



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska,
Rolnictwa i Zagospodarowania
Przestrzennego**

Warszawa, dnia 22 listopada 2010 r.

**Pani
Małgorzata Janiszewska
Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska**

KSR-4101-04-02/2010
P/10/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Kielcach, zwanym dalej „WIOŚ”, kontrolę w zakresie 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 Pani Inspektor niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami, działalność Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz prowadzenia działań zmierzających do wyegzekwowania niezapłaconych administracyjnych kar pieniężnych.

W badanym okresie WIOŚ przeprowadził planowe kontrole w 285 podmiotach posiadających decyzje określające warunki korzystania ze środowiska. Pomiary (głównie poziomu hałasu - 84,8%) wykonano w trakcie 46 kontroli. Ponadto WIOŚ przeprowadził 96 kontroli pozaplanowych-interwencyjnych, w trakcie których wykonano 1 pomiar emisji substancji do środowiska (w 2008 r.). Zastrzeżenia budzi znikoma liczba pomiarów, innych niż emisji hałasu, wykonanych w trakcie kontroli WIOŚ. NIK zwraca uwagę, że z zestawienia sporządzonego przez Naczelnika Wydziału Inspekcji wynika, że w trakcie przeprowadzonych przez WIOŚ kontroli 30 wybranych instalacji, aż w 19 przypadkach WIOŚ nie przeprowadził pomiarów, ograniczając się do kontroli pomiarów wykonanych przez kontrolowane podmioty.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w badanym okresie przez WIOŚ, w 21

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

przypadkach stwierdzono naruszenia warunków korzystania ze środowiska. We wszystkich ww. 21 przypadkach WIOŚ zawiadomił podmioty korzystające ze środowiska, w terminie 21 dni od wykonania pomiarów, o stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia na podstawie kontroli oraz przekazał w tym terminie wyniki pomiarów. WIOŚ wydał w badanym okresie 12 decyzji ustalających wysokość kosztów poboru próbek lub wykonania pomiarów i analiz, obejmujących 16 spośród ww. 21 przypadków przekroczenia lub naruszenia, na łączną kwotę 26,0 tys. zł. Należności powyższe zostały uiszczone przez zobowiązanych. W 5 pozostałych przypadkach decyzje o ustaleniu kosztów poboru próbek lub wykonania pomiarów i analiz nie zostały wydane, ponieważ decyzje ustalające wymiar kary biegnącej nie były ostateczne.

W badanym okresie WIOŚ wszczął 30 postępowań o ustalenie wymiaru kary biegnącej i wydał 30 decyzji w tych sprawach, (10 w 2008 r. – w tym 5 decyzji na podstawie wyników pomiarów wykonanych w 2007 r., 8 w 2009 r. i 12 w I półroczu 2010 r.).

W okresie objętym kontrolą WIOŚ wydał ogółem 38 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne (w 2008 r. – 17, w 2009 r. – 11 i w I półroczu 2010 r. – 10). Łączna kwota orzeczonych administracyjnych kar pieniężnych w ww. latach za naruszenie warunków: wprowadzania do powietrza gazów i pyłów; odprowadzania ścieków; ilości pobranej wody; emisji hałasu; instrukcji eksploatacji składowiska odpadów; decyzji określających miejsce i sposób magazynowania odpadów – wyniosła 23.130,2 tys. zł (w 2008 r. – 769,8 tys. zł, w 2009 r. – 22.102,0 tys. zł i w I półroczu 2010 r. – 258,4 tys. zł).

W kontrolowanym okresie do WIOŚ wpłynęło 18 wniosków o odroczenie terminu płatności administracyjnych kar pieniężnych na łączną kwotę 22.341,1 tys. zł (w tym: 9 w 2008 r. na kwotę 603,2 tys. zł, 5 w 2009 r. na kwotę 21.596,8 tys. zł oraz 4 w I półroczu 2010 r. na kwotę 141,1 tys. zł). Wszystkie wnioski o odroczenie terminu płatności administracyjnej kary pieniężnej zostały złożone w terminie wynikającym z art. 318 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*² (POŚ). We wszystkich 18 przypadkach wydane zostały decyzje administracyjne odraczające termin płatności kar, zgodnie z wnioskami.

W okresie objętym kontrolą WIOŚ wydał 8 decyzji, którymi orzekł o zmniejszeniu, o łączną kwotę 5.596,4 tys. zł, odroczonych administracyjnych kar pieniężnych w łącznej wysokości 309,6 tys. zł, z uwagi na zrealizowanie w terminie – przez ukarane podmioty – przedsięwzięć mających na celu usunięcie przyczyn ich ponoszenia. We wszystkich przypadkach kwoty, o które zmniejszono orzeczone kary, przekraczały ich wysokość, stąd nie wystąpiły kwoty pozostałe do uiszczenia.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do:

- terminowości zawiadamiania przez WIOŚ podmiotów o stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia warunków korzystania ze środowiska na podstawie przeprowadzonych kontroli;

² Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz.150 z późn. zm.

- wymierzenia (15 decyzjami skontrolowanymi przez NIK) administracyjnych kar pieniężnych na łączną kwotę 812,0 tys. zł, (spośród 38 wydanych przez WIOŚ takich decyzji na kwotę 23.130,2 tys. zł);
- terminowości przekazywania przez WIOŚ środków pochodzących z administracyjnych kar pieniężnych w 2008 r. i 2009 r. na rachunki właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a od 2010 r. na rachunki właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz właściwych powiatów i gmin.

Przeprowadzona kontrola wykazała następujące nieprawidłowości:

1. Cztery, spośród 18 decyzji, którymi odroczone terminy płatności administracyjnych kar pieniężnych w łącznej wysokości 63,2 tys. zł: z dnia 30 kwietnia 2008 r. (znak IK-6068/7/08); z dnia 1 kwietnia 2010 r. (znak IK-4084/1/10); z dnia 16 kwietnia 2010 r. (znak IK-4084/3/10) i z dnia 27 maja 2010 r. (znak IK-4084/6/10) wydano, pomimo że przedsięwzięcia, które miały spowodować usunięcie przyczyn ponoszenia ww. kar zostały zrealizowane przed złożeniem wniosku o odroczenie terminu płatności kary, albo przed wydaniem decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną. Ponadto w konsekwencji ww. decyzji, wydano trzy decyzje (na 8 wydanych w badanym okresie) zmniejszające wymiar administracyjnej kary pieniężnej, tj.: z dnia 17 maja 2010 r. (znak IK-4084/4/10) – orzekającą zmniejszenie o kwotę 346,5 tys. zł kary w łącznej wysokości 89,9 tys. zł; z dnia 16 kwietnia 2010 r. (znak IK-4084/2/10) – orzekającą zmniejszenie o kwotę 16,2 tys. zł kary w wysokości 5,7 tys. zł oraz z dnia 16 czerwca 2010 r. (znak IK-4084/7/10) – orzekającą zmniejszenie o kwotę 4.093,5 tys. zł administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 32,6 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska przyczyną wydania decyzji odraczających termin płatności administracyjnych kar pieniężnych, pomimo zrealizowania przedsięwzięć usuwających przyczyny ponoszenia tych kar, przed wydaniem ww. decyzji, była *niedoskonałość przepisów art. 317 i 318 POŚ, w których nie przewidziano* sytuacji, gdy korzystający ze środowiska, świadomy powodowania nadmiernych emisji i czekających go konsekwencji, przystępuje do działania nie czekając aż zostanie mu wymierzona kara, co jest zachowaniem właściwym z punktu widzenia ochrony środowiska, a tym samym jest zgodne z interesem społecznym. Decyzje te zostały wydane w celu zachowania ustawowo wymaganej procedury odroczenia terminu płatności kary, a następnie rozliczenia i uwzględnienia poniesionych nakładów inwestycyjnych.

NIK nie podziela przedłożonych wyjaśnień, gdyż wydanie decyzji odraczających termin płatności administracyjnych kar pieniężnych w sytuacji, gdy przedsięwzięcie które usunęło przyczynę jej ponoszenia zostało zrealizowane przed złożeniem wniosku o odroczenie terminu płatności tej kary, albo przed wydaniem decyzji wymierzającej administracyjną karę pieniężną, było sprzeczne z art. 317 ust. 1 i ust. 4 POŚ. Przepis ten stanowi, że termin płatności administracyjnej kary pieniężnej odracza się, jeżeli ukarany podmiot realizuje terminowo przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat albo kar w okresie nie dłuższym niż 5 lat od

dnia złożenia wniosku, a termin płatności może być odroczony wyłącznie na okres niezbędny do zrealizowania przedsięwzięcia.

2. W toku 8 postępowań zakończonych decyzjami, wydanymi w badanym okresie, orzekającymi o zmniejszeniu administracyjnych kar pieniężnych, WIOŚ nie dokonywał oceny czy i jaką część środków wydatkowanych na realizację przedsięwzięć mających na celu usunięcie przyczyny ponoszenia kary stanowiły środki własne ukaranego. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 319 ust. 1 POŚ, w przypadku, gdy terminowe zrealizowanie przedsięwzięcia będącego podstawą odroczenia płatności usunęło przyczyny ponoszenia kar, właściwy organ, w drodze decyzji, orzeka o zmniejszeniu, odroczonych kar o sumę środków własnych wydatkowanych na realizację przedsięwzięcia. Jak wyjaśnił Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, *we wskazanych decyzjach orzekających zmniejszenie administracyjnych kar pieniężnych uznano, że udokumentowane nakłady finansowe zostały poniesione ze środków własnych poszczególnych jednostek. Podstawą takiego zakwalifikowania nakładów jest fakt, że wszystkie przedkładane faktury, rachunki i rozliczenia będące dowodami na poniesienie kosztów realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 319 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska były wystawiane i opłacane przez podmioty prawa, które były adresatami decyzji o wymiarze kary.* Zdaniem NIK nie można przyjąć ww. poglądu, ponieważ faktury i rachunki mogły być regulowane przez ukarane podmioty nie tylko ze środków własnych.
3. Spośród 15 podmiotów, którym w badanym okresie upłynął termin zapłaty administracyjnych kar pieniężnych, wymierzonych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r., jeden podmiot, któremu termin płatności kary upłynął w dniu 9 września 2009 r. nie uiszczył jej do dnia zakończenia kontroli, a 3 podmioty uiszczyły je z opóźnieniami od 29 do 148 dni. Do 2 z ww. 4 podmiotów nie wysłano upomnień na podstawie art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*³, a do 2 upomnienia zostały wysłane po 121 i po 79 dniach od upływu terminu płatności. Jak wynika z wyjaśnień Głównej Księgowej WIOŚ powodem niewysyłania albo późnego wysyłania upomnień było przekazywanie decyzji z Wydziału Inspekcji do Wydziału Budżetu i Finansów nawet 106 dni po upływie terminu płatności.
4. W stosunku do 2 podmiotów, które administracyjne kary pieniężne uiszczyły po terminie: 29 dni – w wysokości 12,7 tys. zł oraz 84 dni – w wysokości 2,2 tys. zł, WIOŚ nie wystąpił o zapłatę odsetek za zwłokę. Według wyjaśnień Głównej Księgowej WIOŚ, w przypadku pierwszego podmiotu spowodowane było to faktem otrzymania przez Wydział Budżetu i Finansów decyzji wymierzającej karę miesiąc po tym, gdy stała się ostateczna, a dzień przed dokonaną zapłatą, co zasugerowało, że zapłaty dokonano w terminie, a decyzję dotyczącą drugiego podmiotu Wydział Budżetu i Finansów otrzymał w dniu 3 grudnia 2007 r., tj. prawie 3 miesiące po tym, gdy stała się ostateczna, a uwagę poświęcono *czynnościom zamknięcia roku 2007*. Powyższe postępowanie NIK ocenia jako nierzetelne.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że:

- W toku postępowania, zakończonego wydaniem decyzji z dnia 15 lutego 2008 r. (znak IK-6068/2/08) odraczającej termin płatności administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 61,7 tys. zł do dnia 31 grudnia 2011 r., WIOŚ nie zażądał od wnioskodawcy przedłożenia dowodów potwierdzających możliwość finansowania przedsięwzięcia mającego na celu usunięcie przyczyny ponoszenia kary, pomimo że – zgodnie z oświadczeniem Wójta Gminy Wodzisław z dnia 7 lutego 2008 r. – zamierzano dopiero wystąpić z wnioskiem o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego. Jak wyjaśnił Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska *złożone dokumenty spełniały warunki określone dla tego typu wniosków w art. 318 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska i nie budziły zastrzeżeń. Dodatkowym argumentem był fakt, że realizowany zakres prac został zapisany w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych i bezwzględnie musiał zostać zrealizowany. W tej sytuacji nie zaistniały zastrzeżenia, które wymagały zastosowania procedury przewidzianej w art. 318 ust. 4 wymienionej ustawy.* NIK nie może zaakceptować powyższego wyjaśnienia. Zdaniem NIK zapisanie przedsięwzięcia w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych nie stanowi gwarancji, że realizujący je podmiot posiada niezbędne na ten cel środki finansowe.
- Przeprowadzona w dniach 24–31 sierpnia 2009 r. kontrola wewnętrzna w WIOŚ dotycząca wydawania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej z tytułu nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska, której zakres obejmował sprawdzenie zgodności postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej z wymaganiami określonymi w Kpa, nie wykazała nieprawidłowości w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych z tytułu nieprzestrzegania przepisów ochrony środowiska, pomimo stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości przedstawionych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

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

1. Rozważenie konieczności dokonywania pomiarów emisji w trakcie prowadzonych kontroli przestrzegania warunków korzystania ze środowiska.
2. Zaprzestanie wydawania decyzji odraczających termin płatności administracyjnych kar pieniężnych w przypadkach, gdy realizacja przedsięwzięcia mającego usunąć przyczynę ponoszenia tych kar została zakończona przed złożeniem wniosku o odroczenie terminu jej płatności.
3. Ustalanie, w trakcie postępowań w sprawach o zmniejszenie wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, wysokości wydatkowanych przez wnioskodawców środków własnych w celu zmniejszania wysokości kar wyłącznie o sumę tych środków.
4. Wystąpienie do podmiotów, które uiściły administracyjne kary pieniężne z opóźnieniami, a którym nie ustalono odsetek za ich nieterminowe uiszczenie, o zapłatę tych odsetek.

5. Wymaganie, w toku postępowań o odroczenie terminu płatności administracyjnych kar pieniężnych, dowodów potwierdzających możliwość finansowania przedsięwzięć mających usunąć przyczynę ponoszenia tych kar, jeżeli istnieją zastrzeżenia co do możliwości ich sfinansowania przez wnioskodawcę.
6. Spowodowanie wewnętrznego obiegu dokumentów dotyczących orzeczonych administracyjnych kar pieniężnych w sposób umożliwiający wysyłanie upomnień bezzwłocznie po upływie terminu zapłaty tych kar.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pani Inspektor o przedstawienie, w terminie 14 dni od dnia 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. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Inspektor prawo zgłoszenia na piśmie, do Dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego 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 właściwej komisji NIK.