



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 18 sierpnia 2009 r.

**Pani  
Anna Wrześniak  
Śląski Wojewódzki Inspektor  
Ochrony Środowiska  
w Katowicach**

LKA-410-12-01/2009  
P/09/153

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Katowicach (zwanym dalej *Inspektoratem*) w zakresie gromadzenia i podziału środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowania środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 30 czerwca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Inspektor niniejsze

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Inspektoratu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. W latach 2007 i 2008 pracownicy Inspektoratu przeprowadzili 1239 i 1154 kontroli w podmiotach korzystających ze środowiska, z czego odpowiednio w 231 i 220 przypadkach dokonano pomiarów warunków określonych w pozwoleniach na korzystanie ze środowiska. NIK pozytywnie ocenia działalność Inspektoratu w zakresie formalnej i merytorycznej

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 nr 231 poz. 1701 ze zm.

prawidłowości prowadzenia czynności kontrolnych w podmiotach korzystających ze środowiska i postępowań administracyjnych mających na celu wymierzenie administracyjnych kar pieniężnych.

2. W toku kontroli NIK ustalono, że w 149 przypadkach z roku 2007 i 156 z roku 2008, Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska nie przekazał Marszałkowi Województwa Śląskiego pisemnej informacji, zawiadomień lub wystąpień o stwierdzonych w trakcie przeprowadzonych kontroli nieprawidłowościach we wnoszeniu opłat za korzystanie ze środowiska, co jak wyjaśniano w trakcie kontroli wynikało m.in. z faktu, że w przeważającej większości naruszenia związane z wnoszeniem opłat dotyczyły małych zakładów, gdzie kwota opłat nie przekraczała 400 zł w okresie półrocznym i w tych przypadkach uchybienie dotyczyło braku przekazywania informacji, a nie miało konsekwencji finansowych. Ponadto wyjaśniano, że *informacje do Urzędu Marszałkowskiego przekazywane były w szczególnych przypadkach, np. jeżeli inspektor prowadzący kontrole uznał, że kontrolowany podmiot może nie wywiązać się z realizacji zarządzenia.*

NIK ocenia jako niewystarczające współdziałanie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Śląskiego w ww. zakresie. Stwierdzono bowiem (na podstawie szczegółowo zbadanych 25 postępowań kontrolnych WIOŚ) przypadki nie powiadamiania WIOŚ przez przedsiębiorców o wywiązaniu się z realizacji zarządzeń pokontrolnych, dotyczących przeliczenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz przedłożenia Marszałkowi Województwa Śląskiego wykazu zawierającego informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska, lub przypadki opóźnionego przekazywania takich danych (odpowiednio firma Emalia Rybnik Sp. z o.o. i Polskie Kruszywa Drogowe J.Madejowski). W takich sytuacjach wskazane jest podjęcie przez Marszałka działań (na podstawie art. 288 ust.1 pkt 1 ustawy POŚ) w celu wyegzekwowania należnych opłat, ale w związku z brakiem informacji z WIOŚ podejmowanie stosownych czynności było utrudnione.

3. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Katowicach wydał w oparciu o art. 302 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*<sup>2</sup> 97 decyzji o wymierzeniu administracyjnych kar pieniężnych za stwierdzone przekroczenia warunków określonych w pozwoleniach na korzystanie ze środowiska na łączną kwotę 3.627.589,19 zł, z czego na rok 2007 przypadła kwota 1.835.317,88 zł (56 decyzji), a na rok 2008 kwota 1.792.271,31 zł (41 decyzji). Badaniem prawidłowości prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych objęto 27 postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych o nałożeniu kar pieniężnych

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2008 nr 25 poz. 150 ze zm., zwanej dalej *ustawą POŚ*

w roku 2007, na łączną kwotę 1.629.070,67 zł oraz 20 takich postępowań w roku 2008, na łączną kwotę 933.940,59 zł. W wyniku kontroli tych 47 postępowań stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

- decyzja nr In.I-7643/112/2/Ł/07/gj o nałożeniu kary pieniężnej została wydana w 2007 r. w oparciu o niewłaściwie ustalony wcześniej wymiar kary biegnącej za rok 2006, w wyniku czego wymierzona kara łączna wyniosła 58.321,99 zł, a powinna wynieść 54.146,33 zł. Różnica ww. kwot na niekorzyść ukaranego podmiotu wynosiła 4.175,66 zł. Decyzja ta była ostateczna. Dopiero w trakcie kontroli NIK Wojewódzki Inspektor, po uzyskaniu żądania strony o zwrot nienależnie pobranej części kar pieniężnych za lata 2005 i 2006 w łącznej kwocie 4.428,42 zł wraz z odsetkami w wysokości 1.311,00 zł, zwrócił się do Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) o uchylenie 4 decyzji dotyczących kar pieniężnych powyższe okresy zawierających błędne wyliczenia. Przyczyną powyższych nieprawidłowości była pomyłka pracownika Inspektoratu, która wynikła z zamiany stawek opłat dla dwóch różnych przekroczeń. W pozostałych skontrolowanych postępowaniach z roku 2007 i 2008 wymiar kar pieniężnych był określony prawidłowo;

- decyzja nr IN.C-IV/397/07 z 2007 o wymiarze kary łącznej w kwocie 3.285,76 zł na skutek uwzględnionego odwołania strony została uchylona przez GIOŚ, a postępowanie umorzone – z uwagi na błędną ocenę dowodów przez Wojewódzkiego Inspektora w trakcie rozpatrywania sprawy;

- w roku 2007 w 10 przypadkach (na 27), a w roku 2008 w 5 przypadkach (na 20), o fakcie wszczęcia z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie wymiaru kary, Wojewódzki Inspektor nie powiadomił pisemnie stron tych postępowań, do czego zobowiązywał art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>3</sup> zwanej dalej *Kpa*. Natomiast decyzje administracyjne wymierzające kary łączne (lub za stwierdzone przekroczenie) nie zostały poprzedzone zawiadomieniem strony o wszczęciu postępowania w 12 przypadkach (6 w roku 2007 i 6 w roku 2008). Pani Inspektor wyjaśniła m.in., że wynikało to z niedopatrzenia i mimo braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania, strony nie były ograniczane w prawie brania udziału w prowadzonych czynnościach i brały w nich czynny udział;

- w przypadku 2 postępowań NIK stwierdziła długotrwałe prowadzenie postępowania. Decyzja z dnia 14 marca 2007 r. o nr IN.IV-7613/494/84/7/Ł/2007/iś w sprawie wymiaru kary łącznej za stwierdzone przekroczenie (za rok 2005) została wydana po 14 miesiącach

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2000 r. nr 98 poz. 1071 ze zm.

i 2 dniach od daty wszczęcia tego postępowania. Natomiast decyzja z dnia 20 grudnia 2006 r. o nr IN.IV-7613/494/96/4/Ł/2007/iś w sprawie wymiaru kary biegnącej za rok 2006 została wydana po 7 miesiącach i 23 dniach od daty wszczęcia tego postępowania. Zaznaczyć należy, że w przypadku drugiej z tych decyzji nie zachodziła potrzeba prowadzenia żadnych dodatkowych czynności dowodowych. W ocenie NIK, zmiana osoby odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań nie może usprawiedliwiać przewlekłości postępowań.

4. W latach 2007 i 2008 do Inspektoratu wpłynęło łącznie 40 wniosków o odroczenie wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych na łączną kwotę 2.628.390,84 zł (18 na kwotę 1.383.059,31 zł w 2007 r. i 22 na kwotę 1.245.331,53 zł w 2008 r.); 36 wniosków o zmniejszenie wymierzonych kwot kar pieniężnych na łączną kwotę 8.218.378,92 zł (19 na kwotę 4.785.660,68 zł w 2007 r. i 17 na kwotę 3.432.718,24 zł w 2008 r.) oraz 1 wniosek o umorzenie wymierzonej kary pieniężnej w kwocie 87.733,00 zł złożony w roku 2007 na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy 18 maja 2005 r. *o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*<sup>4</sup>. Szczegółową analizą objęto 18 spraw zakończonych wymierzeniem administracyjnych kar pieniężnych, w sprawie których Wojewódzki Inspektor przeprowadził postępowania w sprawie odroczenia, zmniejszenia, umorzenia płatności administracyjnych kar pieniężnych (8 z 2007 i 10 z 2008 r.). Ustalono, że 17 z 18 wniosków spełniało wymogi formalne do ich rozpatrzenia. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły:

- w przypadku postępowania prowadzonego w stosunku do firmy FCB Wacław Jopek Sp. z o.o. decyzję o odroczeniu do dnia 31 grudnia 2008 r. płatności wymierzonej kary pieniężnej w wysokości 119.895,00 zł podjęto w dniu 13 lutego 2008 r. Decyzja ta została wydana w oparciu o dane zawarte we wniosku oraz czynności kontrolne i dodatkowe informacje uzyskane od strony po upływie 10 miesięcy i 16 dni od daty wszczęcia postępowania. W dniu 9 stycznia 2009r. podmiot złożył kolejny wniosek (uzupełniony 16 stycznia) o odroczenie płatności kary za 2005r. w kwocie 65.581,20 zł oraz ww. odroczonej kary za 2006 r., do grudnia 2010 r. Do 21 maja b.r. sprawa nie była załatwiona, co NIK ocenia negatywnie. Równocześnie do czerwca 2009 r. Wojewódzki Inspektor nie zawiadomił strony o niezakończonym postępowaniu wszczętym w dniu 9 stycznia 2009 r. dotyczącym odroczenia płatności wymierzonych kar pieniężnych i dopiero w trakcie trwania kontroli NIK, tj. w dniu 16 czerwca 2009 r., odpowiedzialny za przedmiotowe postępowanie pracownik przeprowadził

---

<sup>4</sup> Dz. U. nr 113, poz. 954

rozprawę administracyjną, której przedmiotem była analiza 4 dotychczas wydanych decyzji w sprawie kar pieniężnych (za lata od 2005 do 2008) i uzgodnienie możliwości kolejnego odroczenia terminów ich płatności. NIK zwraca uwagę, że problemy zdrowotne pracownika prowadzącego sprawę nie mogą stanowić usprawiedliwienia powyższych nieprawidłowości;

- w jednym przypadku wniosek o odroczenie płatności kary pieniężnej w kwocie 15.330 zł został złożony przez stronę (Gmina Bestwina) jeden dzień po upływie terminu płatności, co naruszało postanowienia art. 318 ust.1 ustawy POŚ. Wniosek ten jednakże został rozpatrzony i wydano decyzję o odroczeniu płatności ww. należności;

- w 14 przypadkach Inspektorat nie przekazywał decyzji orzekającej w sprawie terminu płatności kary do właściwych powiatów lub gmin, naruszając obowiązek wynikający z art. 318 ust. 6a, ustawy POŚ, co spowodowane było wg. wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, tym że *„stosowane w latach ubiegłych programy obliczeniowe nie zawierały w rozdzielniku decyzji odpowiednich zapisów. W związku z powyższym sekretariat nie kierował kopii decyzji do wymienionych w ustawie funduszy”*.

5. W wyniku kontroli 58 wpłat kar, których termin płatności przypadał na lata 2007 i 2008 NIK stwierdziła, że we wszystkich przypadkach dotyczących uregulowania płatności po terminie, pobrane zostały odsetki za zwłokę w prawidłowej wysokości.
6. Łączna kwota zaległości na koniec 2007 i 2008 roku, ujęta w egzekucyjnych tytułach wykonawczych, wynosiła odpowiednio 157.468,07 zł i 228.531,08 zł, natomiast zaległości z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nie objęte działaniami windykacyjnymi wynosiły odpowiednio 1.493,42 zł i 2.589,64 zł. NIK pozytywnie ocenia działania Inspektoratu w zakresie egzekucji nieterminowo wnoszonych kar pieniężnych.
7. Podział i odprowadzanie wpływów z tych kar na poszczególne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetu państwa był prawidłowy.
8. Do ewidencjonowania i rozliczania gromadzonych środków finansowych z tytułu administracyjnych kar pieniężnych Inspektorat wykorzystywał system informatyczny Fundusz Pro dla MS SQL. Przyjęte w dniu 15 listopada 2004 r. przez poprzedniego Wojewódzkiego Inspektora zasady (polityka) rachunkowości oraz *Zakładowy Plan Kont WIOŚ* (wraz aneksami z dnia 27 lipca 2005 r. i 4 sierpnia 2008 r.) nie przewidywały prowadzenia ksiąg pomocniczych w systemie Fundusz Pro oraz w żadnym innym nazwanym systemie informatycznym, a także nie precyzowały szczegółowych procedur księgowych (zasad rachunkowości) odnoszących się do naliczania, księgowania, odraczania i rozliczania administracyjnych kar pieniężnych za

korzystanie ze środowiska i prowadzenia w tym celu wyodrębnionych kont księgowych. Pani Inspektor, odpowiedzialna za aktualizację przyjętych zasad rachunkowości, wyjaśniła m.in., że „ (...)zapisy w polityce rachunkowości oraz w zakładowym planie kont pozostały bez zmian z uwagi na mającą nastąpić pełną informatyzację WIOŚ Katowice, tj. z otrzymaniem ze śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach kompleksowego oprogramowania finansowego do obsługi budżetowej i pozabudżetowej.

9. Do zakończenia kontroli Inspektorat nie wywiązał się w pełni z obowiązku wynikającego z art. 286a ust. 1 ustawy POŚ polegającego na prowadzeniu i aktualizacji wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska, w zakresie wskazanym w art. 287 ust. 1 pkt 1-3 ww. ustawy. Przyczyną takiego stanu wg wyjaśnień Pani Inspektor była specyfika województwa śląskiego powodująca, że znacząca część sprawozdań była bardzo obszerna, a ich wpisywanie do bazy EKOINFONET było czasochłonne. Wobec powyższego podjęto decyzję o wprowadzaniu w pierwszej kolejności do tej bazy danych uzyskiwanych od podmiotów o największych wielkościach emisji. Dodatkową przyczyną opóźnień we wprowadzaniu danych do wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska były stale istniejące i poważne problemy z funkcjonowaniem bazy EKOINFONET jako systemu teleinformatycznego, powodujące braki dostępu do tego systemu i brak możliwości wpisywania danych. Zdaniem NIK, dane wprowadzone do systemu EKOINFONET nie podlegały ponadto należytej weryfikacji merytorycznej o czym świadczy m.in. jedno z ustaleń z wykonawcą bazy (firmą Camarch SA), iż system nie umożliwiał przeprowadzenia prawidłowej procedury weryfikacji i zatwierdzania wprowadzonych danych. Do czasu zakończenia kontroli system nadal pozostawał w fazie wdrożenia.
10. W Inspektoracie było zatrudnionych wg stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. 147 osób, z czego 117 w komórkach inspekcyjnych, monitoringu i laboratoriach. W świetle stwierdzonych nieprawidłowości, NIK zwraca uwagę, że w zakresie objętym kontrolą NIK nie były podejmowane żadne kontrole wewnętrzne, pomimo posiadania przez Panią Inspektor i osoby kierujące wewnętrznymi komórkami organizacyjnymi Inspektoratu uprawnień do przeprowadzania takich kontroli.

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

- 1. Podjęcie działań organizacyjnych i wzmocnienie nadzoru nad pracownikami w celu uniknięcia nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach.**

- 2. Zapewnienie należytej współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Śląskiego w zakresie przekazywania informacji o wynikach kontroli.**
- 3. Zapewnienie aktualizacji zasad (polityki) rachunkowości Inspektoratu.**
- 4. Przekazywanie decyzji orzekających w sprawie terminu płatności kar do właściwych jednostek samorządu.**
- 5. Rzetelne prowadzenie i aktualizację wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Inspektor, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Pani Inspektor przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.