



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ-4101-05-04/2012
P/12/168

Rzeszów, dnia sierpnia 2012 r.

**Pan
Władysław Bielawa
Starosta
Powiatu Dębickiego**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Dębicy kontrolę opracowywania i wydawania przez Starostę Powiatu Dębickiego pozwoleń zintegrowanych na korzystanie ze środowiska oraz przeprowadzania analiz i kontroli przestrzegania warunków w nich określonych w latach 2008-2012 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 6 lipca 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skontrolowaną działalność, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Starosta, jako organ ochrony środowiska, należycie wywiązywał się w okresie objętym kontrolą z obowiązków związanych z realizacją zadań w zakresie wydawania pozwoleń zintegrowanych i ich analizowania. Pomimo określonego ustawowo obowiązku, Starosta nie przeprowadził kontroli przestrzegania warunków określonych w wydanych pozwoleniach zintegrowanych. W związku z kontrolą stwierdzono również istotną nieprawidłowość, polegającą na nieprzeprowadzeniu w Starostwie audytu wewnętrznego.

W kontroli ustalono, że w obowiązujących w okresie objętym kontrolą dokumentach organizacyjnych - statucie Powiatu, regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz regulaminie Wydziału Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Leśnictwa - nie przypisano wprost zadań dotyczących pozwoleń zintegrowanych do zakresu działania żadnej z komórek organizacyjnych Starostwa. Pomimo tego, stosowane rozwiązania organizacyjne pozwalały na skuteczne wykonywanie tych zadań przez trzech pracowników merytorycznych zatrudnionych w wymienionym Wydziale. Ich pracę organizowała i koordynowała Dyrektor Wydziału, która w lipcu 2006 r. została upoważniona przez Starostę do wydawania decyzji administracyjnych wynikających z prowadzenia spraw określonych w regulaminie Wydziału. W latach 2008-2012 (I kwartał) żaden spośród pracowników Wydziału nie uczestniczył w szkoleniach dotyczących pozwoleń zintegrowanych. Wcześniej, tj. w latach 2004-2006, dwóch pracowników Wydziału, w tym dyrektor, wzięło udział w takich szkoleniach.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych odnoszących się do pozwoleń zintegrowanych. Jak wynika z wyjaśnień Starosty, w planach nie uwzględniano kontroli w tym zakresie, ze względu na małą liczbę wydawanych pozwoleń, a w przyszłości wymieniona tematyka będzie przedmiotem kontroli, w zależności od częstotliwości występowania spraw. W Starostwie nie wprowadzono procedur szczególnych i rozwiązań organizacyjnych kontroli wewnętrznej dotyczących pozwoleń zintegrowanych. Zarządzenie Starosty z 17 maja 2010 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej, ustala ogólne normy i obowiązki z zakresu tej kontroli.

Ponadto, w kontroli ustalono, że w Starostwie, wskutek niezatrudnienia audytora nie prowadzono audytu wewnętrznego, pomimo istnienia ustawowego obowiązku w tym zakresie. Wprawdzie w strukturze organizacyjnej Starostwa określono zadania audytora wewnętrznego, lecz wobec braku audytora nie były one realizowane. Wobec powyższego, zaistniałą sytuację Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie.

W latach 2008-2012 zarówno kwoty dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów ujęte w uchwałach budżetowych Powiatu - w wysokości od 81 875 tys. zł w 2008 r. do 120 487,4 tys. zł w 2011 r. - zawsze przekraczały 40 000 tys. zł. W przypadku jednostki samorządu terytorialnego wiązało się z tym obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego. Powyższy obowiązek określa obecnie art. 274 ust. 3 obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Z przepisów tej ustawy wynika również, że audyt wewnętrzny prowadzi

audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo usługodawca niezatrudniony w jednostce (art. 275), a zadania przypisane kierownikowi jednostki związane z audytem wewnętrznym wykonuje przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 276). W latach 2008-2009 obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w Starostwie określały przepisy art. 49 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), w związku z przepisami wydanymi na podstawie art. 49 ust. 4 tejże ustawy. Stosownie do przepisów art. 26 ust. 2 oraz art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) starosta jest przewodniczącym zarządu i kierownikiem starostwa powiatowego. Z kolei przepis art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* określa, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych ponosi odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tej jednostki. W związku z powyższym, za nieprzeprowadzanie audytu wewnętrznego, wskutek niezatrudnienia audytora odpowiada Starosta.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że po trzech nieskutecznych próbach zatrudnienia audytora wewnętrznego, z których ostatnia miała miejsce jeszcze w roku 2008 (na ogłoszony wówczas nabór nikt się nie zgłosił), w Starostwie zaniechano działań w celu zatrudnienia audytora wewnętrznego dla realizacji obowiązku przeprowadzenia audytu wewnętrznego. Ze względu na wysokość kwot dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów, określonych w uchwałach budżetowych na lata 2010-2012, przekraczających 100 000 tys. zł, w związku z treścią art. 278 ust. 3 powołanej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r., audyt wewnętrzny Powiatu Dębickiego nie mógł być prowadzony przez usługodawcę.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przedstawiona sytuacja - zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w zobowiązanej do tego jednostce sektora finansów publicznych, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego - wskazuje na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w obowiązującym od dnia 1 stycznia 2010 r. art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

W kontroli ustalono, że według stanu na początek 2008 r. na terenie właściwości Starosty dwie instalacje posiadały wymagane pozwolenia zintegrowane, stosownie do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. *w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości* (Dz. U. Nr 122, poz. 1055). Były to instalacja w przemyśle

energetycznym do spalania paliw o mocy nominalnej ponad 50 MWt, prowadzona przez Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Dębicy (MPEC) oraz ubojnia drobiu o wydajności powyżej 50 Mg/dobę, prowadzona przez Spółkę ANIMEX Grupa Drobiarska Oddział w Dębicy (ANIMEX). Poza dwiema wymienionymi instalacjami, obowiązek posiadania pozwolenia zintegrowanego dotyczył również instalacji prowadzonej przez IGLOOBUD Sp. z o.o. w Dębicy (IGLOOBUD). Była to instalacja do produkcji wyrobów ceramicznych za pomocą wypalania. W tym przypadku o ponad rok przekroczono wymagany - w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. w *sprawie późniejszych terminów uzyskania pozwolenia zintegrowanego* (Dz. U. Nr 177, poz. 1736) - termin uzyskania pozwolenia zintegrowanego, określony na dzień 31 grudnia 2006 r. Było to spowodowane wystąpieniem z wnioskiem przez prowadzącego instalację dopiero w dniu 21 sierpnia 2007 r. Zgodnie z art. 184 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), zwanej dalej „POŚ”, pozwolenie wydaje się na wniosek prowadzącego instalację. W związku z wnioskiem, decyzją z dnia 15 stycznia 2008 r. Starosta wydał pozwolenie zintegrowane. Tym samym zakończony został w Powiecie Dębickim proces wydawania pozwoleń zintegrowanych dla „istniejących instalacji”, w rozumieniu art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.).

Wobec braku wymaganego pozwolenia zintegrowanego, decyzją z 24 grudnia 2007 r. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie (PWIOŚ), w wyniku przeprowadzonej kontroli, wstrzymał użytkowanie instalacji IGLOOBUD. Jednakże, ze względu na potrzebę bezpiecznego dla środowiska zaprzestania jej eksploatacji, termin tego wstrzymania PWIOŚ określił na dzień 15 marca 2008 r. Przed upływem tego terminu, Starosta udzielił dla IGLOOBUDU wymaganego pozwolenia zintegrowanego. Decyzję w tej sprawie wydano z zachowaniem terminu określonego przepisem art. 209 ust. 2 POŚ.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wszystkie wydane przez Starostę w okresie od początku 2008 r. do końca marca 2012 r. decyzje, tj. w sprawach udzielenia pozwolenia zintegrowanego (decyzja z dnia 15 stycznia 2008 r. dla IGLOOBUD), zmiany pozwolenia zintegrowanego (decyzja z dnia 18 lutego 2010 r. dla MPEC - nie była spowodowana istotną zmianą instalacji) oraz wygaśnięcia pozwolenia zintegrowanego (dwa przypadki: decyzja z dnia 14 kwietnia 2011 r. dla IGLOBUD i decyzja z dnia 15 kwietnia 2011 r. dla ANIMEX)

spełniały stosowne wymagania określone przepisami POŚ. Decyzje zawierały także elementy decyzji administracyjnej wynikające z art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

W postępowaniu odnoszącym się do instalacji prowadzonej przez IGLOOBUD przestrzegano obowiązku przesłania Ministrowi Środowiska wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego i jego zapisu w wersji elektronicznej, dokonano uzgodnienia projektu decyzji z PWIOŚ oraz przekazywano wydane pozwolenie do jego wiadomości. Decyzję przesłano także do wiadomości Marszałka Województwa Podkarpackiego i Burmistrza Miasta Dębicy. Wprawdzie kopię wydanego pozwolenia przekazano Ministrowi Środowiska, ale wątpliwości budzi sposób realizacji dyspozycji określonej w art. 211 ust. 4 POŚ, gdyż w Starostwie nie odnotowano przedłożenia w tym przypadku zapisu decyzji w wersji elektronicznej. W latach 2008-2012 (I kwartał) nie było przypadków odmowy wydania przez Starostę pozwolenia zintegrowanego oraz odwołań od decyzji. Wobec Starosty Minister Środowiska nie podejmował działań, o których mowa w art. 212 ust. 2 i 3 POŚ.

W kontroli ustalono, że wnioski o wydanie pozwolenia zintegrowanego bądź jego zmianę każdorazowo zawierały dowód wniesienia opłaty skarbowej. W analizowanych przypadkach Starostwo rzetelnie weryfikowało uiszczone z tego tytułu kwoty, które były zgodne z wysokością wynikającą z załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. *o opłacie skarbowej* (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.). Również prawidłowo zweryfikowano opłatę rejestracyjną wniesioną - w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla IGLOOBUD - stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2002 r. *w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych* (Dz. U. Nr 190, poz. 1591).

W latach 2008-2012 (I kwartał) nie było przypadków wniesienia odwołania od decyzji dotyczących wydanych pozwoleń zintegrowanych, ich zmiany lub innych rozstrzygnięć podejmowanych w formie decyzji administracyjnej. Starosta nie wydawał decyzji w sprawie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia zintegrowanego. Ponadto nie miały miejsca przypadki wydania przez Starostę innego rodzaju pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w sytuacji gdy zachodziły przesłanki do wydania pozwolenia zintegrowanego.

W związku z wydawaniem jedynego pozwolenia zintegrowanego zapewniono – w myśl przepisów POŚ – udział społeczeństwa w prowadzonym postępowaniu. Działalność instalacji na terenie Powiatu objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego nie była przedmiotem skarg bądź interwencji parlamentarzystów.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w lutym 2010 r. w Starostwie przeprowadzono, stosownie do przepisu art. 216 ust. 1 POŚ, okresową analizę pozwolenia zintegrowanego wydanego dla instalacji do energetycznego spalania paliw. Analiza potwierdziła pracę instalacji, zgodną z ustalonymi w nim warunkami. Notatkę z tej czynności przesłano do Ministerstwa Środowiska, wypełniając w ten sposób jego zalecenie w tej sprawie.

W okresie objętym kontrolą Starosta nie przeprowadzał żadnych kontroli prowadzących instalacje na podstawie pozwoleń zintegrowanych. Zgodnie z treścią art. 379 ust.1 POŚ, starosta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym jego właściwością. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że realizacji powyższej kompetencji nie mogą zastępować czynności związane ze zmianą pozwoleń zintegrowanych lub też ich analizą w trybie art. 216 POŚ.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 60 ust.2 ustawy o NIK, wnosi o :

- niezwłoczne podjęcie działań mających na celu prowadzenie audytu wewnętrznego, stosownie do obowiązku określonego przepisem art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Starosty przedstawienia, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.