



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkła**

Warszawa, dnia 9 grudnia 2010 r.

**Pan
Andrzej Jagusiewicz
Główny Inspektor
Ochrony Środowiska**

KSR-4101-04-01/2010
P/10/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w Warszawie, zwanym dalej „GIOŚ”, kontrolę wymierzania przez Inspekcję Ochrony Środowiska administracyjnych kar pieniężnych oraz ich egzekwowania, obejmującą okres 2008 r.– I półrocze 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, działalność Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w procedurze wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez Inspekcję Ochrony Środowiska.

1. Z ustaleń kontroli wynika, że w badanym okresie wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wydali łącznie 2865 decyzji w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, z czego 1007 decyzji w 2008 r., 1167 decyzji w 2009 r. oraz 691 decyzji w I połowie 2010 r. W tym samym czasie do GIOŚ – jako organu właściwego do prowadzenia postępowań odwoławczych od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (wioś) w ww. sprawach – wpłynęło łącznie 201 odwołań, przy czym 64 (tj. 31,8%) stanowiły odwołania od decyzji o ustaleniu wymiaru kary biegnącej, a 137 (tj. 68,2%) odwołania od decyzji w sprawie wymierzenia kar pieniężnych. W wyniku rozpatrywania powyższych odwołań, Główny Inspektor Ochrony Środowiska wydał, w badanym okresie, 16 postanowień oraz 163 decyzje (w tym 85, tj. 52,1% utrzymujących w mocy zaskarżone decyzje), a 22 odwołania na dzień zakończenia kontroli były w toku rozpatrywania.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Główny Inspektor Ochrony Środowiska – w wyniku postępowania wszczętego na żądanie strony lub z urzędu – stwierdził nieważność łącznie 37 decyzji wioś w omawianym zakresie. W przypadku 22 decyzji nastąpiło to na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (zwanej dalej Kpa), tj. na skutek wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, a w odniesieniu do pozostałych 15 decyzji – na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 Kpa, tj. z powodu skierowania przez wioś decyzji do osoby nie będącej stroną w sprawie.

2. Kontrola losowo wybranej próby 59 z 201 postępowań w sprawie odwołań od decyzji wioś dotyczących administracyjnych kar pieniężnych wykazała, że w 49 przypadkach, tj. 83,1%, postępowania prowadzone były dłużej niż jeden miesiąc (termin określony w art. 35 § 3 Kpa).

Z wyżej wymienionych 49 badanych postępowań odwoławczych, GIOŚ w 42 przypadkach (tj. 85,7%) nie powiadomił strony o niezakończonym w terminie wynikającym z art. 35 Kpa, a także nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy, co stanowiło naruszenie art. 36 Kpa. Natomiast w 7 pozostałych postępowaniach, GIOŚ – w trakcie kontroli NIK – powiadomił strony o nieterminowym załatwieniu sprawy, co nastąpiło po upływie od 49 do 181 dni od daty wpływu odwołań.

Dyrektor Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa GIOŚ (DIiO), odpowiedzialna za rozpatrywanie odwołań od decyzji wioś wydanych m.in. w sprawach administracyjnych kar pieniężnych, wyjaśniła, że *niezakończanie spraw w terminie wymaganym w art. 35 § 3 Kpa oraz niepowiadamianie stron o nieterminowym załatwianiu sprawy wynikały z przeciążenia pracowników obowiązkami oraz z niedostatecznej obsady kadrowej w DIiO.*

Kontrola wykazała, że GIOŚ podejmował starania, poprzez Ministra Środowiska, o zwiększenie zatrudnienia, m.in. w związku z kolejnymi nowymi zadaniami. Wniosek nie uzyskał akceptacji Rady Ministrów.

3. W badanym okresie sądy administracyjne rozpatrywały 31 skarg na decyzje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wydane w wyniku odwołań od decyzji wioś dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Według stanu na dzień zakończenia kontroli, 7 skarg było w toku rozpatrywania przez sądy administracyjne, a w 3 sprawach decyzje Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zostały uchylone, w tym m.in. z powodu niedokonania przez GIOŚ wszechstronnej i wyczerpującej oceny przedstawionych przez stronę dowodów.
4. Kontrole NIK, przeprowadzone w ramach niniejszej kontroli w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska, wykazały, że w latach 2008 i 2009 nastąpił istotny spadek – w stosunku do roku poprzedniego – liczby kontroli podmiotów przez wioś, w trakcie których prowadzono pomiary (w szczególności pomiary ilości lub rodzajów

² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza, ilości i jakości odprowadzanych ścieków do wód lub do ziemi, poziomu hałasu emitowanego do środowiska), pomimo że liczba zaplanowanych i skontrolowanych podmiotów korzystających ze środowiska utrzymuje się na zbliżonym poziomie.

Z wyjaśnień GIOŚ w tej sprawie, przedstawionych w piśmie znak: DliO-074/72/2010/eg z dnia 25 listopada 2010 r. wynika, że w przypadku podmiotów wywiązujących się z obowiązku wykonywania pomiarów emisji substancji do powietrza i hałasu emitowanego do środowiska, wioś przeprowadzają pomiary kontrolne gdy przedstawione wyniki pomiarów budzą zastrzeżenia.

Zdaniem NIK, ograniczanie przez wioś kontroli podmiotów do badania pomiarów własnych kontrolowanych jednostek, budzi poważne wątpliwości wobec obowiązku, określonego w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska³, dotyczącego kontroli przez IOŚ przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska, m.in. dla realizacji którego wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska wyposażone są w akredytowane laboratoria. Ponadto, zgodnie z art. 299 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴, wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją, na podstawie kontroli, a w szczególności dokonanych w ich trakcie pomiarów lub za pomocą innych środków dowodowych.

W ocenie NIK, istniejąca tendencja zmniejszania przez wioś liczby kontroli podmiotów, wykonywanych wraz z przeprowadzeniem pomiarów kontrolnych, wymaga poważnego zrewidowania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, kierującego działalnością Inspekcji, zasad prowadzenia kontroli przez wioś. Stwierdzenie przez wioś faktu, iż kontrolowany podmiot wywiązuje się z obowiązkowych pomiarów i nie budzą one zastrzeżeń, nie daje – bez przeprowadzenia pomiarów kontrolnych – gwarancji, że podmiot w czasie kontroli prowadzi działalność zgodnie z posiadanymi pozwoleniami na korzystanie ze środowiska. Stosowana przez wioś praktyka prowadzenia w omawianych przypadkach kontroli, bez równoczesnego prowadzenia pomiarów własnych, nie zapewnia sprawowania przez Inspekcję Ochrony Środowiska należytej kontroli nad przestrzeganiem obowiązujących wymagań przez podmioty korzystające ze środowiska.

W świetle powyższego, poważny niepokój NIK budzi - sygnalizowany w ww. wyjaśnieniach Głównego Inspektora Ochrony Środowiska - dalszy spadek liczby wykonywanych pomiarów kontrolnych, którego należy spodziewać się w powietrzu i w hałasie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Pilne podjęcie działań w celu zapewnienia przez Inspekcję Ochrony Środowiska realizacji ustawowego obowiązku, dotyczącego kontroli przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska, poprzez zwiększanie liczby kontroli wioś, w trakcie których wykonywane są pomiary emisji substancji i energii do środowiska.

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

2. Dołożenie należytej staranności przy prowadzeniu postępowań odwoławczych, w szczególności o wszechstronne i wyczerpujące ocenianie przedstawionych przez stronę dowodów.
3. Kontynuowanie działań, mających na celu terminowe rozpatrywanie odwołań od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.
4. Wyeliminowanie przypadków niepowiadamiania strony o nieterminowym załatwieniu sprawy oraz o nowym terminie jej załatwiania.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Głównego Inspektora o przedstawienie, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust.1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.