



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.007.01.2020

**Pan
Waldemar Kołaski
Wielkopolski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska
ul. Czarna Rola 4
61-625 Poznań**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/013 Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu ul. Czarna Rola 4, 61-625 Poznań (dalej: Inspektorat albo WIOŚ)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 29 maja 2018 r. Waldemar Kołaski, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska - w okresie od 6 marca 2018 r. do 28 maja 2018 r. obowiązki te pełniła Hanna Kończal, a do 28 lutego 2018 roku był nim Zdzisław Krajewski ¹ (dalej: Wojewódzki Inspektor) <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 2-7)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i inicjowania zadań kontrolnych. 2. Prowadzenie działań kontrolnych jednostki wobec przedsiębiorców.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2016 r. – 31 marca 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Aneta Kalinowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/54/2020 z 26 maja 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

¹ Powołany na stanowisko Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dniem 1 lipca 2007 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolne podjęte przez Inspektorat wobec przedsiębiorców w latach 2016–2020 (I kwartał).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Sposób ewidencjonowania przez WIOŚ podmiotów gospodarczych, a także planowania i podejmowania zadań kontrolnych zapewniły realizację praw i obowiązków tej jednostki dotyczących kontroli działania przedsiębiorców. Prowadzono bazę danych o podmiotach podlegających kontroli umożliwiającą wielokryterialną analizę ich oddziaływania na środowisko, jak również efektywnie wykorzystywano informacje pozyskane w formie skarg i wniosków. W losowo wybranych 44 postępowaniach kontrolnych przeprowadzonych przez Inspektorat w tym okresie (1% ogółu kontroli) zapewniono poszanowanie praw przedsiębiorców. Dotyczyło to w szczególności rozpoczynania kontroli po spełnieniu wymaganych ustawowych warunków dotyczących powiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze ich rozpoczęcia, a także przestrzegania ograniczeń, co do liczby i długości trwania tych kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i inicjowania zadań kontrolnych

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny Inspektoratu⁵ stanowił, że realizacja zadań określonych w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁶ dotyczących kontroli podmiotów korzystających ze środowiska⁷ (z wyłączeniem zadań związanych z prowadzeniem państwowego monitoringu środowiska i prowadzeniem działalności laboratoryjnej) należała do zadań Wydziału Inspekcji.

Dane o podmiotach i zakładach kontrolowanych przez WIOŚ były gromadzone w Informatycznym Systemie Kontroli⁸ (dalej: ISK). Zgodnie z definicją określoną w dokumentacji ISK, podmiot kontrolowany to podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu Poś, a zakład kontrolowany to zakład w rozumieniu Poś⁹ oraz inna kontrolowana działalność niespełniająca definicji zakładu. Według wytycznych zawartych w tej dokumentacji, pojęć tych nie można utożsamiać z pojęciami

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Załącznik do zarządzenia Wojewódzkiego Inspektora nr 2/2019 z 22 lutego 2019 r. oraz nr 16/2011 z 18 października 2011 r.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1355, ze zm. (dalej: ustawa o IOŚ).

⁷ W rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), dalej: Poś.

⁸ Wdrożonym w ramach projektu pn. „Monitoring efektów realizacji Projektu PL0100 Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie doświadczeń norweskich”.

⁹ Jedna albo kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalację posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami (art. 3 pkt 48 Poś).

dotyczącymi przedsiębiorców, o których mowa w ustawach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej¹⁰.

ISK zawierał również bazę danych o planach kontroli, przeprowadzonych kontrolach i podejmowanych działaniach pokontrolnych. Oprócz gromadzenia danych umożliwiał przeprowadzanie analizy wielokryterialnej oraz generowanie raportów na potrzeby sprawozdawcze. System obejmował też dokumentację, na którą składały się m.in.: opis zasad ewidencjonowania podmiotów i zakładów, kontroli, planowania, przeprowadzania i dokumentowania czynności kontrolnych i pokontrolnych, nadzoru nad dokumentacją oraz instrukcja użytkownika bazy danych.

(akta kontroli str. 328-349)

W Inspektoracie, w związku z przyjętymi w ISK założeniami, nie były prowadzone odrębne ewidencje przedsiębiorców korzystających ze środowiska, oraz podmiotów lub przedsiębiorców, w stosunku do których IOŚ przysługują uprawnienia kontrolne.

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora Małgorzata Koziarska (dalej: Zastępca Wojewódzkiego Inspektora) wskazała¹¹, że nie ma możliwości wygenerowania z bazy ISK danych dotyczących mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Prowadzona w systemie ewidencja jest tworzona na bieżąco przez inspektorów, którzy dodają do niej informacje dotyczące nowych podmiotów i zakładów na podstawie: wniosków o kontrole, w tym o podjęcie interwencji, ustaleń z kontroli krzyżowych, pozwoleń na korzystanie ze środowiska w zakresie emisji do powietrza, wytwarzania odpadów, pozwoleń wodnoprawnych, zezwoleń ustalających warunki korzystania ze środowiska, decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, pozwoleń zintegrowanych przesyłanych do WIOŚ przez organy ochrony środowiska: Marszałka, starostów, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, a także wykazów i informacji przesyłanych przez inne podmioty - m.in. inspekcje - w ramach współpracy (Inspekcję Weterynaryjną, Inspekcję Sanitarną, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska¹²).

(akta kontroli str. 9-11)

Z wyjaśnień Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora wynikało ponadto, że z bazy ISK podane zostały do sprawozdań rocznych OŚ-2b¹³ za lata 2016-2019 liczby zakładów korzystających ze środowiska będących w ewidencji WIOŚ, oraz zakładów skontrolowanych w okresie sprawozdawczym. W sprawozdaniach wykazano:

- w 2016 r.: liczba zakładów 10 199, z tego skontrolowano 2 138, tj. 21%,
- w 2017 r.: liczba zakładów 10 786, z tego skontrolowano 2 004, tj. 19%,
- w 2018 r.: liczba zakładów 11 542, z tego skontrolowano 2 154, tj. 19%,
- w 2019 r.: liczba zakładów 12 408, z tego skontrolowano 2 075, tj. 17%.

Sprawozdania OŚ-2b zawierały dane dotyczące najmniejszych jednostek skontrolowanych, tj. zakładów, nie zawierały natomiast danych o liczbie skontrolowanych podmiotów.

(akta kontroli str. 15-22)

W związku z kontrolą NIK, spośród zakładów ujętych w ewidencji ISK Inspektorat wyodrębnił przedsiębiorców, u których w latach 2016 – 2020 (I kwartał)

¹⁰ Zgodnie z założeniami ISK, w ramach jednego podmiotu możliwe jest zarejestrowanie w systemie kilku zakładów, jeżeli w rejestrze (np. Krajowym Rejestrze Sądowym lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej) są wyszczególnione oddziały przedsiębiorstwa lub jeżeli działalność jest prowadzona w różnych lokalizacjach.

¹¹ Wyjaśnienia z dnia 23 lipca 2020 r.

¹² Dalej: GIOŚ

¹³ Roczne sprawozdanie z działalności kontrolnej wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska adresowane do GIOŚ.

przeprowadzono kontrole w terenie¹⁴. Ze sporządzonego wykazu wynikało, że w okresie tym WIOŚ skontrolował następujące liczby przedsiębiorców: 1 036 w 2016 r., 997 w 2017 r., 921 w 2018 r., 1 101 w 2019 r. oraz 242 w I kwartale 2020 r. Najczęściej kontrolowani byli mikroprzedsiębiorcy (ich udział w ogólnej liczbie kontroli przeprowadzonych w poszczególnych latach zawierał się w przedziale od 38% do 48%), oraz mali przedsiębiorcy (od 24% do 28%).

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Inspektorat przeprowadził więcej niż jedną kontrolę u 215 przedsiębiorców. Maksymalnie u jednego przedsiębiorcy WIOŚ przeprowadził – w 2017 r. – pięć kontroli pozaplanowych. Trzy z tych kontroli zostały wszczęte jako interwencyjne, na podstawie zgłoszeń osób prywatnych i przedstawiciela samorządu, jedna kontrola została przeprowadzona na wniosek policji, a jedna na wniosek samego przedsiębiorcy. W wyniku tych kontroli, w czterech przypadkach stwierdzono naruszenie przepisów. Kontrolowani przedsiębiorcy nie zgłosili sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez WIOŚ czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 13 i 14)

2. W okresie objętym kontrolą wnioski wpływające do Inspektoratu – w tym dotyczące nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców i zagrożeń z tego wynikających – zarejestrowane zostały w książce korespondencji. Z wyjaśnień Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora¹⁵ wynikało, że w każdej komórce inspekcji (Wydział Inspekcji i Działy Inspekcji w poszczególnych delegaturach) prowadzone są rejestry interwencji pod numerem 7024¹⁶, w których ujmuje się wszystkie wnioski, także dotyczące nieprawidłowości w funkcjonowaniu podmiotów.

(akta kontroli str. 24 i 25)

W latach 2016-2020 (I kwartał) do WIOŚ wpłynęło 1 913 wniosków o podjęcie interwencji dotyczących nieprawidłowych działań przedsiębiorców lub zagrożeń wynikających z ich działalności. Wnioski zostały zgłoszone przez osoby prywatne (ok. 50% ogółu), przedstawicieli: samorządów, policji, straży miejskiej, straży pożarnej, urzędów celnych, urzędów skarbowych, prokuratur oraz innych niż IOŚ inspekcji, a także przez przedsiębiorców oraz anonimowo. Na podstawie otrzymanych zgłoszeń Inspektorat przeprowadził 1 579 kontroli interwencyjnych. W pozostałych przypadkach podjęte zostały następujące działania:

- rozpoznanie w terenie i udzielenie odpowiedzi wnioskodawcy,
- przekazanie sprawy według właściwości,
- udzielenie odpowiedzi na podstawie wcześniej przeprowadzonych kontroli,
- informacja o braku przesłanek do wszczęcia kontroli,
- informacja o uwzględnieniu podmiotu w planie kontroli w przyszłym okresie.

(akta kontroli str. 27-99)

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła¹⁷, że w przypadku anonimów, po dokonanej analizie treści wniosku, kierownik komórki organizacyjnej podejmował decyzję, czy z uwagi na załączone do wniosku dowody świadczące o bezpośrednim zagrożeniu dla środowiska lub popełnieniu przestępstwa przeciwko środowisku, konieczne jest podjęcie działań przez WIOŚ (np. przeprowadzenie kontroli)

¹⁴ W ISK wyróżniono następujące kategorie kontroli: kontrola zakładu w terenie, kontrola w terenie bez ustalonego podmiotu, kontrola oparta o dokumentację.

¹⁵ Wyjaśnienia z dnia 23 lipca 2020 r.

¹⁶ Zgodnie z załącznikiem nr 5 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.) interwencje w zakresie ochrony środowiska rejestrowane są pod numerem 7024.

¹⁷ Wyjaśnienia z dnia 23 lipca 2020 r.

i w zależności od obciążenia poszczególnych inspektorów mógł podjąć decyzję o przeprowadzeniu niezwłocznej kontroli, o przeprowadzeniu kontroli przesuniętej w czasie lub o umieszczeniu podmiotu w planie kontroli na rok następny.

(akta kontroli str. 24 i 25)

Spośród 1 913 zgłoszeń dotyczących nieprawidłowych działań przedsiębiorców, otrzymanych przez WIOŚ w latach 2016-2020 (I kw.), 1 903 wnioski, tj. 99,5% ogółu załatwionych zostało w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca, sześć wniosków w terminie od 31 do 36 dni, a dwa – w terminie 45 i 68 dni.

(akta kontroli str. 100)

Najwięcej zgłoszeń dotyczących nieprawidłowych działań jednego przedsiębiorcy (51) wpłynęło do WIOŚ w 2019 r. i I kwartale 2020 r. Przedmiotem tych zgłoszeń był uciążliwy odór, związany z produkcją realizowaną w zakładzie. Wnioski o przeprowadzenie kontroli w tym przedmiocie przekazane zostały głównie przez osoby prywatne, przedstawiciele samorządów, policji, oraz jeden przez mieszkańców (petycja). Inspektorat przeprowadził u przedsiębiorcy trzy kontrole interwencyjne (w kwietniu, lipcu i listopadzie 2019 r.); udzielił wnioskodawcom odpowiedzi na podstawie wyników tych kontroli, a petycję mieszkańców rozpatrzył z zachowaniem ustawowego terminu¹⁸.

(akta kontroli str. 27-99)

3. Roczne plany działalności kontrolnej WIOŚ na 2019 r. i 2020 r., obejmujące wykaz zakładów planowanych do kontroli, sporządzone zostały w Inspektoracie na podstawie:

- założeń do planu rocznego Inspekcji określonych przez GIOŚ,
- punktacji wynikającej z wielokryterialnej analizy ryzyka (określonej w ISK),
- celów kontroli przyjętych do realizacji w danym roku,

z uwzględnieniem: obowiązków raportowania do Unii Europejskiej, daty ostatniej kontroli zakładu, ustaleń i realizacji zarządzeń pokontrolnych, realizacji obowiązków wynikających z decyzji oraz analizy konieczności wykonania badań i pomiarów, liczby potwierdzonych interwencji.

(akta kontroli str. 9-11)

Narzędziem do określenia stopnia oddziaływania na środowisko była analiza wielokryterialna przeprowadzana w ISK. Wynik tej analizy (w postaci punktowej) przyporządkowywał zakład do kategorii ryzyka (kategorie od I do V)¹⁹. Według wytycznych ISK ocena stopnia oddziaływania podmiotu na środowisko dokonywana była na podstawie: ryzyka wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w wyniku prowadzonej działalności, uciążliwości dla środowiska (z uwzględnieniem lokalizacji, stanu środowiska), skali oddziaływania na środowisko, zastosowanych zabezpieczeń oraz wyników ostatniej kontroli. Po każdej kontroli podmiotu przeprowadzano aktualizację danych do analizy wielokryterialnej, co, w zależności od ustaleń, mogło zmienić dotychczasową kategorię odzwierciedlającą stopień jego oddziaływania na środowisko.

Na stronie internetowej WIOŚ, w Biuletynie Informacji Publicznej został zamieszczony (z datą utworzenia 24 marca 2017 r.) ogólny schemat procedur kontroli, które wynikały z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

¹⁸ Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia jej złożenia.

¹⁹ W wyniku analizy wielokryterialnej oddziaływania zakładu na środowisko w ISK określano zakładane częstotliwości kontroli. Według wytycznych obowiązujących w 2020 r. dla poszczególnych kategorii ryzyka zakładane częstotliwości kontroli wynoszą: dla I kategorii – co roku, dla II kategorii – nie rzadziej niż raz na trzy lata, dla kategorii III, IV i V – decyzja o ujęciu w planie kontroli należy do WIOŚ.

4. Z rocznego sprawozdania WIOŚ z realizacji planu kontroli w 2019 r. wynikało m.in., że z zaplanowanych 862 kontroli zakładów w terenie (plan roczny po zmianach i korektach dokonanych w ciągu roku) wykonano 633, a niewykonanie 229 kontroli spowodowane zostało:

- likwidacją lub zaprzestaniem działalności na terenie województwa wielkopolskiego 16 zakładów,
- rozpoczęciem kontroli w dwóch zakładach w 2019 r. i zakończeniem tych kontroli w 2020 r.,
- brakiem możliwości skutecznego doręczenia zawiadomienia o planowanej kontroli w trzech zakładach,
- przeprowadzeniem w 13 zakładach kontroli pozaplanowej - interwencyjnej, w terminie wcześniejszym,
- innymi przyczynami, w szczególności: długookresowymi zwolnieniami lekarskimi inspektorów, rozwiązaniem umów o pracę na wniosek pracowników, koniecznością przeprowadzenia kontroli na wniosek organów ochrony środowiska na podstawie art. 41a ustawy o odpadach²⁰, dużą liczbą kontroli pozaplanowych.

(akta kontroli str. 101-169)

5. W latach 2016–2020 (I kwartał) WIOŚ przeprowadził 4 536 kontroli przedsiębiorców (z wyłączeniem innych podmiotów korzystających ze środowiska²¹) związanych z wyjazdem w teren²².

W 2016 r. 55% ogółu kontroli przedsiębiorców w terenie miała charakter planowy (kontrole ujęte w rocznym planie działalności kontrolnej). Udział kontroli planowych w ogólnej liczbie kontroli przeprowadzonych przez WIOŚ zmalał z 52% w 2017 r. do 42% w 2018 r. oraz do 36% w 2019 r. Wzrosła natomiast liczba kontroli interwencyjnych, realizowanych w związku z rozpatrywaniem skarg i wniosków dotyczących zanieczyszczenia środowiska lub podejrzenia wystąpienia takiego zanieczyszczenia, wystąpienia poważnych awarii lub w celu przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. W latach 2016, 2017, 2018 i 2019 udział kontroli interwencyjnych u przedsiębiorców w ogólnej liczbie kontroli stanowił odpowiednio: 29%, 28%, 43% i 43%. W okresie tym Inspektorat realizował również kontrole na wniosek innych organów administracji publicznej (m.in. organów jednostek samorządu terytorialnego). Udział tych kontroli w ogólnej liczbie kontroli przedsiębiorców przeprowadzonych w tych latach zawierał się w przedziale od 11% do 16%.

(akta kontroli str. 171-306)

W latach 2016-2020 (I kw.) WIOŚ w 79 kontrolach korzystał, na podstawie art. 10a ustawy o IOŚ, z pomocy policji lub innych organów. Pomoc polegała głównie na asyście funkcjonariuszy policji i straży miejskiej w czynnościach kontrolnych, udziale w tych czynnościach przedstawicieli samorządów lub Krajowej Administracji Skarbowej, a także na działaniach straży pożarnej przy zabezpieczaniu stwierdzonych w czasie kontroli wycieków.

W czterech kontrolach przeprowadzonych przez WIOŚ użyte zostały bezzałogowe statki powietrzne. Jedna z tych kontroli nie została zakończona, a w jednej kontroli przedsiębiorca wniósł do protokołu kontroli zastrzeżenia, które dotyczyły użycia bezzałogowego statku powietrznego.

²⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 ze zm., dalej: ustawa o odpadach).

²¹ Tj. jednostek organizacyjnych niebędących przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów Prawo przedsiębiorców oraz osób fizycznych korzystających ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia (art. 3 pkt 20 lit. b oraz c Poś).

²² Inną realizowaną przez organ formą działań kontrolnych podejmowanych wobec przedsiębiorców jest kontrola oparta o dokumentację.

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK pozytywnie ocenia działania WIOŚ dotyczące ewidencjonowania podmiotów korzystających ze środowiska oraz planowania i podejmowania zadań kontrolnych. Prowadzenie bazy danych o podmiotach podlegających kontroli w systemie ISK, umożliwiającej analizę wielokryterialną oddziaływania zakładu na środowisko, jak również efektywne wykorzystywanie informacji pozyskanych w formie skarg i wniosków zapewniały realizację praw i obowiązków WIOŚ dotyczących kontroli prawidłowości działań przedsiębiorców.

OBSZAR

2. Prowadzenie działań kontrolnych wobec przedsiębiorców

Opis stanu
faktycznego

W latach 2016 – 2020 (I kw.) WIOŚ przeprowadził 4 536 kontroli przedsiębiorców w terenie.

Badaniem prawidłowości działań podejmowanych przez Inspektorat objęto losowo wybrane 44 postępowania kontrolne przeprowadzone u mikro, małych lub średnich przedsiębiorców²³, co stanowiło 1% ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli.

W wyniku badania stwierdzono, że:

1) 36 przedsiębiorców zostało zawiadomionych o zamiarze wszczęcia kontroli, a zawiadomienia zawierały: oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia, oznaczenie przedsiębiorcy, wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli i podpis osoby upoważnionej do zawiadomienia. Przeprowadzone przez WIOŚ czynności kontrolne nie wykraczały w badanych postępowaniach poza zakres przedmiotowy określony w zawiadomieniach. Ośmiu przedsiębiorców nie zostało zawiadomionych o zamiarze wszczęcia kontroli, a wskazane w protokołach przesłanki braku zawiadomienia odnosiły się do: bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska naturalnego²⁴ (trzy kontrole); konieczności przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia i konieczności zabezpieczenia dowodów jego popełnienia²⁵ (jedna kontrola); realizacji kontroli na wniosek innego organu, co zgodnie z ustawą o IOŚ definiuje kontrolę jako pozaplanową²⁶ (dwie kontrole); kontroli prowadzonych w zakresie gospodarki odpadami²⁷ (dwie kontrole).

²³ Badaniem szczegółowym objęto po dziewięć kontroli przeprowadzonych przez Wydział Inspekcji oraz Delegatury: w Koninie, Kaliszu i Lesznie oraz osiem kontroli przeprowadzonych przez Delegaturę w Pile, a w układzie czasowym - po 10 kontroli z lat 2016, 2017 i 2019, dziewięć z 2018 roku i pięć z roku 2020.

²⁴ Zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., dalej: uosgd) obowiązującej do 29 kwietnia 2018 r., a w okresie od 30 kwietnia 2018 r. zgodnie z art. 48 ust. 11 pkt 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm., dalej: Prawo przedsiębiorców), zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się w przypadku gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska.

²⁵ Zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 2 uosgd zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się, w przypadku gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia.

²⁶ Zgodnie z art. 9a ust.2 ustawy o IOŚ do kontroli pozaplanowych przedsiębiorców nie stosuje się przepisów art. 48 Prawa przedsiębiorców.

²⁷ Zgodnie z art. 65 pkt 3 Prawa przedsiębiorców nie stosuje się przepisów rozdziału piątego tej ustawy do kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o IOŚ w zakresie gospodarki odpadami, a art. 41a ust. 7 ustawy o odpadach stanowi, że do kontroli, o której mowa w ust. 1, 1a i 6, nie stosuje się art. 48 Prawa przedsiębiorców.

2) Kontrole zostały wszczęte zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. W trzech kontrolach czynności związane z dokonywaniem oględzin zostały przeprowadzone przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, jednak było to zgodne z art. 79 ust. 5a uosdg i art. 48 ust. 5 Prawo przedsiębiorców²⁸, a w jednym przypadku kontrolę przed upływem siedmiu dni rozpoczęto na wniosek samego przedsiębiorcy²⁹.

(akta kontroli str. 556-578, 631-641)

3) Wszystkie kontrole przeprowadzali inspektorzy WIOŚ działający na podstawie upoważnień, podpisanych przez osoby działające z upoważnienia Wojewódzkiego Inspektora. Upoważnienia te spełniały wymagania ustawowe, tj. zawierały w szczególności: wskazanie podstawy prawnej, oznaczenie organu kontroli, datę i miejsce wystawienia, imię i nazwisko pracownika organu kontroli uprawnionego do przeprowadzenia kontroli oraz numer jego legitymacji służbowej, oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą, określenie zakresu przedmiotowego kontroli, datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli, oraz imię, nazwisko i podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji. Wszyscy kontrolowani przedsiębiorcy potwierdzili na piśmie, że zostali pouczeni o przysługujących im prawach i ciążących na nich obowiązkach.

We wszystkich badanych postępowaniach kontrolnych inspektorzy WIOŚ działali w zakresie i w terminach określonych w upoważnieniach. W dwóch kontrolach interwencyjnych konieczne było wystawienie w trakcie kontroli ponownych upoważnień dla inspektorów w związku z upływem terminu zakończenia kontroli, określonego w pierwszym upoważnieniu.

(akta kontroli str. 815 -818)

4) Nie wystąpiły przypadki: trwających innych kontroli, o których kontrolowani przedsiębiorcy poinformowali Inspektorat, złożenia przez przedsiębiorców przysługujących im sprzeciwów w tym zakresie, a także ponownej kontroli tego samego przedsiębiorcy w przedmiocie kontroli objętym uprzednio zakończoną kontrolą.

(akta kontroli str. 424-434, 718-727)

5) W Inspektoracie przestrzegano ustawowych czasów trwania kontroli przedsiębiorców określonych w art. 83 uosdg i art. 55 Prawa przedsiębiorców³⁰. W jednej kontroli, na prośbę przedsiębiorcy, przesunięto termin podpisania protokołu z piątku 9 sierpnia 2019 r. (który był ostatnim dopuszczalnym dniem kontroli) na poniedziałek 12 sierpnia 2019 r. Okoliczności zmiany terminu udokumentowano w formie notatki służbowej, sporządzonej przez inspektora WIOŚ, a samo podpisanie protokołu miało miejsce w siedzibie Inspektoratu. W jednej kontroli, rozpoczętej 17 października 2017 r. WIOŚ dwukrotnie doręczał przedsiębiorcy

²⁸ Czynności kontrolne związane z pobieraniem próbek i dokonywaniem oględzin, w tym pojazdów, lub dokonywaniem pomiarów, mogą być przeprowadzane przed upływem ww. terminu.

²⁹ Zgodnie z art. 48 ust. 4 Prawa przedsiębiorców, na wniosek przedsiębiorcy kontrola może być wszczęta przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

³⁰ Przy czym zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy o IOŚ, do kontroli pozaplanowych przedsiębiorców nie stosuje się m.in. art. 55 Prawa przedsiębiorców.

pisemne uzasadnienia o przedłużeniu czasu trwania kontroli³¹, które wyniknęły z przyczyn niezależnych od Inspektoratu³².

(akta kontroli str. 593-603, 764-784)

6) Przedsiębiorcy z objętej badaniem próby postępowań kontrolnych nie wnieśli sprzeciwów wobec podjęcia przez WIOŚ czynności kontrolnych. W latach 2016-2020 (do końca I kwartału) tylko jeden podmiot złożył taki sprzeciw. Wojewódzki Inspektor rozpatrzył sprzeciw w sposób rzetelny, zachował wymaganą przepisami formę i termin oraz wydał postanowienie o kontynuowaniu kontroli. W ustawowym terminie przedsiębiorca wniósł do GIOŚ zażalenie na to postanowienie, gdzie utrzymano zaskarżone rozstrzygnięcie w mocy.

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśniła³³, że nie posiada informacji o przypadkach wystąpienia o odszkodowanie przez przedsiębiorcę, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych przez WIOŚ.

(akta kontroli str. 321, 322, 814)

7) postępowania kontrolne były udokumentowane protokołami kontroli zawierającymi dane określone w ISK³⁴. Dwunastu przedsiębiorców skorzystało z prawa do odmowy podpisania protokołu, co zostało w nim odnotowane. Nie stwierdzono, aby rozpatrując umotywowane uwagi lub zastrzeżenia do protokołu Wojewódzki Inspektor pominął określone w nich fakty i okoliczności lub by rozpatrzył je nierzetelnie. Protokoły zostały podpisane przez inspektorów WIOŚ, a fakt doręczenia jednego egzemplarza kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowanej osobie fizycznej był w każdym przypadku udokumentowany. W ośmiu kontrolach w których WIOŚ podjął działania bez zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli³⁵, a w protokole zawarte zostało uzasadnienie przyczyn braku zawiadomienia.

(akta kontroli str. 395-406, 413-423, 428-453, 455-465, 468-504, 508-531, 534-540, 546-555, 558-567, 579-614, 619-627, 634-638, 648-717, 720-810)

8) W wyniku przeprowadzonych kontroli Wojewódzki Inspektor wydał w szczególności:

- zarządzenia pokontrolne do 32 przedsiębiorców,
- dwie decyzje w przedmiocie wstrzymania użytkowania instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska.

9) Siedemnastu przedsiębiorców poinformowało WIOŚ o terminowo podjętych i zrealizowanych działaniach służących wyeliminowaniu naruszeń stwierdzonych w zarządzeniach pokontrolnych, 12 podmiotów przekazało informację w tym zakresie z opóźnieniem nieprzekraczającym 11 dni, a jeden podmiot – po upływie 44 dni. Do dwóch przedsiębiorców, którzy nie wywiązali się z obowiązku przekazania ww. informacji, Inspektorat wysłał pisma wzywające do wykonania tych obowiązków. Jeden z tych przedsiębiorców został zaplanowany do kontroli w 2020 r.

³¹ Przedłużenie czasu trwania kontroli następowało na podstawie art. 83 ust. 3 uosdg, zgodnie z którym przedłużenie to jest możliwe jedynie z przyczyn niezależnych od organu kontroli i wymaga uzasadnienia na piśmie.

³² Przedstawiciel spółki nie przedstawił w uzgodnionym terminie dokumentów do kontroli, a następnie spółka została sprzedana i zakończenie kontroli było możliwe dopiero po powołaniu nowego zarządu, upoważnieniu osoby do reprezentowania podmiotu i przedstawieniu do kontroli wymaganych dokumentów.

³³ Wyjaśnienia z 25 sierpnia 2020 r.

³⁴ Zgodnie z wytycznymi zawartymi w ISK podstawowym dokumentem z czynności kontrolnych, sporządzanym przez inspektora WIOŚ jest protokół kontroli, którego wzór został określony w załączniku. Zapisy w protokole należy przedstawiać z uwzględnieniem następujących elementów: informacje o kontrolowanym podmiocie/zakładzie, ustalenia w zakresie przestrzegania zasad ochrony środowiska zgodnie z celem kontroli, realizacja zarządzeń pokontrolnych, realizacja obowiązku przedkładania informacji o zakresie korzystania ze środowiska, naruszenia, popełnione wykroczenia i zastosowane sankcje, inne zagadnienia.

³⁵ Patrz punkt III.2.1) wystąpienia.

dotyczącej realizacji zarządzeń pokontrolnych, a u drugiego przedsiębiorcy WIOŚ przeprowadził kontrolę interwencyjną. Jej celem była m.in. weryfikacja realizacji zarządzenia pokontrolnego, o której to realizacji przedsiębiorca nie poinformował Inspektoratu. Kierownik Działu Inspekcji Delegatury w Koninie Mateusz Kolibabka podał³⁶, że przedsiębiorca nie brał udziału w czynnościach kontrolnych w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju, a z uwagi na jego nieobecność nie nałożono sankcji, o których mowa w art. 31a ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ³⁷.

(akta kontroli str. 454-465, 615-616)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sposób przeprowadzenia przez WIOŚ działań kontrolnych u przedsiębiorców w latach 2016 – 2020 (I kw.). W losowo wybranych 44 postępowaniach kontrolnych przeprowadzonych przez Inspektorat w tym okresie (1% ogółu kontroli) zapewniono poszanowanie praw przedsiębiorców. Polegało to w szczególności na rozpoczynaniu kontroli po spełnieniu wymaganych ustawowych warunków dotyczących powiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze ich rozpoczęcia, a także na przestrzeganiu ograniczeń co do liczby i długości trwania tych kontroli.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Poznań, dnia sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

³⁶ Wyjaśnienia z 11 sierpnia 2020 r.

³⁷ Zgodnie z tym przepisem, kto w wyznaczonym terminie nie informuje organu Inspekcji Ochrony Środowiska o zakresie wykonania zarządzeń pokontrolnych podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny.

Kontroler
Aneta Kalinowska
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis