



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-18-02/2013

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 starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Janina Stasiewicz-Kopacz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88626 z dnia 28 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2) 2. Joanna Łukasik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88628 z dnia 02 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str.3-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostródzie (dalej „Starostwo”), 14-100 Ostróda, ul. Jana III Sobieskiego 5.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Brodiuk, Starosta Ostródzki („Starosta”) (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonywanie przez Starostę obowiązków wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² (zwanej dalej „POŚ”) w latach 2011-2013 (do 30.09.)

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę tę uzasadnia właściwe wykonywanie przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska i ich finansowanie w tym m.in.:

- rzetelne weryfikowanie wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz dokonywanie kontroli na miejscu w zakresie zgodności danych zawartych we wnioskach ze stanem faktycznym,
- prawidłowe wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie udzielania pozwoleń na korzystanie ze środowiska,
- skuteczne podejmowanie działań w celu pozyskania środków zewnętrznych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska,
- podnoszenie kwalifikacji pracowników poprzez ich uczestnictwo w szkoleniach z zakresu ochrony środowiska.

Natomiast stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na:

- prowadzeniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska przez pracowników nieposiadających pisemnych upoważnień Starosty w tym zakresie,

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.

- niewywiązywaniu się z obowiązku prowadzenia monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz nieujęciu w prowadzonym rejestrze niektórych wymaganych danych,
- nieegzekwowaniu realizacji obowiązków nałożonych decyzjami dotyczącymi korzystania ze środowiska,
- niepowiadomieniu w jednym przypadku strony o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz możliwości wypowiedzenia się odnośnie zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji, co było niezgodne z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego³.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W strukturze organizacyjnej Starostwa wyodrębniono m.in. Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (dalej „WRLiOŚ” lub „Wydział”), któremu przypisano realizowanie zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska. Zadania te zostały przydzielone w zakresach obowiązków czterem spośród sześciu pracowników WRLiOŚ.

Ustalone
nieprawidłowości

1.2. Żadnemu z pracowników Wydziału w okresie objętym kontrolą nie przypisano prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują tj. zadania wynikającego z art. 110a ust. 1 POŚ.

1.3. Naczelnik WRLiOŚ Jan Janiak wyjaśnił brak przydzielenia wymienionego zadania przeoczeniem. W dniu 20 stycznia 2014 r. realizację tego zadania przydzielono jednemu z pracowników Wydziału.

(dowód: akta kontroli str.6-20)

Opis stanu
faktycznego

1.4. W latach objętych kontrolą, średnioroczny stan zatrudnienia w WRLiOŚ wynosił sześć osób. Przygotowanie zawodowe tych pracowników było kierunkowo zgodne z realizowanymi zadaniami z zakresu ochrony środowiska. Osoby te posiadały wykształcenie wyższe o kierunku ochrona środowiska (2 osoby), zootechnika, geografia, rolnictwo i kształcenie środowiska oraz administracja. Pracownicy wykonujący ww. zadania byli pracownikami doświadczoneymi. Staż pracy zawodowej pracowników wykonujących ww. zadania wynosił od 4 do 38 lat.

Według Naczelnika WRLiOŚ pracownicy tego wydziału posiadają odpowiednie przygotowanie do realizacji zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska. Wskazał, że chciałby powiększyć stan osobowy wydziału o jeden etat. Osoba ta dokonywałaby kontroli pomiarów przestrzegania i stosowania przepisów w terenie.

W latach 2011-2013 pracownicy realizujących zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska uczestniczyli w 12 szkoleniach z zakresu ochrony środowiska. W 2011 r. dwóch pracowników w trzech szkoleniach, w 2012 r. trzech pracowników w czterech szkoleniach oraz w 2013 r. czterech pracowników w pięciu szkoleniach. Tematami szkoleń było m.in: sprawdzone rozwiązania w gospodarce odpadami, nowoczesne metody zagospodarowania odpadami, ochrona środowiska – pozwolenia zintegrowane oraz gospodarka wodno-ściekowa.

(dowód: akta kontroli str. 21-26)

³ Dz. U. z 2013 r. , poz. 267

1.5. Do dyspozycji pracowników realizujących zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska dostępny był trzy razy w tygodniu służbowy samochód osobowy umożliwiający przeprowadzanie kontroli u podmiotów korzystających ze środowiska. Na wyposażeniu WRLiOŚ był również aparat fotograficzny umożliwiający dokonywanie oględzin i innych czynności w toku realizacji zadań. Pracownicy realizujący ww. zadania nie dysponowali urządzeniami pomiarowymi (np. do pomiaru poziomu hałasu w środowisku) umożliwiającymi sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 23-24)

1.6. Naczelnik WRLiOŚ wyjaśnił, że z uwagi na małą ilość spraw z zakresu ustalania dopuszczalnego poziomu hałasu nie zachodziła konieczność posiadania własnych urządzeń pomiarowych, a w prowadzonych sprawach korzystano z pomiarów Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska („WIOŚ”) oraz podmiotu powodującego przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu. W najbliższym czasie zamierza wystąpić z wnioskiem do Zarządu Powiatu Ostródzkiego („Zarząd Powiatu”) o zabezpieczenie środków na zakup urządzeń pomiarowych oraz przeszkolenie pracowników w zakresie ich obsługi.

Pracownik WRLiOŚ wydający pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz przygotowujący pozwolenia zintegrowane, w których ustalona została dopuszczalna wielkość emisji gazów lub pyłów wprowadzanych z instalacji do powietrza nie dysponował specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza.

Naczelnik WRLiOŚ wyjaśnił, że w sprawie zakupu oprogramowania zgłaszał w formie ustnej taką potrzebę, jednak z uwagi na brak środków zadanie to nie zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 23-26)

1.7. Starostwo na lata 2010-2013 do projektu budżetu oszacowywało koszty realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska na podstawie prognozowanych dochodów. W czasie roku budżetowego projekty w części dochodów i wydatków ulegały częstym korektom, które jak podała Skarbnik Powiatu Bożena Szewczyk spowodowane były wprowadzaniem nowych zadań.

1.8. Zgodnie z art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ Zarząd Powiatu sporządzał na lata 2010-2013 projekty uchwał budżetowych, w których zaplanowane zostały dochody oraz wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, były one przyjmowane i uchwalane przez Radę Powiatu Ostródzkiego („Radę Powiatu”) bez zmian.

Wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w Powiecie Ostródzkim w latach 2011-2013 (III kwartał) wyniosły ogółem 3 583,64 tys. zł, w tym 6,52% (233,54 tys. zł) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników Starostwa wykonujących zadania w zakresie ochrony środowiska.

Z ogólnej kwoty 3.583,64 tys. zł wydatkowanej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska 1.560,94 tys. zł (43,56 %) stanowiły środki własne Powiatu, 769,7 tys. zł (21,48 %) pożyczka z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „NFOŚiGW”), zaś pozostałe 1.253 tys. zł (34,96%) środki dotacji pochodzące z:

⁴Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 1.242,2 tys. zł, które otrzymano na następujące cele:
 - w 2011 r. dofinansowanie zakupu samochodu specjalistycznego na potrzeby Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Ostródzie - 400,00 tys. zł („KPPSP”),
 - w 2012 r. dofinansowanie termomodernizacji Zespołu Szkół Zawodowych im. S. Petofi w Ostródzie – 277,6 tys. zł,
 - w 2013 r. dofinansowanie termomodernizacji Zespołu Szkół Zawodowych im. S. Petofi w Ostródzie – 564,6 tys. zł.
 - Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie („WFOŚiGW”) 4,00 tys. zł w 2013 r. na dofinansowanie przedsięwzięcia Promocja regionalnych inicjatyw bioenergetycznych - Projekt PROMOBIO.
 - Fundusz Wsparcia Straży Pożarnej – 6,80 tys. zł w 2013 r. na dofinansowanie zakupu specjalistycznego sprzętu nurkowego na potrzeby KPPSP.
- (dowód: akta kontroli str. 27-50)

W okresie objętym kontrolą, Zarząd Powiatu czterokrotnie występował z wnioskami do NFOŚiGW oraz WFOŚiGW w wyniku których pozyskał środki zewnętrzne na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. I tak:

- z NFOŚiGW otrzymał dotację w łącznej kwocie 1.242,2 tys. zł, w tym 400,00 tys. zł na zakup samochodu specjalistycznego na potrzeby KPPSP oraz 842,2 tys. zł na realizację projektu „Termomodernizacji budynków użyteczności publicznej – Zespołu Szkół Zawodowych w Ostródzie” w ramach programu System Zielonych Inwestycji, na który pozyskano także pożyczkę w kwocie 769,7 tys. zł.
- z WFOŚiGW w 2013 r. (do 30.09) otrzymano środki o łącznej kwocie 9,00 tys. zł, w tym 4,00 tys. zł, na dofinansowanie projektu PROMOBIO – promocja regionalnych inicjatyw bioenergetycznych oraz prowadzone przez Starostwo działania w zakresie edukacji ekologicznej, o wartości 30,0 tys. zł oraz 5,00 tys. zł na budowę platformy widokowej w Szymanowie.

Ponadto Zarząd jako współpartner Ostródzko-Iławskiego Obszaru Funkcjonalnego (O-IOF) w październiku 2013 r. złożył do NFOŚiGW wniosek o dofinansowanie projektu pn.: „Plan gospodarki niskoemisyjnej dla O-IOF”, którego przedmiotem jest utworzenie „Planu Gospodarki Niskoemisyjnej gmin OIOF”.

Jak podała Naczelnik Wydziału Rozwoju Lokalnego i Funduszy Pomocowych Starostwa Ostródzkiego Adriana Faraś-Bąk „Do dnia zakończenia kontroli NIK nie uzyskała informacji o rozstrzygnięciu konkursu”.

(dowód: akta kontroli str. 51-54)

1.9. W Starostwie wdrożony został system kontroli zarządczej, który obejmował m.in: realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. Funkcjonował on w oparciu o regulamin organizacyjny obowiązujący w latach 2011-2012 oraz zarządzenie Starosty z 6 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia ogólnych zasad zarządzania ryzykiem w Starostwie. Ponadto Starosta zarządzeniem z 19 lutego 2013 r. powołał pełnomocnika do spraw kontroli zarządczej w Starostwie.

Jak podał Naczelnik WRLIOŚ, w 2011 i 2012 r. sprawował on kontrolę zarządczą poprzez wyznaczanie celów i wskaźników ich mierzalności oraz dokonywał identyfikacji ryzyka w odniesieniu do ustalonych wcześniej celów i zadań.

Natomiast na 2013 r. określone zostały cele i zadania dotyczące realizacji działań w zakresie ochrony środowiska wraz z miernikami umożliwiającymi ich monitorowanie. Identyfikacja i analiza ryzyka podana przez WRLiOŚ obejmowała następujące zadania: wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, zezwoleń w zakresie gospodarki odpadami oraz pozwoleń zintegrowanych. Zidentyfikowane ryzyko w obszarze prawidłowej realizacji tych zadań to: nieterminowe załatwienie sprawy, błędy merytoryczne oraz absencja pracownika. Przeprowadzono analizę ryzyka dla każdego z ww. zadań oraz podano mechanizmy kontrolne i środki zaradcze ograniczające wystąpienie ryzyka.

(dowód: akta kontroli str. 55- 69)

Analiza dokumentacji 15 badanych postępowań administracyjnych o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska wykazała, że wdrożono kontrolę zarządczą przy wydawaniu pozwoleń na wytwarzanie odpadów. Jej efektem było wydanie dwóch zaleceń dotyczących przestrzegania art. 35 i 36 ustawy Kodeks Postępowania Administracyjnego, tj. terminowego załatwienia spraw.

(dowód: akta kontroli str. 55-69; 82-83)

Audytor wewnętrzny w planach audytu wewnętrznego Powiatu Ostródzkiego na lata 2011-2013 nie uwzględnił kontroli z zakresu ochrony środowiska i nie przeprowadzał oceny kontroli zarządczej m.in. w zakresie realizacji działań dotyczących ochrony środowiska.

Jak oświadczył Audytor Wewnętrzny Michał Zaworski audytem w 2014 r. planuje objąć wydanie decyzji administracyjnych o pozwolenia na korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 70)

1.6. Z rejestru skarg i wniosków prowadzonego w latach 2011-2013 wynika, że nie zostały złożone skargi na działanie Starosty w związku z realizacją przez niego zadań z zakresu ochrony środowiska oraz na działania pracowników Starostwa w związku z realizacją przez nich zadań z tego zakresu.

(dowód: akta kontroli str. 71-77)

Z informacji uzyskanej od Przewodniczącej Rady Powiatu wynika, że Komisja Rewizyjna Rady Powiatu zgodnie z planem kontroli przeprowadziła w październiku 2012 r. kontrolę Zarządu Powiatu w zakresie realizacji wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska. Kontrola nie stwierdziła żadnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 80-81)

Ocena częściowa

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

2. Wydawanie przez Starostę pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2011–2013 (III kwartał) prowadzono 45 postępowań administracyjnych w tym: jedno w sprawie pozwolenia zintegrowanego na korzystanie ze środowiska, siedem na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, osiem na wytwarzanie odpadów, dwa o dopuszczalnym poziomie hałasu oraz 27 postępowań w sprawie pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi.

W badanym okresie, upoważnienia do wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych dotyczących korzystania ze środowiska posiadał Wicestarosta Ostródzki oraz Naczelnik WRLiOŚ.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Analiza dokumentacji 15 postępowań (jednego dotyczącego wydania pozwolenia zintegrowanego, sześciu na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów oraz ośmiu na wytwarzanie odpadów) wykazała, że w jednym przypadku postępowanie nie zostało zakończone w terminie miesiąca, zaś opóźnienie w wydaniu decyzji zezwalającej na wytwarzanie odpadów wyniosło siedem dni.

Naczelnik WRLiOŚ wyjaśnił, że „Niewydanie w przepisowym terminie decyzji spowodowane było przez przeoczenie pracownika”.

(dowód: akta kontroli str. 84-216; 453)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Wszystkie wnioski o wydanie pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, na wytwarzanie odpadów i zintegrowane były weryfikowane przez pracowników WRLiOŚ poprzez porównywanie danych zawartych we wnioskach z wymogami określonymi w art. 184 ust. 2 i art. 221 ust. 1 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 84-213)

Starosta w badanym okresie w trzech przypadkach korzystał z uprawnień wynikających z art. 85 § 1 KPA, tj. przeprowadzenia oględzin przed wydaniem decyzji. W dwóch przypadkach wykazały one, że dane zawarte we wnioskach o wydanie pozwolenia na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza były zgodne ze stanem faktycznym. W jednym przypadku natomiast zobowiązano wnioskodawcę do podjęcia działań wskazanych przez pracowników Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 217-221)

Opis stanu
faktycznego

2.3. We wszystkich (15) badanych decyzjach administracyjnych wydanych przez Starostę w sprawie udzielania pozwoleń na korzystanie ze środowiska (wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, na wytwarzanie odpadów i zintegrowane) ujmowane były dane zawarte we wnioskach.

(dowód: akta kontroli str. 84-213)

2.4. Przy wydawaniu pozwoleń w zakresie wprowadzania gazów i pyłów do powietrza oraz wytwarzania odpadów Starosta nie korzystał z opinii biegłych lub specjalistów. Od żadnego z wydanych w badanym okresie pozwoleń nie wniesiono odwołania do II instancji.

(dowód: akta kontroli str.222-226)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Jak podał Starosta, wiedzę o instalacjach, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania ich zgłoszenia na podstawie art. 152 POŚ, pozyskiwano na podstawie składanych wniosków o wydanie pozwoleń, jak również z informacji uzyskiwanych od pracowników Wydziału Budownictwa i Architektury Starostwa oraz mieszkańców powiatu. Nie pozyskiwano natomiast ww. informacji z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEiDG). W najbliższym czasie zobowiązani zostaną pracownicy wydający decyzje na korzystanie ze środowiska do korzystania z CEiDG, w celu pozyskania wiedzy o ww. instalacjach na terenie Powiatu Ostródzkiego.

Ponadto jak oświadczył Naczelnik WRLiOŚ w okresie objętym kontrolą NIK, nie podejmowano działań wobec podmiotów prowadzących instalację bez pozwolenia lub zgłoszenia z uwagi na fakt, nie posiadania wiedzy o występowaniu takich przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 227-229)

3.2. W Starostwie w latach 2011-2013 nie opracowano planu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty korzystające ze środowiska. Jak wyjaśnił Naczelnik WRLiOŚ nie opracowywano planów kontroli, gdyż pracownicy wykonywali je na bieżąco oraz w miarę potrzeb (po zgłoszeniach mieszkańców lub organów). Jednocześnie przepisy prawa nie obligowały do opracowywania planów kontroli na każdy rok.

(dowód: akta kontroli str. 20)

W okresie objętym kontrolą w Starostwie za kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska odpowiedzialny był Naczelnik WRLiOŚ oraz trzech pracowników Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 230-241;393)

W latach 2011-2013 (do 30.09.) Starostwo przeprowadziło łącznie 11 kontroli z tego: w 2011 r. – 4, 2012 r. – 3 oraz w 2013 r. – 4 kontrole. Dotyczyły one:

- Gospodarowania odpadami – pięć kontroli przeprowadzonych zostało w związku z otrzymanymi przez Starostwo sygnałami od osób prywatnych oraz WIOŚ. W wyniku tych kontroli stwierdzono w działaniu Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. o.o. w Ostródzie („PUK”) nieprawidłowości w zakresie zbierania, transportu, wytwarzania oraz odzysku odpadów.
- Emisji gazów lub pyłów do powietrza przed wydaniem pozwolenia na wprowadzenia gazów lub pyłów do powietrza – trzy kontrole. Nie wykazały one nieprawidłowości.
- Weryfikacji danych zawartych we wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego – jedna kontrola, w wyniku której zobowiązano kontrolowany podmiot do podjęcia działań wskazanych przez pracowników WRLiOŚ.
- Emisji hałasu – dwie kontrole przeprowadzone w wyniku informacji uzyskanych z WIOŚ, w których wskazano na podwyższony poziom hałasu. Potwierdziły one przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 239-245)

Z dokonanych czynności kontrolnych sporządzane były protokoły i protokoły oględzin.

Z analizy dokumentacji pokontrolnej wynika, że pracownicy Starostwa w trakcie przeprowadzanych kontroli nie dokonywali badań tj.: poziomu hałasu, emisji substancji do powietrza lub analizy jakości odprowadzanych ścieków. Nie korzystano również z badań na zlecenie specjalistycznych jednostek – rzeczoznawców.

Jak wyjaśnił Naczelnik WRLiOŚ w toku przeprowadzonych kontroli nie wystąpiły uzasadnione przypadki wskazujące na konieczność zlecenia badań specjalistycznym jednostkom. Własnych badań nie przeprowadzono z uwagi na brak odpowiedniego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 224-226;242-245)

W kontrolowanym okresie Starosta nie kierował do sądu wniosków o ukaranie sprawcy wykroczeń przeciw przepisom o ochronie środowiska i nie występował przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego. Natomiast Starosta zawiadomił w maju 2012 r. Prokuraturę Rejonową w Ostródzie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na niewłaściwym gospodarowaniu odpadami przez PUK.

(dowód: akta kontroli str. 225;246-248)

W latach 2011-2013 kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przeprowadzało czterech pracowników WRLiOŚ.

Ustalono
nieprawidłowości

Z ustaleń NIK wynika, że osoby te wykonując funkcje kontrolne w podmiotach (łącznie przeprowadziły 11 kontroli) nie posiadały upoważnień Starosty, o którym mowa w art. 379 ust. 2 ustawy POŚ.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że nie występował do Starosty o ich wydanie. W najbliższym czasie o takie upoważnienie wystąpi.

(dowód: akta kontroli str. 230-241,393)

Opis stanu
faktycznego

3.3. Analiza 26 decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą pod kątem sprawowania przez Starostę kontroli określonych w tych decyzjach wielkości emisji lub innych warunków korzystania przez podmioty ze środowiska wykazała m.in., że:

- spośród sześciu decyzji na wprowadzenie do powietrza gazów lub pyłów, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody⁵ jeden z podmiotów miał obowiązek prowadzenia pomiaru wielkości emisji zanieczyszczeń czego dokonywał, przekazując dwa razy w roku wyniki pomiarów Staroście, które były zgodne z wielkością dopuszczalnej emisji określonej w decyzji;
- we wszystkich ośmiu decyzjach na wytwarzanie odpadów nie został określony zakres i sposób monitorowania procesów technologicznych, o czym mowa w art. 188 ust. 3 pkt 5 ustawy POŚ;
- spośród dziewięciu decyzji wydanych na wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi, sześć podmiotów nie miało obowiązku przekazywania Staroście wyników pomiarów. W przypadku trzech podmiotów Starosta otrzymywał wymagane wyniki pomiarów, które zgodne były z dopuszczalnymi stężeniami zanieczyszczeń określonymi w decyzjach.
- w dwóch decyzjach wydanych w 2013 r. o dopuszczalnym poziomie hałasu nałożono obowiązek prowadzenia okresowych pomiarów hałasu, który po raz pierwszy należy wykonać w 2015 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

- Starostwo w jednym przypadku nie podjęło działań celem wyegzekwowania od podmiotu korzystającego ze środowiska obowiązku przedłożenia wyników pomiarów ilości pobranej wody i odprowadzonych ścieków mimo, że podmiot zobowiązany do ich dostarczenia w terminie do 31 lipca 2012 r. oraz 31 stycznia 2013 r., nie przekazał tych danych.

Obowiązek przekazywania wyników pomiarów wielkości emisji prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji przez podmioty korzystające ze środowiska określa § 2 ust.1 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 prezentacji⁶.

Jak wyjaśnił Starosta niedopilnowanie terminów i obowiązku przekazywania przez podmiot wyników pomiarów ilości pobieranej wody i odprowadzanych ścieków spowodowane było przez przeoczenie pracownika. Nadmieniał, iż zwróci szczególną uwagę na egzekwowanie obowiązków nałożonych w decyzjach na podmioty korzystające ze środowiska.

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 206, poz. 1291

⁶ Dz. U. z 2008 r. Nr 215, poz. 1366 ze zm.

- W okresie objętym kontrolą Starosta nie kontrolował podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie wywiązywania się przez te podmioty z obowiązków nałożonych w wydanych decyzjach. Dotyczyło to obowiązków określonych w dziewięciu pozwoleniach wodnoprawnych oraz w ośmiu pozwoleniach na wytwarzanie odpadów, a polegających m.in. na przeprowadzaniu co najmniej dwa razy w roku przeglądów eksploatacyjnych urządzeń oczyszczających, sposobu magazynowania określonych rodzajów odpadów oraz ich miejsc, a także zakresu i sposobu monitorowania procesów technologicznych, w tym dokonywania pomiaru i ewidencjonowania wielkości emisji.

Zgodnie z art. 379 ustawy POŚ Starosta był zobowiązany do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska w zakresie objętym swą właściwością.

Starosta wyjaśnił, iż pracownicy WRLIOŚ nie dokonywali kontroli wydanych 17 decyzji w zakresie realizacji zadań określonych w tych decyzjach, o czym mowa w art. 379 ustawy POŚ. Zaznaczył, że podjęcie działania, aby wydawane decyzje poddane były kontroli przez pracowników WRLiOŚ.

(dowód: akta kontroli str.249-392)

Opis stanu
faktycznego

3.4. W badanym okresie Starosta nie skorzystał z uprawnienia do wydania decyzji administracyjnych, o których mowa w:

- art. 150 ust. 1 POŚ, tj. decyzji nakładających na prowadzących instalacje obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki określone w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ;
- art. 154 ust. 1 POŚ, tj. decyzji określających wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia;
- art. 178 ust. 1 POŚ, tj. decyzji nakładających na zarządzających drogą lub linią kolejową obowiązek 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;
- art. 237 POŚ, tj. decyzji nakładających na prowadzących instalacje obowiązek sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str.222-226)

Opis stanu
faktycznego

3.5. W dniu 21 marca 2011 r. Starostwo otrzymało pismo Wójta Gminy Ostróda informujące o skargach mieszkańców gminy dotyczących m.in. zanieczyszczenia odpadami pochodzącymi z sortowni odpadów w Morlinach okolicznych terenów i pobliskich nieruchomości. Kontrola przeprowadzona przez pracowników Starostwa 7 kwietnia 2011 r. potwierdziła zaleganie odpadów na terenie sortowni oraz brak działań PUK zmierzających do ich usunięcia. Po kontroli Starosta na podstawie art. 362 ust. 1 ustawy POŚ wydał 7 kwietnia 2011 r. decyzję, w której zobowiązał PUK do ograniczenia oddziaływania na środowisko poprzez wywiezienie masy zalegających odpadów na składowisko, a odpadów wysegregowanych do odbiorców posiadających odpowiednie zezwolenia na ich zagospodarowanie. Podmiot ten miał również uporządkować teren sortowni oraz teren graniczący z tą posesją. Termin wykonania nałożonych obowiązków Starosta wyznaczył na 29.04.2011 r.

Ustalone
nieprawidłowości

Nie poinformowano PUK o wszczęciu postępowania administracyjnego, które zakończone zostało wydaniem decyzji 7 kwietnia 2011 r. oraz nie poinformowano o możliwości wypowiedzenia się odnośnie zebranych dowodów i materiałów.

Było to niezgodne odpowiednio z art. 61 § 4 oraz art. 10 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Ponadto w decyzji tej nie podano uzasadnienia prawnego zawierającego wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa, co było niezgodne z art. 107 § 1 i 3 ww. ustawy.

Starosta wyjaśnił, że wydanie decyzji było następstwem skargi wniesionej przez mieszkańców gminy. Wydana ona została pośpiesznie bez zachowania odpowiedniej procedury prawnej. Zaznaczył, iż zwróci szczególną uwagę, na zachowanie prawidłowej procedury przy wydawaniu decyzji oraz aby zawierały one uzasadnienie prawne zawierające wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 14)

Opis stanu
faktycznego

3.6. Starosta w latach 2004 – 2011, na podstawie wniosków złożonych przez PUK, wydał decyzje zezwalające temu podmiotowi na:

- a) zbieranie i transport odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, na czas oznaczony, tj. do dnia 31.07.2014 r. (decyzja z 9.08.2004 r.);
- b) wytwarzanie odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, na czas oznaczony, tj. do dnia 4.05.2018 r. (decyzja z 5.05.2008 r.);
- c) odzysk odpadów, na czas oznaczony, tj. do dnia 30.09.2014 r. (decyzja z 3.10.2008 r.);
- d) odprowadzenie ścieków deszczowych istniejącą siecią kanalizacji deszczowej z terenu Zakładu Segregacji i Utylizacji Odpadów w Morlinach do rowu melioracyjnego RD-2-1 w ilości Q=13,56 l/sek, na czas oznaczony, tj. do dnia 12.01.2020 r., (decyzja z 13.01.2010 r.);
- e) odzysk odpadów innych niż niebezpieczne o kodzie 200301 (niesegregowane) w ilości 40 tys. Mg/rok, na czas oznaczony, tj. do dnia 4.07.2021 r., (decyzja z 4.07.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 539-571)

Działania podjęte przez Starostwo po otrzymaniu w sierpniu i wrześniu 2011 r. pism od mieszkańców Morlin z prośbą o interwencję w sprawie nieprawidłowości w funkcjonowaniu sortowni, polegały m.in. na:

- Przeprowadzeniu 27.09.2011 r. oględzin na terenie sortowni, które wykazały m.in. nieprawidłowe, tj. niezgodne z decyzją Starosty z 4.07.2011 r. magazynowanie odpadów stałych oraz niekontrolowane zaleganie odpadów. W związku z tymi ustaleniami, na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁷ (zwanej dalej „ustawą o odpadach”), wezwano PUK do niezwłocznego zaniechania naruszeń związanych z nieprawidłową gospodarką odpadami na terenie sortowni i usunięcia do końca listopada 2011 r. odpadów magazynowanych w sposób niezgodny z ww. decyzją oraz oczyszczenia placów i dróg manewrowych. Termin przeprowadzenia kontroli mającej na celu dokonanie oceny wywiązania się przez ww. podmiot z nałożonych obowiązków Starosta wyznaczył na 20.12.2011 r. Kontrolę tę przeprowadzono natomiast trzy miesiące później - 20.03.2012 r. Wykazała ona, że odpady magazynowane są w miejscach niezgodnych z wydaną decyzją, a ich znaczne nagromadzenie wskazywało na zaniechanie ich wywozu.
- Wszczęciu w dniu 21.03.2012 r. postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia decyzji zezwalających na zbieranie i transport odpadów, o czym

⁷ Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243 ze zm. – uchylona z dniem 23 stycznia 2013 r.

stosownie do wymogów art. 61 §1 i 4 Kodeks postępowania administracyjnego powiadomiono PUK.

- Wezwaniu 26.04.2012 r. PUK do niezwłocznego zaniechania naruszeń związanych z gospodarką odpadami na terenie sortowni odpadów w Morlinach. Ponieważ podmiot ten nie podjął działań w ww. zakresie Starosta – na podstawie art. 185 ust. 2 i art. 195 ust. 1 pkt 1 ustawy POŚ oraz art. 104 § 1 i 2 oraz 108 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego – wydał 15.05.2012 r. decyzje dotyczące cofnięcia bez odszkodowania zezwoleń na wytwarzanie, zbieranie i transport oraz odzysk odpadów innych niż niebezpieczne, którym nadał rygor natychmiastowej wykonalności.

(dowód: akta kontroli str. 572-586, 594, 596-606)

- Wysłaniu do PUK w dniu 1.06.2012 r., trzech upomnień, na podstawie art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸, w których wezwano do wykonania obowiązku usunięcia skutków prowadzenia działalności objętej wstrzymaniem pod rygorem nałożenia grzywny lub orzeczenia wykonania zastępczego (art. 122 ww. ustawy), a 21.06.2012 r. wydaniu postanowień (trzech) o nałożeniu grzywny (każda po 10 tys. zł), w celu przymuszenia do wykonania obowiązku polegającego na usunięciu odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do magazynowania, oczyszczeniu placów i dróg manewrowych, usunięciu z terenu sortowni zalegających odpadów oraz przywróceniu terenu do stanu pierwotnego. W lipcu 2012 r. tytuły wykonawcze przekazane zostały do Urzędu Skarbowego w Ostródzie celem wyegzekwowania tej należności.

(dowód: akta kontroli str. 607-628)

- Zawiadomieniu 17.05.2012 r. Prokuratury Rejonowej w Ostródzie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 183 Kodeksu karnego polegającego na gospodarowaniu odpadami na terenie sortowni w takich warunkach i w taki sposób, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu mieszkańców Morlin, spowodować istotne obniżenie jakości wód podziemnych oraz wód pobliskiego jeziora Morliny, a także powierzchni ziemi. Z informacji uzyskanej z Prokuratury Rejonowej w Elblągu (która przejęła sprawę do dalszego prowadzenia) wynikało, że w sprawie tej sporządzony został akt oskarżenia.

(dowód: akta kontroli str. 587-589-593)

- Wystąpieniu 17.09.2012 r. do Ministra Środowiska z prośbą o przekazanie środków w wysokości 2 mln zł na poczet wykonawstwa zastępczego. Przy czym 26.11.2012 r. Starosta zwrócił się o przesunięcie w czasie działań mających na celu przekazanie tych środków, uzasadniając to podpisaniem w listopadzie 2012 r. porozumienia pomiędzy PUK, Wójtem Ostródy i Zakładem Usług Komunalnych „Uskom” sp. z o.o. w Mławie (zwanym dalej „Zakładem”). Z treści tego porozumienia wynikało, że PUK zobowiązał się do wywiezienia odpadów do dnia 31.03.2013 r. w miejsce wskazane przez Zakład, jednak nie wywiązał z się tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 629-638)

W dniu 19.12.2012 r. Starostwo otrzymało informację, że Ministerstwo Środowiska nie dysponuje środkami, które mogłyby być wykorzystane na rozwiązanie problemu odpadów. Wskazano, że Starosta może uzyskać środki z NFOŚiGW, który umożliwia dofinansowanie przedsięwzięć w formie wykonania zastępczego, gdzie prowadzone działania naprawcze wykonywane są zgodnie z zapisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

egzekucyjnym w administracji. Dofinansowanie byłoby możliwe w formie nisko oprocentowanej pożyczki, na 80% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia, po uprzednim uzyskaniu rekomendacji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (zwany dalej „GIOŚ”), wskazującej na potrzebę realizacji przedsięwzięcia ze względu na zagrożenie dla zdrowia i środowiska o zasięgu regionalnym lub ponadregionalnym.

Starosta nie złożył do GIOŚ wniosku o objęcie przedsięwzięcia programem likwidacji bomb ekologicznych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie skorzystano z możliwości wystąpienia do GIOŚ z wnioskiem o objęcie przedsięwzięcia programem likwidacji bomb ekologicznych, jak również do NFOŚiGW w celu pozyskania środków finansowych na realizację przedsięwzięcia w formie wykonania zastępczego w zakresie usunięcia odpadów zgromadzonych w sortowni w Morlinach, w ramach Programu Priorytetowego „Rekultywacja terenów zdegradowanych i likwidacja źródeł szczególnie negatywnego oddziaływania na środowisko”, część 1 „Przedsięwzięcia wskazane przez GIOŚ – bomby ekologiczne”.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że nie wystąpiono do GIOŚ w tej sprawie, ponieważ warunkiem jest uzyskanie od WIOŚ pozytywnej opinii w zakresie wniosku o dofinansowanie. Ponadto w ramach ww. programu możliwe było wyłącznie uzyskanie pożyczki zwrotnej, a zadania z zakresu gospodarki odpadami są zadaniami z zakresu administracji rządowej i nie mogą być finansowane ze środków własnych Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 634-638, 654)

Opis stanu
faktycznego

Z informacji uzyskanej od Naczelnika Wydziału w styczniu 2014 r. wynikało, że na terenie sortowni znajduje się około 8-9 tys. ton odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 655-657)

W toku kontroli NIK (tj. 10.01.2014 r.) Starosta wystąpił do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z prośbą o udzielenie dotacji na usunięcie odpadów zalegających na terenie sortowni w Morlinach. Z uzyskanej odpowiedzi wynikało, że nie posiada on środków na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 658-660)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Planowaną na 20.12.2011 r. kontrolę w sortowni odpadów stałych w Morlinach przeprowadzono dopiero 20.03.2012 r.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że nie przeprowadzono kontroli w pierwotnie ustalonym terminie, gdyż 23.12.2011 r. Wójt wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu (zwanego dalej „Kolegium”) o stwierdzenie nieważności decyzji Starosty na odzysk odpadów o kodzie 200301.

(dowód: akta kontroli str. 661-663)

Zdaniem NIK, wszczęcie postępowania przez Kolegium nie wstrzymywało możliwości podjęcia działań kontrolnych przez Starostę. Ponadto trzymiesięczne opóźnienie w przeprowadzeniu ww. kontroli miało wpływ na termin wszczęcia postępowań w sprawie cofnięcia decyzji zezwalających PUK na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne, odzysk odpadów innych niż niebezpieczne oraz zbieranie i transport odpadów, a także wydania decyzji na podstawie których PUK zobowiązany został do wstrzymania działalności objętej zezwoleniem. Postępowania te wszczęto 21.03.2012 r., tj. dzień po przeprowadzeniu kontroli, która potwierdziła, że odpady magazynowane

są w miejscach niezgodnych z wydaną decyzją, a ich znaczne nagromadzenie wskazywało na zaniechanie ich wywozu, zaś decyzje o cofnięciu zezwoleń wydano 15.05.2012 r.

- Do dnia 15.01.2014 r. nie wszczęto postępowania w sprawie cofnięcia decyzji wydanej 3.10.2008 r. na odzysk odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 595, 664-665)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że decyzja na odzysk dotyczyła gospodarowania odpadami na składowisku w Rudnie i nie miała żadnego wpływu na działalność w Morlinach. Prawdopodobnie dlatego nie została ona cofnięta.

NIK nie może zgodzić się z tym stanowiskiem. W decyzji z 3.10.2008 r. określono bowiem, że sześć (spośród 15) grup odpadów, przeznaczonych do odzysku, magazynowanych będzie na terenie bazy w Morlinach. Warunki określone w tej decyzji miały zatem wpływ na funkcjonowanie sortowni w Morlinach.

- Starosta nie zawiadomił PUK o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia decyzji zezwalających na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne oraz odzysk innych niż niebezpieczne o kodzie 200301, co było niezgodne z art. 61 §1 i 4 ustawy kodeks postępowania administracyjnego.

Naczelnik Wydziału, wyjaśniając przyczyny braku ww. zawiadomień podał, że nie jest w stanie wyjaśnić przyczyny braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania, ponieważ wszelkie czynności z tym związane prowadził wynajęty na tę okoliczność radca prawny.

(dowód: akta kontroli str. 595, 664-665)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Starosta zmieniając w dniu 19.08.2011 r. decyzję na wytwarzanie odpadów (w której m.in. zwiększono ilość dopuszczonych do wytworzenia w ciągu roku odpadów palnych z 2500 Mg/rok do 42500 Mg/rok), nie skorzystał z uprawnień wskazanych w art. 188 ust. 3 pkt 2 ustawy POŚ, umożliwiających określenie w decyzji wielkości i formy zabezpieczenia roszczeń, z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, mimo że na etapie wydawania tej decyzji posiadał informację o zaleganiu odpadów na terenie sortowni odpadów w Morlinach.

Naczelnik wyjaśnił, że PUK był jedyną firmą na rynku i trudności, które wynikały z gospodarowania odpadami w Morlinach były spowodowane niewłaściwym kierownictwem w tej firmie, które zostało w międzyczasie zmienione i dawało gwarancję ponownego prawidłowego funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 555-557, 664-665)

Opis stanu
faktycznego

3.7. W okresie objętym kontrolą WIOŚ pięciokrotnie informował Starostę o wystąpieniu potencjalnych nieprawidłowości dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

W dwóch przypadkach informacje te dotyczyły przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu, a w trzech stwierdzenia rozbieżności pomiędzy ustaleniami decyzji Starosty, a stanem faktycznym w zakresie ilości zużytych lakierów oraz nie wykonaniu wstępnych pomiarów emisji zużycia żywicy i żelkotu oraz emisji styrenu i acetonu do powietrza, jak również w zakresie wytwarzania odpadów.

Wyjaśniając informacje WIOŚ nt. przekroczenia hałasu, Starosta wszczął postępowanie administracyjne na podstawie art. 115a ustawy POŚ i wydał ponownie decyzje ustalające poziomy dopuszczalnego hałasu.

W dwóch przypadkach dotyczących stwierdzenia rozbieżności pomiędzy ustaleniami decyzji Starosty, a stanem faktycznym, Starosta działając na podstawie art. 195 ust. 2 POŚ wezwał podmiot do usunięcia naruszeń, informując jednocześnie, że w przypadku zmian w funkcjonowaniu instalacji prowadzący winien wystąpić z wnioskiem o zmianę lub wydanie nowego pozwolenia. W obu przypadkach podmioty wystąpiły o wydanie nowego pozwolenia.

Natomiast w wyniku wyjaśnienia informacji WIOŚ dotyczącej stwierdzenia rozbieżności pomiędzy ustaleniami decyzji Starosty, a stanem faktycznym w zakresie wytwarzania odpadów wydano decyzję zmieniającą wcześniej wydane pozwolenie w części dotyczącej ilości wytwarzanych odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 365-368; 413-414)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zbadanym obszarze.

4. Działanie Starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi zagrożonych ruchami masowymi.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Starostwo wiedzę o występowaniu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te występują, uzyskało z dokumentacji otrzymanej w dniu 16.01.2006 r. z Ministerstwa Środowiska. W skład tego opracowania wchodziło m.in. 20 kart dokumentacyjnych dotyczących naturalnych zagrożeń geologicznych na terenie powiatu ostródzkiego (karty rejestracyjne osuwisk) wraz z fotografiami, częścią kartograficzną w skali 1:10000 oraz 5 map topograficznych w skali 1:25000, na których wskazano zinwentaryzowane zagrożenia (osuwiska). Dokumentacja ta opracowana została przez Wydział Geologii, Geofizyki i Ochrony Środowiska Akademii Górniczo – Hutniczej w Krakowie na zlecenie Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 415-439)

Karty dokumentacyjne były sporządzone w formie pisemnej oraz elektronicznej bazy danych zamieszczonej na płycie CD. Zawierały one m. in: następujące informacje: nr ewidencyjny i lokalizację osuwiska, jego aktywność oraz charakterystykę geomorfologiczną i geologiczną, przejawy występowania wód powierzchniowych, powstałe szkody i zagrożenia, rodzaje wykonywanych i wskazywanych prac zabezpieczających, informacje o stanie badań osuwiska i wykonanych dokumentacjach, schematyczny plan i przekrój przez osuwisko.

(dowód: akta kontroli str. 415)

Starosta podał, że dokumentacja otrzymana z Ministerstwa Środowiska opracowana została dla wszystkich terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te występują w Powiecie Ostródzkim. W latach 2011-2013 nie było sygnałów od mieszkańców o potencjalnych zagrożeniach ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których występują te ruchy. Jednak Starostwo nie zatrudnia geologa, w związku z tym jednego pracownika WRLiOŚ skierowano na studia podyplomowe o kierunku geologia. Starosta podał również, że nie podejmowano działań mających na celu zlecenie podmiotowi zewnętrznemu prowadzenia badań geologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 229)

Ustalone
nieprawidłowości

4.2. Starosta w okresie objętym kontrolą nie prowadził wymaganych art. 110a POŚ obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. Zgodnie z § 3 ust. 1-6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych

ziemi⁹ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie informacji o ruchach 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.

W wyjaśnieniach Starosta podał, że nie prowadził w badanym okresie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, gdyż Starostwo nie posiada specjalistycznego sprzętu do dokonania odpowiednich pomiarów, a istniejące osuwiska nie powodują zagrożenia dla ludzi oraz wszelkiej infrastruktury.

Opis stanu
faktycznego

Starostwo w 2013 r. dokonało oględzin dwóch osuwisk w dniach 14 i 28 czerwca 2013 r. w miejscowościach Miłomłyn i Ornowo. W wyniku oględzin, nie stwierdzono osuwania skarp osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 229; 440-445)

4.3. W okresie objętym kontrolą Starostwo prowadziło rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których ruchy te występują.

Ustalone
nieprawidłowości

W rejestrze zawierającym informacje o terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz o terenach, na których ruchy te występują nie ujęto jednak niektórych danych wymaganych załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach masowych ziemi, tj.:

- lokalizacji osuwiska, dotyczących – jednostki tektonicznej, zlewni, inne dane lokalizacyjne,
- charakterystyki osuwiska – układu geologicznego,
- parametrów morfologicznych osuwiska, dotyczących – danych ogólnych (powierzchnia, wysokość maksymalna, minimalna, rozpiętość pionowa, nachylenie azymut), niszy (szczeliny powyżej niszy, niszy wtórnej), koluwium (wysokość czoła, miąższość), stoku na którym jest osuwisko (typu stoku, długości, wysokości),
- podłoża osuwiska – rodzaju skał, wieku skał, tektoniki,
- materiału koluwalnego – rodzaj koluwiów,
- wieku i genezy osuwiska – daty powstania, rozwoju osuwiska w czasie,
- szkicu osuwiska i przekroju geologicznego osuwiska,
- fotografii osuwiska,
- kategorii i numeru uprawnień geologicznych,
- daty wypełnienia.

Naczelnik WRLiOŚ wyjaśnił, iż niepodanie w rejestrze wszystkich danych spowodowane było brakiem narzędzi do ustalenia – GPS-u za pomocą, których geodeta mógłby przeprowadzić odpowiednie badania w celu uzyskania wymaganych danych w rejestrze, jak i brakiem zatrudnionego geologa w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 446-452; 539-546)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zaniechanie realizacji obowiązku prowadzenia monitoringu terenów, na których występują ruchy masowe oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi, a także niedostosowanie rejestru ww. terenów do wymogów określonych w przepisach.

⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 840

5. Działania Starosty w zakresie ochrony przed hałasem.

Opis stanu
faktycznego

5.1. W badanym okresie Starosta nie miał obowiązku sporządzenia mapy akustycznej na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska, gdyż na terenie Powiatu Ostródzkiego nie występuje aglomeracja powyżej 100 tys. mieszkańców. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 179 ust. 4 ustawy POŚ przekazała (26.04.2012 r.) Starostwu mapę akustyczną dla dróg krajowych o ruchu powyżej 3 000 000 pojazdów rocznie, w formie i zakresie zgodnym z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 454-458; 547)

5.2. Ze względu na brak aglomeracji o liczbie 100 tys. mieszkańców Rada Powiatu nie miała obowiązku opracowywania programu ochrony środowiska przed hałasem, o którym mowa w art. 119 ust. 1 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 455-456)

5.3. Starosta w okresie kontrolowanym dwukrotnie (w maju i lipcu 2013 r.) otrzymał z WIOŚ informacje dotyczące przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu przez dwa podmioty. W związku z tymi informacjami Starosta wszczął z urzędu postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu.

W toku prowadzonych postępowań w sierpniu 2013 r. przeprowadzono oględziny w tym podmiotach, które potwierdziły stwierdzone przez WIOŚ podwyższone poziomy hałasu. Zgodnie z planem miasta Ostródy działki w rejonie ww. zakładów przeznaczone były na cele mieszkaniowo - usługowe. W związku z tym, Starosta wydał tym podmiotom decyzje ustalające dopuszczalne poziomy hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 457-484)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starosty w zakresie ochrony przed hałasem, biorąc pod uwagę prawidłowość wydanych decyzji ustalających dopuszczalne poziomy hałasu.

6. Finansowanie przez Starostę ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Opis stanu
faktycznego

6.1. Źródła finansowania ochrony środowiska w powiecie ostródzkim były ujęte w „Programie Ochrony Środowiska dla Powiatu Ostródzkiego na lata 2010-2012 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2013-2016” (Program). Wskazano w nim, że potencjalnymi źródłami finansowania będą budżety powiatu i gmin, organizacji pozarządowych oraz sponsorów. W Programie określone zostały główne cele dążące do poprawy stanu środowiska, tj.:

- Ochrona dziedzictwa przyrodniczego.
- Zrównoważone wykorzystanie materiałów wody i energii.
- Środowisko i zdrowie. Dalsza poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego.
- Ochrona klimatu.
- Edukacja ekologiczna.
- Monitoring środowiska.

Do ww. celów sporządzony został harmonogram przedsięwzięć własnych i koordynowanych do realizacji w ramach Programu. Z harmonogramu wynika, że m.in: ujęte w nim zostały działania wspierające inwestycje, mające na celu

¹⁰ Dz. U. Nr 187, poz. 1340

ograniczenie i eliminację ładunku zanieczyszczeń odprowadzanych w ściekach do środowiska wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 487-501)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2011-2013 Rada Powiatu w drodze uchwały nie określiła zasad udzielania dotacji celowych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmującej kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji.

W sprawie nie określenia zasad udzielania dotacji Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że: w najbliższym czasie zwróci się do Naczelnika WRLiOŚ oraz Przewodniczącej Rady Powiatu o rozważenie możliwości podjęcia w powyższej sprawie stosownej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 485-486)

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2012 Starostwo nie przyznało dotacji na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. Natomiast w 2013 r. na podstawie przeprowadzonego konkursu przyznano dotacje trzykrotnie, na łączną kwotę 25 tys. zł, z tego:

- Gminie Miłakowo (15 tys. zł) z przeznaczeniem na ochronę przyrody, w tym urządzenia i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień w ramach rewitalizacji parku w miejscowości Miłakowo;
- Stowarzyszeniu Miłośników Szeląga (5 tys. zł), gdzie środki przeznaczono na remont oczyszczalni usytuowanej nad jeziorem Szeląg Wielki;
- Parafii Grekokatolickiej w Ostródzie (5 tys. zł) w ramach ekologii i ochrony dziedzictwa przyrodniczego przekazano środki na zadanie dotyczące uporządkowania terenu zieleni w starym korycie rzeki Drwęcy w Ostródzie.

Badanie dokumentacji wszystkich udzielonych dotacji wykazało, że zostały one rozliczone zgodnie z wymogami, a sprawozdania z ich realizacji zostały przekazane Starostwu zgodnie z wyznaczonym w umowach terminem.

Starostwo przeprowadziło w dniu 18 września 2013 r. kontrolę wykorzystania dotacji dotyczącej urządzenia terenów zieleni w starym korycie rzeki Drwęcy w Ostródzie, w wyniku której ustalono, że dotacja została wykorzystana prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 486; 502-517;530)

Opis stanu
faktycznego

6.2. W badanym okresie na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (z wyłączeniem wynagrodzeń pracowników Starostwa) wydatkowano ogółem 3 350,10 tys. zł, z tego: 1 029,72 tys. zł w 2011 r., 1 150,35 tys. zł w 2012 r. i 1 170,03 tys. zł - do 30 września 2013 r.

Finansowane przez Starostę zadania dotyczyły wyłącznie zadań określonych w ustawie POŚ oraz ujętych w uchwałach budżetowych na poszczególne lata. Poniesione wydatki dotyczyły przedsięwzięć związanych z:

- ochroną wód (art. 400a ust. 1 pkt 2 POŚ), o wartości ogółem 283,08 tys. zł, z tego 195,75 tys. zł w 2011 r., 72,53 tys. zł w 2012 r. i 14,80 tys. zł w 2013 r.;
- gospodarką odpadami (art. 400a ust. 1 pkt 8 POŚ) o wartości ogółem 8,00 tys. zł, z tego 7,37 tys. zł w 2012 r. i 0,63 tys. zł w 2013 r.;
- ochroną powietrza (art. 400a ust. 1 pkt 21 POŚ), o wartości ogółem 2 363,03 tys. zł, z tego 311,50 tys. zł w 2011 r., 977,32 tys. zł w 2012 r. i 1 074,21 tys. zł w 2013 r.;
- wspomaganiem wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzenia bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii (art. 400a ust. 1 pkt 22 POŚ), o wartości ogółem 49,87 tys. zł, z tego 19,87 tys. zł w 2011 r., 8,00 tys. zł w 2012 r. i 22,00 tys. zł w 2013 r.;

- ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów w zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków (art. 400a ust. 1 pkt 29 POŚ) o wartości ogółem 63,90 tys. zł, z tego 37,94 tys. zł w 2012 r. i 25,96 tys. zł w 2013 r.;
- edukacją ekologiczną oraz propagowaniem działań proekologicznych i zasad zrównoważonego rozwoju (art. 400a ust. 1 pkt 32 POŚ) o wartości ogółem 3,94 tys. zł, z tego 2,80 tys. zł w 2012 r. i 1,14 tys. zł w 2013 r.,
- innymi zadaniami służącymi ochronie środowiska i gospodarki wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa (art. 400a ust. 1 pkt 42 POŚ), o wartości ogółem 578,28 tys. zł, z tego 502,59 tys. zł w 2011 r., 44,39 tys. zł w 2012 r. i 31,30 tys. zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.518-524)

Zasadność i legalność wydatków na ww. zadania nie była kwestionowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 525)

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w poszczególnych latach badanego okresu było przez Starostę realizowane w wysokości znacznie wyższej niż kwota wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych, stanowiących dochody budżetu Powiatu. W ramach tych dochodów w latach 2011-2013 do budżetu Powiatu wpłynęło ogółem 983,74 tys. zł, z czego 99,88% stanowiły opłaty z tytułu korzystania ze środowiska – 982,58 tys. zł, a tylko 0,12% kary pieniężne (1,16 tys. zł). W poszczególnych latach dochody te wyniosły: 401,68 tys. zł w 2011 r., 346,67 tys. zł w 2012 r. i 235,39 tys. zł do 30 września 2013 r.

Jak podała Skarbnik Powiatu w Starostwie nieprowadzona była oddzielna ewidencja przypisująca finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska do dochodów z tytułu opłat i kar, dlatego też nie można szczegółowo podać, które zadania i w jakiej części były finansowane dochodami z opłat i kar. W udzielonym wyjaśnieniu zapewniła, że środki podchodzące z opłat i kar w badanym okresie zostały w całości przeznaczone na ustawowe zadania z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str.526-527; 548-549)

Analiza 15 zadań z zakresu ochrony środowiska, zrealizowanych w badanym okresie, o łącznej wartości 2 934,70 tys. zł (87,6% wartości zadań), w tym: trzy inwestycje termomodernizacyjne (2 158,27 tys. zł), jedno zadanie dotyczące instalacji solarnych (19,87 tys. zł), cztery zadania w zakresie ochrony wód (252,82 tys. zł) i pozostałe (7 zadań) na kwotę 503,73 tys. zł wykazała, że:

- wszystkie zadania ujęte były w uchwałach budżetowych Powiatu Ostródzkiego w tym 12 zadań zostało zrealizowane bezpośrednio przez Starostwo, natomiast 3 zadania to udzielone dotacje innym podmiotom. Wykonawców wyłoniono w trybie zamówień publicznych;
- w przypadku inwestycji termomodernizacyjnych i solarnych, ich wyboru do finansowania dokonano zgodnie z priorytetami określonymi w Programie.

(dowód: akta kontroli str. 528-533)

Opis stanu
faktycznego

6.3. Dochody Powiatu, z tytułu opłat i kar o których mowa w art. 402 ust. 4-6 POŚ, w latach 2010-2012 nie przekraczały 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 WFOŚiGW, na podstawie art. 404 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 534-536)

Opis stanu
faktycznego

6.4. Z dniem 1 stycznia 2010 r., na podstawie art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy POŚ oraz niektórych ustaw¹¹, zostały zlikwidowane powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a środki zgromadzone w tych funduszach stały się środkami budżetów powiatów.

Z wyjaśnień Starosty dotyczących wpływu likwidacji tych funduszy na wielkość lub sposób finansowania przez niego ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wynika, że likwidacja ta korzystnie wpłynęła na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w powiecie.

(dowód: akta kontroli str. 537-538)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹², wnosi o:

- 1) Zapewnienie prowadzenia postępowań administracyjnych w sposób zgodny z wymogami ustawy Kodeks Postępowania Administracyjnego m.in. poprzez informowanie strony o wszczęciu postępowania oraz umożliwienie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów.
- 2) Egzekwowanie od podmiotów korzystających ze środowiska obowiązków nałożonych w decyzjach Starosty.
- 3) Prowadzenie monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz uzupełnienie rejestru tych terenów o wszystkie wymagane dane.
- 4) Zintensyfikowanie działań mających na celu usunięcie odpadów znajdujących się na terenie sortowni odpadów w Morlinach.
- 5) Podjęcie działań w celu cofnięcia PUK decyzji z 3.10.2008 r. na odzysk odpadów.
- 6) Przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska wyłącznie przez osoby upoważnione przez Starostę.

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.

¹¹ Dz. U. Nr 215, poz. 1664

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 14 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontrolerzy:

Dyrektor

Janina Stasiewicz-Kopacz
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Joanna Łukasik
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis