



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-031-01/2013
P/13/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

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

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

1. Joanna Jóźwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87777 z dnia 10.12.2013 r.
2. Piotr Kręt, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87771 z dnia 2.12.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Pile (dalej: Starostwo), Al. Niepodległości 33/35, 64-920 Piła

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Mirosław Mantaj, Starosta Pilecki (dalej: Starosta)

(dowód: akta kontroli str. 6-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Starostę Pileckiego zadań z zakresu ochrony środowiska², w latach 2011-2013 (do 30 września).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają:

- wskazanie w strukturze Starostwa komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska oraz dokonanie podziału

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

² Kontrolą objęto realizację przez Starostę zadań wymienionych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), zwanej dalej „POŚ”, dotyczących: prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy (art. 110a POŚ); wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1 POŚ); sporządzania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem (art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 POŚ); sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów (art. 149 ust. 1 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku prowadzenia i przedkładania pomiarów wielkości emisji, poziomów substancji lub energii w środowisku (art. 150 ust. 1 i 2, art. 178 POŚ); przyjmowania zgłoszeń instalacji (art. 152 ust. 1 POŚ); ustalania w drodze decyzji wymagań w zakresie ochrony środowiska dla eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia (art. 154 ust. 1 POŚ); wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska (art. 181 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego (art. 237 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, przywrócenia środowiska do stanu właściwego, uiszczenie na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszeń stanu środowiska (art. 362 ust. 1-3 POŚ); sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów (art. 379 POŚ); finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gospodarowanie środkami stanowiącymi dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych (art. 403 i 404 POŚ) - zwanych dalej „zadaniami starosty z zakresu ochrony środowiska”.

kompetencji i odpowiedzialności za te zadania pomiędzy pracowników Starostwa,

- sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty,
- reagowanie na sygnały o nieprawidłowościach związanych z nieprzestrzeganiem przepisów ochrony środowiska i podejmowanie odpowiednich działań.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nieprzypisaniu żadnej komórce organizacyjnej Starostwa zadań w zakresie prowadzenia obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, oraz prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach,
- niepodjęciu jakichkolwiek działań w celu pozyskania informacji o występowaniu na terenie powiatu ruchów masowych ziemi,
- wydatkowaniu niezgodnie z przeznaczeniem środków z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, zadania z zakresu ochrony środowiska realizował w latach 2011-2013 (do 30 września) Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (WŚR). W zakresach czynności pracowników zatrudnionych w WŚR dokonano podziału kompetencji, uwzględniając zadania Starosty wymienione w ustawie POŚ, za wyjątkiem prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. W regulaminie organizacyjnym zadania tego nie przypisano żadnej komórce organizacyjnej Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 78-133)

W okresie objętym kontrolą, zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizowało ośmiu pracowników WŚR. Osoby te miały przypisane także inne obowiązki – m.in. wykonywanie zadań z zakresu rolnictwa lub leśnictwa. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe (cztery w zakresie ochrony środowiska, a pozostałe osoby posiadały wykształcenie pokrewne np. rolnictwo lub leśnictwo). W latach 2011-2013 (do 30 września), wszystkie zatrudnione osoby uczestniczyły w 98 szkoleniach dotyczących m.in. finansowania przedsięwzięć ekologicznych w Wielkopolsce, gospodarki odpadami, nowej ustawy o odpadach, nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, czy gospodarki odpadami w pozwoleniach zintegrowanych. Stan zatrudnienia w WŚR był wystarczający do wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 15, 32-52)

W celu realizacji przypisanych zadań, pracownicy WŚR mieli możliwość korzystania z samochodu służbowego oraz mogli wykorzystywać samochody prywatne do podróży służbowych, co w pełni zaspakajało potrzeby wydziału. Nie dysponowali natomiast urządzeniami pomiarowymi, umożliwiającymi sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym

właściwością Starosty, ani też specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza przy wydawaniu pozwoleń. Starosta podał w wyjaśnieniach, że w przypadku zaistnienia potrzeby dokonania ww. pomiarów zostaje to zlecone wyspecjalizowanej jednostce np. pomiar hałasu wykonuje Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (WIOŚ). W wyjaśnieniach dotyczących specjalistycznego oprogramowania umożliwiającego weryfikację obliczeń podanych we wnioskach, Starosta podał, że ustawa Prawo ochrony środowiska oraz akty wykonawcze ustawowo nie narzucają organowi ochrony środowiska sposobu sprawdzania obliczeń emisji zanieczyszczeń do powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 9-14)

W projektach uchwał budżetowych i w uchwałach budżetowych na lata 2011-2013 zaplanowane zostały wydatki na ochronę środowiska w wysokości odpowiednio: 550.000 zł, 961.600 zł i 4.194.796 zł. W uchwałach budżetowych po zmianach na koniec 2011 r. i 2012 r. oraz na 30 września 2013 r., wydatki na ochronę środowiska zaplanowano w wysokości odpowiednio: 654.000 zł, 1.000.600 zł i 4.182.515 zł. Zrealizowano je natomiast odpowiednio w wysokości: 164.641 zł, 709.678 zł i 1.268.177 zł. Wydatki na ochronę środowiska ujęte zostały w uchwale budżetowej w rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej wydatków, w zależności od rodzaju dokonywanego wydatku. Źródłami finansowania tych wydatków były środki własne lub innych powiatów oraz środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej („NFOŚiGW”) oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej („WFOŚiGW”).

(dowód: akta kontroli, str. 58-68)

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników WŚR stanowiły w kontrolowanym okresie odpowiednio: 74%, 38% i 22% wydatków ogółem zrealizowanych w związku z wykonywaniem zadań starosty w zakresie ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli, str. 69)

Na zadania z zakresu ochrony środowiska zrealizowane w kontrolowanym okresie pozyskane zostały środki finansowe z WFOŚiGW w wysokości 84.534,72 zł i z innych powiatów w wysokości 10.000 zł. Środki z WFOŚiGW zostały przeznaczone na dofinansowanie rewitalizacji czterech parków i organizacji dwóch ponadpowiatowych olimpiad ekologicznych. Organizacja tych olimpiad została dofinansowana również ze środków finansowych innych powiatów. W 2013 r., Powiat uzyskał z NFOŚiGW środki finansowe w wysokości 1.226.116,27 zł z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięcia dotyczącego poprawy efektywności energetycznej poprzez termomodernizację obiektów użyteczności publicznej w powiecie pilskim, tj. budynku Domu Pomocy Społecznej w Rządкові i internatu Zespołu Szkół w Pile.

(dowód: akta kontroli, str. 70-72)

Starosta ustanowił, do stosowania we wszystkich komórkach organizacyjnych Starostwa, organizację i zasady funkcjonowania kontroli zarządczej³. W Starostwie, w badanym okresie, nie dokonano identyfikacji i analizy ryzyka w odniesieniu do ustalonych celów i zadań. W wyjaśnieniach, Starosta podał, że identyfikacja ryzyka

³ Zarządzenie nr 5/2010 Starosty Pilskiego z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej.

jest prowadzona dla celów audytu wewnętrznego, w szczególności sporządzania planu audytu i wyznaczenia zadań audytu na dany rok. W zakresie ochrony środowiska nie zostały określone ryzyka i nie zidentyfikowano zadań ze względu na inne kryteria, które uwzględniono przy typowaniu obszaru audytu jak np.: materialność, wrażliwość czy stabilność. Z powyższych wyjaśnień Starosty wynika również, że nie uwzględniono zadań WŚR w ryzykach funkcjonowania jednostki ze względu na analizę stwierdzonych nieprawidłowości w sprawozdaniach z kontroli przeprowadzonych w WŚR przez Wojewodę Wielkopolskiego oraz WFOŚiGW w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 9-14, 194, 209-220)

W roku 2013 przeprowadzono audyt w WŚR, przedmiotem którego była „Ocena przestrzegania Kodeksu postępowania administracyjnego”. W sprawozdaniu z audytu wskazano ryzyka oraz skutki, które zagrażają realizacji celów jednostki. W wyniku przeprowadzonego audytu nie stwierdzono nieprawidłowości. Wyniki przeprowadzonego audytu w WŚR nie zostały udokumentowane w kartach indywidualnej oceny lub w zbiorczych zestawieniach.

(dowód: akta kontroli str. 195-208)

Sposób organizacji wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska, a także sposób wykonywania tych zadań nie były przedmiotem skarg, wniosków, ani kontroli Rady Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 177-199)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W regulaminie organizacyjnym Starostwa, obowiązującym w latach 2011-2013 (do 30 września), żadnej komórce organizacyjnej nie przypisano realizacji obowiązków Starosty, wynikających z art. 110a POŚ, tj. prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach. Ww. obowiązków nie wskazano także w zakresach czynności pracowników Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 78-133)

Starosta podał w wyjaśnieniach, że w regulaminie organizacyjnym i zakresach obowiązków omyłkowo przeoczono i nie przypisano realizacji obowiązków pracownikowi Starostwa wynikających z art. 110a ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach.

(dowód: akta kontroli str. 448-452)

Ocena częściowa

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

2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Starosta Pilski wydał w kontrolowanym okresie 73 pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w tym odpowiednio: w 2011 r. – cztery pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, dwie decyzje w zakresie zmiany pozwolenia zintegrowanego, 14 pozwoleń na wytwarzanie odpadów; w 2012 r. – sześć pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, jedno pozwolenie zintegrowane, 34 pozwolenia na wytwarzanie odpadów; w 2013 r. (do 30 września) – dwa pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, jedną decyzję w zakresie zmiany pozwolenia zintegrowanego, dziewięć pozwoleń na wytwarzanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 53-57)

Szczegółowym badaniem objęto 24 postępowania administracyjne zakończone wydaniem 12 pozwoleń na wytwarzanie odpadów, ośmiu pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz czterech decyzji dotyczących pozwolenia zintegrowanego. Wszystkie badane wnioski zostały w Starostwie zarejestrowane wraz z podaniem daty doręczenia do organu, co było zgodne z obowiązującą instrukcją kancelaryjną i umożliwiało ustalenie daty wszczęcia postępowania na żądanie strony. W toku prowadzonych postępowań administracyjnych, w 10 przypadkach, wzywano strony do uzupełnienia złożonego wniosku, w trybie określonym w art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: KPA), w sposób pozwalający na ustalenie początku biegu terminu na usunięcie braków oraz umożliwiający wnioskodawcy jednoznaczne stwierdzenie jakich uzupełnień należy dokonać. Na 24 zbadane wnioski, stanowiące podstawę wydania decyzji, jeden wniosek dotyczący wydanego pozwolenia zintegrowanego nie zawierał informacji na temat deklarowanego terminu oddania instalacji do eksploatacji, wymaganego zgodnie z art. 184 ust. 2 pkt 17b ustawy POŚ dla danego rodzaju pozwolenia. Pracownicy Starostwa w toku prowadzonych postępowań dotyczących wydania pozwolenia zintegrowanego przeprowadzili na podstawie wydanych upoważnień oględziny instalacji, w czasie których sprawdzono zgodność informacji i danych zawartych we wniosku ze stanem faktycznym. W aktach sprawy dokumentowano fakt weryfikowania wniosków w postaci naniesionych uwag na dokumentacji. Ponadto, od marca 2012 r. pracownicy WŚR sporządzali metrykę sprawy w oparciu o rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy⁵.

(dowód: akta kontroli str. 363-410)

Badane decyzje w sprawie uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska zostały wydane z zachowaniem terminów określonych w art. 35 KPA, zawierały wszystkie elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 KPA. Pozwolenia wydano na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, co było zgodne z art. 188 ust. 1 POŚ. Na 24 badane pozwolenia, 22 zawierały wszystkie elementy wymagane dla danego rodzaju pozwolenia (w dwóch decyzjach nie wskazano terminu, od którego jest dopuszczalna emisja nowej instalacji – art. 188 ust. 2 pkt 6 POŚ).

(dowód: akta kontroli str. 431-443)

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 250.

Do kolegium odwoławczego skierowano dwie sprawy. Jedna dotyczyła zażalenia na postanowienie Starosty Piłskiego w sprawie ustalenia właściwego organu wydającego pozwolenie⁶. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Pile uchyliło postanowienie Starosty, uznając iż organem właściwym do rozpatrzenia wniosku w sprawie zmiany decyzji jest Starosta Piłski. Druga sprawa dotyczyła odwołania Stowarzyszenia Ekologicznego Przyjaciół Ziemi Nadnoteckiej, od pozwolenia Starosty Piłskiego w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego wydanego przez Wojewodę Wielkopolskiego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze umorzyło postępowanie odwoławcze, stwierdzając że Stowarzyszeniu Ekologicznemu Ziemi Noteckiej nie przysługuje status strony w przedmiotowym postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 261-267, 268-274)

W latach 2011-2013 (do dnia 30 września) w Starostwie nie korzystano z opinii biegłych lub specjalistów przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska. W wyjaśnieniach Starosta podał, że nie korzystano z opinii biegłych lub specjalistów, ponieważ nie zachodziła taka potrzeba. W toku prowadzonych spraw korzystano z opinii uzyskanych od Ministra Środowiska i radcy prawnego.

(dowód: akta kontroli str. 359-362)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie zweryfikowano jeden wniosek dotyczący wydania pozwolenia zintegrowanego⁷. Pomimo niewskazania we wniosku deklarowanego terminu oddania instalacji do eksploatacji (art. 184 ust. 2 pkt 17b ustawy POŚ), strony nie wezwano do jego uzupełnienia. W konsekwencji, Starosta wydał pozwolenie zintegrowane w oparciu o niekompletny wniosek. Starosta podał w wyjaśnieniach, że brak w ww. wniosku wymaganego terminu, od którego jest dopuszczalna emisja, wynika z nieumyślnego przeoczenia zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 448-452)

2. W pozwoleniu na wytwarzanie odpadów i w pozwoleniu zintegrowanym⁸, nie określono terminu, od którego jest dopuszczalna emisja. Było to niezgodnie z art. 188 ust. 2 pkt 6 POŚ, w myśl którego, w przypadku gdy pozwolenie jest wydane na wniosek podmiotu podejmującego realizację nowej instalacji (w art. 191a POŚ), powinien być w nim określony termin, od którego emisja jest dopuszczalna.

Dyrektor WŚR podał w wyjaśnieniach, że w ww. pozwoleniach nie określono terminu, od którego jest dopuszczalna emisja z uwagi na omyłkowe przeoczenie zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 448-452)

Ocena częściowa

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

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

⁶ Starosta Piłski ustalił, że organem właściwym do wydania pozwolenia jest Marszałek Województwa Wielkopolskiego.

⁷ ŚR.6220.7.2011.IX z dnia 26.06.2012 r.

⁸ GIP.7650-4/11 z dnia 18.04.2011 r., ŚR.6220.7.2011.IX z dnia 26.06.2012 r.

środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska

Opis stanu
faktycznego

W Starostwie pozyskiwano wiedzę o działających na terenie powiatu instalacjach, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub ich zgłoszenia, w oparciu, jak wyjaśnił Starosta, o wnioski składane przez prowadzących instalacje, a także informacje od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (WIOŚ).

(dowód: akta kontroli str. 359-362)

Starosta, w latach 2011-2013 (do 30 września), sprawował kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością. W WŚR opracowywano roczne plany kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w wybranych instalacjach. Pozostałe kontrole przeprowadzane były losowo. Założony w ww. okresie plan kontroli został zrealizowany, tj.:

➤ w 2011 r. planowano i wykonano cztery kontrole, z tego dwie kontrole dotyczyły wydanych pozwoleń;

➤ w roku 2012 r. planowano wykonanie czterech kontroli, z tego jedna dotyczyła prac statutowych Gminnej Spółki Wodnej, jedna wydanej decyzji Prezydentowi Miasta Piła a dwie dotyczyły wydanych pozwoleń. Zaplanowana kontrola wydanego pozwolenia zintegrowanego nie została przeprowadzona ze względu na fakt wstrzymania działalności zakładu.

➤ w 2013 r. planowano i przeprowadzono dwie kontrole, z których jedna dotyczyła uchwał podejmowanych przez spółki wodne, a druga - decyzji wydanej dla Prezydenta Miasta Piła.

Ponadto, w latach 2011-2013 (30 września), pracownicy WŚR przeprowadzili pozaplanową kontrolę w związku z okresową analizą pozwolenia zintegrowanego.

(dowód: akta kontroli str. 221-260)

Pracownicy WŚR wykonujący zadania z zakresu ochrony środowiska, każdorazowo uzyskiwali upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Powyższe upoważnienia wystawiane były na prośbę Dyrektora WŚR, w których podawano uzasadnienie podjęcia kontroli. W wyniku przeprowadzonych kontroli, których ustalenia dokumentowano zgodnie z wymogami określonymi w art. 380 POŚ, stwierdzono zgodność stanu faktycznego w zakresie sposobu i warunków prowadzenia instalacji z warunkami określonymi w pozwoleniu.

(dowód: akta kontroli str. 230-231, 240-260)

W badanym okresie Starosta nie kierował do sądu wniosków w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 446-452)

W Starostwie weryfikowano wyniki pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, przedkładane przez prowadzących instalacje, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Prowadzący instalacje wywiązywali się z obowiązków w zakresie wykonywania pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska i przekazywania ich wyników Staroście. Z kolei w Starostwie, analizowano otrzymane wyniki, a w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków zawartych

w pozwoleniu, wzywano podmiot korzystający ze środowiska do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia ponadnormatywnej emisji.

(dowód: akta kontroli str. 279-332)

W latach 2011-2013 (do 30 września), Starosta wydał 18 wezwań do zaniechania naruszeń przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, m.in. w zakresie nieuregulowanego stanu formalno-prawnego korzystania ze środowiska przez prowadzących instalacje, których eksploatacja powodowała emisje do środowiska. Starosta każdorazowo podjął działania w celu wyeliminowania zgłoszonych nieprawidłowości, w wyniku czego prowadzący instalacje przedłożyli Staroście wymaganą dokumentację.

(dowód: akta kontroli str. 275-278)

Starosta, w okresie objętym kontrolą, nie ustalał dla prowadzących instalacje, w drodze decyzji wydanych odpowiednio na podstawie art. 150 POŚ, art. 154 ust. 1 POŚ, art. 178 ust. 1 POŚ, art. 237 POŚ, art. 362 ust. 1 POŚ, dodatkowych wymagań i nie nakładał dodatkowych obowiązków w zakresie:

- prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ;
- prowadzenia 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;
- wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymagała pozwolenia;
- sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego;
- ograniczenia oddziaływania na środowisko,

gdyż, jak wyjaśnił, nie stwierdzono negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko w przedmiotowym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 59-362)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Starosta nie podejmował wystarczających działań w celu pozyskania pełnej informacji o wszystkich instalacjach znajdujących się na terenie powiatu, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo dokonania zgłoszenia w trybie art. 152 POŚ. Wiedza jaką dysponowano w Starostwie, w przedmiotowym zakresie, ograniczona była jedynie do tych instalacji, których prowadzący wystąpili z wnioskiem o wydanie stosownego pozwolenia albo dokonali zgłoszenia oraz instalacji, o których informacje przekazały inne organy administracji publicznej lub mieszkańcy.

Z przedłożonych wyjaśnień wynika, że Starosta nie pozyskiwał informacji zawartych w Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej oraz w rejestrze wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i wydanych decyzji, ponieważ przepisy prawa nie nakładały takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 361)

Niepodejmowanie działań w celu pozyskania z możliwych źródeł informacji o wszystkich instalacjach funkcjonujących na terenie powiatu, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska albo dokonania zgłoszenia w trybie art. 152 POŚ – w ocenie NIK – świadczy o braku należytej staranności przy wykonywaniu tego zadania.

NIK zwraca uwagę, że z rodzaju prowadzonej działalności lub przeznaczenia obiektu budowlanego można wnioskować o rodzaju i zakresie korzystania ze środowiska.

Ocena częściowa

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

4. Działania w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Opis stanu faktycznego

Na terenie powiatu pilskiego, według opracowanej w 2012 r. Strategii Działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r., rozpoznano zarówno osuwiska, jak i tereny predysponowane do ich występowania⁹.

W Starostwie nie posiadano informacji o terenach, na których występowały ruchy masowe ziemi. Starostwo nie podejmowało również żadnych działań w celu pozyskania informacji o ich występowaniu na terenie powiatu pilskiego. Z wyjaśnień Starosty wynika, że nie ustalono terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi z powodu braku środków na pozyskiwanie takich danych.

(dowód: akta kontroli str. 9-14, 456-465)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niepodjęcie przez Starostwo jakichkolwiek działań w celu pozyskania informacji o występowaniu na terenie powiatu pilskiego ruchów masowych ziemi oraz niekorzystanie z ogólnodostępnych informacji w tym zakresie, było działaniem nierzetelnym. NIK zwraca uwagę, że prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, jest ustawowym zadaniem starosty, określonym w art. 110a POŚ.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli w związku z brakiem działań Starostwa ocenia negatywnie działalność jednostki w tym zakresie.

5. Działania w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu faktycznego

Starosta nie był zobowiązany do sporządzenia mapy akustycznej oraz do opracowania programu ochrony przed hałasem z uwagi na brak na terenie Powiatu Pilskiego aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys. osób, a także nieokreślenie w Powiatowym programie ochrony środowiska terenów, dla których dokonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska.

(dowód: akta kontroli str.9-14)

W latach 2011-2013 (do 30 września), Starosta na podstawie dwóch zawiadomień od Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, wszczął z urzędu postępowania i wydał dwie decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu, na podstawie art. 115a ust. 1 POŚ. W obu przypadkach – zgodnie z art. 61 § 1 i 4 oraz art. 10 § 1, art.73 i art. 79 § 2 ustawy KPA - Starosta zawiadomił strony o wszczęciu postępowania oraz poinformował je o prawie brania udziału w każdym stadium

⁹ Dokument udostępniono na stronie internetowej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu pod adresem:
http://www.wfosgw.poznan.pl/pub/uploaddocs/strategia_wfosigw_2013_2016.pdf.

postępowania i możliwości wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów oraz materiałów, a także przeglądania akt sprawy. Decyzje określające dopuszczalny poziom hałasu wydane zostały z zachowaniem terminów określonych w art. 35 ustawy KPA oraz zawierały wszystkie elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 ustawy KPA.

(dowód: akta kontroli str. 444-445)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Opis stanu faktycznego

6. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Rada Powiatu w Pile, w latach 2011-2013 (do 30 września), nie podjęła uchwały określającej zasady udzielania dotacji celowych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o której mowa w art. 403 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Uchwałą nr XV.150.2012 z 29 marca 2012 r., obowiązującą od 27 kwietnia 2012 r., Rada ustaliła zasady udzielania dotacji z budżetu Powiatu Pilskiego spółkom wodnym, tryb postępowania w sprawie dotacji i sposób jej rozliczania¹⁰ (zwaną dalej „Uchwałą nr XV.150.2012 z 29.03.2012 r.”). Podstawą prawną podjęcia tej uchwały był m.in. art. 403 ust. 1 ustawy POŚ. Starosta wyjaśnił, że uzasadnieniem dla dotowania spółek wodnych była trudna sytuacja w konserwacji urządzeń melioracji wodnej, której w latach poprzednich nie przeprowadzano oraz wnioski spółek o dofinansowanie. Podał również, że w latach 2011-2012 inne jednostki i instytucje nie wnioskowały o udzielenie dotacji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Przy wyborze zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do dofinansowania w latach 2011-2013, według wyjaśnień Starosty, kierowano się takimi kryteriami jak: finansowanie w pierwszym rzędzie najważniejszych zadań realizowanych przez Powiat Pilski oraz dofinansowanie zadań w formie dotacji tam gdzie występują największe potrzeby.

(dowód: akta kontroli, str. 467, 473)

Plany dochodów i wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska na 2011 r., 2012 r. i 2013 r. stanowiły załączniki do uchwały budżetowej na dany rok budżetowy. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, opiniując projekt budżetu Powiatu Pilskiego na każdy kontrolowany rok oraz uchwały budżetowe i ich zmiany, nie zakwestionowała zaplanowanych do realizacji wydatków na ochronę środowiska finansowanych z opłat i kar środowiskowych¹¹.

(dowód: akta kontroli, str. 474-517, 141-142)

W latach 2011-2013 (do 30 września) uzyskane wpływy z opłat i kar środowiskowych wyniosły odpowiednio: 770.962 zł, 612.065 zł i 284.817 zł. Zostały z nich sfinansowane wydatki na ochronę środowiska i gospodarki wodnej w wysokości odpowiednio: 107.690 zł, 686.776 zł i 26.290 zł. W 2010 r. na ochronę środowiska i gospodarkę wodną wydatkowano 976.524 zł, tj. całość rocznych wpływów z opłat i kar środowiskowych (775.734 zł) oraz środki finansowe pozostałe po likwidacji powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2012 r. poz. 1775, ze zm.

¹¹ Dotyczy wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, stanowiących dochody budżetów powiatów, pomniejszonych o nadwyżkę z tytułu tych dochodów, przekazywaną na wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(200.790 zł). Niewykorzystane środki budżetowe z opłat i kar środowiskowych za 2011 r. i 2012 r. zostały uwzględnione w stanie początkowym środków przeznaczonych na ochronę środowiska, odpowiednio na 2012 r. i 2013 r. Starosta podał w wyjaśnieniach, że w 2013 r. Powiat wyda na ochronę środowiska 2,8 mln zł, w związku z czym, na koniec 2013 r. nie pozostaną niewykorzystane środki finansowe z opłat i kar środowiskowych.

(dowód: akta kontroli, str. 468, 518-529)

W objętym kontrolą okresie, z wpływów z opłat i kar środowiskowych sfinansowane zostały bezpośrednio przez Starostwo następujące zadania:

➤ w 2011 r. – zadania związane z nadzorem Starosty nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa (60.832,23 zł), akcja „Sprzątanie świata” (2.184,11 zł), dwie olimpiady ekologiczne o zasięgu powiatowym i ponadpowiatowym (6.679,71 zł), opracowanie sprawozdania za lata 2009-2010 z realizacji Programu Ochrony Środowiska i raportu za lata 2009-2010 z wykonania Planu Gospodarki Odpadami dla Powiatu Piłskiego (9.840 zł), wydatki na potrzeby Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (8.154,42 zł),

➤ w 2012 r. – zadania związane z nadzorem Starosty nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa (69.877,19 zł), wykonanie inwentaryzacji systemu odwadniającego terenu byłego lotniska w Pile (68.880 zł), opracowanie oceny rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń zapachowych zbiorników na gnojowice (6.000 zł), wniesienie przez Powiat Piłski do spółki z o.o. Wielkopolska Agencja Zarządzania Energią środków finansowych z przeznaczeniem na objęcie 10 udziałów (10.000 zł), akcja „Sprzątanie świata” (2.233,16 zł), dwie olimpiady ekologiczne o zasięgu powiatowym i ponadpowiatowym (8.584,82 zł), zakup syreny alarmowej (7.065,12 zł), dostęp do Rejestru Informacji o Środowisku dla pracowników Starostwa (738 zł), wydatki na potrzeby Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (15.030,61 zł), opracowanie aktualizacji Programu Ochrony Środowiska Powiatu Piłskiego i prognozy oddziaływania na środowisko (19.680 zł), dofinansowanie debaty „Dobry klimat dla Powiatów”, w tym wydruk broszury (1.593 zł),

➤ w 2013 r. (do 30 września) – zadania związane z nadzorem Starosty nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa (19.807,66 zł), akcja „Sprzątanie świata” (2.207,21 zł), zakup dostępu do programu Rejestr Informacji o Środowisku dla pracowników Starostwa (738 zł), wydatki na potrzeby Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (3.537 zł).

Z opłat i kar środowiskowych w kontrolowanym okresie Starostwo sfinansowało szkolenia pracowników Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa lub członka Zarządu Powiatu nadzorującego ten wydział oraz zakupy dostępu do programu LEX, w tym Prawo ochrony środowiska, kserokopiarki, faxu, czasopism, książek, znaczków pocztowych i baterii akumulatorowych na potrzeby tego Wydziału.

(dowód: akta kontroli, str. 533-549)

Wydatki poniesione przez inne podmioty sfinansowane w kontrolowanym okresie z opłat i kar środowiskowych dotyczyły: rewitalizacji parków zabytkowych przy Domach Pomocy Społecznej w Chlebnie, Dębnie i Falmierowie (po 15.000 zł w 2011 r. i 2012 r.), rewitalizacji parku dworskiego przy Zespole Szkół Techniczno-

Rolniczych w Nieżychowie (po 5.000 zł w 2011 r. i 2012 r.), przebudowy systemu grzewczego w DPS w Chlebnie z wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych (411.595,6 zł w 2012 r.) oraz bieżącego utrzymania urządzeń melioracji wodnej przez spółki wodne (45.498 zł w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 550-553)

W 2012 r. z budżetu Powiatu dziewięciu spółkom wodnym zostały udzielone dotacje w wysokości ogółem 45.498 zł na bieżące utrzymanie urządzeń melioracji wodnej. Przyznanie, rozliczenie oraz kontrola realizacji dotowanych zadań¹² przebiegały zgodnie z procedurami ustalonymi w Uchwale nr XV.150.2012 z 29.03.2012 r. Spółki wodne dotacje te wykorzystwały w całości i zgodnie z umowami o udzielenie dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 542-546, 554-600)

Uzyskane w latach 2010-2012 wpływy z opłat i kar środowiskowych stanowiły odpowiednio: 11,4%, 10,8% i 8,7% wyliczonego dopuszczalnego poziomu przychodów budżetu powiatu pochodzących z opłat i kar środowiskowych¹³. Powiat Pilski, w związku z poziomem osiąganych wpływów z kar i opłat środowiskowych, nie był zobowiązany do odprowadzania nadwyżki tych przychodów do WFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli, str. 530-532)

Likwidacja powiatowego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, według wyjaśnień Starosty, spowodowała uzyskiwanie zbyt niskich wpływów z opłat i kar środowiskowych w stosunku do wydatków na ochronę środowiska i gospodarkę wodną, bowiem w latach 2010-2013 wpływy te wyniosły 2,45 mln zł, a wydatki Powiatu na zadania związane z ochroną środowiska wyniosły 6,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli, str. 469)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Z naruszeniem postanowień § 3 ust. 3 i 6 załącznika do Uchwały nr XV.150.2012 z 29.03.2012 r. została przeprowadzona ocena formalna wniosku spółki wodnej w Rzadkowie z 18 maja 2012 r. o dotację. Wniosek ten, a następnie umowa o dotację, zostały podpisane przez kierownika biura i główną księgową Powiatowego Związku Spółek Wodnych w Pile z siedzibą w Wyrzysku. W przedłożonym wraz z wnioskiem o dotację pełnomocnictwie, osoby te zostały upoważnione do składania oświadczenia woli w imieniu Powiatowego Związku Spółek Wodnych, a nie w imieniu spółki wodnej w Rzadkowie. Dopiero w trakcie kontroli NIK zostało przedłożone prawidłowe pełnomocnictwo dla reprezentowania spółki wodnej w Rzadkowie przez tych przedstawicieli Powiatowego Związku Spółek Wodnych, ustanowione w 2011 r.

Starosta, powyższą sprawę wyjaśnił tym, że jako organowi sprawującemu nadzór i kontrolę nad działalnością spółki wodnej w Rzadkowie znany był jemu z urzędu sposób jej reprezentacji. Zdaniem NIK, wyjaśnienia nie usprawiedliwiają stwierdzonej nieprawidłowości. Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa

¹² Kontrolą NIK objęte zostały dwie dotacje o najwyższych kwotach, mianowicie dotacja w wysokości 6.000 zł dla Spółki Wodno-Melioracyjnej Rzadkowo i dotacja w wysokości 5.373 zł dla Spółki Wodno-Melioracyjnej Ujście.

¹³ Wyliczony dopuszczalny poziom przychodów powiatu z opłat i kar środowiskowych w latach 2010-2012 wyniósł odpowiednio: 6.831.061 zł, 7.134.051 zł i 7.003.344 zł.

był zobowiązany wystąpić do wnioskodawcy o złożenie prawidłowego pełnomocnictwa, a w przypadku jego niedostarczenia w ustalonym terminie, wniosek należało odrzucić.

(dowód: akta kontroli, str. 555-558, 566, 579)

2. Wydatki sfinansowane z wpływów z opłat i kar środowiskowych na dotacje celowe w wysokości 45.498 zł dla spółek wodnych z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych zostały poniesione z naruszeniem przepisów art. 403 ust. 1 w związku z art. 400a ust. 1 ustawy POŚ.

Starosta sprawę sfinansowania z opłat i kar środowiskowych dotacji dla spółek wodnych wyjaśnił tym, że zarówno RIO, jak i Wojewoda Wielkopolski nie zakwestionowali Uchwały nr XV.150.2012 z 29.03.2012 r. oraz, że konserwacja urządzeń melioracji wodnych jest przedsięwzięciem związanym z ochroną wód i służy ochronie przeciwpowodziowej (art. 70 ust. 1 ustawy Prawo wodne).

(dowód: akta kontroli, str. 468-472, 607, 609-683)

Z dochodów z opłat i kar środowiskowych powiat może finansować wyłącznie zadania mieszczące się w katalogu zadań powiatu, wymienione w art. 400a ust. 1 w związku z art. 403 ust. 1 ustawy POŚ. Kwestionowane wydatki w tym katalogu nie zostały ujęte. Ponadto, zgodnie z postanowieniami art. 403 ust. 4 ustawy POŚ, spółki wodne mogą uzyskać dotacje celowe ze środków budżetowych powiatu jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, a nie na wydatki bieżące¹⁴.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

- 1) ujęcie w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach obowiązków pracowników, zadań dotyczących prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także zadań dotyczących prowadzenia rejestru zawierającego informacje o tych terenach;
- 2) rzetelne weryfikowanie wniosków o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska oraz udzielanie pozwoleń wyłącznie w oparciu o kompletne wnioski;
- 3) prowadzenie obserwacji terenów, na których występują w powiecie pilskim ruchy masowe ziemi oraz rejestru zawierającego informacje o tych terenach zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi¹⁶;
- 4) zapewnienie wykorzystania środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych na finansowanie zadań określonych w POŚ;
- 5) rzetelne weryfikowanie wniosków o udzielenie dotacji z budżetu powiatu.

¹⁴ Stanowisko takie zostało wyrażone również w orzeczeniu z 22 czerwca 2012 r. (sygn. akt V SA/Wa 1112/12) Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 840.

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 Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 17 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:

Dyrektor

Joanna Józwiak
Główny specjalista k. p.

z up. Krzysztof Matuszek
p.o. Wicedyrektora

Piotr Kręt
Starszy inspektor k. p.