



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-18-04/2013

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, w latach 2011-2013 (do 30 września).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	Henryk Dykty, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88623 z dnia 21 listopada 2013 r. Edward Odojewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88629 z dnia 3 grudnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim (dalej „Starostwo”), 11-100 Lidzbark Warmiński, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 37.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Harhaj Starosta Lidzbarski (dalej „Starosta”).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Podstawą pozytywnej oceny jest właściwa organizacja wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska oraz prawidłowe finansowanie tych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza:

- nieopracowania programu ochrony środowiska,
- nieegzekwowania od podmiotów realizacji zadań nałożonych na podmioty w decyzjach dotyczących korzystania ze środowiska,
- niewywiązania się z obowiązku prowadzenia monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi,
- prowadzenie rejestru osuwisk w sposób niezgodny z obowiązującymi wymogami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, zadania z zakresu ochrony środowiska w latach 2011–2013 (III kwartał) realizował Wydział Ochrony Środowiska (WOŚ), podlegający bezpośrednio Wicestaroscie. W zakresach czynności pracowników zatrudnionych w tym Wydziale, dokonano podziału kompetencji uwzględniając wszystkie zadania Starosty wymienione w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² (dalej „POŚ”).

[Dowód: akta kontroli str. 5-21]

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.

1.2. W okresie objętym kontrolą, w WOŚ zatrudnione były trzy osoby, w tym Naczelnik oraz dwóch inspektorów, pracujące na tych stanowiskach od 11 i 14 lat. Osoby te posiadały wykształcenie wyższe odpowiednio o kierunku: rolniczym, kształtowaniu i ochrony środowiska oraz zootechnicznym. Jeden z inspektorów ukończył dodatkowo studia podyplomowe z zakresu administracji oraz studia podyplomowe z audytu energetycznego budynków i instalacji. W badanym okresie Naczelnikiem Wydziału WOŚ był Czesław Okuniewicz.

Według Naczelnika WOŚ – biorąc pod uwagę fakt, iż ubyłoby sporo zadań z zakresu gospodarki odpadami – stan zatrudnienia w kierowanym przez niego wydziale jest wystarczający.

W badanym okresie, pracownicy WOŚ wzięli udział w dwóch szkoleniach z zakresu: „gospodarki zasobami złóż kopalin” oraz „ochrony gatunków roślin i zwierząt w procesie usuwania drzew”. Oba szkolenia zrealizowano w 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 22-23]

1.3. Pracownicy WOŚ wykonując obowiązki służbowe mieli możliwość korzystania z samochodu służbowego będącego własnością Starostwa oraz z samochodów prywatnych. 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.

Jak podał Naczelnik WOŚ posiadanie urządzeń do pomiaru oraz oprogramowania specjalistycznego nie jest obowiązkowe, zaś koszty zakupu takich urządzeń lub oprogramowania i związanych z tym szkoleń, byłby niecelowym obciążeniem finansowym dla Starostwa, gdyż np. w latach 2011-2013 (do 30 września) wydano zaledwie cztery decyzje w zakresie wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

[Dowód: akta kontroli str. 23-24]

1.4. W badanym okresie przedstawiane przez Zarząd Powiatu Lidzbarskiego („Zarząd Powiatu”) projekty uchwał budżetowych w zakresie zadań z ochrony środowiska, były przyjmowane i uchwalane przez Radę Powiatu Lidzbarskiego („Rada Powiatu”) bez zmian.

Jak podał Starosta, środki zaplanowane w poszczególnych uchwałach budżetowych na zadania wynikające z ustawy POŚ, były wystarczające.

Wprowadzane w roku budżetowym zmiany wysokości środków przeznaczonych na poszczególne działania związane z ochroną środowiska, jak podał Przewodniczący Rady Powiatu, wynikały z konieczności uwzględnienia nowych zadań, zmian powstałych w wyniku zamówień publicznych oraz zmian terminów realizacji poszczególnych zadań.

Jak wyjaśnił Starosta zmiany te dotyczyły np. termomodernizacji, której realizacja planowana była pierwotnie na jeden rok, a ostatecznie została rozłożona na lata 2012 i 2013.

Ostatecznie wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w powiecie lidzbarskim latach 2011-2013 (III kwartał) wyniosły ogółem 6 772,2 tys. zł, w tym 8% (543,2 tys. zł) stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników Starostwa wykonujących zadania w zakresie ochrony środowiska.

Z ogólnej kwoty 6 772,2 tys. zł wydatkowanej na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska 75% (5 047,8 tys. zł) stanowiły środki własne Powiatu, zaś pozostałe 25% (1 724,4 tys. zł) środki pochodzące z:

- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska – 1 449,3 tys. zł w 2012 r. na termomodernizację (trzech placówek oświatowych),

- Unii Europejskiej – 275,1 tys. zł w ramach RPO Warmia i Mazury na lata 2007 - 2013 na dofinansowanie projektu „Montaż instalacji solarnych w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym i Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Lidzbarku Warmińskim”.

[Dowód: akta kontroli str. 25-35]

1.5.1. W Starostwie wdrożono system kontroli zarządczej, który obejmował m.in. realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. Podstawą realizacji kontroli zarządczej w Starostwie były m.in. zarządzenia Starosty w sprawie:

- procedury planowania i przeprowadzania audytów wewnętrznych,
- ustanowienia polityki jakości Starostwa,
- procedury ustalania i monitorowania celów dotyczących jakości,
- przeglądu systemu zarządzania jakością,
- nadzoru nad produktem niezgodnym,
- działań korygujących i zapobiegawczych,
- podwyższania kwalifikacji zawodowych pracowników Starostwa,
- zarządzania ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 36-59]

1.5.2. W każdym roku badanego okresu, w ramach realizowanych obowiązków kontroli zarządczej, określono w Starostwie cele i zadania dotyczące realizacji działań w zakresie ochrony środowiska wraz z miernikami umożliwiającymi ich monitorowanie. Naczelnik WOŚ, również raz do roku dokonywał m.in. identyfikacji ryzyk w odniesieniu do ustalonych celów i zadań.

Monitorowanie skuteczności elementów systemu kontroli zarządczej odbywało się na tzw. przeglądach zarządzania, organizowanych corocznie w lutym i dotyczących zadań realizowanych w roku poprzednim. Na podstawie informacji naczelników wydziałów, w tym Naczelnika WOŚ, Sekretarz Powiatu sporządzał sprawozdanie, które było materiałem wyjściowym do dyskusji i wniosków w sprawie doskonalenia funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Starostwie.

[Dowód: akta kontroli str. 232-260]

1.5.3. W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu ochrony środowiska były objęte audytem i kontrolą wewnętrzną. I tak:

- W październiku 2012 r. w ramach audytu badaniem objęto m.in. rejestry prowadzone w WOŚ, tj. rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy oraz rejestr zgłoszeń instalacji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, a nie wymagających pozwolenia. Stwierdzono, iż w Starostwie brak było wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad prowadzenia rejestrów i ewidencji.
- W maju 2013 r. przeprowadzono kontrolę wewnętrzną dotyczącą m.in. terminowości wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska, która wykazała iż sprawy realizowane przez WOŚ nie przekraczały terminów wymaganych przepisami.

[Dowód: akta kontroli str. 60-73]

1.6. Sposób organizacji i wykonywanie przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska, nie był przedmiotem skarg, wniosków, ani także kontroli Rady Powiatu.

[Dowód: akta kontroli str. 74]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Wydawanie przez Starostę pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2011–2013 (III kwartał) nie prowadzono postępowań w sprawie pozwoleń zintegrowanych na korzystanie ze środowiska. Przeprowadzono natomiast 10 postępowań administracyjnych w sprawie wydania czterech pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz sześciu na wytwarzanie odpadów.

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

[Dowód: akta kontroli str. 75-97, 261-314]

Ustalono
nieprawidłowości

Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich 10 badanych postępowań wykazała, że w dwóch pozwoleniach na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, w których nie uwzględniono w całości żądania stron, brak było uzasadnienia prawnego wymaganego art. 107 § 1 Kpa³. Ponadto w jednym z nich, niewłaściwie oznaczono organ administracji publicznej, gdzie jako organ wykazano Starostwo Powiatowe (zamiast Starosty Lidzbarskiego).

Wicestarosta wyjaśnił, że nie wykazanie właściwego organu było błędem. Nie zwrócił uwagi, na niewłaściwe oznaczenia decyzji. Natomiast Naczelnik WOŚ podał, że brak uzasadnienia prawnego wynikał z przeoczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 78-82, 98-102]

Opis stanu
faktycznego

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

[Dowód: akta kontroli str. 103-122]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Starosta podał, że dane we wnioskach nie budziły uwag, dlatego nie skorzystał z ww. uprawnień. Nadmieniał, że nie zwrócono uwagi na fakt, że przed wydaniem decyzji można przeprowadzić kontrolę w siedzibie wnioskodawcy.

[Dowód: akta kontroli str. 123-124, 145, 150-151]

Opis stanu
faktycznego

2.3. We wszystkich badanych przypadkach Starosta w pozwoleniach ujmował dane zgodne z informacjami zawartymi we wnioskach.

[Dowód: akta kontroli str. 125-144]

Ustalono
nieprawidłowości

We wszystkich czterech pozwoleniach na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, wydanych na wniosek podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji, nie podano terminu, od którego jest dopuszczalna emisja. Było to niezgodne z wymogiem określonym w art. 188 ust. 2 pkt 6 POŚ.

Naczelnik WOŚ wyjaśnił, że brak terminów wynikał ze źle zinterpretowanych przepisów. Zapewnił, że w następnych pozwoleniach takie zapisy będą ujmowane.

[Dowód: akta kontroli str. 100-102, 125-132]

Opis stanu
faktycznego

2.4. Przy wydawaniu pozwoleń w zakresie wprowadzania gazów i pyłów do powietrza oraz wytwarzania odpadów Starosta nie korzystał z opinii biegłych lub

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267)

specjalistów. Od żadnego z wydanych w badanym okresie pozwoleń nie wniesiono odwołań do II instancji.

[Dowód: akta kontroli str. 75, 100-102]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Jak podał Naczelnik WOŚ, wiedzę w zakresie ilości i rodzaju działających na jego terenie instalacji, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania ich zgłoszenia na podstawie art. 152 POŚ, Starostwo pozyskiwało z wniosków o wydanie pozwolenia składanych przez prowadzących instalację oraz z pism pokontrolnych przekazywanych do wiadomości Starosty przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (WIOŚ).

W Starostwie prowadzono rejestr zgłoszeń, o których mowa w art. 152 POŚ, tj. instalacji których emisja nie wymaga pozwolenia, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko. W rejestrze tym, w latach 2011 – 2013 (III kwartał) ujęto 57 zgłoszeń.

[Dowód: akta kontroli str. 145-149]

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.

Starosta wyjaśnił, że wiedza w zakresie ilości i rodzaju działających na terenie powiatu lidzbarskiego ww. instalacji, wydawała mu się wystarczająca. Nie mniej jednak podał, że w 2014 r. dokonana zostanie identyfikacja podmiotów korzystających ze środowiska na terenie powiatu lidzbarskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 145-151]

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. W badanym okresie Starostwo nie miało opracowanego planu kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska przez podmioty korzystające z środowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 145,150-151]

Ustalone
nieprawidłowości

Starosta w badanym okresie, ograniczył działania związane z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, jedynie do czynności podejmowanych w wyniku zawiadomień i skarg dotyczących naruszenia przepisów ochrony środowiska. Tymczasem, według danych WOŚ na terenie powiatu lidzbarskiego działały 142 podmioty korzystające ze środowiska, zaś Starosta zgodnie z art. 379 POŚ, był zobowiązany do sprawowania takiej kontroli w zakresie objętym swą właściwością.

Starosta wyjaśnił, że nie zwrócono uwagi na ustawowy wymóg dotyczący prowadzenia kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz że w najbliższym czasie zostanie opracowany plan kontroli

[Dowód: akta kontroli str. 145,150-151,225-227]

3.2.2. W badanym okresie, Starostwo otrzymało pięć zgłoszeń dotyczących niewłaściwego korzystania ze środowiska. Cztery z nich zostały zbadane przez pracowników WOŚ, którzy sporządzili protokoły z przeprowadzonych czynności.

W jednym przypadku – dotyczącym wydostawania się substancji niewiadomego pochodzenia do rzeki – Starostwo po ustaleniu sprawcy powiadomiło organ właściwy, tj. WIOŚ w Olsztynie. W sprawie dotyczącej natomiast spalania materiałów w urządzeniach do tego nie przeznaczonych po ustaleniu sprawcy i uzyskaniu od niego zapewnienia, że podobny przypadek nie będzie miał miejsca w przyszłości, odstąpiono od dalszych czynności. W pozostałych dwóch przypadkach, jak podała Iwonna Ficek inspektor w WOŚ, Starostwo było jedynie współuczestnikiem podejmowanych działań polegających na ustawieniu przez Straż Pożarną zapór neutralizujących plamy zanieczyszczeń na Łynie. Rola organu wiodąca należała do Urzędu Miasta w Lidzbarku Warmińskim, który pomimo, że nie ustalono sprawcy zawiadomił WIOŚ.

[Dowód: akta kontroli str. 145,152-165]

Starosta w badanym okresie, nie wydawał na podstawie art. 379 ust. 2 POŚ, upoważnień do wykonania w jego imieniu funkcji kontrolnych.

Starosta wyjaśnił, że pracownicy WOŚ nie zgłaszali potrzeby wydania im upoważnień do kontroli. Poinformował, że stosowne upoważnienia zostaną im przygotowane.

Iwonna Ficek inspektor w WOŚ podała, że czynności dotyczące ww. zgłoszeń wykonywała na podstawie ustnych poleceń Naczelnika WOŚ oraz Starosty. Przyznała, że nie występowała do Starosty o wydanie upoważnień.

Jak wyjaśnił Naczelnik WOŚ ww. działania podejmował we własnym zakresie, gdy zdarzenia było zgłoszone telefonicznie, zaś przy zgłoszeniach pisemnych konsultował je ze Starostą.

[Dowód: akta kontroli str. 145,150-151,228-229]

3.2.3. 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. Zbadany w trakcie kontroli NIK stan faktyczny wykazywał, że nie było takiej potrzeby.

[Dowód: akta kontroli str. 145]

3.3. Analiza 19 decyzji (czterech pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, sześciu pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz dziewięciu pozwoleń wodnoprawnych wydanych w badanym okresie) pod kątem sprawowania przez Starostę kontroli określonych w tych decyzjach wielkości emisji lub realizacji innych warunków korzystania przez podmioty ze środowiska wykazała, że:

- we wszystkich pozwoleniach Starosta zobowiązał podmioty korzystające ze środowiska do realizowania innych zadań, w tym m.in. na przykład do: stałej kontroli stanu urządzeń powodujących emisję zanieczyszczeń z procesów technologicznych, monitorowania technologii produkcji, prowadzenia ewidencji zawierającej informację o ilości i rodzajach gazów i pyłów, gospodarowania odpadami w sposób nie stwarzający zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, prowadzenia przeglądów eksploatacyjnych urządzeń oczyszczających,
- w dwóch pozwoleniach na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza oraz w dwóch pozwoleniach wodnoprawnych zobowiązano podmioty do przeprowadzania i przedstawiania Staroście wyników badań w zakresie emisji gazów i pyłów oraz ilości i jakości pobieranej wody,
- w jednym pozwoleniu (na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza) zobowiązano wnioskodawcę do przedkładania do końca każdego półrocza informacji o ilościach zużytych farb i rozpuszczalników stosowanych do powlekania wyrobów gotowych w lakierni.

[Dowód: akta kontroli str. 166-171]

Starosta w latach 2011–2013 (III kwartał) nie dokonywał kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie realizacji zadań określonych w ww. 19 decyzjach. Ponadto Starostwo nie podjęło żadnych działań celem wyegzekwowania określonych w decyzjach obowiązków dotyczących złożenia zarówno pomiarów emisji jak i wymaganych informacji. I tak zobowiązane podmioty:

- w dwóch przypadkach – nie przekazały wyników pomiarów wielkości emisji prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji, o czym mowa w § 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 prezentacji⁴,
- w jednym przypadku – nie przekazały informacji za I półrocze 2013 r. o ilościach zużytych farb i rozpuszczalników stosowanych do powlekania wyrobów gotowych w lakierni.

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

Starosta wyjaśnił, że działań sprawdzających nie prowadzono, gdyż pracownik WOS źle zinterpretował przepisy POŚ, uznając że uprawnionym do kontroli jest tylko WIOŚ. Jak podał Starosta pracownik ten otrzymał upomnienie ustne za zbyt powierzchowne interpretowanie przepisów. Przypadek nie wyegzekwowania złożenia informacji oraz wyników pomiarów, jak podał Naczelnik, wynikał z niedopatrzenia pracownika z powodu wielości zadań. Starosta zobowiązał odpowiedzialnego pracownika WOS do natychmiastowego wyegzekwowania od firm złożenia powyższych informacji.

[Dowód: akta kontroli str. 166-177,229]

3.4. W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji nakładających obowiązek: prowadzenia w określonym czasie pomiarów (art. 150 ust.1 POŚ), eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia (art. 154 ust.1 POŚ), prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, lotnisk (art. 178 ust. 1 POŚ), sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego (art. 237 POŚ) oraz ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego (art. 362 ust. 1 POŚ).

Starosta wyjaśnił, że z dokonanej analizy złożonych dokumentów, nie stwierdzono potrzeby zastosowania powyższych uprawnień. Jednocześnie zadeklarował, że w kolejnych postępowaniach w sytuacjach budzących wątpliwości skorzysta z tych uprawnień.

[Dowód: akta kontroli str. 145,150-151]

3.5. W okresie objętym kontrolą, Starostwo nie otrzymało żadnych wniosków w zakresie badania potencjalnych nieprawidłowości dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, stwierdzonych m.in. przez WIOŚ, urzędy gmin, organy inspekcji sanitarnej lub organy nadzoru budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 145]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴ Dz. U. z 2008 r., Nr 215, poz. 1366 ze zm.

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

Opis stanu
faktycznego

Starostwo posiadało dokumentację dotyczącą terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. Minister Środowiska pismem z 16 stycznia 2006 r. przekazał Starostwu wyniki badań w zakresie rejestracji i inwentaryzacji naturalnych zagrożeń geologicznych występujących m.in. na terenie powiatu lidzbarskiego. Wyniki te były opracowane przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie na zlecenie Ministerstwa Środowiska.

[dowód: akta kontroli str. 178-181]

W skład tego opracowania wchodziło m.in. 58 kart dokumentacyjnych dotyczących naturalnych zagrożeń geologicznych na terenie powiatu lidzbarskiego (karty rejestracyjne osuwisk) wraz z fotografią i częścią graficzną w skali 1:10000 oraz 13 map topograficznych w skali 1:25000, na których wskazano zinwentaryzowane zagrożenia (osuwiska).

Z oględzin i analizy ww. dokumentacji wynikało, że karty rejestracyjne były sporządzone w formie pisemnej oraz elektronicznej bazy danych zamieszczonej na płycie CD. Zawierały one 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. 182-187]

Ustalone
nieprawidłowości

Starosta wbrew postanowieniom art. 110a ust.1 POŚ nie prowadził w badanym okresie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, w sposób określony w § 3 ust. 1-6 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”)⁵. Zgodnie z wymogami obserwacje takich terenów powinny być prowadzone co najmniej dwa razy w roku, w okresach marzec-kwiecień oraz wrzesień-październik. Dla prowadzenia monitoringu określa się liczbę i rodzaj punktów obserwacyjnych, dokonuje pomiarów powierzchniowego ruchu mas ziemnych, a wyniki monitoringu wprowadza się do rejestru, o którym mowa w § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Prowadzone w Starostwie karty rejestracyjne osuwisk nie zawierały niektórych danych wymaganych przez załącznik do rozporządzenia w sprawie informacji o ruchach masowych ziemi, w tym dotyczących:

- kodów cyfrowych województwa, powiatu i gminy, na terenie której położone było osuwisko,
- prowadzenia instrumentalnych prac monitoringowych,
- użytkowania terenu w obrębie osuwiska w zakresie zabudowy, infrastruktury komunikacyjnej i linii przesyłowych,
- danych osoby wypełniającej kartę, w tym imienia i nazwiska oraz kategorii i numeru uprawnień geologicznych⁶,
- nazwy i siedziby instytucji prowadzącej kartę oraz daty jej wypełnienia.

⁵ Dz. U. z 2007 r. nr 121, poz. 840

⁶ Nr uprawnień geologicznych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 19 czerwca 2006 r. w sprawie kategorii prac geologicznych, kwalifikacji do wykonywania, dozoru i kierowania tymi pracami oraz sposobu postępowania w sprawach stwierdzania kwalifikacji (Dz. U. nr 124, poz. 865); wymagane kategorie: VI, VII lub VIII.

Starosta wyjaśnił, że monitoring zagrożeń geologicznych nie był prowadzony, gdyż do tej pory nie było żadnych zgłoszeń w tym zakresie, a bieżąca obserwacja przy różnych okazjach nie wykazała powstawania nowych osuwisk. Starosta nadmieniał, że dotychczas udokumentowane osuwiska nie powodują bezpośredniego zagrożenia dla ludzi oraz wszelkiej infrastruktury. Odnośnie kart rejestracyjnych podał, iż nie zawierały one wszystkich elementów wymaganych ww. rozporządzeniem, ponieważ zostały opracowane przed jego wejściem w życie. W najbliższym czasie karty te będą dostosowane do wymogów tego rozporządzenia.

[dowód: akta kontroli str. 184-185, 188-190]

Izba zwraca uwagę, że posiadany rejestr zagrożeń był nieaktywną bazą danych, gdyż dane zawarte na tej płycie nie mogły być na bieżąco aktualizowane, modyfikowane oraz nie pozwalały na wprowadzania nowych danych.

Starosta wyjaśnił, iż nie prowadzono w Starostwie własnych analiz eksperckich, gdyż jego zdaniem wiedza uzyskana z ww. opracowania była wystarczająca.

[dowód: akta kontroli str. 184-187, 190]

Ocena częściowa

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

5. Działanie Starosty w zakresie ochrony przed hałasem.

Opis stanu
faktycznego

5.1. W badanym okresie Starosta nie miał obowiązku (wynikającego z art. 117 ust. 1-3 POŚ) sporządzenia mapy akustycznej na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska. Powiat lidzbarski liczy bowiem około 44 tys. mieszkańców, zaś natężenie ruchu jest mniejsze niż określone w § 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, dla których jest wymagane sporządzanie map akustycznych, oraz sposobów określania granic terenów objętych tymi mapami⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 191-193]

Ustalono
nieprawidłowości

Powiat od 2012 r. nie posiadał Programu ochrony środowiska. Poprzedni Program ochrony środowiska powiatu lidzbarskiego był opracowany na lata 2004–2007 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2008–2011. Zgodnie z art. 17 ust. 1 POŚ organ wykonawczy powiatu w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza powiatowy programy ochrony środowiska, uwzględniając wymagania, o których mowa w art. 14. Powyższy program, zgodnie z art. 18 ust. 1 POŚ, uchwala rada powiatu.

Starosta wyjaśnił, że w związku ze znacznymi kosztami przygotowania projektu programu ochrony środowiska na lata 2008–2011 (16 tys. zł), podjął decyzję, że program na lata 2012–2015 zostanie wykonany przez pracowników WOŚ, jednakże Naczelnik tegoż Wydziału nie wywiązał się z nałożonego na niego zadania.

W Programie ochrony środowiska powiatu lidzbarskiego na lata 2004–2007 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2008–2011 (zwanym dalej Programem na lata 2004-2007) zapisano m.in., że zostanie sporządzona mapa akustyczna powiatu. Do dnia kontroli NIK, mapa ta nie została sporządzona.

⁷ Dz. U. z 2007 r., nr 1, poz. 8 ze zm.

Marek Chyla – Starosta lidzbarski w latach 2006–2010 wyjaśnił, że ujęcie w Programie ochrony środowiska zapisów dotyczących opracowania mapy akustycznej było błędem, gdyż problem zwiększonego hałasu dotyczy jedynie drogi krajowej nr 51, za którą odpowiada jej zarządca. Natomiast nie wykonanie tej mapy wynikało z tego, że pracownicy WOŚ nie przedstawili mu tego zadania do ewentualnej realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 34-35,194-205]

Opis stanu
faktycznego

5.2. Starostwo nie miało obowiązku opracowywania programu ochrony środowiska przed hałasem, gdyż w badanym okresie powiat lidzbarski nie wypełniał warunków, o których mowa w art. 117 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 POŚ.

[Dowód: akta kontroli str. 193]

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

Jak podał Naczelnik Wydziału WOŚ monitorowanie przestrzegania przez prowadzących instalację ustalonego poziomu hałasu odbywało się poprzez wyniki zawarte w raportach WIOŚ oraz sprawozdania z pomiarów hałasu emitowanego do środowiska z terenu prowadzących instalację.

[Dowód: akta kontroli str. 193,206-210]

Ocena cząstkowa

Powiat lidzbarski nie ma obowiązku sporządzenia map akustycznych, dlatego NIK odstąpiła od oceny cząstkowej tego zagadnienia.

6. Finansowanie przez Starostę ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu
faktycznego

6.1. W latach 2011-2013 (III kwartał) w Starostwie nie ustalono zasad udzielania dotacji celowych na finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania, trybu postępowania w tej sprawie oraz sposobu rozliczenia i kontroli prawidłowości wykorzystania przyznawanych dotacji.

Źródła finansowania ochrony środowiska w powiecie lidzbarskim, były ujęte w Programie na lata 2004-2007. Wskazano w nim, że podstawową formą finansowania ochrony środowiska w powiecie są fundusze celowe, w tym m.in. fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, fundusz ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz europejskie fundusze pomocowe (Fundusz Spójności i fundusze strukturalne).

[dowód: akta kontroli str. 211-214]

Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu z 24 lutego 2011 r., przyjęto „Wieloletni program współpracy powiatu lidzbarskiego z organizacjami pozarządowymi oraz z innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2011-2015”. Określono w nim m.in. kryteria wyboru ofert na wykonanie zadań Powiatu oraz zasady współpracy w ramach wykonywania zadań publicznych, w tym w zakresie ekologii i ochrony przyrody. Przyjęte zasady przewidywały zlecanie organizacjom zadań Powiatu, po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert oraz w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁸ (art. 4 ust. 1 pkt 18).

[dowód: akta kontroli str. 215-218]

W latach 2011-2013 (III kwartał) Starostwo nie przyznawało dotacji na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

⁸ Dz. U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536

Jak podał Starosta – w sytuacji stosunkowo niewielkich dochodów, wspieranie innych podmiotów w realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska wydawało się nieuzasadnione. W związku z tym nie przygotowano projektu uchwały w tej sprawie i nie ustalono innych form i zasad finansowania ochrony środowiska.

[dowód: akta kontroli str. 211-212,219,230-231]

6.2. W badanym okresie na ochronę środowiska i gospodarkę wodną (z wyłączeniem wynagrodzeń pracowników Starostwa) wydatkowano ogółem 6.229,0 tys. zł, z tego: 2.604,1 tys. zł w 2011 r., 1.841,1 tys. zł w 2012 r. i 1.783,8 tys. zł - do 30 września 2013 r. Finansowane przez Starostę zadania dotyczyły wyłącznie zadań określonych w ustawie POŚ ujętych w uchwałach budżetowych na poszczególne lata. Poniesione wydatki dotyczyły:

- przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza (art. 400a ust. 1 pkt 21 POŚ), tj. termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i montażu instalacji solarnych, o wartości ogółem 6.188,7 tys. zł, z tego 2.592,9 tys. zł w 2011 r., 1.815,9 tys. zł w 2012 r. i 1779,9 tys. zł w 2013 r.;
- edukacji ekologicznej i propagowania działań proekologicznych (art. 400a ust. 1 pkt 32), w tym prenumeraty czasopism, szkolenia pracowników i dostęp do informacji prawnej LEX, o wartości ogółem 5,9 tys. zł, z tego 0,4 tys. zł w 2011 r., 3,6 tys. zł w 2012 r. i 1,9 tys. zł w 2013 r.;
- innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej (art. 400a ust. 1 pkt 42), w tym konserwacji rowów melioracyjnych i zakupu aparatu oddechowego, o wartości ogółem 34,4 tys. zł, z tego 10,8 tys. zł w 2011 r., 21,6 tys. zł w 2012 r. i 2,0 tys. zł w 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 220-221]

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

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, stanowiąca dochody budżetu Powiatu. W ramach tych dochodów do budżetu Powiatu wpłynęło ogółem 167,6 tys. zł, z czego 99,9 % stanowiły opłaty z tytułu korzystania ze środowiska – 167,4 tys. zł, a tylko 0,1 % kary pieniężne (0,2 tys. zł). W poszczególnych latach dochody te wyniosły: 71,6 tys. zł w 2011 r., 65,3 tys. zł w 2012 r. i 30,7 tys. zł do 30 września 2013 r.

[dowód: akta kontroli str. 222]

Analiza siedmiu zadań z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych w badanym okresie, o łącznej wartości 6.203,7 tys. zł (99,6 % ogółu zadań), w tym trzech inwestycji termomodernizacyjnych w ramach jednego przedsięwzięcia (5.815,2 tys. zł), dwóch zadań dotyczących instalacji solarnych (373,5 tys. zł) i dwóch w zakresie melioracji podstawowych (15,0 tys. zł), wykazała, że:

- wszystkie zadania były ujęte w uchwałach budżetowych Powiatu oraz zostały zrealizowane bezpośrednio przez Starostwo, bez udzielania dotacji innym podmiotom, a wykonawców wyłoniono w trybie zamówień publicznych;
- w przypadku inwestycji termomodernizacyjnych i solarnych, ich wyboru do finansowania dokonano zgodnie z priorytetami określonymi w „Programie ochrony środowiska” obowiązującym do końca 2011 r. (przedsięwzięcia rozpoczęto w 2011 r. i kontynuowano w latach następnych).

[dowód: akta kontroli str. 26-33,220-221,223,230-231]

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

[dowód: akta kontroli str. 222, 224]

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 ustaw⁹, 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 w przypadku powiatu lidzbarskiego likwidacja ta nie miała wpływu na ww. finansowanie.

[dowód: akta kontroli str. 219]

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Opracowanie programu ochrony środowiska.
2. Egzekwowanie od podmiotów korzystających ze środowiska wykonania obowiązków określonych w decyzjach Starosty, m.in. poprzez kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.
3. Ujmowanie w wydawanych pozwoleniach na korzystanie ze środowiska wymaganych danych.
4. Prowadzenie monitoringu terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których one występują.
5. Prowadzenie rejestru osuwisk zgodnie z obowiązującymi przepisami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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.

⁹ Dz. U. nr 215, poz. 1664

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 24 stycznia 2014 r.

Kontroler
Henryk Dykty
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Edward Odojewski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis