



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-28-01/2013

P/13/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marian Macocha, Główny Specjalista Kontroli Państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87092 z dnia 11 grudnia 2013 r. 2. Jerzy Skowroński, Główny Specjalista Kontroli Państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87115 z dnia 3 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 93-94)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wałbrzychu (dalej: Starostwo), al. Wyzwolenia 22/24, 58-300 Wałbrzych. Regon:890718001
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Piksa, Starosta Wałbrzyski od 15 kwietnia 2013 r. i nadal. Józef Piksa, pełniący funkcję organów Powiatu Wałbrzyskiego od 2 stycznia do 14 kwietnia 2013 r. Robert Ławski, Starosta Wałbrzyski od 2 grudnia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność Starosty Wałbrzyskiego w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska w latach 2011-2013 (do 30 września).
Uzasadnienie oceny ogólnej	W uzasadnieniu oceny ogólnej Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na: [1] właściwą organizację w Starostwie warunków do wykonywania zadań wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² (dalej: ustawa POŚ); [2] prawidłowe prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z wydawanymi pozwoleniami na korzystanie ze środowiska; [3] właściwe działania Starosty w odniesieniu do prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisje do środowiska głównie poprzez nakładanie stosownych obowiązków w udzielanych decyzjach oraz ich monitorowanie; [4] poprawne wydawanie decyzji ustalających dopuszczalne poziomy hałasu. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły: [1] nieuwzględnienia do dnia 26 maja 2013 r. w regulaminach organizacyjnych (w częściach dotyczących zadań i kompetencji wydziałów właściwych do spraw ochrony środowiska) zadań Starosty Wałbrzyskiego, wynikających z art. 110a ustawy POŚ, tj. nieprzypisania właściwym komórkom organizacyjnym spraw związanych z rejestracją i monitorowaniem obszarów zagrożonych masowymi ruchami ziemi; [2] wprowadzenia dopiero w grudniu 2013 r. zmian w zakresie monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej po rezygnacji z zatrudnienia audytora wewnętrznego; [3] braku realizacji do końca 2012 r. obowiązku, wynikającego z art. 118 ust. 1 w związku z art. 117 ust. 2 pkt 1 ustawy POŚ, opracowania mapy

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

² Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

akustycznej dla aglomeracji powyżej 100 tys. mieszkańców; [4] ograniczenia wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska do działań doraźnych w związku ze skargami i innymi sygnałami zewnętrznymi; [5] braku działań w kierunku pozyskiwania informacji o występujących na terenie powiatu wałbrzyskiego obszarach zagrożonych masowymi ruchami ziemi i w konsekwencji braku wiedzy o występujących na terenie gminy Głuszycza trzech czynnych osuwiskach; [6] braku monitorowania nakładanego w wydawanych pozwoleniach wodnoprawnych obowiązku wykonywania okresowych analiz odprowadzanych ścieków; [7] finansowania z niewykorzystanych przez powiat w danym roku środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, zadań starosty nie wymienionych w art. 400a ustawy POŚ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez Starostę Wałbrzyskiego zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą (lata 2011-2012 i do 30 września 2013 r.) zadania Starosty Wałbrzyskiego z zakresu ochrony środowiska (wynikające z ustawy POŚ) realizowały:

- od 1 stycznia 2011 r. do 31 stycznia 2013 r. – Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Wodnej, na podstawie uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr XXXIV/114/05 z 29 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu,
- od 1 lutego 2013 r. do 19 września 2013 r. – Wydział Administracji Architektoniczno-Budowlanej i Ochrony Środowiska, na podstawie uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr I/14/13 z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu,
- od 20 września 2013 r. i nadal – Wydział Ochrony Środowiska, na podstawie uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr VII/55/13 z dnia 20 września 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.

W okresie do 26 maja 2013 r. w zakresie zadań dla wydziałów właściwych do spraw ochrony środowiska brak było przypisanych spraw związanych z rejestracją i monitoringiem terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi (art. 110a ustawy POŚ). Od 27 maja 2013 r. zadania Starosty Wałbrzyskiego w przedmiotowym zakresie, zostały przypisane do nowoutworzonego samodzielnego stanowiska Geologa Powiatowego, na podstawie uchwały nr IV/24/13 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.

Pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska oraz Geolog Powiatowy posiadali zakresy czynności zawierające w swojej treści szczegółowy podział kompetencji i odpowiedzialności w pełnym zakresie zadań wynikających z ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 13-70, 71-89, 90-92)

1.2. Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (12 grudnia 2013 r.) w Wydziale Ochrony Środowiska, Starostwa były zatrudnione łącznie 4 osoby (w wymiarze 3,25 etatu). w tym: naczelnik wydziału, dwóch inspektorów ds. ochrony środowiska oraz podinspektor ds. leśnictwa (0,25 etatu). Zadania Starosty Wałbrzyskiego, wynikające z ustawy POŚ, były wykonywane bezpośrednio przez trzy osoby, tj. naczelnika wydziału oraz dwóch inspektorów. Osoby te wcześniej wykonywały obowiązki w zakresie ochrony środowiska w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Wodnej oraz Wydziale Administracji

Architektoniczno-Budowlanej i Ochrony Środowiska. Wszyscy pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska posiadali wykształcenie wyższe na kierunkach związanych z inżynierią środowiska. Staż pracy pracowników pełnoetatowych wynosił 16 lat w przypadku naczelnika Wydziału oraz 26 i 42 lata w przypadku inspektorów.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

W sprawie realizacji zadań i obsady kadrowej Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśniła, że:

- aktualna obsada kadrowa, jest odpowiednia z punktu widzenia wykonywania zadań Starosty Wałbrzyskiego wynikających z ustawy POŚ,
- Wydział w stopniu zadowalającym radzi sobie także z realizacją innych zadań wynikających z szeroko rozumianej ochrony środowiska (z ustaw o ochronie przyrody, lasach, rybactwie śródlądowym, systemie handlu emisjami czy prawa wodnego),
- dodatkowym a nieplanowanym obciążeniem dla Wydziału jest (narzucone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze) wydawanie decyzji w sprawie wycinki drzew dla gminy Wałbrzych (znaczna ilość przypadków wymagających częstych wyjazdów w teren),
- ewentualnym ograniczeniem w działalności Wydziału w najbliższej przyszłości, może być fakt zbliżającego się odejścia na emeryturę jednego z pracowników. W tym kontekście koniecznym byłoby wcześniejsze zatrudnienie nowego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 342-343)

1.3. W okresie objętym kontrolą, jak również na dzień zakończenia kontroli Starostwo, a tym samym Wydziały realizujące zadania z zakresu ochrony środowiska, nie posiadały:

- specjalistycznych urządzeń pomiarowych umożliwiających wykonywanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska,
- specjalistycznego oprogramowania umożliwiającego weryfikację danych zawartych we wnioskach składanych przez podmioty gospodarcze w celu uzyskania stosownych zezwoleń.

Wydział Ochrony Środowiska, a wcześniej Inne Wydziały Starostwa nie posiadały środków transportu przeznaczonych do ich wyłącznej dyspozycji.

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli na wyposażeniu Wydziału Ochrony Środowiska Starostwa znajdowało się łącznie 7 komputerów wyposażonych w systemy operacyjne Windows Xp i Windows 7 oraz pakiety biurowe. Pracownicy Wydziału korzystali także z programu on-line Wydawnictwa Wolters Kluwer – POŚ (prawo ochrony środowiska), odnawianego w systemie rocznym. W bieżącej pracy Wydziału używany był bezpłatny program Ministerstwa Środowiska „ekoportal” służący do prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku i jego ochronie.

(dowód: akta kontroli str. 12)

1.4. Uchwałami (wraz ze zmianami) w sprawie budżetu, Rada Powiatu Wałbrzyskiego ustaliła dochody i wydatki powiatu wałbrzyskiego, w tym dochody i wydatki związane z ochroną środowiska, realizowane w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90019 Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, § 0690 Wpływy z różnych opłat.

W poszczególnych latach objętych kontrolą pierwotne planowane dochody powiatu wałbrzyskiego w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska wynosiły: 350 tys. zł w 2011 r., 527 tys. zł w 2012 r. i 69,5 tys. zł w 2013 r. i były równe

kwotom ujętym w założeniach (planach) do budżetu na wymienione lata. Zgodnie z uchwałami Rady Powiatu zmieniającymi dochody powiatu wałbrzyskiego w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, plan po zmianach wynosił: 588,9 tys. zł w 2011 r., 400 tys. zł w 2013 r. i 91,2 tys. zł w 2013 r. i stanowił odpowiednio: 168,3%, 75,9% i 131,2% pierwotnego planu dochodów. Natomiast wykonanie dochodów powiatu wałbrzyskiego w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska wyniosło: 592,9 tys. zł w 2011 r., 378,1 tys. zł w 2012 r. i 96,3 tys. zł w 2013 r., co stanowiło odpowiednio: 100,7%, 94,5% i 105,6% planu dochodów po zmianach.

W badanym okresie wydatki powiatu wałbrzyskiego w kwotach odpowiadającym dochodom z tytułu „Wpływów i wydatków z gromadzenia środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” planowane były:

- w 2 działach (2011 r.), tj. dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80120 Licea ogólnokształcące oraz dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90019 Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, w wysokości odpowiednio: 125,6 tys. zł i 224,4 tys. zł,
- w 1 dziale (2012 r. i 2013 r.), tj. dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90019 Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w wysokości odpowiednio 527,0 tys. zł i 69,5 tys. zł.

Wydatki, według planu budżetu po zmianach, realizowane były w:

- 2011 r. w 3 działach, tj. dział 600 Transport i łączność, 801 Oświata i wychowanie, 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w wysokości odpowiednio: 226,3 tys. zł, 225,6 tys. zł i 137,1 tys. zł, łącznie 588,9 tys. zł, co stanowiło 168,3% pierwotnego planu wydatków,
- 2012 r. w 2 działach, tj. 700 Gospodarka nieruchomościami i dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska odpowiednio w wysokości: 3,5 tys. zł i 396,5 tys. zł, łącznie 400,0 tys. zł, co stanowiło 75,9% pierwotnego planu wydatków,
- 2013 r. w 2 działach, tj. 600 Transport i łączność oraz 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska odpowiednio w wysokości 51,3 tys. zł i 39,9 tys. zł, łącznie 91,2 tys. zł, co stanowiło 131,2% pierwotnego planu wydatków.

W poszczególnych latach badanego okresu wykonanie wydatków Powiatu Wałbrzyskiego wyniosło:

- w 2011 r. 431,8 tys. zł, co stanowiło 123,4% pierwotnego planu wydatków i 73,3% planu wydatków po zmianach,
- w 2012 r. 3,6 tys. zł, co stanowiło 0,7% pierwotnego planu wydatków oraz 0,9% planu wydatków po zmianach,
- do 30 września 2013 r. 38,1 tys. zł, co stanowiło 54,9% pierwotnego planu wydatków oraz 41,8% planu wydatków po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 344 - 400)

Według wyjaśnień Głównej Księgowej Starostwa niskie wykonanie planu wydatków powiatu wałbrzyskiego w 2012 r., było wynikiem decyzji Zarządu Powiatu o ograniczeniu planowanych wydatków budżetowych, w tym w zakresie wykonania pomiarów hałasu i map akustycznych dla aglomeracji Wałbrzych, w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 417-428)

1.5. W okresie objętym niniejszą kontrolą zagadnienia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie regulowały zarządzenia Starosty Wałbrzyskiego w sprawie: organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie³. Zarządzenia te w swojej treści regulowały zagadnienia związane z:

- organizacją działania Starostwa,
- identyfikowaniem celów i zadań Starostwa oraz systemem zarządzania ryzykiem,
- mechanizmami kontroli i nadzoru nad funkcjonowaniem Starostwa,
- zasadami przepływu informacji i komunikacji wewnątrz Starostwa oraz z podmiotami zewnętrznymi,
- monitorowaniem i oceną funkcjonowania kontroli zarządczej.

System kontroli zarządczej, obejmował swoim zakresem wszystkie aspekty działania komórek organizacyjnych Starostwa, w tym także realizację zadań z zakresu ochrony środowiska.

W okresie objętym kontrolą, w każdym roku wydziały realizujące zadania z zakresu ochrony środowiska określały cele i zadania wraz z miernikami oceny ich wykonania.

Zgodnie z procedurą zarządzania ryzykiem (załącznik nr 1 do Zarządzenia Starosty Wałbrzyskiego Nr 82/2011 z dnia 28 czerwca 2011 r.), identyfikacji ryzyka do celów i zadań dotyczących działań w zakresie ochrony środowiska dokonywała każdego roku (do 15 grudnia każdego roku na rok następny) osoba kierująca wydziałem realizującym te zadania. Analizę ryzyka przeprowadzano dla priorytetowych celów i zadań z zakresu ochrony środowiska. Wyniki tej analizy obejmowały: cele oraz wyszczególnione w ich ramach zadania, mierniki stopnia realizacji zadania / celu, opis zidentyfikowanego ryzyka, które zagraża osiągnięciu celu lub realizacji zadania oraz opis działań, jakie należy podjąć dla ograniczenia ryzyka.

Dokumentacja systemu kontroli zarządczej dotycząca działań w zakresie ochrony środowiska obejmowała wszystkie działania z przedmiotowego zakresu. Na dokumentację systemu kontroli zarządczej w Starostwie składały się także: procedury wewnętrzne ustanowione w ramach systemu zarządzania jakością oraz instrukcje i regulaminy odnoszące się również do czynności realizowanych w ramach działań podejmowanych w zakresie ochrony środowiska.

W okresie objętym kontrolą Starostwo monitorowało skuteczność elementów systemu kontroli zarządczej dotyczących działań w zakresie ochrony środowiska. Osoby kierujące wydziałem sporządzały raz do roku pisemne sprawozdanie zawierające informacje o poziomie ryzyk, które następnie było omawiane na posiedzeniach Zarządu Powiatu w ramach dokonywania przeglądu zarządzania systemem zarządzania jakością wg normy PN- EN ISO 9001:2009.

W latach 2011-2012 w strukturze organizacyjnej Starostwa funkcjonowało Biuro Audytu Wewnętrznego. W okresie tym audytor wewnętrzny nie dokonywał oceny kontroli zarządczej w zakresie realizacji działań dotyczących ochrony środowiska. Przeprowadzona przez audytora w latach 2011-2012 analiza obszarów ryzyka wykazała, że dla obszaru pn. ochrona środowiska poziom ryzyka został określony jako niski. Identyfikację potrzeb audytu wewnętrznego przeprowadzono metodą hierarchiczną, w której podstawą zidentyfikowania obszarów ryzyka był Statut i Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.

W 2013 r. w związku z wejściem w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu i ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego oraz zmniejszeniem budżetu powiatu wałbrzyskiego, Starostwo nie zatrudniało audytora wewnętrznego i nie przeprowadzało oceny kontroli zarządczej. W związku z przedmiotowym faktem

³ Zarządzenie Nr 144/2010 Starosty Wałbrzyskiego z dnia 19 listopada 2010; Nr 82/2011 z dnia 28 czerwca 2011 r.; Nr 123/2013 z dnia 3 grudnia 2013 r.

w Zarządzeniu Nr 123/2013 z dnia 3 grudnia 2013 r. Starosty Wałbrzyskiego w sprawie: organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie uregulowano sprawę monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej, w formie dokonywania raz w roku samooceny wykonywania kontroli zarządczej poprzez wypełnianie stosownych ankiet przez Zarząd Powiatu, naczelników wydziałów i pracowników na samodzielnych stanowiskach. Wyniki ankiet omawiane były na posiedzeniach Zarządu w ramach przeglądu systemu zarządzania jakością.

(dowód: akta kontroli str. 308-336)

1.6. Na podstawie kontroli centralnego rejestru skarg wpływających do Starostwa ustalono, że w okresie objętym kontrolą (lata 2011-2013) wpłynęła 1 skarga na działanie pracowników Starostwa (naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Wodnej). Skarga złożona przez osobę fizyczną (z Boguszowa-Gorc) pismem z dnia 15 grudnia 2011 r. dotyczyła braku odpowiedzi na pismo w sprawie likwidacji składowiska stłuczki szklanej z zawartością rtęci na terenie byłej kopalni barytu, a także braku ze strony Starostwa w latach 1999-2000 działań zmierzających do likwidacji tego składowiska. Skarga została uznana za niezasadną w części dotyczącej działań związanych z likwidacją składowiska. Skargę załatwiono poprzez ustne (w dniu 16 grudnia 2011 r.) i pisemne (w dniu 13 stycznia 2012 r.) udzielenie skarżącemu wyjaśnień dotyczących toku postępowania w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

W okresie objętym kontrolą do Rady Powiatu Wałbrzyskiego nie wpływały skargi na działalność Starosty Wałbrzyskiego w związku z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r. działalność Starosty Wałbrzyskiego nie była kontrolowana przez Radę Powiatu, jak również przez stałe komisje Rady Powiatu, w tym Komisję Rewizyjną. Rada Powiatu w okresie jak wyżej nie formułowała pod adresem Starosty Wałbrzyskiego żadnych wniosków i wytycznych kierunkowych z zakresu ochrony środowiska. Ocena realizacji przez Starostę Wałbrzyskiego zadań z zakresu ochrony środowiska była dokonywana raz w roku na posiedzeniach merytorycznie właściwej Komisji. Na sesjach w dniach 28 października 2011 r., 28 września 2012 r. i 5 grudnia 2013 r. Rada Powiatu Wałbrzyskiego bez zastrzeżeń przyjęła informacje o stanie środowiska przekazywane przez przedstawicieli Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska

(dowód: akta kontroli str. 132-145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ponad półroczne opóźnienie we wprowadzeniu do Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, zadania wynikającego z art. 110a ustawy POŚ, a dotyczącego spraw związanych z rejestracją i monitoringiem terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi.
2. Wprowadzenie po upływie prawie roku od rezygnacji z zatrudniania audytora wewnętrznego zmian w zakresie monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zakresie organizacji wykonywania przez Starostę Wałbrzyskiego zadań z zakresu ochrony środowiska. Stanami nieprawidłowymi były: brak do 26 maja 2013 r. wyszczególnienia w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa zadania wynikającego z art. 110a ustawy POŚ, a także dokonanie dopiero w grudniu 2013 r.

zmian w zakresie monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej, po rezygnacji z zatrudniania audytora wewnętrznego.

2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. na terenie ówczesnego powiatu wałbrzyskiego:

- znajdowały się trzy podmioty posiadające instalacje, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwoleń zintegrowanych. Wszystkie podmioty posiadały ważne pozwolenia (wydane na 10 lat w latach 2004-2006) i były zlokalizowane (prowadziły działalność) na terenie miasta Wałbrzyska,
- funkcjonowały 33 obowiązujące pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Na dzień rozpoczęcia kontroli przedmiotowych pozwoleń było 43, w tym 37 dotyczących podmiotów prowadzących działalność na terenie miasta Wałbrzyska,
- funkcjonowały 52 obowiązujące pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. Na dzień zakończenia kontroli przedmiotowych pozwoleń było 52, z czego 35 dotyczyło podmiotów prowadzących działalność na terenie miasta Wałbrzyska,
- funkcjonowało łącznie 8 decyzji ustalających dopuszczalny poziom hałasu. Na dzień zakończenia kontroli aktualnych takich decyzji było 9 z czego 6 dotyczyło podmiotów prowadzących działalność na terenie miasta Wałbrzyska.

(dowód: akta kontroli str. 307)

W okresie objętym kontrolą:

- nie wydawano nowych pozwoleń zintegrowanych,
- dokonano zmiany 1 pozwolenia zintegrowanego,
- wydano łącznie 16 pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, w tym 11 w 2011 r., 3 w 2012 r. i 2 w 2013 r. (pozwolenie i zmiana pozwolenia dla tego samego podmiotu),
- wydano łącznie 32 pozwolenia na wytwarzanie odpadów, w tym: 18 w 2011 r., 13 w 2012 r. i 1 w 2013 r.

Kontrolą w zakresie wydawania przez Starostę Wałbrzyskiego pozwoleń na korzystanie ze środowiska (pozwolenia zintegrowane, pozwolenia na wytwarzanie odpadów i pozwolenia na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza), objęto łącznie 16 losowo wybranych decyzji, w tym 8 pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza atmosferycznego, 7 pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz 1 decyzję zmieniającą pozwolenie zintegrowane. W tym ostatnim przypadku dotyczyło to decyzji nr TOŚ.6222.1.2011 zmieniającej decyzję nr TOŚ.7644-36/06 z dnia 30 października 2006 r. (pozwolenie zintegrowane dla Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej SA w Wałbrzychu), wydanej na wniosek podmiotu w związku z niezgodnością parametrów wód opadowych odprowadzanych do potoku Szczawnik wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie warunków jakie należy spełnić przy odprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi⁴ z parametrami ustalonymi w posiadanym pozwoleniu. Decyzja nie łączyła się ze zmianą sposobu funkcjonowania instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 129, 337)

Starosta Wałbrzyski prawidłowo prowadził postępowania administracyjne związane z wydawaniem pozwoleń na korzystanie ze środowiska. We wszystkich zbadanych postępowaniach:

- wnioski stron były rejestrowane z zaznaczeniem dat ich wpływu do Starostwa,

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 137, poz. 984.

- w uzasadnionych przypadkach (wnioski niekompletne) wzywano strony do dokonania uzupełnień, poprzez pisemne żądania jednoznacznie określające zakres niezbędnych informacji lub dokumentów,
- decyzje zostały wydane w terminach określonych w KPA,
- decyzje w swojej treści zawierały wszystkie wymagane elementy, w tym także uzasadnienia faktyczne i prawne,
- decyzje były podpisywane przez naczelników wydziałów właściwych do spraw ochrony środowiska, posiadających ważne upoważnienia Starosty Wałbrzyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 146-306)

2.2. We wszystkich zbadanych postępowaniach, wnioski podmiotów o wydanie pozwoleń zawierały informacje i dokumenty wymagane przepisami ustawy POŚ i ustawy o odpadach. W przypadku 2 z 15 (13%), zbadanych postępowania, wnioski o wydanie pozwoleń były zweryfikowane poprzez kontrole źródłowe przeprowadzone u wnioskodawców przez pracowników wydziału właściwego do spraw ochrony środowiska. W przypadku pozostałych skontrolowanych postępowania weryfikacja wniosków o wydanie pozwoleń polegała na ustaleniu zgodności zawartości wniosku z przepisami prawa. W aktach prowadzonych postępowania zamieszczane były stosowne adnotacje.

(dowód: akta kontroli str. 146-306)

2.3. Kontrola wszystkich 16 losowo wybranych pozwoleń wydanych na korzystanie ze środowiska przez Starostę Wałbrzyskiego w latach 2011-2013 wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- Starosta Wałbrzyski był organem właściwym do wydanych pozwoleń,
- pozwolenia zostały wydane na czas ograniczony (10 lat),
- pozwolenia zawierały elementy wymagane przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy o odpadach.

(dowód: akta kontroli str. 146-306)

2.4. Wydane w badanym okresie decyzje Starosty Wałbrzyskiego, nie były przedmiotem odwołań do Samorządowego Kolegium odwoławczego, jak również skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie stwierdzono także przypadków wystąpień Ministra Środowiska do Starosty Wałbrzyskiego o stwierdzenie nieważności wydanych pozwoleń zintegrowanych.

(dowód: akta kontroli str. 129)

2.5. W okresie objętym kontrolą, przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska, Starosta Wałbrzyski nie korzystał z opinii biegłych i specjalistów.

(dowód: akta kontroli str. 130)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty Wałbrzyskiego w zakresie wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

Przy prawidłowym prowadzeniu postępowania administracyjnych związanych z wydawaniem pozwoleń na korzystanie ze środowiska, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mając na względzie postanowienia art. 7⁵ i art. 77 § 1⁶ ustawy z dnia

⁵ Art. 7 kpa – w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

⁶ Art. 77 § 1 kpa – organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ (dalej: kpa), w zbyt małym stopniu (tylko w 2 na 15 zbadanych postępowaniach) przy weryfikacji składanych wniosków korzystano z możliwości przeprowadzenia bezpośredniej kontroli wnioskodawcy w miejscu funkcjonowania instalacji.

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

3.1. W okresie objętym kontrolą wydziały Starostwa, właściwe do spraw ochrony środowiska nie dysponowały bazą danych dotyczących podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w tym podmiotów posiadających instalacje, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwoleń lub zgłoszenia na podstawie art. 152 ustawy POŚ. Wydawanie pozwoleń na eksploatację instalacji, jak również przyjmowanie zgłoszeń instalacji niewymagających pozwoleń realizowano wyłącznie w odniesieniu do podmiotów, które występowały ze stosownymi wnioskami z własnej inicjatywy. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków ujawnienia podmiotów prowadzących instalacje bez wymaganych pozwoleń lub zgłoszeń, a co za tym idzie potrzeby wszczynania i prowadzenia stosownych postępowań administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 338)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska podała, że:

- w okresie objętym kontrolą Wydział nie tworzył baz danych o instalacjach, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia lub dokonania zgłoszenia, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami to podmioty posiadające ww. instalacje są zobowiązane do składania wniosków o wydanie pozwolenia czy dokonanie zgłoszenia;
- wiedza o ilościach i rodzajach takich instalacji była uzupełniana m. in. poprzez uczestnictwo pracowników Wydziału np. w zespołach opiniujących mpzp (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) w Wydziale Administracji Architektoniczno – Budowlanej czy ZRID (Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej) w Wydziale Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami, współpracę z PUP czy, współpracę z gminami powiatu;
- dodatkowo wiedzę o instalacjach uzyskiwano też z informacji WIOŚ. Powyższe dotyczyło częściej istniejących już instalacji i ewentualnych niezgodności z uzyskanymi już pozwoleniami lub podmiotów objętych innymi przepisami, niż wynikających z ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 342-343a-c)

3.2. W okresie objętym kontrolą wydziały Starostwa, właściwe do spraw ochrony środowiska, przeprowadziły łącznie 26 kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty Wałbrzyskiego (art. 379 Prawa ochrony środowiska). W 2011 r. na 13 przeprowadzonych kontroli, 8 dotyczyło pozwoleń emisyjnych z ustawy POŚ, w tym: 2 pozwoleń zintegrowanych, 2 pozwoleń na wytwarzanie odpadów i wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, 3 pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz 1 pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. W 2012 r. na 10 przeprowadzonych kontroli 2 dotyczyły pozwoleń emisyjnych z ustawy POŚ, w tym: 1 pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza i 1 zgłoszenia instalacji. W 2013 r. przeprowadzono 3 kontrole nie dotyczące pozwoleń emisyjnych.

W okresie objętym kontrolą nie sporządzano planów kontroli. Przeprowadzone kontrole były wynikiem sygnałów zewnętrznych, głównie wyników kontroli

⁷ Dz. U z 2013 r., poz. 267.

wykonywanych i przekazywanych Staroście Wałbrzyskiemu przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska.

Przedmiotowe kontrole były wykonywane przez 2 osoby posiadające każdorazowo upoważnienia Starosty Wałbrzyskiego do wykonywania funkcji kontrolnych. Wszystkie przeprowadzone kontrole były udokumentowane stosownymi protokołami. Nie stwierdzono przypadków zlecenia w ramach przeprowadzonych kontroli czynności biegłym i rzeczoznawcom. Ustalono, że Starostwo nie występowało do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska o podejmowanie działań w związku z przeprowadzonymi kontrolami, nie kierowało także wniosków do sądów o ukaranie sprawców wykroczeń przeciwko przepisom o ochronie środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 339)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska potwierdziła, że: plan kontroli nie był opracowywany oraz że podjęcie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska wynikało głównie z informacji o wynikach kontroli z Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, „donosów” i próśb o interwencję, czy w ramach składanych wniosków – analiza przed wydaniem rozstrzygnięcia w formie pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 342-343a-c)

3.3. W zbadanych decyzjach dotyczących emisji gazów i pyłów do powietrza atmosferycznego wystąpiły 2 przypadki zaistnienia prawnego obowiązku dokonywania przez podmioty stosownych pomiarów i przedkładania ich wyników Staroście. Dotyczyło to decyzji nr TOŚ.7644-12/09/10 z dnia 14 kwietnia 2010 r. – pozwolenia na odprowadzanie gazów i pyłów do powietrza wydanej dla firmy T.A.P. z Wałbrzycha oraz decyzji nr WAB.6224.1.2013 z dnia 11 lutego 2013 r. – pozwolenia na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza wydanej dla jednej z fabryk w Wałbrzychu. W obu przypadkach w wydanych decyzjach, na podmioty zostały nałożone obowiązki zainstalowania króćców pomiarowych na emitorach, dokonywania pomiarów oraz przedkładania wyników pomiarów Staroście Wałbrzyskiemu w terminie 30 dni od dnia ich zakończenia.

W decyzji WAB.6224.1.2013 na podmiot został nałożony obowiązek prowadzenia pomiarów emisji raz na 2 lata. Wziąwszy pod uwagę datę wydania decyzji, w okresie objętym kontrolą terminy wykonania pomiarów i przedłożenia ich wyników Staroście Wałbrzyskiemu jeszcze nie upłynęły. W przypadku decyzji nr TOŚ.7644-12/09/10, w związku z brakiem pomiarów i faktem niedostarczenia w wyznaczonym terminie ich wyników, pracownicy Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Wodnej Starostwa, w dniu 26 listopada 2012 r. przeprowadzili w firmie będącej następcą prawnym firmy T.A.P., kontrolę w zakresie ochrony powietrza i gospodarowania odpadami. W jej wyniku stwierdzono między innymi: fakt wykonania w listopadzie 2012 r. pomiarów emisji oraz znajdujący się w trakcie realizacji montaż króćców na emitorach. W związku z wynikami kontroli. Mając na względzie ustalenia kontroli, Starosta Wałbrzyski nie wszczynał postępowania administracyjnego wobec kontrolowanego podmiotu, a w związku z rozdzieleniem z dniem 1 stycznia 2013 r. powiatów grodzkiego i ziemskiego sprawa w dniu 3 stycznia 2013 r. została przekazana Prezydentowi Wałbrzycha (protokołem przekazania-przyjęcia).

We wszystkich 4 zbadanych decyzjach dotyczących odprowadzania ścieków do wód lub ziemi zawarte były zobowiązania podmiotów otrzymujących pozwolenia do wykonywania okresowych analiz odprowadzanych ścieków, zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi oraz w sprawie

substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁸ Decyzje nie określały częstotliwości i terminów wykonywania analiz, jak również nie wskazywały organu, do którego należy przekazywać ich wyniki. W aktach zbadanych spraw nie było dokumentów wskazujących na dokonywanie przez Starostwo ocen wypełniania warunków określonych w wydanych pozwoleniach.

(dowód: akta kontroli str. 340-341)

3.4. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków wydawania przez Starostę Wałbrzyskiego na podstawie art. 150 ust. 1 ustawy POŚ, decyzji nakładających na prowadzących instalacje, obowiązków prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji, wykraczających poza obowiązki wynikające z art. 147 ust. 1, 2 i 4 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 131)

3.5. W badanym okresie nie odnotowano przypadków wydawania przez Starostę Wałbrzyskiego na podstawie art. 178 ust. 1 ustawy POŚ, decyzji nakładających na zarządzających drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem, obowiązków prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku, wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 131)

3.6. W okresie objętym kontrolą było przypadków wydawania przez Starostę Wałbrzyskiego na podstawie art. 154 ust. 1 ustawy POŚ, decyzji dotyczących ustalania wymagań w zakresie ochrony środowiska dla eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 131)

3.7. W okresie objętym kontrolą Starosta Wałbrzyski nie wydawał na podstawie art. 237 ustawy POŚ, decyzji dotyczących obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 131)

3.8. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono także przypadków wydawania przez Starostę Wałbrzyskiego na podstawie art. 362 ustawy POŚ decyzji dotyczących obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub też obowiązku przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

(dowód: akta kontroli str. 131)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska podała, że w okresie objętym kontrolą nie zaistniały okoliczności uzasadniające wydawanie decyzji na podstawie art. 178 ust. 1, art. 154 ust. 1, art. 237 oraz art. 362 ust. 1 ustawy POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 342 - 343a-c, 339)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ograniczenie wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska do działań doraźnych w związku ze skargami i innymi sygnałami zewnętrznymi.
2. Brak nadzoru nad działalnością podmiotów prowadzących instalacje, na które nie wpływały skargi i zawiadomienia od innych organów.
3. Brak monitorowania nakładanego w wydawanych pozwoleniach wodnoprawnych obowiązku wykonywania okresowych analiz odprowadzanych ścieków.

⁸ Dz. U z 2006 r. Nr 137, poz. 984.

Ocena cząstkowa

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starosty Wałbrzyskiego w zakresie działań wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisję do środowiska.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dla lepszej organizacji i podniesienia sprawności wykonywania zadań wynikających z ustawy POŚ niezbędnym jest:

1. Stworzenie bazy podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie Powiatu Wałbrzyskiego i korzystających ze środowiska oraz bieżące (lub okresowe) jej konfrontowanie z rejestrami działalności gospodarczej. Pozwoliłoby to na ujawnianie ewentualnych przypadków użytkowania instalacji bez wymaganych obowiązków uzyskania pozwoleń lub zgłoszeń instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia.
2. Usystematyzowanie działalności kontrolnej Wydziału Ochrony Środowiska poprzez opracowanie i realizację okresowych planów kontroli uwzględniających zagadnienia przestrzegania przez podmioty korzystające ze środowiska obowiązków nałożonych w wydanych pozwoleniach.

4. Działania w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Opis stanu
faktycznego

4.1. Geolog Powiatowy, wykonujący (z racji obowiązków określonych w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa) zadania Starosty Wałbrzyskiego wynikające z art. 110a ustawy POŚ, nie pozyskiwał i nie posiadał informacji o występowaniu na terenie Powiatu Wałbrzyskiego terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi (osuwisk). W konsekwencji takiego stanu rzeczy nie prowadzono w Starostwie, w okresie objętym kontrolą zarówno rejestru, jak i monitoringu terenów zagrożonych.

(dowód: akta kontroli str. 6, 7)

Z informacji zawartych na stronie <http://geozagrozenia.pgi.gov.pl> wynikało, że w październiku 2004 r. na terenie Powiatu Wałbrzyskiego, w gminie Głuszyca zarejestrowano 3 czynne osuwiska ziemi, w tym 2 mało aktywne (zmiany w cyklu wieloletnim) i 1 aktywne (zmiany roczne).

(dowód: akta kontroli str. 693)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak działań w zakresie pozyskiwania informacji o występowaniu na terenie Powiatu terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi.
2. Brak rozeznania co do występowania na terenie gminy Głuszyca trzech aktywnych osuwisk.
3. Brak rejestru i monitoringu terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi.

Ocena cząstkowa

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Starosty Wałbrzyskiego związane z realizacją obowiązków wynikających z art. 110a ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ocenie NIK, brak dla starosty obowiązku w zakresie ustalania terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi nie może usprawiedliwiać braku podejmowania działań w kierunku pozyskiwania (z innych źródeł) wiedzy w tym zakresie.

5. Działania w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

5.1. W okresie objętym kontrolą, Starosta Wałbrzyski nie sporządzał i nie dysponował wcześniej sporządzonymi mapami akustycznymi na potrzeby oceny

stanu akustycznego środowiska (aglomeracji powyżej 100 tys. mieszkańców). Starosta Wałbrzyski wyjaśnił, że:

- w lipcu 2012 r. wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie wykonania mapy akustycznej Wałbrzycha (zlecenie przeprowadzenia procedury, opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia),
- w budżecie Powiatu Wałbrzyskiego na 2012 r. zaplanowano na wykonanie mapy akustycznej Wałbrzycha środki finansowe,
- w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 10 lipca 2012 r. rozporządzenia w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu⁹, a także przejęciem przez miasto Wałbrzych zobowiązań dłużnych Powiatu Wałbrzyskiego, Zarząd Powiatu podjął decyzję o ograniczeniu planowanych do realizacji wydatków budżetowych, w tym również zaniechania wydatków związanych ze sporządzeniem mapy akustycznej dla Wałbrzycha,
- do Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu przekazano mapy akustyczne dla dróg wojewódzkich DW 367 i DW 376 na odcinku Wałbrzych złożone Starostwu przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu,
- w posiadaniu Starostwa (Wydziału Ochrony Środowiska) znajdują się, dostępne do wykorzystania, mapy akustyczne dla drogi wojewódzkiej DW 376 (na odcinku Wałbrzych-Szczawno Zdrój) oraz dla dróg krajowych o ruchu powyżej 3.000.000 pojazdów rocznie przekazane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 95-127)

5.2. W okresie objętym kontrolą Starosta Wałbrzyski wydał jedną decyzję ustalającą dopuszczalny poziom hałasu (nr TOŚ.6241.1.2011 z dnia 6 lipca 2011 r. dla jednej z restauracji w Szczawnie Zdroju, w której to decyzji ustalono dopuszczalny poziom hałasu wynikającego z obiektu (wyrażony równoważnym poziomem dźwięku A w dB) odrębnie dla pory dziennej i pory nocnej. W treści uzasadnienia decyzji zamieszczono podstawę prawną rozstrzygnięcia, a także wskazano na dowody uzasadniające decyzję. Adresat decyzji został ponadto poinformowany o przysługującym mu prawie odwołania.

Wydanie powyższej decyzji nastąpiło w wyniku wszczęcia postępowania z urzędu, w związku ze skargą członków wspólnot mieszkaniowych ul. Kościuszki 11 i 12 w Szczawnie Zdroju. Wszczęcie postępowania zostało poprzedzone wnioskowaną przez Starostwo kontrolą Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, a także określeniem przez Urząd Miejski w Szczawnie Zdroju charakterystyki terenów bezpośrednio przyległych do źródła hałasu.

W dokumentacji sprawy nie było dokumentów potwierdzających monitoring przestrzegania wymogów określonych w decyzji. Nie stwierdzono również faktu przeprowadzenia kontroli wypełniania warunków decyzji po dacie jej wydania.

Do Starostwa nie wpłynęły skargi na podmiot będący adresatem decyzji po dniu jej wydania.

(dowód: akta kontroli str. 128)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Mimo obowiązku wynikającego z art. 118 ust. 1 w związku z art. 117 ust. 2 pkt 1 ustawy POŚ, w badanym okresie nie sporządzono mapy akustycznej dla miasta Wałbrzycha, jako aglomeracji z liczbą mieszkańców powyżej 100 tysięcy.
2. Brak monitorowania przestrzegania wymogów określonych w wydanej w 2011 r. przez Starostę Wałbrzyskiego decyzji ustalającej dopuszczalny poziom hałasu.

⁹ Dz. U z 2012 r., poz. 853.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starosty Wałbrzyskiego w zakresie ochrony przed hałasem.

Obowiązek opracowania mapy akustycznej powiatu wałbrzyskiego wygaś z dniem 1 stycznia 2013 r. w związku z przyjęciem przez Radę Ministrów w dniu 10 lipca 2012 r. rozporządzenia w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia nowych granic powiatu wałbrzyskiego

6. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej

6.1. W badanym okresie Rada Powiatu nie podjęła uchwały w sprawie udzielania dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ z budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 403)

6.2. Spośród 21 zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej określonych w art. 400a ust. 1 ustawy POŚ, należących do finansowania przez powiat, w latach objętych kontrolą, Starosta Wałbrzyski finansował sześć, tj. wspomagał realizację zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji (pkt 5), wspomagał realizację zadań państwowego monitoringu ochrony środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła (pkt 15), wspomagał system gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku (pkt 16), finansował prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy - pkt 18 (jedynie w zakresie zakupu map geośrodowiskowych dla obserwacji osuwisk za kwotę 417,59 zł), finansował przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza (pkt 21), finansował przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zielonych, zadrzewień, zakrzewień oraz parków (pkt 31) oraz finansował inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa (pkt 42). Na realizację ww. zadań w badanym okresie wydatkowano łącznie 774,7 tys. zł, z czego 473,7 tys. zł ze środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (431,9 tys. zł w 2011, 3,7 tys. zł w 2012 i 38,1 tys. zł w 2013 r. - do 30 września oraz 301 tys. zł z innych środków w tym 298,6 tys. zł z dotacji unijnej na modernizację Zespołu Szkół nr 2 im Hugona Kołłątaja w Wałbrzychu.

(dowód: akta kontroli str. 401-405, 556-653)

W latach objętych kontrolą finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej było realizowane w wysokościach mniejszych o łącznie 593,7 tys. zł, z czego 161,1 tys. zł w 2011 r., 374,4 tys. zł w 2012 r. i 58,2 tys. zł w 2013 r. (do 30 września) od kwot wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych stanowiących dochód budżetu gminy, pomniejszonych o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazaną do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Według sprawozdań OŚ-4p (z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej) stan środków na koniec 2011 r. i 2012 r. wynosił odpowiednio: 330,7 tys. zł i 705,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 406-416)

¹⁰ Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm.

6.3. W badanym okresie powiat wałbrzyski nie przekazał do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej nadwyżki dochodów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy POŚ. Uwzględniając: średnią krajową dochodów powiatu: 5,18 zł w 2011 r. i 4,78 zł w 2012 r., liczbę mieszkańców powiatu wałbrzyskiego: 178.138 osób w 2011 r. i 178.433 osób w 2012 r. oraz 10-krotny wskaźnik średniej krajowej dochodów na 1 mieszkańca powiatu, wyliczony dopuszczalny poziom dochodów budżetu powiat wałbrzyskiego był wyższy, wynosił: 9.227.548,40 zł w 2011 r. i 8.529.097,40 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 406-416)

6.4. Starosta Wałbrzyski nie wskazał na negatywne skutki likwidacji powiatowych funduszy ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 418)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w badanym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na finansowaniu z niewykorzystanych przez powiat w danym roku środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, zadań starosty nie wymienionych w art. 400a ustawy POŚ.

Zgodnie z art. 403 ustawy POŚ do zadań powiatów należy finansowanie ochrony Środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ustawy POŚ w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazaną do wojewódzkich funduszy, to jednak jak wykazała kontrola środki, o których wyżej zostały nie w pełni wykorzystane na zadania wymienione w tym przepisie. Możliwość taką stwarzał art. 263 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹, zgodnie z którym niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają (w ostatecznym rozrachunku) przekazaniu w następnym roku budżetowym na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, stając się środkami nieznaczonymi, o których przeznaczeniu decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. NIK podziela stanowisko Starosty Wałbrzyskiego o kolizji przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy POŚ w zakresie wykorzystania przedmiotowego środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Niemniej zdaniem NIK niewykorzystane w danym roku budżetowym środki pochodzące z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, powinny w kolejnych latach zostać wydatkowane na zadania wymienione w art. 400a ustawy POŚ.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości finansowanie przez powiat wałbrzyski 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 Kontroli¹², wnosi o:

1. Rozważenie możliwości przeprowadzania przez Wydział Ochrony Środowiska, w ramach weryfikacji składanych wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska, zwiększonej ilości sprawdzeń w terenie zgodności danych zawartych we wnioskach ze stanem faktycznym.
2. Podjęcie działań w celu pozyskania pełnej wiedzy o wszystkich podmiotach prowadzących instalacje na terenie powiatu wałbrzyskiego, dla których organem

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

¹² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

właściwym w sprawach dotyczących ochrony środowiska jest Starosta Wałbrzyski.

3. Sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, także w stosunku do tych podmiotów prowadzących instalacje, na których funkcjonowanie nie wpływają skargi.
4. Zapewnienie wydatkowania niewykorzystanych w badanym okresie środków budżetowych, pochodzących z wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, na zadania wymienione w art. 400a ustawy POŚ.
5. Podjęcie działań w kierunku czynnej realizacji obowiązków wynikających z art. 110a ustawy POŚ, głównie poprzez:
 - a. utworzenie rejestru istniejących na terenie powiatu wałbrzyskiego obszarów zagrożonych masowymi ruchami ziemi (osuwisk),
 - b. rozpoczęcie stałego monitoringu przedmiotowych terenów.

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 we Wrocławiu.

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 30 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.

Wrocław, dnia 17 lutego 2014 r.

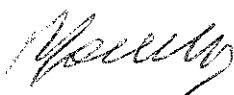
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

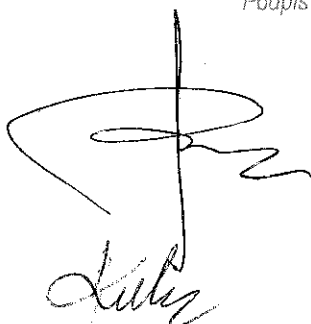
Kontroler:

Marian Macocha

Główny specjalista kontroli państwowej



Podpis



p.o. WICE DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Ziemowit Florjanczyk

