



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-031-02/2013

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

lpoc@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. Zbigniew Stasiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87779 z dnia 10 grudnia 2013 r.
2. Wojciech Borówka-Jakubowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87794 z dnia 13 stycznia 2014 r.
(dowód: akta kontroli str.1-4)

Jednostka kontrolowana Starostwo Powiatowe w Koninie (dalej „Starostwo”), Al. 1-go Maja 9 (62-510 Konin)

Kierownik jednostki kontrolowanej Małgorzata Waszak, Starosta Koniński (dalej „Starosta”).
(dowód: akta kontroli str.5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Starostę, w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r., zadań w zakresie ochrony środowiska, w tym wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, przyjmowanie zgłoszeń instalacji, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gospodarowanie środkami stanowiącymi dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają:

- wskazanie w strukturze Starostwa komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska oraz dokonanie podziału kompetencji i odpowiedzialności za te zadania pomiędzy pracowników Starostwa,
- zapewnienie uczestnictwa pracowników Starostwa w szkoleniach z zakresu ochrony środowiska,
- podejmowanie działań w zakresie ochrony powierzchni ziemi oraz ochrony przed hałasem,
- wydawanie zgodnie z obowiązującymi przepisami pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- ograniczeniu kontroli w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty, jedynie do kontroli doraźnych,
- finansowaniu bieżącej działalności spółek wodnych środkami pochodzącymi z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska

*Opis stanu
faktycznego*

1.1 W okresie od stycznia do listopada 2011 r., w strukturze organizacyjnej Starostwa funkcjonował Wydział Ochrony Środowiska (WOŚ) wykonujący zadania Starosty w zakresie ochrony środowiska, które następnie realizowane były przez nowo powołany Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (WOŚRiL lub Wydział). Realizację ustawowych zadań Starosty określonych w POŚ², powierzono do realizacji konkretnym pracownikom Wydziału, z określeniem kompetencji i zakresu odpowiedzialności.

(dowód: akta kontroli str. 7-28)

1.2 Stan zatrudnienia w Wydziale Ochrony Środowiska wynosił 6 osób, natomiast po jego restrukturyzacji od listopada 2011 r. do września 2013 r. stan ten wyniósł 11-10 osób. Średnioroczny stan zatrudnienia w latach 2011-2013 wyniósł odpowiednio etatów: 6,8; 10,3 i 9,9. Pracownicy realizujący zadania w zakresie ochrony środowiska posiadali wykształcenie wyższe, m.in. z zakresu: administracji, chemii, geologii, zootechniki, ochrony środowiska, melioracji wodnej, leśnictwa i rolnictwa. Na dzień 30 września 2013 r., spośród 10 pracowników Wydziału, 8 osób zatrudnionych było na zajmowanym stanowisku od 1999 r., natomiast dwie zatrudnione zostały w latach 2007 i 2013. W badanym okresie, wszyscy pracownicy zatrudnieni w WOŚ i WOŚRiL realizowali zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 26-29)

Pani Jadwiga Rachwalik - Naczelnik WOŚRiL, w wyjaśnieniu podała, że w badanym okresie stan zatrudnienia ww. pracowników pod względem ilościowym i jakościowym był adekwatny do zakresu zadań realizowanych przez Starostę.

(dowód: akta kontroli str. 896)

W latach 2011-2013 (wrzesień), wszyscy pracownicy Wydziału uczestniczyli w 41 szkoleniach, związanych z wykonywanymi zadaniami z zakresu ochrony środowiska, które miały na celu przede wszystkim uzupełnienie umiejętności i kwalifikacji zawodowych w zakresie: ochrony małej retencji w Wielkopolsce, prawa wodnego, gospodarki odpadami, wpływu przekształceń geomechanicznych i hydrologicznych na środowiska przyrodnicze, wpływu Programu Natura 2000 na rozwój jednostek samorządu terytorialnego, rekultywacji gruntów.

(dowód; akta kontroli str. 28, 30-32)

1.3 Pracownicy Wydziału, realizując zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska, mieli możliwość korzystania z dwóch samochodów osobowych. W dyspozycji tych pracowników nie było natomiast urządzeń pomiarowych (np. do pomiaru poziomu hałasu w środowisku), umożliwiających bezpośrednie sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty.

Pracownicy wydający pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz przygotowujący pozwolenia zintegrowane, w których ustalona została dopuszczalna wielkość emisji gazów lub pyłów wprowadzanych z instalacji do powietrza, nie dysponowali również specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza, o których mowa w art. 221 ust. 1 pkt 7 POŚ, zawartych we wnioskach o wydanie ww. pozwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 33-39)

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska - Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm., zwana dalej „POŚ”.

Z wyjaśnienia Naczelnika WOŚRiL wynika, że brak na wyposażeniu Wydziału ww. oprogramowania był spowodowany tym, że Wydział w niewielkiej liczbie rozpatruje wnioski wymagające takiego oprogramowania. W okresie objętym kontrolą wykorzystanie takiego oprogramowania mogło dotyczyć jednego przypadku – postępowania w sprawie wydawania pozwolenia zintegrowanego. W zaistniałej sytuacji przyjęto, że przedstawione we wniosku wyniki badań, przeprowadzone przez firmę specjalistyczną, są wiarygodne. Brak było przesłanek angażowania do weryfikacji tych wyników specjalisty spoza Starostwa. Podobne przyczyny dotyczą braku specjalistycznego sprzętu do prowadzenia pomiarów w środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 896-897)

1.4 Na każdy rok okresu objętego kontrolą (lata 2011-2013), w Starostwie oszacowano roczne koszty realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska. Oszacowane wielkości dochodów i wydatków ujmowano każdorazowo w projektach uchwał budżetowych.

W projekcie uchwały budżetowej na 2011 r.³, dochody z tytułu opłat i kar o których mowa w art. 402 ust. 4-6 POŚ, jak i zaplanowane wydatki, wyniosły 1.530.000 zł. Również w budżecie Powiatu Konińskiego na rok 2011⁴ zaplanowano dochody i wydatki w kwocie 1.530.000 zł. Po zmianach budżetu na rok 2011⁵, zaplanowane dochody zmniejszyły się do kwoty 1.480.000 zł, a zaplanowane wydatki wzrosły do kwoty 1.869.000 zł (w tym 200.000 zł pokryte ze środków własnych, a 189.000 zł ze środków WFOŚiGW).

W projekcie uchwały budżetowej na 2012 r.⁶, dochody z tytułu opłat i kar jak i zaplanowane wydatki wyniosły 1.480.000 zł. Również w budżecie Powiatu Konińskiego na rok 2012⁷ zaplanowano dochody jak i wydatki w kwocie 1.480.000 zł. Po zmianach budżetu na rok 2012⁸, zaplanowane dochody nie uległy zmianie i wyniosły 1.480.000 zł, a wydatki zwiększyły się do kwoty 1.755.219,77 zł (w tym 65.219,77 zł, pokryte ze środków własnych, a 210.000 zł ze środków WFOŚiGW).

W projekcie uchwały budżetowej na 2013 r.⁹, dochody z tytułu opłat i kar jak i zaplanowane wydatki wyniosły 1.576.907,69 zł. Również w budżecie Powiatu Konińskiego na rok 2013¹⁰, zaplanowane dochody i wydatki wyniosły 1.576.907,69 zł. Po zmianach budżetu na rok 2013¹¹ (do 30 września), zaplanowane dochody zmniejszyły się do kwoty 1.070.000 zł, a wydatki wzrosły do kwoty 1.636.907,69 zł (w tym 383.907,69 zł pokryte ze środków własnych, a 183.000 zł ze środków WFOŚiGW).

Ujęte w ww. uchwałach (lub projektach uchwał) środki własne pochodziły z niewykorzystanych w latach poprzednich opłat i kar, o których mowa w art. 402

³ Uchwała nr 465/10 Zarządu Powiatu Konińskiego w sprawie projektu uchwały budżetowej na rok 2011.

⁴ Uchwała nr IV/26/2011 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 8 lutego 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Konińskiego na rok 2011.

⁵ Uchwała nr XIII/93/2011 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie na rok 2011 (ostatnia zmiana).

⁶ Uchwała nr 104/11 Zarządu Powiatu Konińskiego w sprawie projektu uchwały budżetowej na rok 2012.

⁷ Uchwała nr XIV/98/2011 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Konińskiego na rok 2012.

⁸ Uchwała nr XXIII/187/2012 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie na rok 2012 (ostatnia zmiana).

⁹ Uchwała nr 243/12 Zarządu Powiatu Konińskiego w sprawie projektu uchwały budżetowej na rok 2013.

¹⁰ Uchwała nr XXIV/199/2012 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia budżetu Powiatu Konińskiego na rok 2013.

¹¹ Uchwała nr XXX/250/2013 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie na rok 2013.

ust. 4-6 POŚ. Natomiast dofinansowanie WFOŚiGW dotyczyło realizacji „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu konińskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 342-601)

W roku 2011, na realizację zadań w zakresie ochrony środowiska wydatkowano łącznie 1.231.701,62 zł. Źródłem finansowania tych wydatków były opłaty i kary za korzystanie ze środowiska w kwocie 1.077.637,82 zł oraz środki WFOŚiGW w kwocie 154.063,80 zł. Wykonanie wydatków w zakresie ochrony środowiska wyniosło zaledwie 65,9%.

W roku 2012, na realizację zadań w zakresie ochrony środowiska wydatkowano łącznie 1.183.511,43 zł. Źródłem finansowania tych wydatków były opłaty i kary za korzystanie ze środowiska w kwocie 909.821,09 zł, środki WFOŚiGW w kwocie 210.000 zł oraz środki własne w kwocie 63.690,34 zł. Wykonanie wydatków w zakresie ochrony środowiska wyniosło zaledwie 67,4%.

W okresie 3 kwartałów 2013 r., na realizację zadań w zakresie ochrony środowiska wydatkowano łącznie 791.328,54 zł. Źródłem finansowania tych wydatków były opłaty i kary za korzystanie ze środowiska w kwocie 538.328,54 zł, środki WFOŚiGW w kwocie 183.000 zł oraz środki własne w kwocie 70.000 zł. Wykonanie wydatków w zakresie ochrony środowiska wyniosło 48,3%. Stwierdzono jednocześnie, że niewykorzystane w latach poprzednich opłaty i kary za korzystanie ze środowiska, tylko częściowo wykorzystywano w okresie objętym kontrolą.

Ze złożonych wyjaśnień Naczelnika WOŚRiL w sprawie przyczyn niepełnego wykonania zaplanowanych zadań z zakresu ochrony środowiska wynika, że przyczynami tego były czynniki niezależne od Powiatu¹².

(dowód: akta kontroli str. 320-341, 684-688, 778)

W okresie objętym kontrolą, Starosta nie występował i nie otrzymywał dotacji i subwencji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska. Ze złożonych wyjaśnień Naczelnika WOŚRiL wynika, że liczba wydanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska nie wskazywała na celowość występowania o przyznanie dotacji i subwencji. W przypadku kontroli, pracownicy Starostwa korzystali z samochodów będących w dyspozycji Starostwa, natomiast jeśli zachodziła potrzeba wykonania badań i pomiarów, występowano do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Corocznie, Starosta występował do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu z wnioskami o dofinansowanie realizacji „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu konińskiego”. Wszystkie (trzy) złożone wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, a kwoty dofinansowania wyniosły odpowiednio 189,0 tys. zł, 210,0 tys. zł i 183,0 tys. zł. W okresie trzech kwartałów 2011 wydatkowano 81,5% otrzymanych środków (154,0 tys. zł). Natomiast w latach 2012 i 2013 wydatkowano środki w 100%.

Wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników realizujących zadania w zakresie ochrony środowiska w latach 2011-2013 (3 kwartały) wynosiły odpowiednio 323,8 tys. zł, 350,8 tys. zł i 265,0 tys. zł i stanowiły odpowiednio 5,3%, 5,9% i 6% wynagrodzeń Starostwa. W porównaniu z wydatkami zrealizowanymi w związku z wykonywaniem zadań Starosty w zakresie ochrony środowiska, wynagrodzenia powyższe stanowiły odpowiednio: 26,3%, 29,6% i 33,5%.

(dowód: akta kontroli str. 779, 684-688, 689-699)

1.5 Dokumentacja systemu kontroli zarządczej (w tym m.in. procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników), obowiązująca w Starostwie w latach 2011-2013, regulowała również działania w zakresie ochrony środowiska. Zakończenie procesu organizowania kontroli zarządczej w Starostwie nastąpiło z dniem wydania przez

¹² Szczegółową analizę wybranych przedsięwzięć opisano w pkt. 6.2. wystąpienia.

Starostę, 6 sierpnia 2012 r., zarządzenia wewnętrznego nr 136/2012, w którym ustalono procedurę kontroli zarządczej, na podstawie m.in. art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹³.

W okresie tworzenia systemu kontroli zarządczej, w Starostwie nie określono celów i zadań dotyczących realizacji działań w zakresie ochrony środowiska, wraz z miernikami określającymi stopień ich realizacji.

Dokumentację taką sporządzono natomiast na rok 2013 r. (kiedy to dokonano identyfikacji ryzyk w zakresie ochrony środowiska). Cele te obejmowały:

- wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie określonym w ustawach i regulaminie organizacyjnym Starostwa,
- optymalne wykonanie planu wydatków w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- prowadzenie działań ekologicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Termin sporządzenia przez Wydział analizy realizacji ww. celów ustalono na dzień 31.02.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 40-63)

Przeprowadzone w czasie kontroli NIK badanie postępowań w sprawie udzielenia pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz nakładania przewidzianych prawem obowiązków wykazało, że w Wydziale przestrzegano i dokumentowano procedury sporządzania, weryfikacji i zatwierdzania projektów decyzji administracyjnych dotyczące ww. spraw. Na bieżąco (podczas dokonywania weryfikacji materiałów), Naczelnik Wydziału, poprzez kontrolę funkcjonalną, monitorował skuteczność systemu kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str.40)

Zadania Starosty w zakresie ochrony środowiska nie były przedmiotem audytu wewnętrznego. Audytor wewnętrzny, w wyjaśnieniu podała, że nie podejmowano ww. działań, gdyż w latach 2011-2013, funkcjonujące w Starostwie mechanizmy kontroli wewnętrznej zapewniały prawidłowość funkcjonowania jednostki w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 64)

1.6 Sposób organizacji wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska, a także sposób wykonywania tych zadań przez pracowników nie był przedmiotem skarg i wniosków.

(dowód: akta kontroli str.65)

Realizacja zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska była przedmiotem 11 kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Konińskiego, które dotyczyły:

- udzielania pomocy finansowej gminom powiatu konińskiego na zadania dotyczące termomodernizacji (osiem kontroli),
- gospodarki wodnej i ochrony wód (jedna kontrola),
- realizacji zamówienia publicznego związanego z usuwaniem azbestu z terenu powiatu konińskiego (jedna kontrola),
- zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska oraz awariom (jedna kontrola).

W wyniku przeprowadzonych kontroli, Komisja nie stwierdziła nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 66-68)

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

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

2. Wydawanie przez Starostę pozwoleń na korzystanie ze środowiska

2.1 W latach 2011-2013 (wrzesień), postępowania administracyjne w sprawie wydania pozwoleń na korzystanie ze środowiska, w związku z art. 181 POŚ dotyczyły:

- pozwoleń zintegrowanych – wydano 1 decyzję w 2012 r.,
 - pozwoleń na wprowadzenie gazów i pyłów do środowiska - wydano 1 decyzję zmieniającą w 2012 r.,
 - pozwoleń na wytwarzanie odpadów - 3 decyzje w 2011 r., 6 decyzji w 2012 r. i 2 decyzje zmieniające w 2013 r.,
 - pozwoleń wodnoprawnych - 14 decyzji w 2011 r., 31 w 2012 r. i 28 w 2013 r.
- Ponadto, wydano: 2 decyzje na podstawie art. 115a ust. 1 POŚ o dopuszczalnym poziomie hałasu oraz 1 decyzję na podstawie art. 362 ust. 1 POŚ o obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko.

Wydział nie prowadził w badanym okresie postępowań dotyczących:

- nakładania obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki (art. 150 ust. 1 POŚ),
- nakładania obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku, wprowadzanych w związku z eksploatacją m.in. dróg, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska, wykraczających poza obowiązki (art. 178 ust. 1 POŚ),
- ustalenia wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia (art. 154 ust. 1 POŚ),
- zobowiązania prowadzącego instalację do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego przez prowadzących instalację (art. 237 POŚ).

(dowód: akta kontroli str. 69)

Szczegółowe badanie 10 postępowań administracyjnych (pozwolenie zintegrowane, zmiana pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do środowiska, 6 pozwoleń na wytwarzanie odpadów, 2 zmiany pozwoleń na wytwarzanie odpadów) wykazało, że Wydział rzetelnie rejestrował i weryfikował wnioski o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska. W 3 przypadkach, pracownicy merytoryczni, na etapie weryfikacji wniosków, dokonali wizytacji w terenie w celu sprawdzenia zgodności danych o parametrach instalacji zawartych w tych wnioskach.

Skontrolowane postępowania były prowadzone zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ (KPA). W Starostwie rejestrowano datę doręczenia wniosku, informowano strony o wszczęciu postępowania, wzywano do uzupełnienia wniosku. Pozwolenia zawierały wszystkie elementy decyzji administracyjnej. Decyzję dotyczącą pozwolenia zintegrowanego wydano w ciągu 5 miesięcy – zgodnie z postanowieniami art. 209 ust. 2 POŚ. W pozostałych 9 przypadkach decyzje wydano w terminach zgodnych z postanowieniami art. 35 KPA. W każdym przypadku w pozwoleniu ujmowano dane zgodne z wnioskiem prowadzącego instalację. Decyzje podpisane były przez osoby do tego upoważnione. Przy wydawaniu ww. pozwoleń nie było potrzeby korzystania z pomocy biegłych i specjalistów.

(dowód: akta kontroli str.70-314)

2.2 W latach 2011-2013 (wrzesień), uchylono jedną zaskarżoną decyzję Starosty (nr WOS.606.2.2012 z dnia 15.10.2012 r.), w związku z uchybieniami formalnymi

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

dotyczącymi wskazania adresata decyzji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej „SKO”) stwierdziło, że decyzja administracyjna kierowana do spółki cywilnej, oprócz nazwy spółki, powinna wskazywać osoby fizyczne - wszystkich współników, wchodzących w jej skład.

(dowód: akta kontroli str.70;315-317;828-838)

W działalności kontrolowanej jednostki, poza uchybieniami wskazanymi przez SKO, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

3.1 Według spisów spraw prowadzonych przez Wydział, dotyczących m.in. pozwoleń zintegrowanych (WO.6222 i WOS.6222), pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (WO.6224 i WOS.6224), pozwoleń na wytwarzanie odpadów (WO.7648), w badanym okresie Starosta wydał, m.in. w związku z art. 181 POŚ, ogółem 13 decyzji dotyczących instalacji, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska (co przedstawiono szczegółowo w pkt. 2 niniejszego wystąpienia). Ponadto, wydano 73 decyzje wodnoprawne (WO.6341 i WOS.6341). Nie zarejestrowano przypadków uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania zgłoszenia instalacji na podstawie art. 152 POŚ, w wyniku interwencji Starosty.

W Starostwie działał od 2007 r. Elektroniczny Obieg Dokumentów, w którym ewidencjonowano m.in. datę wydania ww. pozwoleń i zgłoszeń oraz opis sprawy. Źródłem wiedzy o działających na terenie powiatu instalacjach (podmiotach korzystających ze środowiska oraz zakresu tego korzystania) były dokumenty zgromadzone przez Wydział, niezbędne do prowadzenia danego postępowania administracyjnego. W Wydziale nie dokumentowano pozyskiwania wiedzy w tym zakresie z innych źródeł.

(dowód: akta kontroli str. 69, 887)

3.2 Pracownicy Wydziału - działając na podstawie upoważnienia do wykonywania funkcji kontrolnych - przeprowadzili 18 kontroli doraźnych, z tego 15 dotyczyło gospodarki odpadami. Kontrole prowadzono w związku z rozpatrywaniem skarg, prowadzonymi postępowaniami o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska oraz sprawdzaniem realizacji wydanych decyzji. Czynności kontrolne, zgodnie z art. 380 POŚ, dokumentowano w postaci protokołu. W trakcie ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie gospodarki odpadami. Dotyczyły one m.in. niewłaściwej klasyfikacji odpadów stosowanych do odzysku, sposobu prowadzenia rekultywacji wyrobisk pożwirowych przy użyciu odpadów, nieprawidłowej technologii i warunków kompostowania odpadów. Ustalenia kontroli nie wskazywały na potrzebę skorzystania z rzeczoznawcy. W dwóch przypadkach wystąpiono do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Poznaniu o przeprowadzenie kontroli składu odpadów oraz zbadania uciążliwości zapachowych na wyrobisku pożwirowym. Nie było przypadku ujawnienia w toku kontroli wykroczeń przeciw przepisom o ochronie środowiska. Sprawy które kontrolowano, nie były skomplikowane i nie było potrzeby korzystania z pomocy rzeczoznawcy.

(dowód; akta kontroli str. 70, 318-319)

W dwóch przypadkach, Starostwo skorzystało z wyników pomiarów hałasu, które przeprowadziła Delegatura Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Koninie i na tej podstawie wydano dwie decyzje (nr WO.6241.2.2011 z dnia 18.11.2011 r. i WO.6241.1.2011 z dnia 6.10.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 839-848)

3.3 Spośród wylosowanych do kontroli pozwoleń (pozwolenie zintegrowane, pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów), w żadnym nie zamieszczono zobowiązania ażeby podmiot prowadzący instalację przedkładał w wyznaczonym terminie Staroście wyniki pomiarów lub inne warunki korzystania ze środowiska. Spośród dodatkowo wybranych 9 pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, w jednym przypadku zobowiązanie takie zostało zamieszczone (decyzja WOS.6341.92.2013 z dnia 2 lipca 2013 r., która dotyczyła korzystania z wód w zakresie odprowadzania oczyszczonych ścieków komunalnych z oczyszczalni ścieków do kanału). W badanym okresie Wydział nie otrzymał w związku z ww. decyzją wyników badań do analizy, gdyż nie upłynął jeszcze termin ich przedłożenia. Wyrywkowa kontrola wyników badań jakości ścieków przekazanych do Wydziału w latach 2011-2013, przez podmioty, którym wydano pozwolenia w latach 2005-2006 wykazała, że pracownicy merytoryczni analizowali otrzymane wyniki, dokumentując ten fakt poprzez adnotacje na tych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 849-874, 881-886)

Naczelnik WOŚRiL w wyjaśnieniu podała, że w pozwoleniach wodnoprawnych, strony postępowania zobowiązywano do przedstawiania wyników pomiarów lub innych warunków korzystania ze środowiska, jedynie w sytuacji prowadzenia oczyszczalni ścieków. W pozostałych przypadkach, nie było takiej potrzeby, gdyż prowadzący instalację miał obowiązek przechowywania danych na miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 899)

3.4 W okresie objętym kontrolą, wystąpił jeden przypadek (w 2012 r.), kiedy Starosta, po prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu, nałożył na podmiot korzystający ze środowiska - w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 362 ust. 1 POŚ - obowiązek ograniczenia zapylenia (sprawa nr WOS.606.2.2012).

W latach 2011-2013 (wrzesień), do Starostwa wpłynęło 5 informacji od osób fizycznych o potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. W informacjach tych zwrócono uwagę na uciążliwości wynikające z hałasu i wytwarzanych gazów w czasie procesu produkcyjnego w zakładach (pięć spraw). W jednym przypadku zgłoszenia takiego dokonała Policja.

W Starostwie każdorazowo wszczynano postępowanie administracyjne w celu weryfikacji otrzymanych sygnałów. W efekcie tych działań, w jednym przypadku przekazano skargę wg właściwości do gminy (sprawa nr WO.606.1.2012). Wydano również dwie decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu (sprawy nr WO.6241.2.2011 i WO.6241.1.2011).

(dowód; akta kontroli str. 875-880)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

W latach 2011-2013, w Starostwie sprawowanie kontroli w zakresie ochrony środowiska ograniczono do kontroli doraźnych, przeprowadzanych m.in. w związku ze skargami. Naczelnik WOŚRiL w wyjaśnieniu podała, że nie prowadzono planowanych kontroli, gdyż nie docierały do Starostwa istotne sygnały z terenu o nieprawidłowościach w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów przez podmioty prowadzące instalacje, za wyjątkiem gospodarki odpadami. W tych sytuacjach prowadzono kontrole doraźne.

(dowód: akta kontroli str. 70, 897)

W ocenie NIK, nieprzeprowadzenie kontroli planowych (innych niż doraźne), nie sprzyjało rzetelnemu wywiązywaniu się przez Starostę, z określonego w art. 379

POŚ, obowiązku sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W Starostwie nie gromadzono w sposób systematyczny danych o aktualnie funkcjonujących na terenie powiatu instalacjach. Naczelnik WOŚRiL w wyjaśnieniu podała, że gromadzenie takich danych jest trudne, w związku z brakiem obowiązku informowania przez dany podmiot Starostwa o zaprzestaniu używania instalacji. W sytuacji prowadzenia konkretnego postępowania administracyjnego, informacje o danej instalacji pozyskiwano doraźnie. Źródłem tych informacji były dane zawarte m.in. na stronach internetowych WIOŚ w Poznaniu lub GIOŚ w Warszawie oraz otrzymywane materiały z kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ, wpływających skarg, z informacji zamieszczanych na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego. Źródłem informacji były również dane zawarte w Informatycznym Systemie Wspomagania Kontroli. Korzystano także z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 69, 899-900)

Brak kompletnych danych o funkcjonujących na terenie powiatu instalacjach, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania zgłoszenia, utrudnia sprawowanie przez Starostę nadzoru nad ich funkcjonowaniem w aspekcie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. NIK zwraca uwagę, że poza wskazanymi powyżej źródłami informacji o instalacjach, możliwe jest również regularne korzystanie np. z danych zawartych w wydanych pozwoleniach na budowę i pozwoleniach na użytkowanie nowych instalacji i obiektów.

Ocena częściowa

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

4. Działania Starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

*Opis stanu
faktycznego*

4.1 W Starostwie ustalono, na podstawie m.in. wywiadów i analizy materiałów archiwalnych oraz dostępnych materiałów kartograficznych i dokumentacji geologicznych, wizji w terenie oraz doniesień internetowych, że na terenie jego działania nie występują tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny, na których te ruchy występują.

Działania w zakresie prowadzenia analiz ww. materiałów przypisano do stanowiska ds. geologii i gospodarki wodnej. Analizy te dokonywano we własnym zakresie i dokumentowano poprzez adnotacje na tych dokumentach.

Opracowana na zlecenie Starostwa przez Biuro Rzecznostwa i Ekonomii Środowiska CODEX w Środzie WLKP. „Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Konińskiego na lata 2013-2016 z perspektywą do roku 2020” nie zawiera informacji odnośnie występowania terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi. Starostwo nie zlecało firmom specjalistycznym przeprowadzenia badań geologiczno-inżynierskich, hydrogeologicznych, geotechnicznych i geofizycznych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 887-889)

Naczelnik WOŚRiL w wyjaśnieniu podała, że nie było potrzeby przeprowadzania takich badań, gdyż do Starostwa nie docierały informacje o powyższych ruchach. Brak było takich sygnałów również w mediach. Pracownicy Starostwa podczas wizji w terenie nie stwierdzili takich zagrożeń. Niemniej, tereny kopalniane w pewnym stopniu mogą być narażone na takie ruchy, lecz na obecny czas ich nie stwierdzono.

¹⁵ Dz. U. nr 121, poz. 840.

Na terenie powiatu występują odkrywki węgla brunatnego. W wyniku ich działalności górniczej następuje dewastacja gruntów. Powstające zwałowiska są rekultywowane w kierunkach leśnych i rolnych, w wyrobiskach końcowych odkrywek powstają zbiorniki wodne o charakterze jeziornym. Wykonanie rekultywacji oraz zagospodarowanie tych gruntów powoduje, że zjawiska degradacji związane z osuwiskami również nie występują.

(dowód: akta kontroli str. 898)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

5. Działania Starosty w zakresie ochrony przed hałasem.

Opis stanu faktycznego

5.1 Starosta nie był zobowiązany do sporządzenia mapy akustycznej na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska oraz projektu programu ochrony przed hałasem, gdyż zgodnie z art. 117 ust. 2 POŚ, oceny stanu akustycznego środowiska dokonuje się obowiązkowo dla aglomeracji o populacji większej niż 100 tysięcy osób oraz dla terenów poza aglomeracjami, o których mowa w art. 179 ust.1. Powiat koniński nie spełniał takich wymogów.

Na terenie powiatu konińskiego znajduje się droga krajowa nr 2 o długości 26,37 km oraz droga krajowa nr 25 o długości 3,63 km., dla których zarządzający ww. drogami opracował mapy akustyczne. Zagadnienia związane z hałasem, w myśl postanowień art. 117 ust. 3 POŚ, były przedmiotem „Aktualizacji programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Konińskiego na lata 2013-2016 (i wcześniej) z perspektywą do 2020 r.”. W dokumencie tym, nie określono wprowadzenia terenów, dla których dokonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska, zaplanowano w nim jednak m.in. budowę ekranów akustycznych, prowadzenie nasadzeń oraz odnowę zieleni przy drogach powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 890)

5.2 Starosta, w trzech przypadkach, prawidłowo przeprowadził postępowanie i ustalił w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 115a ust. 1 POŚ, dopuszczalny poziom hałasu poza zakładem (nr sprawy WO.6241.1.2011; WO.6241.2.2011; WOS.6241.1.2012). W badanym okresie nie nastąpił jeszcze termin monitorowania przestrzegania przez prowadzącego instalację ustalonego poziomu hałasu.

(dowód: akta kontroli str.839-848, 891-895)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

6. Finansowanie przez Starostę ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

6.1 W Starostwie ustalono zasady finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujące kryteria wyboru inwestycji do finansowania, tryb postępowania w sprawie udzielenia finansowania i sposób ich rozliczenia.

Zasady udzielania dotacji celowych na zadania dotyczące finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ustalone zostały w następujących uchwałach Rady Powiatu Konińskiego:

- w corocznych uchwałach¹⁶ w sprawie współpracy Powiatu Konińskiego z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego,
- w uchwale nr XVI/121/2012 z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Powiatu Konińskiego spółkom wodnym, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zadań - opublikowanej w dzienniku urzędowym Województwa Wielkopolskiego poz. 1656. W dzienniku tym opublikowana została także uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, stwierdzająca nieważność niektórych zapisów uchwały Rady Powiatu, jako sprzecznych z art. 164 ustawy Prawo wodne.

Uchwały te zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ponadto, Rada Powiatu podejmowała uchwały dotyczące udzielania dotacji celowych dla gmin Powiatu Konińskiego (dziewięć w 2011 r., piętnaście w 2012 r. i szesnaście w 2013 r.), dotyczące głównie przedsięwzięć związanych z ochroną powietrza, nie podlegające obowiązkowi publikacji.

Określone w projektach uchwał budżetowych i uchwałach budżetowych zadania i przedsięwzięcia dotyczące ochrony środowiska wynikały z celów i priorytetów określonych w „Powiatowym Programie Ochrony Środowiska”, jak również w „Programie usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu konińskiego”.

W Starostwie, w okresie objętym kontrolą, finansowanie ochrony środowiska następowało wyłącznie w formie dotacji celowych. W uchwałach tych określone były zasady rozliczenia i kontroli prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 602-619, 620-683, 733-775)

6.2 Finansowanie przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki obejmowało wyłącznie przedsięwzięcia określone w art. 400a ust. 1 pkt 2, 8, 21, 29, 32 i 42 POŚ. Wyboru tych zadań dokonano zgodnie z przyjętymi kryteriami określonymi w Powiatowym Programie Ochrony Środowiska. Realizowane w latach 2011-2013 (do 30 września) zadania przedstawiały się następująco:

- przedsięwzięcia związane z ochroną wód - finansowane w wysokości odpowiednio 90.170 zł, 109.425 zł i 63.348 zł,
- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami - finansowane w wysokości odpowiednio 384.834 zł, 389.817 zł i 256.240 zł,
- przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza - finansowane w wysokości odpowiednio 371.913 zł, 207.632 zł i 169.013 zł,
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków - finansowane w wysokości odpowiednio 13.517 zł, 10.362 zł i 0 zł,
- edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju - finansowane w wysokości odpowiednio 116.933 zł, 146.287 zł i 87.066 zł,
- inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa - finansowane w wysokości odpowiednio 100.270 zł, 109.988 zł i 32.662 zł.

Łącznie, wydatki na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, określone w przywołanym wyżej art. 400a POŚ, w latach 2011-2013 (do 30 września) wynosiły odpowiednio: 1 077.638 zł, 973.511 zł i 608.329 zł.

(dowód: akta kontroli str. 700-701, 703-732, 901-914)

¹⁶ Uchwała nr III/17/10 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 29 grudnia 2010 r. (na rok 2011), Uchwała nr XII/84/11 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 9 listopada 2011 r. (na rok 2012), Uchwała nr XXIII/186/12 Rady Powiatu Konińskiego z dnia 29 listopada 2012 r. (na rok 2012).

Zadania realizowane bezpośrednio przez Powiat przedstawiały się następująco:

- w roku 2011 zrealizowano zadania za kwotę 697.147,00 zł, a mianowicie:

- Termomodernizację budynku stołówki Zespołu Szkół Ekonomiczno-Usługowych w Żychlinie – 237.420,00 zł,
- Realizację „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu konińskiego w latach 2007-2012” – 384.834,00 zł,
- Inwentaryzację stanu lasu dla lasów nie stanowiących własności Skarbu Państwa na terenie powiatu konińskiego, które zostały zalesione w latach 2003-2007 – 13.517,00 zł,
- Konkursy – Powiatowy Konkurs Ochrony Środowiska, Drzewko za butelkę, Selektywna zbiórka odpadów w placówkach oświatowych, Powiatowy Rolnik Roku, Akcja Sprzątania Świata, seminaria ekologiczne z cyklu Zielono mi – 46.936,00 zł,
- Wykonanie Raportu z POŚ oraz Sprawozdania z PGO dla powiatu konińskiego – 10.270,00 zł,

- w roku 2012 zrealizowano zadania za kwotę 578.568,00 zł, a mianowicie:

- Modernizację kotłowni w budynku Domu Pomocy Społecznej w Ślesinie – 67.690,00 zł,
- Realizację „Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu konińskiego w latach 2007-2012” – 389.817,00 zł,
- Opracowanie dokumentacji w zakresie stanu i przebudowy zadrzewień będących własnością gmin oraz inwentaryzacja zalesień realizowanych z funduszy unijnych – 10.362,00 zł,
- Konkursy – Powiatowy Konkurs Ochrony Środowiska, Drzewko za butelkę, Selektywna zbiórka odpadów w placówkach oświatowych, Powiatowy Rolnik Roku, Akcja Sprzątania Świata, seminaria ekologiczne z cyklu Zielono mi – 81.287,00 zł,
- Doposażenie magazynu przeciwpowodziowego – 9.425,00 zł,
- Wykonanie Aktualizacji POS dla powiatu konińskiego na lata 2013–2016 z perspektywą do roku 2020 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu konińskiego – kontynuacja wraz z prognozą oddziaływania na środowisko - 19.987,00 zł,

- w roku 2013 (do września) zrealizowano zadania za kwotę 413.828,00 zł, a mianowicie:

- Termomodernizację budynku przeznaczonego na siedzibę PODGiK – 99.012,00 zł,
- Realizację „Programu usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu konińskiego – kontynuacja” – 256.240,00 zł,
- Konkursy – Powiatowy Konkurs Ochrony Środowiska, Drzewko za butelkę, Selektywna zbiórka odpadów w placówkach oświatowych, Powiatowy Rolnik Roku, Akcja Sprzątania Świata, seminaria ekologiczne z cyklu Zielono mi – 47.066,00 zł,
- Doposażenie magazynu przeciwpowodziowego – 6.848,00 zł,
- Wykonanie Raportu z POŚ dla powiatu konińskiego – 4.662,00 zł.

Wymienione zadania realizowane w badanym okresie bezpośrednio przez Powiat, sfinansowane zostały wyłącznie ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 702-732)

Badaniem szczegółowym objęto 15 zadań (po pięć w każdym roku badanego okresu, wybranych losowo), na których realizację Starosta udzielił dofinansowania w formie dotacji, na łączną kwotę 169.000 zł (17% kwoty udzielonych dotacji).

W wyniku analizy tych spraw stwierdzono, że wyboru zadań do dofinansowania dokonano zgodnie z ustalonymi kryteriami. Każdorazowo udzielenie dotacji następowało na podstawie umowy zawartej z wybranym podmiotem, a umowy spełniały wymogi określone w art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych lub w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁷. Wykorzystanie dotacji podlegało kontroli merytorycznej i finansowej przez pracowników Starostwa. Każda z dotacji została rozliczona, zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Środki z ww. dotacji przeznaczone zostały, zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 32, m.in. na realizację zadań z zakresu edukacji ekologicznej oraz propagowanie działań proekologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 780-827)

W roku 2010, wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 1.488.183,27 zł, a wydatki w zakresie ochrony środowiska 1.202.413,42 zł. Kwota niewykorzystana wynosiła 280.769,85 zł i przeszła do wykorzystania w następnym roku. W 2011 r., wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 1.482.857,59 zł, a wydatki w zakresie ochrony środowiska 1.077.637,82 zł. Kwota niewykorzystana w 2011 r. to 405.219,77 zł, która przeszła do wykorzystania w roku następnym. W 2012 r., wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 1.770.228,37 zł, a wydatki w zakresie ochrony środowiska 973.511,09 zł. Kwota niewykorzystana w 2012 r., przechodząca do wykorzystania w latach następnych, wynosiła 796.717,28 zł.

W badanym okresie, finansowanie realizowane było w mniejszej wysokości, niż uzyskane wpływy z tytułu opłat i kar środowiskowych. Łącznie za lata 2010-2012 Powiat dysponował kwotą 1.482.706,90 zł, z czego w badanym okresie wykorzystał zaledwie 139.690,34 zł.

(dowód: akta kontroli str. 684-688)

Szczegółowym badaniem objęto dziewięć zadań ujętych w budżecie Powiatu z zakresu ochrony środowiska (po trzy z każdego z lat 2011-2013), nie realizowanych lub realizowanych nie w pełnej wysokości. Trzy zadania na łączną kwotę 496.000 zł nie zostały rozpoczęte, ze względu na brak zgody Marszałka Województwa Wielkopolskiego, na warunki postawione przez RDOŚ w Poznaniu. Dwa zadania dotyczące usuwania azbestu na łączną kwotę 1.384.000 zł zostały zrealizowane, jednak nie w pełnej wysokości (część kosztów demontażu pokrywali bowiem wnioskodawcy). Zadanie dotyczące dotacji dla spółek wodnych nie zostało zrealizowane w pełnej wysokości, ze względu na brak wniosków o dotacje (spośród 14 spółek wodnych, wnioski złożyły tylko cztery i te otrzymały wnioskowaną dotację). Natomiast zadanie dotyczące adaptacji budynku na cele administracyjne zostało wykonane nie w pełnej wysokości, ze względu na przesunięcie terminu realizacji robót budowlanych. Pozostałe dwa zadania nie zostały zrealizowane z powodu braku uregulowań tytułu własności (Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej) i braku zagrożeń (w zakresie usuwania skutków zagrożeń).

(dowód: akta kontroli str. 915-918)

6.3 Zgodnie z art. 402 ust. 4-6 POŚ, starosta winien ustalić i przekazać do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska nadwyżkę z tytułu uzyskanych opłat i kar. Wyliczony dopuszczalny poziom dochodu z tytułu opłat i kar środowiskowych budżetu Powiatu Konińskiego w 2010 r. wynosił 6.272.664 zł, przy dochodach w kwocie 1.488.184 zł - nadwyżka zatem nie wystąpiła. Również w latach 2011-2012 nie wystąpiła nadwyżka z tytułu uzyskanych opłat i kar środowiskowych. W roku 2011 dopuszczalny poziom dochodu wynosił 6.620.040 zł, przy dochodach

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, ze zm.

w kwocie 1.482.858 zł. W roku 2012 dopuszczalny poziom dochodu wynosił 6.488.792 zł, przy dochodach w kwocie 1.770.228 zł.

(dowód: akta kontroli str. 657-659)

*Ustalone
nieprawidłowości*

6.4 Z dniem 1 stycznia 2010 r. uległy likwidacji powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹⁸, a ich środki stały się środkami budżetów powiatów. Z wyjaśnień Naczelnik WOŚRiL wynika, że likwidacja tych funduszy wpłynęła na sposób finansowania zadań. Obecnie, przy udzielaniu dotacji celowej musi być podjęta uchwała Rady Powiatu a finansowanie musi być zgodne z art. 403 ust. 4 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 777)

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

Powiat, ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, udzielił w latach 2011-2013, pięciu spółkom wodnym¹⁹, dotacji celowych w łącznej wysokości 142.500,00 zł²⁰, z przeznaczeniem na sfinansowanie bieżących zadań związanych z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych. Przeznaczenie środków Powiatu, pochodzących z opłat i kar środowiskowych, na sfinansowanie realizacji bieżących zadań przez spółki wodne było niezgodne z postanowieniami art. 403 ust. 4 POŚ. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w myśl art. 400a ust. 1 pkt 2 POŚ obejmuje wprowadzić przedsięwzięcia związane z ochroną wód, jednak w przypadku ich realizacji przez podmioty wskazane w art. 403 ust. 4 POŚ (a do nich należy zaliczyć podmioty, którym powiat udzielił ww. dotacji celowych), może ono polegać na udzieleniu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie jedynie kosztów inwestycji, a nie zadań bieżących.

(dowód: akta kontroli str. 684-686, 703-732)

Skarbnik Powiatu, w wyjaśnieniu podał, że udzielając w latach 2011-2013 dotacji na dofinansowanie z opłat i kar za korzystanie ze środowiska realizacji przez spółki wodne zadań bieżących uznawano, że jest to stan prawidłowy. Dopiero po uzyskaniu opinii RIO o projekcie uchwały budżetowej na 2014 r., zwrócono uwagę na to zagadnienie. Od 2014 r., dotowanie realizacji bieżących zadań przez spółki wodne nie będzie odbywało się ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 919)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki 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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska także wobec tych podmiotów, na które nie wpływają skargi.

¹⁸ Na podstawie art. 16 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664).

¹⁹ Gminne Spółki Wodne w: Grodziecu, Rychwale, Golinie, Wilczynie, Kleczewie.

²⁰ Łącznie: 36.000 zł w 2011 r., 50.00 zł w 2012 r. i 56.500 zł w 2013 r.

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

2. Zapewnienie wykorzystania środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych wyłącznie na finansowanie zadań określonych w POŚ.

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 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

Zbigniew Stasiak
Główny specjalista k. p.

z up. Krzysztof Matuszek
p.o. Wicedyrektora

Wojciech Borówka-Jakubowski
Główny specjalista k. p.