

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w BIAŁYMSTOKU

LBI – 410/07 - 2006

Nr ewid. 1/2007/P 06 120/LBI

Informacja

**o wynikach kontroli realizacji przez
jednostki samorządu terytorialnego
programów ochrony środowiska w
województwie podlaskim w latach
2002 – 2006 (I kwartał)**

Białystok luty 2007 r.

Misją *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizją *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
realizacji przez jednostki samorządu
terytorialnego programów ochrony
środowiska w latach 2002 – 2006
(I kwartał)**

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku

Ryszard Walendzik



Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 7.02.....2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku
15-950 Białystok ul. Akademicka 4
skr.p. 9, fax (085) 73-99-109
Tel. (085) 73-99-100
e-mail: lbi@nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

	Str.
1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2 Synteza wyników kontroli	6
2.3 Uwagi końcowe	9
3. Ważniejsze wyniki kontroli	10
3.1 Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno i organizacyjnych	10
3.2 Istotne ustalenia kontroli	12
3.2.1 Realizacja obowiązku opracowania i terminowego zatwierdzenia programów ochrony środowiska i planów gospodarki odpadami	12
3.2.2 Poprawność i kompletność lokalnych programów ochrony środowiska i miejscowych planów gospodarki odpadami	13
3.2.3 Monitoring oraz badanie efektów zrealizowanych działań proekologicznych	14
3.2.4 Realizacja zadań programowych i uzyskane efekty rzeczowe	14
3.2.5 Finansowanie działalności proekologicznej w samorządach	18
4. Informacje o przeprowadzonej kontroli i działaniach podjętych po jej zakończeniu	21
5. Załączniki	24

1. Wprowadzenie.

Temat Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego programów ochrony środowiska w województwie podlaskim w latach 2002 – 2006 (I kwartał)

Numer P/06/120

Cel Celem kontroli było dokonanie oceny stopnia realizacji zadań wynikających z lokalnych programów ochrony środowiska i miejscowych planów gospodarki odpadami, a w szczególności:

- działań podejmowanych w celu poprawy czystości w gminach i powiatach województwa podlaskiego,
- zagospodarowania odpadów komunalnych (stałych i ciekłych), w tym odpadów niebezpiecznych, rozwój selektywnej zbiórki odpadów oraz likwidacja dzikich wysypisk.

Badany okres i czas Kontrolę podjęto z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

przeprowadzenia Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2002 do 31 marca 2006 r.

kontroli Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 1 marca do 29 września 2006 roku.

Uzasadnienie Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego

podjęcia kontroli wymaga powszechnego stosowania proekologicznych metod gospodarowania oraz podejmowania działań sprzyjających zachowaniu potencjału przyrodniczego regionu. Ustawa z 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw¹ (zwana dalej „ustawą wprowadzającą”) zakładała, że dla realizacji polityki ekologicznej państwa mają być przyjęte wojewódzkie, powiatowe i gminne „Programy Ochrony Środowiska” oraz Plany Gospodarki Odpadami (zwane dalej Programem i Planem lub zamiennie POŚ i PGO). W opracowaniach tych należało określić działania na rzecz przywrócenia równowagi przyrodniczej poszczególnych elementów środowiska. Za sporządzenie projektów Programów lokalnych odpowiadały władze województwa, powiatu i gminy. Projekty Programów, po zaopiniowaniu, miały zostać zatwierdzone przez sejmik w terminie do 30 czerwca 2003 r. (wojewódzkie), radę powiatu w terminie do 31 grudnia 2003 r. (powiatowe) i radę gminy w

¹ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.,

terminie do 30 czerwca 2004 r. (gminne). Z wykonania programów lokalnych należało sporządzać co 2 lata raporty, które następnie zatwierdzała rada lub sejmik.

Kontrole przeprowadzone dotychczas przez Delegaturę NIK w Białymstoku, wykazywały niedostateczne zainteresowanie samorządów sprawami ochrony środowiska, a także brak działań koordynacyjnych w zakresie rozwiązywania najważniejszych problemów danego terenu. Stwierdzono, że zagrożenie dla środowiska stwarzał brak dostatecznej liczby zakładów unieszkodliwiających odpady niebezpieczne, które były wywożone na składowiska komunalne. Inne problemy to składowanie w mogilnikach lub nieprzystosowanych, prowizorycznych magazynach, przeterminowanych środków ochrony roślin oraz różnego rodzaju trucizn, a także istnienie tzw. „dzikich wysypisk” odpadów oraz nieuporządkowana gospodarka wodno-ściekowa (szczególnie na terenach wiejskich), w tym brak sieci kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków. W efekcie prawie wszystkie ścieki w miejscowościach wiejskich trafiały do gleby i wód w formie nieoczyszczonej. Zachodziła zatem realna potrzeba sprawdzenia czy samorządy realizując zadania programowe podjęły działania w celu wyeliminowania tych zagrożeń i jak to wpłynęło na poprawę stanu środowiska.

Jednostki objęte kontrolą Kontrolą pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, tj. kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², objęto Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, 5 urzędów starostw powiatowych oraz 20 urzędów miast i gmin. Kontrolę przeprowadzono w tych samych jednostkach, które skontrolowano w 2001 roku. Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik Nr 1.

Uczestnicy kontroli Kontrola została przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Białymstoku.

² ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2001 roku, Nr 85, poz. 937 ze zm.),

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, pozytywnie oceniła dotychczasową realizację polityki ekologicznej przyjętej w lokalnych Programach, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie terminowości i poprawności przyjętych dokumentów. Zróżnicowany stopień wykonania zadań, w dużej mierze uzależniony był od aktywności i zasobności samorządów oraz zaangażowania władz lokalnych w promowaniu zachowań proekologicznych. Chociaż zakres zrealizowanych inwestycji ekologicznych (jak dotychczas) był adekwatny do posiadanych środków, to jednak niewątpliwie wpłynęły one na poprawę miejscowego stanu środowiska. W porównaniu z latami poprzednimi, największe zauważalne efekty uzyskano poprzez modernizację istniejących oczyszczalni ścieków komunalnych, rozbudowę sieci kanalizacji sanitarnej w miastach i wsiach oraz budowę nowoczesnych kotłowni opalanych biomasą, gazem, olejem.

Nie nastąpiła jednak wyraźna poprawa w gospodarce odpadami. Istniejące składowiska odpadów komunalnych były bardzo skromnie wyposażone. Brakowało także miejsc, służących do unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych, zawierających azbest. Nie uporano się również z problemem powstawania tzw. „dzikich wysypisk”. Nadal niewielka była skala odzysku i recyklingu odpadów, a selektywna zbiórka prowadzona była w ograniczonym zakresie.

2.2 Synteza wyników kontroli

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła wywiązanie się kontrolowanych podmiotów z obowiązku określonego w art. 17 ustawy Prawo ochrony środowiska³ (zwanej dalej „ustawą Poś”), dotyczącego posiadania lokalnych Programów i miejscowych Planów. Spośród 26 jednostek objętych kontrolą, do chwili obecnej tylko 1 gmina nie dysponowała zatwierdzonym POŚ wraz z PGO i 1 gmina nie posiadała PGO.

Programy 18 jednostek, sporządzono i przyjęto do realizacji po terminie określonym w art. 10 ust. 4 „ustawy wprowadzającej”⁴. Opóźnienia wynosiły od 1 do 15 miesięcy z powodu zbyt późnego zlecenia lub nieterminowego ich opracowania przez wykonawców. Chociaż nastąpiło to z winy firm przygotowujących te dokumenty, samorządy nie podejmowały działań zmierzających do wyegzekwowania umownych kar. (str. 12-13)

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.,

⁴ Przepis nr 1,

Na pozytywną ocenę z uchybieniami zasługuje treść merytoryczna Programów. W 16 samorządach z 25, przyjęte do realizacji dokumenty uwzględniały wymagania, o których mowa w art. 17 ust. 1 (w związku z art. 14) ustawy Poś oraz w § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami⁵.

Również pozytywnie należy ocenić dotychczasową realizację zadań ujętych w programach. Spośród 651 zadań proekologicznych, ujętych w 25 lokalnych programach i planach, w okresie od zatwierdzenia tych dokumentów do dnia zakończenia kontroli NIK, wykonano bądź przystąpiono do realizacji 337 zadań. Wykonanie pozostałych (314) zamierzeń zaplanowano na okres późniejszy, sięgający niekiedy do 2014 roku.

Na podobną ocenę zasługują także działania, podejmowane przez samorzady na rzecz pozyskania dodatkowych środków finansowych na działalność proekologiczną. Szczególną aktywność we wnioskowaniu o środki z funduszy europejskich odnotowano w 21 samorządach gminnych i powiatowych (80,7 %). W efekcie podejmowanych starań, wydatki na ochronę środowiska w samorządach wykazywały tendencję wzrostową z 23.937 tys. zł w 2002 r. do 39.158,8 tys. zł w 2005 r. (str. 18-20).

W efekcie zrealizowanych inwestycji nastąpiła rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej w miastach i wsiach. W 20 skontrolowanych gminach łączna długość sieci wzrosła z 223,6 km w 2002 r. do 318,9 km w I półroczu 2006 r., tj. o 42,6 %. Wzmoczone zostały także działania związane z wodociągowaniem gmin. W porównaniu do stanu z 2002 r. łączna długość wodociągów (w 20 skontrolowanych gminach), wzrosła z 1.651,3 km do 2001,5 km w I kwartale 2006 roku, tj. o 21,2 %. (str.14-17)

Nie nastąpiła poprawa w gospodarce odpadami. Brak było składowisk odpadów komunalnych, dostosowanych do składowania odpadów niebezpiecznych, w tym zawierających azbest. Dominowały niewielkie i bardzo skromnie wyposażone obiekty, niespełniające standardów określonych w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów⁶. (str. 16).

Nie uporano się także z problemem powstawania tzw. „dzikich wysypisk”. W połowie skontrolowanych gmin ujawniono 59 takich miejsc. We wszystkich przypadkach zalecono ich likwidację, a po interwencji Delegatury NIK w Białymstoku, uczynił to również Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku (str. 17-18).

⁵ Dz. U. Nr 66, poz. 620 ze zm.,

⁶ Dz. U. Nr 61, poz. 549,

Nadal zbyt mała była skala wprowadzania systemów odzysku i recyklingu. Odzyskiem odpadów (jak do tej pory), zajmowały się jedynie 2 zakłady unieszkodliwiania odpadów komunalnych (w Suwałkach i Hryniewiczach). Wprawdzie samorządy zakupiły i udostępniały pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów, to jednak ich ilość była niewystarczająca. Brak specjalistycznych środków transportu do wywozu posegregowanych odpadów powodował, iż trafiały one na składowiska ponownie wymieszane, a surowce wtórne nie były odzyskiwane.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wywiązywanie się z obowiązku udostępniania społeczeństwu informacji o środowisku. Spośród 26 skontrolowanych urzędów, aż w 19 nie dopełniono obowiązku określonego w art. 19 „ustawy Poś” i nie prowadzono wykazów danych o środowisku w brzmieniu określonym w rozporządzeniu z dnia 17 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie⁷.

Wprawdzie Urząd Marszałkowski, dysponował komputerową bazą danych („Wojewódzki Bank Zanieczyszczeń Środowiska”), zawierającą dane o podmiotach korzystających ze środowiska, to jednak należy uznać, iż w dalszym ciągu była ona niepełna. W bazie tej ujęto bowiem informacje o 5.275 podmiotach, co stanowiło zaledwie 9 % wszystkich, których działalność (według danych statystycznych) mogła być związana z gospodarczym korzystaniem ze środowiska w województwie podlaskim.

Mało skuteczne było egzekwowanie zaległych opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska. Działania prowadzono w ograniczonym zakresie, gdyż czynnościami wynikającymi z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸ nie objęto wszystkich dłużników. Ujawniony na dzień kontroli poziom zaległości w kwocie 2.255 tys. zł dotyczył 730 dłużników, w tym 210 od których zaległych opłat nie wyegzekwowano od ponad 2 lat.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w wysokości **2.321.371 zł**, w tym 14.640 zł jako wydatkowane niegospodarnie, 26.500 zł jako wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem i 2.280.231 zł jako uszczuplenia środków publicznych (w związku z niewyegzekwowaniem zaległości z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz z nienaliczeniem opłaty za wycięcie drzew). Odnotowano także korzyści finansowe w kwocie **1.309.259 zł**, z tego: 13.972 zł stanowiły

⁷ Dz. U. Nr 110, poz. 1058,

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.,

należności wyegzekwowane w trakcie kontroli i 1.295.286 zł należności, które Marszałek Województwa Podlaskiego, realizując wniosek NIK, wyegzekwował od dłużników.

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W celu usunięcia zaniedbań i nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skierowała do 26 kierowników jednostek 106 wniosków pokontrolnych, w których wskazano na potrzebę podjęcia działań przez:

Marszałka Województwa Podlaskiego, w zakresie:

- wyegzekwowania od dłużników zaległości z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska,
- wdrożenia postępowania administracyjnego wobec ujawnionych w trakcie kontroli podmiotów gospodarczych, niedopełniających obowiązku wnoszenia opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska
- przestrzegania obowiązujących terminów przekazywania do funduszy ochrony środowiska, zgromadzonych wpływów z opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska.

Starostów, w zakresie:

- dostosowania powiatowych POŚ i PGO do wymogów określonych w ustawie Poś i faktycznych potrzeb stanu środowiska powiatu,
- zwiększenia liczby kontroli przestrzegania przez podmioty gospodarcze przepisów prawa i decyzji administracyjnych dotyczących gospodarowania odpadami oraz informowania WIOŚ o stwierdzonych nieprawidłowościach.

Burmistrzów i Wójtów, w zakresie:

- dostosowania lokalnych POŚ i PGO do realnych potrzeb gmin,
- założenia i rzetelnego prowadzenia wykazów danych o środowisku, w celu wywiązywania się z obowiązku udostępniania społeczeństwu informacji o środowisku,
- gromadzenia, weryfikowania i przekazywania Wojewodzie Podlaskiemu informacji o wyrobach zawierających azbest oraz podjęcia działań w celu opracowania programu zagospodarowania tych odpadów,
- zlikwidowania ujawnionych „dzikich wysypisk śmieci” oraz podjęcia skutecznych działań w celu rekultywacji zamkniętych składowisk odpadów,
- wdrożenia na większą skalę selektywnej zbiórki odpadów oraz podjęcia działań w celu objęcia wszystkich mieszkańców zorganizowaną zbiórką odpadów.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1 Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych

Teren województwa podlaskiego charakteryzuje się niskim stopniem urbanizacji i uprzemysłowienia oraz zachowanymi walorami środowiska naturalnego. Stan poszczególnych komponentów środowiska województwa jest zróżnicowany i na ogół charakteryzuje się mniejszym, w odniesieniu do średnich krajowych, stopniem degradacji i zanieczyszczenia. Zachowanie tych walorów jest efektem:

- małej liczby zakładów przemysłowych o dużej uciążliwości dla środowiska,
- stałej poprawy infrastruktury służącej ochronie środowiska,
- objęciu znacznej części województwa różnymi formami ochrony przyrody i krajobrazu (największa w Polsce powierzchnia parków narodowych),
- niskiego stopnia urbanizacji i małej gęstości zaludnienia,
- niskiej chemizacji środowiska.

Istniejący potencjał przyrodniczy regionu jest jednak zagrożony, a do najważniejszych problemów środowiskowych województwa zalicza się zanieczyszczenie wód, zaśmiecenie terenu, duża liczba „dzikich wysypisk” odpadów, narastające zanieczyszczenia komunikacyjne, hałas oraz kolizyjność dróg komunikacyjnych z obszarami o wysokich walorach przyrodniczych, utrzymująca się emisja zanieczyszczeń do atmosfery,

Występują tu zwarte kompleksy leśne Puszczy Augustowskiej, Knyszyńskiej i Białowieskiej, naturalnie ukształtowane doliny dużych i mniejszych rzek, rozległe torfowiska, największy w Europie kompleks bagien, duże obszary łąk i pastwisk oraz wiele innych miejsc o wysokich walorach przyrodniczych. Szczególną rolę w zachowaniu najcenniejszych walorów przyrodniczych województwa spełniają obszary chronione, w tym 4 parki narodowe (Wigierski, Narwiański, Biebrzański i Białowieski), 88 rezerwatów przyrody i 3 parki krajobrazowe (Suwalski Park Krajobrazowy, Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej oraz Łomżyński Park Krajobrazowy Doliny Narwi). Tereny chronione stanowią 32% powierzchni całego województwa (średnia krajowa 30%); na 1 mieszkańca przypada 5.270 m² tych terenów (w kraju 2.429 m²). Wyróżnieniem naturalnych cech jest położenie całego województwa w obszarze funkcjonalnym Zielonych Płuc Polski.

Badania stanu środowiska, prowadzone w ramach monitoringu środowiska przez pracownię Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Białymstoku w latach 2003–2005, nie wykazały wyraźnej poprawy stanu środowiska. W dokumencie pt. „Informacja

o stanie środowiska na obszarze województwa podlaskiego w 2005 r.”⁹ stwierdzono, że województwo podlaskie zaliczane było do obszarów o najniższych wskaźnikach ilości wytwarzanych odpadów przemysłowych (14 miejsce).

W ocenie WIOŚ w Białymstoku, na terenie województwa podlaskiego rozwiązania wymagają problemy związane z:

- unieszkodliwianiem i zagospodarowywaniem osadów ściekowych, gdyż nadal notowano wysoki udział osadów deponowanych na składowiskach,
- niedostatecznym rozwojem systemów odzysku i recyklingu odpadów, w tym budową nowych zakładów sortowania odpadów komunalnych. Dotychczasową selektywną zbiórkę odpadów komunalnych w gminach wykonywano w niewielkim zakresie i prowadziło to do niepotrzebnego zapełniania składowisk odpadów,
- występowaniem „dzikich wysypisk”,
- niedostosowaniem stanu technicznego składowisk do wymagań przepisów prawa i decyzji na eksploatację,
- składowaniem odpadów przemysłowych na składowiskach komunalnych, które nie posiadały wydzielonych kwater do takich odpadów,
- unieszkodliwianiem odpadów zawierających azbest, ponieważ na terenie województwa brak było składowisk do tego dostosowanych,
- unieszkodliwianiem odpadów medycznych, gdyż niektóre istniejące spalarnie dla tych odpadów były w złym stanie technicznym i nie spełniały wymogów prawa.

Wyniki badań monitoringu powietrza atmosferycznego w województwie podlaskim potwierdziły, że jest to rejon kraju o najwyższych standardach jakościowych. Niemniej jednak, porównując lata 2002 – 2005, dało się zauważyć tendencję wzrostową emisji zanieczyszczeń pyłowych i gazowych. Największy wzrost emisji pyłów wystąpił w Białymstoku, Łomży, Suwałkach oraz powiatach grajewskim oraz hajnowskim. Przyczyny tego zjawiska leżały w postępującym rozwoju gospodarczym, przy jednocześnie niewielkiej dostępności tanich technologii, pozwalających na ograniczenie emisji.

Badania jakości wód płynących, przeprowadzone w 2005 roku na 32 rzekach wykazały, iż jedynie w $\frac{1}{3}$ występowały wody zadawalającej jakości (odpowiadającej III klasie czystości), a odcinków rzek o jakości I i II klasy praktycznie nie było na obszarze województwa.

⁹ Opracowanie WIOŚ Białystok, sierpień 2006 r.,

Województwo podlaskie należy do województw o najniższej ilości wytwarzanych ścieków w kraju. Działania inwestycyjne w zakresie ochrony wód spowodowały, iż systematycznie rosła ilość ścieków oczyszczanych biologicznie. O ile jeszcze w 1993 roku, ścieki nieczyszczone stanowiły 42,5 % ilości wytworzonych, to w 2005 roku wielkość ta spadła do poziomu 0,7 %. W ostatnich latach zaobserwowano dużą aktywność inwestycyjną gmin w zakresie porządkowania gospodarki ściekowej poprzez budowę kanalizacji sanitarnej w miastach i wsiach. Liczba ludności wiejskiej obsługiwanej przez gminne oczyszczalnie wzrosła z 4,5 % w 1998 r. do 15,3 % w 2005 roku.

Hałas przemysłowy w województwie podlaskim stanowił zagrożenie o charakterze lokalnym, a głównym źródłem uciążliwości była komunikacja drogowa. Badania wykazywały rosnące przekroczenia norm na głównych ciągach komunikacyjnych i w największych miastach (przeważnie w centrach oraz na trasach tranzytowych do przejść granicznych). Także badania na głównych drogach województwa wskazywały na przekroczenia norm poziomów dopuszczalnych we wszystkich punktach pomiarowych. Decydujący wpływ na to miał ruch tranzytowy samochodów ciężarowych.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Realizacja obowiązku opracowania i terminowego zatwierdzenia POŚ i PGO

W stosunku do terminu określonego w art. 10 ust. 4 „ustawy wprowadzającej”, w 18 z 26 skontrolowanych jednostek, lokalne POŚ i miejscowe PGO, sporządzono i przyjęto do realizacji z opóźnieniem. Projekty Programów, po zaopiniowaniu, miały zostać zatwierdzone przez sejmik w terminie do 30 czerwca 2003 r. (wojewódzki), radę powiatu do 31 grudnia 2003 r. (powiatowy) i radę gminy do 30 czerwca 2004 r. (gminny). W wyznaczonym terminie uchwalono wojewódzki, 2 powiatowe (augustowski i białostocki) oraz w miastach Hajnówka, Suraz, Rajgród i w gminie Narewka. Opóźnienia wynikały m. in. z braku środków finansowych na opłacenie opracowań, jak też ze zbyt późnego zlecenia oraz nieterminowego sporządzenia Programów przez wykonawców. Między innymi, do dnia zakończenia kontroli NIK:

- *gmina Choroszcz nie posiadała PGO, gdyż jego opracowanie zleciła dopiero 12 kwietnia 2006 r.,*
- *trwające uzgodnienia z organami opiniującymi spowodowały, że pomimo upływu ponad 2 lat, Rada Miejska w Lipsku nie zdołała uchwalić wymaganego POŚ wraz z PGO,*
- *w gminie Radziłów do opracowywania Programu i Planu przystąpiono w październiku 2004 r., gdyż jak wyjaśnił Wójt sporządzenie tego dokumentu było bardzo kosztowne.*

W wielu przypadkach zachodziła konieczność uzupełnienia opracowań o niezbędne dane, sprostowania błędów w nich zawartych, czy też uwzględnienia uwag wnoszonych przez radnych oraz organy opiniujące. Wyjaśniając przyczyny tego stanu, Wójt Gminy Sztabin stwierdził, że [...] w opracowaniach były oczywiste błędy, np. dotyczące powierzchni gminy, liczby ludności, a Urząd, ani on osobiście nie mieli wpływu na jakość projektu Programu, który przekazano po terminie. Przed uchwaleniem przez Radę Gminy udało się tylko poprawić dane statystyczne oraz błędy gramatyczne.

3.2.2 Poprawność i kompletność programów ochrony środowiska i planów gospodarki odpadami

Z zatwierdzonych POŚ i PGO, co trzeci dokument nie spełniał wymogów formalnych określonych w art. 17 ust. 1 (w związku z art. 14 ust.1) „ustawy Poś” i art. 14 ust. 2 ustawy o odpadach, gdyż nie określał środków niezbędnych do osiągnięcia celów, w tym mechanizmów prawno-ekonomicznych. Generalnie we wszystkich powiatowych i gminnych programach zawarto cele wynikające z POŚ Województwa Podlaskiego. W efekcie zamierzenia programowe samorządów były skorelowane w skali województwa i miały doprowadzić do:

- ⇒ ochrony zasobów i poprawy jakości wód powierzchniowych, podziemnych, zapobiegania ich zanieczyszczeniu, racjonalnego wykorzystania oraz użytkowania kopalin, gleb i powierzchni ziemi,
- ⇒ poprawy stanu czystości terenów i zapobiegania zanieczyszczeniu powierzchni ziemi,
- ⇒ poprawy jakości powietrza atmosferycznego,
- ⇒ wzrostu wiedzy i świadomości ekologicznej mieszkańców o stanie środowiska naturalnego, jego zagrożeniach oraz sposobach przeciwdziałania zagrożeniom.

Wystąpiły jednak przypadki, w których nie uwzględniano zagadnień wyznaczonych przez Zarząd Województwa Podlaskiego. I tak np.

- w POŚ powiatu augustowskiego na lata 2004-2007 pominięto zagadnienia związane z doskonaleniem nadzoru nad przestrzeganiem ustaleń zawartych w decyzjach dotyczących ustanowienia stref ochrony ujęć wody, propagowaniem modelu trwałego i zrównoważonego rozwoju w gminie, zagospodarowaniem zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, powstającego na terenie powiatu oraz przywożonego na jego obszar.

Natomiast w 6 POŚ (powiatu grajewskiego oraz gmin Dubicze Cerkiewne, Goniądz, Suchowola, Suraż i Trzcianne), stwierdzono ewidentne błędy i pomyłki. Przykładowo:

- wykaz dokumentów uwzględnionych przy opracowywaniu POŚ dla gminy Suchowola zawierał „Strategię Rozwoju Województwa Pomorskiego do roku 2015” , a wśród czynnych wyrobisk złóż kopalin wymieniono miejscowość Budzisko, której nie było na terenie gminy,

- w POŚ dla powiatu grajewskiego, spośród 3 przyjętych priorytetów ekologicznych, tylko jeden odnosił się do terytorium powiatu,
- w POŚ oraz PGO dla gminy Dubicze Cerkiewne przyjęto również zadania, których realizacja wykraczała poza możliwości samorządu, gdyż założono utworzenie regionalnego punktu recyklingu odpadów budowlanych i stworzenie systemu odbioru i unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych w ramach systemu wojewódzkiego,
- w POŚ dla gminy Suraz ujęto inwestycje nie związane z ochroną środowiska, jak budowa sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej w Surazie oraz zadania nie znajdujące podstaw do realizacji, jak np. modernizacja składowiska do unieszkodliwiania odpadów poakcyjnych, którego nie było na terenie gminy.

3.2.3 Monitoring oraz badanie efektów zrealizowanych działań proekologicznych

Praktycznie wszystkie POŚ określały wskaźniki służące do oceny stanu środowiska oraz stopnia realizacji zamierzeń programowych. Jednak samorządy nie posługiwały się tymi wskaźnikami. W efekcie nie prowadzono bieżącej oceny stanu realizacji zadań oraz uzyskanych efektów. Zatwierdzenie POŚ po terminie spowodowało, że spośród 26 skontrolowanych jednostek, do dnia zakończenia kontroli jedynie Zarząd Województwa Podlaskiego i Starosta Grajewski wywiązali się z obowiązku sporządzenia sprawozdania z wykonania zadań. Z treści tych dokumentów wynikało, że zawierają jedynie informacje o stopniu zaawansowania poszczególnych zadań, natomiast nie przedstawiają oceny uzyskanych efektów ekologicznych. Nie odniesiono się także do poziomu osiągniętych wskaźników w zakresie poprawy jakości wód powierzchniowych i podziemnych, zmniejszenia emisji zanieczyszczeń powietrza, zmniejszenia uciążliwości hałasu oraz ilości wytwarzanych i składowanych odpadów, a także ograniczenia degradacji gleb, zwiększenia lesistości województwa, itp.

3.2.4 Realizacja zadań programowych i uzyskane efekty rzeczowe

W zależności od aktywności samorządów oraz ich zasobności, stopień zaawansowania realizacji zamierzeń programowych w poszczególnych gminach był różny. Decydujące znaczenie miała również kolejność priorytetów przyjętych do wykonania. Spośród zamierzeń programowych, jak dotychczas, najwięcej środków wydatkowano na poprawę gospodarki wodno – ściekowej oraz poprawę stanu dróg. I tak np.:

- w gminie Hajnówka wybudowano 5.229 mb kanalizacji sanitarnej (wraz z przyłączami) w miejscowości Lipiny, 5.832 mb kanalizacji sanitarnej, 3.146 mb przyłączy oraz 4 przepompownie ścieków we wsiach Dubiny i Nowosady, zmodernizowano drogę z

Czyżyk do Nowoberezowa, rozpoczęto modernizację ul. Torowej i Granicznej, a także sporządzono projekty modernizacji dróg gminnych,

- w gminie Choroszcz w okresie objętym kontrolą, wybudowano 8.200 mb sieci kanalizacyjnej, 21.800 mb sieci wodociągowej, a w trakcie realizacji była kanalizacja 6 wsi i miasta Choroszcz oraz budowa wodociągu w Krupnikach i Oliszkach,
- w gminie Rajgród do chwili obecnej wybudowano 43 km sieci wodociągowej, co stanowiło 70% całości zadania, którego termin zakończenia przewidywany jest w 2009 r. oraz opracowano kompletną dokumentację techniczną budowy kanalizacji sanitarnej o długości 31,8 km, której rozpoczęcie przewidywane jest w 2007 r.,
- podłączenie coraz większej ilości indywidualnych gospodarstw do zbiorczych sieci kanalizacyjnych, przyczyniło się do likwidacji szamb i lepszego wykorzystania zdolności przerobowych zmodernizowanych oczyszczalni ścieków.



Zmodernizowane oczyszczalnie ścieków w Dubiczach Cerkiewnych i Narewce

Pozytywnym zjawiskiem było także rozpowszechnienie idei budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Do chwili obecnej na terenie 5 skontrolowanych gmin i w powiecie Suwalskim wybudowano 444 takie obiekty.



Przydomowa oczyszczalnia ścieków (tzw. „wodno – stawowa”) w Sokolach

Nie uzyskano jednak zamierzonej poprawy w zakresie gospodarki odpadami, a brak dostatecznej ilości środków uniemożliwiał rekultywację zamkniętych składowisk śmieci w gminach Choroszcz, Hajnówka, Suchowola oraz modernizację i doposażenie tych obiektów w niezbędny sprzęt w pozostałych gminach. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła tryb postępowania w sprawie zamknięcia i rekultywacji składowisk odpadów komunalnych w gminach Suchowola, Choroszcz i Hajnówka.

⇒ W gminie Suchowola, składowisko odpadów należało zamknąć i zrehabilitować najpóźniej do końca 2003 roku. W wyznaczonym czasie nie podjęto żadnych działań. Oględziny wykazały, że okoliczni mieszkańcy nadal pozostawiają tam odpady z gospodarstw domowych, folię, butelki PET, materiały niebezpieczne zawierające azbest, a nawet padłe zwierzęta. W następstwie działań podjętych na zlecenie Delegatury NIK w Białymstoku, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku nakazał Burmistrzowi Suchowoli, uregulowanie opłat podwyższonych za składowanie odpadów na tym nielegalnym składowisku, zabezpieczenie wjazdów oraz oznakowanie terenu o zakazie składowania odpadów. Na Burmistrza Suchowoli nałożono grzywnę w formie mandatu karnego w kwocie 100 złotych.

⇒ W gminie Choroszcz, składowisko należało zamknąć w terminie do 31 grudnia 2004 r. i przeprowadzić techniczną rekultywację w terminie do 31 grudnia 2005 roku. Tymczasem projekt rekultywacji składowiska opracowano dopiero w październiku 2004 r., a rozpoczęcie wyłaniania wykonawcy rekultywacji składowiska nastąpiło 14 lipca 2005 roku. W rezultacie w umowie zawartej 3 marca 2006 r., termin zakończenia rekultywacji określono na dzień 31 maja 2007 roku.

⇒ W gminie Hajnówka, składowiska należało zrehabilitować w terminie do końca 2004 roku. Oględziny zamkniętych składowisk w miejscowościach Olchowa Kładka, Dubicze Osoczne, Dubiny, Mochnate, Nowoberezowo, Orzeszkowo, Rzepińska i Trywieża, wykazały występowanie nowych miejsc składowania odpadów, min. zużytych toreb foliowych, starych opon, puszek aluminiowych, opakowań PET i fragmentów płyt eternitowych. Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, zobowiązał Wójta Gminy do natychmiastowego uregulowania opłat podwyższonych za składowanie odpadów oraz systematycznego prowadzenia prac porządkowych.

W kontrolowanych gminach nie osiągnięto zamierzonych efektów związanych z selektywną zbiórką odpadów. Wprawdzie zalety takiego gromadzenia odpadów były propagowane, to jednak ilość zakupionych i udostępnianych kontenerów była w dalszym

ciągu niewystarczająca. W efekcie, dotychczasowe działania, miały wyłącznie charakter edukacyjny.

Jedynie w gminie Narewka wszystkie miejscowości gminne wyposażono w 131 kontenery do selektywnej zbiórki. Uchwalono także promocyjną cenę odbioru odpadów zbieranych w ten sposób, w stosunku do ceny odbioru odpadów zmieszanych.

Poza tym przypadkiem, komunalne składowiska odpadów nie były dostosowane do odbioru posegregowanych odpadów, a brak specjalistycznych środków transportu powodował ich ponowne wymieszanie w chwili załadunku.



Selektywna zbiórka odpadów na składowisku śmieci w Narewce oraz kontenery do segregowania śmieci w Lipsku.

Nie uporano się także z problemem powstawania tzw. „dzikich wysypisk”. W co drugiej kontrolowanej gminie, ujawniono takie miejsca, a powstanie nielegalnych wysypisk śmieci na terenie gminy Goniądz, bezpośrednio w otulinie Biebrzańskiego Parku Narodowego, wskazuje na potrzebę prowadzenia edukacji ekologicznej wśród miejscowej ludności. Pozytywnym natomiast skutkiem wprowadzenia bezpłatnego odbioru śmieci od mieszkańców gminy Białowieża był brak takiego zjawiska. W trakcie kontroli NIK ujawniono, że np.:

- w pobliżu Choroszczy i Złotorii (w otulinie Narwiańskiego Parku Narodowego) występowały 2 nielegalne składowiska odpadów, gdzie gromadzono m.in. gruz betonowy, chemię budowlaną, stare opony oraz inne odpady bytowe,
- w gminie Goniądz na 10 „dzikich wysypiskach” składowano odpady komunalne, a także zużyte opony i odpady zawierające azbest,
- na terenie gminy Dubicze Cerkiewne ujawniono aż 15 nielegalnych „dzikich wysypisk” odpadów i gminne składowisko odpadów komunalnych w Dubiczach Cerkiewnych, niespełniające obowiązujących wymogów technicznych.



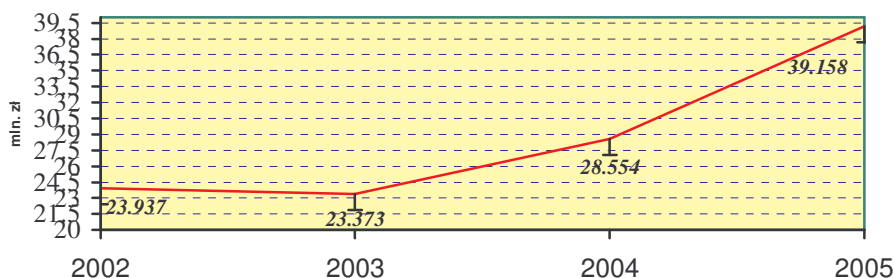
Dziki wysypiska śmieci ujawnione w Gminie Goniądz, znajdujące się w otulinie Biebrzańskiego Parku Narodowego.

Najważniejszą barierą, opóźniającą realizację programu usuwania azbestu, był brak dostatecznej ilości składowisk tego typu. W Krajowym Planie Gospodarki Odpadami określono, iż w województwie podlaskim istnieje potrzeba budowy składowisk lub kwater do składowania odpadów azbestowych o łącznej powierzchni około 2 hektarów. Jak dotychczas, na potrzeby lokalne wybudowano tylko 1 kwaterę na azbest o pojemności 805 m³ (w gminie Miastkowo). Natomiast sprzeciw i protesty mieszkańców gminy Suwałki spowodowały odstąpienie od zamiaru budowy takiego składowiska. W efekcie coraz większa ilość zdemontowanego eternitu trafiała na składowiska komunalne lub „dzikie wysypiska”, co potwierdzono w trakcie oględzin przeprowadzonych w gminach Goniądz, Hajnówka, Choroszcz, Trzciannie, Łapy, Suchowola, Suraż, Dubicze Cerkiewne, Kobylin Borzymy, Nowy Dwór. We wszystkich przypadkach, po interwencji NIK, Podlaski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Białymstoku nakazał likwidację ujawnionych dzikich wysypisk.

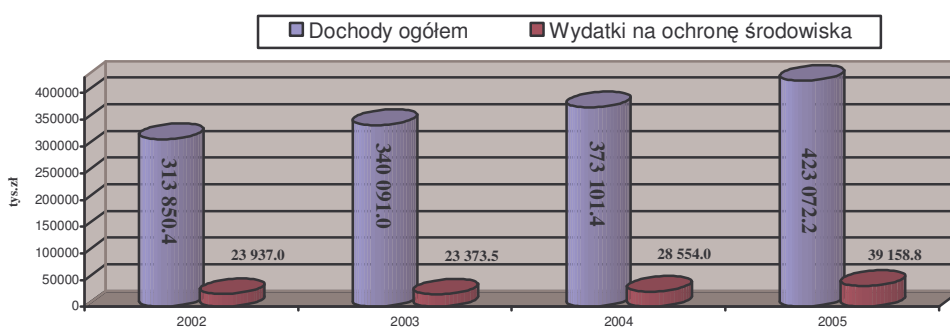
3.2.5 Finansowanie działalności proekologicznej w samorządach

Kontrola NIK w 20 samorządach gminnych wykazała, że w latach 2003 – 2005 na zadania proekologiczne wydatkowano w sumie 66.995,9 tys. zł, co stanowiło 10,2 % łącznej kwoty dochodów tych samorządów (656.815,6 tys. zł). Wydatki na ten cel stanowiły 8,9 % ogólnej wartości nakładów prognozowanych w POŚ Województwa Podlaskiego na lata 2003 – 2006. Relatywnie, wraz z rosnącymi dochodami skontrolowanych samorządów, rosły również nakłady na ekologię. Począwszy od 2003 r. wystąpiła tendencja wzrostowa tych nakładów. Wzrosły one z 18.582,7 tys. w 2003 r. do 20.256,9 tys. zł w 2004 r. oraz do 28.156,3 tys. zł w 2005 roku.

Odnotowane relacje przedstawiają poniższe wykresy.



Dynamika wzrostu wydatków na ochronę środowiska poniesionych w latach 2002-2005 w 25 skontrolowanych samorządach.



Relacja wydatków na ochronę środowiska poniesionych w latach 2002 -2005 do dochodów ogółem.

W zależności od zasobności gminy wydatki na ten cel były różne i wynosiły:

- w 2003 r. od 4 tys. zł w gminie Kobylin-Borzymy do 2.713 tys. zł w gminie Sokoty, co stanowiło 28,8 % jej dochodów ogółem,
- w 2004 r. od 7 tys. zł w gminie Kobylin-Borzymy do 1.149,4 tys. zł w gminie Dubicze Cerkiewne, co stanowiło 40,0 % jej dochodów,
- w 2005 r. gmina Sztabin na proekologiczne zadania inwestycyjne wydatkowała 4.297 tys. zł, co stanowiło 33,7 % jej dochodów, a gmina w Dąbrowie Białostockiej na ten cel wydatkowała prawie 6 mln zł, co stanowiło 23,2 % jej dochodów ogółem.

Kontrolowane samorzady aktywnie zabiegały o dodatkowe środki na sfinansowanie zadań proekologicznych. Szczególną aktywność w tym zakresie, odnotowano w 21 jednostkach spośród 26 skontrolowanych. Niektóre samorzady ubiegając się o dofinansowanie zadań, składały od 1 do 20 wniosków. Wprawdzie, (średnio) co piąty wniosek został przyjęty do realizacji, to jednak ilość zgłoszonych projektów wskazywała na znaczne potrzeby w zakresie poprawy lokalnego stanu środowiska. I tak:

- w latach 2002–2006 (I kw.), władze gminy Hajnówka złożyły w sumie 20 wniosków na łączną kwotę 23.867,4 tys. zł, z których pozytywnie załatwiono siedem (3.640,7 tys. zł), zaś trzech na kwotę 7.565,6 tys. zł, do dnia zakończenia kontroli NIK, jeszcze nie rozpatrzone,
- efektem załatwienia 7 wniosków złożonych przez gminę Dąbrowa Białostocka w latach 2002 – 2005, było pozyskanie 5.444 tys. zł dofinansowania, które stanowiło 51,6 % kwoty wydatkowanej na zadania proekologiczne,
- władze gminy Sztabin, w celu uzyskania środków na ochronę środowiska złożyły w sumie 6 wniosków o dofinansowanie 4 inwestycji proekologicznych na łączną kwotę 4.806 tys. zł, uzyskując dofinansowanie 3 projektów ogólną kwotą 4.206 tys. zł,
- gmina Trzcianne uzyskała dodatkowe środki w wysokości 3.767,2 tys. zł, co stanowiło 78,1% poniesionych wydatków inwestycyjnych, z tego: 235,9 tys. zł z NFOŚiGW, 251,6 tys. zł z WFOŚiGW, 1.501,9 tys. zł z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 604,4 tys. zł z Funduszu Pomocowego SAPARD oraz uzyskała pożyczkę w WFOŚiGW w wysokości 986,3 tys. złotych,
- podobnie aktywność władz gminy Sokoły umożliwiła modernizację i rozbudowę miejscowej oczyszczalni ścieków.



Modernizacja i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sokółkach

4. Informacje o przeprowadzonej kontroli i działaniach podjętych po jej zakończeniu

Korzystając z możliwości, określonej w art. 29 pkt 2 lit. „f” ustawy o NIK, w trakcie kontroli zasięgnięto informacje w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku, w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Białymstoku oraz w Urzędzie Statystycznym w Białymstoku.

W trybie art.12 ust. 2 ustawy o NIK zlecono WIOŚ w Białymstoku przeprowadzenie kontroli w 10 gminach, w których ujawniono tzw. „dzikie wysypiska”. Podlaski Inspektor Ochrony Środowiska we wszystkich przypadkach wydał zarządzenia nakazujące likwidację tych miejsc, a Burmistrza Suchowoli za stwierdzone nieprawidłowości, ukarał mandatem karnym w kwocie 100 złotych.

Pismem z dnia 14 lipca 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku, o zbadanie zgodności z prawem decyzji Burmistrz Goniądza z dnia 3 sierpnia 2005 r., w której zezwolono firmie HE-BART-EKOFIBER na wycięcie 12 drzew bez naliczenia opłat z tego tytułu (o szacunkowej wartości 8.339,9 zł). W wyniku wszczętego postępowania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność decyzji Burmistrza Goniądza, uznając że rażąco narusza ona prawo. W uzasadnieniu podano, że wniosek o wycięcie drzew został złożony przez przedsiębiorcę H. B. prowadzącego działalność w sferze turystyki. Sytuacja ta, nie uzasadniała zastosowania zwolnienia z opłat określonego w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody¹⁰. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy (na wniosek przedsiębiorcy), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku w orzeczeniu z dnia 6 listopada 2006 r. powtórnie stwierdziło nieważność decyzji Burmistrza Goniądza.

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli, we wszystkich jednostkach odbyły się narady pokontrolne.

Do kierowników 26 skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne.

Burmistrz Miasta Choroszcz zgłosił zastrzeżenia do oceny w wystąpieniu pokontrolnym NIK – uznającej za niegospodarne działania związane z ubieganiem się o środki finansowe na budowę sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 23 czerwca 2006 r., Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Białymstoku, postanowiła oddalić zastrzeżenia w całości. Postanowieniem z dnia 4 lipca 2006 r., Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej Delegatury NIK w Białymstoku.

¹⁰ Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.,

Wszyscy kierownicy udzielili odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, w których poinformowali o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków.

Z przekazanych odpowiedzi wynika, że:

- na podstawie zebranych danych i zgłoszonych uwag, określono sposób i zakres aktualizacji lokalnych POŚ i PGO w celu dostosowania ich do realnych potrzeb gmin. Stwierdzone błędy zostały poprawione, a dokonanie zmian związanych z wprowadzeniem nowych, czy też rezygnacją z dotychczasowych zamierzeń inwestycyjnych, odłożono do czasu wybrania nowych władz samorządowych,
- obowiązujące wykazy danych o środowisku, zostały założone i obecnie są prowadzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17czerwca 2003 r.,
- przystąpiono do zakładania ewidencji bezodpływowych zbiorników na nieczystości i przydomowych oczyszczalni. Od właścicieli nieruchomości zaczęto egzekwować obowiązek posiadania umów na odbiór odpadów, a także poinformowano o grożących karach za nielegalne ich pozbywanie się. Ponadto firmy asenizacyjne, zobowiązano do informowania o ilościach odebranych odpadów i ścieków, a także o liczbie podpisanych lub rozwiązanych umowach. Rozpoczęto także kontrolowanie częstotliwości opróżniania szamb oraz sposobu pozbywania się osadów ściekowych,
- przystąpiono także do rekultywacji zamkniętych składowisk odpadów poprzez zasypywanie ich urobkiem ziemi pochodzącej z wykopów pod inwestycje drogowe oraz kanalizacyjne. Poinformowano również o likwidacji ujawnionych „dzikich wysypisk”. Zebrane śmieci wywieziono na składowiska komunalne, a miejsca oznakowano tablicami informującymi o zakazie wywozu odpadów,
- zaktywizowano również działania na rzecz rozpowszechnienia idei prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów, budowy kompostowników oraz przydomowych oczyszczalni ścieków. W tym celu na zebraniach wiejskich informowano o korzyściach z tego wynikających. W niektórych gminach wprowadzono preferencyjne stawki za odbiór posegregowanych odpadów,
- w celu przestrzegania terminów przekazywania do poszczególnych funduszy ochrony środowiska uzyskanych wpływów za gospodarcze korzystanie ze środowiska, zwiększono w Urzędzie Marszałkowskim, obsadę etatową referatu zajmującego się weryfikacją wnoszonych opłat,

- w celu uaktualnienia wojewódzkiej bazy podmiotów gospodarczo korzystających ze środowiska, Urząd Marszałkowski wystąpił do stowarzyszeń przedsiębiorców o przypomnienie obowiązku uiszczania należnych opłat. Z postulatem tym wystąpiono również do Przewodniczącego Podlaskiego Oddziału Doradztwa Podatkowego, aby informację tę rozpowszechnił wśród doradców podatkowych, obsługujących podmioty gospodarcze działające w województwie podlaskim. Zwrócono się także do urzędów gmin, samorządów gospodarczych oraz Urzędu Kontroli Skarbowej w Białymstoku i Urzędu Statystycznego w Białymstoku o pomoc w uzupełnieniu tej bazy,
- spośród 30 postępowań administracyjnych wszczętych przez Urząd Marszałkowski (w trakcie i po zakończeniu kontroli NIK), do 15 listopada 2006 r. zakończono 14 spraw. W wydanych decyzjach administracyjnych, wysokość opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska ustalono na łączną kwotę 47.360 złotych. Marszałek Województwa Podlaskiego poinformował, że w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego NIK, od podmiotów zalegających z opłatami za gospodarcze korzystanie ze środowiska (w terminie do 15 listopada 2006 r.), wyegzekwował **1.295.287 zł**, co stanowiło 57,4 % wartości ujawnionego zadłużenia.

5. Załączniki

Wykaz jednostek organizacyjnych skontrolowanych przez NIK

- 1. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku**
- 2. Starostwo Powiatu Augustowskiego w Augustowie**
- 3. Starostwo Powiatu Białostockiego w Białymstoku**
- 4. Starostwo Powiatu Grajewskiego w Grajewie**
- 5. Starostwo Powiatu Hajnowskiego w Hajnówce**
- 6. Starostwo Powiatu Suwalskiego w Suwałkach**
- 7. Urząd Miasta w Choroszcy**
- 8. Urząd Miasta w Dąbrowie Białostockiej**
- 9. Urząd Miasta w Goniądzu**
- 10. Urząd Miasta w Hajnówce**
- 11. Urząd Miasta w Lipsku**
- 12. Urząd Miasta w Łapach**
- 13. Urząd Miasta w Rajgrodzie**
- 14. Urząd Miasta w Suchowoli**
- 15. Urząd Miasta w Suraziu**
- 16. Urząd Gminy w Białowieży**
- 17. Urząd Gminy w Dubiczach Cerkiewnych**
- 18. Urząd Gminy w Hajnówce**
- 19. Urząd Gminy w Jaświłach**
- 20. Urząd Gminy w Kobylinie-Borzymach**
- 21. Urząd Gminy w Narewce**
- 22. Urząd Gminy w Nowym Dworze**
- 23. Urząd Gminy w Radziłowie**
- 24. Urząd Gminy w Sokołach**
- 25. Urząd Gminy w Sztabinie**
- 26. Urząd Gminy w Trzciannem**

Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą, odpowiedzialnymi za realizację zadań ujętych w lokalnych POŚ i PGO byli:

- Pan Janusz Kazimierz Krzyżewski Marszałek Województwa Podlaskiego
- Pan Franciszek Wiśniewski Starosta Powiatu w Augustowie
- Pan Wiesław Pusz Starosta Białostocki
- Pan Jarosław Augustowski Starosta Powiatu Grajewskiego
- Pan Włodzimierz Pietruczuk Starosta Hajnowski
- Pan Szczepan Ołdakowski Starosta Powiatu Suwalskiego
- Jerzy Ułanowicz Burmistrz Choroszczy
- Pan Waclaw Ćwilich Burmistrz Miasta Dąbrowa Białostocka
- Pan Jerzy Ryszkowski Burmistrz Goniądz
- Pan Anatol Ochryciuk Burmistrz Miasta Hajnówki
- Pan Andrzej Lićwinko Burmistrz Lipska
- Pan Tadeusz Wróblewski Burmistrz Łap
- Pan Zygmunt Dziądziak Burmistrz Miasta Rajgród
- Pan Jerzy Omielian Burmistrz Suchowoli
- Pan Zenon Borowski Burmistrz Surza
- Pani Anna Bajko Wójt Gminy Białowieża
- Pan Anatol Pawłowski Wójt Gminy Dubicze Cerkiewne
- Pani Olga Rygorowicz Wójt Gminy Hajnówka
- Pan Jan Joka Wójt Gminy Jaświły
- Pan Ryszard Pogorzelski Wójt Gminy Kobylin Borzymy
- Pan Mikołaj Pawlicz Wójt Gminy Narewka
- Pan Kazimierz Bohusz Wójt Gminy Nowy Dwór
- Pan Kazimierz Gwiazdowski Wójt Gminy Radziłów
- Pan Józef Zajkowski Wójt Gminy Sokoły
- Pan Tadeusz Drągowski Wójt Gminy Sztabin
- Pan Zdzisław Dąbrowski Wójt Gminy Trzcianne

Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa Prawo ochrony środowiska wprowadziła obowiązek opracowania POŚ, na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym, natomiast ustawa o odpadach nałożyła obowiązek sporządzenia PGO, stanowiącego integralną część POŚ analogicznego szczebla. Oba dokumenty należało przyjąć do realizacji w drodze uchwały sejmiku województwa albo rady powiatu lub gminy. Wymienione Programy i Plany winny uwzględniać założenia polityki ekologicznej państwa (przyjmowanej na 4 lata), a co dwa lata należało sporządzać raport z ich realizacji (art. 14, 17 i 18 powołanej ustawy). Celem POŚ było stworzenie programu, którego wykonanie miało doprowadzić do poprawy stanu środowiska naturalnego i efektywnego zarządzania środowiskiem. Miał on zapewnić skuteczne mechanizmy chroniące środowisko przed degradacją, a także stworzyć warunki wdrożenia wymagań, obowiązującego w tym zakresie prawa Unii Europejskiej. Program taki powinien określać politykę środowiskową, ustalać cele i zadania środowiskowe w poszczególnych dziedzinach, podawać źródła zanieczyszczeń, określać priorytety krótko i długookresowe, przedstawiać harmonogram działań oraz źródła pozyskiwania środków na ich realizację.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach wprowadziła obowiązek sporządzenia PGO, który powinien być podstawowym narzędziem służącym do uregulowania i uporządkowania działań władz lokalnych w zakresie gospodarki odpadami. PGO winien określać min. instrumenty finansowe, służące realizacji określonych w nich celów, poprzez wskazanie źródeł finansowania i harmonogramu rzeczowo-finansowego planowanych działań. Zawarcie szczegółowych informacji, dotyczących ilości odpadów, metod zbierania, odzysku i unieszkodliwiania, stanu technicznego i zdolności przerobowych istniejących instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, miało umożliwiać wytyczenie działań, które powinny być podjęte natychmiast lub w bliższej i dalszej przyszłości. PGO należało opracować na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Celem ogólnym PGO była planowa i etapowo realizowana minimalizacja ilości wytwarzanych odpadów w sektorze komunalnym oraz wdrożenie nowoczesnego systemu ich odzysku i unieszkodliwiania.

Obowiązek wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska wynikał z przepisów działu II (art. 284 – 297 a) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska.

Informacje o zakresie korzystania ze środowiska, począwszy od II półrocza 2005r., należało sporządzać zgodnie ze wzorem zamieszczonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie wzorów wykazów, zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat i sposobu

przedstawiania tych informacji i danych¹¹, a wysokość opłat ustalać według stawek określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska¹²

Ustawą z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw¹³, zmieniono terminy wnoszenia opłat. Począwszy od 1 lipca 2005r. podmiot korzystający ze środowiska wnosi opłatę do końca miesiąca, następującego po upływie każdego półrocza. Podwyższono także próg zwolnienia z obowiązku wniesienia opłaty. Nie wnosi się opłat, których półroczna wysokość nie przekracza 400 złotych. Nie zwolniono jednak podmiotów z obowiązku składania półrocznej informacji.

Opłaty wnoszone są za:

- wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza (środki transportu, ogrzewanie, wszelkiego rodzaju technologie powodujące emisję do powietrza),
- wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, w tym za wody roztopowe i opadowe pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych (utwardzone place, parkingi ulice, itp.),
- pobór wód z ujęć własnych,
- składowanie odpadów.

Podmioty korzystające ze środowiska oraz osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami, ponoszą opłaty w zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska oraz pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne. W wypadku składowania lub magazynowania odpadów, podmiotem korzystającym ze środowiska, obowiązującym do ponoszenia opłat, jest posiadacz odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach.

Podmiot korzystający ze środowiska we własnym zakresie ustala wysokość należnej opłaty według stawek obowiązujących w okresie, w którym korzystanie ze środowiska miało miejsce. Wnosi ją bez wezwania na rachunek urzędu marszałkowskiego, właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska; wyjątek stanowią opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów z eksploatacji urządzeń (zgodnie z ustawą przez urządzenia rozumie się niestacjonarne urządzenia techniczne, w tym środki transportu), które należy wnosić na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska. W terminie wniesienia opłaty podmiot zobowiązany jest do przedstawienia marszałkowi województwa, a także wojewódzkiemu inspektorowi ochrony

¹¹ Dz. U. Nr 252, poz. 2128,

¹² Dz. U. Nr 260, poz. 2176,

¹³ Dz. U. Nr 113, poz. 954,

środowiska wykazu zawierającego dane, na podstawie których została wyliczona opłata. Wykaz, na podstawie którego ustalono opłaty za składowanie odpadów, podmiot korzystający ze środowiska przedkłada także wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta właściwemu ze względu na miejsce korzystania ze środowiska.

Podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone o:

- 100 % do końca 2005 r. oraz za 2006 r.
- 200 % za 2007 r. i 2008 r.
- 500 % od 2009 r.

Zgodnie z art. 281 ust. 1 ustawy prawo ochrony środowiska, do opłat za korzystanie ze środowiska stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

W celu gromadzenia i redystrybucji wpływów, zgodnie z art. 402 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, zarząd województwa oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzą wyodrębnione rachunki bankowe. Wpływy te, powiększone o przychody z oprocentowania rachunków bankowych i pomniejszone o opłaty poniesione na egzekucję należności oraz o koszty obsługi rachunków bankowych, są przekazywane na rachunki bankowe funduszy w terminie do końca następnego miesiąca, po ich wpływie na rachunki zarządu województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

Dane dotyczące wydatków poniesionych przez kontrolowane gminy na ochronę środowiska w latach 2002- 2005

Jednostka	2002			2003			2004			2005		
	Dochody ogółem (tys. zł)	Wydatki na ochronę środowiska (tys. zł)	3:2 (%)	Dochody ogółem (tys. zł)	Wydatki na ochronę środowiska (tys. zł)	6:5 (%)	Dochody ogółem (tys. zł)	Wydatki na ochronę środowiska (tys. zł)	9:8 (%)	Dochody ogółem (tys. zł)	Wydatki na ochronę środowiska (tys. zł)	12:11 (%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
GMINY												
Dubicze C.	3 025,6	855,2	28,3	2 491,4	14,9	0,6	2 872,3	1 149,4	40,0	3 464,1	78,4	2,3
Goniądz	7 762,0	31,0	0,4	7 469,0	76,0	1,0	8 582,0	2 069,0	24,1	11 290,0	286,0	2,5
Kobylin B.	4.500,0	18,0	0,4	4.000,0	4,0	0,1	7.000,0	7,0	0,1	6.000,0	6,0	0,1
Łapy	30.515,0	4.466,0	14,6	26.589,0	708,0	2,7	30.599,0	1.364,0	4,6	32.960,0	2.129,0	6,5
Narewka	7.169,4	1.312,0	18,3	7.963,6	876,0	11,0	7.540,8	739,0	9,8	9.301,6	586,0	6,3
Rajgród	7.570,0	1.534,0	20,3	8.321,0	1.743,7	20,9	10.023,0	334,0	3,3	11.287,0	2.014,7	17,8
Sokoły	8.683,0	978,0	11,2	9.407,0	2.713,0	28,8	8.796,0	258,0	2,9	9.408,0	62,0	0,1
Białowieża	4.920,7	100,1	2,0	3.835,6	86,1	2,2	4.795,1	125,7	2,6	4.714,6	182,7	3,8
Nowy Dwór	4.070,0	1.728,1	42,5	5.237,2	1.187,4	22,7	4.120,3	510,6	12,4	4.444,2	213,1	4,8
Suraż	4.996,6	1.544,8	30,9	3.882,4	58,3	1,5	4.030,1	257,9	6,4	4.803,1	678,1	14,1
Trzcianne	7.186,7	504,1	7,0	7.636,4	1.110,8	14,5	7.222,8	344,3	4,7	9.278,5	2.865,3	30,8
Hajnówka	5.491,0	327,0	6,0	5.883,0	683,0	11,6	6.632,0	145,0	2,2	8.102,0	2.555,0	31,5
m.Hajnówka	23.096,7	355,4	6,5	26.638,8	546,9	2,1	25.051,5	672,2	2,7	33.543,0	650,8	1,9
Lipsk	7.381,0	18,0	0,2	9.325,0	993,0	10,6	10.086,0	1.269,0	12,6	11.705,0	70,0	0,5
Sztabin	7.335,0	2.480,0	33,8	9.065,0	1.426,0	15,7	8.529,0	91,0	1,0	12.741,0	4.297,0	33,7
Dąbrowa B.	16.085,0	342,0	2,1	17.139,0	1.481,0	8,6	19.036,0	2.796,0	14,7	25.525,0	5.926,0	23,2
Jaświły	6.991,0	340,0	4,8	7.278,0	535,0	7,3	8.686,0	2.024,0	23,3	11.410,0	522,0	4,6
Radziłów	7.423,8	269,5	3,6	7.509,5	560,9	7,5	7.820,2	40,3	0,5	8.980,9	1.032,3	11,5
Choroszcz	13.481,7	576,5	11,0	14.823,6	1.841,7	12,4	17.160,2	4.243,7	24,7	19.657,7	2.573,2	13,1
Suchowola	10 043,2	1.334,3	13,3	11 033,5	1 937,0	17,6	11 035,1	1 816,8	16,5	13 054,5	1 428,7	10,94
Razem	187.727,4	19.114,0	10,2	195.528,0	18.582,7	9,5	209.617,4	20.256,9	9,7	251.670,2	28.156,3	11,2
POWIATY												
Augustowski	31.031,0	2,0	0,01	28.070,0	2,0	0,01	33.502,0	2,0	0,01	33.254,0	2,0	0,01
Białostocki	53.147,0	735,0	1,4	55.966,0	622,0	1,1	64.348,0	1.018,0	1,6	65.742,0	990,0	1,5
Grajewski	28.287,0	2.211,0	7,8	22.943,0	1.631,0	7,1	25.162,0	2.092,0	8,3	26.531,0	1.766,0	6,7
Hajnowski	b.d.	b.d.	-	23.470,0	453,8	1,9	24.047,0	588,1	2,4	29.931,0	5.445,5	18,2
Suwalski	13.658,0	1.875,0	13,7	14.114,0	2.082,0	14,8	16.425,0	4.597,0	28,0	15.944,0	2.799,0	17,6
Razem	126.123,0	4.823,0	3,8	144.563,0	4.790,8	3,3	163.484,0	8.297,1	5,1	171.402,0	11.002,5	6,4
OGÓŁEM												
	313.850,4	23.937,0	7,6	340.091,0	23.373,5	6,9	373.101,4	28.554,0	7,6	423.072,2	39.158,8	9,3