



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie**

Olsztyn, dnia 13 października 2010 r.

**Pani
Danuta Budzyńska
Warmińsko-Mazurski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska**

LOL- 4101-17-01/2010
P/10/111

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 Olsztynie przeprowadziła w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska („WIOŚ” lub „Inspektorat”) kontrolę, którą objęto wymierzanie przez Inspekcję Ochrony Środowiska administracyjnych kar pieniężnych oraz ich egzekwowanie w latach 2008 – 2010 (do 31 sierpnia).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 15 września 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania WIOŚ w badanym zakresie. Podstawą pozytywnej oceny jest właściwe postępowanie Inspektoratu, w związku ze stwierdzeniem przekroczenia lub naruszenia warunków korzystania ze środowiska, a także prawidłowa dystrybucja środków pochodzących z administracyjnych kar pieniężnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zwłaszcza przypadków:

- 1) wydawania decyzji zmniejszających administracyjne kary pieniężne, mimo niespełnienia przez zainteresowane podmioty niektórych wymogów art. 319 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska („POŚ”) ²,
- 2) niewłaściwego naliczania administracyjnych kar pieniężnych oraz odsetek za zwłokę,
- 3) nieuwzględnienia w ewidencji księgowej WIOŚ należności z tytułu kar pieniężnych.

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

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

1. W badanym okresie, spośród 1.103 objętych planami kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, WIOŚ skontrolował 1.078 podmiotów (97,8%), a także przeprowadził 1.314 kontroli pozaplanowych. W trakcie tych kontroli, w 163 przypadkach wykonane zostały pomiary, dotyczące głównie jakości odprowadzanych ścieków i poziomu emitowanego hałasu. Niewielki odsetek wykonanych przez WIOŚ pomiarów emisji wynikał z wykorzystywania wyników aktualnych pomiarów w tym zakresie, posiadanych przez kontrolowane podmioty.

Prawidłowe było postępowanie Inspektoratu we wszystkich 28 przypadkach ujawnienia (na podstawie wyników własnych pomiarów) przekroczeń lub naruszeń warunków korzystania ze środowiska przez skontrolowane podmioty. Zgodnie bowiem z art. 299 ust. 2 ustawy POŚ, terminowo zawiadomiono te podmioty o stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia ww. warunków i przekazano im wyniki pomiarów. Stosownie do wymogów art. 18 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska³ wydano też decyzje ustalające wysokość kosztów poboru próbek, wykonania pomiarów i analiz na łączną kwotę 25.810 zł, z której wyegzekwowano 23.371 zł (90,6%).

2. Z tytułu przekroczenia lub naruszenia warunków korzystania ze środowiska (ustalonego na podstawie pomiarów WIOŚ oraz przeprowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska), w kontrolowanym okresie Inspektorat wydał 107 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne w łącznej kwocie 2.561 tys. zł. Analiza 15 decyzji na łączną kwotę 603.507 zł wykazała, że w sześciu z nich nierzetelnie naliczono wysokość kary, ponieważ:

- w pięciu decyzjach, do ustalenia kary na kwotę 15,1 tys. zł przyjęto mniejszą o 53 doby liczbę dni w stosunku do określonego w decyzjach okresu przekroczenia, co spowodowało, że kwota wymierzonych kar była niższa o 5.051 zł,
- w jednej, wymierzającej karę w kwocie 2,7 tys. zł, do wyliczeń przyjęto 55 dni zamiast 51 dni, wskutek czego wysokość kary została zawyżona o 199,84 zł.

3. Prawidłowe było postępowanie Inspektoratu w zakresie odraczania terminów płatności administracyjnych kar pieniężnych. W badanym okresie, po rozpatrzeniu wniosków zainteresowanych podmiotów, na podstawie art. 317 ust. 1 ustawy POŚ wydano 53 decyzje odraczające termin płatności tych kar w łącznej wysokości 1.556 tys. zł (60,7% kwoty

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.

wymierzonych kar). Wnioski podmiotów zawierały wszystkie dane wymagane art. 318 ust. 3 ww. ustawy.

Decyzje odraczające płatność kar były wielokrotnie zmieniane (na wniosek podmiotów) w trybie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, w części dotyczącej terminu odroczenia płatności oraz harmonogramu realizacji przedsięwzięcia, którego wykonanie miało zapewnić usunięcie przyczyn naliczania kar. Analiza dokumentacji 15 losowo wybranych postępowań dotyczących odraczania płatności kar wykazała, że w ramach ośmiu z nich Inspektorat wydał w powyższym trybie 54 decyzje przedłużające termin odroczenia płatności kary, a tym samym zmieniające harmonogram przedsięwzięcia. Wnioski podmiotów uzasadnione były: nieuzyskaniem w zakładanym pierwotnie terminie pozwolenia na budowę (w 29 przypadkach), brakiem wystarczających środków finansowych na realizację przedsięwzięcia (w 21) oraz niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi lub koniecznością wykonania dodatkowych prac (w 4).

4. W okresie od stycznia 2009 r. do końca sierpnia 2010 r. Inspektorat wydał 33 decyzje o zmniejszeniu administracyjnej kary pieniężnej na łączną kwotę 1.428,1 tys. zł (55,8% kwoty kar wymierzonych).

W ocenie NIK, trzy decyzje dotyczące zmniejszenia kar w łącznej wysokości 299,5 tys. zł (21% kwoty zmniejszonych kar) WIOŚ wydał niezgodnie z art. 319 ust. 1 ustawy POŚ. Rozpatrzono bowiem pozytywnie wnioski podmiotów ubiegających się o zmniejszenie tych kar, mimo że nie zrealizowały one przedsięwzięć będących podstawą wcześniejszego odroczenia wymierzonych kar, a przyczyny ich wymierzenia usunęły poprzez wykonanie innych przedsięwzięć⁵. Należy zauważyć, że ww. przepis nie ma charakteru uznaniowego i organ orzekający o zmniejszeniu kar nie może brać pod uwagę innych okoliczności, niż wymienione w decyzji odraczającej termin płatności kar.

Z ustaleń kontroli wynika również, że 11 decyzji zmniejszających kary w łącznej kwocie 301,2 tys. zł wydano podmiotom, które wcześniej nie ubiegały się o odroczenie terminów płatności tych kar, w związku z czym nie uzyskały decyzji o odroczeniu. W

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

⁵ Np. podstawą odroczenia, a następnie zmniejszenia kary dla gminy Gronowo Elbląskie miało być ,wybudowanie kolektora odprowadzającego ścieki z tej miejscowości do oczyszczalni w Elblągu. Gmina nie

rezultacie, nie spełniony został, określony w art. 319 ust. 1 ustawy POŚ, warunek odroczenia kary przed wydaniem decyzji o jej zmniejszeniu. Podmioty te zrealizowały przedsięwzięcia usuwające przyczyny naliczenia kary jeszcze przed jej orzeczeniem przez WIOŚ. Według uzyskanych wyjaśnień, bezzasadne było wydawanie decyzji odraczających karę w sytuacji, gdy przedsięwzięcie usuwające przyczynę jej naliczenia zostało zrealizowane, na co również wskazywał Główny Inspektor Ochrony Środowiska w swoim piśmie z kwietnia 1998 r.

5. W badanym okresie, w związku z niezrealizowaniem w terminie przedsięwzięcia będącego podstawą odroczenia płatności kary, na podstawie art. 320. ust. 1 ustawy POŚ, Inspektorat wydał w stosunku do dwóch podmiotów decyzje orzekające obowiązek uiszczenia kar odpowiednio w kwocie 354,9 tys. zł i 125 tys. zł wraz z odsetkami za zwłokę. W obu przypadkach do wyliczenia należnych odsetek przyjęto niewłaściwy okres odroczenia, tj. niższą niż faktycznie liczbę dni. W rezultacie zaniżone zostały kwoty naliczonych odsetek odpowiednio o 15,3 tys. zł i 13,1 tys. zł.
6. Według stanu na koniec czerwca 2010 r., spośród 42 podmiotów zobowiązanych w badanym okresie do uiszczenia administracyjnych kar pieniężnych (łącznie 965,3 tys. zł), 26 terminowo uregulowało płatności, natomiast pięć uiszcilo kary wraz z odsetkami z tytułu opóźnień od jednego do 12 miesięcy. Pozostałe podmioty nie uiszcili należnych kar, przy czym wobec 9 z nich (łączna kwota kar wynosiła 685,4 tys. zł) postępowanie administracyjne nie było jeszcze zakończone.
NIK zwraca uwagę na zbyt późne wysyłanie upomnień wzywających podmioty do zapłaty. Spośród upomnień skierowanych do siedmiu podmiotów, do trzech wysłano je bowiem po upływie 134, 137 i 243 dni od ustalonego terminu zapłaty.
7. Od 2010 r. Wydział Księgowości WIOŚ prowadził wprawdzie odrębną ewidencję podmiotów, którym wymierzono administracyjne kary pieniężne (zawierającą m.in. dane o terminach uprawomocnienia się decyzji, wymagalności zapłaty i decyzjach odraczających terminy płatności), jednak w księgach rachunkowych nie ujęto należności w łącznej wysokości 107.462 zł. Dotyczyło to kar wymierzonych jednemu podmiotowi, prawomocnymi decyzjami z marca 2004 r. (38.139 zł), stycznia 2005 r. (40.175 zł), marca 2006 r. (14 575 zł) i lipca 2007 r.

zrealizowała tego przedsięwzięcia, natomiast wyeliminowała przyczyny naliczenia kar poprzez zastosowanie technologii „efektywne mikroorganizmy” w miejscowej oczyszczalni.

(14 574 zł). Naruszono przez to art. 6 ust. 1 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r.⁶

8. W sposób prawidłowy, tj. terminowo i w odpowiednich wysokościach Inspektorat odprowadzał środki finansowe pochodzące z kar administracyjnych na łączną kwotę 52,8 tys. zł. Środki te przekazywano na rachunki bankowe Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warmińsko-Mazurskiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz właściwych powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska (do 31 grudnia 2009 r.), a od 1 stycznia 2010 r. na rachunki właściwych powiatów i gmin, tj. zgodnie z art. 402. ust. 2 ustawy POŚ.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 5 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie błędów w zakresie poprawności formalnej decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne.
2. Wydawanie decyzji orzekających zmniejszenie kar wyłącznie po spełnieniu wszystkich wymogów art. 319 ust. 1 ustawy POŚ.
3. Uwzględnianie w decyzjach wydanych na podstawie art. 320 ust. 1 ustawy POŚ prawidłowej kwoty odsetek za zwłokę.
4. Ewidencjonowanie wszystkich należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych orzeczonych prawomocnymi decyzjami.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji 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 Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen i uwag oraz wniosków.

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

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.

Z poważaniem