



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 17 sierpnia 2009 r.

**Pan
Bogusław Śmigielski
Marszałek Województwa Śląskiego**

LKA-410-12-03/2009
P/09/153

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego, zwanym dalej „Urzędem Marszałkowskim” lub „Urzędem”, w zakresie gromadzenia i podziału środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska w latach 2007 – 2008.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 czerwca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. W latach 2007 i 2008, w porównaniu do lat poprzednich, zarówno suma otrzymanych środków, jak również wpływ środków z opłat ogółem (poza opłatami z tytułu poboru wody i odprowadzania ścieków) wykazywały wzrost. Wpływ środków z tytułu opłat zwiększył się z 269.079,5 tys. zł. w 2006 r. do 285.426,8 tys. zł. w 2007 r. (tj. o 5,7 %) oraz do 318.654,0 tys. zł. w 2008 r. (tj. o następne 11,6 %).

Liczba podmiotów korzystających ze środowiska, które wniosły opłaty po terminie płatności ulegała, za kolejne i porównywalne półrocza lat 2007 i 2008 zmniejszaniu. Liczba płatników wnoszących opłaty po terminie płatności zmniejszyła się w I półroczu 2008 r. w porównaniu

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

do I półrocza 2007 r. o 341, tj. o 32 %, a w poszczególnych latach odpowiednio o 531, tj. o 51,8 %.

2. NIK pozytywnie ocenia prawidłowość i terminowość rozdziału pozyskanych środków pomiędzy poszczególne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Podział zgromadzonych środków z tytułu wnoszonych opłat za korzystanie ze środowiska oraz ich przekazywanie na odpowiednie fundusze dokonywany był zgodnie z art. 402 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska².

3. Działania podejmowane przez Urząd w celu weryfikacji prawidłowości ustalania wysokości opłat przez podmioty korzystające ze środowiska oraz podejmowane w związku z tym decyzje były prawidłowe.

Kontrolą objęto sposób weryfikacji wykazów, złożonych przez podmioty korzystające ze środowiska, które dotyczyły 64 najwyższych opłat za korzystanie ze środowiska za poszczególne półrocza lat 2007 i 2008 – łącznie 269 895,2 tys. zł, tj. 44,7 % wpływów z opłat ogółem, w latach 2007-2008 (604 080,8 tys. zł). Nie stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu przez Urząd weryfikacji dokumentów dotyczących ww. opłat.

4. Ustalono, że Urząd prawidłowo przeprowadzał w latach 2007-2008 postępowania w sprawach odraczania, zmniejszania wysokości oraz umarzania podwyższonej opłaty podmiotom korzystającym ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji. Decyzje o odroczeniu terminu płatności opłaty, wydane w okresie objętym kontrolą, spełniały wymogi art. 318 ust. 5 ustawy POŚ.

5. NIK ocenia, iż podejmowane przez Urząd działania w celu windykacji zaległości dotyczących opłat za korzystanie ze środowiska nie były dostateczne. Wprawdzie kwota zaległości ogółem wg stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. wynosiła 83 543 483,36 zł, a na 31 grudnia 2008 r. 70 282 950,94 zł, to jednak należności, w stosunku do których Urząd nie podjął działań windykacyjnych (nie wysłanie upomnień oraz nie wystawienie tytułów wykonawczych) stanowiły odpowiednio kwoty 6 946 324,60 zł (8,3 % zaległości ogółem) oraz 7 355 565,23 zł (10,5 % zaległości ogółem). Nie podjęcie działań windykacyjnych w powyższym zakresie było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³, który stanowi, że jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do

² Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., zwana dalej „ustawą POŚ”

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska (zwanego dalej „Wydziałem”) wyjaśniała przyczyny niepodjęcia działań windykacyjnych w stosunku do zaległości, o których mowa wyżej m.in. tym, że: (...) *Sporządzenie upomnienia, a następnie tytułu wykonawczego wymaga szczegółowego rozliczenia płatnika 5 lat wstecz, co nie zawsze jest możliwe ze względu na brak w systemie zweryfikowanych opłat za korzystanie ze środowiska za dane w poszczególnych okresach. (...)*

6. Izba negatywnie ocenia brak, w okresie objętym kontrolą, prawidłowej współpracy pomiędzy Urzędem Marszałkowskim i Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Katowicach (WIOŚ), m.in. w zakresie: wzajemnej wymiany informacji o podmiotach zobowiązanych do wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz działań podejmowanych dla poprawy skuteczności egzekwowania należności od przedsiębiorców, u których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wnoszenia tych opłat.

Skutkowało to, między innymi, nieuwzględnieniem w bazie danych o podmiotach korzystających ze środowiska prowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim, pełnej informacji o zakładach, w których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Jak ustalono w trakcie niniejszej kontroli, 99 (tj. 32,7 %) spośród 303 zakładów, którym WIOŚ wydał w latach 2007-2008 zarządzenia pokontrolne, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, nie było w ogóle ujętych w ewidencji podmiotów korzystających ze środowiska prowadzonej przez Urząd (co stanowiło 1% jednostek ujętych w tej ewidencji), ponieważ podmioty zobowiązane do wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska nie złożyły w Urzędzie stosownych wykazów, a WIOŚ nie poinformował Urzędu o wynikach kontroli.

7. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wszczęto postępowań administracyjnych w związku z informacjami WIOŚ o nieprawidłowościach stwierdzonych w zakresie wnoszenia opłat przez cztery podmioty, a obowiązek wszczęcia z urzędu lub na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska postępowania w przedmiocie opłat za korzystanie ze środowiska nakłada art. 282 ustawy POŚ, a także art. 61 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, zwanej dalej „Kpa”. Zaznaczyć jednak należy, że trzy spośród czterech ww. podmiotów korzystających ze środowiska, wniosły bez

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

wezwania Urzędu stosowne wykazy i wynikające z nich opłaty. W odniesieniu do informacji WIOŚ z dnia 28.09.2007 r. dotyczącej firmy „Naprzód” Spółka z o.o. w Rydułtowach ustalono, że postępowanie o ustalenie opłaty podwyższonej, na podstawie art. 276 ust. 1 ustawy POŚ, nie zostało wszczęte do czasu kontroli NIK – co zasługuje na krytyczną ocenę. Według informacji WIOŚ, Spółka ta zajmowała się rekultywacją wyrobiska po byłej Cegielni w Gaszowicach, wykonywaną z wykorzystaniem odpadów tj. żużli i popiołów paleniskowych odbieranych z gospodarstw domowych, bez uzyskania wymaganej decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów wykorzystywanych do rekultywacji tego wyrobiska. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli, tj. w dniu 8 maja 2009 r. wszczęto postępowanie administracyjne mające na celu wyjaśnienie sprawy i ustalenie opłat z tytułu składowanych odpadów. Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że sprawę tę prowadził były pracownik zatrudniony w międzywydziałowym zespole zadaniowym w Bielsku- Białej, który obecnie przebywa na emeryturze (od 14.01.2008 r.)

8. W przypadkach wszczęcia przez Urząd Marszałkowski postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości opłat, na podstawie zawiadomień WIOŚ (44 spośród 49 zawiadomień przesłanych w latach 2007-2008), w żadnym przypadku postępowanie nie zostało zakończone wydaniem decyzji Marszałka wymierzającej (lub umarzającej) podmiotom opłaty na podstawie art. 288 ustawy POŚ. Marszałek nie dysponował bowiem wynikami pomiarów dokonywanych przez organy administracji lub przez podmiot korzystający ze środowiska oraz innymi danymi technicznymi lub technologicznymi. Postępowania te prowadzono na podstawie analizy żądanych i przekazanych wykazów, na ogólnie obowiązujących zasadach określonych w art. 284 wymienionej ustawy. W sprawie przyczyn takiej sytuacji Dyrektor Wydziału wyjaśniła: „(...) Powyższe było spowodowane tym, że Wydział Ochrony Środowiska nie był organizacyjnie i kadrowo przygotowany do dokonywania we własnym zakresie ustaleń wysokości należnych opłat ze względu na:

- *Braki niezbędnej ilości pracowników zajmujących się weryfikacją wykazów dotyczących opłat za korzystanie ze środowiska (...),*
- *Nie posiadanie przez Wydział oprzyrządowania do dokonywania pomiarów ładunku zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, jak również braku przeszkolonych pracowników do obsługi takiego sprzętu”.*

W przypadku 9 postępowań wszczętych przez Urząd w celu ustalenia wysokości należnych opłat, okres ich realizacji - liczony od daty ich wszczęcia do końca kwietnia 2009 r.- trwał ponad 12 miesięcy, z czego w przypadku 3 postępowań przewyższał 2 lata. Skutkiem

długotrwałego prowadzenia tych postępowań przez Urząd, w przypadku 6 postępowań (na 9 prowadzonych dłużej niż 12 miesięcy) była utrata możliwości do dochodzenia roszczeń z powodu przedawnienia. Wyjaśniając przyczyny długotrwałego prowadzenia postępowań Dyrektor Wydziału podała, że *„Główną przyczyną długotrwałego realizowania 9 postępowań wszczętych w latach 2007 i 2008 na podstawie zawiadomień WIOŚ w sprawach ustalenia wysokości opłat za korzystanie ze środowiska bez ich zakończenia decyzjami był brak instrumentu prawnego, umożliwiającego marszałkowi województwa stosowania sankcji finansowych wobec niesolidnych podmiotów korzystających ze środowiska, którzy nie wykonują obowiązku przekazywania wykazów, a w uzasadnionych przypadkach wnoszenia opłat z tego tytułu. W tej sytuacji podejmowane przez Wydział Ochrony Środowiska działania, tj. monity i inne pisma są przez część płatników lekceważone (...)”*. W ocenie NIK, stanowisko przedstawione w wyjaśnieniu nie usprawiedliwia przewlekłości prowadzonych postępowań, a przyczyną długotrwałych postępowań było niewystarczające przygotowanie Urzędu Marszałkowskiego pod względem organizacyjnym do wykonywania przez Marszałka Województwa ustawowych zadań powierzonych Wydziałowi, w sprawach dotyczących: dokonywania - w przypadkach określonych ustawą - ustaleń własnych w zakresie wysokości należnych opłat oraz wydawania na tej podstawie decyzji na podstawie art. 288 ustawy POŚ, sprawowania przez Marszałka Województwa kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu, stosownie do postanowień wynikających z art. 379 ust. 1 wymienionej ustawy.

9. W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa wymierzył opłaty za korzystanie ze środowiska decyzjami, podjętymi na podstawie art. 288 ust. 1 powołanej wyżej ustawy POŚ, czterem podmiotom na łączną kwotę: 11 687 782,58 zł. Żadna z decyzji na dzień 22 maja 2009 r. nie była prawomocna w związku z toczącymi się postępowaniami przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym. NIK negatywnie ocenia przeprowadzone postępowanie wyjaśniające oraz wydane w 2007 r. i 2008 r. decyzje w sprawie korzystania ze środowiska przez firmę „Mysłowicki Recycling” Ryszard Gąsiorek, bowiem Urząd Marszałkowski w postępowaniu administracyjnym (podjętym wskutek zawiadomienia WIOŚ) dotyczącym korzystania ze środowiska przez ww. firmę, nie ustalił rzetelnie ilości składowanych przez ten podmiot odpadów pobudowlanych oraz nie ustalił ilości odpadów zawierających azbest, do czego był zobowiązany na podstawie art. 288 ust. 2 ustawy POŚ. W decyzjach wymierzających opłaty za korzystanie ze środowiska za I i II kwartał, II półrocze 2005 r. oraz I i II półrocze 2006 r. wydanych przez Marszałka Województwa, ogółem na kwotę 11 674 656,00 zł, przyjęto za podstawę naliczenia wysokości tych opłat

ilość odpadów pobudowlanych podaną w piśmie WIOŚ (7 000 m³). Ilość ta jednak nie była wynikiem pomiarów ani ustaleń WIOŚ, a jedynie szacunkiem strony zainteresowanej, tj. firmy. W świetle informacji, jakie Urząd Marszałkowski uzyskał od Urzędu Miasta Jaworzno (szacowana ilość odpadów 30 000 m³) uzasadnione jest przypuszczenie, że wymierzone opłaty zostały zaniżone. W powyższej sprawie Dyrektor Wydziału wyjaśniła m.in.: „(...) Marszałek województwa nie dokonuje pomiarów, lecz ustaleń własnych na podstawie pomiarów dokonywanych przez organy administracji lub przez podmiot korzystający ze środowiska obowiązany do poniesienia opłat. Strona, wobec której prowadzone jest postępowanie nie przedstawiła żadnych wyników pomiarów, na podstawie których można by było taką opłatę ustalić, więc skorzystano z ustaleń organów administracji, (...)”. Urząd Marszałkowski nie wymierzył ww. firmie opłat za składowanie odpadów zawierających azbest w ww. okresach. Do dnia zakończenia kontroli NIK, tj. 22 maja 2009 r., Urząd Marszałkowski nie wszczął w stosunku do ww. firmy postępowania administracyjnego w sprawie opłat za składowanie odpadów w latach 2007 – 2008, pomimo że w wykazach zawierających zbiorcze zestawienie informacji o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat za I i II półrocze 2007 r. oraz I i II półrocze 2008 r. firma ta nie zaznaczyła składowania odpadów. Z informacji uzyskanych przez Urząd w trakcie kontroli NIK wynika zaś, że ww. firma składowała takie odpady w latach 2007-2008.

10. W latach 2007-2008 nie przeprowadzono ani jednej kontroli, w celu dokonania własnych ustaleń o zakresie korzystania przez podmiot ze środowiska i określenia wysokości należnych opłat. Marszałek Województwa Śląskiego wyjaśnił, że nie upoważnił do dokonywania kontroli w trybie 379 ust.2 ustawy POŚ, natomiast w oparciu o art.17 ustawy z dnia 20 lipca 1991r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵ składał wnioski do WIOŚ w Katowicach o przeprowadzenie kontroli, uznając że wykonywanie czynności kontrolnych należy przede wszystkim do kompetencji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska którzy posiadają odpowiednie narzędzia prawne, doświadczenie, wykwalifikowane kadry oraz bazę sprzętową do realizacji tego typu zadań.

11. W okresie od września do października 2008 r. w Wydziale została przeprowadzona kontrola wewnętrzna, w wyniku której inspektor Wydziału Kontroli Urzędu stwierdził nieprawidłowości dotyczące działalności Wydziału, a mianowicie:

- dopuszczenie przez Wydział do przedawnienia należności z tytułu opłat środowiskowych za I, II i III kwartał 2002 r. na łączną kwotę 136.215 zł,

⁵ Dz.U. z 2007r., Nr 44, poz.287 ze zm.

- niezgodność pomiędzy sprawozdaniem OŚ-4 za rok 2007, a ewidencją księgową, w związku z konstrukcją systemu Fundusz Pro, a także złożenie tego sprawozdania adresatowi po terminie,
- niesporządzanie przez Wydział bilansów otwarcia i zamknięcia za lata 2003-2008, gdyż nie wszystkie dane były ujęte w systemie Fundusz Pro,
- nieprawidłowości w wydawanych decyzjach dotyczących opłat, w tym wydłużone terminy postępowań administracyjnych.

NIK negatywnie ocenia realizację wyników kontroli, o której mowa wyżej. O ustaleniach tej kontroli Marszałek Województwa Śląskiego został poinformowany pismem Wydziału Kontroli z dnia 24.10.2008 r. (znak KN.0725-118/2008). Zgodnie z dekretem Marszałka Województwa Śląskiego zamieszczoną na ww. piśmie w dniu 27 października 2008 r., czynności kontrolne zakwalifikowano jako czynności sprawdzające, w następstwie czego odstąpiono od realizacji wyników kontroli. Nie sporządzono zatem protokołu kontroli, ani wystąpienia pokontrolnego formułującego wnioski pokontrolne, które podlegałyby opublikowaniu w BIP. Odstąpiono także od zawiadomienia rzecznika dyscypliny finansów publicznych o faktach uzasadniających podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych wskutek przedawnienia należności z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska ogółem w kwocie 136 215,00 zł.

12 . W trakcie niniejszej kontroli NIK ustalono, że stan należności za IV kwartał 2002 r. oraz I, II i III kwartał 2003 r. 10 płatników, których rozliczenia z Urzędem poddane zostały omówionej wyżej kontroli wewnętrznej, wynosił ogółem 918 702,18 zł, natomiast zadłużenie wraz z odsetkami 112 043,27 zł. Zadłużenie to dotyczyło firmy „Boży Stok” Spółka Wodno – Ściekowa w Rzeniszowie. NIK negatywnie ocenia długotrwałe działania Urzędu mające na celu dochodzenie zaległych opłat, co wynikało m.in. z braku rzetelności:

- pierwsze upomnienie, w którym Urząd wezwał płatnika do uregulowania należności za ww. okresy, wysłano dopiero w listopadzie 2006 r.,
- wszczęcie postępowania administracyjnego w ww. sprawie nastąpiło dopiero w maju 2007r.,
- decyzje wymierzające opłaty wydano w czerwcu 2008 r., tj. ponad rok od wszczęcia postępowania,
- kolejne upomnienia wysłano dopiero w październiku 2008 r., a tytuły wykonawcze sporządzono w listopadzie 2008 r.,
- nie zabezpieczono ww. należności (poprzez wpis hipoteki na nieruchomość dłużnika).

Opieszałość Urzędu w egzekwowaniu ww. opłat doprowadziła do sytuacji, że w momencie otrzymania tytułów egzekucyjnych przez Urząd Skarbowy w Myszkowie w dniu 7 listopada 2008 r. egzekucja – zdaniem Naczelnika Urzędu Skarbowego w Myszkowie - była już bezskuteczna.

W ocenie NIK powyższe ustalenia i stwierdzone nieprawidłowości mogą wskazywać na wystąpienie obszarów zagrożonych korupcją.

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

- 1. Podjęcie działań w celu właściwej współpracy pomiędzy Urzędem Marszałkowskim a Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Katowicach w zakresie zapewnienia wzajemnej wymiany informacji o podmiotach zobowiązanych do wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz działań podejmowanych dla poprawy skuteczności egzekwowania należności od przedsiębiorców, u których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wnoszenia tych opłat.**
- 2. Aktualizację bazy danych o podmiotach korzystających ze środowiska, prowadzonej w Urzędzie Marszałkowskim.**
- 3. Podejmowanie przez Urząd skutecznych działań w celu dochodzenia zaległych opłat za korzystanie ze środowiska.**
- 4. Zapewnienie możliwości:**
 - dokonywania - w przypadkach określonych ustawą- ustaleń własnych w zakresie wysokości należnych opłat oraz wydawania na tej podstawie decyzji na zasadzie art. 288 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,
 - sprawowania przez marszałka województwa kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu, stosownie do postanowień wynikających z art. 379 wymienionej ustawy
- 5. Podjęcie skutecznych działań w celu prawidłowego ustalenia oraz wyegzekwowania wszystkich należnych opłat za korzystanie ze środowiska, w szczególności od firmy „Mysłowski Recycling” Ryszard Gąsiorek.**
- 6. Zapewnienie pełnej realizacji wyników kontroli wewnętrznej oraz wyegzekwowanie odpowiedzialności od osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Marszałka o udzielenie, 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 przyczyn 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 Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartego 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.