



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-031-04/2013

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. Paweł Siuda, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87786 z dnia 18 grudnia 2013 r. 2. Marek Gutraj, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87787 z dnia 18 grudnia 2013 r. 3. Arkadiusz Kłonowski, starszy inspektor państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87795 z dnia 13 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 7-8)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Obornikach (dalej „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Olejnik, Starosta Obornicki (dalej „Starosta”) (dowód: akta kontroli str. 5, 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Starostę, 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 kompetencji i odpowiedzialności za te zadania pomiędzy pracowników Starostwa,
- ustanowienie i stopniowe wdrażanie procedur kontroli zarządczej w Starostwie,
- reagowanie na sygnały o nieprawidłowościach związanych z nieprzestrzeganiem przepisów ochrony środowiska.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niepowierzeniu żadnej komórce organizacyjnej Starostwa zadań z zakresu wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów oraz sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska,
- niesporządzeniu powiatowego programu ochrony środowiska na lata 2012-2013,
- dwukrotnym, niezgodnym z przeznaczeniem wydatkowaniu środków z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych,
- wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska niezawierających wszystkich wymaganych elementów oraz w oparciu o niekompletne wnioski,

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.).

- niesprawowaniu kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizował w latach 2011-2013 (do 30 września) Wydział Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (dalej „WRLiOŚ”). W zakresach czynności pracowników zatrudnionych w WRLiOŚ dokonano podziału kompetencji, uwzględniając zadania Starosty wymienione w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³ (dalej „POŚ”), za wyjątkiem: wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu oraz sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów. W regulaminie organizacyjnym Starostwa nie przypisano przedmiotowego zadania do realizacji żadnej komórce.

(dowód: akta kontroli str. 17-28)

W okresie objętym kontrolą, w WRLiOŚ, zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizowało pięciu⁴ pracowników, w tym Naczelnik Wydziału. Osoby te miały przypisane także inne obowiązki – m.in. wykonywanie zadań z zakresu rolnictwa lub leśnictwa. Czterech pracowników posiadało wykształcenie wyższe (związane z tematyką ochrony środowiska), a jedna wykształcenie średnie ekonomiczne. Okres zatrudnienia tych osób w Starostwie wynosił od 9 do 14 lat. W latach 2011-2013 (do 30 września) pracownicy ci uczestniczyli w 13 szkoleniach dotyczących m.in. zasad gospodarki odpadami, prawa wodnego oraz ochrony powietrza. Stan zatrudnienia w Wydziale był adekwatny do zakresu realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 22, 29-75)

W realizacji zadań, pracownicy WRLiOŚ mieli możliwość korzystania z samochodu służbowego. 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 wyjaśnił m.in., że w prowadzonych postępowaniach urządzenie pomiarowe i specjalistyczne oprogramowanie nie są wykorzystywane, jednak pomiary stanowiące podstawę do rozstrzygnięć są wykonane przez laboratoria posiadające certyfikaty (m.in. laboratoria Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska – dalej „WIOŚ”). W aktach spraw, zbadanych w ramach próby kontrolnej, znajdowała się dokumentacja zawierająca wyniki przedmiotowych badań.

(dowód: akta kontroli str. 109, 823-827)

Naczelnik WRLiOŚ przedkładała corocznie Wydziałowi Finansowemu Starostwa, na potrzeby sporządzania projektu uchwały budżetowej Powiatu Obornickiego, wykaz zadań planowanych do realizacji przez WRLiOŚ.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.

⁴ Zatrudnionych na 4,5 etatu.

Zadania te, wraz z ich orientacyjnym kosztem, ze środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska i kar za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ujmowano w rozdziale 90019, "Dochody z wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz finansowanie nimi wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska".

(dowód: akta kontroli str. 807-810, 813-816)

Zarząd Powiatu Obornickiego (dalej „Zarząd”) w projektach uchwał budżetowych na 2011 r., 2012 r. i 2013 r., ujmował kwoty wydatków na realizację zadań z zakresu ochrony środowiskach, równe zapotrzebowaniu zgłoszonemu przez wydział merytoryczny. Rada Powiatu Obornickiego (dalej „Rada”), w uchwałach budżetowych na lata 2011-2013, na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska przyjęła kwoty równe zaproponowanym przez Zarząd. Na ww. zadania w Starostwie wydankowano: 1.457.350,81 zł w 2011 r.; 366.333,26 zł w 2012 r. i 179.483,65 zł do 30 września 2013 r. Udział wydatków na wynagrodzenia pracowników WRLiOŚ, w relacji do wydatków ogółem na ochronę środowiska, wynosił odpowiednio 16,57%, 73,36% i 108,09%.

(dowód: akta kontroli str. 76-108, 475-481, 725-732, 805)

Starosta nie wnioskował, w badanym okresie, o udzielenie dotacji lub subwencji z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, gdyż jak wyjaśnił, w latach 2011-2013, otrzymywał dotacje z innych źródeł, tj. z gmin oraz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „WFOŚiGW”).

(dowód: akta kontroli str. 823-828)

Zarządzeniami nr 33.2013⁵ i 46.2013⁶ Starosta wprowadził⁷ procedury kontroli zarządczej w Starostwie, w których określone zostały m.in. cele i zadania Starostwa oraz sposoby ich monitorowania i oceny. Inspektor ds. nadzoru i kontroli wyjaśnił, iż: „Cele i zadania dot. ochrony środowiska, wraz z miernikami umożliwiającymi ich monitorowanie, były realizowane w ramach Systemu Zarządzania Jakością – ISO 9001:2009 (...). Skuteczność elementów kontroli zarządczej dotyczących działań w zakresie ochrony środowiska monitorowano poprzez coroczne Raporty z przeglądu systemu zarządzania jakością”. Na potrzeby monitorowania realizowanych zadań ustalono miernik „Liczba kontroli doraźnych przeprowadzonych w ciągu roku w związku z naruszaniem warunków wydanych pozwoleń”.

(dowód: akta kontroli str. 133-245)

W Starostwie, w latach 2011-2013 (do 30 września), nie przeprowadzono odrębnej oceny kontroli zarządczej w zakresie zadań z zakresu ochrony środowiska. Zadania te nie były również przedmiotem audytu wewnętrznego. Starosta wyjaśnił, iż „w latach 2011-2013, zgodnie z planem audytu, przeprowadzono corocznie cztery audyty w innych obszarach wymienionych w planie”. Przedłożone plany audytu na lata 2011-2013 oraz załączone do nich analizy ryzyka za ten okres, nie wskazywały na konieczność objęcia audytem zadań z zakresu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 110-132)

⁵ Zarządzenie nr 33.2013 Starosty Obornickiego z dnia 23 września 2013 r. w sprawie prac przygotowawczych do wprowadzenia procedury kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Obornikach.

⁶ Zarządzenie nr 46.2013 Starosty Obornickiego z dnia 29 listopada 2013 r. w sprawie: wprowadzenia procedury kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Obornikach.

⁷ Wcześniej tematykę tą regulowało: Zarządzenie nr 34/10 Starosty Obornickiego z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie regulaminu kontroli zarządczej.

Rada, uchwałą Nr XX/125/04 z 8 czerwca 2004 r., przyjęła Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Obornickiego na lata 2004-2007, z perspektywą na lata 2008-2011. Opracowanie nowego programu⁸ zlecono 9 grudnia 2013 r., z terminem wykonania umowy do 30 maja 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 530-589, 784-791)

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

(dowód: akta kontroli str. 246, 782-783)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W regulaminie organizacyjnym Starostwa, obowiązującym w badanym okresie, żadnej komórce nie przypisano realizacji obowiązków Starosty, wynikających z: art. 115a ust. 1 POŚ tj. wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, art. 149 ust. 1 POŚ tj. sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów oraz art. 379 POŚ tj. sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Obowiązków wynikających z art. 115a ust. 1 POŚ oraz z art. 149 ust. 1 POŚ nie powierzono także żadnemu z pracowników Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 17-28)

Starosta wyjaśnił m.in., że w obowiązującym Regulaminie w treści zadań dla WRLiOŚ widnieją zapisy: „przygotowywanie decyzji udzielających pozwolenia na emitowanie hałasu do środowiska” oraz „współdziałanie z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w zakresie przeprowadzania kontroli w przypadkach podejrzenia o naruszenie przepisów o ochronie środowiska” i w treści tych zapisów mieszczą się obowiązki, o których mowa w przepisach: 115a ust. 1, 149 ust. 1 i 379 POŚ. Takie same stanowisko zajął w kwestii analogicznych zapisów w zakresach czynności pracowników WRLiOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 823-826)

W ocenie NIK, zapisy zawarte w Regulaminie przywołane przez Starostę odnoszą się do innych obowiązków (częściowo nieaktualnych), niż wynikające z art. 115a ust. 1 POŚ, z art. 149 ust. 1 POŚ oraz z art. 379 POŚ. Przygotowywanie decyzji udzielających pozwolenia na emitowanie hałasu było bowiem zadaniem Starosty wynikającym z nieobowiązującego już przepisu art. 181 ust. 1 pkt 5 POŚ⁹. Z kolei z uregulowań zawartych w art. 379 ust. 1-6 POŚ oraz art. 149 ust. 1 POŚ wynika, iż Starosta sprawuje (samodzielnie) kontrolę: przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością oraz kontrolę wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów. Wskazany zapis Regulaminu, dotyczący „współdziałania z WIOŚ w zakresie przeprowadzania kontroli w przypadkach podejrzenia o naruszenie przepisów o ochronie środowiska” nie jest tożsamy z zakresem zadań wynikających z dyspozycji art. 379 POŚ i 149 ust. 1 POŚ. Nieprzypisanie w regulaminie

⁸ Na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021 – umowa nr OR.032.49.2013.

⁹ Przepisy art. 181 ust. 1 pkt 5-6 POŚ zostały uchylone przez art. 1 pkt 72 lit. a ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 113, poz. 954), z dniem 28 lipca 2005 r.

organizacyjnym przedmiotowych zadań żadnej komórce organizacyjnej, jak również nieprzydzielenie tych obowiązków żadnemu z pracowników było postępowaniem nierzetelnym.

2. Wbrew obowiązki wynikającemu z art. 17 ust. 1 POŚ, Zarząd nie sporządził powiatowego programu ochrony środowiska na rok 2012 i lata następne (do dnia zakończenia czynności kontrolnych 31 stycznia 2014 r.).

Starosta wyjaśnił, iż w związku z planowanymi wówczas istotnymi zmianami przepisów z zakresu ochrony środowiska, odwlekano sporządzenie programu, aby uniknąć jego modyfikowania po wejściu w życie nowych regulacji oraz związanych z tym dodatkowych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 784-791)

Ocena cząstkowa

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

2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu faktycznego

Starosta wydał w kontrolowanym okresie 58 pozwoleń na korzystanie ze środowiska, w tym odpowiednio: w 2011 r. – 2 pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz 11 pozwoleń na wytwarzanie odpadów; w 2012 r. – 7 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz 18 pozwoleń na wytwarzanie odpadów; w 2013 r. (do 30 września) – 5 pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz 15 pozwoleń na wytwarzanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 247-256)

Szczegółowym badaniem objęto 17 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem dziewięciu pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz ośmiu pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Wszystkie z ww. wniosków zostały w Starostwie zarejestrowane wraz z podaniem daty doręczenia do organu, co było zgodne z obowiązującą instrukcją kancelaryjną i umożliwiło ustalenie daty wszczęcia postępowania na żądanie strony. Spośród 17 wniosków objętych sprawdzeniem, 16 było kompletnych i zawierało wszystkie wymagane elementy. W jednym przypadku nie wezwano strony do uzupełnienia złożonego wniosku, w trybie określonym w art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (dalej „KPA”). Dokumentacja załączona do wniosków nosiła ślady weryfikacji. Dane w niej zawarte nie były weryfikowane w miejscach prowadzenia instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 249, 257-370)

Siedem z 17 badanych decyzji w sprawie uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska zostało wydanych w terminie określonym w art. 35 KPA. Wszystkie 17 decyzji zawierało elementy określone w art. 107 § 1 KPA. Pozwolenia były wydane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, co było zgodne z art. 188 ust. 1 POŚ. Pozwolenia zawierały wszystkie elementy wymagane dla danego rodzaju pozwolenia. Od żadnego z badanych pozwoleń strony nie złożyły odwołań.

(dowód: akta kontroli str. 257-370)

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

W latach 2011-2013 (do dnia 30 września), w Starostwie nie korzystano z opinii biegłych lub specjalistów przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska.
(dowód: akta kontroli str. 377)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Jeden wniosek, na podstawie którego wydano decyzję o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów¹¹ nie zawierał elementów wymaganych art. 184 ust.2 pkt 5,7,8,9 i 18 oraz art. 184 ust 2b pkt 4 POŚ, tj. oceny stanu technicznego instalacji, opisu zakładanych wariantów funkcjonowania instalacji, blokowego schematu technologicznego wraz z bilansem masowym, informacji o energii wykorzystywanej lub wytwarzanej przez instalację, wskazania czasu na jaki ma być wydane pozwolenie oraz wskazania sposobu zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko. Mimo niewezwania strony do uzupełnienia braków Starosta wydał pozwolenie na wytwarzanie odpadów. Naczelnik WRLiOŚ podała, iż przygotowując w tym przypadku pozwolenie, oprócz danych zawartych we wniosku, wykorzystwała w brakującym zakresie własną wiedzę wynikającą z wizji lokalnych¹².

(dowód: akta kontroli str. 360, 361, 382, 384)

Zdaniem NIK odstąpienie od wezwania strony do uzupełnienia wniosku było niezgodne z art. 64 § 2 KPA.

2. Dziesięć z 17 zbadanych spraw, z których żadna nie wymagała prowadzenia postępowań wyjaśniających, nie zostało załatwionych w terminie określonym w art. 35 § 3 KPA. W dziewięciu sprawach¹³, pozwolenia zostały sporządzone i podpisane przed upływem miesiąca od daty wpływu wniosku, jednak wysłano je od 5 do 151 dni¹⁴ po upływie miesięcznego terminu na ich załatwienie. W jednej sprawie decyzję zarówno sporządzono, podpisano jak i wysłano po upływie miesięcznego terminu na jej załatwienie¹⁵. Wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 KPA nie zawiadamiano stron o przyczynach zwłoki i o nowym terminie załatwienia sprawy. W czterech z ww. spraw, nie wywiązano się również z obowiązku wezwania stron do wpłacenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania oraz nie wyznaczono terminu do ich wniesienia, co było niezgodne z art. 261 § 1 KPA. Ww. opłaty strony wniosły po sporządzeniu i podpisaniu decyzji, bezpośrednio przed ich wysyłką. Naczelnik WRLiOŚ wyjaśniła, że przyczynami opóźnień było: załatwianie innych spraw, przeoczenie oraz oczekiwanie na wniesienie opłaty skarbowej¹⁶. Ponadto podała, że w jej ocenie, załatwieniem sprawy było samo wydawanie decyzji, bez ich doręczania.

(dowód: akta kontroli str. 257-295, 323-329, 352-363, 370-375)

Zdaniem NIK, wskazane powody opóźnień świadczą o nie w pełni sprawnej organizacji pracy WRLiOŚ oraz o błędnej wykładni przepisów art. 36 KPA i art. 6 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁷. Załatwienia sprawy nie

¹¹ Nr OS.V.6220.3.2013 z dnia 21 marca 2013 r.

¹² dokonywanych w czasie poprzedzającym złożenie wniosku i w zakresie nie związanym z jego przedmiotem.

¹³ Nr: OS.V.6220.12.2011, OS.V.6220.8.2011, OS.V.6220.2.2011, OS.V.6224.5.2011, OS.V.6224.2.2011, OS.V.6224.7.2012, OS.V.6224.2.2013, OS.V.6220.3.2013, OS.V.6224.4.2013.

¹⁴ z czego opóźnienie powyżej 30 dni dotyczyło siedmiu.

¹⁵ OS.V.6224.1.2013; wydanie decyzji nastąpiło 10 dni od upływu miesiąca od daty wpływu wniosku o jego wydanie, natomiast wysyłka nastąpiła po 149 dniach od tej daty.

¹⁶ Opóźnienie z wniesieniem opłat nastąpiło w sprawach nr: OS.V.6220.8.2011, OS.V.6220.2.2011, OS.V.6224.5.2011, OS.V.6224.2.2011.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 1282, ze zm.

należy utożsamiać z samym sporządzeniem decyzji¹⁸. Ponadto, skutkiem niewyznaczenia terminu do wniesienia opłaty skarbowej było dalsze prowadzenie postępowania mimo, że zgodnie z art. 261 § 2 KPA, wniosek powinien być zwrócony, a prowadzenie postępowania zaniechane. Natomiast w sytuacji gdyby starosta uznał, iż powinien załatwić sprawy pomimo nieuiszczenia należności, tj. w trybie art. 261 § 4 KPA, to stronom należało doręczyć wydane decyzje.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

W trzech spośród 17 skontrolowanych spraw¹⁹, w decyzjach wadliwie oznaczono stronę postępowania, o której mowa w art. 107 § 1 KPA. W pozwoleniach wskazano spółkę cywilną zamiast jej współników oraz wyłącznie nazwy przedsiębiorstw, zamiast osób fizycznych je prowadzących. NIK zauważa, iż decyzja powinna dotyczyć podmiotów określonych w art. 29 KPA. Naczelnik WRLiOŚ wyjaśniła, iż w wyżej wymienionych przypadkach doszło do błędu pisarskiego.

(dowód: akta kontroli str. 257-266, 304-310, 330-336)

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 środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska

Opis stanu
faktycznego

W Starostwie pozyskiwano wiedzę o działających na terenie powiatu obornickiego (dalej „Powiat”) 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 WIOŚ, z urzędów gmin oraz ze skarg mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 377)

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

(dowód: akta kontroli str. 377)

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. Szczegółowe badanie w odniesieniu do 17 pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz siedmiu pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi wykazało, że w badanym okresie prowadzący ww. 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. 429-453)

¹⁸ Zgodnie z tezą wyroku II GSK 1708/11 NSA w Warszawie nie można mówić o załatwieniu sprawy w rozumieniu art. 104 KPA, jeżeli decyzja została sporządzona przez organ, ale nie została doręczona (LEX nr 1291786).

¹⁹ oznaczonych nr OS.V.6220.12.2011, OS.V.6220.16.2012, OS.V.6224.8.2012.

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.377)

W okresie objętym kontrolą, do Starostwa wpłynęły dwa zawiadomienia dotyczące nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, dotyczące: nieuregulowanego stanu formalno-prawnego korzystania ze środowiska przez prowadzącego instalację (brykociarnię), której eksploatacja powodowała emisję do środowiska oraz emisji nadmiernego hałasu. Starosta podjął działania w celu wyeliminowania zgłoszonych nieprawidłowości w tym zakresie (m.in. poprzez wszczęcie postępowania administracyjnego oraz przeprowadzenie wizji lokalnej).

(dowód: akta kontroli str. 386-428)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011-2013 (do 30 września) nie przeprowadzono żadnej kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, o której mowa w art. 379 POŚ. Starosta podał, że nie widział potrzeby planowania i przeprowadzania ww. kontroli. Wskazał przy tym, że w ww. latach Starostwo prowadziło 13 wizji lokalnych²⁰ dotyczących naruszeń warunków wydanych decyzji (8) oraz w zakresie ustalenia podmiotów wydobywających kopaliny bez wymaganych koncesji (5).

(dowód: akta kontroli str. 376, 377, 380)

Kontrole w trybie POŚ prowadzone są w innym celu i z wykorzystaniem innych uprawnień, niż te które przysługują organowi z tytułu postępowania prowadzonego w trybie KPA. NIK wskazuje, że prowadzenie kontroli określonych w art. 279 POŚ (w trybie określonym w tej ustawie) jest obowiązkiem organu ochrony środowiska, jakim jest starosta.²¹

2. 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 do instalacji, których prowadzący wystąpili z wnioskiem o wydanie stosownego pozwolenia albo dokonali zgłoszenia, a także do instalacji, o których informacje przekazały inne organy

²⁰Mających charakter oględzin, o których mowa w art. 85 § 1 KPA, dokonanych w toku wszczętego postępowania administracyjnego.

²¹ Por. podobnie: K. Gruszecki. Komentarz do art. 379 ustawy Prawo Ochrony Środowiska. Lex, 2011.

administracji publicznej lub mieszkańcy. Starosta nie pozyskiwał informacji zawartych w Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej oraz wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Starosta wyjaśnił, że przepisy budowlane nie wskazują starosty jako adresata powiadomienia o oddaniu do użytkowania nowej instalacji, nie było zatem konieczności podejmowania dodatkowych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 377-381)

W ocenie NIK, niepodjęcie działań w celu pozyskania pełnej 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 było postępowaniem nierzetelnym. NIK zwraca uwagę, że z rodzaju prowadzonej działalności lub z przeznaczenia obiektu budowlanego można wnioskować o rodzaju i zakresie możliwego korzystania ze środowiska.

Ocena częściowa

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

4. Działania w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Opis stanu
faktycznego

Według informacji posiadanych przez Starostwo oraz według map opublikowanych na stronie internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego²², na terenie powiatu obornickiego nie występowały ruchy masowe ziemi.

(dowód: akta kontroli str. 378)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działalności kontrolowanej jednostki w zakresie ochrony powierzchni ziemi.

5. Działania w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

Starosta nie był obowiązany do sporządzania mapy akustycznej oraz do opracowania programu ochrony przed hałasem z uwagi na brak na terenie powiatu obornickiego aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys. osób. Realizując zapisy powiatowego programu ochrony środowiska, obowiązującego do 31 grudnia 2011 r., zarządcy dróg (krajowej nr 11 i wojewódzkiej nr 178 przebiegających przez teren powiatu), dokonali oceny stanu akustycznego środowiska związanego z ww. drogami i sporządzili mapy akustyczne, które następnie przesłali do Starostwa. W badanym okresie Starosta nie wydawał decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, na podstawie art. 115a ust. 1 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 378)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działalności kontrolowanej jednostki w zakresie ochrony przed hałasem.

6. Finansowanie przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej

W okresie 2011-2013 (do 30 września), w powiecie obornickim sfinansowano i dofinansowano 19 przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki

²² <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl/>

wodnej na łączną kwotę 2.003.167,72 zł²³. Ze środków Unii Europejskiej pochodziło 1.041.969,26 zł, z dotacji WFOŚiGW 176.242,87 zł, z dotacji z gmin powiatu obornickiego 54.130,39 zł., a ze środków własnych Starostwa 730.825,20 zł.

(dowód: akta kontroli str. 471-481)

W kontrolowanym okresie Starosta sfinansował i dofinansował 19 przedsięwzięć ze środków z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 401 ust.1 POŚ (dalej „środki z opłat i kar”), na łączną kwotę 551.855,47 zł. Były one związane z:

- ochroną powietrza (termomodernizacja budynków Starostwa i szkół oraz wymiana okien, na kwotę 499.313 zł),
- gospodarką odpadami (usuwanie azbestu, na kwotę 13.532,6 zł),
- edukacją ekologiczną oraz propagowaniem działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju (akcje „sprzątania świata” i rzeki Samicy, konkurs wiedzy o segregacji odpadów, na kwotę 6.057,89 zł),
- ochroną powierzchni ziemi (badania laboratoryjne gęstości kruszywa w nielegalnym wykopie, na kwotę 2.952 zł),
- innymi zadaniami służącymi ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikającymi z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa (utrzymanie urządzeń melioracji wodnych, na kwotę 29.999,98 zł).

(dowód: akta kontroli str. 482-507,635,638)

Wpływy środków z opłat i kar w okresie 2011-2013 (do 30 września) wyniosły łącznie 512.727,52 zł, odpowiednio: 189.600,95 zł, 209.867,12 zł i 110.798,49 zł. Wydatkowano: 171.499,27 zł (2011 r.), 215.872,55 zł (2012 r.) i 164.483,65 zł (do 30 września 2013), tj. łącznie 107,6% wpływów. Stan tych środków na koniec lat 2010, 2011 i 2012 r.²⁴ - to odpowiednio: 44.462 zł, 62.562 zł i 55.556 zł. Łączne środki jakimi dysponowało Starostwo z opłat i kar to: 234.062,95 zł w 2011 r. 272.429,12 zł w 2012 r. i 166.354,49 zł w 2013 r. (do 30 września). Wydatki zrealizowano w: 81%, 77% i 66,6% posiadanych w tych okresach środków z opłat i kar.

(dowód: akta kontroli str. 486,508-520,805-806)

Realizowane zadania korelowały z kierunkami, priorytetami i celami określonym w obowiązującym do 2011 r. – i jak wyjaśnił Starosta, pomocniczo stosowanym przy projektach kontynuowanych w latach następnych – powiatowym programie ochrony środowiska²⁵ oraz powiatowym programie usuwania azbestu²⁶. Dotyczyły m.in. zmniejszenia energochłonności gospodarki i wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, edukacji ekologicznej społeczeństwa w zakresie ochrony przyrody, ograniczenia emisji w sektorze mieszkalnictwa, ochrony przeciwpowodziowej i retencji wodnej oraz wyeliminowania negatywnych skutków zdrowotnych u mieszkańców powiatu powodowanych azbestem oraz likwidacji jego negatywnego wpływu na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 475-481,521-641,824,828-829)

W latach 2011-2013 (do 30 września) w Powiecie nie określono zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, o których mowa w art. 403 ust. 5 POŚ. Starosta wyjaśnił, iż Powiat z uwagi na prowadzone od

²³ 1.457.350,81 zł (2011), 366.333,26 zł (2012), 179.483,65 zł (do IX 2013).

²⁴ Według sprawozdań OŚ-4p, z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

²⁵ „Program Ochrony Środowiska dla Powiatu Obornickiego na lata 2004-2007 z perspektywą na lata 2008-2011” przyjęty uchwałą Rady Nr XX/125/04 z 8 czerwca 2004 r.

²⁶ „Program Usuwania Azbestu i Wyrobów Zawierających Azbest Stosowanych z terenu Powiatu Obornickiego” przyjęty uchwałą Rady Nr XXIII/142/08 z 9 lipca 2008 r.

2000 r. termomodernizację budynków, do 2010 r. wydatkował na to przedsięwzięcie ze swego budżetu 2.580.939,96 zł, w sytuacji gdy wpływy za ten okres wyniosły łącznie 1.057.993,97 zł. Środki pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska były niewystarczające na pokrycie tych wydatków, przeznaczano na to środki z innych źródeł, w tym pożyczek. Wskazał także, iż Rada nie podejmowała uchwał w sprawie zasad udzielenia dotacji na zadania inwestycyjne w ramach zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ponieważ żaden podmiot zewnętrzny nie wnioskował do Zarządu o przyznanie takich dotacji na inwestycje.

(dowód: akta kontroli str. 782-783,824,829)

Rada, uchwałą Nr VI/44/11 z 29 marca 2011 r.²⁷ (dalej „Uchwała”) przyjęła natomiast zasady udzielania dotacji spółkom wodnym z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie urządzeń melioracji wodnych. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (dalej „RIO”) stwierdziło częściową nieważność tej uchwały²⁸, w zakresie przyjętych: definicji spółek wodnych, terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz obowiązku rozliczenia wykonania zadania. Jak oświadczyła Skarbnik Powiatu, Joanna Konieczna (dalej „Skarbnik”), poza tym przypadkiem, w latach 2011-2013 RIO nie kwestionowała zasadności i legalności wydatkowania środków na zadania związane z ochroną środowiska. Projekty uchwał budżetowych Powiatu na lata 2011-2013 zostały zaopiniowane przez RIO pozytywnie²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 642-660)

W okresie objętym kontrolą Zarząd, działając na podstawie § 6 Uchwały, trzykrotnie udzielił dotacji celowych, na łączną kwotę 45.000 zł³⁰. Ze środków z opłat i kar wydatkowano na nie 29.999,98 zł. Dotacje otrzymała Gminna Spółka Wodno-Melioracyjna Rogoźno³¹ (dalej „Spółka”), która jako jedyna spełniła ujęte w § 2 Uchwały kryteria dotyczące długości utrzymywanych urządzeń melioracji oraz wysokości i ściągłości uchwalonych składek na utrzymanie tych urządzeń w roku poprzednim³². Każdorazowo zawierano z dotowaną Spółką umowy, które zawierały zapisy wymagane treścią art. 221 ust. 3 pkt 1-6 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³³.

(dowód: akta kontroli str. 661-670,675-678,690-692,710-712,784-786)

Zgodnie z wymogami § 10 Uchwały, rozliczenie wykorzystania wszystkich trzech dotacji nastąpiło na podstawie protokołów odbioru, rozliczenia oraz dokumentów stwierdzających poniesione koszty.

(dowód: akta kontroli str. 671-719)

Realizując dyspozycję § 8 ust 2 pkt 4 Uchwały, Powiat każdorazowo zastrzegał sobie w treści zawartych ze Spółką umów prawo m.in. kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Naczelnik WRLiOŚ oświadczyła, iż kontrola w tym zakresie była prowadzona przez sprawdzenie, czy zadania przewidziane do wykonania znajdują się w planie rocznym Spółki oraz poprzez telefoniczne ustalanie czy ich realizacja jest terminowa i niezagrożona. Wskazała, iż weryfikowano dokumentację

²⁷ w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu Powiatu Obornickiego spółkom wodnym, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zadań.

²⁸ Uchwałą Nr 1/24/2013 z 9 stycznia 2013 r. w zakresie § 1 pkt 1, § 8 ust 2 pkt 6 i częściowo § 10 ust 1.

²⁹ Uchwała Nr: So-0952/II/38/16/2010 z 14 grudnia 2010 r., So-0952/47/16/2011 z 12 grudnia 2011 r., So-0952/63/16/2012 z 14 grudnia 2012 r.

³⁰ Uchwałami z: 31 maja 2011 r. (protokół Nr 22), 11 kwietnia 2012 r. Nr 161/2012 i 19 kwietnia 2013 r. Nr 272/13.

³¹ Wpisana do katastru wodnego 25 października 2005 r. pod pozycją RWPO-SW 138.

³² Wysokość składki co najmniej 20 zł/ha za 2011 r. plus 1 zł w każdym następnym roku. Ściągłość składki w roku poprzednim m.in. 70%.

³³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

fotograficzną sporządzaną na bieżąco w trakcie wykonywania poszczególnych zadań³⁴, a członkowie Spółki podczas rocznego walnego zgromadzenia wysoko ocenili wykonane prace i z zadowoleniem przyjęli kontynuację dotacji w roku następnym.

(dowód: akta kontroli str. 677,686,691,704-705,711,719-720)

Powiat nie osiągnął nadwyżki z tytułu dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, o której mowa w art. 404 ust.1 POŚ i nie był zobowiązany do wpłat na rachunek wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej środków nadwyżki z tytułu tych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 721-724)

Zdaniem Starosty, likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r. Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nie wpłynęła na wielkość lub sposób finansowania przez Powiat ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 824,829)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wbrew dyspozycji art. 403 ust. 4 POŚ, z dochodów Powiatu pochodzących ze środków z opłat i kar sfinansowano udzielenie Spółce dwóch dotacji celowych w łącznej wysokości 29.999,98 zł³⁵, z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z bieżącym utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych. Zgodnie z powołanym przepisem, spółki wodne ze środków z opłat i kar mogą uzyskać dotacje celowe jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Skarbnik potwierdziła w wyjaśnieniach, że o ile Powiat może udzielać dotacji spółkom wodnym na zadania bieżące, to środki te nie mogą pochodzić z wpływów uzyskanych na podstawie art. 402 ust. 4-6 POŚ. Wskazała, iż brak wcześniejszego sprostowania tego błędu był spowodowany niedopatrzaniem.

(dowód: akta kontroli str. 482-484,725-733,748,802-806)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym 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 Kontroli³⁶, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu ujęcia w regulaminie organizacyjnym Starostwa zadań dotyczących wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów oraz sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska,
- 2) wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska na podstawie kompletnych i rzetelnie zweryfikowanych wniosków,

³⁴ W aktach trzech spraw dotyczących dotacji znajdowały się łącznie 93 zdjęcia obrazujące postępy robót na poszczególnych ich odcinkach.

³⁵ Przyznanych Spółce uchwałami Zarządu z: 31 maja 2011 r. (protokół Nr 22) i 11 kwietnia 2012 r. Nr 161/2012.

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

- 3) gromadzenie i wykorzystywanie informacji o podmiotach korzystających ze środowiska na terenie powiatu,
- 4) przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony środowiska.

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 **18** lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:
Paweł Siuda
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Krzysztof Matuszek
p.o. wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis

Arkadiusz Kłonowski
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis