



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia07.2009 r.

**P/09/153
LBY-410-06-01/09**

**Sz.P.
Piotr Całbecki
Marszałek Województwa
Kujawsko – Pomorskiego
87-100 Toruń**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007r., nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko – Pomorskiego w Toruniu, zwany w dalszej treści niniejszego wystąpienia „Urzędem”.

Kontrolą objęto „Gromadzenie i podział w latach 2007 – 2008 środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowanie środkami funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej”

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 30.06.2009r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia, uwagi i oceny cząstkowe:

1. Kontrola wykazała, że w badanym okresie kwota środków finansowych, która wpływała do Urzędu z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska systematycznie wzrastała.

Wpływy z tego tytułu w 2008r. wyniosły ogółem 96,0 mln. zł, tj. o 11,0 mln. zł więcej niż w 2007r. (85,0 mln. zł) i o 17,0 mln. zł więcej niż w 2006r.(79,0 mln. zł).

2. Stwierdzono, że w badanym okresie Urząd nie posiadał zweryfikowanych danych o dokładnej ilości podmiotów korzystających ze środowiska zobowiązanych do złożenia wykazów zawierających informacje i dane wykorzystywane do ustalenia wysokości opłat, – o których mowa w art. 285 i 286 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.), zwanej dalej „POŚ”.

Częściowe dane w tym zakresie posiadano w ramach prowadzonego przez Departament Środowiska i Geologii Urzędu (DŚiG) Wojewódzkiego Banku Zanieczyszczeń Środowiska, – zwanego dalej bazą danych o podmiotach korzystających ze środowiska. W ewidencji tej według stanu na 4.05.2009r. znajdowało się 13.655 podmiotów. W okresie od 1.01.2007r. do 4.05.2009r. do ww. bazy wprowadzono 1.228 nowych podmiotów.

Brak posiadania pełnych zweryfikowanych danych o podmiotach korzystających ze środowiska według Edwarda R. - p.o. dyrektora DŚiG wynikał m.in. z:

- dużej ilości podmiotów zarejestrowanych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego - 274.582 podmioty (według GUS na dzień 31.11.2008r.),
 - uwarunkowań kadrowych Urzędu,
 - braku możliwości weryfikacji tych podmiotów, – co wykazały okresowo kierowane wystąpienia do jednostek samorządu terytorialnego, które po raz kolejny potwierdziły, iż gminy nie dysponują wiarygodną informacją w ww. zakresie.
3. Kontrola wykazała, że w badanym okresie w stosunku do podmiotów, które nie przedłożyły informacji i danych o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, wymierzano opłaty w drodze decyzji (w trybie art. 288 ust. 1 pkt 1 POŚ). Ogółem w badanym okresie DŚiG wystawił 651 decyzji, z czego 156 decyzji (24,0 % ogółu), w których przypisano opłaty do zapłaty. Każda z decyzji dotyczyła od kilku do kilkunastu zaległości w opłatach według różnych okresów i form korzystania ze środowiska. Wśród ww. 651 decyzji tylko 62 dotyczyło rozliczenia braku złożenia informacji w badanym okresie, tj. w latach 2007-2008. Pozostałe decyzje dotyczyły wcześniejszych okresów rozliczeniowych i wydawane były nawet po kilku latach od terminu, w którym podmiot zobowiązany był złożyć wymagane informacje lub wnieść stosowne opłaty (przestrzegano przy tym terminów przedawnienia, o których mowa w art.

281 POŚ). Na przykład w decyzji z 22.06.2007r. wydanej dla Przedsiębiorstwa WIWO z Kwieciszewa, wymierzono m.in. kwotę 4.660,69 zł, za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza w IV kw. 2001r. (decyzję wydano po upływie ponad 5 lat od wymaganego terminu złożenia informacji).

Stan ten dowodzi nieprzestrzegania postanowień art. 35 § 1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanego dalej „KPA”, według których organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Przyczyny powyższego stanu są złożone i zdaniem Edwarda R. - p.o. dyrektora DŚiG, wynikają one m.in. z zaległości przejętych z byłych Urzędów Wojewódzkich (po reformie administracyjnej kraju), ponoszonych do dnia dzisiejszego konsekwencji wcześniejszego kwartalnego systemu naliczania opłat, szczególnego skomplikowania i złożoności prowadzonych postępowań, braku wspólnego dla DŚiG i Departamentu Finansowego Urzędu, systemu wspomagającego realizację zadań w zakresie opłat środowiskowych, a także zbyt małej obsady kadrowej.

4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Urzędu w zakresie windykacji należności z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. Prowadzenie tych zagadnień należało do Wydziału Księgowości Funduszy Celowych (WKFC) w Departamencie Finansów, który nie dysponował informacją o liczbie podmiotów zalegających z opłatami, a wdrożony w latach 2004 - 2006r. system finansowo – księgowy uniemożliwiał podgląd i wydruk gotowych raportów w tym zakresie.

Wydział ten nie dysponował także informacją o liczbie podmiotów, do których można wysłać upomnienia, gdyż w generowanym przez ww. system raporcie wykazywani byli płatnicy z istniejącą zaległością lub nadpłatą płatnika w poszczególnych okresach rozliczeniowych, bez uwzględnienia ich rozliczenia i skompensowania wpłat z przypisami.

W badanym okresie WKFC tylko 1 raz dokonał pełnej analizy w ww. zakresie, gdzie według stanu na 31.12.2008r. w ewidencji pozostawało 239 podmiotów z kwotą zaległości prawie 14,9 mln. zł (narastająco).

Analizą skuteczności podejmowanych przez ww. WKFC działań windykacyjnych objęto:

- ◆ 64 najwyższe opłaty wniesione w badanym okresie, gdzie stwierdzono, że nie podjęto działań windykacyjnych w przypadku 3 podmiotów, (które same uregulowały zaległości z opóźnieniem od 2 do 8 miesięcy),
- ◆ 10 największych dłużników, których zaległość według stanu na dzień 31.12.2008r. wynosiła 6.699,7 tys. zł, gdzie stwierdzono, że 7 podmiotów było w stanie upadłości z lat 1996-2003, z czego do 15.06.2009r. postępowanie upadłościowe zakończono w przypadku 4 podmiotów, a kwoty zaległości 1.623,5 tys. zł nie odzyskano,
- ◆ 16 podmiotów, dla których informacje o postawieniu w stan upadłości wpłynęły do Urzędu w badanym okresie, dla których stwierdzono, że w przypadku 5 podmiotów dopuszczono do przedawnienia części należności na kwotę ogółem 114,3 tys. zł.

Przyczyny ww. stanu to m.in.:

- opóźnienie w podejmowaniu działań windykacyjnych – w 2 przypadkach; np. dla Zakładów Mięśnych BYD - MEAT SA. w Bydgoszczy (zadłużenie przedawnione – 104,6 tys. zł), 21 tytułów wykonawczych na kwotę 158,8 tys. zł wystawiono po ogłoszeniu upadłości płatnika,
- opieszałość w podejmowaniu działań windykacyjnych – w 3 przypadkach; np. wobec Zakładów Mięśnych POLMEAT Sp. z o.o. w Brodnicy (data upadłości – 25.01.2008r.) – od początku 2007r. nie podejmowano działań windykacyjnych. Zdaniem [...]¹ – głównego specjalisty w WKFC „przez przeoczenie”. W przypadku Miejskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Golubiu -Dobrzyniu (w likwidacji) dla zaległości z lat 1999-2002 (zadłużenie przedawnione 1,2 tys. zł), po 2002r. nie wysyłano upomnień i nie wystawiano tytułów egzekucyjnych.

Paweł A. – Skarbnik Województwa Kujawsko – Pomorskiego (nadzorujący pracę WKFC), przyznał, że ilość podejmowanych działań windykacyjnych jest niewspółmiernie mała w stosunku do ilości płatników i wielkości zaległości, a do przyczyn tego stanu zaliczył także:

- nieskoordynowaną współpracę między służbami merytorycznymi, a finansowymi Urzędu m.in. w zakresie rozkładania należności na raty czy wnioskami o restrukturyzację,
- konieczność uporządkowania zaległości w tym zakresie powstałych w latach ubiegłych,

¹ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

- przedłużające się, (podjęte w 2007r.) działania, w tym czynności przetargowe, zmierzające do uruchomienia nowego systemu uniemożliwiającego automatyczne drukowanie upomnień, co w dużej mierze przyczyniłoby się do zwiększenia skuteczności działań windykacyjnych.

5. Negatywnie ocenia się także realizację przez Urząd zagadnienia przekazywania zgromadzonych środków z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska na odpowiednie fundusze. Główną przyczyną tej oceny jest nieterminowość podejmowanych działań. Na objęte badaniem 32 opłaty z 2008 r., aż w 21 przypadkach nie przekazano środków na rachunki bankowe odpowiednich funduszy w terminach określonych w art. 402 ust. 1 POŚ, tj. do końca następnego miesiąca po ich wpływie na rachunek Zarządu Województwa. W przypadkach tych nie przestrzegano także art. 402 ust. 3 POŚ, według którego w razie nieterminowego przekazania wpływów, wpływy te są przekazywane wraz z odsetkami za zwłokę. Stwierdzono, że w badanym okresie (oraz w latach wcześniejszych), Urząd nie naliczał ww. odsetek. Na podstawie dokonanego w czasie trwania kontroli wyliczenia kwoty odsetek należnych funduszom z tytułu nieterminowego przekazania ww. opłaty wyniosły 812,7 tys. zł.

Zdaniem Pawła A. – Skarbnika Województwa Kujawsko – Pomorskiego zapisy ustawowe w zakresie redystrybucji środków odbiegają od rzeczywistych możliwości rozliczania i przekazywania wpłat, m.in. z następujących powodów:

- wpływ środków na rachunek bankowy nie daje podstaw do dokonania poprawnej redystrybucji środków, podstawą rozliczenia wpłat jest dokonywany dla każdej opłaty przypis należności,
- opłaty wnoszone są w innych wysokościach niż wynika to ze złożonych deklaracji, występują opóźnienia w ich wniesieniu, przelewy nie zawierają informacji, które są niezbędne do podziału środków, takich jak np. okresu i obszaru, którego dotyczy opłata,
- wymienione przyczyny powodują przesunięcie terminu podziału środków.

6. Kontrola wykazała także nieprawidłowości w sporządzaniu danych statystycznych w zakresie wykonania przychodów i rozchodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (OŚ-4/r) oraz zbiorczych sprawozdań z gospodarowania gminnym (OŚ-4g) oraz powiatowym (OŚ-4p) funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Polegało to na:

- ◆ Wykazaniu w sprawozdaniach rocznych (OŚ-4/r) za 2007 i 2008r. danych niezgodnych z ewidencją księgową. W obu sprawozdaniach w wierszu 8 działu III wykazano kwoty należne Urzędowi (o których mowa w art.402 ust. 2a POŚ), zamiast kwot faktycznie wydatkowanych i tak:
 - w 2007 r. w sprawozdaniu wykazano kwotę 5.969,00 zł, podczas gdy według ewidencji księgowej faktycznie wydatkowano 14.725,20 zł,
 - w 2008r. – odpowiednio 63.441,00 zł zamiast 1.898,00 zł.
 - ◆ Natomiast zbiorcze sprawozdania z gospodarowania gminnym (OŚ-4g) oraz powiatowym (OŚ-4p) funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej za 2007 i 2008r., sporządzone zostały na nieaktualnych drukach. Polegało to na wykazaniu w pozycji 6.2 sprawozdań wpływów z tytułu, o którym mowa w art. 401 ust. 5 POŚ, podczas gdy zgodnie z obowiązującym wzorem w tej rubryce winny być wykazane wpływy z tytułu, o którym mowa w art. 401 ust. 14 POŚ.
7. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia także realizację wniosków pokontrolnych z ostatniej kontroli NIK przeprowadzonej w badanym zakresie w I kwartale 2000r. Z 5 wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 18.04.2000r., 3 nie zostały zrealizowane – pomimo upływu ponad 9 lat od ww. kontroli. Dotyczyły one nieprawidłowości wykazanych w niniejszej kontroli, takich m.in. jak:
- bezkolizyjnego przepływu informacji pomiędzy DŚiG i Departamentem Finansów,
 - terminowego przekazywania wpływów z opłat na odpowiednie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
 - zapewnienia bieżącej windykacji należności z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.
8. Do powstania ww. nieprawidłowości przyczynił się także nieskuteczny system kontroli wewnętrznej. Niektóre z wykazanych przez kontrolę NIK nieprawidłowości były ujawnione już w 2007r. po przeprowadzeniu kontroli w DŚiG przez Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego (sprawozdanie z 28.09.2007r.). Kontrola ta została przeprowadzona z naruszeniem postanowień wewnętrznej instrukcji określającej szczegółowe zasady oraz metodologię przeprowadzania i dokumentowania kontroli, a w szczególności:

- z prowadzonego postępowania pomimo wystąpienia nieprawidłowości nie sporządzono protokołu, – co było niezgodne z postanowieniami § 24 ust. 2 ww. wewnętrznej instrukcji,
- nie sporządzono dokumentów rozstrzygających zagadnienia, do których wniesiono zastrzeżenia oraz jednolitej wersji sprawozdania (§ 29 instrukcji),
- nie ustalono przyczyn i skutków powstania nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych (§ 20 pkt 1 i § 22 instrukcji),
- pomimo upływu prawie 2 lat od zakończenia ww. kontroli, nie skierowano do DŚiG wystąpienia pokontrolnego oraz nie przedstawiono żadnych wniosków dla usprawnienia pracy Urzędu, (co było niezgodne z postanowieniami § 32 ust. 1 ww. instrukcji).

Alfred R. - dyrektor Wydziału Kontroli i Audytu Wewnętrznego ww. fakty uzasadniał brakiem doświadczenia kontrolujących (wydział kontroli odbudowywano kadrowo praktycznie od podstaw od kwietnia-maja 2007r.).

9. Poza ww. uchybieniami i nieprawidłowościami kontrola wykazała działania Urzędu, które oceniono pozytywnie, nie wnosząc do ich realizacji uwag i zastrzeżeń. Dotyczyło to m.in.:

- gromadzenia środków z tytułu ww. opłat na wyodrębnionym rachunku bankowym,
- prowadzenia wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami,
- stosowania prawidłowych stawek przy weryfikacji poprawności naliczania opłat przez podmioty korzystające ze środowiska,
- prawidłowości ustalenia wysokości należnych opłat w wydawanych decyzjach,
- zgodnego z postanowieniami POŚ wydawania decyzji administracyjnych ustalających opłaty podwyższone dla podmiotów korzystających ze środowiska bez wymaganego pozwolenia, w tym także odraczania, zmniejszania wysokości oraz umarzania tych opłat.

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

1. Podjęcie działań organizacyjnych i logistycznych zapewniających pełną realizację przez Urząd zadań (określonych w ustawie Prawo Ochrony Środowiska), w szczególności w zakresie:

- zapewnienia bieżącej weryfikacji wysokości opłat za korzystanie ze środowiska oraz windykacji należności z tego tytułu,

- terminowego przekazywania funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej, środków zgromadzonych na rachunku redystrybucyjnym Zarządu Województwa.

2. Pełne wykonanie wniosków NIK – dotyczących ww. zakresu zadań, przekazanych do realizacji po kontroli przeprowadzonej w 2000r.

3. Kontynuowanie prac zmierzających do pełnego rozeznania Urzędu, co do liczby podmiotów korzystających ze środowiska, które są zobowiązane do wnoszenia opłat z tego tytułu oraz podmiotów zwolnionych z tego obowiązku.

4. Przestrzeganie terminów określonych w KPA, przy wymierzaniu przez Marszałka Województwa, w drodze decyzji, należnych opłat za korzystanie ze środowiska dla podmiotów, które nie przedłożyły informacji i danych w tym zakresie.

5. Sporządzanie sprawozdań o przychodach i rozchodach Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na ustanowionych w tym zakresie wzorach oraz w oparciu o dane zgodne z ewidencją księgową.

6. Pełne i zgodne z postanowieniami POŚ wykorzystanie środków finansowych pochodzących z 10 % odpisów od wpływów z opłat wymierzonych w drodze decyzji, o których mowa w art. 288 ust. 1 POŚ.

7. Zakończenie prac nad nowelizacją instrukcji przeprowadzania kontroli przez komórkę kontroli i audytu wewnętrznego oraz zapewnienie przestrzegania ustanowionych w niej procedur.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka w terminie 14 dni od daty 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 Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.