



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-028-03/2013

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](mailto: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<br>Delegatura we Wrocławiu                                                                                                                                                                                                                              |
| Kontrolerzy                         | Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87093 z dnia 12 grudnia 2013 r.<br>Andrzej Konury, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87107 z dnia 17 grudnia 2013 r.<br>[dowód: akta kontroli str. 1- 4] |
| Jednostka kontrolowana              | Starostwo Powiatowe w Jeleniej Górze (dalej: Starostwo), 58-500 Jelenia Góra, ul. Kochanowskiego 10.                                                                                                                                                                            |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Jacek Włodyga, Starosta Jeleniogórski (dalej: Starosta) – od 29 listopada 2002 r.<br>[dowód akta kontroli str. 453]                                                                                                                                                             |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ocena ogólna               | Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości <sup>1</sup> działalność Starosty Jeleniogórskiego w zakresie wykonywania obowiązków wynikających z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska <sup>2</sup> (dalej: POŚ) w latach 2011-2013 (do 30 września).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <p>W uzasadnieniu oceny ogólnej Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na: [1] właściwe prowadzenie postępowań administracyjnych związanych z wydawanymi pozwoleniami na korzystanie ze środowiska, [2] prawidłowe działania Starosty w odniesieniu do prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisje do środowiska głównie poprzez nakładanie stosownych obowiązków w udzielanych pozwoleniach oraz kontrole ich wypełniania; [3] poprawne wydawanie decyzji ustalających dopuszczalne poziomy hałasu.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na: [1] nieuwzględnieniu w zakresach obowiązków pracowników Starostwa pełnego zakresu zadań należących, zgodnie z POŚ, do właściwości starosty; [2] braku skutecznego nadzoru nad realizacją zadania dot. ochrony powierzchni ziemi i niewłaściwej ocenie realizacji umowy z tego zakresu; [3] odstąpieniu od prowadzenia rejestru osuwisk występujących na terenie powiatu oraz zaniechaniu prowadzenia obserwacji terenu osuwiska w Siedlęcinie; [4] niewykonaniu badań i oceny stanu akustycznego czterech odcinków dróg powiatowych wskazanych w Programie ochrony środowiska powiatu jeleniogórskiego na lata 2012-2013; [5] braku kompleksowego uregulowania zagadnień dotyczących funkcjonowania procedur kontroli zarządczej (w Starostwie</p> |

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

nie określono pisemnie mierników efektywności i skuteczności realizacji zadań, nie ustalono pisemnych zasad zarządzania ryzykiem).

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Organizacja wykonywania przez starostów zadań z zakresu ochrony środowiska**

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011-2013 (do 30 września) zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska wynikające z POŚ, realizował – zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze<sup>3</sup> - Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa (dalej: Wydział OŚiR). Szczegółowy wykaz tych zadań zawierał, zatwierdzony przez Starostę<sup>4</sup>, Regulamin Wewnętrzny Wydziału OŚiR.

W 2011 r. w zakresie kompetencji pracowników wydziału leżały wszystkie zadania starosty wynikające z POŚ, co potwierdzały, zaakceptowane przez pracowników etatowych Starostwa zakresy obowiązków oraz w umowa - zlecenie zawarta z geologiem powiatowym na rok 2011, w której zawarta była realizacja zadań starosty wynikających z art 110a POŚ, tj. prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach. W kolejnych umowach-zleceniach zawieranych z geologiem powiatowym realizacji wyżej wymienionego zadania nie zapisano. W latach 2012-2013 w Starostwie nie wskazano innej osoby odpowiedzialnej za prowadzenie obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

[dowód akta kontroli str. 5-29, 129-191]

1.2. Zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska realizowało 6 pracowników Wydziału OŚiR. Średnioroczny stan zatrudnienia w Wydziale OŚiR wynosił 5,75 etatów. Wszyscy pracownicy Wydziału OŚiR posiadali wykształcenie wyższe, na kierunkach związanych z inżynierią środowiska lub pokrewnych, a staż pracy pracowników pełnoetatowych wynosił od 5 do ponad 40 lat. W badanym okresie pracownicy uczestniczyli przeciętnie w jednym szkoleniu specjalistycznym finansowanym w całości lub w części z budżetu Powiatu. Dwoje pracowników nie było szkolonych. Zastępca Dyrektora Wydziału OŚiR wyjaśniła, że analiza potrzeb kadrowych w stosunku do nałożonych zadań jest dokonywana na bieżąco, w sposób ciągły, w trakcie realizacji zadań. Ciągłość wykonania zadań zapewniono przez zastępowalność pracowników, uwzględniając przy tym stan obciążenia pracą, i kompetencje zawodowe pracownika. Z przeprowadzonej w Starostwie w 2011 r. analizy zatrudnienia w Wydziale OŚiR wynikało, że obecny stan zatrudnienia jest wystarczający do realizacji zadań wynikających z obowiązujących ustaw ekologicznych.

[dowód: akta kontroli str. 30-86]

Pracownicy Wydziału OŚiR realizujący zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska nie dysponowali wydzielonymi, specjalistycznymi środkami technicznymi

<sup>3</sup> Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze, przyjęty uchwałą Rady Powiatu Jeleniogórskiego nr III/16/10 z 30 grudnia 2010 r.

<sup>4</sup> W dniu 20 lutego 2006 r. i aktualizowany 11 sierpnia 2011 r.

przeznaczonymi na ten cel. W szczególności, w posiadaniu Starostwa, nie było: specjalistycznych urządzeń pomiarowych umożliwiających kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, specjalistycznego oprogramowania umożliwiającego weryfikację zawartych we wnioskach o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska wyników obliczeń, np. stanu jakości powietrza, o których mowa w art. 221 ust. 1 pkt 7 POŚ. Wydział nie posiadał również do wyłącznej dyspozycji, środków transportu, przy czym w miarę potrzeby korzystano z samochodu służbowego. Na wyposażeniu Wydziału znajdował się sprzęt typowo biurowy, tj. zestawy komputerowe, oprogramowanie biurowe itp. W bieżącej pracy wykorzystywano bezpłatny program Ministerstwa Środowiska „EKOPORTAL” służący do prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku i jego ochronie.

[dowód: akta kontroli str.449-452]

1.3. Ze względu na fakt, że w ewidencji księgowej Starostwa nie wydzielano analitycznie kosztów w układzie wydziałów, w okresie objętym kontrolą nie szacowano odrębnie kosztów realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska wynikających z POŚ. Główne koszty to część wynagrodzeń i pochodnych wynagrodzeń pracowników, koszty ich wyjazdów służbowych, koszty materiałów biurowych, itp. W realizacji wszystkich zadań Wydziału OŚiR, zadania Starosty z zakresu ochrony środowiska (z POŚ) stanowiły ok. 30% udziału. Pracownicy Wydziału OŚiR realizowali szereg innych zadań z zakresu szeroko pojętej ochrony środowiska i ochrony przyrody, nałożonych na Starostę przepisami innych ustaw. Zadania Starosty w zakresie ochrony środowiska, w poszczególnych latach badanego okresu, finansowane były ze środków własnych powiatu. Na realizację tych zadań nie pozyskano żadnych środków z innych źródeł (np. dotacje, subwencje, itp.).

[dowody: akta kontroli str. 330]

1.4. W okresie objętym kontrolą, zagadnienia dotyczące kompleksowego funkcjonowania procedur kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Jeleniej Górze nie były uregulowane. W Starostwie funkcjonowała jednak kontrola zarządcza wynikająca z zakresów obowiązków, kontroli funkcjonalnej wypełnianej przez kadrę kierowniczą, regulaminu organizacyjnego i innych wewnętrznych uregulowań. W Starostwie nie określano pisemnie mierników efektywności i skuteczności realizacji zadań, nie ustalano pisemnych zasad zarządzania ryzykiem. Wprowadzono natomiast system zarządzania jakością wg normy PN-EN ISO 9001-2009. Obowiązujące pisemne procedury systemowe nie obejmowały zagadnień z zakresu zadań Starosty wynikających z POŚ, jednak realizowane w tym zakresie procesy podlegały sformalizowanemu monitoringowi. Monitoringiem objęto: [1] wydawanie lub zmianę pozwoleń na wytwarzanie odpadów, [2] wydawanie pozwoleń na emisję gazów lub pyłów do powietrza w związku z eksploatacją instalacji, [3] wydawanie decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi, [4] wydawanie zezwoleń na gospodarowanie odpadami, [5] wydawanie lub zmiany pozwolenia zintegrowanego. Z kart monitoringu obejmujących powyższe procesy wynikało, że we wszystkich przypadkach sprawy były załatwiane terminowo, w przedmiotowym zakresie nie wnoszono skarg, odwołań oraz nie uchylono żadnego rozstrzygnięcia.

[dowód: akta kontroli str. 117-128, 317-328, 346-365]

1.5. Zasady i proces rozpatrywania skarg oraz wniosków jak również odpowiedzialność osób w tych sprawach uregulowano w Starostwie „Procedurą przyjęcia rozpatrzenia i załatwiania skargi lub wniosku” opracowaną i wdrożoną w ramach systemu zarządzania jakością ISO według stosownej normy obowiązującej w tym zakresie<sup>5</sup>. Poprawność działania systemu, tj. spełnienie wymagań normy, potwierdzone zostało certyfikatem wydanym w dniu 2 października 2012 r., ważnym do dnia 1 października 2015 r.

Na podstawie kontroli centralnego rejestru skarg wpływających do Starostwa ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi związane z działalnością Wydziału OŚiR. W rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Wydziale OŚiR nie odnotowano wpływu skarg i wniosków w latach 2011-2013.

[dowód: akta kontroli str. 90, 91-96, 97]

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r. działalność Starosty Jeleniogórskiego, w zakresie wykonania zadań starosty nałożonych POŚ, nie była kontrolowana przez Radę Powiatu. Rada Powiatu w okresie jak wyżej nie formułowała pod adresem Starosty Jeleniogórskiego żadnych wniosków i wytycznych kierunkowych z zakresu ochrony środowiska. Ocena realizacji przez Starostę Jeleniogórskiego zadań z zakresu ochrony środowiska była dokonywana raz w roku na posiedzeniach merytorycznie właściwej Komisji. Na sesjach w dniach 27 października 2011 r., 29 października 2012 r. i 29 października 2013 r. Rada Powiatu Jeleniogórskiego bez zastrzeżeń przyjęła informacje o stanie środowiska przekazywane przez przedstawicieli Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

[dowód: akta kontroli str. 132-145, 384-388]

Ustalone  
nieprawidłowości

W latach 2012-2013 w zakresach obowiązków pracowników Starostwa, nie ujęto zadań starosty wynikających z art 110a POŚ, tj. prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych masowymi ruchami ziemi oraz terenów, na których ruchy te występują, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach. Za dokonanie podziału obowiązków i przypisanie odpowiedzialności za realizację zadań Wydziału OŚiR w latach 2011-2013 odpowiadał dyrektor Wydziału OŚiR, który w złożonych wyjaśnieniach podał, że zaistniała sytuacja była wynikiem błędu technicznego w redagowaniu zakresu obowiązków geologa powiatowego, a zadania starosty związane z ochroną ziemi zostały przypisane do realizacji geologa powiatowego. W złożonych wyjaśnieniach Geolog Powiatowy podał, że mimo braku formalnych zapisów umowy było dla niego oczywiste, że był zobowiązany do realizacji zadań starosty z zakresu ochrony powierzchni ziemi.

[dowód akta kontroli str. 299-300, 435]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości organizację wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska.

Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, na niewielką liczbę szkoleń pracowników Wydziału OŚiR w badanym okresie (dwoje pracowników nie uczestniczyło w jakimkolwiek szkoleniu) oraz na istotne ryzyka w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie, tj. [1] brak uregulowania wewnętrznego z zakresu

<sup>5</sup> PN-EN ISO 9001:2009.

kompleksowego funkcjonowania procedur kontroli zarządczej, co może skutkować brakiem dokumentowania czynności z zakresu kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem, skuteczności oraz efektywności realizacji zadań; [2] brak pisemnego opracowania mierników efektywności i skuteczności realizacji zadań w poszczególnych komórkach organizacyjnych oraz ustalenia zasad ich monitoringu, co może pozbawiać narzędzi oceny realizacji zadań; [3] nieustalenie zasad zarządzania ryzykiem, co może się wiązać z brakiem przypisania odpowiedzialności za realizację zadań.

[dowód akta kontroli str. 117-128]

## **2. Wydawanie przez starostów pozwoleń na korzystanie ze środowiska**

2.1. W kontrolowanym okresie, w obrocie prawnym funkcjonowało 47 decyzji wydanych przez Starostę na korzystanie ze środowiska.

Na terenie powiatu jeleniogórskiego eksploatowano 4 instalacje objęte wydanymi w latach 2005-2006 pozwoleniami zintegrowanymi, których ważność wygaśnie w latach 2014-2016. W badanym okresie nie wydawano pozwoleń zintegrowanych, nie wprowadzano także zmian w obowiązujących takich pozwoleniach. Pozwoleń na wytwarzanie odpadów na terenie powiatu wymagało 20 instalacji, z czego w badanym okresie wydano 6 pozwoleń, a 6 innych zostało zmienionych.

Na terenie powiatu w oparciu o udzielone przez Starostę pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, funkcjonowały 22 instalacje. W przypadku 6 z nich pozwoleń udzielono w latach 2011-2013<sup>6</sup>.

2.2. Kontrola przestrzegania prawa administracyjnego, tj. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> (dalej: kpa), przy wydawaniu przez Starostę decyzji administracyjnych - pozwoleń na korzystanie ze środowiska – nie wykazała nieprawidłowości. Badaniem objęto wszystkie wydane w badanym okresie nowe decyzje dotyczące: wprowadzania gazów i pyłów do powietrza (6 szt.) oraz wytwarzania odpadów (4 szt.). Kontroli poddano także trzy decyzje zmieniające wydane wcześniej pozwolenia w zakresie wytwarzania odpadów. Badanie wykazało w szczególności, że:

- wnioski stron rejestrowano z zaznaczeniem dat ich wpływu do Starostwa,
- w przypadkach wniosków niekompletnych pisemnie wzywano strony do dokonania uzupełnień, wskazując zakres niezbędnych informacji lub dokumentów,
- decyzje zostały wydane w terminach określonych w kpa i w swojej treści zawierały wszystkie wymagane elementy, w tym także uzasadnienia faktyczne i prawne,
- decyzje były podpisywane przez osobę upoważnioną, tj. Dyrektora Wydziału OŚiR upoważnionego do tej czynności przez Starostę.

[dowód akta kontroli str. 192-198]

2.3. We wszystkich zbadanych postępowaniach, wnioski podmiotów o wydanie pozwoleń zawierały informacje i dokumenty wymagane przepisami POŚ i ustawy

<sup>6</sup> Jedna decyzja w 2012 r. i 5 decyzji w 2013 r., w tym 2 decyzje po 30 czerwca 2013 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267ze zm.

z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>8</sup>. Weryfikacja wniosków o wydanie pozwoleń polegała na ustaleniu zgodności zawartości wniosku z przepisami prawa. W przypadku wniosków o pozwolenie wprowadzania pyłów i gazów do powietrza, Starostwo w ograniczonym zakresie weryfikowało zawarte w nich obliczenia, tj. głównie poprzez porównanie przedłożonych wyników i obowiązujących standardów. W rezultacie przy podejmowaniu decyzji opierano się na obliczeniach rozkładu stężeń dostarczonych wraz z wnioskiem, w przypadku wątpliwości zwracano się o wyjaśnienie lub uzupełnienie wniosku we wskazanym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 252-284]

2.4. We wszystkich przypadkach Starosta był organem właściwym do wydanych pozwoleń. Pozwolenia zostały wydane na czas ograniczony (10 lat) i zawierały elementy wymagane przepisami POŚ oraz ustawy o odpadach.

[dowód: akta kontroli str. 225-251]

2.5. Wydane w badanym okresie nie były przedmiotem zażaleń do organów odwoławczych. Żadna z wydanych decyzji nie została zażalona. Nie stwierdzono również przypadków wystąpień Ministra Środowiska do Starosty o stwierdzenie nieważności wydanych pozwoleń zintegrowanych.

[dowód: akta kontroli str. 193-198]

2.6. W latach 2011-2013 Starosta w toku rozpatrywania wniosków o pozwolenie na korzystanie ze środowiska nie korzystał z opinii biegłych i specjalistów. Wyjaśniająca w tej sprawie Zastępca Dyrektora Wydziału podała, że złożoność spraw w konfrontacji z kompetencjami pracowników nie uzasadniała korzystania z pomocy biegłych i specjalistów.

[dowód: akta kontroli str. 201-282]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w toku prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem pozwoleń na korzystanie ze środowiska, wnioski o ich wydanie nie były weryfikowane przez pracowników Wydziału OŚiR poprzez przeprowadzanie kontroli bezpośrednich u wnioskodawców. Jedną z przyczyn ograniczonej (bez sprawdzenia poprawności obliczeń) weryfikacji wniosków o udzielenie pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, był brak w Starostwie specjalistycznego oprogramowania.

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

3.1. W okresie objętym kontrolą Wydział OŚiR nie dysponował bazą danych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, w tym podmiotów posiadających instalacje, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwoleń lub zgłoszenia na podstawie art. 152 POŚ. Postępowania w sprawie pozwolenia na

<sup>8</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 21.

eksploatację instalacji, realizowano w badanym okresie wyłącznie w odniesieniu do podmiotów, które wystąpiły ze stosownym wnioskiem z własnej inicjatywy<sup>9</sup>. Informacje o ilości i rodzaju działających na terenie powiatu jeleniogórskiego instalacji, których eksploatacja wymaga uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub dokonanie zgłoszenia na podstawie art. 152 POŚ, jak wyjaśniła zastępca dyrektora Wydziału OŚiR, pozyskiwane były od podmiotów prowadzących działalność, od organów kontrolnych WIOŚ, SANEPID lub współdziałających (gminy), w toku wizji terenowych pracowników Wydziału OŚiR oraz z bazy CEIDG. W wyniku prowadzonych działań nie ujawniono jednak przypadków podmiotów prowadzących instalacje bez wymaganych pozwoleń lub zgłoszeń.

[dowód: akta kontroli str. 447]

3.2. W latach 2011-2013 w Wydziale OŚiR zaplanowano ogółem 18, a przeprowadzono łącznie 17 kontroli. W zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska<sup>10</sup> z zaplanowanych 11 kontroli, trzech pracowników Wydziału OŚiR przeprowadziło 10<sup>11</sup> postępowań. Jednej planowanej kontroli dot. realizacji ustaleń decyzji z zakresu ochrony powietrza nie przeprowadzono ze względu na długotrwałą absencję kompetentnego pracownika. Czynności kontrolne każdorazowo wykonywano na podstawie imiennego upoważnienia oraz dokumentowano protokołem z kontroli.

Ze względu na fakt, że Starosta nie dysponował odpowiednim sprzętem i nie posiadał laboratorium do badania i weryfikacji wielkości emisji i próbek ścieków, kontrole w zakresie pozwoleń na emisję pyłów i gazów do powietrza oraz pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzenie ścieków do wód i do ziemi były prowadzone wyłącznie w oparciu o oględziny i dokumentację<sup>12</sup>, znajdującą się w posiadaniu kontrolowanego podmiotu. W trakcie kontroli nie ujawniono naruszeń przepisów o ochronie środowiska, wymagających wystąpienia do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, a także nie ujawniono wykroczeń przeciw przepisom o ochronie środowiska, kwalifikujących się do wystąpienia do sądu z wnioskiem o ukaranie sprawcy.

[dowód: akta kontroli str. 372-382]

3.3. Starosta, w jednym przypadku<sup>13</sup> zobowiązał prowadzącego instalację do prowadzenia pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki wynikające z art. 147 POŚ. Pomiary zostały wykonane w terminie, a prowadzący instalację przedstawił wyniki Staroście.

W latach 2011-2013 na terenie powiatu jeleniogórskiego funkcjonowały 4 podmioty gospodarcze korzystające ze środowiska na podstawie wydanych wcześniej pozwoleń zintegrowanych. We wszystkich przypadkach korzystający złożyli sprawozdanie roczne z warunków realizacji pozwolenia zintegrowanego

<sup>9</sup> Również w przypadku zgłoszeń instalacji niewymagających pozwoleń.

<sup>10</sup> Realizowane w na podstawie art. 379 POŚ.

<sup>11</sup> W 2011 r. 4 kontrole z tego: 2 dotyczące ochrony powietrza i 2 w zakresie realizacji ustaleń pozwolenia wodnoprawnego odnośnie poboru wody i odprowadzania ścieków. W 2012 r. 3 kontrole w zakresie realizacji ustaleń pozwolenia wodnoprawnego odnośnie poboru wody i odprowadzania ścieków. W 2013 r. 3 kontrole, w tym 1 dotycząca ochrony powietrza i 2 w zakresie realizacji ustaleń pozwolenia wodnoprawnego odnośnie poboru wody i odprowadzania ścieków.

<sup>12</sup> Także wyniki zleconych przez kontrolowanego odpowiednich pomiarów.

<sup>13</sup> Decyzję zawierającą zobowiązanie wydano w 2010 r. jednak obowiązek wykonania i przedstawienia pomiarów dotyczył roku 2011.

i przedstawili Staroście wymagane wyniki pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku, wprowadzanych w związku prowadzoną działalnością. W wyniku przeprowadzonej przez pracowników Wydziału OŚIR analizy ww. sprawozdań i pomiarów stwierdzono, że przedsiębiorcy przestrzegali określonych decyzjach warunków korzystania ze środowiska.

[dowód akta kontroli str. 369-371]

3.4. W badanym okresie nie wystąpiły okoliczności uzasadniające:

- nakładanie, na zarządzających drogą lub linią kolejową, z mocy art. 178 ust. 1 POŚ, obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów, wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 175 ust. 1-3 POŚ,
- ustalanie na prowadzących instalacje w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 154 ust. 1 POŚ, wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia. W latach 2011-2013 dokonano 12 zgłoszeń instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia<sup>14</sup>,
- zobowiązanie prowadzącego instalację, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 237 POŚ, do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.

3.5. W kontrolowanym okresie nie było przypadków i wniosków wymagających zobowiązania podmiotów korzystających ze środowiska, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 362 ust. 1 POŚ, do ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub też przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

3.6. W badanym okresie miał miejsce jeden przypadek zgłoszenia innych organów do Starostwa o potencjalnych nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Zgłoszenia w sprawie przekroczenia norm hałasu dokonał WIOŚ, o czym szerzej w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[dowód: akta kontroli str. 448]

3.7. W latach 2011-2013 wydano ogółem 66 decyzji - pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód, tj. dotyczących wprowadzania ścieków do wód i ziemi, z tego: 36 na wprowadzanie wód opadowych, 15 dla oczyszczalni przydomowych oraz 15 dla urządzeń funkcjonujących w większym rozmiarze (np. pensjonaty, hotele). Kontrola 9 losowo wybranych pozwoleń wodnoprawnych wykazała, że wyniki pomiarów ilości i jakości ścieków (z zachowaniem zakresu i formy przewidzianej przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu z dnia 19 listopada 2008 r., w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia innych danych oraz terminów i sposobów ich prezentacji)<sup>15</sup> przedłożyły 2 podmioty, w 7 przypadkach urządzenia, których dotyczyło pozwolenie nie były użytkowane, a w jednym, pomimo eksploatacji obiektu w ogóle nie przedłożono Staroście wyników pomiarów ilości i jakości ścieków. Starosta nie podejmował działań mających na celu wyegzekwowanie

<sup>14</sup> W analizowanym okresie przyjęto 168 zgłoszeń instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 215, poz. 1366.

wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją tego urządzenia, przyczyną było niedopatrzenie pracownika Wydziału OŚiR.

[dowód akta kontroli str. 396-434]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działaniach Starosty wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisje do środowiska, w tym przekraczających standardy jakości środowiska, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewyegzekwowaniu od prowadzącego urządzenie obowiązków informacyjnych wynikających z 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 prezentacji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Starosty, podejmowane wobec prowadzących instalacje oraz zarządców obiektów, powodujących emisje do środowiska.

Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że kontrolami przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie wprowadzania pyłów i gazów do powietrza obejmowano rocznie 2 podmioty, a przestrzegania warunków pozwoleń na wytwarzanie odpadów nie sprawdzano w ogóle.

#### 4. Działania Starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi

W dniu 31 grudnia 2010 r. Starosta zawarł z osobą fizyczną umowę zlecenie na obsługę, w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. zadań Starostwa w zakresie geologii, zgodnie z załącznikiem nr 1 do przedmiotowej umowy. Załącznik ten zobowiązywał Zleceniobiorcę (de facto geologa powiatowego) do obsługi realizacji zadań Starosty także z innych ustaw, m.in. POŚ w zakresie: „Prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestru zawierającego informacje o tych terenach (art. 110a)”. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w kwocie 1200 zł miesięcznie brutto. Pomimo, że umowa w odniesieniu do obowiązków wynikających z art. 110a POŚ, w związku z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi<sup>16</sup> (dalej: rozporządzenie MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r.) nie została zrealizowana w pełnym zakresie, o czym dalej, to ustalone wynagrodzenie było wypłacane Zleceniobiorcy w całości. Odpowiedzialnym za określenie zasad i sposobu wykonania zlecenia, a także za ocenę i odbiór wykonanych prac, był według § 1 umowy-zlecenia dyrektor Wydziału OŚiR. Zgodnie z § 5 umowy – zlecenia, Zleceniobiorca ponosił odpowiedzialność za należyte jej wykonanie. W latach 2012 i 2013 zawierane z geologiem powiatowym umowy-zlecenia nie zawierały obowiązku wykonywania zadań Starosty określonych w art. 110a POŚ. Zadania te nie zostały także w latach 2012-2013 przypisane do realizacji żadnemu pracownikowi Wydziału OŚiR.

4.1. Na terenie powiatu jeleniogórskiego zidentyfikowano 1 miejsce, na którym występują ruchy masowe ziemi. Identyfikacji dokonano zgodnie z § 2 ust 1 cytowanego wyżej rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r., tj. przede

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 121 poz. 840 – rozp. wydane na podstawie art. 110 a ust. 2 POŚ.

wszystkim na podstawie dostępnej dokumentacji geologicznej i kartograficznej, informacji przekazanej przez Akademię Górniczo Hutniczą, a także przeprowadzonej wizji w terenie. Informacje, o których mowa znalazły potwierdzenie w przekazywanych do Wydziału OŚiR doniesieniach użytkownika zagrożonego terenu<sup>17</sup>. Nie zlecano specjalistycznych badań monitoringu przedmiotowego terenu, nie podejmowano działań dla identyfikacji innych terenów powiatu jeleniogórskiego, zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Jak wyjaśnił geolog powiatowy prowadzenie na terenie powiatu jeleniogórskiego specjalistycznych badań w kierunku poszukiwań i identyfikacji nowych osuwisk, ze względu na budowę geologiczną terenu, jest niezasadne, zidentyfikowane osuwisko, zlokalizowane w miejscowości Siedlęcin gmina Jeżów Sudecki jest niewielkie, 300m długości i 230m szerokości. Na terenie osuwiska nie ma kubaturowych obiektów budowlanych, teren osuwiska przecina droga powiatowa nr 2491D Jelenia Góra – Wleń.

[dowód akta kontroli str. 299-394, 399]

4.2. W dokumentacji Starostwa znajdowały się notatki służbowe geologa powiatowego, dokumentujące przeprowadzone wizje osuwiska w Siedlęcinie. Wynikało z nich m.in., że w latach 2011-2013 na terenie osuwiska przeprowadzono 6 wizji (12 maja 2011 r., 25 listopada 2011 r., 2 lipca 2012 r., 8 października 2012 r., 7 maja 2013 r., 14 października 2013 r.). Według zgromadzonej dokumentacji osuwisko, w latach 2011-2013, było nieaktywne. Notatki nie zawierały informacji na temat metody oceny aktywności osuwiska. W notatkach barak było wzmianki nt. pomiarów powierzchniowego ruchu mas ziemnych.

[dowód akta kontroli, 301, 446]

4.3. W Starostwie nie prowadzono rejestru, o którym mowa w § 1 pkt 3 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r. W toku kontroli sporządzono kartę rejestracyjną osuwiska i założono rejestr<sup>18</sup> odpowiadający w zasadzie<sup>19</sup> wymaganiom ujętym w § 4 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r. Kartę rejestracyjną sporządzoną w formie elektronicznej i umieszczono w BIP Starostwa. Dyrektor Wydziału OŚiR oświadczył, że niezwłocznie po uzyskaniu niezbędnych map osuwiska, o których mowa w § 4 ust 1 pkt 1 rozporządzenia MŚ z 20 czerwca 2007 r., zostaną one dołączone do zaprowadzonego rejestru.

[dowód akta kontroli str. 445]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Starosty, związanej z ochroną powierzchni ziemi stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie prowadzono obserwacji (monitoringu) terenu osuwiska w Siedlęcinie z użyciem metod oraz w zakresie i z częstotliwością określoną przez Ministra Środowiska w rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 2007 r., w tym:

- nie sporządzono karty rejestracyjnej osuwiska według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do tego rozporządzenia oraz nie prowadzono rejestru, o którym mowa w § 1 pkt 3 rozporządzenia,
- nie określono liczby i rodzaju punktów obserwacyjnych osuwiska do celów monitoringu, nie prowadzono monitoringu pomiarów powierzchniowego ruchu

<sup>17</sup> Tj. z Zarządu Dróg Powiatowych w Jeleniej Górze.

<sup>18</sup> Dokumentację przedstawiono kontrolerowi 5 stycznia 2014 r.

<sup>19</sup> Brakowało graficznej prezentacji danych w formie map.

mas ziemnych osuwiska w celu określenia prędkości i charakteru tego przemieszczania przy zastosowaniu w szczególności metod geodezyjnych, o czym mowa w § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia MŚ z dnia 20 czerwca 2007 r.

2. Brak skutecznego nadzoru nad wykonaniem przez Zleceniobiorcę zadania starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi wymienionego w art 110a POŚ. Dokonanie niewłaściwej oceny wykonania umowy-zlecenia przez zleceniobiorcę, skutkującej wypłaceniem mu całkowitej kwoty wynagrodzenia umownego, pomimo niepełnego wykonania przedmiotu umowy w ww. zakresie.

Zleceniobiorca wyjaśnił, że ze względu na niewielki rozmiar oraz małą aktywność osuwiska, przeprowadzona dwa razy do roku jego wizytacja była wystarczającą formą monitoringu. W sprawie rejestru osuwisk podał, że Starosta nie dysponuje specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym sporządzenie map terenu osuwiska, tym samym ujęcia w przedmiotowym rejestrze danych w formie wymaganej przepisem § 4 ust 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2007 r.

3. Zadania Starosty z art. 110a POŚ nie zostały w latach 2012-2013 przypisane do realizacji żadnemu pracownikowi Wydziału OŚiR.

[dowód: akta kontroli str. 445]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie – z wyżej wymienionych względów – działalność Starostwa w zakresie ochrony powierzchni ziemi dotyczącej terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, oraz terenów, na których występują te ruchy. NIK pozytywnie ocenia fakt, podjęcia przez Starostwo działań w kierunku prowadzenia rejestru i ujęcia w nim danych, w formie przewidzianej przez Ministra Środowiska.

### 5. Działania Starosty w zakresie ochrony przed hałasem

#### Opis stanu faktycznego

5.1. W myśl art. 117 ust. 2 POŚ Starosta nie był zobowiązany do dokonania oceny stanu akustycznego środowiska i sporządzenia map akustycznych, o których mowa w art. 118 ust. 1 POŚ<sup>20</sup>, nie opracowywano także programu ochrony przed hałasem, o którym mowa w art. 119 POŚ.

Z informacji uzyskanych z urzędów miast i gmin powiatu jeleniogórskiego wynikało, że w latach 2011-2013 na terenie powiatu nie było źródeł uciążliwego hałasu. Do urzędów nie wpływały skargi dotyczące tego rodzaju uciążliwości, w związku, z czym nie zwracano się do Starosty o ustalenie dopuszczalnego poziomu hałasu.

[dowód: akta kontroli str. 340-345]

5.2. W „Programie ochrony środowiska powiatu jeleniogórskiego” na lata 2012-2013, przyjętym uchwałą XXV/142/12 Rady Powiatu z dnia 29 listopada 2012 r. (a także w programie poprzedzającym, tj. obejmującym lata 2008-2011) zapisano m.in.<sup>21</sup> zadanie polegające na wykonaniu oceny stanu akustycznego, wykonaniu badań akustycznych, na wskazanych w ww. programie czterech odcinkach dróg powiatowych w 2013 r. Koszt wykonania badań oszacowano na 20 tys. zł, zaś

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 117 ust. 2 pkt 1 POŚ taki obowiązek ma starosta aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz, gdy w powiatowym programie ochrony środowiska określono inne niż wymienione w ust. 2 tereny, dla których dokonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska.

<sup>21</sup> Cel strategiczny H „Zmniejszenie zagrożenia mieszkańców powiatu ponadnormatywnym hałasem”, cel operacyjny H3 monitoring hałasu.

podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania była jednostka organizacyjna powiatu jeleniogórskiego - Zarząd Dróg Powiatowych (ZDP). Przedmiotowe zadanie nie zostało wykonane. Z informacji z realizacji celów strategicznych, przedkładanej przez dyrektora ZDP w Wydziale OŚiR wynikało, że przyczyną niezrealizowania tego zadania były ograniczone środki finansowe pozostające w dyspozycji ZDP.

[dowód: akta kontroli str.288-298, 338-339]

5.2. W latach 2011-2013 Starosta przeprowadził na podstawie art. 115 POŚ jedno postępowanie administracyjne w wyniku, którego w dniu 12 października 2011 r. wydał decyzję ustalającą dopuszczalny poziom hałasu dla przedsiębiorcy prowadzącego zakład tartaczno-stolarski. Podstawą podjęcia decyzji była informacja o ustaleniach kontroli Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska Delegatury w Jeleniej Górze z dnia 10 października 2011 r. Strona nie odwołując się od przedmiotowej decyzji, pismem z dnia 28 listopada 2011 r. oświadczyła, że podejmie działania mające na celu zmniejszenie emisji hałasu, tj. poprzez zakup nowej mniejszej pily spalinowej oraz do wyciszenia i zamykania bram hali trakowej. Pomiary natężenia hałasu wykonane przez WIOŚ 7 maja 2012 r. wykazały, że przedsiębiorca nie przekraczał dopuszczalnych wartości hałasu, określonych w decyzji Starosty z dnia 12 października 2011 r.

[dowód akta kontroli str.331-337, 435-444]

Ustalone  
nieprawidłowości

Nie wykonano oceny stanu klimatu akustycznego na czterech odcinkach dróg powiatowych, wynikającej z zadania zapisanego w Programach ochrony środowiska powiatu jeleniogórskiego na lata 2008-2011 oraz 2012-2015.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Starosty w zakresie ochrony przed hałasem.

## **6. Finansowanie przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

Opis stanu  
faktycznego

6.1. Rada Powiatu Jeleniogórskiego uchwałą Nr XXXIX/247/06 z dnia 31 marca 2006 r. w sprawie aktualizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju przyjęła jej aktualizację na lata 2006-2014 przyjmując za zadania strategiczne dot. systemów środowiska m.in. ograniczenie emisji szkodliwych substancji do atmosfery oraz edukację ekologiczną i jej wspieranie. W latach 2011-2013 w powiecie jeleniogórskim obowiązywały „Programy ochrony środowiska na lata 2008-2011 z perspektywą do 2015 r.” (zatwierdzony Uchwałą Rady Powiatu Nr XXXVI/16/09 z dnia 28 września 2009 r.) oraz na lata 2012-2015 z perspektywą do 2019 r. (Uchwała Nr XXV/142/12 z dnia 29 listopada 2012 r.). Programy te określały m.in, że priorytetowymi zadaniami powiatu było wspieranie działań służących podnoszeniu świadomości ekologicznej, wykonywanie termomodernizacji budynków oraz realizacja powiatowych programów usuwania wyrobów zawierających azbest. Starostwo posiadało opracowane na lata 2009-2011 oraz 2012-2032 programy usuwania azbestu z terenu powiatu jeleniogórskiego, zatwierdzone uchwałami Rady Powiatu (XIX/127/08 z dnia 23 sierpnia 2008 r. i XXV/143/12 z 29 listopada 2012 r.). W uchwałach tych Rada Powiatu zobowiązała Zarząd Powiatu do zabezpieczenia środków finansowych na dofinansowanie usuwania wyrobów zawierających azbest w wysokości nie mniejszej niż 20% przychodów powiatu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz upoważniła Zarząd Powiatu do ustalenia

szczegółowych zasad udzielania dofinansowania usuwania wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych.

W myśl art. 403 ust. 5 POŚ zasady określania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposób jej rozliczania określa Rada Powiatu.

Zasady, tryb udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu Powiatu Jeleniogórskiego na dofinansowanie kosztów związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest z terenu powiatu jeleniogórskiego określone zostały podjętą w tej sprawie Uchwałą Nr 28/105/11 Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego z dnia 29 czerwca 2011 r. Uchwała ogłoszona została na stronie BIP Powiatu oraz na tablicy ogłoszeń. Ponadto na comiesięcznych spotkaniach z przedstawicielami gmin powiatu jeleniogórskiego (z udziałem przedstawiciela Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) omawiane były zasady i przekazywane informacje o ogłoszeniu konkursowego naboru wniosków w ramach „Programu priorytetowy NFOŚiGW cz. 2 usuwane wyrobów zawierających azbest”.

W przygotowywanych przez Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego rocznych założeniach budżetu powiatu w zakresie finansowania inwestycji i innych zadań proekologicznych, uwzględniane były priorytety określone w „Strategii zrównoważonego rozwoju” oraz „Programach ochrony środowiska”. Zadania ujęte w budżetach powiatu na lata 2011-2013 finansowane były poprzez udzielanie dotacji dla jednostek zewnętrznych (gminy, Związek Gmin Karkonoskich). Przekazywanie środków finansowych odbywało się po uprzednim wykonaniu zadania opisanego w umowach i porozumieniach oraz po przedstawieniu wymaganych rozliczeń i ich weryfikacji.

[dowód: akta kontroli str. 454-517]

6.2. W latach 2011-2013 (3 kwartały) Starosta realizował i finansował z dochodów budżetowych powiatu pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyłącznie zadania określone w art. 400a POŚ, które dotyczyły takich zadań, jak:

- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami,
- przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza,
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków,
- edukacji ekologicznej oraz propagowanie działań proekologicznych i zasad zrównoważonego rozwoju.

W latach 2011-2013 Regionalna Izba Obrachunkowa nie przeprowadzała kontroli Starostwa w zakresie wydatkowania środków z budżetu powiatu.

Finansowanie przez Starostwo w badanym okresie zadań związanych z ochroną środowiska przedstawiono w poniższym zestawieniu.

| Rodzaj zadania lub przedsięwzięcia                    | Kwota finansowania zadania lub przedsięwzięcia w zł |           |                               |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------|-------------------------------|
|                                                       | w 2011 r.                                           | w 2012 r. | w 2013 r.<br>(do 30 września) |
| <i>przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami</i> | 18.505                                              | 49.788    |                               |

|                                                                                                                                       |                |                |               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------|
| <i>przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza</i>                                                                                   | 311.660        | 704.865        | 1.001         |
| <i>przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków</i> | 6.000          | 83.797         | 218           |
| <i>edukacja ekologiczna oraz propagowania działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju</i>                                | 21.500         | 20.350         | 9.798         |
| <b>Razem</b>                                                                                                                          | <b>357.665</b> | <b>859.716</b> | <b>11.017</b> |

Uchwały budżetowe Rady Powiatu na lata 2011-2013 zakładały wykonanie wydatków ochrony środowiska i gospodarki wodnej w wysokościach planowanych przychodów. W 2011 r. plan dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków określony został w wysokości 450.000 zł, a w 2012 r. i 2013 r. w kolejności 450.000 zł i 400.000 zł. W trakcie realizacji budżetu w poszczególnych latach dokonano zmian, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. I tak, dochody w 2011 r. wyniosły 565.292 zł, a wydatki zamknęły się kwotą 357.665 zł. W 2012 r. dochody wyniosły 396.867 zł, a wydatki 858.800 zł natomiast w okresie 3 kwartałów dochód wyniósł 198.315 zł, a wydatki 11.017 zł. Środki na finansowanie wydatków w 2012 r. w kwotach wyższych od uzyskanych przychodów pochodziły z niewykorzystanych środków finansowych z lat ubiegłych, których wg stanu na bilans otwarcia w budżecie powiatu było 290.230 zł na 2011 r., 496.940 zł na 2012 r. i 35.027 zł na 2013 r.

Według zapisów urzędzeń księgowych oraz wyciągów bankowych stan środków konta dochodów powiatu na koniec lat 2011-2012 wynosił odpowiednio 3.349 tys. zł i 3.294 tys. zł, a na dzień 30 września 2013 r. - 4.002 tys. zł. W powyższych kwotach uwzględniono niewykorzystane dochody powiatu pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

[dowód: akta kontroli str. 518 – 554]

Plan na 2011 r. (po zmianach) zakładał realizację 11 zadań z zakresu ochrony środowiska na łączną kwotę 748.839 zł, z czego zrealizowano 9 zadań ponosząc wydatki w kwocie 357.665 zł (47,8% planu). Wydatki dotyczyły m.in.:

- termomodernizacji budynku Starostwa na kwotę 8.610 zł,
- termomodernizacji budynków Domu Pomocy Społecznej w Janowicach Wielkich – 303.050 zł,
- utrzymanie zieleni – 3.000 zł,
- edukacji ekologicznej – 21.500 zł,
- realizacji programu usuwania azbestu – 9.895 zł

Powyższe zadania realizowane były przez Starostwo i jego jednostki organizacyjne oraz w formie dotacji celowej dla gmin (dofinansowanie usuwania azbestu) i Związku Gmin Karkonoskich (zadania edukacyjne).

W 2012 r. realizowano 11 zadań, z czego 7 przez Starostwo i jego jednostki, tj. m.in.:

- termomodernizacja budynku Starostwa – 669.195 zł,
- modernizacja systemu grzewczego w Domu Pomocy Społecznej w Janowicach Wielkich – 35.670 zł,

- rewaloryzacja zabytkowej alei lipowej przy drodze powiatowej nr 2654D (Łomnica – Karpniki) – 77.977 zł.

W formie dotacji celowej sfinansowano zadanie z zakresu edukacji ekologicznej w kwocie 20.350 zł oraz dofinansowanie usuwania azbestu w wysokości 19.772 zł.

Plan na 2013 r. zakładał finansowanie 6 zadań dot. m.in.: termomodernizacji – ograniczenia emisji zanieczyszczeń z kotłowni Domu Pomocy Społecznej w Janowicach Wielkich w kwocie 290.250 zł, zabezpieczono środki finansowe na dofinansowanie zadań realizowanych przez gminy w zakresie usuwania azbestu w wysokości 80.000 zł jak i prowadzenia edukacji ekologicznej – 23.000 zł.

W okresie trzech kwartałów w formie dotacji sfinansowano Związkowi Gmin Karkonoskich kwotą 9.798 zł realizację zadania dot. edukacji ekologicznej.

Badaniami objęto prawidłowość realizacji 12 zadań finansowanych z budżetu powiatu środkami pochodzącymi z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w latach 2011-2013 (3 kwartały) na łączną kwotę 1.096.721 zł, co stanowiło 89,3% poniesionych w tym okresie wydatków.

Z ustaleń kontroli wynika, że corocznie Starosta zabezpieczał środki finansowe na dofinansowanie gmin w ramach dotacji celowej na realizację zadań związanych z usuwaniem azbestu w wysokości 20% planowanych dochodów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. W latach 2011-2013 Starosta zawarł 9 umów dotacji na zadania związane z demontażem, transportem i unieszkodliwianiem wyrobów zawierających azbest z obiektów budowlanych na łączną kwotę 61.227 zł. W umowach zostały określone zasady wypłaty dotacji obejmujące swym zakresem wszystkie warunki określone w art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>22</sup>. Wypłata dotacji następowała po wykonaniu zadania i przedłożeniu przez beneficjenta dokumentacji określonych w umowie, a to:

- zbiorczego zestawienia faktur i kserokopii potwierdzonych faktur,
- kserokopii oświadczenia wykonawcy o prawidłowym wykonaniu prac i oczyszczeniu terenu,
- kserokopii kart przekazania odpadów,
- protokołów odbioru wykonanej usługi,
- umowy na wykonanie usługi zawartej przez gminę z wyłonionym wykonawcą.

Według stanu na dzień 30 września 2013 r. rozliczono 6 umów na dofinansowanie zadań gmin w łącznej wysokości 42.492 zł, związanych z usuwaniem azbestu. Wydatki z tego tytułu wyniosły 29.667 zł, co stanowiło 69,8% środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Przyczyną niskiego wykorzystania środków na usuwanie azbestu był fakt, że w wyniku przeprowadzonych przez gminy postępowań przetargowych na wykonanie powyższych zadań, stosując kryterium najniższej ceny, wyłoniono wykonawców, którzy realizowali zakładany zakres rzeczowy za cenę niższą, niż ich wartość ujęta w planach wydatków. Na przykład umową nr 108/2012 Gmina Mysłakowice potrzebę dofinansowania zadań z zakresu usuwania azbestu określiła wysokością dotacji w kwocie 12.600 zł, a zadania te w pełnym zakresie rzeczowym wykonane zostały przy dotacji 8.939 zł.

<sup>22</sup> Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Powiatem Jeleniogórskim, a Związkiem Gmin Karkonoskich (w dniu 1 kwietnia 2011 r., 19 marca 2012 r. oraz 26 marca 2013 r.) ustalono zasady udzielenia dotacji na realizację zadań związanych z przeprowadzaniem programu edukacyjnego „Edukacja ekologiczna Związku Gmin Karkonoskich – Czyste Karkonosze”. W porozumieniach tych Powiat Jeleniogórski zobowiązał się do udzielenia dotacji na częściowe dofinansowanie organizowanych przedsięwzięć. W 2011 r. na łączny koszt zadania wynoszący 75.000 zł, dotacja Powiatu wyniosła 21.500 zł, w 2012 r. Związek wydatkował 76.000 zł, z tego dotacja Powiatu stanowiła 20.350 zł, w 2013 r. na łączny koszt zadania w kwocie 103.684 zł dotacja Powiatu wyniosła 9.798 zł.

Analiza dokumentacji źródłowej nie wykazała nieprawidłowości realizacji powyższego zadania pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

[dowód: akta kontroli str. 555-599]

Szczegółowym badaniom poddano tryb, sposób wylaniania wykonawcy, umowy, rozliczenia i sposób zapłaty dotyczący realizację czterech zadań. Między innymi na podstawie rozstrzygnięcia prawidłowo ogłoszonego konkursu ofert na zadanie z zakresu rewaloryzacji zabytkowej alei lipowej przy drodze powiatowej nr 2654D (Łomnica – Karpniki), Zarząd Dróg Powiatowych w Jeleniej Górze (jednostka organizacyjna Powiatu – płatnik zadania), zawarł umowę Nr 31/2012 z dnia 3 września 2012 r. z wyłonionym w przetargu wykonawcą Zakładem Pielęgnacji i Zakładania Terenów Zieleni „PLATAN” na kwotę brutto 60.830 zł, z terminem realizacji do 15 listopada 2012 r. Realizacja zadania poprzedzona została sporządzeniem projektu rewaloryzacji, przez Pracownię Projektową Architektury Krajobrazu „Przestrzeń” w Warszawie, co zostało ujęte w SIWZ. Protokółem odbioru sporządzonym w dniu 26 października 2012 r. komisja odbiorowa stwierdziła, że prace zostały wykonane prawidłowo. Zapłata za wykonane zadanie nastąpiła w dniu 16 listopada 2012 r. (faktura nr 07/10/12 z dnia 26 października 2012 r.).

W trybie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>23</sup> Zarząd Dróg Powiatowych w Jeleniej Górze dokonał wyboru wykonawcy zadania związanego z odkrzaczeniem, wykaszaniem i porządkowaniem poboczy w pasie drogi powiatowej na odcinku Karpniki – Łomnica. Z wykonawcą oferującym najniższą cenę, w dniu 10 października zawarto umowę Nr 42/2012 na wykonanie przedmiotowych prac. Odbioru prac dokonano w dniu 26 października 2012 r., a wynagrodzenie wykonawcy w kwocie wynikającej z umowy (9.072 zł) wypłacono w dniu 16 listopada 2012 r. na podstawie faktury Nr 08/10/12 z dnia 26 października 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 600-623]

W trybie przetargu nieograniczonego dokonano wyboru wykonawcy robót inwestycyjnych w zakresie „Docieplenia (termomodernizacji) budynku Starostwa przy ul. Kochanowskiego 10 w Jeleniej Górze. W wyniku przeprowadzonego przetargu wyłoniony został wykonawca robót, z którym w dniu 17 lipca 2012 r. zawarto umowę Nr 129/2012. Zadanie objęte umową ujęte zostało w budżecie Powiatu Jeleniogórskiego. Łączne wynagrodzenie wykonawcy określone zostało w kwocie brutto 634.379 zł, a termin wykonania zadania ustalono na dzień 17

<sup>23</sup> Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 907.

października 2012 r. W umowie zamawiający zabezpieczył należyte wykonanie przedmiotu umowy (kwotą 8% wynagrodzenia), kary za odstąpienie od umowy, jak i za nieterminowe jej wykonanie. Komisyjny odbiór prac dokonany został w dniu 17 października 2012 r. Zapłaty wykonawcy dokonano w dniu 15 listopada 2012 r., w terminie umownym i w umownej wysokości ryczałtowej.

[dowód: akta kontroli str.624-645]

W planie inwestycyjnym wydatków na 2011 r. zabezpieczono środki finansowe na wykonanie termomodernizacji 3 budynków Domu Pomocy Społecznej w Janowicach Wielkich (inwestor). W Wyniku przeprowadzonych przetargów nieograniczonych wyłoniony został wykonawca, z którym w dniach 31 marca, 8 lipca i 12 października 2011 r. zawarte zostały umowy. Łączne wydatki inwestycyjne na roboty budowlano – montażowe wyniosły 287.799 zł. Wyplata wynagrodzeń wykonawcy, po dokonanych odbiorach prac, zrealizowana była w terminach określonych umowami. Ponadto ze środków inwestycyjnych dokonano zapłaty za nadzór inwestorski oraz aktualizację kosztorysów inwestorskich w łącznej kwocie 15.251 zł.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach zadania realizowane były na zasadach określonych ustawą o finansach publicznych i spełniały wymogi, o których mowa w art. 221 ust. 3 tej ustawy. Umowy z wykonawcami zawierały zapisy dotyczące terminu wykonania zadania, wartości przedmiotu umowy, sposobu nadzoru nad realizacją zadania i jego rozliczenia. Zapłata wykonawcy następowała po uprzednio dokonanych odbiorach prac przez zamawiającego. We wszystkich przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości odnoszących się do: organizacji przetargów i wyboru wykonawcy, treści zawartych umów, prowadzenia nadzoru i dokonywania rozliczeń i płatności. Zapłaty nie przekraczały limitów określonych w uchwałach budżetowych Starostwa.

[dowód: akta kontroli str. 646 – 668]

6.3. W latach 2010-2012 dochody budżetu powiatu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska nie przekraczały dopuszczalnego poziomu określonego w art. 404 POŚ i tym samym nie występowały okoliczności dokonywania wpłat na rachunek wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

[dowód: akta kontroli str.669 - 670]

6.4. Według Dyrektora Wydziału OŚiR likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wpłynęła na wielkość i sposób finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie powiatu jeleniogórskiego.

[dowód: akta kontroli str. 435]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Starosty w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Starosty w zakresie finansowania zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

## IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Powierzenie zadań Starosty, wynikających z art. 110a POŚ, właściwym pracownikom Starostwa.
2. Zapewnienie wykonywania zadań w zakresie ochrony powierzchni ziemi, wynikających z art. 110a POŚ, poprzez:
  - a. uzupełnienie rejestru zidentyfikowanego osuwiska o część graficzną, tj. mapę terenu osuwiska,
  - b. prowadzenie obserwacji osuwiska w zakresie i trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.
3. Podjęcie działań umożliwiających weryfikację części obliczeniowej wniosków przedsiębiorców w sprawie uzyskania pozwoleń na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza.
4. Egzekwowanie od prowadzących instalacje obowiązku określonego w rozporządzeniu 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 prezentacji, tj. w zakresie informowania Starosty o wynikach pomiarów prowadzonych w związku z ich eksploatacją.
5. Objęcie kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska warunków udzielonych pozwoleń na wytwarzanie odpadów oraz rozważenie możliwości zwiększenia ilości kontroli podmiotów wprowadzających pyły i gazy do powietrza.
6. Dokonanie ponownej oceny i weryfikacji rozliczenia umowy-zlecenia, zawartej z Geologiem Powiatowym na 2011 r.
7. Sporządzenie oceny stanu klimatu akustycznego na czterech odcinkach dróg powiatowych, przewidzianej w Programach ochrony środowiska powiatu jeleniogórskiego na lata 2008-2011 oraz 2012-2015.
8. Podjęcie działań mających na celu minimalizację ryzyk związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Starostwie.

## 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

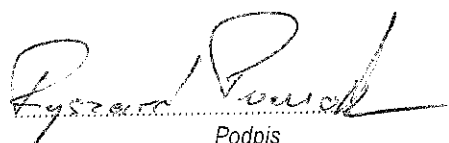
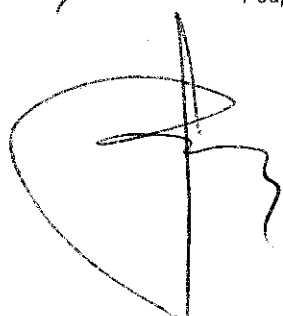
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

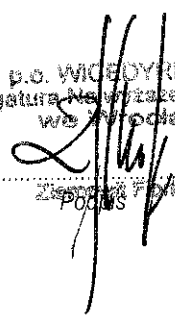
Wrocław, dnia 21 lutego 2014 r.

Kontroler:  
Ryszard Puchała  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
Dyrektor

  
Podpis  
  


p.o. WICEDYREKTOR  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
we Wrocławiu

  
Podpis