



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 7 lipca 2009 r.

**Pan
Zdzisław Krajewski
Wielkopolski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska**

LPO-410-12-05/2009
P/09/153

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 Poznaniu, skontrolowała Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu, zwanym dalej „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 17 czerwca 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewódzkiemu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność WIOŚ w kontrolowanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia i oceny cząstkowe.

1. W badanym okresie wydano ogółem 332 decyzje związane z karami, w tym 221 wymierzających kary. Na pozostałą liczbę decyzji składały się decyzje odraczające (50), umarzające lub zmieniające wymiar kary (47) oraz decyzje o charakterze administracyjnym (14). Łączna wysokość wpływów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych wynosiła w tych latach 500.383,92 zł. Środki uzyskane z kar WIOŚ gromadził na odrębnym rachunku bankowym, stosownie do postanowień art. 402 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska², zwanej w dalszej treści „ustawą POŚ”.

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

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

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zasady (polityka) rachunkowości, wprowadzone zarządzeniem Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska Nr 12/2008 z dnia 30.07.2008 r., nie zawierały pełnego planu kont stosowanego do ewidencji operacji gospodarczych związanych z windykacją należności z tytułu kar. Naruszało to przepis art. 10 ust. 1 ppkt 3a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³, zwanej w dalszej treści „ustawą o rachunkowości”.

Ponadto z zakładowego planu kont wprowadzonego ww. zarządzeniem wynika, że zawarto w nim zapis dotyczący księgowania przypisu decyzji na kontach: Konto Wn 201 Konto Ma 202, zamiast: Konto Wn 201 Konto Ma 240.

Z ustaleń kontroli NIK wynika także, iż w dwóch przypadkach wystąpiło naruszenie przepisów zakładowego planu kont (w zakresie funkcjonowania konta 202-004), wskutek zaksięgowania kwoty w wysokości 8,80 zł z tytułu administracyjnej kary pieniężnej i wyksięgowania błędnie dokonanej prze płatnika wpłaty w wysokości 30.000,00 zł.

3. NIK negatywnie ocenia realizację przez WIOŚ zadań w zakresie podziału środków uzyskanych z tytułu administracyjnych kar pieniężnych oraz ich przekazywanie na odpowiednie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze względu na naruszenie dyspozycji art. 402 ust. 2-7 ustawy POŚ.

Badanie wpłat dokonanych przez podmioty w 2008 r. (41) wykazało, że w przypadku 20 wpłat (48,8%) na łączną kwotę 76.707,63 zł, wystąpiły błędy w zakresie dokonywania naliczeń na rzecz właściwych funduszy oraz dochodów budżetu państwa. Błędy te spowodowały powstanie zobowiązań w łącznej wysokości 13.361,74 zł wobec funduszy wojewódzkich, narodowego funduszu i budżetu państwa oraz nadpłat w łącznej wysokości 2.797,79 zł wobec funduszy gminnych i powiatowych. W konsekwencji, do zakończenia kontroli NIK, w stosunku do WIOŚ naliczone zostały odsetki w łącznej wysokości 182,40 zł (od trzech spośród 20 błędnie rozliczonych wpłat). Faktycznie odprowadzone przez WIOŚ odsetki zaniżone zostały o 19,80 zł.

NIK zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z dyspozycją art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴, niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

4. Zastrzeżenia NIK budzi przewlekła redystrybucja środków z tytułu kar pieniężnych na rachunki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz budżetu państwa. Spośród 49 zbadanych spraw, w pięciu przypadkach środki (na łączną kwotę 29.180,91zł), zostały przekazane na odpowiednie rachunki z naruszeniem terminu wynikającego z art. 402 ust. 1 ustawy POŚ i postanowień § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵.

³ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114.

⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 116, poz. 784 ze zm.

Ponadto WIOŚ nie naliczył i nie przekazał odsetek od nieterminowej redystrybucji tych środków na rzecz poszczególnych funduszy oraz budżetu państwa, co stanowiło naruszenie dyspozycji art. 402 ust. 3 ustawy POŚ.

5. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że decyzja wystawiona w WIOŚ na kwotę 7.002,60 zł, zobowiązująca płatnika do uiszczenia odroczonej kary w wysokości 5.913,60zł i odsetek w wysokości 1.089,00zł, naliczonych za okres obowiązywania odroczenia terminu płatności kary, nie została zaewidencjonowana w księgach rachunkowych. Działaniem tym WIOŚ naruszył postanowienia art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, według których w księgach rachunkowych jednostki należy ujmować wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Ustalenia kontroli NIK wykazały także, że spośród zbadanych pięciu wybranych losowo decyzji (wyrażających zgodę na odroczenie terminu płatności administracyjnej kary pieniężnej), wszystkie zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych („umorzenie restrukturyzacyjne”). Powyższe działania naruszają zasadę rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych określoną w przepisie art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Zastrzeżenia kontroli NIK budzi także ewidencjonowanie przez WIOŚ decyzji z nieprawidłowymi datami ich uprawomocnienia. Badanie 62 decyzji wykazało, że w 35 przypadkach daty uprawomocnienia liczono od dnia wystawienia decyzji zamiast od dnia potwierdzenia odbioru decyzji przez płatnika. W rezultacie, w jednym przypadku bezpodstawnie zostały naliczone i potrącone odsetki w wysokości 40,00 zł. Powyższymi działaniami naruszono uregulowania zawarte w przepisie art. 281 ust. 3 ustawy POŚ. Wystąpiły także dwa przypadki naruszenia zasady rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych określonej w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, polegające na przypisaniu błędnych dat ich uprawomocnienia, co spowodowało, iż widniały na wydrukach z ewidencji księgowej pn. „Lista decyzji uprawomocnionych”, sporządzanych dla roku obrotowego 2008 zamiast 2007.

6. Ustalenia kontroli NIK w zakresie terminowości wnoszenia przez płatników kar wykazały, że na 17 wpłat dokonanych z naruszeniem terminu wynikającego z art. 281 ust. 3 ustawy POŚ w przypadku jednej wpłaty nie naliczono przysługujących WIOŚ odsetek w wysokości jak dla zaległości podatkowych.

7. NIK negatywnie ocenia opóźnienia w ewidencjonowaniu decyzji w księgach rachunkowych. Spośród 62 zbadanych decyzji dwie zaewidencjonowano w terminie 104 i 312 dni od dnia, w którym decyzja o wymiarze kary stała się ostateczna. Wskazuje to na fakt, że księgi rachunkowe nie były prowadzone bieżąco, stosownie do przepisów art. 24 ust. 1 i 5 ustawy z o rachunkowości.

8. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zasadniczych uwag do realizowania przez Inspektorat obowiązków związanych ze sporządzaniem sprawozdań OŚ-2a, OŚ-2b oraz OŚ-3c w zakresie terminowości ich przekazywania do Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska i zgodności danych z ewidencją księgową. NIK zwraca jednak uwagę, że

w czterech pozycjach dane wykazane w sprawozdaniu łącznym OŚ-2b sporządzonym za 2008 rok nie były prawidłowe (nie wynikały ze sprawozdań jednostkowych).

9. W latach 2007–2008 WIOŚ odnotował zmniejszenie kwoty i liczby należności oraz liczby zalegających płatników. NIK negatywnie ocenia jednak terminowość podejmowania działań egzekucyjnych, z uwagi na fakt, że upomnienia dostarczane były podmiotom zalegającym z uiszczaniem kar za korzystanie ze środowiska po upływie od 327 do 2.429 dni od terminów płatności wyznaczonych w decyzjach wymierzających kary. W toku kontroli NIK stwierdzono także przypadek wystawienia w 2008 r. upomnienia na kwotę 2.775,00 zł, (nr KDAO/308/4/08) wobec należności, która uległa przedawnieniu.

Stosownie do dyspozycji § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶, upomnienie powinno być wysyłane przesyłką listową poleconą za potwierdzeniem odbioru. W trakcie kontroli stwierdzono, że listem zwykłym zostały wysłane 4 (27%) spośród 15 upomnień wystawionych w latach 2007–2008, co NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia rzetelności.

NIK negatywnie ocenia opieszale dokonywanie odpisów stanu należności nieściągalnych, co przyczyniało się do sztucznego podwyższania sumy bilansowej. Naruszało to zasadę rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych wyrażoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Uchybienie to wystąpiło w przypadkach:

- WIOŚ uzyskał w dniu 27 lutego 2008 r. informację o prawomocnym postanowieniu sądu z dnia 3 listopada 2006 r. o zakończeniu postępowania upadłościowego Przedsiębiorstwa Przemysłu Ziemniaczanego w Pile, jednak do dnia zakończenia kontroli NIK nie umorzono należności w kwocie 259.164,43 zł,

- w dniu 23 listopada 2007 r. WIOŚ uzyskał informację o zakończonym postępowaniu upadłościowym Gostyńskiej Fabryki Mebli Sp. z o.o., jednak umorzenie należności w kwocie 40.669,08 zł nastąpiło dopiero w dniu 25 marca 2009 r.,

- umorzenie postępowania upadłościowego Zakładów Mięsnych w Kępnie nastąpiło w dniu 30 maja 2005 r., odpisu należności w kwocie 26. 862,59 zł dokonano dopiero w dniu 16 marca 2009 r.,

- WIOŚ posiadał informacje od sądu o braku możliwości zaspokojenia należności przez Fabrykę Wagon S.A. w kwocie 54.093,00 zł (kara za 2001 r.) oraz Agrometr-Rofarma w Rogoźnie w kwocie 116.524,00 zł (kary za 1993–1994), jednak do zakończenia kontroli nie dokonano odpisów tych należności.

NIK negatywnie ocenia również fakt niepodjęcia (wobec braku zapłaty w wyznaczonym terminie), żadnych działań w stosunku do należności, której spłatę odroczone do dnia 31 grudnia 2008 r. na podstawie decyzji nr WI.js.4442-1/817w/07 z dnia 26 marca 2007 r. oraz nr WI.js.4442-1/355w/08 z dnia 12 lutego 2008 r. w łącznej kwocie 41.049,65 zł. Do czasu zakończenia kontroli odroczone kwoty nie zostały uiszczone.

⁶ Dz.U. z 2001 Nr 137 poz.1541.

10. NIK negatywnie ocenia fakt, że przy wydaniu 38 decyzji w sprawie odroczenia terminu płatności kary (76% wydanych w latach 2007–2008), nie przestrzegano niżej wskazanych wymogów, o których mowa w art. 318 ustawy POŚ. Spośród 38 decyzji objętych badaniem, w żadnym przypadku nie przesłano egzemplarza decyzji orzekającej w sprawie terminu płatności kary do właściwego powiatu lub gminy, których przychodów funduszy dotyczy odroczenie (ust. 6a). Trzy decyzje zostały bezpodstawnie przesłane do wiadomości Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a dziewięć decyzji nie określało harmonogramu przedsięwzięcia prowadzącego do ustania przyczyny ponoszenia kar (ust. 5 pkt 3 w art. 318). Osiem decyzji wydano jednocześnie w sprawie odroczenia i zmniejszenia kar. W konsekwencji decyzje te nie zawierały terminu odroczenia płatności, co było niezgodne z ust. 5 pkt 4 w art. 318.

NIK negatywnie ocenia wydanie 32 decyzji z przekroczeniem miesięcznego terminu, o którym mowa w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, zwanej w dalszej treści „kpa”. Przekroczenia te wynosiły od czterech do nawet 1.030 dni. Jednocześnie nie wykonywano obowiązków informowania strony o niezakończonym sprawie w terminie i wyznaczeniu nowego terminu na podstawie art. 36 kpa. Poza tym, NIK negatywnie pod względem kryterium rzetelności ocenia wydanie dwóch decyzji (KDI.sq.4470/7/07 z 31 grudnia 2007 r. i KDI. sr/4450/2/08 z 16 grudnia 2008 r. o łącznej wartości 5.001.898,00 zł) z mocą obowiązującą wstecz.

Ustalenia kontroli NIK w zakresie decyzji zmniejszających wymiar kary wykazały, że spośród 22 decyzji objętych kontrolą, 16 wydano zgodnie z przesłankami, o których mowa w art. 319 ust. 1 ustawy POŚ. Zastrzeżenia NIK budziły, w przypadku czterech decyzji, brak w przedstawionej dokumentacji potwierdzeń zrealizowania wydatków ze środków własnych podmiotu obciążonego karą. W przypadku trzech decyzji braki te uzupełnione zostały w trakcie kontroli NIK.

Ponadto, NIK negatywnie ocenia wydanie 13 decyzji zmniejszających wymiar kar od sześciu do 391 dni od upływu terminu określonego w art. 35 kpa.

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

1. Dostosowanie systemu rachunkowości WIOŚ do obowiązujących zasad oraz wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych.
2. Zapewnienie prawidłowego naliczania i terminowego przekazywania poszczególnym funduszom oraz budżetowi państwa wpływów z tytułu kar oraz skorygowanie ich należności.
3. Naliczanie odsetek w przypadkach opóźnionych wpłat stosownie do przepisów ustawy POŚ.

⁷ Dz. U. 2000 r. Nr 98 poz. 107 ze zm.

4. Zapewnienie:

- przekazywania wymaganych egzemplarzy decyzji w sprawie terminu płatności do właściwego powiatu lub gminy,
- terminowego i nienaruszającego obowiązujących przepisów wydawania decyzji w sprawie odraczania i zmniejszania kar,
- rzetelnego sporządzania sprawozdawczości.

5. Terminowe podejmowanie działań windykacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewódzkiego Inspektora, w terminie 21 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 Wojewódzkiemu Inspektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Rozdzielnik:

1. Adresat.
2. NIK – Delegatura w Łodzi (wraz z kserokopią protokołu kontroli).
3. Aa.