



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-23-01/2013

P/13/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Wiesław Kaszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87900 z dnia 31.10.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Stargardzie Szczecińskim, 73-110 Stargard Szczeciński, ul. Skarbowa 1, dalej „Starostwo”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Gil - Starosta Stargardzki od 2 grudnia 2010 r., dalej „Starosta”. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność *Starosty* w latach 2011-2013 (do 30 września) w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska², zwanej dalej „*Poś*”

Powyższą ocenę uzasadniały:

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- prawidłowa organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym odpowiedni podział kompetencji i odpowiedzialności pracowników Wydziału Środowiska realizujących zadania,
- rzetelne prowadzenie postępowań administracyjnych i prawidłowe wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska,
- podejmowanie działań wobec prowadzących instalacje powodujące emisje do środowiska i przekraczające standardy jakości środowiska,
- rzetelne ustalanie i monitorowanie dopuszczalnego poziomu hałasu,
- prawidłowe wydatkowanie środków, pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych, na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewskazania w pozwoleniu na emisję gazów lub pyłów do powietrza usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji.

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

² Dz. U. z 2013, poz. 1 232 j.t. ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań dotyczących ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

1.1. W regulaminie organizacyjnym *Starostwa* przyjętego uchwałami Rady Powiatu w Stargardzie Szczecińskim (dalej „*Rada*”)³ ustalono, że zadania z zakresu ochrony środowiska realizuje Wydział Środowiska (dalej „*Wydział*”), który zajmuje się także gospodarką wodną, ochroną przyrody i gruntów rolnych, leśnictwem, rybactwem śródlądowym, geologią, łowiectwem, gospodarką odpadami oraz ochroną zwierząt.

(dowód: akta kontroli str. 4 - 37)

Starosta 3 zarządzeniami⁴ zatwierdził wewnętrzny regulamin organizacyjny *Wydziału*, w którym określone zostały zadania i kompetencje dyrektora *Wydziału* oraz pracowników na utworzonych stanowiskach pracy ds. gospodarki wodno-ściekowej i melioracji wodnych; ds. gospodarki odpadami, emisji gazów i pyłów do powietrza oraz emisji hałasu; ds. ochrony gruntów rolnych, ochrony przyrody leśnictwa i łowiectwa; ds. geologii i górnictwa; ds. leśnictwa utworzone w 2013 r.

Sprawy objęte kontrolą NIK⁵ należały do obowiązków pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. gospodarki odpadami, emisji gazów i pyłów do powietrza oraz emisji hałasu, którego zakres obowiązków obejmował m.in.:

- udostępnianie społeczeństwu informacji o środowisku,
- wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska,
- prowadzenie postępowań w sprawie zgłoszenia instalacji, których emisja nie wymaga pozwolenia,
- nakładanie obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego oraz prowadzenie spraw związanych z gospodarką odpadami,
- wydawanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 40-81)

1.2. Starosta w kontrolowanym okresie zawarł 3 umowy o świadczenie obowiązków geologa powiatowego (ostatnia umowa nr 25/U/5 z dnia 2 kwietnia 2013 r.). Umowy te oraz zakresy czynności pracowników *Wydziału* nie zawierały zadań wynikających z art. 110a *Poś* dotyczących prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy. Nie przypisano w zakresach czynności pracowników *Wydziału* zadań z zakresu:

- sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów,
- nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku prowadzenia i przedkładania pomiarów wielkości emisji, poziomów substancji lub energii w środowisku,
- ustalania w drodze decyzji wymagań w zakresie ochrony środowiska dla eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia.

Wszystkie ww. zadania nieprzypisane pracownikom w zakresach czynności realizowane były przez pracowników *Wydziału*, o ile takie przypadki wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 82-90,364)

Starosta Waldemar Gil wyjaśnił: „(...) *Geolog powiatowy zatrudniony na umowę zlecenie nie posiada w umowie wprost wpisanego obowiązku prowadzenia rejestru osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, ale każdorazowo analizuje pod tym kątem wpływające dokumentacje geologiczne oraz teren powiatu podczas prowadzonych oględzin.*”

³ nr III/35/10 z dnia 29 grudnia 2010 r. oraz uchwałą Rady nr XXVI/354/13 z dnia 30 stycznia 2013 r.

⁴ nr 31/11 z dnia 31 stycznia 2011 r., nr 30/13 z dnia 1 lutego 2013 r. oraz nr 57/13 z dnia 1 marca 2013 r.

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

Sekretarz Powiatu Tadeusz Ler wyjaśnił: „Zadania z zakresu: (...) realizowane są przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. gospodarki odpadami, emisji do środowiska i rybactwa śródlądowego. Kontrola wydanych pozwoleń i zezwoleń z zakresu ustawy (Prawo ochrony środowiska i ustawy o odpadach) oraz sprawowanie kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki badań odbywa się w ramach obowiązku wynikającego z pkt 18 zakresu czynności. Jednocześnie informuję, że od dnia 30.09.2013 r., nie zaistniała konieczność wydania decyzji o których mowa w pkt 2 i 3. Mając powyższe na uwadze zadania te nie zostały zapisane w zakresie czynności pracowników Wydziału Środowiska, albowiem zakres czynności im przypisany jest katalogiem zawierającym w szczególności czynności powtarzalne i wykonywane z dużą częstotliwością. Ponadto, zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, pracownicy tutejszego urzędu zobowiązani są do wykonywania innych zadań i czynności wynikających z przepisów prawa.”

(dowód: akta kontroli str. 401, 311, 500)

W Wydziale zatrudnionych było 4 pracowników na umowę o pracę i 2 na podstawie umowy o świadczenie obowiązków geologa powiatowego i o świadczenie czynności z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Wszystkie osoby zatrudnione w Wydziale na umowę o pracę posiadały wykształcenie wyższe magisterskie, w tym dyrektor z zakresu inżynierii środowiska oraz kształtowania środowiska i rolnictwa, 1 pracownik z zakresu ochrony środowiska oraz o kierunku zarządzania i gospodarowania odpadami, 1 z zakresu kształtowania środowiska i rolnictwa oraz 1 z zakresu socjologii. Dwie osoby zatrudnienie były w Wydziale ponad 10 lat⁶, a 2 pracowały przed okresem objętym kontrolą w innych komórkach organizacyjnych Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 94-95)

W Starostwie w badanym okresie nie dokonywano analizy potrzeb kadrowych w stosunku do nałożonych zadań. W ocenie Sekretarza Powiatu Tadeusza Lera „(...) struktura Wydziału jest adekwatna do zadań realizowanych przez Wydział określonych w przepisach prawa”.

(dowód akta kontroli str. 214)

Dyrektor Wydziału - Katarzyna Legan stwierdziła: „W mojej ocenie ilość osób zatrudniona w Wydziale jest adekwatna do bieżących zadań realizowanych przez Wydział w przyjętym dotychczas założeniu i schemacie. Kierując się racjonalnością w wydatkowaniu środków publicznych uznano za właściwe, że sprawowanie funkcji kontrolnej polega na kontroli podmiotów, które uzyskały pozwolenia emisyjne z zakresu ochrony środowiska oraz kontroli podmiotów, na działalność których wpłynęła skarga. Albowiem kompetencje w przypadku podmiotów, które nie posiadają pozwolenia emisyjnego, a powinny takie pozwolenie posiadać ma wojewódzki inspektor ochrony środowiska na podstawie art. 365 i art. 367 ustawy Prawo ochrony środowiska. W przypadku przyjęcia stanowiska, że należałoby wyszukiwać i kontrolować wszystkich przedsiębiorców działających na terenie powiatu stargardzkiego mogłoby dojść do sytuacji, że dany podmiot kontrolowany byłby przez dwie lub więcej instytucji w tym samym zakresie. W takim przypadku należałoby rozważyć możliwość utworzenia dodatkowego stanowiska pracy lub zwiększenie zakresu zadań na istniejących, w strukturze Wydziału, stanowiskach pracy.”

(dowód: akta kontroli str. 311, 364)

⁶ dyrektor Wydziału od 1.11.2012 r., wcześniej od 2001 r. inspektor w Wydziale, 2 - inspektor w Wydziale od 10 marca 1999 r.,

W badanym okresie Dyrektor uczestniczył w 4 szkoleniach⁷, inspektor ds. gospodarki odpadami, emisji gazów i pyłów do powietrza oraz emisji hałasu w 3 szkoleniach⁸, a młodszy referent ds. ochrony gruntów rolnych, ochrony przyrody leśnictwa i łowiectwa w 3 szkoleniach⁹.

(dowód: akta kontroli str. 91-93)

1.3. Pracownicy Wydziału dysponowali samochodem służbowym Starostwa do dokonywania oględzin i innych czynności w toku wykonywanych zadań z zakresu ochrony środowiska. Pracownik Wydziału upoważniony przez Starostę do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Poś w zakresie objętym właściwością Starosty nie dysponował urządzeniami pomiarowymi do przeprowadzania badań hałasu.

(akta kontroli str. 364)

Starosta Waldemar Gil wyjaśnił: „W przypadku wpłynięcia skargi na uciążliwości hałasowe powodowane przez zakład, przeprowadza się oględziny na terenie tego zakładu. W przypadku, gdy podczas oględzin zaistnieją przypuszczenia, że zakład może negatywnie oddziaływać na środowisko ze względu na emitowany hałas, Wydział Środowiska występuje do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z prośbą o przeprowadzenie pomiarów hałasu emitowanego z zakładu. Po wyznaczeniu terminu pomiarów przez WIOŚ w Szczecinie, o terminie przeprowadzenia pomiarów zawiadamia się strony postępowania. Pracownik Wydziału Środowiska bierze udział w pomiarach hałasu przeprowadzanych przez WIOŚ. WIOŚ w Szczecinie po przeprowadzeniu pomiarów przesyła do Wydziału Środowiska sprawozdania z pomiaru hałasu. Jeżeli na podstawie tych sprawozdań zostaną stwierdzone przekroczenia poziomów hałasu emitowanego do środowiska, wówczas z urzędu wszczyna się postępowanie w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu emitowanego dla środowiska dla zakładu powodującego uciążliwości. Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zostaje wydana decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu. Przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie nakładają na starostę obowiązku posiadania urządzenia do prowadzenia pomiarów hałasu emitowanego do środowiska. Ponadto zgodnie z w/w ustawą wykonywanie pomiarów hałasu może być dokonywane tylko przez akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2087 ze zmianami) lub certyfikowane jednostki badawcze, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz. U. Nr 63, poz. 322). Mając powyższe na uwadze oraz racjonalne wydatkowanie środków finansowych, nie uznano za celowe zakupienie urządzenia do pomiaru hałasu w środowisku”.

(dowód: akta kontroli str. 215)

Pracownicy wydający pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz przygotowujący pozwolenia zintegrowane na podstawie upoważnienia Starosty, w których ustalona została dopuszczalna wielkość emisji gazów lub pyłów wprowadzanych z instalacji do powietrza, nie dysponowali specjalistycznym

⁷ w 2011 r. – „Propagowanie procesu integracji europejskiej pod kątem ekologii i ochrony środowiska na szczeblu lokalnym”, w 2012 r. – „Pozwolenia wodnoprawne – warsztaty z analizą najczęściej popełnianych błędów” oraz „Utrzymanie, eksploatacja i nadzór nad urządzeniami melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych”, w 2013 r. – „Gospodarka odpadami w pozwoleniach zintegrowanych”;

⁸ w 2012 r. – „Obowiązek przekazywania do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w zakresie działalności reglamentowanej – teoria i praktyka”, w 2013 r. – „Nowa ustawa o odpadach ze szczególnym uwzględnieniem zmian w odniesieniu do dotychczasowego stanu prawnego” oraz „Gospodarka odpadami w pozwoleniach zintegrowanych”;

⁹ w 2011 r. – „Problematyka utrzymania i usuwania drzew i krzewów. zadania starostw, gmin, posiadaczy i zarządców nieruchomości”, w 2012 r. – „Ochrona gatunkowa roślin i zwierząt w procesie usuwania drzew” oraz „Ochrona gruntów rolnych w świetle obowiązujących przepisów prawa”.

oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza, o których mowa w art. 221 ust. 1 pkt 7 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 364)

Starosta Waldemar Gil wyjaśnił: „Weryfikacja prawidłowości wykonania wniosków o wydanie pozwolenia na emisję gazów i pyłów do powietrza polega na sprawdzeniu zgodności wniosku z wymaganiami określonymi w ustawie z dnia 27 kwietnia 2007 r. prawo ochrony środowiska (...) tj. na sprawdzeniu czy wniosek zawiera dane wymagane art. 184 oraz art. 221 w/w ustawy oraz czy podane dane są wyczerpujące i nie są ze sobą wzajemnie sprzeczne (dot. to w szczególności bilansu masowego, zużywanych materiałów, surowców i paliw). Za prawidłowość obliczeń stanu jakości powietrza odpowiada wnioskodawca oraz autor obliczeń. Taką klauzulę zamieszcza się w wydany na podstawie wniosku pozwoleniu. Z przepisów prawa nie wynika, aby organ wydający pozwolenie miał obowiązek ponownego przeprowadzania obliczeń stanu jakości powietrza (tzw. rozprzestrzeniania zanieczyszczeń) w celu weryfikacji prawidłowości ich wykonania. Za obliczenia załączone do wniosku każdorazowo odpowiedzialność ponoszą autorzy tych obliczeń. Pracownik Wydziału Środowiska weryfikujący wnioski brał udział w wielu szkoleniach zarówno z zakresu wydawania pozwoleń na emisję gazów i pyłów do powietrza jak i pozwoleń zintegrowanych, w których jednym z elementów jest również pozwolenie na emisję gazów i pyłów do powietrza. Szkolenia te w wielu przypadkach były organizowane i prowadzone przez Ministerstwo Środowiska. Na weryfikację wniosku na szkoleniach, szczególnie tych poświęconych pozwoleniom zintegrowanym, był kładziony duży nacisk. Tematy weryfikacji wniosku były szczegółowo analizowane. Nigdy na żadnym ze szkoleń nie wskazywano, aby organ wydający pozwolenie miał weryfikować wniosek poprzez przeprowadzenie obliczeń stanu jakości powietrza.”

(dowód: akta kontroli str. 216)

1.4. W projektach uchwał budżetowych w badanym okresie szacowano roczny koszt realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, obejmujący głównie koszty związane z płacami i ich pochodnymi dla pracowników realizujących te zadania oraz koszty organizacji imprez ekologicznych¹⁰. Szacunki rocznych kosztów realizacji zadań Starosty wynikających z Poś nie obejmowały, takich kosztów jak np. zakup specjalistycznego sprzętu pomiarowego, zakup oprogramowania do weryfikacji wyników pomiarów, czy zakupu samochodu.

(dowód: akta kontroli str. 365, 457-458)

Dyrektor Wydziału Katarzyna Logan wyjaśniła: „W okresie od 01.01.2011 r. do 30.09.2013 r. oszacowano roczny koszt częściowej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, tj. w części związanej z płacami i ich pochodnymi dla pracowników wykonujących zadania z zakresu ochrony środowiska. W okresie objętym kontrolą w projektach uchwał budżetowych oraz w uchwałach budżetowych nie zabezpieczono środków na pełną realizację zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska, ponieważ są to zadania zlecone na realizację których nie otrzymano dotacji z budżetu państwa, a Starosta zobowiązany jest do realizacji zadań własnych. Środki przekazywane przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, na obsługę administracji z zakresu zadań zleconych uwzględniają koszty obsługi (płace), a nie uwzględniały zakupu urządzeń, sprzętu, oprogramowania komputerowego – niezbędnych do pełnej realizacji zadań z zakresu ochrony

¹⁰ Wydatki obejmowały m.in. organizację takich jak: „Powiatowy Ekologiczny Rajd Gwiazdzysty”, „Obchody Dnia Ziemi”, „Festiwal Młodych Talentów i Piosenki Ekologicznej oraz warsztaty ekologiczne”, oraz ochrona zieleni i ochrona powierzchni ziemi w pasach drogowych (2011 r.); „Obchody Dnia Ziemi”, nagroda w konkursie ekologicznym, ekspertyzy z zakresu ochrony środowiska, ochrona zieleni i ochrona powierzchni ziemi w pasach drogowych (2012 r.); „Obchody Dnia Ziemi”, ochrona zieleni i ochrona powierzchni ziemi w pasach drogowych (2013 r.).

środowiska. Otrzymane środki za gospodarcze korzystanie ze środowiska wydatkowane są na zadania własne powiatu.”

(dowód: akta kontroli str. 402)

W uchwałach budżetowych w latach 2011-2013 na realizację ww. zadań (głównie płac i pochodnych pracowników) zabezpieczono środki w wysokościach odpowiednio: 191,5 tys. zł, 452 tys. zł, 395 tys. zł.

Uzyskane dochody z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 486,3 tys. zł w 2011 r., 492,3 tys. zł w 2012 r. oraz 269,5 tys. zł do 30 września 2013 r..

Wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników wykonujących te zadania wynosiły odpowiednio: 202.877,89 zł, 194.738,20 zł i 110.566,70 zł,

(dowód: akta kontroli str. 394, 457-458)

Starosta z tytułu realizacji zadań administracji rządowej z zakresu ochrony środowiska poniósł wydatki odpowiednio: 43.603,00 zł, 42.750,00 zł, 34.131,00 zł. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r. Starosta otrzymał dotacje od Wojewody Zachodniopomorskiego z przeznaczeniem na płace pracowników realizujących zadania wynikające z przepisów dot. ochrony środowiska. W kwotach odpowiednio 13.400,00 zł, 15.710,00 zł, 14.421,00 zł. Ponieważ przyznane środki dotacji nie zabezpieczały potrzeb płacowych pracowników realizujących ww. zadania, Starosta w badanych latach wnioskował do Wojewody o zwiększenie dotacji odpowiednio o 30.203,00 zł w 2011 r., 32.260,00 zł w 2012 r. oraz o 27.037,60 zł w 2013 r. Wojewoda w okresie tym nie przyznał dodatkowych środków finansowych na realizację zadań z ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 402, 406-413, 453-456, 503)

Starosta w 2012 r. wnioskował do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej „NFOŚiGW”) o dofinansowanie na realizację zadania zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji w 2011 r. w kwocie 40 tys. zł i otrzymał w 2012 r. W 2013 r. Starosta wnioskował do NFOŚiGW:

- o dofinansowanie w zakresie zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji w 2012 r. w kwocie 12 tys. zł i zakupu naczepy zabudowanej autocysterną do wody w kwocie 200.000 zł, które otrzymał,
- o dofinansowanie termomodernizacji budynków Komendy Państwowej Straży Pożarnej w Stargardzie Szczecińskim w kwocie 1.934.753,26 zł i o dofinansowanie projektu pn. „Edukacja, ekologia, wypoczynek, ale po-kolei” w kwocie 3.050.368 EUR, których w 2013 r. nie otrzymał..

Starosta nie wnioskował o dotacje na zakup samochodów, specjalistycznych urządzeń pomiarowych i programów komputerowych.

(dowód: akta kontroli str. 402, 456)

1.5. W kontrolowanym okresie Starosta wydał 3 zarządzenia (po 1 w każdym roku) ustalające Regulamin Kontroli Zarządczej. Regulaminy te zawierały m.in. cele i zadania, elementy systemu oraz zakres kontroli zarządczej. W regulaminach przyjęto organizację kontroli zarządczej, która składała się z samokontroli, kontroli funkcjonalnej oraz kontroli instytucjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 217-235)

Plany kontroli jednostek organizacyjnych Starostwa w latach 2011-2013 nie obejmowały realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska.

W Starostwie w 2011 r. oraz w 2012 r. dokonano przeglądu kierowniczego Systemu Zarządzania Jakością (ISO 9001:2009). Przeglądem objęte zostały wszystkie jednostki organizacyjne Starostwa. Z przeglądów jakości zostały sporządzone raporty. Raport dotyczący Wydziału za 2011 r. nie wskazywał na wystąpienie nieprawidłowości, raport za 2012 r. wskazał na nieprawidłowości polegające na opóźnieniach w wydawaniu decyzji administracyjnych. Nie dokonano przeglądu jakości w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 236-277)

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli Łukasz Wilkosz wyjaśnił: „(...) w związku z podjęciem przez Zarząd Powiatu decyzji o odstąpieniu od dalszej certyfikacji systemu zarządzania jakością w Starostwie powiatowym w Stargardzie Szczecińskim w 2013 roku nie przeprowadzono audytów zgodności z tym systemem oraz nie dokonano formalnego przeglądu kierowniczego wymaganego przez system”.

(akta kontroli str. 236-277)

W ramach rocznego planu audytu wewnętrznego, dla każdego kontrolowanego roku dokonano identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W zakresie zadań ochrony środowiska poziom ryzyka wystąpienia nieprawidłowości określono na średni w 2011 r. i 2012 r.. oraz niski w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 278-295, 405, 414-452)

Badania dokumentacji postępowań administracyjnych w sprawie udzielania pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz nakładania obowiązków z tego zakresu wykazały, że dokumenty te zawierały odpowiednie adnotacje kontrolne (ślady rewizyjne) weryfikacji i zatwierdzania projektów decyzji administracyjnych dotyczących ww. spraw.

Przedmiotem audytu wewnętrznego nie były zadania Starosty związane z ochroną środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 278-295, 414-452)

Dyrektor Audytu Wewnętrznego Łukasz Wilkosz wyjaśnił: „(...) ocena skuteczności funkcjonowania kontroli zarządczej w 2013 roku będzie przeprowadzona do końca pierwszego kwartału 2014 r. w trakcie przyjmowania sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego oraz sprawozdania z wykonania planów kontroli”.

(dowód: akta kontroli str. 405)

Audyt wewnętrzny nie przeprowadzał w kontrolowanym okresie oceny kontroli zarządczej w zakresie realizacji działań dotyczących ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 278-295, 414-452)

Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli Łukasz Wilkosz wyjaśnił: „(...) Wydział Audytu i Kontroli Starostwa Powiatowego działalnością kontrolną obejmuje jednostki organizacyjne powiatu, natomiast audytem wewnętrznym zadania (obszary ryzyka) realizowane przez poszczególne wydziały Starostwa. (...) Do planu wybierane są obszary zajmujące najwyższe miejsce w rankingu, które mogą być zbadane w ramach posiadanych zasobów osobowych (...). W związku z ograniczonymi zasobami osobowymi oraz wynikami analizy ryzyka w obszarze związanym z zadaniami realizowanymi przez Wydział Środowiska nie przeprowadzono zadań audytowych.”

(dowód: akta kontroli str. 405)

1.6. Sposób organizacji wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska oraz sposób wykonywania tych zadań był przedmiotem 1 skargi w 2011 r. Skarga na działania dyrektora Wydziału została rozpatrzona i załatwiona we własnym zakresie. Starosta uznał skargę za zasadną i wyciągnął wobec pracownika konsekwencje służbowe. Innych skarg z tego zakresu w badanym okresie nie odnotowano. W badanych latach nie zgłoszono Starości żadnym wniosków w związku z realizacją przez niego zadań z zakresu ochrony środowiska. Działania Starosty w tym zakresie nie były przedmiotem kontroli Rady lub komisji Rady w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 596-601)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zakresie organizacji zadań z zakresu ochrony środowiska.

2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

2.1. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r. Starosta przeprowadził 13 postępowań administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na korzystanie ze środowiska, z tego 1 dotyczyło pozwolenia zintegrowanego (w 2013 r.), 4 pozwolenia na emisję gazów i pyłów (1 w 2011 r., 2 w 2012 r. oraz 1 w 2013 r.) oraz 8 pozwolenia na wytwarzanie odpadów (3 w 2011 r., 2 w 2012 r. i 3 w 2013 r.). Badania 13 ww. postępowań wykazały, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹ (dalej „Kpa”):

- wnioski zostały zarejestrowane z datą wpływu (zgodnie z art. 61 § 3),
- strony zostały poinformowane o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4),
- przed wydaniem decyzji umożliwiono stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań,
- 4 z 13 pozwoleń wydano po upływie od 32 do 41 dni od wszczęcia postępowania, tj. z opóźnieniem od 2 do 11 dni,
- wszystkie pozwolenia zawierały elementy wymienione w art. 107 § 1 Kpa oraz uzasadnienie, zostały podpisane przez osoby posiadające upoważnienie Starosty zgodnie z art. 268a Kpa (w upoważnieniach określano ich zakres), zarejestrowane w rejestrze,
- wszystkie upoważnienia zostały zarejestrowane w rejestrze upoważnień, a decyzje zostały wydane w granicach wydanego upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 99-125,184)

Dyrektor Wydziału wyjaśniła m.in., że „(...) Po przeanalizowaniu treści wniosku wysyłano stronom zawiadomienie o (...) możliwości zapoznania się ze zgromadzonymi dokumentami w terminie 7 dni, zgodnie z art. 10 Kpa. (...) zwrotne potwierdzenia wracają do urzędu często z dużym opóźnieniem, ponadto przed wydaniem pozwolenia należy oczekiwać kilka dni od ostatniego dnia terminu, w którym strony mogły wnieść uwagi, gdyż zawsze istnieje możliwość, że strony postępowania prześlą uwagi pocztą, a wówczas dotrą one do urzędu z kilkudniowym opóźnieniem. (...)” oraz w konkretnych przypadkach opóźnienia spowodowane były: ZS.6224.3.1.2012.LS3 – opóźnienie 11 dniowe powstało w wyniku opóźnienia w zwrotnym potwierdzeniu odbioru dokumentów z postępowania, ZS.6224.6.1.2012.LS3 – opóźnienie 11 dniowe powstało w wyniku przebywania na urlopie i na zwolnieniu lekarskim pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie projektu pozwolenia, ZS.3.Ls.7623-6-1/11 – 2 dniowe opóźnienie powstało w wyniku wpływu wniosku 1 dzień przed okresem świątecznym

¹¹ Dz. U. z 2013 poz. 267 j.t. dalej „Kpa”

i rozpoczęcie postępowania administracyjnego w okresie po świętach i terminami oczekiwania na zwrotne potwierdzenie odbioru, ZS.6220.10.1.2012.LS3 – 7 dniowe opóźnienie spowodowane było czasem potwierdzenia przez wnioskodawcę dokumentów rejestrowych firmy.

(dowód: akta kontroli str. 297-298)

2.2. Wszystkie wnioski o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska złożone w badanym okresie zostały przez Starostę zweryfikowane. Nie wizytowano zakładów, na terenie których zlokalizowane były instalacje, których emisja była przedmiotem wniosku. Weryfikacja odbywała się na podstawie złożonych dokumentów.

Wszystkie 13 wniosków zawierały dane, wymagane art. 184 ust 2 *Poś*, tj. m.in. oznaczenie prowadzącego instalację, informacje o tytule prawnym do instalacji, informacje o rodzaju instalacji, ocenę jej stanu technicznego, oraz blokowy schemat technologiczny z bilansem masowym i rodzajami wykorzystywanych materiałów, surowców i paliw.

Na 13 badanych wniosków 5 zawierało dane, zgodnie z wymogami art. 184 ust 2a *Poś*, tj. m.in. informacje o istniejącym lub przewidywanym oddziaływaniu emisji na środowisko oraz propozycji działań zapobiegających lub ograniczających emisję. Pozostałe 8 badanych wniosków dotyczących pozwolenia na wytwarzanie odpadów takich danych nie zawierało, gdyż nie były wymagane.

(dowód: akta kontroli str. 126-183, 184)

Wszystkie 8 wniosków o pozwolenie na wytwarzanie odpadów (8 złożonych w badanym okresie) zawierały wyszczególnienie rodzajów odpadów, z uwzględnieniem ich podstawowego składu chemicznego i właściwości, określeniem ilości odpadów poszczególnych rodzajów przewidzianych do wytwarzania w ciągu roku, wskazanie sposobów zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, opis dalszego sposobu gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzaju magazynowanych odpadów. Wnioski o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów, złożone po 22 stycznia 2013 r. zgodnie z art. 184 ust. 2b *Poś* zawierały numer identyfikacji podatkowej NIP oraz numer REGON.

(dowód: akta kontroli str. 159-167)

Wszystkie 4 wnioski o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza zgodnie z art. 221 ust. 2 pkt 1 *Poś* zawierały określenie wielkości emisji tych gazów i pyłów wprowadzanych do powietrza wyrażonej w kg/h i Mg/rok, oraz zgodnie z art. 221 ust. 2 pkt. 2 *Poś* wskazywały na usytuowanie stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza oraz proponowany zakres, metodykę i sposób wykonywania tych pomiarów. Ww. 4 wnioski zawierały także dane dotyczące określenia standardów emisyjnych ustalonych na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu¹². Zgodnie z art. 221 ust. 1 *Poś* wnioski te zawierały informację o czasie pracy źródeł powstawania i miejsc wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza w ciągu roku, wprowadzanych do powietrza rodzajów i ilości gazów lub pyłów przypadających na jednostkę wykorzystywanego surowca, materiału, paliwa lub powstającego produktu, zawierały także m.in. określenie aerodynamicznej szorstkości terenu, aktualnego stanu jakości powietrza, określenia warunków meteorologicznych. Zawierały także wyniki obliczeń stanu jakości powietrza, z uwzględnieniem metodyk modelowania wraz z graficznym przedstawieniem tych wyników.

¹² Dz. U. z 2010, Nr 16 poz. 87

Starostwo nie dysponowało oprogramowaniem do weryfikowania wyników obliczeń stanu jakości powietrza, przedkładanych we wnioskach i w kontrolowanym okresie czynności tych nie zlecało biegłym.

(dowód: akta kontroli str. 131-151)

2.3. Starosta w kontrolowanym okresie wydał 13 decyzji i udzielił pozwoleń na korzystanie ze środowiska, z tym 8 na wytwarzanie odpadów, 4 na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza i 1 pozwolenie zintegrowane.

Badanie ww. 13 pozwoleń wykazało, że wszystkie decyzje:

- wydano z zachowaniem właściwości organu, zgodnie z art. 378 ust. 1, 2 i 2a *Poś*,
- na okres nie dłuższy jak 10 lat,
- zawierały informację o rodzaju i parametrach instalacji istotnych z punktu widzenia przeciwdziałania zanieczyszczeniom, zgodnie z art. 188 ust. 2 pkt 1 *Poś*.

(dowód: akta kontroli str. 185-211)

Pozwolenia: zintegrowane i 4 na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, zgodnie z art. 188 ust. 2 pkt 2 i 5 *Poś* zawierały informację o wielkości dopuszczalnej emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji oraz informacje o źródłach powstawania albo miejscach wprowadzania do środowiska substancji lub energii.

W 4 pozwoleniach na wprowadzanie gazów i pyłów do atmosfery, zgodnie z art. 224 ust. 1 pkt 1 *Poś*, zawarto charakterystykę miejsc wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza. W 3 decyzjach Starosta nie określił obowiązku pomiaru emisji, a w decyzji nr ZS.6224.6.1.2012.LS3 z dnia 10.01.2012 r. określił obowiązek pomiaru emisji, jednakże nie wskazał stanowisk do pomiaru gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, pomimo, że wnioskodawca we wniosku określił takie miejsca.

(dowód: akta kontroli str. 185-195)

Pozwolenia na wytwarzanie odpadów (8 decyzji) zawierały określenie ilości odpadów poszczególnych rodzajów przewidzianych do wytwarzania w ciągu roku, opis sposobu dalszego gospodarowania odpadami, w tym odzysk i ich unieszkodliwianie oraz wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzaju magazynowanych odpadów. Pozwolenia na wytwarzanie odpadów wydane po 22 stycznia 2013 r. zawierały także wyszczególnienie rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania, z uwzględnieniem ich podstawowego składu chemicznego i właściwości oraz sposoby zapobiegania powstawania odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko. Wszystkie pozwolenia na wytwarzanie odpadów zawierały także informację o źródłach powstawania albo miejscach wprowadzania do środowiska substancji lub energii. Pozwolenia te nie zawierały klauzuli o wielkości i formie zabezpieczenia roszczeń.

(dowód: akta kontroli str. 185-211)

2.4. W kontrolowanym okresie nie było odwołań od wydanych pozwoleń (na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, na wytwarzanie odpadów i zintegrowanego) do samorządowego kolegium odwoławczego lub do sądów administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 296)

2.5. W kontrolowanym okresie przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska, Starosta nie korzystał z pomocy biegłych lub specjalistów.

(dowód: akta kontroli str.296)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Starosta w decyzji administracyjnej – pozwoleniu na korzystanie ze środowiska nr ZS.6224.6.1.2012.LS3 z dnia 10 stycznia 2012 r. nie wskazał stanowisk do pomiaru wielkości emisji gazów lub pyłów do powietrza, pomimo, że we wniosku wnioskodawca takie stanowiska wskazał.

Zgodnie z art. 224 ust. 1 Poś pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, powinno określać m.in. usytuowanie stanowisk do pomiaru wielkości emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza.

Dyrektor Wydziału Katarzyna Legan wyjaśniła: „(...) W decyzji znak ZS.6224.6.1.2012.LS3 z dnia 10.01.2013 r. udzielającej (...) pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów dla emitorów E-4/3, E-4/4, E-4/5, E-5/6 określono obowiązek prowadzenia pomiarów kontrolnych raz w roku. W decyzji nie wskazano usytuowania stanowisk pomiarowych, gdyż wnioskodawca podał, że stanowiska pomiarowe zostały już zainstalowane. Zapis w decyzji byłby potwierdzeniem tego faktu”.

(dowód: akta kontroli str. 296)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Starosta w toku postępowania administracyjnego nie weryfikował danych zawartych we wnioskach o pozwolenie na korzystanie ze środowiska ze stanem faktycznym w terenie. Stwierdzono, że w żadnym z 13 badanych postępowań nie przeprowadzono wizytacji zakładów, na terenie których zlokalizowane były instalacje, w celu weryfikacji danych zawartych we wniosku ze stanem faktycznym.

Dyrektor Wydziału Katarzyna Legan wyjaśniła: „Przed wydaniem pozwoleń emisyjnych nie przeprowadza się oględzin w terenie, gdyż pozwolenia te wydawane są często dla nowych instalacji. Wnioski o wydanie takich pozwoleń są składane wówczas jeszcze na etapie budowy instalacji i wówczas nie ma możliwości obejrzenia instalacji. W pozostałych przypadkach, biorąc pod uwagę tryb prowadzenia postępowania zgodnie z Kpa, przeprowadzenie oględzin w terenie każdorazowo znacznie wydłużałoby proces wydania decyzji administracyjnej jaką jest pozwolenie. Żadne pozwolenie nie mogłoby wówczas zostać wydane w terminie jednego miesiąca. Ponadto żaden przepis nie nakazuje przeprowadzenia oględzin przed wydaniem pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 296)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starosty związane z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na korzystanie ze środowiska, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości.

3. Działania wobec podmiotów powodujących emisję do środowiska i przekraczających standardy jakości środowiska

3.1. Starosta w kontrolowanym okresie pozyskiwał wiedzę o działających na jego terenie instalacjach z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, a o budowanych instalacjach i włączonych do użytkowania nowych instalacji na podstawie wydanych pozwoleń na budowę i pozwoleń na użytkowanie.

Starosta Stargardzki Waldemar Gil wyjaśnił: „W okresie od 01.01.2011 r. do dnia 30.09.2013 r. Starosta pozyskiwał wiedzę rozpoznawczą niezbędną do wydawania decyzji w sprawach o których mowa w art. 115a ust. 1, art. 149 ust. 1, art. 150, art. 152 ust. 1, art. 154 ust. 1, art. 178, art. 183, art. 237 i art. 362 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...). ponadto Starosta posiada wiedzę o występujących na terenie powiatu instalacjach, które uzyskały pozwolenie na budowę lub dla których dokonano zgłoszenia budowy instalacji, ponieważ jest również organem, który zatwierdza dokumentację budowlaną i udziela pozwolenia na budowę.(...).

Na podstawie art. 152 *Poś*, Starosta w kontrolowanym okresie gromadził zgłoszenia instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, a mogły być to instalacje mogące negatywnie oddziaływać na środowisko. Zgłoszeń takich w kontrolowanych latach było odpowiednio: 92, 74, 63.

(dowód: akta kontroli str.403, 476-499, 504-521, 532-566)

3.2. Funkcje kontrolne, na podstawie upoważnienia Starosty *do wykonywania kontroli z zakresu ochrony środowiska* - sprawowała 1 osoba – inspektor w Wydziale Środowiska Starostwa. W badanym okresie nie opracowywano planów kontroli oraz nie ustalano priorytetów kontroli.

W kontrolowanych latach Starosta zrealizował 6 kontroli skargowych dotyczących poziomu hałasu oraz 4 kontrole pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Do Starostwa w tym okresie wpłynęło 6 skarg na podmioty korzystające ze środowiska, wszystkie dotyczyły hałasu, które zweryfikowano i podjęto działania kontrolne terenie. W 2 przypadkach w celu przeprowadzenia pomiarów hałasu, sprawy zostały przekazane do Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Szczecinie¹³, a pozostałe 4 skargi zostały załatwione we własnym zakresie. Wszystkie czynności kontrolne każdorazowo, dokumentowano w protokołach zgodnie z wymogami art. 380 *Poś*.

Z 4 kontroli pozwoleń na korzystanie ze środowiska, 3 dotyczyły kontroli pozwoleń zintegrowanych oraz 1 pozwolenia na emisję gazów lub pyłów do powietrza, w których nie stwierdzono przekroczeń emisji i warunków określonych w pozwoleniach. Nie zlecano rzeczoznawcom przeprowadzanie pomiarów emisji substancji do powietrza lub analizy jakości odprowadzanych ścieków.

Starosta w kontrolowanym okresie nie wydawał rozstrzygnięć nakładających obowiązki z zakresu ochrony środowiska w oparciu o art. 150 ust. 1, art. 154 ust. 1, art. 178 ust. 1 lub art. 237 *Poś*.

Starosta w kontrolowanym okresie nie stwierdził naruszeń przepisów o ochronie środowiska i nie występował do innych organów w tej sprawie, nie kierował do sądu wniosków o ukaranie i nie występował przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 299, 327- 348, 567-595)

3.3. Spośród 22 podmiotów, które uzyskały w kontrolowanym okresie pozwolenia na korzystanie ze środowiska (8 na wytwarzanie odpadów, 4 na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, 1 pozwolenie zintegrowane oraz 9 pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie zanieczyszczeń), Starosta zobowiązał 4 podmioty do przedkładania w określonych terminach wyników pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, z tego 1 w zakresie emisji gazów lub pyłów do powietrza i 3 pozwoleń wodnoprawnych.

W przypadku pozwolenia na odprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (decyzja znak ZS.6224.6.1.2012.LS3 z dnia 10.01.2013 r.) termin przedłożenia wyników pomiarów upływa 31 grudnia 2013 r.

Spośród 3 pozwoleń wodnoprawnych, w których zobowiązano podmioty do przedkładania wyników pomiarów zanieczyszczeń odprowadzanych do środowiska:

- decyzja znak ZS.6341.32.3.2012.LG2 z dnia 6.08.2012 r. - podmiot przedłożył terminowo, dwukrotnie w kontrolowanym okresie wyniki pomiarów z 12-13.09.2012 r. i z 4-5.12.2012 r., które wykazały m.in., że wielkość wprowadzanego do środowiska azotu ogólnego wynosiła 30,5 mg/l i przekraczała o 0,5 mg/l wielkości dopuszczalne określone w ww. decyzji tą wielkość określono na mniej lub równe 30 mg/l. Starosta nie podjął działań wobec tego pomiotu,

¹³ Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Szczecinie ul. Wały Chrobrego 4 – „WIOŚ”

- decyzja znak CS.6341.46.3.2013.LG1 z dnia 10.07.2013 r. – wyniki pomiarów wpłynęły 23.12.2013 r. i nie wskazywały na przekroczenia ustalonych w decyzji dopuszczalnych parametrów zanieczyszczeń odprowadzanych do środowiska;
- decyzja CS 6341.10.3.2013.LG1 z dnia 8.04. 2013 r. – w dniu 8.01.2014 r. wpłynęła informacja, że budowa sieci kanalizacji deszczowej została wykonana i oddana do użytkowania 30.10.2013 r. i pierwsze wyniki zanieczyszczeń zostaną wykonane w okresie wiosennym 2014 r. w czasie trwania opadów.

(dowód: akta kontroli str. 369-393, 522-525)

Starosta decyzjami, sprzed okresu objętego kontrolą zobowiązał podmioty korzystające ze środowiska do przedkładania wyników pomiarów emisji zanieczyszczeń. W 2011 r. 3 podmioty zobowiązane były na podstawie decyzji Starosty do przedkładania wyników pomiarów zanieczyszczeń, z tego 2 zobowiązane były przedkładać wyniki pomiarów 1 raz na kwartał – oba wywiązały się z tego obowiązku, oraz 1 podmiot zobowiązany był przedkładać wyniki pomiarów zanieczyszczeń 1 raz do roku – podmiot wywiązał się z tego obowiązku. W 2012 r. analogicznie do 2012 r. 3 podmioty zostały zobowiązane do przedkładania wyników pomiarów – wszystkie wywiązały się z tego obowiązku. W 2013 r. 4 podmioty zostały zobowiązane do przedkładania wyników pomiarów tj. 3 wymienione powyżej – przedłożyły wyniki pomiarów oraz 1 podmiot (decyzja znak ZS.6224.6.1.2012.LS3 z dnia 10 stycznia 2013 r. – opisany powyżej)

We wszystkich ww. przypadkach wyniki pomiarów nie wskazywały na przekroczenia zawartych w decyzjach dopuszczalnych parametrów.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 369-375)

3.4. W badanym okresie Starosta:

- nie nakładał na prowadzących instalacje, w decyzjach wydanych na podstawie art. 150 ust. 1 *Poś*, obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 *Poś*,
- nie nakładał na zarządzających drogą, linią kolejową, w drodze decyzji na podstawie art. 178 ust. 1 *Poś*, obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku eksploatacją tych obiektów wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 175 ust. 1-3 *Poś*,
- nie ustalał, w drodze decyzji na podstawie art. 154 ust. 1 *POŚ* wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia,
- nie nakładał na prowadzących instalacje, w drodze decyzji na podstawie art. 237 *POŚ*, nie nakładał obowiązku sporządzania i przedkładania przeglądu ekologicznego,

gdyż - jak wyjaśniła dyrektor Wydziału Katarzyny Legan - nie odnotowano w *Starostwie* przypadków, które zobowiązywałyby Starostę do takich działań.

Nie odnotowano także przypadków, w których podmioty negatywnie oddziaływały na środowisko i dla których Starosta w drodze decyzji na podstawie art. 362 ust. 1 *Poś* ma obowiązek nałożenia ograniczenia oddziaływania na środowisko lub obowiązku przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

(dowód: akta kontroli str. 299)

W kontrolowanym okresie do Starosty nie wpłynęły żadne sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska będących w jego właściwościach. Skargi na hałas, które wpłynęły do Starosty w badanym okresie opisano w punkcie 3.2. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 299)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Starosty wobec podmiotów wprowadzających zanieczyszczenia do środowiska.

4. Działanie w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Opis stanu
faktycznego

W sprawie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują osuwiska Waldemar Gil wyjaśnił: „Na podstawie zgromadzonych materiałów archiwalnych, analiz dostępnych materiałów kartograficznych, dokumentacji geologicznych, a także wizji w terenie dotychczas nie stwierdzono występowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy w powiecie stargardzkim. Również na podstawie „Mapy osuwisk i obszarów predysponowanych do występowania ruchów masowych w poszczególnych województwach” zamieszczonej na stronie internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego można stwierdzić, że na terenie powiatu stargardzkiego nie występują tereny osuwisk. W przypadku, gdyby na podstawie w/w analiz i oględzin stwierdzono występowanie takich terenów zostałyby one wpisane do rejestru. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz. U. Nr 121, poz. 840) w przypadku, gdy na podstawie w/w sposobów tj. oględzin w terenie oraz analiz materiałów archiwalnych, materiałów kartograficznych, dokumentacji geologicznych, zdjęć lotniczych, map satelitarnych i ortofotomap nie ma możliwości ustalenia terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów na których występują te ruchy, przeprowadza się badania geologiczno-inżynierskie, hydrogeologiczne, geotechniczne i geofizyczne. Zlecenie wykonania takich badań wymaga znacznych środków finansowych. Mając powyższe na uwadze informuję, że środki na realizację w/w zadań nie były planowane w budżecie powiatu w okresie od 01.01.2011 r. do dnia 30.09.2013 r., ponieważ są one wykonywane przez starostę jako zadania z zakresu administracji rządowej, na realizację których nie otrzymano dotacji z budżetu państwa. Budżet wojewody w okresie od 01.01.2011 r. do 30.09.2013 r. nie przewidywał środków na realizację w/w zadań.”

(dowód: akta kontroli str. 401)

Ustalono
nieprawidłowości

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

5. Działanie w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

5.1. Starosta w kontrolowanym okresie nie sporządzał map akustycznych na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska. Zgodnie z art. 117 ust 2 pkt 1 Poś oceny stanu akustycznego środowiska dokonuje się obowiązkowo dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy, oraz na podstawie art. 117 ust. 3 Poś Powiatowy program ochrony środowiska może określać inne niż wymienione w ust. 2 tereny, dla których dokonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska. Liczba mieszkańców Stargardu Szczecińskiego według danych Głównego Urzędu Statystycznego nie przekroczyła 100 tys. i wynosiła 69.771 mieszkańców na dzień 31.12.2011 r. Rada uchwałą nr XLII/507/09 z dnia 25 listopada 2009 r. uchwaliła Program ochrony środowiska powiatu stargardzkiego na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2013-2016. Program ten nie zakładał sporządzania map akustycznych dla Powiatu Stargardzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 312-315)

5.2. W kontrolowanym okresie Starosta, na podstawie art. 115a ust. 1 Poś, ustalił 2 decyzjami z 2013 r. dopuszczalny poziom hałasu poza zakładem. Starosta w 2011 r. i 2012 r. nie wydawał decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 316-326)

Badania 2 decyzji ustalających dopuszczalny poziom hałasu i obowiązujące w okresie objętym kontrolą wykazały, że decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 Kpa, uzasadnienie faktyczne zgodnie z art. 107 § 1 i 3 Kpa oraz podpisane zostały przez upoważnionego pracownika zgodnie z art. 268a Kpa. Stwierdzono, że Starosta prawidłowo prowadził postępowania administracyjne zakończone wydaniem tych decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 303-308)

W dniu 9.10.2013 r. Starosta wydał decyzję CS.6241.4.6.2012.LS2, ustalającą dopuszczalny poziom hałasu dla zakładu ślusarskiego zlokalizowanego w m. Suchań. W dniu 23.10.2013 r. właściciel zakładu odwołał się od decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie. W dniu 12.12.2013 r. Starosta przekazał akta sprawy do SKO i sprawa znajdowała się w toku postępowania.

WIOŚ w Szczecinie pismem WI.7024.228.1.2013.KH z dnia 22.07.2013 r. poinformował Starostę o przeprowadzonych pomiarach hałasu z działalności gospodarczej Skup i Sprzedaż Złomu i Metali Kolorowych w Stargardzie Szczecińskim oraz nie posiadaniu przez ww. podmiot decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu poza zakładem. W piśmie tym WIOŚ, poinformował także o przekroczeniach dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku poza Zakładem i wystąpił o podjęcie działań w celu wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. Starosta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, wydał w dniu 30 września 2013 r. decyzję CS.6241.1.3.2013.LS2 o dopuszczalnym poziomie hałasu przenikającego do środowiska poza zakładem.

Nie stwierdzono przypadków kwestionowania przez stronę prawidłowości wykonania pomiarów hałasu przesłany przez inny organ.

(dowód: akta kontroli str. 349-363)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w badanym obszarze.

6. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu
faktycznego

6.1. Rada Powiatu w okresie od 1.01.2011 r. do 30.09.2013 r. nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia zasad udzielania dotacji celowych na ochronę środowiska, trybu postępowania w sprawie udzielania dotacji celowych na ochronę środowiska oraz sposobu ich rozliczania. Nie został przygotowany również projekt uchwały w ww. zakresie. W *Starostwie* nie określono form finansowania ochrony środowiska. Zakres finansowania zadań związanych z ochroną środowiska wynikał z planów wydatków określonych w uchwałach budżetowych w kontrolowanym okresie. Sposób wydatkowania środków określał Zarząd Powiatu. Zadania związane z ochroną środowiska realizowane były przez podległe jednostki. Nie zlecano wykonywania tych zadań innym podmiotom i nie finansowano innych podmiotów w tym zakresie. Nie ustalono także zasad i kontroli prawidłowości wykorzystania przyznawanych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 396, 459-474)

6.2. W kontrolowanym okresie Starosta realizował zadania z zakresu ochrony środowiska i poniósł wydatki na ich realizację w 2011 r. w łącznej kwocie 893.636 zł, w 2011 r. - 535.733 zł i w 2013 r. (do 30.09) - 269.488 zł.

Starosta realizację zadań z zakresu ochrony środowiska finansował w części ze środków własnych (nie pochodzących z dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska) w 2011 r. w kwocie 5.495 zł (co stanowiło 0,61% wydatków na te zadania) i w 2012 r. w kwocie 40.001 zł (7,47%).

W badanym okresie Starosta wydatkował na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska środki pochodzące z uzyskanych dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w łącznej kwocie 1.653.361 zł (z tego 401.103 zł nadwyżka z 2010 r., 487.000 zł dochody z 2011 r., 495.732 zł dochody z 2012 r. i 269.488 zł dochody w 2013 r. do 30 września), które obejmowały w:

2011 r. – wydatki 888.141 zł, z tego na przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza w kwocie 640.097 zł (termomodernizacja Zespołu Szkół nr 2 w Stargardzie Szczecińskim), przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków – 164.000,00 zł, edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju – 84.044 zł.

2012 r. - wydatki 495.733 zł, z tego na wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej – 84.919 zł, przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień i zakrzewień oraz parków – 390.682 zł, edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju – 20.132 zł.

2013 r. (do 30 września) - wydatki 269.488 zł, z tego przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień i zakrzewień oraz parków – 245.000 zł, edukacja ekologiczna oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju – 24.488 zł.

(dowód: akta kontroli str. 396-399, 602-605)

6.3. Na koniec 2010 roku nadwyżka z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 *Poś*, wyniosła 401.103 zł. Na koniec 2011 r., 2012 r. i III kwartału 2013 r. w Starostwie nie występowały nadwyżki z tytułu dochodów uzyskanych z opłat i kar. Starosta prawidłowo ustalał dochody Powiatu z tego tytułu. Kopie wyliczeń za 2011 r. i 2012 r. zostały przekazane do WFOŚiGW w Szczecinie i do Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego. Termin przekazania wyliczenia do WFOŚiGW za 2013 r. upływa 15 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 501-502)

6.4. Zdaniem Starosty Waldemara Gila likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej: „(...) nie wpłynęła na wielkość wydatkowania środków oraz na sposób finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska. Środki przekazywane przez Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz środki z tytułu kar przekazywane przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w okresie, kiedy istniał PFOŚiGW wpływały na rachunek Zarządu Powiatu, tj. rachunek pomocniczy do rachunku podstawowego i stanowiły dochody pozabudżetowe. Po zmianie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska stały się natomiast dochodami budżetu powiatu. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku całość otrzymywanych środków za gospodarcze korzystanie ze środowiska przeznaczana była na zadania, uznane przez Zarząd Powiatu w Stargardzie

Szczecińskim, za priorytetowe służące ochronie środowiska, zgodnie z katalogiem zadań określonym w przepisach prawa.”

(dowód: akta kontroli str. 367,400)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starostwa w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. *Weryfikowanie wniosków o pozwolenie na emisję gazów i pyłów poprzez sprawdzanie danych w nich zawartych ze stanem faktycznym.*
2. *W decyzjach – pozwoleniach na emisję gazów lub pyłów wskazywanie usytuowania stanowisk do pomiaru wielkości emisji.*

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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.

Szczecin, dnia 7 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Wiesław Kaszak
Starszy inspektor k. p.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 j.t. ze zm.