



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia 15 grudnia 2010 r.

**Pan
Andrzej Miluch
Zachodniopomorski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska
w Szczecinie**

LSZ-4101-13-01/2010
P/10/111
tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (ustawa o NIK), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Szczecinie (WIOŚ) kontrolę w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz ich egzekwowania w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 października 2010 r. oraz na podstawie złożonych wyjaśnień dodatkowych do protokołu kontroli i przeprowadzonej w dniu 28.10.2010 r. narady pokontrolnej, Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność WIOŚ w zakresie wymierzania i egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych.

WIOŚ w okresie styczeń 2008 – czerwiec 2010 r. wydał 49 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne w kwocie 1.075.401 zł.

1. NIK negatywnie ocenia niezrealizowanie wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 30.06.2008 r.³, dotyczącego przestrzegania w prowadzonych w WIOŚ postępo-

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

² Delegatura w Szczecinie.

³ Wystąpienie pokontrolne z dnia 30.06.2008 r. znak LSZ-41065-1-08 P/08/156 sporządzone po przeprowadzeniu kontroli w temacie „Działania służb publicznych w zakresie recyklingu sprzętu technicznego w latach 2006-2008 I kwartał”,

waniach administracyjnych terminów wydawania decyzji wymierzających kary pieniężne lub zmniejszających wymiar kar biegnących. Stwierdzono, że 11 z 15 wydanych przez Inspektora decyzji wysłano z przekroczeniem od 11 do 217 dni terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa⁴, stanowiącym, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ustalono także, iż w żadnym z ww. przypadków WIOŚ nie powiadomił strony o zmianie terminu do załatwienia sprawy. Było to sprzeczne z przepisem art. 36 Kpa, który stanowił, że o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. W ocenie NIK wskazywane w złożonych wyjaśnieniach przyczyny opóźnień, były problemami organizacyjnymi zależnymi w znacznym stopniu od Kierownictwa WIOŚ i możliwymi do usunięcia lub wydatnego ich ograniczenia.

2. WIOŚ od stycznia 2008 r. do czerwca 2010 r. stwierdził na podstawie własnych pomiarów przekroczenia warunków korzystania ze środowiska w 18 kontrolach. Stwierdzono, że w tych sprawach z 15 zawiadomień o wszczęciu postępowań w 2 nie wskazano podstawy prawnej a w kolejnych 2 zawiadomieniach - nie przywoływano w podstawie prawnej przepisu art. 61 § 4 Kpa.

3. Nieprawidłowości stwierdzone podczas przyjęcia i rozpatrzenia w WIOŚ 19 wniosków złożonych na podstawie art. 301 ust. 2 poś⁵ o zmianę wymiaru kary biegnącej polegały na:

- niejednolitym sposobie rozpatrzenia wniosków – w 16 przypadkach wydano decyzję, a w 3 sporządzono zawiadomienie,
- przyjęciu z naruszeniem art. 301 ust. 2 pkt 3 oraz pozytywnym rozpatrzeniu 3 wniosków, mimo iż nie zawierały informacji o sposobie ograniczenia przekroczenia lub naruszenia.

4. W 2 na 17 stwierdzonych naruszeń wymagań ochrony środowiska skutkujących obowiązkiem wydania decyzji o kosztach poboru próbek i wykonania pomiarów, WIOŚ nie ustalił w drodze decyzji wysokości tych kosztów. Naruszono tym art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska⁶, który m.in. stanowił, że koszty pobierania próbek oraz wykonywania pomiarów, ponoszą jednostki organizacyjne, których działalność jest źródłem naruszania tych wy-

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.), dalej: Kpa.

⁵ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.),

⁶ ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 roku Nr 44, poz. 287 ze zm.) dalej: IOŚ.

magań. Dwa postępowania w sprawie ustalenia wysokości kosztów [...] ⁷ wszczęto dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po ponad 2 latach od uprawomocnienia decyzji o ustaleniu wysokości kary biegnącej, wydanych 11.06. i 07.04.2008 r. W jednym przypadku wyliczono koszty w wysokości 870 zł, a w drugim miały wynieść 1.740 zł.

5. Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska z naruszeniem art. 317 poś wydawał decyzje w sprawie odroczenia terminu płatności wymierzonych administracyjnych kar pieniężnych, w tym: dokonywał wielokrotnych odroczeń, nie zamieszczał w decyzjach harmonogramów realizacji przedsięwzięcia lub przyjmował nieprawidłowe harmonogramy, a także z naruszeniem art. 302 poś zbyt późno wydawał decyzje w sprawie wymierzenia kary, której płatność następnie odraczał. W latach 2008-2010 (I półrocze) wydano łącznie 12 decyzji na kwotę 317.699 zł. Przy orzeczeniu 7 odroczeń na kwotę 272.745 zł, wg stanu na dzień wydania przez WIOŚ poszczególnych decyzji, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a) DPS w C. odroczone 25.03.2008 r. płatność kary w kwocie 5.380 zł, mimo że z przedstawionego przy wniosku harmonogramu nie wynikało czy przedsięwzięcie jest czy dopiero będzie wykonywane, a umowa o realizację przedsięwzięcia została podpisana i okazana do wglądu WIOŚ już po wydaniu decyzji odraczającej. To działanie stanowiło naruszenie art. 317 ust. 1 poś, według którego termin płatności odracza się podmiotowi terminowo realizującemu przedsięwzięcie.

b) przyjęto i 15.02.2008 r. pozytywnie rozpatrzono wnioski PPK o odroczenie do końca 2008 r. terminu płatności kary w kwocie 17.152 zł, a Spółce KB 28.04.2008 r. odroczone do 27.03.2010 r. płatność kary w kwocie 57.893 zł, mimo że wbrew art. 318 ust. 3 pkt 3 poś, w przypadku pierwszego podmiotu przedłożony harmonogram realizacji przedsięwzięcia, nie wskazywał etapów wykonania nie dłuższych niż 6 miesięcy, a w drugim strona nie przedłożyła we wniosku harmonogramu. WIOŚ w decyzjach, wbrew postanowieniom, art. 318 ust. 5 pkt 3 poś, takiego harmonogramu też nie zamieścił.

c) Miastu i Gminie Borne Sulinowo w dniu 30.04.2009 r. odroczone do 15.12.2010 r. termin płatności dwóch kar w łącznej kwocie 122.696 zł, (tj. kary z 10.02.2005 r. za 2004 r. i z 31.03.2009 r. za 2005 r.). Także Gminie Biesiekierz 17.06.2009 r. WIOŚ odroczył na okres do 15.12.2010 r. płatność dwóch kar w łącznej kwocie 14.943 zł (tj. kary z 31.03.2005 r. za 2004 r. i z 1.06.2009 r. za 2005 r.) WIOŚ zaniechał wyegzekwowania płatności kar

⁷ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września o dostępie do informacji publicznej - Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. w zw. z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Szczecinie.

wymierzonych w 2005 r., mimo że w decyzjach stwierdzono, że kary należy wpłacić w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji. Wymierzenie kar za 2005 rok w 2009 r., zamiast w 2006 r., naruszało art. 302 ust. 1 pkt 2 poś stanowiący, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska podejmuje, na podstawie ostatecznych decyzji określających wymiar kary biegnącej, decyzję o wymierzeniu kary za okres do dnia 31 grudnia każdego roku - jeżeli do tego dnia przekroczenie lub naruszenie nie zostało usunięte. W przypadku Gminy Biesiekierz odroczenia dokonano także z naruszeniem art. 318 ust. 3 pkt 3 poś, stanowiącym, że wniosek powinien zawierać harmonogram realizacji przedsięwzięcia ze wskazaniem etapów nie dłuższych niż 6 miesięcy. Natomiast strona we wniosku stwierdziła, że realizacja przedsięwzięcia nastąpi w I kwartale 2010 r., a wg załączonego harmonogramu – realizacja zadania nastąpi z końcem 2009 r.

d) z naruszeniem art. 317 ust. 4 poś stanowiącym, że odroczenia można dokonać wyłącznie na okres niezbędny do zrealizowania przedsięwzięcia, WIOŚ odroczył 27.01.2010 r. Spółdzielni Mleczarskiej w K. Oddział w P. termin płatności dwóch kar w kwocie 19.171 zł. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że główne prace zostały wykonane do 31.08.2009 r., a w okresie od września 2009 do 28.02.2010 r. przewidywano usunięcie usterek gwarancyjnych oraz przygotowano dokumentację z wydatkowania środków. W ocenie NIK, okres po 31.08.2009 r. nie był niezbędny dla realizacji przedsięwzięcia, gdyż prace te zostały wykonane. WIOŚ kolejny raz odroczył płatność kary, zamiast podjąć działania w celu ustalenia i stwierdzenia w decyzji: czy przedsięwzięcie zostało terminowo zrealizowane i czy przyczyniło się wyeliminowania przyczyn ponoszenia kar.

e) w decyzji z 24.06.2009 r. wydanej na rzecz MPGK w S., z naruszeniem art. 317 ust. 1 i art. 318 ust. 5 pkt 3 poś, odroczone do 30.09.2013 r. płatność kary w kwocie 35.510 zł. W decyzji WIOŚ przyjął nierealny harmonogram realizacji przedsięwzięcia (którego wykonanie miało usunąć przyczyny ponoszenia kar), ponieważ dopiero z końcem marca 2010 r. miał zostać przyjęty szczegółowy zakres prac oraz harmonogram realizacji następnych etapów zadania inwestycyjnego. Zbyt ogólnikowe sformułowania harmonogramu były w ocenie NIK jedną z przyczyn przewlekłości rozpatrywania przez WIOŚ wniosku strony z 01.03.2010 r., o odroczenie płatności kary wymierzonej 18.02.2010 r. w kwocie 55.590 zł. Do 30.06.2010 r. wniosek nie został rozpatrzony, a uzupełniony na wezwanie WIOŚ harmonogram, strona przekazała 15.07.2010 r. Natomiast długotrwałość w rozpatrywania wniosku, stanowiła naruszenie postanowień ww. art. 35 § 3 kpa.

6. Stwierdzono 3 przypadki niezrealizowania przedsięwzięcia będącego podstawą odroczenia terminu płatności kary, w których WIOŚ po upływie terminu ich wykonania, nie podejmował przez długie okresy czasu (maksymalnie ponad 3 lata) działań mających na celu wyegzekwowanie niezapłaconych kar w łącznej kwocie 273.096 zł. Zaniechanie to naruszało art. 320 ust. 1 poś stanowiący, że jeżeli przedsięwzięcie będące podstawą odroczenia płatności nie zostanie zrealizowane w terminie, właściwy organ stwierdza, w drodze decyzji, obowiązek uiszczenia odroczonej opłaty albo kar wraz z określonymi w przepisach działu III ustawy - Ordynacja podatkowa odsetkami za zwłokę naliczanymi za okres odroczenia. Ustalono, że:

- a) decyzja stwierdzająca obowiązek uiszczenia wraz z odsetkami przez Miasto i Gminę Borne Sulinowo odroczonej kar pieniężnych za lata 2000-2003 została wydana dopiero 14.04.2009 r., tj. po upływie 1.200 dni od odroczonego do 31.12.2005 r. terminu płatności kar w kwocie 192.496 zł. NIK zwraca jednocześnie uwagę na fakt, iż przeprowadzona już w 2006 r. kontrola wykazała, że przedsięwzięcie stanowiące podstawę odroczenia nie zostało zrealizowane,
- b) decyzja stwierdzająca obowiązek uiszczenia wraz z odsetkami przez Gminę Biesiekierz odroczonej kar pieniężnych za 2003 r. została wydana dopiero 28.05.2009 r., tj. po upływie 514 dni od odroczonego do 31.12.2007 r. terminu płatności kar w kwocie 15.864 zł,
- c) decyzja stwierdzająca obowiązek uiszczenia wraz z odsetkami przez Gminne Wodociągi i Kanalizację w S. odroczonej kar pieniężnych za lata 2002-2003 wydano 18.07.2008 r., tj. po upływie 163 dni od odroczonego do 06.02.2008 r. terminu płatności kar w kwocie 64.736 zł.

7. Przed upływem terminu odroczenia płatności administracyjnej kary pieniężnej, WIOŚ w 3 przypadkach na 12 wydanych decyzji, skontrolował realizację przedsięwzięć pod względem zgodności ich wykonania z harmonogramami. W jednym przypadku WIOŚ zażądał informowania co kwartał o realizacji przedsięwzięcia.

8. W toku kontroli zbadano zgodność wybranych pozycji rocznych sprawozdań z działalnością WIOŚ (w tym OŚ-2b) za lata 2008-2009 składanych Generalnemu Inspektorowi Ochrony Środowiska i stwierdzono rozbieżności między nimi a stanem faktycznym. I tak np. w części opisowej sprawozdania za 2008 r. m.in. stwierdzono, że wydano 24 decyzje wymierzające administracyjną karę pieniężną o wartości 233.003 zł, natomiast wg sprawozdania OŚ-2b - wydano 21 decyzji o wartości 214.565 zł, podczas gdy było ich 24 o wartości 299.362 zł. W sprawozdaniu za 2009 r. m.in. stwierdzono, że wydano 10 decyzji o karze łącznej za przekroczenie emisji hałasu na kwotę 180.843 zł, podczas gdy sporządzono 9 decyzji na kwotę 172.751 zł.

9. Stwierdzone w toku kontroli rozbieżności między ww. sprawozdaniami a stanem faktycznym, przewlekłość prowadzonych postępowań administracyjnych świadczą m.in. o braku należytego nadzoru nad prowadzeniem postępowań związanych z nakładaniem administracyjnych kar pieniężnych i przygotowywaniem sprawozdań z działalności Inspektoratu. Ponadto w toku kontroli ustalono, że WIOŚ nie posiadał wykazu (bazy danych) podmiotów, którym wymierzono administracyjną karę pieniężną, jak również bazy danych podmiotów, realizujących przedsięwzięcie będące podstawą odraczania terminu płatności wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej. Utrudniało to prowadzenie skutecznego nadzoru nad terminowością regulowania należnych kar i realizacją przedsięwzięć.

W okresie od stycznia 2008 r. do czerwca 2010 r. w WIOŚ nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących postępowań w sprawach o: ustalenie wymiaru kary biegnącej, wymierzenie kary, odroczenie terminu płatności, zmniejszenie lub umorzenie kary oraz działania zmierzające do wyegzekwowania kar nieuiszczonych w terminie. Ponadto w WIOŚ nie zostały opracowane plany szkolenia pracowników w zakresie wymierzania i egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych. Z opracowanych dla GIOŚ w 2010 roku 21 propozycji tematów szkoleń dla pracowników WIOŚ tylko 1 szkolenie dotyczyło zagadnień dotyczących postępowań administracyjnych i egzekucji administracyjnej (stosowanie zasad ogólnych i szczególnych kpa, prowadzenie postępowań administracyjnych, egzekwowanie nałożonych obowiązków z decyzji pieniężnych i niepieniężnych).

10. W zakresie spraw objętych kontrolą, stwierdzono również następujące uchybienia:

- a) w 4 z 8 przypadków nieuregulowania w terminie płatności wymierzonej kary, zostały skierowane upomnienia o zapłatę⁸. Zaniechania w wystawianiu upomnień nie skutkowały nieuregulowaniem należności, lecz WIOŚ, jako wierzyciel miał obowiązek zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹, wysłać do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia,
- b) w 1 z 19 przypadków WIOŚ, z naruszeniem art. 299 ust. 2 poś, tj. po upływie 22 (zamiast 21) dni od wykonania pomiarów, zawiadomił właściwy podmiot o stwierdzeniu (na podstawie kontroli) przekroczenia warunków korzystania ze środowiska,

⁸ Odnotowano 1 przypadek (z 4) wysłania upomnienia o zapłatę, mimo że 19 dni wcześniej do WIOŚ wpłynął wniosek strony o odroczenie terminu płatności.

⁹ (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.)

c) treść § 17 ust. 1 pkt 12 regulaminu organizacyjnego nie została dostosowana do zmian poś w zakresie redystrybucji środków pochodzących z kar pieniężnych. Zgodnie ze znowelizowanymi - od 01.01.2010 r. - przepisami art. 402 ust. 1 poś, wpływy z administracyjnych kar pieniężnych miały być przekazywane na rachunki bankowe funduszy ochrony środowiska oraz na rachunki budżetów powiatów i budżetów gmin. NIK pozytywnie ocenia terminowość przekazywania środków na rzecz właściwych podmiotów,

d) z 11 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne w 1 decyzji wymierzającej karę w kwocie 977 zł stwierdzono, że obliczona wysokość kary pieniężnej była o 16 zł wyższa niż wynikająca z podsumowania kar biegnących.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Prowadzenie spraw bez zbędnej zwłoki, w terminach przewidzianych przepisami kpa oraz realizowanie wymogu powiadamiania podmiotów o zmianie terminu do załatwienia sprawy i każdorazowe wskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy.
2. Ustalanie w drodze decyzji wysokości kosztów poboru próbek, wykonania pomiarów i analiz niezwłocznie po uprawomocnieniu się decyzji o karze biegnącej.
3. Rozpatrywanie wniosków w sprawie zmiany wymiaru kary biegnącej w związku z ustaniem przekroczenia lub naruszenia, w których zawarto informacje o sposobie ograniczenia przekroczenia lub naruszenia.
4. Wprowadzenie procedur i mechanizmów kontroli wewnętrznej mających na celu zapewnienie wykonywania zadań Wydziału Inspekcji Inspektoratu oraz prowadzenie kontroli wewnętrznych.
5. Opracowywanie i realizowanie planów szkoleń wewnętrznych uwzględniających wymierzanie i egzekwowanie administracyjnych kar pieniężnych.
6. Egzekwowanie od stron przedkładania harmonogramów realizacji przedsięwzięcia obejmujących cały okres niezbędny do wykonania przedsięwzięcia, z wyszczególnieniem etapów realizacji nie dłuższych niż 6 miesięcy.
7. Wydawanie decyzji w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej bezpośrednio po upływie okresu, za jaki kara została wymierzona.
8. Egzekwowanie od stron nieuiszczonych w terminie administracyjnych kar pieniężnych w terminach wynikających z wydanych decyzji.
9. W przypadkach niezrealizowania przedsięwzięcia, niezwłoczne stwierdzanie obowiązku uiszczenia odroczonych kar.

10. Utworzenie i bieżące aktualizowanie wykazów podmiotów, którym wymierzono administracyjną karę pieniężną i realizujących przedsięwzięcie będące podstawą odraczania terminu płatności wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej.
11. Uregulowanie w przepisach wewnętrznych WIOŚ, po jakim okresie od upływu terminu płatności będą wysyłane upomnienia o zapłatę wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej.
12. Sporządzanie rocznych sprawozdań z działalności WIOŚ zgodnych ze stanem faktycznym.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Inspektora o nadesłanie, w terminie miesiąca od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Inspektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się - stosownie do zgodnie z art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* - od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.