



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI-4101-03-02/2013
P/13/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/13/125 – Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska |
| Kontrolerzy | 1. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86837 z dnia 30 października 2013 r. 2. Grzegorz Bąk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86838 z dnia 30 października 2013 r. 3. Tomasz Józefowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86839 z dnia 30 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6) |
| Jednostka kontrolowana | Starostwo Powiatowe w Augustowie, ul. 3 maja 29, 16-300 Augustów, zwane dalej „Starostwem”. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Franciszek Wiśniewski, Starosta Augustowski. (dowód: akta kontroli str. 43) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez Starostę Augustowskiego, zwanego dalej „Starostą”, zadań z zakresu ochrony środowiska² w latach 2011–2013 (do dnia 30 września).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej Starostwa komórki odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu ochrony środowiska oraz dokonanie podziału kompetencji i odpowiedzialności za te zadania pomiędzy pracowników Starostwa;
- ustanowienie i wdrożenie procedur kontroli zarządczej w Starostwie;

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

² Kontrolą objęto realizację przez Starostę zadań wymienionych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.), zwanej dalej „POŚ”, dotyczących: prowadzenia obserwacji i rejestru terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy (art. 110a POŚ); wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1 POŚ); sporządzania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem (art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 POŚ); sprawowania kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska w oparciu o przedkładane wyniki pomiarów (art. 149 ust. 1 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku prowadzenia i przedkładania pomiarów wielkości emisji, poziomów substancji lub energii w środowisku (art. 150 ust. 1 i 2, art. 178 POŚ); przyjmowania zgłoszeń instalacji (art. 152 ust. 1 POŚ); ustalania w drodze decyzji wymagań w zakresie ochrony środowiska dla eksploatacji instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia (art. 154 ust. 1 POŚ); wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska (art. 181 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego (art. 237 POŚ); nakładania na podmioty korzystające ze środowiska obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, przywrócenia środowiska do stanu właściwego, uiszczenia na rzecz budżetów właściwych gmin kwoty pieniężnej odpowiadającej wysokości szkód wynikłych z naruszeń stanu środowiska (art. 362 ust. 1–3 POŚ); sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów (art. 379 POŚ); finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gospodarowanie środkami stanowiącymi dochody z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych (art. 403 i 404 POŚ), zwanych dalej „zadaniami starosty z zakresu ochrony środowiska”.

- sprawowanie kontroli przestrzegania oraz stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty;
- reagowanie na sygnały o nieprawidłowościach dotyczących przestrzegania przepisów ochrony środowiska i podejmowanie stosownych działań w tym zakresie;
- finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nieprowadzeniu obserwacji terenów, na których występują ruchy masowe ziemi, oraz prowadzeniu rejestru tych terenów w sposób niezgodny z wymogami prawa;
- wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska w oparciu o niekompletne wnioski;
- nieegzekwowaniu od prowadzących instalacje obowiązków w zakresie wykonywania i przekazywania Staroście wyników pomiarów emisji z tych instalacji;
- niepodjęciu działań w celu weryfikacji w terenie zgodności danych o parametrach instalacji z danymi zawartymi we wnioskach o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa, zadania z zakresu ochrony środowiska realizował w latach 2011–2013 (do 30 września) Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (WOSRiL). W zakresach czynności pracowników zatrudnionych w WOSRiL dokonano podziału kompetencji, uwzględniając zadania Starosty wymienione w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*³, zwanej dalej „POŚ”. Zadania te w okresie objętym kontrolą realizowały w WOSRiL dwie osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Posiadały one wykształcenie wyższe (w zakresie rolnictwa oraz inżynierii sanitarnej). Okres zatrudnienia tych osób w Starostwie wynosił 14 lat. W latach 2011–2013 (do 30 września) uczestniczyły one w pięciu szkoleniach dotyczących m.in. ocen oddziaływania na środowisko, stosowania przepisów ustawy – *Prawo wodne* oraz ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego*. Według wyjaśnień Wicestarosty liczba zatrudnionych pracowników zapewniała prawidłową realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, a zatrudnienie w WOSRiL było dostosowane do możliwości finansowych powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 7-42,59-62,66-69)

W celu realizacji przypisanych zadań pracownicy WOSRiL mieli możliwość korzystania z samochodu służbowego. Nie dysponowali natomiast urządzeniami pomiarowymi, umożliwiającymi sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Starosty, ani też specjalistycznym oprogramowaniem umożliwiającym weryfikację wyników obliczeń stanu jakości powietrza przy wydawaniu pozwoleń. Starosta wyjaśnił m.in., że zakupy kosztownego sprzętu, uzyskanie akredytacji i zatrudnianie specjalistów do jego obsługi, nie znajdują ekonomicznego uzasadnienia. Stwierdził także, iż na podstawie dotychczasowych doświadczeń nie zachodziła potrzeba kupowania drogiego specjalistycznego oprogramowania umożliwiającego weryfikację wyników obliczeń jakości powietrza.

(dowód: akta kontroli str. 63-65,1317-1317A)

W WOSRiL corocznie, w ramach przygotowywania projektu planu wydatków budżetowych, szacowano koszty realizowanych zadań z zakresu ochrony środowiska. Naczelnik Wydziału oszacował wydatki w dziale 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w wysokości: w 2011 r. – 255,0 tys. zł, w 2012 r. – 242,0 tys. zł, w 2013 r. – 262,0 tys. zł.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

Zarząd Powiatu w przyjętych projektach uchwał budżetowych zaplanował w dziale 900 dochody i wydatki w wysokości: w 2011 r. – dochody 28,3 tys. zł a wydatki 283,4 tys. zł; w 2012 r. – dochody 117,5 tys. zł a wydatki 242,2 tys. zł; w 2013 r. – dochody 90,0 tys. zł a wydatki 130,0 tys. zł. Starosta wyjaśnił, że „W projektach uchwał budżetowych Powiatu, zabezpieczano środki na realizację zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska. Wielkość środków ustalono do wysokości planowanych dochodów na dany rok z opłat za korzystanie ze środowiska i kar za naruszenie wymagań środowiska, powiększonej o środki niewykorzystane w poprzednim roku oraz środki pozyskane z zewnętrznych źródeł finansowania. Środki na wynagrodzenia i pozostałe koszty związane z realizacją zadań ujmowane były w kosztach funkcjonowania Starostwa”. Ponadto wydatki na zadania związane z ochroną środowiska zaplanowano i realizowano w dziale 801 – Oświata i wychowanie oraz w dziale 854 – Edukacja i opieka wychowawcza.

Rada Powiatu w uchwałach budżetowych przyjęła w dziale 900 dochody i wydatki w wysokości: w 2011 r. – dochody 28,3 tys. zł, a, po zmianach 148,4 tys. zł, wydatki 208,6 tys. zł, a po zmianach 213,6 tys. zł; w 2012 r. – dochody 117,5 tys. zł, wydatki 242,2 tys. zł, a po zmianach 112,9 tys. zł; w 2013 r. – dochody 90,0 tys. zł, wydatki 130,0 tys. zł. Przewodniczący Rady Powiatu, w sprawie różnic w latach 2011–2012 pomiędzy wysokością środków zaplanowanych na realizację zadań Starosty z zakresu ochrony środowiska, ujętych w projekcie uchwały budżetowej Zarządu Powiatu, a wysokością środków na ww. zadania ujętych w uchwale budżetowej, wyjaśnił że „Projekt budżetu jest przyjmowany przez Zarząd Powiatu w terminie do 15 listopada. Jest on sporządzany według stanu wiedzy jaki Zarząd posiada na dzień jego przyjęcia. Po przekazaniu projektu organowi stanowiącemu nadal trwają prace nad budżetem Powiatu oraz nad realizacją zadań ujętych w projekcie. Ponadto w tym okresie mają miejsce zdarzenia, które wpływają na kształt uchwały budżetowej. (...)”.

W sprawie ustalenia hierarchii ważności zadań z zakresu ochrony środowiska w planowaniu wydatków powiatu, Starosta poinformował, że „Zarząd Powiatu w Augustowie przedkładając każdego roku Radzie Powiatu projekt budżetu ujmuje w tym dokumencie najważniejsze zadania dla społeczności powiatowej, również te dotyczące ochrony środowiska. Propozycje zgłoszenia zadań poprzedzają rozmowy z samorządami lokalnymi, radnymi powiatowymi podczas posiedzeń komisji oraz analiza możliwości pozyskania środków zewnętrznych. Priorytetowe są zadania zapisane w strategicznych dokumentach powiatowych, w tym dotyczących ochrony środowiska (...). W Powiecie Augustowskim nie ma opracowanych kryteriów i hierarchii ważności co do kierunków celów, na które mają być przeznaczone środki finansowe. Priorytety na każdy rok oraz hierarchię ważności poszczególnych zadań Starosty określano odrębnie w ramach prac nad opracowaniem projektu budżetu, przyjęcia uchwały budżetowej oraz zmian budżetu w ciągu roku.”.

(dowód: akta kontroli str. 98,108-109,123-169,401-403,1246-1263,1349-1356)

Na realizację zadań związanych z ochroną środowiska w Starostwie wydatkowano latach 2011–2013 (do 30 września) łącznie kwotę 390,6 tys. zł⁴, w tym: 182,7 tys. zł w 2011 r., 132,5 tys. zł w 2012 r. i 75,4 tys. zł w 2013 r. Udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach ogółem wynosił odpowiednio: 48,6%, 69,7% i 100,0%.

(dowód: akta kontroli str. 126-126A)

Według wyjaśnień Starosty w kontrolowanym okresie nie występowało do Wojewody Podlaskiego o dotacje rządowe na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, ponieważ w pierwszych latach funkcjonowania Powiatu spotykano się z odmową.

(dowód: akta kontroli str. 475-476, 480-481)

W kontrolowanym okresie Starostwo czterokrotnie występowało o środki finansowe do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku (WFOŚiGW) uzyskując środki w łącznej kwocie 476,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 78-82,126,475-476)

⁴ Bez uwzględnienia wydatków na zadania inwestycyjne i edukacyjne związane z ochroną środowiska sfinansowanych ze środków zewnętrznych, pochodzących z dotacji i subwencji.

Celem realizacji kontroli zarządczej w Starostwie opracowano dokumenty:

- *Księga Jakości dla Starostwa Powiatowego w Augustowie Edycja „B”* (wprowadzone zarządzeniem nr 21/2009 z dnia 1 października 2009 r.);
- *Zasady organizacji i kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Augustowie oraz jednostkach organizacyjnych powiatu* (wprowadzone zarządzeniem nr 21/2010 z dnia 28 grudnia 2010 r.);
- *Księga Jakości Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością i Kontroli Zarządczej w Starostwie Powiatowym w Augustowie Edycja „A”* (wprowadzone zarządzeniem nr 17/2013 z dnia 15 października 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 485-595)

W Starostwie, w ramach corocznie sporządzanego dokumentu *Jakościowe cele operacyjne Starostwa Powiatowego (...) oraz zadania, których realizacja pozwoli na osiągnięcie ustanowionych celów*, określano cele i zadania dotyczące realizacji działań w zakresie ochrony środowiska wraz z oczekiwanymi rezultatami, m.in.:

- *Utrzymanie systemu zarządzania jakością i jego doskonalenie* – rezultat: pozytywny audyt roczny;
- *Sprawozdanie z realizacji Programu Ochrony Środowiska i Planu Gospodarki Odpadami dla Powiatu Augustowskiego na lata 2009–2010* – rezultat: przedłożenie sprawozdania Radzie Powiatu do lipca 2011 r.;
- *Opracowanie Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Augustowskiego na lata 2012–2015 wraz z prognozą jego oddziaływania na środowisko* – rezultat: program i uchwała Rady Powiatu przyjmująca Program w grudniu 2012 r.;
- *Opracowanie raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Augustowskiego na lata 2011–2012* – rezultat: opracowany raport przedstawiony na Zarządzie i Radzie Powiatu w sierpniu 2013 r.;
- *Opiniowanie Gminnych Programów Ochrony Środowiska* – rezultat: zaopiniowanie dwóch programów.

(dowód: akta kontroli str. 596-616,690-707,775-793)

Corocznie w Starostwie dokonywano identyfikacji ryzyk i określano, w odniesieniu m.in. do celów i zadań dotyczących działań w zakresie ochrony środowiska, prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyk oraz proponowane działania naprawcze w przypadku wystąpienia zagrożenia. Prawdopodobieństwo wystąpienia zidentyfikowanych w WOŚRiL ryzyk określano jako niskie.

(dowód: akta kontroli str. 617-621,708-715,794-810)

W kontrolowanym okresie w Starostwie obowiązywała *Procedura wydania pozwolenia wodnoprawnego (PO-11)* oraz *Schemat postępowania przy procedurach ustnych (PO-01)* regulujące sposób postępowania przy udzielaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz nakładanie przewidzianych prawem obowiązków. W marcu 2012 r. uwzględniono w procedurze PO-01 obowiązek prowadzenia metryki sprawy⁵.

(dowód: akta kontroli str. 631-638, 1018-1021)

W Starostwie monitorowano skuteczność elementów systemu kontroli zarządczej, w tym dotyczących działań w zakresie ochrony środowiska, na podstawie informacji z realizacji zadań oraz sprawozdania z kontroli zarządczej składanych przez Naczelnika WOŚRiL. Sekretarz Powiatu – Pełnomocnik ds. Jakości przedkładał Staroście roczną informację zbiorczą z przebiegu działań kontrolnych prowadzonych w ramach w kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 639-679, 725-759)

⁵ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz.U. z 2012 r., poz. 250).

W 2011 r. i 2012 r. audytor wewnętrzny przeprowadził audyty dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w Starostwie, w tym m.in. w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska. Według sprawozdań z przeprowadzonych audytów „System kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Augustowie (...) ustanowiony został zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz z wykorzystaniem zasad wynikających ze standardów kontroli zarządczej (...). Funkcjonowanie kontroli zarządczej w Starostwie zapewniało efektywną i wydajną realizację zadań (...). Na podstawie opisanych ustaleń oraz analizy przyczyn i skutków nie wydano rekomendacji i zaleceń”.

(dowód: akta kontroli str. 680-689,760-774,816-819)

Sposób organizacji wykonywania przez Starostę zadań z zakresu ochrony środowiska, a także sposób wykonywania tych zadań nie był przedmiotem skarg, wniosków, ani także kontroli Rady Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 78-97,121-125,1318-1319)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska

Opis stanu faktycznego

Starosta wydał w kontrolowanym okresie m.in.: w 2011 r. – cztery pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, pięć pozwoleń na wytwarzanie odpadów, jedno pozwolenie zintegrowane; w 2012 r. – cztery pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, trzy pozwolenia na wytwarzanie odpadów; w 2013 r. (do 30 września) – trzy pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, dwa pozwolenia na wytwarzanie odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 201,1179)

Szczegółowym badaniem objęto 14 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem sześciu pozwoleń na wytwarzanie odpadów, siedmiu pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz jednego pozwolenia zintegrowanego. Wszystkie badane wnioski o wydanie ww. decyzji zostały w Starostwie zarejestrowane. W toku prowadzonych postępowań administracyjnych, w pięciu przypadkach, wzywano strony do uzupełnienia złożonego wniosku, w trybie określonym w art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*⁶, zwanej dalej „KPA”. Wezwania nie obejmowały jednak wszystkich brakujących elementów. Na 14 zbadanych wniosków, stanowiących podstawę wydania decyzji, 11 z nich, tj. 78,6%, zawierało wszystkie elementy wniosku, wymagane w przepisach POŚ dla danego rodzaju pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 205-210, 212-220, 222-261,904-905,1011-1014,1388-1389)

W toku prowadzonych postępowań nie sprawdzano w terenie zgodności danych o parametrach instalacji zawartych we wniosku ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 262-296, 820-857, 904-913)

W Starostwie, w przypadku 12 z 14 badanych postępowań, udokumentowano fakt weryfikacji wniosków w sprawie wydania pozwoleń na korzystanie ze środowiska: do marca 2012 r. – pozostawiając ślad rewizyjny w dokumentacji sprawy, natomiast od marca 2012 r. – sporządzając metrykę spraw zgodnie z rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 262-296,300,820-857,906-913)

Badane decyzje w sprawie udzielenia pozwolenia na korzystanie ze środowiska zostały wydane z zachowaniem terminów określonych w art. 35 KPA i zawierały wszystkie elementy decyzji administracyjnej, określone w art. 107 § 1 KPA. Zawierały one elementy wymagane dla pozwolenia, określone w art. 188 ust. 2 pkt. 1-6 ustawy POŚ. Ponadto, wszystkie badane pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza zawierały

⁶ Dz.U. z 2013, poz. 267.

charakterystykę miejsc wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza i usytuowanie stanowisk do pomiaru wielkości emisji w zakresie gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, co było zgodne z art. 224 ust. 1 POŚ. Z kolei pozwolenia na wytwarzanie odpadów zawierały dane wymagane, dla pozwoleń wydanych do dnia 22 stycznia 2013 r., określone w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁷. Natomiast jedno pozwolenie na wytwarzanie odpadów (wydane po 23 stycznia 2013 r.) zawierało dane wymagane art. 188 ust. 2b pkt 1, 3–6 POŚ. Wydane pozwolenie zintegrowane zawierało także dane wymagane w art. 211 ust. 2 pkt 1–2, 3a–6 POŚ. Ponadto, pozwolenie zintegrowane obejmowało wszystkie instalacje wymagające takiego pozwolenia, położone na terenie zakładu, co było zgodne z art. 203 ust. 1 POŚ. W pozwoleniu tym ustalono warunki, o których mowa w art. 202 POŚ, jak również uwzględniało ono wymagania najlepszej dostępnej techniki wraz z odnotowaniem tego faktu w uzasadnieniu, co było zgodne z art. 204 i 207 POŚ. Kopię tego pozwolenia wraz z zapisem w formie elektronicznej przesłano niezwłocznie Ministrowi Środowiska, zgodnie z wymogami określonymi w art. 211 ust. 4 POŚ. Od żadnego z badanych pozwoleń strony nie złożyły odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 204,211,222-261,858-903,911-913)

W latach 2011–2013 (do dnia 30 września) w Starostwie nie korzystano z opinii biegłych lub specjalistów przy wydawaniu pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 203)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nierzetelnie weryfikowano kompletność złożonych wniosków i wydano trzy pozwolenia na korzystanie ze środowiska na podstawie:
 - wniosku o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w którym nie określono czasu na jaki ma być wydane pozwolenie, pomimo iż taki wymóg wynikał z art. 184 ust. 2 pkt. 18 ustawy POŚ;
 - wniosku o wydanie pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w którym nie podano informacji o tytule prawnym do instalacji, pomimo iż taki wymóg wynikał z art. 184 ust. 2 pkt. 3 ustawy POŚ;
 - wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego, w którym nie podano informacji o istniejącym lub możliwym oddziaływaniu transgranicznym na środowisko, pomimo iż taki wymóg wynikał z art. 208 ust. 2 pkt 1 lit. b) POŚ.

Pomimo powyższych braków, nie wezwano stron do uzupełnienia wniosków w ww. zakresie przed wydaniem przedmiotowych decyzji.

Pracownik Wydziału weryfikujący wnioski wyjaśnił, że przeoczył brak wymaganych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 279,283,906-913,1009,1267-1268)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było niezgodne z art. 64 § 2 KPA, stanowiącym że jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

2. W Starostwie nie weryfikowano w terenie danych o parametrach instalacji, zawartych we wnioskach, w toku prowadzenia 14 postępowań w sprawach o udzielenie pozwolenia na korzystanie ze środowiska, objętych badaniem.

(dowód: akta kontroli str. 262-296, 820-857, 906-910)

Starosta wyjaśnił, m.in. że „*Informacja jaką prowadzący instalację musi przedstawić organowi wymaga opracowania wniosku przez firmę specjalistyczną, dysponującą*

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.

odpowiednim oprogramowaniem i wiedzą. Firmy te od wielu lat działają na rynku, są znane organowi i w związku z tym są wiarygodne. Niektóre z nich posiadają własne laboratoria. Opracowania sporządzane przez te firmy do wcześniej składanych wniosków, na podstawie których wydawane były pozwolenia emisyjne, nie budziły zastrzeżeń. Ponadto doświadczenie pracownika, znajomość podmiotów, które występują o takie pozwolenie, posiadanie dokumentacji o wcześniej wydanych pozwoleniach dla tych zakładów zapewniają rzetelność i prawidłowość rozpoznania wniosku. Dlatego też nie podejmowano działań sprawdzających danych zawartych we wniosku w terenie". Ponadto dodał, że „Większość składanych wniosków dotyczy już istniejących instalacji. Poziom emisji, ilość i usytuowanie źródeł emisji, punktów do pomiaru emisji, rodzaju i stanu urządzeń chroniących środowisko tych podmiotów znane jest organowi z wcześniejszych postępowań. Właśnie między innymi na podstawie tych materiałów porównywano dane i weryfikowano wnioski. W przypadku instalacji nowych, zgodnie z art. 76 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, nie mogą być oddane do użytkowania jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, a w szczególnych przypadkach o których mowa w art. 76 ust. 4 są zgłaszane do Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.”

(dowód: akta kontroli str. 1011-1014)

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w ww. wyjaśnieniach, gdyż nie można wykluczyć przypadków nierzetelnego opracowania wniosku przez firmy specjalistyczne, a także dokonania zmian w instalacji od czasu wydania poprzedniego pozwolenia i nie uwzględnienia ich w złożonym wniosku i tym samym występowania niezgodności pomiędzy danymi o instalacji podanymi we wniosku, a stanem rzeczywistym.

W ocenie NIK, niepodjęcie działań w celu zweryfikowania w terenie danych o parametrach instalacji, zawartych we wnioskach, było postępowaniem nierzetelnym i mogło wpłynąć na jakość wydawanych decyzji administracyjnych w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1017)

3. W jednym pozwoleniu na wytwarzanie odpadów przy wyszczególnieniu rodzajów odpadów przewidzianych do wytwarzania nie podano ich podstawowego składu chemicznego i właściwości, pomimo takiego wymogu zawartego w art. 188 ust. 2b pkt 2 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 837, 887)

Pracownik WOŚRiL sporządzający projekt ww. pozwolenia wyjaśnił, że przeoczył podanie powyższych danych.

(dowód: akta kontroli str. 1267-1268)

4. W jednym postępowaniu o wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska prowadzonym na podstawie wniosku złożonego w lipcu 2012 r., nie założono metryki sprawy, co było niezgodne z art. 66a §1 KPA.

(dowód: akta kontroli str. 300)

Pracownik WOŚRiL weryfikujący wniosek wyjaśnił, że przeoczył sporządzenie metryki ww. sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 1008)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W Starostwie pozyskiwano wiedzę o działających na terenie powiatu instalacjach, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska lub ich zgłoszenia, w oparciu o wnioski składane przez prowadzących instalacje, a także jak wyjaśnił Starosta, w codziennych kontaktach pomiędzy WOŚRiL a Wydziałem Budownictwa i Architektury Starostwa, dotyczących wydawania pozwoleń na budowę lub przyjmowania zgłoszeń instalacji, których działanie może powodować emisję zanieczyszczeń do środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 480-481,1022-1025)

Starosta, w latach 2011–2013 (do 30 września), sprawował kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością. Zadania te realizowała jedna osoba, która każdorazowo posiadała upoważnienie Starosty do wykonywania funkcji kontrolnych. W WOŚRiL corocznie opracowywano plany kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w wybranych instalacjach. Starosta wyjaśnił, że „Sporządzając roczny plan kontroli zewnętrznych z zakresu przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska Naczelnik bierze pod uwagę w pierwszej kolejności zakłady o znaczącej dla Powiatu Augustowskiego skali produkcji i dużej emisji zanieczyszczeń do środowiska”. Założony w ww. okresie plan kontroli został zrealizowany, tj.:

- w 2011 r. planowano i wykonano pięć kontroli, z tego dwie dotyczyły emisji gazów lub pyłów do powietrza, a trzy gospodarki odpadami;
- w 2012 r. planowano i wykonano trzy kontrole, z tego jedna dotyczyła gospodarki odpadami, jedna m.in. realizacji warunków pozwolenia zintegrowanego, a jedna gospodarki ściekowej;
- w 2013 r. planowano i przeprowadzono jedną kontrolę, dotyczącą emisji gazów lub pyłów do powietrza.

Ponadto przeprowadzono jedną pozaplanową kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w związku z zawiadomieniem Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, zwanego dalej „PWIOŚ”, w sprawie prowadzenia przez firmę D. działalności pomimo braku uregulowanego stanu formalno-prawnego w zakresie korzystania ze środowiska.

Przeprowadzone czynności kontrolne każdorazowo dokumentowano w postaci protokołu kontroli, w którym zawarto także zalecenia pokontrolne. W wyniku przeprowadzonych kontroli zalecono prowadzącym instalacje m.in.: przestrzeganie wymagań zawartych w obowiązujących przepisach prawa w zakresie przekazywania odpadów osobom fizycznym oraz odbiorcom posiadającym zezwolenie tylko na ich transport; wykonywanie okresowych pomiarów emitowanych zanieczyszczeń zgodnie z warunkami obowiązujących pozwoleń na korzystanie ze środowiska; sprawdzenie szczelności przewodów wentylacyjnych i sprawności filtrów; uregulowanie lub aktualizację stanu formalno-prawnego korzystania ze środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 202,1022-1112,1324-1330)

W badanym okresie Starosta nie kierował do sądu wniosków w sprawach o wykroczenia przeciw czynom z zakresu przepisów o ochronie środowiska, za które grozi sankcja.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1025)

W Starostwie weryfikowano wyniki pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, przedkładane przez prowadzących instalacje, których eksploatacja wymagała uzyskania pozwolenia na korzystanie ze środowiska. Szczegółowe badanie w odniesieniu do 17 pozwoleń na korzystanie ze środowiska (jednego pozwolenia zintegrowanego, siedmiu pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz

dziwięciu pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi), wykazało, że w badanym okresie trzech prowadzących instalacje nie wywiązywało się w pełni z obowiązków w zakresie przekazania wyników pomiarów Staroście, a w tym, w stosunku do dwóch w Starostwie nie podejmowano działań w celu wyegzekwowania tych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 1180-1187,1229-1230)

W kontrolowanym okresie Starosta nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 154 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 237 POŚ. W jednym przypadku, w decyzji ustalającej dopuszczalny poziom hałasu, opisanej w pkt 5 niniejszego wystąpienia, nałożono na prowadzącego instalację, na podstawie art. 150 ust. 1 POŚ, obowiązek prowadzenia i przedkładania Staroście dodatkowych pomiarów wielkości emisji hałasu z tej instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 426-474, 1022-1025)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęły trzy zawiadomienia od PWIOŚ w sprawie nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, dotyczące m.in. nieuregulowanego stanu formalno-prawnego korzystania ze środowiska oraz w sprawie konieczności usunięcia skutków kolizji drogowych. Starosta w dwóch przypadkach podjął działania w celu wyeliminowania zgłoszonych nieprawidłowości, w tym w jednym przypadku nałożył na sprawcę kolizji drogowej, na podstawie art. 362 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 POŚ, obowiązek usunięcia zanieczyszczenia gleby. Z kolei w jednej sprawie poinformował PWIOŚ o braku podstaw prawnych dla podjęcia wnioskowanych przez ten organ działań.

(dowód: akta kontroli str. 78-97, 452-460, 484, 1335-1338)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nie podejmowano, w badanym okresie, działań w celu wyegzekwowania od prowadzących instalacje niezrealizowanego przez nich obowiązku przedkładania Staroście wyników pomiarów emisji z tych instalacji, do których wykonania byli oni zobowiązani.

W badanym okresie dwóch prowadzących instalacje, dla których Starosta wydał pozwolenia na korzystanie ze środowiska, nie wywiązało się z obowiązków w zakresie przekazania Staroście okresowych wyników pomiarów emisji z instalacji. I tak:

- w przypadku oczyszczania ścieków w B. nie przedłożono w 2011 r. jednego spośród czterech wyników pomiarów wymaganych w tym roku;
- w przypadku Zakładu T. nie przedłożono badań wstępnych emisji w terminie do 31 sierpnia 2013 r., ustalonym przez Starostę w pozwoleniu na wprowadzenia gazów i pyłów do powietrza. W Starostwie dopiero w czasie niniejszej kontroli, po niemal trzech miesiącach od upływu wyznaczonego terminu, wysłano do prowadzącego instalację monit w sprawie dostarczenia wyników przedmiotowych pomiarów, wyznaczając kolejny termin na ich dostarczenie (do dnia 20 grudnia 2013 r.).

Wicestarosta wyjaśnił, że nie egzekwowano od prowadzących ww. instalacje obowiązku dostarczenia wyników brakujących badań z powodu przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1180-1230, 1271-1272)

W ocenie NIK, niepodjęcie przez Starostę działań w przedmiotowym zakresie było postępowaniem nierzetelnym.

2. W Starostwie nie wykonano, w jednym przypadku, obowiązku zarejestrowania przedłożonego do Starostwa sprawozdania z pomiarów emisji zanieczyszczeń do powietrza⁸. Przedmiotowe sprawozdanie zostało w 2012 r. dostarczone bezpośrednio do WOŚRiL przez przedstawiciela firmy M. i nie zostało przekazane do punktu kancelaryjnego celem zarejestrowania, opatrzenia pieczęcią i potwierdzenia daty

⁸ Nr E/123/2012W.

wplywu. Postępowanie to było niezgodne z regulacją zawartą w §42 ust. 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie *instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*⁹ oraz wdrożoną¹⁰ w Starostwie Instrukcją Kancelaryjną (§4 ust. 1 i ust. 2).

Starosta wyjaśnił, iż przeoczono przekazanie ww. sprawozdania celem jego zarejestrowania.

(dowód: akta kontroli str. 1180-1183,1230-1237,1271-1272)

3. W Starostwie nie podjęto działań w celu wycofania z obrotu prawnego decyzji Starosty z dnia 19 listopada 2012 r.¹¹ nakładającej, na podstawie art. 362 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 POŚ, obowiązek usunięcia przez sprawcę kolizji drogowej zanieczyszczenia gleby, pomimo uzyskania w kwietniu 2013 r. opinii Ministerstwa Środowiska, o braku podstaw prawnych do nałożenia przedmiotowego obowiązku.

Starosta wyjaśnił, że w związku z faktem, że ww. decyzja nie rodzi żadnych skutków prawnych, sprawa stwierdzenia jej nieważności została przesunięta na liście priorytetów do załatwienia do końca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 78-97,426-474,1335-1338)

W ocenie NIK, niepodjęcie w Starostwie, przez prawie osiem miesięcy, działań w celu wycofania z obrotu prawnego ww. decyzji, pomimo powzięcia wiedzy o braku podstaw prawnych do nałożenia wskazanego w niej obowiązku, było postępowaniem nierzetelnym.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Działania Starosty w zakresie ochrony powierzchni ziemi

Opis stanu faktycznego

W Starostwie posiadano dokumentację dotyczącą terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi w postaci kart dokumentacyjnych pięciu osuwisk, opublikowanych na stronie internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego (<http://geozagrozenia.pgi.gov.pl/>). Dane ujęte w ww. kartach pochodziły z 2004 r. Zawartość i układ tych kart, które znajdowały się w rejestrze zawierającym informacje o terenach, na których występują ruchy masowe ziemi, zamieszczonym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Powiatu Augustowskiego, nie odpowiadały w pełni wymaganiom dla kart rejestracyjnych osuwisk, określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie *informacji dotyczących ruchów masowych ziemi*¹², zwanym dalej „rozporządzeniem”. W badanym okresie pracownicy Starostwa nie podejmowali działań w celu prowadzenia obserwacji terenów ww. osuwisk.

(dowód: akta kontroli str. 297-299,301-302,305-309,315-333,1010,1113-1178)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W Starostwie nie prowadzono obserwacji terenów, na których występowały ruchy masowe ziemi, tj. pięciu osuwisk zlokalizowanych na terenie powiatu, pomimo że obowiązek podejmowania takich działań wynikał z art. 110a ust. 1 POŚ.

Starosta wyjaśnił, że „Prowadzenie monitoringu osuwisk wymaga prowadzenia kosztownych specjalistycznych robót. Wyznaczone tereny osuwisk występujące na terenie Powiatu Augustowskiego nie powodowały i nie powodują bezpośredniego zagrożenia dla ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej. Osuwiska te są

⁹ Dz.U. Nr 14, poz. 67.

¹⁰ Z dniem 1 stycznia 2011 r. zarządzeniem Starosty Powiatu Nr 1/2011.

¹¹ Nr OS.642.1.2012.

¹² Dz.U. Nr 121, poz. 840.

znane od lat geologowi zatrudnionemu w Starostwie Powiatowym w Augustowie. Z obserwacji prowadzonych przez geologa w terenie, jego doświadczenia oraz znajomości tematu osuwisk nie wynika, aby na przedmiotowych osuwiskach zachodziły kiedykolwiek gwałtowne procesy przemieszczania mas ziemnych. Osuwiska od lat istnieją w niezmiennionej formie. W związku z powyższym przeznaczenie w budżecie środków na monitorowanie tych osuwisk byłoby bezcelowe”.

(dowód: akta kontroli str. 297-299, 305-307)

2. Zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa Augustowskiego rejestr, zawierający informacje o terenach, na których występują ruchy masowe ziemi, w przypadku zlokalizowanych na terenie powiatu pięciu osuwisk, nie odpowiadał pod względem zawartości i układu wymaganiom określonym w rozporządzeniu. I tak m.in.:
- numer ewidencyjny osuwiska nie odpowiadał wytycznym zawartym w pkt 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
 - w zakresie danych dotyczących lokalizacji osuwiska brak było m.in. informacji odnośnie numeru ewidencyjnego działek, krainy geograficznej, jednostki tektonicznej oraz zlewni, wymaganych pkt 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
 - w charakterystyce osuwisk, niezgodnie z wymaganiami określonymi w załączniku nr do rozporządzenia, podano nazwę stopnia jego aktywności,
 - w zakresie danych dotyczących parametrów morfologicznych osuwiska brak było informacji m.in. odnośnie wysokości maksymalnej, wysokości minimalnej, rozpiętości pionowej, nachylenia, niszy i występowania nisz wtórnych, wymaganych pkt 4 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
 - w zakresie danych dotyczących podłoża osuwiska brak było informacji odnośnie tektoniki, wymaganych pkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
 - w zakresie danych dotyczących materiału koluwalnego brak było informacji odnośnie rodzaju koluwium, wymaganej pkt 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
 - w zakresie danych dotyczących wieku i genezy osuwiska brakowało informacji odnośnie daty powstania i rozwoju osuwiska w czasie, wymaganych pkt 8 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
 - w zakresie danych dotyczących użytkowania terenu w obrębie osuwiska brak było informacji odnośnie infrastruktury komunikacyjnej oraz linii przesyłowych, energetycznych, telefonicznych, wodociągów, kanalizacji, gazociągów i innych, wymaganych pkt 9 załącznika nr 2 do rozporządzenia,
 - brakowało informacji odnośnie: prowadzenia instrumentalnych prac monitoringowych, stanu badań, kategorii i numeru uprawnień geologicznych wypełniającego kartę, instytucji sporządzającej kartę osuwiska, wymaganych pkt 12, 13, 19 i 20 załącznika nr 2 do rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 318-333)

Starosta wyjaśnił m.in., iż spełnienie wszystkich wymogów, o których mowa w ww. rozporządzeniu, wymaga przeprowadzenia robót geologicznych przez uprawnionych geologów. Mając na uwadze możliwości finansowe budżetu Powiatu Augustowskiego Starosta nie zlecał przeprowadzenia badań. Ponadto dodał, że zgodnie z informacją Państwowego Instytutu Geologicznego, dla powiatów Polski pozakarpackiej, będą rozpatrywane, dokumentowane i zaznaczone w skali 1:10.000 osuwiska i tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi. Opracowanie map dla powiatów Polski pozakarpackiej rozpocznie się od 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1015-1017)

W ocenie NIK, prowadzenie rejestru zawierającego informacje o terenach, na których w powiecie augustowskim występują ruchy masowe ziemi, niezgodnie z wymogami określonymi w powyższym rozporządzeniu Ministra Środowiska, było postępowaniem niezgodnym z prawem.

3. W Starostwie nie podjęto działań w celu weryfikacji kart dokumentacyjnych pięciu osuwisk w zakresie danych dotyczących ich powierzchni. We wszystkich pięciu badanych kartach dokumentacyjnych naturalnych zagrożeń geologicznych: obiekt-osuwisko¹³ podano powierzchnię osuwisk wynoszącą zero m², pomimo że długości i szerokości osuwisk były podane w wartościach większych od zera.

Starosta wyjaśnił m.in., iż ww. danych nie podano na skutek przeoczenia. W trakcie niniejszej kontroli NIK dane te zostały skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 318-333, 1015-1016a)

W ocenie NIK przedmiotowe postępowanie było nierzetelne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Działania Starosty w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu faktycznego

Starosta nie był obowiązany do sporządzania mapy akustycznej oraz do opracowania programu ochrony przed hałasem z uwagi na brak na terenie powiatu augustowskiego aglomeracji o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys., a także nieokreślenie w powiatowym programie ochrony środowiska terenów, dla których dokonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 303-304,359-383,1280-1281)

W badanym okresie Starosta ustalił, na podstawie art. 115a ust. 1 POŚ, dopuszczalny poziom hałasu dla jednej instalacji. Postępowanie w sprawie wydania przedmiotowej decyzji wszczęto po otrzymaniu informacji, od PWIOŚ, o przekroczeniach dopuszczalnego poziomu hałasu z tej instalacji. W toku prowadzonego postępowania poinformowano strony o jego wszczęciu, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Decyzja, wydana w lipcu 2012 r., zawierała wszystkie elementy decyzji administracyjnej określone w art. 107 § 1 KPA. W Starostwie podejmowano działania w celu monitorowania stanu przestrzegania przez prowadzącego instalację warunków przedmiotowej decyzji. Pracownicy Starostwa, wspólnie z przedstawicielami PWIOŚ, przeprowadzili wizję lokalną ww. instalacji, a także posiadali informację o wynikach kontroli jej użytkowania, przeprowadzonych pięciokrotnie przez PWIOŚ oraz o podjętych przez ten organ działaniach pokontrolnych, w tym o prowadzonym postępowaniu w sprawie wstrzymania użytkowania przedmiotowej instalacji. W lipcu 2013 r. Starosta odmówił prowadzącemu ww. instalację dokonania zmiany wydanej rok wcześniej decyzji, polegającej na określeniu dopuszczalnych poziomów hałasu przenikającego do środowiska o 5 dB wyższych od poziomów określonych wcześniej przez Starostę. Starosta wyjaśnił, iż „*Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach uchyliło przedmiotową decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Starosta ponownie rozpatrując sprawę umorzył postępowanie (...). Strona wniosła odwołanie od tej decyzji, sprawę przekazano do SKO w Suwałkach. (...)*”.

(dowód: akta kontroli str. 310-314,336-358,369-383,391-399a)

Ustalone nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

¹³ Dotyczących osuwisk: Jałowy Róg (brzeg rzeki Czarna Hańcza), Jezioro Białe (skarpa), Jabłońskie (brzeg rzeki Rospada), Bryzgiel (brzeg jeziora Wigry), Chodorki (brzeg rzeki Rospada).

6. Finansowanie przez starostów ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie w powiecie augustowskim nie wprowadzono zasad udzielania dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji, o których mowa w art. 403 ust. 5 POŚ. Sporządzony z datą 15 lipca 2011 r. projekt uchwały w tej sprawie nie został w kontrolowanym okresie przedłożony Radzie Powiatu do uchwalenia, gdyż jak wyjaśnił Starosta, Zarząd Powiatu nie planował wydatkowania środków finansowych z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar polegającego na udzielaniu dotacji innym podmiotom. Ponadto poinformował, że projekt przedmiotowej uchwały zostanie poddany procedurze jego uchwalenia wówczas, gdy Zarząd Powiatu zaplanuje w projekcie budżetu Powiatu środki na ten cel. W projekcie określono m.in. kryteria wyboru inwestycji do dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji.

W latach 2011–2013 (do 30 września) nie zawierano umów o dofinansowanie zadań w formie dotacji i nie udzielano dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 183-186, 200, 401-425)

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmowało zadania określone w art. 400a ust. 1 pkt 8, 21, 29 i 42 POŚ, na które wydatkowano: w 2011 r. – 93,9 tys. zł; w 2012 r. – 40,1 tys. zł. W 2013 r. (do dnia 30 września) nie zrealizowano żadnych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 170-182,187)

W okresie 2011–2013 (do 30 września) Starosta sfinansował ze środków pochodzących z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, zwanych dalej „środkami z opłat i kar”, 10 przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej na łączną kwotę 134,0 tys. zł, w tym:

- przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami – w kwocie 18,4 tys. zł;
- przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza – w kwocie 74,8 tys. zł;
- przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków – w kwocie 24,5 tys. zł;
- inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa – w kwocie 16,3 tys. zł.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej zrealizowano w całości jako zadania własne powiatu. Zadania sfinansowane ze środków z opłat i kar odpowiadały celom i priorytetom określonym w obowiązującym, w badanym okresie, powiatowym programie ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 170-171,187-199, 361-368,406-418,482-483)

Wpływy środków z opłat i kar wyniosły, w okresie 2011–2013 (do 30 września), ogółem 229,7 tys. zł, w tym: w 2011 r. – 88,2 tys. zł; w 2012 r. – 86,6 tys. zł; w 2013 r. (do dnia 30 września) – 54,9 tys. zł. Wydatki w ww. okresie wyniosły 134,0 tys. zł, tj. 58,3% wpływów. Stan środków na koniec 2010 r. wyniósł 123,2 tys. zł. Łączne środki z opłat i kar, którymi dysponowało Starostwo w 2011 r. wyniosły 211,4 tys. zł, a wydatki 93,9 tys. zł, tj. 44,4% posiadanych środków. W 2012 r. Starostwo dysponowało kwotą 204,1 tys. zł ze środków z opłat i kar, a wydatkowało 40,1 tys. zł, tj. 19,6% posiadanych środków. Stan środków na koniec 2012 r. wyniósł 164,0 tys. zł. Wyżej wymienione środki były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach OŚ-4p z gospodarowania dochodami budżetu powiatu pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Na dzień 30 września 2013 r. stan ww. środków wyniósł 218,9 tys. zł.

Starosta wyjaśnił, że: „Dochody roczne budżetu Powiatu z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar wynoszą średnio 87.000 zł, a zaplanowane w Powiatowym Programie Ochrony Środowiska koszty wykonania zadań własnych związanych z ochroną środowiska

przekraczają kilkakrotnie wpływające dochody roczne. W celu uzyskania odpowiedniej sumy, która umożliwi sfinansowanie zadania ze środków własnych lub pozwoli na jego dofinansowanie przy wykorzystaniu środków z dostępnych źródeł zewnętrznych, zachodzi konieczność ich gromadzenia przez okres dłuższy niż jeden rok budżetowy. Niewykorzystane w danym roku środki przechodzą na następny rok. Wynika to z art. 403 ust 1 POŚ w którym określono, że do Powiatów należy finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska w wysokości nie mniejszej, niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar. Stąd też, wynika obowiązek ujęcia w wydatkach budżetu Powiatu kwoty wpływów, która nie została wykorzystana w roku poprzednim.”.

(dowód: akta kontroli str. 126-126A,172-186,477-479)

W latach 2011–2013 (do 30 września) Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku nie zakwestionowała zasadności lub legalności wydatków poniesionych na finansowanie zadań i przedsięwzięć, określonych w art. 400a ust. 1 POŚ, a przypisanych Powiatowi do finansowania na podstawie art. 403 ust. 1 POŚ.

(dowód: akta kontroli str. 78-82,110-120)

Powiat Augustowski nie osiągnął nadwyżki z tytułu dochodów z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych i nie był zobowiązany do wpłat na rachunek WFOŚiGW z tytułu ww. dochodów.

Likwidacja z dniem 1 stycznia 2010 r. Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie wpłynęła, zdaniem Starosty, na wielkość i sposób finansowania przez niego ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 78-82,172-178)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w projekcie uchwały Rady Powiatu Augustowskiego w sprawie zasad udzielania dotacji na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz trybu postępowania w sprawie udzielenia dotacji i sposobu jej rozliczenia, przygotowanym w Starostwie, nie ustalono trybu rozliczania dotacji, a jedynie zawarto informację, że sposób rozliczenia się wnioskodawcy z przyznaných środków określa się w umowie. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 403 ust. 5 POŚ zasady udzielania dotacji celowej powinny ustalać m.in. tryb postępowania w sprawie rozliczania tych dotacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

- prowadzenie obserwacji terenów, na których występują w powiecie augustowskim ruchy masowe ziemi oraz dostosowanie rejestru, zawierającego informacje o tych terenach, do wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi;
- rzetelne weryfikowanie wniosków o wydanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz udzielanie pozwoleń, wyłącznie w oparciu o kompletne wnioski;
- wydawanie pozwoleń na korzystanie ze środowiska zawierających wszystkie elementy wymagane przepisami prawa;

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

- egzekwowanie od prowadzących instalacje nałożonych na nich obowiązków w zakresie wykonywania i przekazywania Staroście wyników pomiarów emisji z tych instalacji;
- uwzględnienie trybu postępowania w sprawie rozliczenia dotacji w projekcie uchwały, dotyczącej zasad udzielania dotacji na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, przed ewentualnym przedłożeniem tego projektu Radzie Powiatu.

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 Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 21 stycznia 2014 r.

Dyrektor
Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

Kontroler

Tomasz Józefowicz
Specjalista k.p.