

Łódź, dnia

kwietnia 2009 r.



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W ŁODZI**

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź 7
tel. 683-11-00 (fax) 683-11-29 skr. poczt. 243

P/09/153

LLO-410-11-01/09

P a n

Piotr **MAKS**

Łódzki Wojewódzki

Inspektor Ochrony Środowiska

w Łodzi

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 Delegatura w Łodzi skontrolowała Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi, zwany dalej „Inspektoratem” lub „WIOŚ”, w zakresie gromadzenia i podziału środków pochodzących z administracyjnych kar pieniężnych za korzystanie ze środowiska, w latach 2007-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 kwietnia 2009 r.- Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewódzkiemu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Inspektorat zadań dotyczących gromadzenia i redystrybucji środków finansowych pochodzących z tytułu administracyjnych kar pieniężnych za korzystanie ze środowiska, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie terminowego wymierzania kar, naliczania opłat prolongacyjnych, a także księgowania odroczonej należności.

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

1. W badanym okresie WIOŚ skontrolował 2.238 podmiotów, spośród 4.314 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2007 r.) korzystających ze środowiska (51,9%). Corocznie poddawano kontroli ok. 27% ogółu podmiotów korzystających ze środowiska. Naruszenia wymagań ochrony środowiska stwierdzono w 1.760 podmiotach poddanych kontroli, co stanowi 73,1% ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli, w wyniku czego wydano łącznie 1.544 zarządzeń pokontrolnych. Przekroczenia warunków określonych w pozwoleniach na korzystanie ze środowiska, skutkujące wydaniem decyzji o nałożeniu kary biegnącej, stwierdzono w 55 przypadkach. W analizowanym okresie, za naruszenia warunków ustalonych w pozwoleniach, Inspektorat wymierzył 24 kary na łączną kwotę 339 tys. zł. Analiza kontrolna wszystkich decyzji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej wykazała, że prawidłowo ustalano wymiar kary biegnącej. W przypadku nieustawiania przekroczenia lub zmiany jednostkowej stawki opłaty za korzystanie ze środowiska, Wojewódzki Inspektor ustalał w drodze decyzji nowy wymiar kary biegnącej, prawidłowo stosując nowe stawki od dnia ich wprowadzenia.
2. W ocenie NIK, WIOŚ bez istotnej przyczyny zwlekał z wszczynaniem postępowań administracyjnych i wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych za stwierdzone przekroczenia warunków określonych w pozwoleniach na korzystanie ze środowiska. Średni czas wymierzenia kary wynosił 245 dni, a w skrajnych przypadkach do nałożenia kary dochodziło tuż przed upływem 3 lat, od wyznaczonej daty końcowej kary biegnącej. Wobec 4 podmiotów, którym w 2007 r. ustalono kary biegnące, do dnia 23 marca 2009 r. nie wymierzono dotychczas administracyjnej kary pieniężnej. Z uwagi na nieprzekroczenie minimalnej kwoty kary (800 zł), określonej w art. 308 po², WIOŚ wobec 12 podmiotów, którym naliczono karę biegnącą odstąpił od wszczęcia postępowania i wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Zawiadomienia o odstąpieniu od wymierzenia kary przekazywano w terminie 234 dni od daty ustania przekroczenia, a w przypadku Zakładu Wodociągów i Kanalizacji „Wod-Kan” ze Skierniewic, przekazano takie zawiadomienie ponad dwa lata od ustania przekroczenia. Wobec 5 podmiotów umorzono kary pieniężne nałożone za naruszenie warunków pozwolenia na korzystanie ze środowiska, w łącznej wysokości 348 tys. zł. Powodem powyższych umorzeń kar było zakończenie inwestycji i zaprzestanie przekroczeń warunków określonych w pozwoleniach oraz poniesienie nakładów w wysokościach przewyższających nałożone kary. W jednym przypadku Inspektorat umorzył dwie kary pieniężne za odprowadzanie ścieków z naruszeniem warunków pozwolenia

² ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)

wodnoprawnego, w wyniku uzyskania w 2003 r. przez podmiot nowego pozwolenia wodnoprawnego, znoszącego ograniczenie w zakresie zanieczyszczenia, które skutkowało wymierzeniem w 2004 r. kary pieniężnej.

Spośród 24 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, odroczeniem płatności objęto 8 decyzji na łączną kwotę 77,8 tys. zł. W przypadku Zakładu Komunalnego „Kleszczów”, Inspektorat decyzją (z 5 marca 2007 r.) odroczył termin wpłaty kary pieniężnej w wysokości 14.983 zł, a także zmniejszył jej wysokość do zera w związku z zakończeniem realizacji inwestycji likwidującej źródło przekroczeń. Decyzja ta wydana została ponad dwa lata od wpłynięcia wniosku (z 31 stycznia 2005 r.) w sprawie odroczenia kary.

Przyczynami przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych – wg wyjaśnień Pana Wojewódzkiego Inspektora – były m.in. kłopoty kadrowe, wykonywanie innych terminowych zadań nakładanych na WIOŚ, w tym przede wszystkim załatwianie interwencji i skarg.

Pomimo, tego że zgodnie z art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej³, termin na wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej wynosi 3 lata – o czym nadmieniał Pan Inspektor w złożonym wyjaśnieniu - zdaniem NIK, karę należy wymierzać bez zbędnej zwłoki. Opóźnienia w tym zakresie mogą spowodować, że należności z tego tytułu nie zostaną odzyskane m.in. z powodu zaprzestania działalności i likwidacji podmiotów wobec których nałożono przedmiotowe kary.

3. W analizowanym okresie WIOŚ wydał decyzję o rozłożeniu na raty kary pieniężnej w wysokości 37.020 zł, dla firmy „Polski Ogród” Oddział w Skierniewicach, za przekroczenie dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń w gazach odlotowych z kotłowni. Termin płatności naliczonej opłaty prolongacyjnej w kwocie 1.272 zł, określony został na 20 maja 2009 r., tj. po zakończeniu spłat wszystkich rat nałożonej kary pieniężnej.

Podobnie postąpiono z opłatą prolongacyjną w kwocie 3.829 zł, nałożoną w 2005 r. na Przedsiębiorstwo Komunalne w Moszczenicy, której termin płatności określony został na 31 marca 2010 r.

W ocenie NIK, powyższe działanie WIOŚ jest niezgodne z przepisami art. 57 § 4 Ordynacji podatkowej, które zobowiązują do wpłacania opłaty prolongacyjnej w terminach płatności poszczególnych rat, rozłożonej na raty administracyjnej kary pieniężnej.

Powyższy sposób postępowania – jak podał Pan Inspektor w złożonym wyjaśnieniu – był podyktowany potrzebą zapewnienia środków finansowych na uwzględnienie ewentualnego

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)

wniosku o umorzenie opłaty prolongacyjnej w całości lub części, co nie pozbawiało wówczas podmiotu z możliwości skorzystania z przysługującej ulgi w przypadku terminowej spłaty rat. Zdaniem NIK, obowiązujący stan prawny nie pozwala na umorzenie w pełnej wysokości naliczonej opłaty prolongacyjnej, gdyż każda otrzymana kwota raty podlega wraz opłatą prolongacyjną redystrybucji do poszczególnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz na dochody budżetu państwa, a ewentualnym umorzeniem objęta zostałaby tylko ostatnia wpłata kwoty opłaty prolongacyjnej.

4. W ocenie NIK, Inspektorat prawidłowo postępował ze środkami finansowymi pochodzącymi z tytułu wpłat administracyjnych kar pieniężnych, nałożonych na podmioty przekraczające ustalone w pozwoleniach warunki korzystania ze środowiska. Łącznie środków tych zgromadzono na wyodrębnionym rachunku bankowym 375 tys. zł (w tym 2007 r. - 152 tys. zł i 2008 r. - 223 tys. zł). Środki te terminowo przekazywano na rachunki beneficjentów, tj. poszczególnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz na dochody budżetowe.

Z powodu popełnionych błędów przy podziale środków w 2005 r., przekazana do podziału w 2007 r. kwota obniżona została w wyniku korekty o 3.559 zł.

Również w 2008 r. fundusze i budżetowi przekazano łącznie kwotę niższą o 3.820 zł z powodu m.in. nieuwzględnienia kwoty 3.600 zł, z tytułu kar nałożonych w latach 1999-2003 za przekroczenia dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kutnie. Wpłata należności z tego tytułu nastąpiła dopiero 26 lutego 2008 r. z powodu oczekiwania na zakończenie prowadzonego od sierpnia 2005 r. postępowania restrukturyzacyjnego. Zdaniem NIK, otrzymane środki należało podzielić i przekazać stosownym funduszom oraz na dochody budżetowe, a nie oczekiwać na zakończenie postępowania, gdyż w przypadku jego umorzenia zobowiązania publicznoprawne stałyby się wymagalnymi.

W wyniku redystrybucji zgromadzonych środków pieniężnych z tytułu kar, prowadzonej przez WIOŚ zgodnie z przepisami art. 402 ustawy Prawo ochrony środowiska, budżet państwa zasilony został kwotą 47 tys. zł, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej otrzymał 65,8 tys. zł, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi 122 tys. zł, fundusze powiatowe 33,6 tys. zł, a fundusze gminne otrzymały 67,1 tys. zł.

5. W obowiązujących w Inspektoracie zasadach prowadzenia rachunkowości oraz zakładowym planie kont, wprowadzonym Zarządzeniem Nr 4 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 24 lutego 2009 r., nie uwzględniono konta analitycznego do ewidencji odroczonej

należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych za przekroczenie warunków określonych w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska. Z tego powodu w księgach rachunkowych WIOŚ nie ujęto 10 kar pieniężnych w łącznej wysokości 2.528 tys. zł, których termin płatności został odroczony. Nie ujęto również opłat prolongacyjnych, w łącznej kwocie 5.101 zł, naliczonych firmom „Polski Ogród” ze Skierniewic i Przedsiębiorstwu Komunalnemu z Moszczenicy, których płatność wyznaczona została w terminie płatności ostatniej raty kary pieniężnej.

Powodem nie ujmowania w ewidencji księgowej kwot kar wymierzonych w decyzjach z odroczonym terminem płatności – jak podał w wyjaśnieniu główny księgowy – była m.in. stosowana w Inspektoracie praktyka, iż decyzje te ujmowane były w ewidencji (rejestrze) prowadzonej przez Wydział Inspekcji, a podejście takie najlepiej odzwierciedlało sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy jednostki. Wpływy z tytułu kar stanowią przychody funduszu ochrony środowiska i nie mają wpływu na wynik finansowy Inspektoratu.

W ocenie NIK, w księgach rachunkowych jednostki należy, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁴, ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

6. NIK ocenia pozytywnie działania Inspektoratu w zakresie windykacji zaległości. W badanym okresie Inspektorat wysłał upomnienia do 5 dłużników oraz wystawił 4 tytuły wykonawcze, na łączną kwotę 50,6 tys. zł. W wyniku podjęcia tych działań wyegzekwowano od dłużników kwotę 11,4 tys. zł.

Z uwagi na upływ terminu dochodzenia należności z tytułu kar i związanych z nimi odsetek, WIOŚ umorzył 14 kar nałożonych na podmioty naruszające warunki określone w pozwoleniach na łączną kwotę 268,2 tys. zł oraz odsetki w łącznej wysokości 168,6 tys. zł:

W efekcie powyższych działań stan należności z tytułu kar wyniósł na koniec 2008 r. 294,4 tys. zł i był o 170,4 tys. zł (36,7%) niższy od stanu na koniec 2007 r. (464,8 tys. zł) i o 471,1 tys. zł (61,5%) niższy od stanu na koniec 2006 r. (765,5 tys. zł).

Kwota zaległości z tytułu kar pieniężnych zmniejszyła się o 405 tys. zł (z 619 tys. zł na koniec 2006 r. do 214 tys. zł na koniec 2008 r.), tj. o 65,4%.

Zmniejszeniu o 45% (z 20 do 11 w analogicznym okresie), uległa także liczba dłużników.

⁴ ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.)

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, a także uwzględniając propozycje zgłaszanych wniosków w trakcie narady pokontrolnej, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- wprowadzenie w zakładowym planie kont konta pozabilansowego na odroczone należności oraz uwzględnienie w księgach rachunkowych wszystkich odroczonej należności pieniężnych z tytułu kar,
- określanie w decyzjach wymierzających opłatę prolongacyjną termin jej wpłaty zgodnie z przepisami art. 57 § 4 Ordynacji podatkowej,
- wydawanie, stosownie do postanowień art. 302 ust. 1 poś, decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne oraz prowadzenie postępowań administracyjnych, bez zbędnej zwłoki,
- wzmoczenie nadzoru i kontroli nad działalnością Delegatur WIOŚ w zakresie objętym przedmiotem kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Wojewódzkiego Inspektora w terminie 15 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 Wojewódzkiemu Inspektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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