;
- zgłoszenia uzyskane z WIOŚ i mediów, od mieszkańców i radnych oraz policji,
- rejestry działalności gospodarczej osób fizycznych i prawnych, zamieszczone na stronach internetowych (CEIDG i KRS).

W Starostwie prowadzono rejestr zgłoszeń, o których mowa w art. 152 POŚ, tj. instalacji, których emisja nie wymaga pozwolenia, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 221-223)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

3.2. Wydział GŚ posiadał plan kontroli przestrzegania i stosowania przepisów POŚ, który przewidywał przeprowadzenie ogółem 70 kontroli (30 w 2011 r., 20 w 2012 r. i 20 w 2013 r.). Ośmiu pracowników Wydziału GŚ, na podstawie indywidualnych upoważnień do kontroli wydanych przez Starostę zgodnie z art. 379 POŚ przeprowadziło 58 kontroli (83 %), w tym 24 w 2011 r., 32 w 2012 r. oraz dwie do 30.09.2013 r..

W 2011 r. nie zrealizowano ujętych w planie, pięciu kontroli gospodarki odpadami (z powodu choroby pracownika) i jednej kontroli emisji gazów w wytwórni mas bitumicznych (ze względu na zakończenie działalności zakładu).

Ustalenia ww. kontroli wykazały, że nie zachodziły okoliczności uzasadniające zlecenie rzeczoznawcom wykonanie stosownych badań i pomiarów środowiska, skierowania do sądu wniosku o ukaranie sprawcy lub wystąpienie przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

Analiza badanych ww. 26 pozwoleń wykazała m.in., że Starosta na bieżąco kontrolował wywiązywanie się z obowiązków określonych w tych pozwoleniach przez podmioty korzystające ze środowiska. Nadzór ten polegał na porównaniu nadesłanych wyników pomiarów wielkości emisji gazów i pyłów do powietrza, wytwarzanych odpadów oraz odprowadzanych ścieków z obowiązującymi wielkościami. We wszystkich przypadkach nadesłane okresowe wyniki pomiarów w ww. zakresie, nie wykazały przekroczeń dopuszczalnych wartości określonych w pozwoleniach.

(dowód: akta kontroli str. 224-253)

3.3. W okresie objętym kontrolą, ze względu na brak przesłanek, Starosta nie wydawał decyzji na podstawie art. 150 ust.1, art. 154 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 237 oraz na podstawie art. 362 ust. 1 ustawy POŚ dotyczących odpowiednio:

- prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji oraz poziomów substancji lub energii,
- sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego,
- nakładania na podmiot negatywnie oddziałujący na środowisko obowiązku ograniczenia oddziaływania na nie lub przywrócenia go do stanu właściwego,
- ustalenia wymagań w zakresie ochrony środowiska dot. eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 222)

3.4. W badanym okresie, Starostwo otrzymało od WIOŚ pięć informacji o nieprzestrzeganiu, przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, stosowania przepisów POŚ. Dotyczyły one:

- emisji hałasu do środowiska przez zakłady w Olsztynku i Dobrym Mieście,
- przekroczenia ilości odprowadzanych do oczyszczalni ścieków przemysłowych przez zakład w Biskupcu oraz ilości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni w Jezioranach,
- wytwarzania odpadów bez stosownego pozwolenia.

W wyniku wszczętych przez Starostę postępowań administracyjnych, w trzech przypadkach postępowanie zostało umorzone ze względu na prawidłowe wyniki nadesłanych badań o ilości odprowadzanych ścieków i dopuszczalnym poziomie hałasu, w przypadku wytwarzania odpadów wydano stosowne pozwolenie, a jedno postępowanie w sprawie pomiaru hałasu, według stanu na 17 stycznia 2014 r., było w trakcie analizowania.

(dowód: akta kontroli str. 223)

4. Działania w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

4.1. Starostwo otrzymało w dniu 16 stycznia 2006 r. z Ministerstwa Środowiska dokumentację dotyczącą występowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują. Dokumentacja ta składała się m.in. z 59 kart dokumentacyjnych o naturalnych zagrożeniach geologicznych na terenie powiatu olsztyńskiego (karty rejestracyjne osuwisk) wraz z fotografiami, częścią kartograficzną w skali 1:10000 oraz 15 map topograficznych w skali 1:25000, na których wskazano zinwentaryzowane zagrożenia (osuwiska). Dokumentacja ta została opracowana przez Wydział Geologii, Geofizyki i Ochrony Środowiska Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 254-283)

W wyjaśnieniu Starosta podał, że dokumentacja otrzymana z Ministerstwa Środowiska jest kompletna w zakresie występowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują. W badanym okresie nie otrzymano sygnałów od ludności o potencjalnych zagrożeniach ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. Nie podejmowano działań mających na celu zlecenie wykonawcy, prowadzenie badań geologicznych, wskazanych w § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi⁴ (dalej rozporządzenie w sprawie informacji dot. ruchów masowych ziemi), ponieważ uważano, że kolejny nabór na stanowisko geologa zakończy się pomyślnie. Jednocześnie zobowiązał się do rozważenia możliwości podjęcia takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 284-287)

4.2. Starostwo, mimo obowiązku określonego w art. 110a ust. 1 POŚ nie prowadziło w badanym okresie obserwacji (monitoringu) terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. Dla osuwisk tych nie ustalono punktów obserwacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 288-302)

Zgodnie z wymogami § 3 ust. 1 – 6 ww. rozporządzenia w sprawie informacji dot. ruchów masowych ziemi, obserwacje takich terenów powinny być prowadzone co najmniej dwa razy w roku, w okresach marzec – kwiecień oraz wrzesień – październik. Dla prowadzenia monitoringu określa się liczbę i rodzaj punktów obserwacyjnych, dokonuje pomiarów powierzchniowego ruchu mas ziemnych, a wyniki monitoringu wprowadza się do rejestru, o którym mowa w § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 303)

W wyjaśnieniu Starosta podał, że nie tworzone punkty obserwacyjnych dla osuwisk ziemi w Powiecie, ponieważ były to osuwiska położone z dala od zamieszkałych osiedli przez ludzi oraz z dala od infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej. W przypadku tych osuwisk nie było ryzyka spowodowania zagrożenia dla życia ludzi lub zniszczenia infrastruktury technicznej. Prowadzenie obserwacji tych osuwisk jest z ekonomicznego punktu widzenia nieuzasadnione. Ponieważ nie prowadzono monitoringu, do rejestru nie wprowadzono danych o jego wynikach.

(dowód: akta kontroli str. 284-287)

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 840

Opis stanu
faktycznego

4.3. Starosta założył i prowadził w formie elektronicznej rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których ruchy te występują, stosownie do wymogów określonych w § 4 rozporządzenia w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.

Ustalone
nieprawidłowości

Karty rejestracyjne były zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi, lecz nie zawierały wszystkich danych wymaganych tym wzorem, tj.:

- lokalizacji osuwiska odnośnie krainy geograficznej, jednostki tektonicznej, zlewni,
- charakterystyki osuwiska odnośnie układu geologicznego,
- parametrów morfologicznych osuwiska (wysokość maksymalna, minimalna, rozpiętość pionowa, nachylenia azymutu), niszy (szczeliny powyżej niszy, niszy wtórnej), koluwium (miąższość), stoku na którym jest osuwisko (typ stoku, długość i wysokość),
- podłoża osuwiska – tektoniki,
- rodzaju koluwiów,
- wieku i genezy osuwiska (data powstania, rozwoju osuwiska w czasie),
- kategorii i numeru uprawnień geologicznych,
- daty wypełnienia.

W wyjaśnieniu Starosta podał, że brak ww. danych spowodowane było nieposiadaniem GPS-u za pomocą, którego geodeta mógłby przeprowadzić odpowiednie pomiary oraz niezatrudnienie geologa, który przeprowadziłby odpowiednie badania w celu uzyskania wszystkich wymaganych danych o osuwiskach.

(dowód: akta kontroli str. 304-305)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, działania Starosty w zbadanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

5. Działania w zakresie ochrony przed hałasem.

5.1. W badanym okresie Starosta nie miał obowiązku sporządzenia mapy akustycznej na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska, ponieważ na terenie Powiatu nie ma aglomeracji o liczbie większej niż 100 tys. mieszkańców, zaś natężenie ruchu jest mniejsze niż określono to w § 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 sporządzenie map akustycznych oraz sposobów określenia granic terenów objętych tymi mapami⁵.

(dowód: akta kontroli str. 306)

5.2. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynął żaden wniosek o wydanie decyzji na podstawie art. 115 a ust. 1 POŚ, tj. decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu poza zakładem.

(dowód: akta kontroli str. 307)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działań Starosty w zakresie ochrony przed hałasem, ponieważ Powiat zwolniony był z obowiązku sporządzenia ww. dokumentów.

⁵ Dz. U. z 2007 r. nr 1, poz. 8 ze zm.

6. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opis stanu
faktycznego

6.1. Uchwałą Rady Powiatu z marca 2011 r. (zmienioną w czerwcu 2013 r.), zgodnie z art. 403 ust. 1, 4, 5 i 6 POŚ, ustalono zasady udzielania dotacji celowej z budżetu powiatu na realizację zadań dotyczących ochrony środowiska. Uchwały zostały upublicznione w środkach masowego przekazu. W uchwałach określono m.in., że:

- dotacji udziela się podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i jednostkom z tego sektora będącym gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi, a miejsce wykonania zadania znajduje się na obszarze Powiatu;
- dotacja może być przeznaczona na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400 a ust. pkt. 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 ustawy POŚ;
- kryterium to istotne będzie dla wspólnoty lokalnej oraz poprawy ochrony środowiska.

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie Powiat nie posiadał aktualnego Programu Ochrony Środowiska powiatu olsztyńskiego (POŚPO). Ostatni taki plan został uchwalony przez Radę Powiatu w kwietniu 2005 r. i obejmował lata 2003 – 2006, z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007 - 2010.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 POŚ, program ochrony środowiska uchwała rada powiatu, a z wykonania programu organ wykonawczy powiatu sporządza i przedstawia co 2 lata raporty radzie powiatu.

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z art. 17 ustawy POŚ organy wykonawcze województwa, powiatu i gminy sporządzają odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne poś. W takiej również kolejności są one sporządzane, aby konsekwentnie realizować politykę ekologiczną państwa. Bazą do opracowania POŚPO powinien być aktualny Wojewódzki program ochrony środowiska, który został dopiero uchwalony w dniu 24 kwietnia 2012 r. Do prac nad sporządzeniem POŚPO na lata 2011-2014 z uwzględnieniem perspektywy lat 2015-2018, Zarząd Powiatu przystąpił w dniu 2 października 2012 r. W dniu 12 grudnia 2013 r., spośród 5 nadesłanych ofert, komisyjnie wyłoniono wykonawcę POŚPO wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko i do końca br. zostanie podpisana umowa na wykonanie tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 308-310)

Opis stanu
faktycznego

6.2. Starostwo w badanym okresie na ochronę środowiska (bez wynagrodzeń pracowników 982,2 tys. zł) wydatkowało ogółem 6.411,9 tys. zł, w tym 1.221,5 tys. zł w 2011 r., 3.061,4 tys. w 2012 r. oraz 2.129,0 tys. zł w 2013 r. (III kwartały).

Zadania finansowane przez Starostę obejmowały wyłącznie zadania określone w POŚ i dotyczyły:

- zadań inwestycyjnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 400a ust. 1 POŚ) dotyczących modernizacji systemów grzewczych w budynkach użyteczności publicznej z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii, modernizacji gospodarki energetycznej w budynkach użyteczności publicznej oraz zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji o wartości 5.562,9 tys. zł ogółem, z tego 1.072,3 tys. zł w 2011 r., 2.868,5 tys. zł w 2012 r. i 1.622,1 tys. zł w 2013 r.;
- innych przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 400a ust. 1 POŚ) dotyczących m.in. ochrony wód i przyrody, edukacji ekologicznej, współfinansowania dokumentacji i projektów realizowanych z udziałem środków z UE o wartości 849,0 tys. zł ogółem, w tym 149,2 tys. zł w 2011 r. i 192,9 tys. zł w 2012 r. oraz 506,9 tys. zł w 2013 r.

Uzyskane przez Powiat dochody z tytułu opłat i kar pieniężnych za korzystanie ze środowiska, zostały wykorzystane wyłącznie na zadania określone w art. 403 ust. 1 POŚ. W ramach tych dochodów do budżetu Powiatu wpłynęło ogółem 492,6 tys. zł, w tym 184,4 tys. zł w 2011 r. i 205,4 tys. zł w 2012 r. oraz 102,8 tys. zł w 2013 r. (III kwartały).

W badanym okresie Starostwo przyznało, podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, 73 dotacje celowe w wysokości 354,1 tys. zł ogółem na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym 119,2 tys. zł w 2011 r. i 115,0 tys. zł w 2012 r. oraz 119,9 tys. zł w 2013 r. Dotacje przeznaczono na dofinansowanie zadań określonych w art. 400a ust. 1 pkt 42 POŚ, tj. zadania wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa.

Analiza dokumentacji 15 zrealizowanych zadań dofinansowanych z dotacji (każde w wysokości 5 tys. zł) wykazała, że dotacje zostały przyznane i rozliczone zgodnie z ustalonymi w Starostwie kryteriami, na podstawie zawartych umów z wybranymi podmiotami oraz na podstawie faktur zakupu sprzętu i wyposażenia.

W badanym okresie Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie przeprowadziła w 2013 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej za 2012 r. Kontrola ta nie wykazała nieprawidłowości w zakresie zasadności i legalności wydatków na ww. zadania w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 311-349)

6.3. Wymienione wyżej dochody Powiatu w latach 2011-2012, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 POŚ, nie przekroczyły 10 – krotności średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego, przemnożonej przez liczbę mieszkańców Powiatu, w związku z tym nie wystąpiły w tych latach nadwyżki z tytułu dochodów podlegających przekazaniu do WFOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 350)

6.4. Z 1 stycznia 2010 r., na podstawie art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy POŚ oraz niektórych innych ustaw⁶, zostały zlikwidowane powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a środki zgromadzone w tych funduszach stały się środkami budżetów powiatów.

W sprawie zmiany sytuacji po likwidacji powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej Starosta podał, że likwidacja ww. Funduszu w żaden sposób nie wpłynęła na wielkość gromadzonych środków finansowych przez powiat, gdyż nie zmieniono przepisów regulujących wysokość lub sposób uiszczania opłat za korzystanie ze środowiska i jego ochroną. Katalog zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki realizowany po 1.01.2010 r. jest tożsamy z katalogiem zadań realizowanym w oparciu o stare przepisy ustawy o ochronie środowiska (przed 31.12.2009 r.).”

(dowód: akta kontroli str. 351)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zbadanym zakresie.

⁶ Dz. U. nr 215, poz. 1664

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 Kontroli⁷, wnosi o:

1. Prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.
2. Uzupełnienie kart rejestracyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi o wszystkie wymagane dane.
3. Opracowanie Programu Ochrony Środowiska Powiatu Olsztyńskiego.

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 Olsztynie.

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.

Olsztyn, dnia 31 stycznia 2014r.

Kontrolerzy:
Zbigniew Lis
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor

Leszek Żywucki
Specjalista kontroli państwowej

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82