



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-18-03/2013

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) Krzysztof Szliszka – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88627 z dnia 28 listopada 2013 r., 2) Jacek Mrozek – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88621 z dnia 19 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bartoszychach, ul. Grota Roweckiego 1, 11-200 Bartoszyce (dalej „Starostwo”).
Kierownicy jednostki kontrolowanej	Wojciech Prokocki – Starosta Bartoszycki (dalej „Starosta”). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ wykonanie w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r. przez Starostę obowiązków wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska ² (dalej: „POŚ”).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawą tej oceny była właściwa organizacja wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym zatrudnienie pracowników z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem oraz prawidłowe finansowanie tych zadań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast: – nieterminowego wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska, – nieegzekwowania realizacji przez podmioty korzystające ze środowiska obowiązków wynikających z udzielonych pozwoleń oraz niedokumentowania kontroli przestrzegania przez te podmioty przepisów POŚ w formie protokołów, – nieprowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz nieprowadzenie rejestru informacji o tych terenach, – przypadków niesporządzania lub nieterminowego przekazywania do właściwych organów załączników dotyczących obliczenia nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Starostwa³, Wydział Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa (dalej „Wydział”) odpowiadał za realizację zadań Starosty wynikających z POŚ oraz aktów wykonawczych, a w szczególności:

- wydawanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu,
- nakładanie na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku prowadzenia i przedkładania pomiarów wielkości emisji, poziomów substancji lub energii w środowisku,
- przyjmowanie zgłoszeń instalacji,
- nakładanie na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego.

Spośród czterech pracowników Wydziału zadania dotyczące ochrony środowiska zostały ujęte w zakresach czynności dwóch osób. Obejmowały one m.in.:

- prowadzenie postępowania i przygotowanie treści decyzji do wydawania pozwoleń zintegrowanych;
- przyjmowanie zgłoszeń emisji z instalacji objętych obowiązkiem takiego zgłoszenia;
- rozpatrywanie spraw związanych ze zgłoszeniami zagrożenia dla środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 6-28)

1.2. W badanym okresie średnioroczny stan zatrudnienia w Wydziale wynosił 4,3 etatu, z czego 5 etatów w 2011 r. oraz po 4 etaty w 2012 r. i w 2013 r. (do 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 29-32)

Zdaniem Starosty oraz Naczelnika Wydziału obecny stan zatrudnienia umożliwiał realizację zadań Starosty w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 33-46)

Spośród czterech osób zatrudnionych w Wydziale, trzy posiadały wykształcenie wyższe (dwie osoby ukończyły Wydział Rolniczy i jedna osoba Wydział Ochrony Wód i Rybactwa Śródlądowego Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie), zaś jedna osoba legitymowała się wykształceniem średnim (podjęła studia na Wydziale Kształtowania Środowiska i Rolnictwa Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie). Okres zatrudnienia tych osób na obecnych stanowiskach wynosił do 2 do 14 lat.

(dowód: akta kontroli str. 47-48)

W badanym okresie pracownicy Wydziału uczestniczyli w 13 szkoleniach, które dotyczyły m.in.:

- gospodarki wodno-ściekowej w świetle nowelizacji ustawy – Prawo wodne,
- znowelizowanej ustawy o odpadach i jej aktów wykonawczych,
- najczęściej popełnianych błędów przy udzielaniu pozwoleń wodnoprawnych,
- utrzymania, eksploatacji i nadzoru nad urządzeniami melioracji wodnych,
- waloryzacji przyrodniczej alei przydrożnych i zadrzewień,
- zakresu ocen oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 49)

³ Uchwała Nr XIX/100/08 Rady Powiatu Bartoszyckiego z dnia 23 czerwca 2008 r., uchylona uchwałą Nr XXIV/138/2012 Rady Powiatu Bartoszyckiego z dnia 30 października 2012 r. ze zmianą wprowadzoną uchwałą Nr XXVI/153/2012 Rady Powiatu Bartoszyckiego z dnia 20 grudnia 2012 r.

1.3. Pracownicy Wydziału wykonując obowiązki służbowe mieli możliwość korzystania z samochodu służbowego będącego własnością Starostwa. Nie dysponowali natomiast urządzeniami pomiarowymi umożliwiającymi sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, ani też specjalistycznym oprogramowaniem komputerowym umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza przy wydawaniu pozwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 50-52)

Jak podał Starosta – Naczelnik i pracownicy Wydziału nie zgłaszali takich potrzeb, nadmieniał również, iż rozważy możliwość zakupu odpowiednich urządzeń usprawniających pracę Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 39-46)

1.4. Przedstawiane w badanym okresie przez Zarząd Powiatu Bartoszyckiego projekty uchwał budżetowych w części dotyczącej zadań z ochrony środowiska, były przyjmowane i uchwalane przez Radę Powiatu Bartoszyckiego („Rada Powiatu”) bez zmian.

Zrealizowane w badanym okresie wydatki Powiatu w zakresie ochrony środowiska z uwzględnieniem wynagrodzenia pracowników realizujących te zadania wynosiły ogółem 1.221,7 tys. zł, z czego: 290,6 tys. zł w 2011 r., 710,3 tys. zł w 2012 r. i 220,7 tys. zł w 2013 r. (III kwartał). Łączne koszty wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) pracowników Wydziału wyniosły 597 tys. zł, z czego: 241,6 tys. zł w 2011 r. (83% ogółu wydatku na realizację ww. zadań), 213,1 tys. zł w 2012 r. (30%) i 142,3 tys. zł do 30 września 2013 r. (64%).

(dowód: akta kontroli str. 53)

Starosta w badanym okresie nie ubiegał się i nie otrzymywał dotacji i subwencji z budżetu państwa na realizację zadań związanych z ochroną środowiska, w tym na wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska. Nie występował również do funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub innych instytucji o dotacje na zakup środków niezbędnych do realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, np. urządzeń pomiarowych lub specjalistycznych programów komputerowych.

Zdaniem Starosty środki finansowe na realizację przez niego zadań z zakresu ochrony środowiska były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 39-46)

1.5. W Starosta zarządzeniem z dnia 31 grudnia 2010 r. wdrożył system kontroli zarządczej.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą w ramach tego systemu w Starostwie nie określano celów i zadań dotyczących realizacji działań w zakresie ochrony środowiska wraz z miernikami umożliwiającymi ich monitorowanie. Nie dokonano również identyfikacji ryzyka w odniesieniu do ww. celów i zadań oraz nie określono mechanizmów kontroli dotyczącej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, np. procedur sporządzania, weryfikacji i zatwierdzania decyzji administracyjnych dotyczących korzystania ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 54)

W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił, że nie określano ww. celów i zadań oraz identyfikacji ich ryzyka, ponieważ ilość napływających spraw była trudna do przewidzenia i zaplanowania. Natomiast, pomimo braku określenia mechanizmów kontroli zarządczej w tym zakresie, Naczelnik Wydziału faktycznie weryfikował przygotowane projekty decyzji, które następnie były przez niego podpisywane.

(dowód: akta kontroli str. 39-46)

Opis stanu
faktycznego

W planach audytu Starostwa na lata 2011-2013 nie przewidziano objęcia audytem realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. W związku z tym, audytor wewnętrzny nie przeprowadzał oceny kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w tym zakresie.

Jak podał audytor zadania te zostaną objęte analizą w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 55-87)

1.6. W badanym okresie nie wpłynęły do Rady Powiatu skargi na działania Starosty w związku z realizacją przez niego zadań z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 88-89)

W ww. okresie wpłynęły trzy skargi na działania pracowników Starostwa w związku z realizacją przez nich zadań w zakresie ochrony środowiska. Skargi te zostały rozpatrzone z uwzględnieniem art. 237-239 określonymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej „KPA”) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵. Po ich rozpatrzeniu, uznano je za bezzasadne, o czym poinformowano wnoszących skargi.

(dowód: akta kontroli str. 90)

Zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska nie były w badanym okresie przedmiotem kontroli Rady Powiatu i komisji rewizyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 88-89)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

2. Wydawanie przez starostów pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie Starosta nie wydawał pozwoleń zintegrowanych, wydał natomiast 4 pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do środowiska i 2 na wytwarzanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 91-93)

Analiza dokumentacji ww. postępowań w sprawie udzielenia pozwoleń wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach zarejestrowano wnioski w rejestrze prowadzonym przez Wydział, a decyzje administracyjne zostały podpisane przez osobę upoważnioną przez Starostę.

We wszystkich ww. postępowaniach administracyjnych występowała jedna strona, zatem Starosta nie posiadał obowiązku informowania jej o wszczęciu tych postępowań oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów materiałów oraz zgłoszonych żądań. W żadnym przypadku nie było konieczności wzywania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku.

Ustalone
nieprawidłowości

Spośród 6 decyzji, 4 wydano po upływie miesiąca nie zawiadamiając wnioskodawców o przyczynach opóźnień, naruszając tym samym art. 36 KPA.

(dowód: akta kontroli str. 94-105)

⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

⁵ Dz.U. Nr 5, poz. 46.

W powyższej sprawie Naczelnik Wydziału wydający z upoważnienia Starosty ww. decyzje wyjaśnił, że powodem nieterminowego ich wydawania było niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 33-38)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Wszystkie wnioski o wszczęcie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na korzystanie ze środowiska zawierały elementy określone w art. 184 ust. 2 i 221 ust. 1 POŚ.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Starosta w badanym okresie nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 85 § 1 KPA, tj. przeprowadzenia oględzin przed wydaniem decyzji. W ocenie NIK, skorzystanie z tych uprawnień, pozwoliłoby m.in. na jednoznaczne potwierdzenie danych zawartych we wniosku dotyczących np. ilości i usytuowania źródeł emisji, punktów do pomiaru emisji, rodzaju i stanu urządzeń chroniących środowisko.

W aktach badanych spraw nie było potwierdzenia sporządzenia i weryfikacji projektów decyzji administracyjnych – tzw. „śladu rewizyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 106-116)

Naczelnik Wydziału podał, że nie widział potrzeby skorzystania z uprawnienia określonego w art. 85 § 1 KPA, do przeprowadzenia oględzin przed wydaniem decyzji, zaś projekty decyzji były przygotowywane na komputerze w formie elektronicznej, a w trybie roboczym były zawsze konsultowane, weryfikowane i zmieniane w zależności od potrzeb. Wprowadzanych zmian nie drukowano za każdym razem, gdyż nie było takiego obowiązku administracyjnego. W związku z tym nie ma w teczkach spraw tzw. „śladów rewizyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 33-38)

Opis stanu
faktycznego

2.3. Wszystkie badane decyzje administracyjne zostały wydane na czas oznaczony (10 lat) z zachowaniem właściwości organu oraz zawierały dane zawarte we wnioskach i elementy wymagane przepisami art. 188 ust. 2 i 224 ust. 1 POŚ oraz art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁶.

(dowód: akta kontroli str. 117-122)

2.4. W badanym okresie nie składano odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego od decyzji Starostwa w sprawie pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 123)

2.5. Przy wydawaniu ww. pozwoleń Starostwo nie wykorzystywało opinii biegłych i specjalistów.

(dowód: akta kontroli str. 124)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Starostwa w zbadanym 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. Jak podał Naczelnik, wiedzę o instalacjach które wymagały uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania zgłoszenia na podstawie

⁶ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

art. 152 POŚ, Starostwo pozyskiwało jedynie z wniosków składanych przez prowadzących instalację o wydanie pozwolenia oraz z pism pokontrolnych otrzymywanych z WIOŚ.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą Starostwo nie prowadziło działań mających na celu wykrycie podmiotów zobowiązanych do uzyskania pozwoleń na korzystanie ze środowiska lub zobowiązanych do zgłoszenia posiadanych instalacji. Starosta na podstawie art. 379 POŚ był zobowiązany do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swą właściwością.

(dowód: akta kontroli str. 125)

Zdaniem Naczelnika nie było potrzeby prowadzenia ww. działań, bowiem dotychczasowe działania były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 33-38)

Izba nie podziela tego zdania, bowiem brak działań zmierzających m.in. do ustalenia funkcjonujących instalacji bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia praktycznie uniemożliwiał rzetelne wywiązanie się z obowiązku określonego w art. 379 POŚ.

Opis stanu
faktycznego

3.2. W badanym okresie za kontrolę stosowania i przestrzegania przepisów o ochronie środowiska odpowiedzialny był Naczelnik Wydziału oraz dwóch inspektorów zatrudnionych w Wydziale. Pracownicy ci otrzymali na czas nieokreślony od Starosty upoważnienia do przeprowadzania kontroli w ww. zakresie, zgodnie art. 379 ust. 2 POŚ.

Ustalone
nieprawidłowości

W latach 2011-2013 (do 30 września) w Wydziale nie tworzone planów kontroli z zakresu przestrzegania przepisów ochrony środowiska, a przeprowadzonych 6 kontroli skargowych nie zostało udokumentowanych sporządzeniem protokołów kontroli, o których mowa w art. 380 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 126-130)

W powyższej sprawie Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że pomimo braku rocznych planów i protokołów kontroli, w Wydziale zrealizowano 6 kontroli skargowych dotyczących nieprzestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska. Jednak z przeprowadzonych kontroli omyłkowo nie sporządzano protokołów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 33-38)

Opis stanu
faktycznego

Po przeprowadzeniu ww. 6 kontroli skargowych, w 2 przypadkach Starostwo poinformowało o swoich ustaleniach właściwe organy, tj. Urząd Miasta i Urząd Gminy Bartoszyce oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska Delegatura w Elblągu, a w pozostałych 4 przypadkach stwierdziło brak naruszenia przepisów POŚ i nie nadało im dalszego biegu.

(dowód: akta kontroli str. 33-38)

Opis stanu
faktycznego

3.3. Analiza 15 decyzji wydanych w badanym okresie⁷ pod kątem sprawowania przez Starostę kontroli określonych w tych decyzjach wielkości emisji lub realizacji innych warunków korzystania przez podmioty ze środowiska wykazała, że w 10 pozwoleniach Starosta nałożył na podmioty obowiązek ewidencjonowania wielkości emisji lub przeprowadzenia badań wód, z czego w 9 pozwoleniach zobowiązał podmioty do przedkładania mu wielkości emisji lub wyników badań, a w 1 do ewidencjonowania ww. czynności.

⁷ - 4 pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, 2 pozwoleń na wytwarzanie odpadów i 9 pozwoleń wodnoprawnych

Ustalone
nieprawidłowości

Starostwo w 5 przypadkach (spośród 15 badanych) nie egzekwowało od podmiotów przedłożenia wszystkich wyników badań, pomimo określenia tego obowiązku w decyzjach. I tak:

- w 4 przypadkach dotyczyło to obowiązku przedkładania z częstotliwością dwumiesięczną badań ścieków (wód popłucznych) wprowadzanych do odbiornika, wynikającego z § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁸,
- w 1 przypadku dotyczyło to obowiązku przedłożenia sprawozdania półrocznego dotyczącego informacji o wielkości emisji gazów do powietrza, określonego w wydanym pozwoleniu.

Ponadto pracownicy Wydziału w badanym okresie, w żadnym z badanych 15 przypadków nie przeprowadzili kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, w tym także u 5 podmiotów, które nie wywiązały się z obowiązku określonego w decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 133-137)

W powyższej sprawie Naczelnik Wydziału podał, że Starostwo nie egzekwowało realizacji ww. obowiązków i nie przeprowadzało kontroli tych podmiotów przez przeoczenie. Odnośnie wskazanych powyżej nieprawidłowości, Naczelnik Wydziału podał, że Starostwo w trakcie kontroli NIK podjęło następujące działania:

W trakcie kontroli NIK Starostwo podjęło w ww. zakresie następujące działania:

- w przypadku decyzji z dnia 28 lutego 2011 r., właściciel Gospodarstwa został pouczony przez pracownika Wydziału w dniu 16 grudnia 2013 r. o tym, że jeśli chce on być zwolniony z obowiązku przeprowadzania badań, to powinien wystąpić z wnioskiem o wydanie nowego pozwolenia wodnoprawnego;
- w przypadku decyzji z dnia 03 stycznia 2012 r., na wezwanie telefoniczne badania zostały przekazane Staroście w dniu 17 grudnia 2013 r. za 6 okresów dwumiesięcznych w 2012 r. oraz 4 okresy dwumiesięczne w 2013 r.;
- w przypadku dwóch decyzji z dnia 27 marca 2013 r., na wezwanie telefoniczne wyniki pomiarów ścieków (wód popłucznych) za brakujący okres zostały dostarczone do Starosty w dniu 18 grudnia 2013 r.;
- w przypadku decyzji z dnia 18 maja 2012 r., pisemnie zobowiązano Zakład w dniu 30 grudnia 2013 r. do przedkładania informacji o wielkości emisji w terminach nałożonych w decyzji. W odpowiedzi na to zobowiązanie podmiot złożył sprawozdanie za I półrocze 2013 r. w dniu 10 stycznia 2014 r.

W przypadku podmiotu korzystającego ze środowiska, który posiadał jedynie obowiązek ewidencjonowania emisji, Naczelnik Wydziału podał, że nie poddano go kontroli z powodu niedopatrzenia, ale w 2014 r. zostanie przeprowadzona kontrola tego zakładu.

(dowód: akta kontroli str. 33-38)

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;

⁸ Dz.U. Nr 137, poz. 984 ze zm.

- 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;
- art. 362 ust. 1 POŚ, tj. decyzji nakładających na podmioty korzystające ze środowiska, które negatywnie oddziaływały na środowisko, obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub też obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

(dowód: akta kontroli str. 138-142)

W powyższej sprawie Starosta wyjaśnił, że nie wydawał ww. decyzji, ponieważ nie stwierdzono okoliczności, z której wynikałaby taka potrzeba.

(dowód: akta kontroli str. 39-46)

3.5. W badanym okresie Starostwo otrzymało informacje w zakresie nieprzestrzegania przepisów o ochronie środowiska złożone przez:

- Komendę Powiatową Policji w Bartoszycach pismem z dnia 8 sierpnia 2012 r. informującym o hałaśliwej działalności suszarni zboża w miejscowości Sędławki,
- Nadleśnictwo Górowo Iławeckie pismem z dnia 11 marca 2013 r. informującym o wycięciu 5 sztuk jesionów.

(dowód: akta kontroli str. 143)

W odpowiedzi na pismo Komendy Powiatowej Policji w Bartoszycach Starostwo poinformowało ten organ o wszystkich decyzjach, które zostały wydane przedsiębiorcy, w tym także o badaniach, jakie przeprowadził WIOŚ Delegatura w Elblągu, które nie wykazały wówczas przekroczeń hałasu. Postępowanie w tej sprawie toczyło się do 28 listopada 2012 r. i zakończyło wydaniem decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. Decyzja ta nie została uprawomocniona. Sprawa ta jest w trakcie rozpatrywania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie.

Odpowiadając na zgłoszenie w sprawie wycinki drzew Starosta złożył doniesienie o popełnionym przestępstwie wraz z kopią mapy z zaznaczoną działką, na której go dokonano. Starostwo otrzymało odpowiedź z Komisariatu Policji w Górowie Iławeckim, że w tej sprawie zostało wszczęte dochodzenie. Następnie w dniu 25 kwietnia 2013 r. Policja poinformowała o umorzeniu dochodzenia z powodu niewykrycia sprawcy przestępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 33-38)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie kierował do sądu wniosków o ukaranie w związku z wykroczeniem przeciw przepisom o ochronie środowiska. Nie występował również przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 144)

Ocena cząstkowa

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

4. Działania starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Opis stanu faktycznego

4.1. W kontrolowanym okresie Starostwo dysponowało dokumentacją przekazaną przez Ministra Środowiska pismem z 16 stycznia 2006 r. przedstawiającą wyniki badań w zakresie rejestracji i inwentaryzacji naturalnych zagrożeń geologicznych występujących na terenie powiatu bartoszyckiego. Dokumentacja ta zawierała m.in. 75 kart osuwisk zlokalizowanych na terenie tego powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 145-156)

Ustalone nieprawidłowości

4.2. W badanym okresie Starostwo nie prowadziło monitoringu ww. terenów zagrożonych ruchami ziemi oraz nie prowadziło rejestru zawierającego informacje o tych terenach.

(dowód: akta kontroli str. 157-163)

Starosta zgodnie z art. 110a ust. 1 POŚ był zobowiązany do prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach.

Sposób prowadzenia obserwacji (monitorowania) terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy określono w § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (dalej: „rozporządzenie w sprawie informacji o ruchach masowych ziemi”)⁹. Starosta był zobowiązany m.in. do:

- określenia liczby i rodzaju punktów obserwacyjnych dla prowadzenia monitoringu ww. terenów,
- dokonywania pomiarów powierzchniowego ruchu mas ziemnych w celu określenia prędkości i charakteru tego przemieszczania przy zastosowaniu w szczególności metod geodezyjnych,

Zgodnie z § 3 ust. 5 ww. rozporządzenia monitoring prowadzi się 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, a jego wyniki wprowadza do rejestru.

W złożonych wyjaśnieniach Starosta podał, że ww. nieprawidłowości wynikały z faktu uznania przez Starostwo, iż sporządzona przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie dokumentacja pt. Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk oraz innych zjawisk geodynamicznych) na terenie całego kraju, zawierająca 75 kart dokumentacyjnych osuwisk z terenu powiatu bartoszyckiego, spełnia wymogi określone w ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska. Brak monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy wyjaśnił przyczynami braków kadrowych.

Należy zauważyć, że Starosta w złożonych wyjaśnieniach ustosunkowując się do potrzeb kadrowych pracowników realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska podał, że stan zatrudnienia umożliwiał realizację ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 33-36 i 161-163)

Izba zwraca uwagę iż analiza ww. 75 kart dokumentacyjnych osuwisk z terenu powiatu bartoszyckiego opracowanych przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie w latach 2002-2005, przekazanych do Starostwa w styczniu 2006 r. wykazała, że nie zawierały one wszystkich danych wyszczególnionych w obowiązującym wzorze karty rejestracyjnej terenu zagrożonego ruchami

⁹ Dz. U. z 2007 r. nr 121, poz. 840

masowymi ziemi, określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia Ministra Środowiska, a mianowicie:

- nr ewidencyjnego działki,
- krainy geograficznej, w której zlokalizowane jest osuwisko,
- wieku i genezy osuwiska.

(dowód: akta kontroli str. 156)

Zgodnie z § 4 rozporządzenie w sprawie informacji o ruchach masowych ziemi rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej bazy danych, w powszechnie dostępnym formacie, która powinna zawierać, m.in. karty rejestracyjne terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi oraz osuwiska, zgodne ze wzorem określonym w załączniku do tego rozporządzenia.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

5. Działania starosty w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu faktycznego

5.1. Starosta Powiatu Bartoszyckiego w badanym okresie nie miał obowiązku sporządzenia map akustycznych na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska oraz opracowania projektu programu ochrony przed hałasem ponieważ Powiat Bartoszycki zamieszkuje 60.378 mieszkańców (wg stanu na 30 czerwca 2013 r.), a w Programie ochrony środowiska dla powiatu bartoszyckiego na lata 2012-2015 z perspektywą na lata 2016-2019 nie określono terenów w przypadku których Starosta powinien sporządzić mapy akustyczne.

(dowód: akta kontroli str. 164-169 i 178-179)

5.2. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał, na podstawie art. 115a ust. 1 i 3 ustawy POŚ, jedną decyzję określającą dopuszczalne poziomy hałasu emitowane do środowiska (28.11.2012 r.). W decyzji zobowiązano stronę do prowadzenia okresowych pomiarów hałasu w środowisku raz na dwa lata z uwzględnieniem specyfiki pracy źródeł hałasu oraz przekazywania wyników tych pomiarów Staroście i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Olsztynie w terminie 30 dni od dnia zakończenia pomiaru.

Strona wniosła odwołanie od decyzji, w wyniku którego decyzja została unieważniona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze („SKO”) w Olsztynie i przekazana do ponownego rozpatrzenia.

Decyzja SKO została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie przez stronę postępowania.

W wyżej opisanym postępowaniu administracyjnym kontrola NIK nie stwierdziła naruszeń przepisów KPA.

(dowód: akta kontroli str. 170-177)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zbadanym obszarze.

6. Finansowanie przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

6.1. W okresie objętym kontrolą Rada Powiatu podjęła jedną uchwałę w zakresie finansowania zadań i przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. tj. uchwałą z dnia 22 czerwca 2012 r. (zmienioną 13 lipca 2013 r.) określono

zasady udzielania dotacji celowej z budżetu Powiatu Bartoszyckiego dla spółek wodnych, trybu postępowania oraz sposobu jej rozliczenia¹⁰.

Starostwo posiadało zatwierdzony przez Radę Powiatu w 2011 r. wieloletni program współpracy powiatu bartoszyckiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹¹.

(dowód: akta kontroli str.184-193)

W latach 2011-2013 (III kwartał) Starostwo przyznało 4 dotacje celowe na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym 3 organizacjom pozarządowym na działania proekologiczne (konferencja i edukacja) i jedną Spółce wodnej na utrzymanie rowów melioracyjnych i studni.

(dowód: akta kontroli str. 194-195)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W latach 2011-2013 (III kwartał) w Starostwie nie przygotowano i nie przedstawiono Radzie Powiatu uchwały w sprawie zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujące kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania.

Pan Starosta wyjaśnił, że „Rada Powiatu w Bartoszczycach nie uchwaliła zasad udzielania dotacji na zadania z ochrony środowiska i gospodarki wodnej podmiotom niezaliczonych do sektora finansów publicznych, ponieważ potrzeby i wydatki Starostwa Powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu na ochronę środowiska i gospodarkę wodną znacznie przewyższają dochody z tytułu opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Gdyby proporcja dochodów i potrzeb jednostek powiatowych była odwrotna, to wspieranie innych podmiotów w realizacji zadań z ochrony środowiska i gospodarki wodnej byłoby jak najbardziej uzasadnione. Jeżeli zaistnieje taka sytuacja to podejmę działania w celu przygotowania odpowiedniego projektu uchwały Radzie Powiatu.”

(dowód: akta kontroli str. 184-189 i 196-198)

Opis stanu
faktycznego

6.2. W badanym okresie, ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i kar, na ochronę środowiska i gospodarki wodnej wydatkowano ogółem 624,7 tys. zł (z wyłączeniem wynagrodzeń pracowników Starostwa), w tym: 50,0 tys. w 2011 r., 497,3 tys. zł w 2012 r. i 78,4 tys. zł – do 30 września 2013 r. Finansowane przez Starostę zadania dotyczyły wyłącznie zadań określonych w POŚ. Poniesione wydatki dotyczyły m.in.:

- wspomagania realizacji zadań modernizacyjnych inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej (art. 400a ust. 1 pkt 5 POŚ) – 37 tys. zł w 2012 r.,
- przedsięwzięć związanych ochroną powietrza (art. 400a ust. 1 pkt 21 POŚ), tj. termomodernizacji budynków użyteczności publicznej o wartości ogółem 374,4 tys. zł, z tego 338,7 tys. zł w 2012 r. i 35,7 tys. zł w I-III kwartale 2013 r.,
- edukacji ekologicznej oraz propagowaniu działań proekologicznych (art. 400a ust. 1 pkt 32 POŚ) – 125,9 tys. zł w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 199-200)

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

(dowód: akta kontroli str. 201)

¹⁰ Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 lipca 2012 r. pod poz. 2145

¹¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536

W latach 2011-2013 (II kwartał) Starosta na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska udzielił czterech dotacji celowych w łącznej kwocie 57,5 tys. zł, a mianowicie:

- 3 tys. zł w 2011 r. – Stowarzyszeniu Łańcuch Wzajemności z Kiwit na zorganizowanie „Konferencji Łyna – rzeka XXI wieku”,
- 37 tys. zł w 2012 r. – Gminnej Spółce Wodnej Sępólno na konserwację rowu melioracyjnego, remont 12 studni melioracyjnych i odtworzenie dwóch odcinków rurociągu,
- 7,6 tys. zł w 2012 r. – Ochotniczej Straży Pożarnej w Bartoszycach na realizację zadania „Co mnie truje w domu”,
- 10 tys. zł w 2013 r. – Stowarzyszeniu Łańcuch Wzajemności z Kiwit na zadanie „Z ekologia na co dzień”.

Wszystkie zawarte umowy dotyczące realizacji ww. zadań spełniały wymogi określone w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Realizacja trzech z nich (z lat 2011-2012) została przez Starostwo skontrolowana i zatwierdzona. Natomiast umowa z 2013 r. była w trakcie realizacji. Trzy umowy zostały zawarte z organizacjami pożytku publicznego w wyniku rozstrzygnięcia ogłoszonych konkursów ofert na podstawie przepisów ww. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

(dowód: akta kontroli str. 194-195)

6.3. W kontrolowanym okresie Starostwo uzyskało dochody z tytułu opłat i kar oraz poniosło wydatki na ochronę środowiska i gospodarki wodnej w wysokości:

- 2011 r. – dochody – 336.307,63 zł, wydatki - 48.982,55 zł,
- 2012 r. – dochody – 274.439,05 zł, wydatki - 497.269,15 zł,
- I – III kwartał 2013 r. – dochody 196.830,58 zł, wydatki - 78.404,99 zł.

(dowód: akta kontroli str. 199-200 i 202)

Starosta wyjaśnił, że rok 2011 był rokiem, w którym wpływy z opłat i kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska znacząco wzrosły w porównaniu do lat poprzednich. Stąd też wcześniej nie zaplanowano odpowiedniej ilości zadań do realizacji. Niewykorzystane środki pozostały na koncie Starostwa i w znacznej części zostały wykorzystane w następnym roku. Zgromadzone środki pozwalają na podejmowanie zadań dotyczących ochrony środowiska wymagających większego nakładu finansowego. Na rok 2014 zostały zaplanowane zadania, które w całości zaabsorbują środki będące w dyspozycji Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 196-198)

6.3. Starostwo ustaliło wysokości ewentualnej nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar za 2012 r. Z załącznika 1 do sprawozdania OŚ-4p sporządzonego 5 listopada 2013 r., wynika, że nie wystąpiła nadwyżka z tytułu dochodów z tytułu opłat i kar uzyskanych przez Starostwo w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.)

Według danych ewidencji księgowej, 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 Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie, na podstawie art. 404 ust. 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 202)

Ustalono
nieprawidłowości

Starostwo nie sporządziło i nie przekazało do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego załącznika 1 do sprawozdania OŚ-4p dotyczącego obliczenia wysokości ewentualnej nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar za 2010 i 2011 r. a za rok 2012 przekazało 5 listopada 2012 r. tj. z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem.

W załącznikach do rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych na rok 2011, 2012 i 2013¹² określono termin dostarczenia ww. załączników odpowiednio do 15 sierpnia 2011 r. i 14 sierpnia 2012 i 2013 r..

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że niesporządzenie przedmiotowych załączników dotyczących ustalenia nadwyżek opłat i kar w wymaganym terminie wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 203-207)

Opis stanu
faktycznego

W trakcie kontroli NIK, tj. 20 grudnia 2013 r. ww. załączniki za lata 2010 i 2011 r. sporządzono i przekazano do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie.

(dowód: akta kontroli str. 203-206)

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 innych ustaw¹³, zostały zlikwidowane powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a środki zgromadzone w tych funduszach stały się środkami budżetów powiatów.

Pan Starosta podał, że likwidacja powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wpłynęła na wielkość i sposób finansowania przez Starostwo działań w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz nie stworzyła dodatkowych problemów w ich finansowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 207-208)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Wyeliminowanie opóźnień w wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska.
2. Skuteczne egzekwowanie realizacji przez podmioty korzystające ze środowiska obowiązków wynikających z udzielonych pozwoleń, m.in. poprzez kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.
3. Prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz rejestru informacji o tych terenach, a także uzupełnienie kart rejestracyjnych terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi o wszystkie wymagane dane.
4. Sporządzanie i terminowe przekazywanie do właściwych organów załączników dotyczących obliczenia nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar.

¹² rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie programu badań odpowiednio z dnia 8 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 3, poz. 14), z dnia 9 listopada 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 239, poz. 1594) oraz z dnia 22 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1030)

¹³ Dz. U. nr 215, poz. 1664

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 30 stycznia 2014 r.

Krzysztof Szliszka
Doradca ekonomiczny

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie

.....
podpis

.....
podpis