



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-028-02/2013

P/13/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87095 z dnia 13 grudnia 2013 r., Mieczysław Obrzut, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87119 z dnia 10 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 241-242)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Dzierżoniowie (dalej: Starostwo), Rynek 27, 58-200 Dzierżoniów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Guzdek – Starosta Dzierżoniowski w okresie od 27 listopada 2006 r. i nadal. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Starostwa w zakresie wykonywania przez Starostę Dzierżoniowskiego obowiązków wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² (dalej: POS) oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³ w latach 2011-2013 (do 30 września).

Przy tak sformułowanej ocenie wzięto pod uwagę w szczególności: **[1]** prawidłową organizację wykonywania przez Starostę Dzierżoniowskiego zadań z zakresu ochrony środowiska; **[2]** prowadzenie bazy eksploatujących instalacje oraz zarządców obiektów (powodujących emisje do środowiska) z terenu powiatu dzierżoniowskiego i jej bieżące uzupełnianie; **[3]** sprawowanie kontroli przestrzegania stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz wielkości emisji i innych warunków korzystania ze środowiska; **[4]** nakładanie na prowadzących instalacje obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz ograniczania oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego; **[5]** ponoszenie wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na cele określone w art. 400a POS.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na: **[1]** nieprzestrzeganiu w prowadzonych postępowaniach terminu załatwienia sprawy oraz niezawiadamianiu stron o przyczynach zwłoki i o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, wbrew wymogom art. 35 § 3 i art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: kpa);

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

² Tj. Dz. U. 2013. 1232 ze zm.

³ Tj. Dz. U. 2013. 1235 ze zm.

⁴ Tj. Dz. U. 2013. 267.

[2] niezamieszczaniu uzasadnienia prawnego w wydanych zezwoleniach na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza i na wytwarzanie odpadów oraz w decyzjach nakładających obowiązek sporządzania przeglądów ekologicznych, co naruszało postanowienia art. 107 § 1 i § 3 ustawy kpa; [3] niewystępowaniu do stron prowadzonych postępowań administracyjnych o uzupełnienie wniosków, co było naruszeniem art. 184 ust. 2 pkt 3-5, 7 i 9 POŚ; [4] wszczęciu i prowadzeniu postępowania administracyjnego wobec podmiotu nie będącego stroną w postępowaniu administracyjnym bez sprawdzenia faktycznego władania instalacją będącą przedmiotem tego postępowania i braku reakcji na pojawienie się w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego nowego podmiotu, występującego jako eksploatujący instalację, niezgodnie z art. 28 ustawy kpa; [5] braku zapewnienia dla prowadzonych postępowań administracyjnych mechanizmów kontroli zarządczej; [6] ograniczeniu wykonywania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością starosty do kontroli doraźnych u prowadzących instalacje, przeprowadzanych w związku z otrzymywanymi skargami; [7] braku prowadzenia obserwacji trzech występujących na terenie powiatu dzierzoniowskiego osuwisk zagrożonych ruchami masowymi ziemi, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach, do czego zobowiązywał art. 110a POŚ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania przez starostę zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizował Wydział Ochrony Środowiska, Rozwoju i Promocji (dalej: WOŚRiP). Omawiane zadania znalazły się w jego zakresie działania wskazanym w regulaminie organizacyjnym Starostwa, przyjętym uchwałą Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z dnia 27 grudnia 2011 r. Szczegółowy podział tych zadań na poszczególne stanowiska pracy został dokonany w wewnętrznej strukturze organizacyjnej WOŚRiP, przyjętej zarządzeniem Starosty Dzierżoniowskiego z dnia 3 kwietnia 2009 r. W Starostwie zostało utworzonych 7 stanowisk (w tym 6 jednoosobowych i 1 dwuosobowe) do spraw: [1] leśnictwa, łowiectwa i ochrony przyrody; [2] rozwoju, inwestycji i promocji (stanowisko dwuosobowe); [3] ochrony powietrza i ochrony przed hałasem; [4] ochrony wód i ds. geologii; [5] ochrony gruntów i ds. odpadów, [6] promocji turystyki i sportu. Stanowiska od 1 do 5 związane były z zadaniami z zakresu ochrony środowiska. Pracami WOŚRiP kierował dyrektor. Każdy z pracowników przyjął zakres obowiązków.

Spośród zadań wymienionych w POŚ w cytowanych regulacjach wewnętrznych zawarte zostały zadania dotyczące:

- wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1 POŚ),
- sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów (art. 149 ust. 1 POŚ),
- nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku prowadzenia i przedkładania pomiarów wielkości emisji, poziomów substancji lub energii w środowisku (art. 150 ust. 1 i 2, art. 178 POŚ),
- przyjmowania zgłoszeń instalacji (art. 152 ust. 1 POŚ),
- wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska (art. 181 i 183 POŚ),
- nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego (art. 237 POŚ),

- nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, przywrócenia środowiska do stanu właściwego, uiszczanie na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszeń stanu środowiska (art. 362 ust. 1–3 POŚ),
- sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów (art. 379 POŚ),
- finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gospodarowanie środkami stanowiącymi dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych (art. 403 i 404 POŚ).

W przedmiotowych regulacjach wewnętrznych nie wymieniono i nie realizowano zadań objętych POŚ dotyczących:

- a) prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy (art. 110a POŚ),
- b) sporządzania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem (art. 118 ust. 1 oraz art. 117 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 POŚ),
- c) ustalania w drodze decyzji wymagań w zakresie ochrony środowiska dla eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia (art. 154 ust. 1 POŚ).

(Dowód: akta kontroli str. 4-28, 162-186)

Wyjaśniając w powyższych sprawach Starosta Dzierżoniowski podał, że: „ze względu na szybkie tempo ciągle zmieniających się przepisów, na podstawie których oparta jest praca wydziału oraz występowanie tzw. „martwych przepisów” bądź nie dotyczących naszego terenu trudno jest utrzymywać w stałej aktualności cały zakres kompetencji i wymieniać wszystkie możliwe do wydania decyzje. Nie prowadzono rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi z uwagi na dostępność i korzystanie z innych dobrze opracowanych materiałów. Nie sporządzano map akustycznych, gdyż zgodnie z art. 117 ust. 1 i 2 POŚ po analizie stwierdzono, iż teren powiatu dzierżoniowskiego nie obejmuje aglomeracji powyżej 100 tys. mieszkańców oraz dróg, linii kolejowych, lotnisk kwalifikowanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska do sporządzania map akustycznych. Nie wystąpiła potrzeba nakładania dodatkowych wymagań w formie decyzji na eksploatującą instalację, która wymaga zgłoszenia”.

(Dowód: akta kontroli str. 184-186)

1.2. W badanym okresie w WOŚRiP było zatrudnionych 7 pracowników realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska (nie licząc pracownika wykonującego zadania związane z promocją turystyki i sportu), w tym trzy osoby z tytułem mgr inż. inżynierii środowiska, inż. ochrony środowiska, mgr inż. leśnictwa, mgr biologii oraz technik ochrony środowiska. Wszyscy ci pracownicy brali udział w kursach i szkoleniach odpowiadających tematycznie zakresowi ich obowiązków. Średnioroczny stan zatrudnienia osób realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska wynosił 5,2 osób w 2011 r., 5,5 osób w 2012 r. oraz 5,6 osób w okresie od stycznia do września 2013 r. Na polecenie Starosty Dzierżoniowskiego, Dyrektor WOŚRiP w sierpniu 2012 r. przeprowadził analizę zatrudnienia, w wyniku której stwierdził, że stan zatrudnienia w WOŚRiP jest adekwatny do wykonywanych zadań, z wyłączeniem sporadycznych sytuacji spiętrzenia prac.

(Dowód: akta kontroli str. 29-59)

1.3. W celu wykonywania kontroli u korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, pracownicy WOŚRiP mieli udostępniony samochód służbowy, dwa aparaty fotograficzne oraz urządzenia

pomiarowe, takie jak wysokościomierz, średnicomierz i taśma miernicza. Na wyposażeniu ww. pracowników nie było urządzeń pomiarowych umożliwiających sprawdzenie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Jeśli podczas kontroli stwierdzano konieczność wykonania pomiarów, Starostwo zwracało się z prośbą o ich wykonanie do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ). Na wyposażeniu WOŚRiP było specjalistyczne oprogramowanie (OPA 03), umożliwiające weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza. Program zainstalowano na jednym stanowisku komputerowym. Program był wykorzystywany zgodnie z jego przeznaczeniem.

(Dowód: akta kontroli str. 30-31, 37-38, 60)

1.4. Dyrektor WOŚRiP corocznie, przed przyjęciem budżetu powiatu dzierzoniowskiego, sporządzał zestawienie planowanych wydatków na ochronę środowiska, ze wskazaniem działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej. Planowane wydatki w omawianym zakresie zostały określone na kwotę 300 tys. zł w 2011 r., 280 tys. zł w 2012 r. oraz 280 tys. zł w 2013 r. Środki w tej wysokości zostały zapewnione w przyjętych uchwałach budżetowych. Realizacja przedmiotowych zadań była finansowana z opłat za korzystanie ze środowiska oraz z kar za naruszenie wymagań ochrony środowiska. Dochody z tego tytułu wyniosły 273.719 zł w 2011 r., 280.039 zł w 2012 r. i 119.781 zł w 2013 r. (do 30 września). Wydatki na ochronę środowiska wyniosły kolejno 299.659 zł, 255.605 zł i 216.738 zł. Kwoty wydatków na ochronę środowiska przewyższających wskazane dochody zostały sfinansowane ze środków własnych Starostwa, natomiast środki z tych dochodów uzyskane w 2012 r., a niewykorzystane w tym samym roku, zostały w budżecie powiatu dzierzoniowskiego na 2013 r. przeznaczone na ochronę środowiska. Finansowanie wynagrodzeń pracowników wykonujących przedmiotowe zadania odbywało się ze środków własnych powiatu dzierzoniowskiego. Ich wysokość wraz z pochodnymi w latach 2011-2013 (do 30 września) wynosiła odpowiednio: 151.011 zł, 166.788 zł oraz 135.941 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 35, 57, 61-79, 187)

Starostwo trzykrotnie występowało na zewnątrz o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Na podstawie wniosku Starostwa z dnia 15.02.2010 r. Województwo Dolnośląskie dofinansowało w 2011 r. badania punktowe poziomu skażenia gleb na terenie powiatu dzierzoniowskiego kwotą 35.269 zł. Zgodnie z umową zawartą w dniu 18.06.2012 r. z Województwem Dolnośląskim, Starostwo otrzymało dotację w kwocie 30 tys. zł na zakup, instalację i uruchomienie urządzenia wielofunkcyjnego przeznaczonego do realizacji zadań związanych z rekultywacją terenu. W latach 2011 -2013 Starostwo zrealizowało za kwotę 4.272,6 tys. zł termomodernizację budynków II Liceum Ogólnokształcącego w Dzierżonowie, Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Bielawie oraz Zespołu Szkół nr 1 w Dzierżonowie, z czego kwota 1.570 tys. zł stanowiła dofinansowanie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(Dowód: akta kontroli str. 31, 39-40, 80-161)

1.5. Zarządzeniem Starosty Dzierżoniowskiego Nr 22/2011 z dnia 19 lipca 2011 r. wprowadzony został regulamin organizacji i zasad kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Dzierżonowie i w jednostkach organizacyjnych powiatu dzierzoniowskiego. System kontroli funkcjonował na podstawie składanych raz w roku przez dyrektorów komórek organizacyjnych kwestionariuszy samooceny i sprawozdań z funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie. Kwestionariusze samooceny przedstawiały realizację zadań i celów w oparciu o wdrożone standardy kontroli zarządczej. Sprawozdania z funkcjonowania kontroli zarządczej składał Staroście Dzierżoniowskiemu Sekretarz, pełniący funkcję koordynatora kontroli

zarządczej. W WOŚRiP corocznie ustalano cele i zadania z zakresu ochrony środowiska wraz z ich miernikami. Po zakończeniu każdego roku Dyrektor WOŚRiP sporządzał informację dotyczącą realizacji celów i zadań. Identyfikacja ryzyka w zakresie realizacji ustalonych celów i zadań odbywała się na bieżąco przed rozpoczęciem realizacji poszczególnych zadań i w czasie ich przygotowywania. Z identyfikacji ryzyka nie sporządzano dokumentacji, ponieważ – zgodnie z przyjętym regulaminem organizacji i zasad kontroli zarządczej – nie było takiego obowiązku.

(Dowód: akta kontroli str. 31, 40-41, 188-228)

W dniu 25 września 2009 r. w Starostwie wprowadzono księgę jakości, w której określono procedury sporządzania, weryfikacji i zatwierdzania projektów decyzji administracyjnych. Skuteczność kontroli była monitorowana na bieżąco poprzez bezpośrednie kontakty Dyrektora WOŚRiP z pracownikami i kontrolowanie wykonywanych zadań przez pracowników. Ponadto raz w roku dyrektor przedkładał informację jw. z realizacji celów, które były wyznaczone na dany rok. W badanym okresie zadania z zakresu ochrony środowiska nie były objęte audytem i w związku z tym nie dokonywano oceny kontroli zarządczej w tym zakresie. Audyt wewnętrzny w Starostwie był przeprowadzany na podstawie planu audytu wewnętrznego, poprzedzonego analizą ryzyka obszarów działalności Starostwa oraz ocenę ryzyka we wszystkich zidentyfikowanych obszarach ryzyka. Na tej podstawie dla audytu wewnętrznego wyodrębniano zadania o wysokim priorytecie, tj. obciążone największym stopniem ryzyka. Obszar dotyczący ochrony środowiska nie został zakwalifikowany do zadań obarczonych największym ryzykiem, dlatego też nie znalazł się w planach audytu wewnętrznego w kontrolowanym okresie.

(Dowód: akta kontroli str. 31, 40-41, 229-240)

1.6. Do Biura Rady Powiatu Dzierżoniowskiego wpłynęła jedna skarga na działania Starosty Dzierżoniowskiego w związku z realizacją przez niego zadań z zakresu ochrony środowiska. Skarga została złożona przez mieszkankę Ostroszowic i dotyczyła niewłaściwego działania Starosty Dzierżoniowskiego w sprawie uciążliwości emisji zanieczyszczeń pyłowych pochodzących z kotłowni należącej do sąsiadów. Skarga wpłynęła do Biura w dniu 23 września 2011 r. Przewodniczący Rady dnia 26 września 2011 r. skargę przekazał do Komisji Rewizyjnej w celu przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Komisja Rewizyjna na posiedzeniu w dniu 20 października 2011 r. postanowiła jednogłośnie oddalić skargę jako niezasadną, nie stwierdziła bowiem, by Starosta Dzierżoniowski nienależycie wykonał swoje obowiązki. Rada pracowała w oparciu o przyjęty na sesji w dniu 28 grudnia 2010 r. harmonogram pracy Rady Powiatu Dzierżoniowskiego, w którym terminy posiedzeń sesji (ostatnie wtorki miesiąca) zostały ustalone na cały rok, a rozpatrzenie skargi nie kwalifikowało się do rozpatrzenia w trybie sesji nadzwyczajnej. Rada Powiatu Dzierżoniowskiego na sesji w dniu 25 października 2011 r. podjęła uchwałę, w której uznała przedmiotową skargę za bezzasadną. WOŚRiP przeprowadził w dniu 4 listopada 2011 r. kontrolę, podczas której stwierdzono realizację obowiązków nałożonych na właścicieli kotłowni w zakresie zwiększenia wysokości komina, przez który były emitowane zanieczyszczenia. Do Starostwa nie wpływały w badanym okresie skargi na jego pracowników w związku z realizacją przez nich zadań z zakresu ochrony środowiska. Do tego zakresu nie odnosiły się również żadne wnioski, a także kontrole Rady Powiatu Dzierżoniowskiego i jej komisji.

(Dowód: akta kontroli str. 31, 41-44, 243-280)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Starosty Dzierżoniowskiego organizacji wykonywania przez starostę zadań z zakresu ochrony środowiska stwierdzono nieprawidłowości polegającą na niezapewnieniu przez wdrożoną kontrolę zarządczą przestrzegania przepisów kpa przy prowadzeniu postępowań administracyjnych w badanym zakresie.

Szczegółowa analiza przeprowadzonych postępowań administracyjnych wykazała bowiem przypadki:

- braku uzasadnienia prawnego w 11 na 17 (64,7%) zbadanych decyzjach administracyjnych (wymóg art. 107 § 1 i § 3 kpa),
- przewlekłości w trzech spośród 17 (17,6%) zbadanych spraw prowadzenia postępowań administracyjnych bez podawania przyczyn zwłoki i bez wskazania nowego terminu na ich załatwienie (wymóg art. 35 § 3 i 36 § 1 i § 2 kpa),
- wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego (zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej) wobec podmiotu niebędącego jego stroną (wymóg art. 28 kpa),
- wydawania w trzech spośród 17 (17,6%) zbadanych spraw zezwoleń na korzystanie ze środowiska w oparciu o niepełne wnioski strony (wymóg 64 § 2 kpa).

Szczegółowy opis przedmiotowych nieprawidłowości dokonany został w pkt 2 i pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Starostwa dotyczące organizacji wykonywania przez Starostę Dzierżoniowskiego zadań z zakresu ochrony środowiska.

2. Wydawanie przez starostę pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie prowadzono w Starostwie ogółem 157 postępowań dotyczących:

- wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza (łącznie 15, w tym 1 w 2011 r., 8 w 2012 r. i 6 w 2013 r.),
- wydania pozwolenia zintegrowanego (1 w 2012 r.),
- wytwarzania odpadów (łącznie 30, w tym 10 w 2011 r. i 20 w 2012 r.),
- wprowadzania ścieków do wód lub ziemi (łącznie 111, w tym 42 w 2011 r., 43 w 2012 r. i 26 w 2013 r.).

Dla sprawdzenia rzetelności prowadzenia tych postępowań szczegółowemu badaniu poddano losowo wybranych 14 postępowań (bez postępowań dotyczących wprowadzania ścieków do wód lub ziemi, które w opisano w punkcie 3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w tym: 1 zintegrowane⁵, 7 na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza⁶ oraz 6 na wytwarzanie odpadów⁷.

Analiza 14 postępowań wykazała w:

- 3 postępowaniach (21,4%) nieprzestrzeganie terminu załatwiania sprawy i niezawiadamiania strony o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy,
- 9 postępowaniach (64,3%) niezamieszczanie (brak) w wydanych decyzjach administracyjnych uzasadnienia prawnego,

⁵ Oznaczone: RL.6222.1.2012.4.

⁶ Oznaczone: RL.6224.1.2011.I; RL.6224.1.2012; RL.6224.5.2012; RL.6224.6.2012; RL.6224.2.2013; RL.6224.3.2013 i RL.6224.6.2012.

⁷ Oznaczone: RL.6230.1.1.2011.VI; RL.6230.1.5.2011.VI; RL.6230.1.6.2011.VI; RL.6230.3.2012; RL.6230.7.2012 i RL.6230.12.2012.

- 1 postępowaniu (7,1%) brak pozostawienia sprawy bez rozpoznania z powodu niedostarczenia uzupełnienia wniosku w ciągu 7 dni od daty otrzymania pisma WOŚRiP o jego uzupełnienie.

(Dowód: akta kontroli str. 44-47, 312-352, 416, 426, 445, 733-734)

2.2. W celu sprawdzenia rzetelności weryfikacji złożonych wniosków badaniu szczegółowemu poddano wszystkie 14 wniosków z postępowań badanych szczegółowo w pkt. 2.1. Badania te wykazały, że:

- w 10 (71,4%) przypadkach, z tego w trzech (oznaczonych: RL.6224.1.2011, RL.6224.1.2012 i RL.6224.3.2013) dotyczących wprowadzania gazów i pyłów do powietrza, w jednym dotyczącym pozwolenia zintegrowanego oraz w sześciu dotyczących wytwarzania odpadów - sprawdzano zgodność danych zawartych we wniosku o wydanie pozwolenia ze stanem faktycznym, tj. w terenie,
- w trzech (21,4%) przypadkach (dotyczących postępowań oznaczonych: RL.6224.1.2011, RL.6224.1.2012 i RL.6224.3.2013), tj. wszystkich, które dotyczyły wydania nowych pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza - zweryfikowano prawidłowość obliczeń jakości powietrza zamieszczonych we wnioskach w oparciu o posiadane oprogramowanie pn. „OPA 03”,
- w dwóch (14,2%) przypadkach dla postępowania oznaczonego RL.6230.1.1.2011.VI i RL.6230.1.5.2011.VI - wydanie pozwoleń nastąpiło w oparciu o niepełne wnioski,
- w jednym (7,1%) przypadku dla postępowania oznaczonego RL.6222.1.2012 - dopuszczono do rozpatrywania wniosku w sytuacji, gdy wnioskodawca uzupełnił go po terminie wynikającym z przepisów ustawy kpa.

(Dowód: akta kontroli str. 353-369, 398-406, 418, 429)

2.3. W 2011 r. w imieniu Starosty Dzierżoniowskiego wydano łącznie 39 decyzji administracyjnych, w tym: 1 dotyczyła pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, 5 wytwarzania odpadów i 33 pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzania ścieków do wód lub ziemi. W 2012 r. wydano łącznie 76 decyzji, w tym: 8 dotyczących pozwoleń lub zmiany pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, 1 pozwolenia zintegrowanego, 25 wytwarzania odpadów i 42 wydania pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzania ścieków do wód lub ziemi. Do końca września 2013 r. wydano ogółem 42 decyzje, w tym: 6 dotyczących pozwoleń lub zmiany pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza i 36 pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzania ścieków do wód lub ziemi.

Badania rzetelności wydanych w badanym okresie pozwoleń (decyzji administracyjnych) dotyczących: wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, wytwarzania odpadów i tzw. pozwoleń zintegrowanych, dokonane na próbie postępowań jak w pkt 2.1. nie wykazały nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 44-47, 312-480)

2.4. W badanym okresie miało miejsce jedno odwołanie od wydanych 46 decyzji zezwalających na: wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wytwarzanie odpadów i tzw. pozwoleń zintegrowanych. Szczegółowo zostało to opisane w pkt. 3.2. ppkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(Dowód: akta kontroli str. 47)

2.5. W badanym okresie nie korzystano z możliwości pomocy biegłych lub specjalistów przy wydawaniu zezwoleń na: wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wytwarzanie odpadów i tzw. pozwoleń zintegrowanych i tym samym nie poniesiono na ten cel żadnych wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 47)

W działalności Starosty Dzierżoniowskiego (WOŚRiP) w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych i wydanych zezwoleń dotyczących: wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, na wytwarzanie odpadów, pozwoleń zintegrowanych i pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Przypadki nieprzestrzegania terminu załatwienia sprawy i niezawiadamiania stron o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

W trzech spośród czternastu analizowanych szczegółowo postępowań, tj. oznaczonych RL.6230.1.6.2011.VI, RL.6230.1.1.2011.VI i RL.6230.3.2012, stwierdzono wydanie postanowień o zgodzie na wytwarzanie odpadów dla trzech działających podmiotów gospodarczych odpowiednio w 59, 71 i 49 dniu od dnia wszczęcia postępowania. Zgodnie z postanowieniami art. 35 § 3 kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. W świetle art. 36 § 1 i § 2 kpa, o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, w tym także w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu, czego nie dokonano. Osobą przygotowującą projekty przedmiotowych pozwoleń (decyzji) była Agnieszka Bruchwalska – podinspektor w WOŚRiP, a podpisującą decyzje z upoważnienia Starosty Dzierżoniowskiego: Katarzyna Złotnicka – Dyrektor WOŚRiP. Wyjaśniając w powyższej kwestii:

- Agnieszka Bruchwalska, podinspektor w WOŚRiP podała, że „w wymienionych sprawach przedłużył się termin wydania decyzji w związku z wystąpieniem o opinię do urzędu gminy, a Stronę, z którą utrzymywany jest w stały kontakt telefoniczny, poinformowano o przedłużającym się terminie telefonicznie”,
- Katarzyna Złotnicka, dyrektor WOŚRiP podała, że „każda sprawa omawiana jest z pracownikiem merytorycznym załatwiającym daną sprawę. [...] W stosunku do Pani Agnieszki Bruchwalskiej wyciągnięto sankcje służbowe – otrzymała upomnienia ustne”. Dalsza część wyjaśnień była zbieżna z treścią wyjaśnień ww. podinspektor w WOŚRiP.

(Dowód: akta kontroli str. 416, 436, 445, 778-785)

- 2) Niezamieszczanie w wydanych w latach 2011-2013 (trzy kwartały) zezwoleniach (decyzjach) dotyczących wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza atmosferycznego oraz na wytwarzanie odpadów uzasadnienia prawnego, co stanowiło naruszenie art. 107 § 3 kpa. Brak uzasadnienia prawnego w wydanych decyzjach stwierdzono w dziewięciu z czternastu (64,3%) zbadanych postępowań administracyjnych⁸. Wyjaśniając w przedmiotowej sprawie Agnieszka Bruchwalska – podinspektor w WOŚRiP podała, że „Decyzje RL.6230.1.1.2011.VI z 27 kwietnia 2011r., RL.6230.1.5.2011.VI z 26 października 2011 r., RL.6230.1.6.2011.VI z 13 stycznia 2012 r., RL.6230.3.2012 z 30 maja 2012 r., RL.6230.7.2012 z 17 sierpnia 2012r., i RL.6230.12.2012 z 11 października 2012 r. zawierały staranną i szczegółową podstawę prawną zawartą w sentencji w/w decyzji, a samo uzasadnienie decyzji zawierało szczegółowe faktyczne uzasadnienie”.

(Dowód: akta kontroli str. 371, 380, 408, 417, 426, 437, 446, 455, 464, 778-779, 781-782, 784-785)

⁸ Dotyczyło to spraw oznaczonych: RL.6224.5.2012 z 31 sierpnia 2012 r., RL.6224.6.2012 z 25 września 2012 r., RL.6224.6.2013 z 19 kwietnia 2013 r., RL.6230.1.1.2011.VI z 27 kwietnia 2011 r., RL.6230.1.5.2011.VI z 26 października 2011 r., RL.6230.1.6.2011.VI z 13 stycznia 2012 r., RL.6230.3.2012 z 10 maja 2012 r., RL.6230.7.2012 z 17 sierpnia 2012 r. i RL.6230.12.2012 z 12 października 2012 r.

- 3) Przypadki niewystępowania do stron prowadzonego postępowania administracyjnego o uzupełnienie wniosków i wydawania pozwoleń pomimo niepełnego wniosku, co naruszało postanowienia art. 184 ust. 2 pkt 3 - 5, 7 i 9 POŚ. Dotyczyło to postępowań oznaczonych: RL.6230.1.1.2011.VI (dot. instalacji stacji paliw) i RL.6230.1.5.2011.VI (dot. instalacji szpitalnej). W pierwszym postępowaniu we wniosku brakowało informacji o: a) tytule prawnym do instalacji wytwarzającej odpady, b) rodzajach instalacji, stosowanych urządzeniach i technologiach oraz charakterystyki technicznej źródeł powstawania i miejsc emisji, c) ocenie stanu technicznego instalacji, d) energii wykorzystywanej lub wytwarzanej przez instalację, e) opisie zakładanych wariantów funkcjonowania instalacji. W przypadku drugiego postępowania we wniosek strony nie zawierał informacji o ocenie stanu technicznego instalacji. Pomimo braków w tych wnioskach wskazanych informacji, przedmiotowe postępowania zakończone zostały wydaniem stosownych pozwoleń na wytwarzanie odpadów, odpowiednio w dniach 27 kwietnia 2011 r. i 26 października 2011 r. Wydanie pozwoleń na wytwarzanie odpadów bez pełnego wniosku, w opinii NIK naruszało zasady ogólne działania administracji publicznej określone w art. 6, art. 7 i art. 8 kpa, które stanowią, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa; w toku postępowania stoją na straży praworządności i z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli; prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Wyjaśniając w sprawie powyższej nieprawidłowości - Katarzyna Złotnicka – Dyrektor WOSRiP podała, że „w przypadku RL.6230.1.5.2011.VI ocena stanu technicznego całej instalacji jest złożona i trudna do określenia ze względu na mnogość instalacji i stosowanych urządzeń. W przypadku RL.6230.1.5.2011.VI – 1) tytuł prawny oznaczony we wniosku, sprawdzony był w rejestrze on-line KRS; 2) rodzaj instalacji był oznaczony we wniosku jako stacja paliw nr (...), instalacjami i urządzeniami technicznymi powodującymi emisję były wymienione we wniosku zbiorniki, instalacje do oczyszczania ścieków i oświetlenie; 3) ocenę stanu technicznego instalacji można było uznać, zgodnie z zapisem we wniosku Strony o stosowaniu najnowszych urządzeń i technologii; 4) energia wykorzystywana i wytwarzana nie wiązała się bezpośrednio z emisją na stacji paliw czyli z wytwarzaniem odpadów i nie ma wpływu bezpośredniego na wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów; 5) nie przewidziano wariantowości działania stacji paliw. Całokształt prowadzonego postępowania i wykazane braki we wnioskach nie miały wpływu na końcowy produkt postępowania. Obecnie i w przyszłości zostanie zwiększona kontrola weryfikacji wniosków”.

(Dowód: akta kontroli str. 418, 427, 774-779, 781-782)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zwrócenia uwagi wymaga przypadek prowadzenia postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem zezwolenia, pomimo uzupełnienia wniosku przez stronę po terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania do jego uzupełnienia. W sprawie oznaczonej jako RL.6222.1.2012 żądanie uzupełnienia wniosku doręczono wnioskodawcy w dniu 3 lipca 2012 r. Sprawy tej nie pozostawiono bez rozpoznania, pomimo niedostarczenia uzupełnienia wniosku o aktualny odpisu z KRS do dnia 10 lipca 2012 r. Postępowanie prowadzono dalej kończąc je wydaniem w dniu 25 lipca 2012 r. zezwolenia zintegrowanego. Naruszono w ten sposób art. 64 § 2 kpa, stanowiący, że jeżeli podanie (wniosek) nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje

pozostawienie podania bez rozpoznania. Wyjaśniająca w tej sprawie Katarzyna Złotnicka – dyrektor WOŚRiP podała, że „organ ochrony środowiska poinformowany był o zamiarze kupna przez wnioskodawcę instalacji do energetycznego spalania paliw, a także o przedłużającej się rejestracji spółki co spowodowało nieuzupełnienie wniosku w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Spółka musiała uzyskać decyzję o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z pozwolenia zintegrowanego wydanego przez Starostę Dzierżoniowskiego firmie [.....] przed nabyciem tytułu prawnego do instalacji wg art. 190 ust. 1 ustawy POŚ. [...] W przypadku załatwienia sprawy po 7 dniach, uważam iż przy złej pracy poczty należy poczekać na dostarczenie uzupełnienia, tym bardziej jeśli Strona osobiście lub telefonicznie prosi o krótkie przedłużenie terminu do uzupełnienia. Pozostawienie sprawy bez rozpoznania potęguje koszty po stronie urzędu jak i wnioskodawcy, co nie wydaje się zasadne”.

(Dowód: akta kontroli str. 472, 778-779, 781-782)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Starosty Dzierżoniowskiego w zakresie wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Posiadana przez WOŚRiP w badanym okresie baza prowadzących (eksploatujących) instalacje oraz zarządców obiektów (powodujących emisje do środowiska) z terenu powiatu dzierżoniowskiego, była uzupełniana w oparciu o dane pozyskiwane ze zróżnicowanych źródeł. I tak:

1) Dane o nowo powstających instalacjach pozyskiwano – według wyjaśnienia Starosty Dzierżoniowskiego – najczęściej na podstawie dokumentacji, którą prowadzący instalację powinien uzyskać przed pozwoleniem na budowę w oparciu o opinie projektów decyzji o warunkach zabudowy (sporządzanych przez WOŚRiP) oraz wydawanych w imieniu Starosty Dzierżoniowskiego pozwoleń wodnoprawnych. Ponadto o budowie nowych instalacji WOŚRiP był informowany przez Wydział Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Starostwa. Informacje o funkcjonujących instalacjach, zwłaszcza działających nieprawidłowo pozyskiwano także z lokalnych mediów (strony internetowe, prasa), od mieszkańców powiatu dzierżoniowskiego (poprzez składane skargi na uciążliwości powodowane przez działające instalacje lub urządzenia, które nie były zgłoszone).

Niemniej zwrócenia uwagi wymaga fakt, niepozyskiwania z bazy CEiDG⁹⁹ danych o ewentualnych podmiotach prowadzących instalacje dla weryfikacji posiadanej bazy korzystających ze środowiska. Jak wyjaśniła Katarzyna Złotnicka – Dyrektor WOŚRiP: „Z bazy CEiDG korzystamy na bieżąco, wprowadzając np. zezwolenia wydawane przez Starostę Dzierżoniowskiego na prowadzenie działalności w zakresie zbierania, transportu lub przetwarzania odpadów. W latach 2011-2012 ustawa POŚ nie wymagała podania nr KRS, REGON lub NIP przez korzystającego ze środowiska. Dopiero obowiązująca od stycznia 2013 roku ustawa o odpadach wprowadziła ten obowiązek. Należy nadmienić, iż obsługa bazy CEiDG jest zawodna, a konieczność wprowadzania dokładnych danych (nazwy) firm nie zawsze przyniesie żądany efekt”.

2) W badanym okresie – według wyjaśnienia Starosty Dzierżoniowskiego – wobec prowadzących instalacje, którzy pomimo obowiązku nie podjęli działań w celu uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonania zgłoszenia

⁹⁹ Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (umieszczonej na stronie <https://prod.ceidg.gov.pl/CEiDG/ceidg.public.ui/search.aspx>).

instalacji, WOŚRiP w imieniu Starosty informował o obowiązkach wynikających z ustawy POŚ. Prowadzący instalację (dotyczącą małej przydomowej oczyszczalni) był informowany telefonicznie i pisemnie o wygaszeniu pozwolenia wodnoprawnego, po czym następowała „pozytywna reakcja” ze strony posiadacza instalacji. Pisemnie informowano o konsekwencjach wynikających z art. 351 ust. 1 ustawy POŚ¹⁰. W jednym przypadku, dotyczącym sprawy oznaczonej RL.6341.1.27.2011.V (funkcjonowanie oczyszczalni ścieków) bez wymaganego pozwolenia) pismem z dnia 28 września 2011 r. skierowanym na Policję poproszono o interwencję. Policja w dniu 3 lutego 2012 r. skierowała przeciwko pracownikowi podmiotu eksploatującego oczyszczalnię wniosek do Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie, który orzeczeniem z 16 maja 2012 r. uniewinnił go od popełnienia zarzucanego czynu. W dniu 27 lipca 2012 r. Starosta Dzierżoniowski decyzją RL.6341.1.17.2012 udzielił podmiotowi pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód w zakresie odprowadzania ścieków bytowych do rzeki Pilawy z istniejącym wylotem z nowoprojektowanej oczyszczalni ścieków typu BLOKUBE.

(Dowód: akta kontroli str. 47-48, 718, 779, 782-783)

3.2. W badanym okresie wykonano trzy kontrole w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, będących we właściwości Starosty Dzierżoniowskiego. Były to kontrole nieplanowe związane z funkcjonowaniem instalacji korzystających ze środowiska w sposób uciążliwy (jedna kontrola), przestrzeganiem narzuconych w pozwoleniach warunków i obowiązków (jedna kontrola w związku ze skargami), prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi w celu wydania pozwoleń (jedna kontrola). Kontrole te wykonało 2 pracowników WOŚRiP posiadających imienne upoważnienia Starosty Dzierżoniowskiego do ich przeprowadzenia. Dotyczyły one kontroli Zakładu Kamieniarskiego z siedzibą w Pilawie Górnej w celu sprawdzenia jego funkcjonowania pod kątem ochrony środowiska przed hałasem; producenta mebli z siedzibą w Bielawie w celu sprawdzenia funkcjonowania zakładu pod kątem ochrony środowiska oraz przestrzegania zapisów pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów z 2007 r. (RL.IV.7644/P/06); jednej z firm z siedzibą w Pieszcach w celu sprawdzenia gospodarki odpadami (zezwoleń na transport i zbieranie odpadów).

W sprawach problemowych, wymagających dokonania specjalistycznych badań, posiadanych kompetencji do wykonywania badań, pomiarów emisji do powietrza i hałasu Starostwo występowało do WIOŚ w Wałbrzychu.

Dla spraw związanych z pozwoleniami wodnoprawnymi nie przeprowadzono kontroli przedsiębiorcy (zgodnie z ustawą z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie gospodarczej¹¹ lecz wizje - przeprowadzane bez upoważnienia Starosty, gdyż dotyczyły one miejsc ogólnodostępnych, a wizje wykonywano bez udziału stron w celu zobrazowania stanu środowiska.

W latach 2011-2013 (trzy kwartały) kontrole w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska nie były w Starostwie planowane. Według wyjaśnień Starosty Dzierżoniowskiego wynikało to ze specyfiki pracy każdego ze stanowisk pracy w WOŚRiP.

(Dowód: akta kontroli str. 48)

W badanym okresie w 3 przypadkach skorzystano z możliwości przeprowadzenia kontroli podmiotu korzystającego ze środowiska, przed wydaniem decyzji administracyjnych nakładających obowiązki w zakresie ochrony środowiska. W jednym przypadku była to wizja lokalna na terenie działki nr 326/1 w obrębie Tuszyn w miejscowości Tuszyn (nr 47) w dniu 24 kwietnia 2012 r. w związku

¹⁰ Kto eksploatuje instalację bez wymaganego pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków, podlega karze aresztu albo ograniczenia wolności, albo grzywny.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.

z wszczętym z urzędu postępowaniem w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu dla zakładu usługowego w Dzierżoniowie. W wydanej decyzji (RL.6224.4.2011.IV.9 z dnia 29.05.2012 r.) ustalono dopuszczalny poziom hałasu w środowisku poza zakładem z terminem realizacji do końca maja 2014 r. W drugim przypadku, dotyczącym producenta mebli z siedzibą w Bielawie, kontrolę taką przeprowadzono w dniu 18 marca 2013 r. pod kątem przestrzegania zapisów pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza udzielonego decyzją z 12 stycznia 2007 r. (RL.IV.7644.P/5/06) oraz działania funkcjonującej w zakładzie instalacji. W efekcie skontrolowanemu podmiotowi decyzją z 22 lipca 2013 r. (RL.6224.4.2013) nakazano uzyskanie nowego pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. Decyzję taką przedsiębiorca uzyskał w kwietniu 2013 r. Nakładała ona na podmiot na podstawie art. 151 POŚ, dodatkowe wymagania w zakresie prowadzenia pomiarów emisji zanieczyszczeń wykraczających poza obowiązki wynikające z art. 147, ust. 1, 2 i 4 POŚ z częstotliwością raz na pięć lat. W trzecim przypadku, dotyczącym przedsiębiorstwa z siedzibą w Łagiewnikach, przeprowadzone przez Starostwo w dniach 2 i 9 listopada 2011 r. wizje terenowe potwierdziły składane skargi o wprowadzaniu do powietrza atmosferycznego w sposób uciążliwy zanieczyszczeń (plew kukurydzy) i pyłów. Skutkowało to wydaniem w dniu 29 listopada 2011 r. decyzji RL.IV.7644-P-10/10 nakładającej na skontrolowany podmiot obowiązku sporządzenia i przedłożenia w terminie do dnia 29 lutego 2012 r. przeglądu ekologicznego instalacji do suszenia zbóż zlokalizowanej na terenie działki 912/81 położonej w obrębie Łagiewniki, co ostatecznie w związku z decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Wałbrzychu zostało zrealizowane w późniejszym terminie.

(Dowód: akta kontroli str. 304-306, 484-539, 49-51, 730)

Starostwo (WOŚRiP) w celu sprawdzania zasadności skarg składanych na funkcjonowanie podmiotów korzystających ze środowiska, przeprowadzało kontrole lub wizje lokalne takich podmiotów oraz występowało do WIOŚ z wnioskami o wykonanie specjalistycznych badań w zakresie: poziomu hałasu, pomiaru emisji substancji do powietrza lub wprowadzanych zanieczyszczeń do wód i ziemi. W badanym okresie wystąpiły dwa przypadki kierowania wniosków do WIOŚ. W pierwszym (z 23 października 2012 r. nr RL.6341.1.30.2012) zwrócono się o wykonanie specjalistycznych badań w zakresie poziomu wprowadzania zanieczyszczeń do wód i ziemi, w związku z badaniem skargi na zanieczyszczenie potoku Srebrnik ściekami bytowymi pochodzącymi z jednego z pensjonatów w Lasocinie. Zlecono WIOŚ wykonanie analizy fizykochemicznej w zakresie BZT₅, CHZT i zawiesiny ogólnej. Wykonane badania powyżej i poniżej miejsca zrzutu ścieków nie wykazały przekroczeń w zakresie wprowadzania zanieczyszczeń do wód. W drugim przypadku, w dniu 9 maja 2012 r. skierowano wniosek o przeprowadzenie kontroli firmy z siedzibą w Dzierżoniowie, w związku z licznymi skargami mieszkańców i pracowników Urzędu Miasta Piławy Górnej, na uciążliwość zapachową powstająca wskutek prowadzonej w tej miejscowości produkcji w zakładzie przedsiębiorcy. W odpowiedzi na wniosek starostwa, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (pismem z 21 czerwca 2012 r.) wskazał, iż w omawianym przypadku angażowanie WIOŚ nie znalazło uzasadnienia, tym bardziej, iż służby Starosty Dzierżoniowskiego czterokrotnie zajmowały się sprawą nie doprowadzając jej do końca. Wobec tego, że ewentualna emisja ma wyłącznie charakter niezorganizowany, to właściwy organ ochrony środowiska (Starosta Dzierżoniowski), zgodnie z art. 154 POŚ, ma możliwość w uzasadnionych przypadkach ustalenia w drodze decyzji, wymagań w zakresie ochrony środowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 51, 563-564, 728-729)

W badanym okresie nie kierowano do sądu wniosków o ukaranie sprawcy wykroczeń przeciw przepisom o ochronie środowiska oraz Starosta lub upoważnione przez niego osoby nie występowały przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego, gdyż według wyjaśnienia Starosty Dzierżoniowskiego nie było przypadków wskazujących na taką konieczność.

(Dowód: akta kontroli str. 51, 622)

W badanym okresie WOŚRiP weryfikował otrzymane skargi na zgłaszane uciążliwości w użytkowaniu środowiska. Dotyczyły one dwóch podmiotów, które w Starostwie ubiegały się także o uzyskanie stosownych pozwoleń w związku z korzystaniem ze środowiska i je uzyskały. I tak, w dniu 11 kwietnia 2012 r. firma motoryzacyjna z siedzibą w Dzierżoniowie, złożyła wniosek (RL.6230.3.2012) o pozwolenie na wytwarzanie odpadów. Firma ta, od co najmniej sierpnia 2008 r., prowadziła działalność m.in. w zakresie konserwacji i napraw pojazdów samochodowych. W dniu 19 lipca 2012 r. podobny wniosek (RL.6230.7.2012) złożyła firma motoryzacyjna z siedzibą w Bielawie, która od co najmniej od lipca 2006 r. prowadziła działalność m.in. w tym samym zakresie. W odniesieniu do ww. podmiotów, w Starostwie nie było dowodów na okoliczność kierowania do sądu grodzkiego wniosków o ich ukaranie, w związku z prowadzeniem instalacji do wytwarzania odpadów bez uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Zgodnie z art. 351 ust. 1 POŚ, kto eksploatuje instalację bez wymaganego pozwolenia podlega karze aresztu albo ograniczenia wolności, albo grzywny. Wyjaśniając w tej sprawie Katarzyna Złotnicka – dyrektor WOŚRiP podała, że „nie kierowano wniosków do sądu grodzkiego, bo nie posiadaliśmy wiarygodnych informacji o prowadzeniu instalacji bez pozwolenia”.

(Dowód: akta kontroli str. 51, 721-722, 733-733A, 779, 783)

3.3. Kontrolowanie przez Starostwo wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska przeprowadzono poprzez analizę wyników monitorowania procesów technologicznych przedkładanych przez podmioty korzystające ze środowiska, na próbie 14 pozwoleń zintegrowanych, pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz pozwoleń na wytwarzanie odpadów wylosowanych do badań szczegółowych opisanych w pkt. 2.1. oraz 9 losowo wybranych pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi¹². Z analizy akt dotyczących tych pozwoleń wynikało m.in., że pracownicy WOŚRiP kontrolowali wielkość emisji zgodnie z warunkami zawartymi w pozwoleniach, sprawdzając terminowość i analizując prawidłowość wszystkich otrzymywanych wyników z monitorowania procesów technologicznych, przedkładanych przez podmioty do tego zobowiązane w pozwoleniach. W 2011 r. dokonano jednej analizy wyników monitoringu dostarczonego przez 1 podmiot, w 2012 r. – trzy od trzech podmiotów, a w trzech pierwszych kwartałach 2013 r. – sześciu analiz od przekazanych przez sześć podmiotów, w tym dwóch przekazujących wyniki monitoringu także w 2012 r. Fakt dokonania analizy wyników odnotowywano poprzez ręczne zapisy w aktach spraw o dokonaniu analizy. Przeprowadzona analiza wyników monitoringu nie wykazała przekroczeń lub naruszeń warunków określonych w pozwoleniach.

(Dowód: akta kontroli str. 730-732)

3.4. W latach 2011-2013 (trzy kwartały) w imieniu Starosty Dzierżoniowskiego nie nałożono, w formie decyzji wydanej na podstawie art. 150 ust. 1 POŚ, obowiązku prowadzenia w określonym czasie, pomiarów wielkości emisji wykraczającej poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4 POŚ. Spowodowane było to

¹² Oznaczonych: RL.6341.1.12.2011.V, RL.6341.1.24.2011.V, RL.6341.1.41.2011.V, RL.6341.1.6.2012, RL.6341.1.27.2012, RL.6341.1.34.2012, RL.6341.3.5.2013, RL.6341.3.25.2013, RL.6341.3.26.2013.

brakiem okoliczności uzasadniających takie działanie (wniosków, skarg) w tym zakresie. Miało natomiast miejsce w dwóch przypadkach w 2013 r. nałożenie na przedsiębiorców, w formie decyzji wydanej na podstawie art. 151 ust. 1 POŚ, dodatkowych wymagań określonych w tym przepisie. Spowodowane było to analizą złożonych przez nich wniosków o wydanie zezwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów. Pierwszy przypadek dotyczył obowiązku wykonywania pomiarów emisji zanieczyszczeń nałożonego na firmę z siedzibą w Bielsku Białej Oddział w Dzierżoniowie, prowadzącą instalację do wytwarzania kompletnych uszczelek gumowych do okien, drzwi i bagażników samochodowych¹³. Część tego obowiązku zrealizowano w dniu 25 września 2013 r., a informacja o realizacji pozostałej części winna być składana do 31 stycznia każdego roku. W drugim przypadku, dotyczącym producenta mebli z siedzibą w Bielawie, nałożono obowiązek wykonywania pomiarów wielkości emisji poza obowiązkami wynikającymi z art. 147 ust. 1, 2 i 4 ustawy POŚ) określonymi w udzielonej decyzji¹⁴ dotyczącymi instalacji do lakierowania powierzchni drewnianych i wyrobów. Pomiary emisji wprowadzanej do powietrza z emitora E-1 winny być wykonywane z częstotliwością raz na pięć lat.

(Dowód: akta kontroli str. 51-52, 720-721, 730)

3.5. W badanym okresie w imieniu Starosty Dzierżoniowskiego nie nakładano, w drodze decyzji wydawanej na podstawie art. 178 ust. 1 POŚ, obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku z eksploatacją dróg lub linii kolejowych poza obowiązki, o których mowa w art. 175 ust. 1-3 POŚ. Nie było też w Starostwie dokumentów uzasadniających wydanie takich decyzji (nie było wniosków w tym zakresie).

(Dowód: akta kontroli str. 52)

3.6. W imieniu Starosty Dzierżoniowskiego w latach 2011-2013 (trzy kwartały) nie wydano decyzji na podstawie art. 154 ust. 1 POŚ, gdyż nie wystąpiły okoliczności wymagające takiego działania.

(Dowód: akta kontroli str. 52)

3.7. W badanym okresie w imieniu Starosty Dzierżoniowskiego nałożono, w formie decyzji na podstawie art. 237 POŚ, obowiązek sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego w dwóch przypadkach. Decyzje te wydano na wniosek (skargi) mieszkańców i organów gmin, na których terenie funkcjonowały instalacje objęte wzmiankowanymi decyzjami. Pierwszy przypadek dotyczył przedsiębiorstwa z siedzibą w Łagiewnikach, eksploatującego w sposób uciążliwy dla mieszkańców Łagiewnik instalację do suszenia zbóż¹⁵. W efekcie wydania wyżej wzmiankowanego obowiązku, Starosta Dzierżoniowski doprowadził do sporządzenia i przedstawienia przeglądu ekologicznego funkcjonowania przedmiotowej instalacji w dniu 23 kwietnia 2013 r., co skutkowało nałożeniem na przedsiębiorcę (decyzją RL.6224.8.2013 z 8 lipca 2013 r.) obowiązków wykonania urządzeń chroniących powietrze przed pyłami z eksploatowanej instalacji do suszenia zbóż i sprzątania terenu zakładu z plew zbóż. W drugim przypadku, dotyczącym uciążliwego funkcjonowania dla mieszkańców Piławy Górnej instalacji do produkcji peletu energetycznego¹⁶, (eksploatowanej przez spółkę z siedzibą w Dzierżoniowie

¹³ W decyzji RL.6224.3.2013 z dnia 5 kwietnia 2013 r. zobowiązano firmę do wykonania pomiarów emisji wykraczających poza obowiązki wynikające z art. 147 ust. 1, 2 i 4 ustawy POŚ.

¹⁴ W decyzji RL.6224.4.2013 z dnia 22 lipca 2013 r.

¹⁵ Decyzją RL.IV.7644-P-10/10 z dnia 29 listopada 2011 r.

¹⁶ Kulki, tabletki, granulki energetyczne, wykonane ze sprasowanych pod wysokim ciśnieniem materiałów energetycznych, między innymi drzewnych, słomy, kory, upraw energetycznych oraz mączki kostnej.

w Zakładzie w Piławie Górnej¹⁷), wprowadzie wydano decyzję nakładającą obowiązek sporządzenia przeglądu ekologicznego¹⁸, ale z powodu nałożenia tego obowiązku nie na podmiot eksploatujący instalację (RL.6224.9.2013 z dnia 7 października 2013 r.) konieczne było wszczęcie nowego postępowania administracyjnego, co nastąpiło w dniu 28 października 2013 r. Analiza dokumentacji z postępowań administracyjnych dotyczących ww. decyzji administracyjnych wykazała w obu przypadkach brak uzasadnienia prawnego w wydanych decyzjach. W Starostwie nie było dowodów, z których wynikałaby konieczność wszczęcia w badanym okresie przez Starostę Dzierżoniowskiego postępowania w sprawie nałożenia obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego w sytuacji, gdy był złożony wniosek w tej sprawie.

(Dowód: akta kontroli str. 52-53, 491-495, 566-621, 733)

3.8. W badanym okresie z upoważnienia Starosty Dzierżoniowskiego nałożono na podmioty, które negatywnie oddziaływały na środowisko, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 362, ust. 1 POŚ, obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub też obowiązek przywrócenia środowiska do stanu właściwego tylko w jednym wymagającym takiego działania przypadku. Dotyczył on instalacji do suszenia zbóż eksploatowanej przez przedsiębiorstwo z siedzibą w Łagiewnikach w zakładzie w Łagiewnikach. Decyzją RL.6224.8.2013 z 8 lipca 2013 r. na podmiot ten nałożono obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko eksploatowanej instalacji do suszenia zbóż poprzez: **1)** wykonanie filtra siatkowego przy suszarni nr 1 zapobiegającego wydostawaniu się plew suszonych zbóż do otoczenia, **2)** montaż przenośnych szybko demontowanych ścianek w miejscu magazynowania ziarna pod wiatą przed procesem, mających na celu ograniczenie emisji niezorganizowanej z pryzm ziarna, **3)** wyposażenie silosu do magazynowania suchego ziarna w rękaw ograniczający pylenie podczas opróżniania silosu i załadunku suchego ziarna na przyczepy. Wyżej wymienione prace miały być wykonane do dnia 19 sierpnia 2013 r. Dodatkowo zobowiązano podmiot eksploatujący przedmiotową instalację do systematycznego sprzątania terenu z plew i zbierania ich do szczelnych worków oraz magazynowania w zamkniętym pomieszczeniu.

Analiza akt dotyczących tej sprawy wykazała, że Starosta Dzierżoniowski został poinformowany o realizacji obowiązków wynikających z decyzji RL.6224.8.2013 z 8 lipca 2013 r., dopiero pismem z 16 października 2013 r., tj. prawie 2 miesiące po terminie ich wykonania, wynikającym z opisywanej decyzji. Fakt wykonania obowiązków nałożonych przedmiotową decyzją, potwierdziła kontrola Starostwa przeprowadzona w dniu 12 listopada 2013 r. w zakładzie przedsiębiorstwa w Łagiewnikach. Postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko eksploatowanej instalacji do suszenia zbóż w zakładzie przedsiębiorstwa w Łagiewnikach trwało 28 dni.

(Dowód: akta kontroli str. 484- 503)

3.9. W badanym okresie Starosta Dzierżoniowski w czterokrotnie (dwukrotnie w 2011 r. i jednokrotnie w 2012 r. i 2013 r.) został poinformowany przez inne organy o potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. W lipcu 2011 r. Urząd Miasta Piława Górna poinformował Starostę Dzierżoniowskiego (przekazując skargę mieszkańców jednej z ulic) o uciążliwości zapachowej spowodowanej funkcjonującą w tej miejscowości instalacją do produkcji pelet energetycznych. Szczegółowe działania WOŚRiP w tej

¹⁷ Eksploatowanie instalacji do produkcji pelet energetycznych wynika z pisma pełnomocnika prawnego spółki. W aktach sprawy nie ma jednoznacznego ustalenia przez pracowników WOŚRiP formy i okresu władania wzmiankowaną instalacją przez tę spółkę.

¹⁸ Decyzją RL.6224.9.2013 z dnia 6 września 2013 r.

sprawie zostały opisane w pkt. 3.5 niniejszego wystąpienia kontrolnego. W grudniu 2011 r. Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Dzierżoniowie poinformowała Starostę Dzierżoniowskiego o potencjalnym zanieczyszczeniu środowiska w gminie Niemcza (Ruszkowice). Starosta uznał się za niekompetentnego do prowadzenia tej sprawy, a ponieważ właściwa strona (Urząd Miasta i Gminy Niemcza) znała sprawę, to pozostawiono ją w Starostwie bez dalszego biegu. We wrześniu 2012 r. Starosta Dzierżoniowski został poinformowany przez Urząd Miejski w Bielawie o prawdopodobnym spalaniu odpadów oraz wpuszczaniu ścieków do pobliskiego kanału przez wskazane w piśmie podmioty gospodarcze mające siedzibę w Bielawie. Przeprowadzona wizja lokalna nie potwierdziła zgłoszonych zarzutów, o czym poinformowano UM w Bielawie. We wrześniu 2013 r. Starosta Dzierżoniowski poinformowany został przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Dzierżoniowie o hałasie powodowanym przez działalność mieszkańca Oleszna. Ponieważ uznano, że Starosta Dzierżoniowski nie jest właściwy do załatwienia sprawy przekazano zawiadomienie do Wójta Gminy Łagiewniki. Zgodnie z art. 378 ust. 3 POŚ w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wójt, burmistrz, prezydent miasta jest właściwy w sprawach środowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 54, 721-722)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starosty Dzierżoniowskiego (WOŚRiP) w zakresie działań wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisję do środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Brak uzasadnienia prawnego w wydanych w latach 2011-2013 (trzy kwartały) dwóch decyzjach nakładających obowiązki sporządzania przeglądów ekologicznych¹⁹, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 107 § 1 i § 3 kpa, stanowiącego, że decyzja administracyjna powinna zawierać m.in. uzasadnienie prawne, zawierające wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Decyzje te podpisane zostały z upoważnienia Starosty Dzierżoniowskiego przez Katarzynę Złotnicką – Dyrektora WOŚRiP, a ich projekty przygotował Tomasz Klementowski – podinspektora WOŚRiP.

Wyjaśniając w tej sprawie Katarzyna Złotnicka – dyrektor WOŚRiP podała, że „sprawdzałam, aby staranne było przygotowanie podstawy prawnej do wydania decyzji, gdyż błędne przytoczenie aktów prawnych skutkowałoby nieważnością decyzji. [...] Projekty decyzji RL.IV.7644-P-10/10 i RL.6224.9.2013 posiadały starannie i szczegółowo przygotowaną podstawę prawną zawartą w sentencji ww. decyzji, a samo uzasadnienie decyzji zawierało szczegółowe faktyczne uzasadnienie. Obecnie i w przyszłości zostanie zwiększona kontrola sposobu przebiegu postępowań administracyjnych w wydziale”.

(Dowód: akta kontroli str. 481- 482, 781-783)

2) Wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego wobec podmiotu niebędącego stroną w postępowaniu administracyjnym bez sprawdzenia faktycznego władania instalacją będącą przedmiotem tego postępowania (do produkcji pelet energetycznych) i braku reakcji pracowników WOŚRiP na pojawienie się w międzyczasie nowego podmiotu występującego, jako eksploatujący tę instalację. Takie działanie było naruszeniem art. 28 kpa, stanowiącego, że stroną w postępowaniu jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny

¹⁹ Decyzje: RL.IV.7644-P-10/10 z dnia 29 listopada 2011 r. i RL.6224.9.2013 z dnia 6 września 2013 r.

lub obowiązek. Przedmiotowe postępowanie wszczęto w dniu 2 sierpnia 2013 r. wobec Spółki z o.o. z siedzibą w Dzierżoniowie, natomiast pismo informujące o możliwości zapoznania się z projektem decyzji Starosty z dnia 14 sierpnia 2013 r. odebrała w dniu 19 sierpnia 2013 r. Spółka z o.o. Spółka komandytowa z siedzibą w Dzierżoniowie (zarejestrowana w KRS w dniu 28 marca 2013 r.). Pomimo tego, WOŚRiP nadal prowadził postępowanie, którego stroną była Spółka z o.o., zakończone wydaniem na ten podmiot w dniu 6 września 2013 r. decyzji RL.6224.9.2013, nakładającej obowiązek sporządzenia przeglądu ekologicznego eksploatowanej instalacji do produkcji peletu z mączek mięsno-kostnych oraz surowców roślinnych, zlokalizowanej w Piławie Górnej. Skutkowało to wniesieniem w dniu 30 września 2013 r. przez Spółkę z o.o. odwołania od decyzji Starosty jak wyżej i jej uchyleniem (decyzją RL.6224.9.2013 z 7 października 2013 r.), z powodu skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie. Wskutek nieprawidłowo ustalonej strony omawianego postępowania, z wielomiesięcznym opóźnieniem nastąpi nałożenie na właściwy podmiot obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego eksploatowanej instalacji do produkcji peletu energetycznego (nie dokonano tego do dnia zakończenia kontroli w Starostwie). Przedmiotowe postępowanie prowadziła Ewelina Kochmańska - Podinspektor w WOŚRiP, przebywająca w okresie prowadzenia kontroli NIK na urlopie macierzyńskim. Wyjaśniając w sprawie tego postępowania:

- Katarzyna Złotnicka, Dyrektor WOŚRiP podała, że „nadzór nad sprawami zaczyna się w momencie dekretacji wniosków, w szczególnych wypadkach omawiane są sprawy trudne i problematyczne, oceniane są różne warianty postępowania, dokonywana ocena ryzyka, projekt decyzji akceptowany jest w formie papierowej jak i elektronicznej (system el-Dok). Decyzja była wydawana przez nowego pracownika, mało w tym czasie wdrożonego w specyfikę Spółki (.....) i dlatego nie wyciągnięto konsekwencji służbowych”;
- Tomasz Klementowski, podinspektor w WOŚRiP podał, że „ustaliłem stronę postępowania administracyjnego dotyczącego uciążliwości funkcjonowania instalacji do produkcji peletów, między innymi na podstawie protokołu z przeprowadzonej wizji z dnia 13.11.2013 r., w którym oznaczono obiekt wizji tj. „instalacja do produkcji peletu z mączek mięsno-kostnych oraz z surowców roślinnych, zlokalizowana w obiekcie na dz. nr 374 obręb Południe, przy ul. Groszowieckiej w Piławie Górnej, użytkowana przez (....) Sp. z o.o. Sp. k. podpisany przez reprezentantów Spółki, jak również na podstawie dokumentu pn. „Plan modernizacji zakładu produkcji peletu z biomasy”, przedstawionego tutejszemu organowi ochrony środowiska w dniu 10.01.2014 r., podpisanego przez Prezesa Zarządu (....) Sp. z o.o. (....), reprezentanta (....) Sp. z o.o. Sp. k., z podaniem nr. NIP oraz Regonu Spółki”.

(Dowód: akta kontroli str. 566-621, 780, 783, 786-787)

3) Ograniczenie wykonywania w Starostwie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym właściwością Starosty Dzierżoniowskiego, tylko do kontroli doraźnych wynikających ze składanych skarg w zakresie funkcjonowania instalacji. Z badań kontrolnych oraz ze złożonych w toku niniejszej kontroli wyjaśnień Starosty Dzierżoniowskiego i Dyrektora WOŚRiP wynikało, że kontrole i tzw. wizytacje przeprowadzane były tylko w przypadkach skarg wpływających do Starostwa na funkcjonowanie instalacji korzystających ze środowiska. Skutkiem takiego postępowania był brak nadzoru Starosty Dzierżoniowskiego nad sposobem korzystania ze środowiska przez prowadzących instalacje, na funkcjonowanie których nie wpływały przedmiotowe skargi, co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym w należącym do właściwości starosty powiatu zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzenia nieprawidłowości działania Starosty Dzierżoniowskiego wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisje do środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska.

4. Działania starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Opis stanu
faktycznego

Na zamówienie Ministra Środowiska, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie wykonała w latach 2002-2005 pracę pt.: „Rejestracja i inwentaryzacja naturalnych zagrożeń geologicznych (ze szczególnym uwzględnieniem osuwisk i innych zjawisk geodynamicznych) na terenie całego kraju”. Praca została przekazana Starostwu w 2006 r. przez Ministerstwo Środowiska, które jednocześnie poinformowało o powstaniu komputerowego systemu ewidencji zagrożeń geologicznych, dostępnego pod adresem www.geozagrozenia.agh.edu.pl. W opracowaniu tym zdiagnozowano na terenie powiatu dzierżoniowskiego trzy mało aktywne osuwiska oraz 28 niewielkich obszarów, predysponowanych do ruchów masowych. (http://geoportal.pgi.gov.pl/css/sopo/mapy/woj_dolnosl.jpg). W ramach realizowanego przez Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie projektu pn.: „System Oslony Przeciwośuwiskowej”, planowane jest opracowanie w latach 2021-2023 mapy osuwisk i terenów zagrożonych.

(Dowód: akta kontroli str. 33, 55-56, 281-287)

Ustalone
nieprawidłowości

W Starostwie nie prowadzono obserwacji trzech osuwisk zdiagnozowanych na terenie powiatu dzierżoniowskiego, a także rejestru zawierającego informacje o tych osuwiskach. Obowiązek taki wynikał z art. 110a POŚ. Wyjaśniając w tej sprawie Starosta Dzierżoniowski podał, że „Starostwo Powiatowe w Dzierżoniowie wykorzystuje dokumentację przesłaną przez Ministerstwo Środowiska, Departament Geologii i Koncesji Geologicznych w 2006 r. Karty dokumentacyjne zostały przesłane do gmin, na terenie których występują osuwiska”.

(Dowód: akta kontroli str. 33, 55-56)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Starosty Dzierżoniowskiego w zakresie ochrony powierzchni ziemi, ponieważ w Starostwie nie prowadzono obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach.

5. Działania starosty w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

5.1. W Starostwie nie sporządzano map akustycznych, o których mowa w art. 118 ust. 1 POŚ. Starosta Dzierżoniowski stwierdził, że w przypadku powiatu dzierżoniowskiego (pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) nie było takiego obowiązku. Zgodnie z art. 118 ust. 1 w związku z art. 117 ust. 2 POŚ mapy akustyczne sporządza się obowiązkowo na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska, dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz dla terenów dróg, linii kolejowych lub lotnisk, zaliczonych do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach. Powiat Dzierżoniowski nie kwalifikował się do żadnej z wyżej opisanych sytuacji. W przyjętym w sierpniu 2004 r. Programie ochrony środowiska dla powiatu dzierżoniowskiego i jego aktualizacji z października 2012 r. nie określono innych, niż wymienione w art. 117 ust. 3 POŚ terenów, dla których o ile zajdzie taka potrzeba będzie dokonywana ocena stanu akustycznego środowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 34, 57, 184-186, 288, 307-309)

5.2. W Starostwie, w konsekwencji braku sporządzenia mapy akustycznej i co za tym idzie braku określenia terenów, na których poziom hałasu przekraczał poziom dopuszczalny, nie powstał program ochrony przed hałasem.

5.3. W badanym okresie w Starostwie wydano jedną decyzję na podstawie art. 115 a ust. 1 POŚ, ustalającą dopuszczalny poziom hałasu poza zakładem dla jednego z przedsiębiorstw usługowych z siedzibą w Dzierżoniowie. Decyzja RL.6224.4.2011.IV.9 z dnia 29 maja 2012 r. została wydana w związku z przekroczeniem w porze dziennej dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku, udokumentowanego pomiarami wykonanymi przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska Delegaturę w Wałbrzychu. Starostwo poinformowało strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, a przed wydaniem decyzji umożliwiło im wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Decyzja zawierała wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 kpa i została podpisana przez Dyrektora WOŚRiP na podstawie upoważnienia wydanego przez Starostę Dzierżoniowskiego. Po wydaniu decyzji Starostwo telefonicznie kontaktowało się z podmiotem, którego dotyczyła, celem potwierdzenia jej realizacji, na co może także wskazywać brak skarg na emisję nadmiernego hałasu przez przedsiębiorstwo. Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody²⁰, w związku z § 2 i § 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia i innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji²¹, podmiot został zobowiązany do wykonania pomiarów hałasu i ich przedłożenia Staroście Dzierżoniowskiemu w terminie do 31 maja 2014 r.

Nie wystąpiły przypadki zaniechania ustalenia dopuszczalnego poziomu hałasu przez Starostę z wniosku innego organu oraz kwestionowania przez stronę prawidłowości wykonania pomiarów hałasu przesłanych przez inny organ.

(Dowód: akta kontroli str. 34, 56-57, 289-306, 310-311)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Starosty Dzierżoniowskiego w zakresie ochrony przed hałasem.

6. Finansowanie przez starostę ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

6.1. Po zlikwidowaniu z dniem 1.01.2010 r. powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Starostwo nie udzielało dotacji celowych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej i z tego powodu nie ustaliło zasad ich udzielania. Starostwo wydatkowało jedynie środki na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowane bezpośrednio przez powiat dzierżoniowski.

(Dowód: akta kontroli str. 34-35, 57-59)

6.2. Wydatki Starostwa na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej były ponoszone na cele określone w art 400a POŚ i wyniosły: w **2011 r.** – **299.659 zł**, w tym na ochronę powierzchni ziemi 65.805 zł, ochronę powietrza 220.570 zł i inne zadania służące ochronie środowiska 13.284 zł; w **2012 r.** – **255.605 zł**, w tym na ochronę wód 705 zł, ochronę powierzchni ziemi 46.900 zł, wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku 9.200 zł i inne zadania służące ochronie środowiska 198.800 zł; w **2013 r. (do 30 września)** – **216.738 zł**, w tym na ochronę powietrza 200.000 zł, edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych 1 tys. zł i inne zadania służące ochronie środowiska 15.738 zł.

²⁰ Dz. U. Nr 206, poz. 1291.

²¹ Dz. U. Nr 215, poz. 1366.

Relacja tych wydatków do wpływów Starostwa z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych została opisana w punkcie 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(Dowód: akta kontroli str. 772-773)

Wydatki na zadania związane z ochroną środowiska objęły:

w 2011 r.

- 1) wykonanie rekultywacji związanej z usunięciem skutków wypadku drogowego na drodze krajowej nr 8 w Łagiewnikach i części działki nr 914/2 w Łagiewnikach (65.805 zł) – pkt 9 art. 400a ust. 1 POŚ.
- 2) termomodernizację budynku B II Liceum Ogólnokształcącego w Dzierżoniowie (220.570 zł) – pkt 21. Wydatki na inwestycję wyniosły 227.305 zł, z czego kwota 6.735 zł została sfinansowana ze środków własnych powiatu.
- 3) inne zadania służące ochronie środowiska (13.283,83 zł), takie jak zakup i prenumeraty czasopism związanych z ochroną środowiska, szkolenia pracowników, druk plakatów (odnawialne źródła energii), zakup nagród dla uczniów biorących udział w powiatowych konkursach ekologicznych, zakup drzewek i roślin ozdobnych na zagospodarowanie terenu wokół szkół, usługi związane z utrzymaniem ogrodu pomologicznego – pkt 42.

w 2012 r.

- 4) analizę fizykochemiczną ścieków bytowych z Pensjonatu „Magda” w celu sprawdzenia zasadności skargi, która wpłynęła do Starostwa (705 zł) – pkt 2.
- 5) opracowanie koncepcji architektonicznej hali i programu stanowisk edukacyjnych dla nowego kierunku kształcenia w zakresie efektywności energetycznej w Zespole Szkół i Placówek Kształcenia Zawodowego w Bielawie (36.900 zł) – pkt 9.
- 6) termomodernizację budynku Zespołu Szkół Nr 1 w Dzierżoniowie (5.000 zł) – pkt 9. Wydatki na realizację całego zadania wyniosły 465.716 zł, z czego kwota 461.716 zł została sfinansowana ze środków własnych powiatu dzierżoniowskiego.
- 7) wstępny audyt energetyczny dla Domu Pomocy Społecznej w Bielawie, Starostwa i Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Piławie Górnej (5.000 zł) – pkt 9.
- 8) inwentaryzację stanu lasu z terenu miasta i gminy Niemcza, gminy Dzierżoniów, miasta Bielawa i miasta Piława Górna (9.200 zł) – pkt 16.
- 9) inne zadania służące ochronie środowiska (198.800 zł), w tym opracowanie dokumentacji projektowej budynków użyteczności publicznej – III etap termomodernizacji, opracowanie dokumentacji projektowej i audytów dot. termomodernizacji bud. użyteczności publicznej, wykonanie dokumentacji dotyczącej aktualizacji programu ochrony środowiska dla powiatu dzierżoniowskiego, prenumeraty czasopism, szkolenia pracowników – pkt 42.

w 2013 r. (do 30 września)

- 10) termomodernizację budynku A II Liceum Ogólnokształcącego w Dzierżoniowie (200.000 tys. zł) – pkt 21. Wydatki na realizację całego zadania wyniosły 624.579,54 zł, z czego kwota 424.579,54 zł została sfinansowana ze środków własnych powiatu.
- 11) zakup nagród dla uczestników Powiatowego Konkursu Ekologicznego „Ziemia – wspólne dobro” organizowanego w Zespole Szkół w Bielawie (1.000 zł) – pkt 32.
- 12) inne zadania służące ochronie środowiska (15.738 zł), w tym zakup nagród dla uczestników konkursów ekologicznych, szkolenia pracowników, prenumeraty

czasopism, dokumentacja projektowa związana z termomodernizacją, usługi pielęgnacyjne ogrodu pomologicznego w Piławie Górnej– pkt 21.

(Dowód: akta kontroli str. 34-35, 57-59, 623-717, 735-771)

6.3. Likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wpłynęła na wielkość finansowania przez starostę zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zniknęły realizowane przez powiat dzierzoniowski programy udzielania dotacji dla osób fizycznych z terenu tego powiatu na montaż kolektorów słonecznych i budowę przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach wiejskich, a także na zmianę źródła ogrzewania mieszkań z węglowo-koksowego na źródła pochodzące z energii odnawialnej.

(Dowód: akta kontroli str. 35, 59)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia finansowanie przez Starostę Dzierżoniowskiego 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 Kontroli²², wnosi o:

1. Zapewnienie prowadzenia postępowań administracyjnych w zgodności z przepisami art. 35 § 3 i 36 § 1 i § 2, art. 64 § 2 oraz art. 107 § 3 kpa, a także art. 184 ust. 2 pkt: 3, 4, 5, 7 i 9 POŚ oraz wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających eliminowanie stwierdzonych przypadków prowadzenia postępowań administracyjnych w sprzeczności z ww. przepisami.
2. Nałożenie na właściwy podmiot obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego eksploatowanej instalacji do produkcji peletu energetycznego.
3. Zapewnienie sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, także wobec podmiotów prowadzących instalacje, na których funkcjonowanie nie wpływają skargi.
4. Realizowanie obowiązków wynikających z art. 110a POŚ w zakresie utworzenia rejestru istniejących na terenie powiatu dzierzoniowskiego obszarów zagrożonych masowymi ruchami ziemi (osuwisk) oraz rozpoczęcie stałego ich monitoringu.

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, Delegatury we Wrocławiu w terminie 21 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

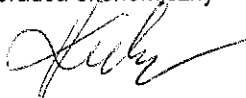
²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 18 lutego 2014 r.

Kontroler nadzorujący:

Krzysztof Kubiak
Doradca ekonomiczny



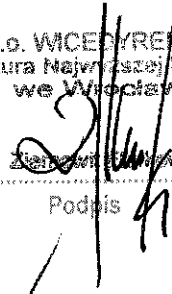
Podpis



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

p.o. WICEDYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu



Zdzisław Głowacki

Podpis

