

Wrocław, dnia 16 czerwca 2009 r.

P/09/153
LWR 410-12-2/2009

Pan Waldemar KULASZKA
Dolnośląski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska

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 we Wrocławiu skontrolowała Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu (zwany dalej „Inspektoratem”) w zakresie wymierzania kar za naruszenie warunków korzystania ze środowiska oraz podziału środków pochodzących z tych kar w latach 2007-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 maja 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli - na podstawie art. 60 ustawy o NIK - przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia postępowanie Inspektoratu w sprawach stosowania administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie ustalonych warunków poboru wód, wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza, wód albo ziemi, poziomu hałasu, a także warunków eksploatacji składowisk odpadów albo magazynowania odpadów. Ustalone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim przewlekłego wydawania niektórych decyzji wymierzających kary, dochodzenia wymagalnych należności oraz ewidencjonowania warunkowych należności z tytułu kar.

1. Stosownie do przepisów art. 299 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² w latach 2007–2008 Inspektorat ustalał przekroczenia ilości

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

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

zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza, wód albo ziemi, poziomu hałasu lub inne naruszenia warunków korzystania ze środowiska na podstawie kontroli własnych lub pomiarów prowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska. W przypadku stwierdzenia naruszenia tych warunków w wyniku kontroli, w badanych latach wykonywano obowiązek określony w art. 299 ust. 2 wymienionej ustawy, tj. zawiadamiania objętych kontrolą podmiotów o stwierdzonych nieprawidłowościach w korzystaniu ze środowiska. W 2007 r. wydano 47 decyzji wymierzających kary, łącznie na 3.389 tys. zł, zaś w 2008 r. 41 takich decyzji wymierzających kary administracyjne na 5.333 tys. zł. Zgodnie z przepisami art. 308 ustawy Prawo ochrony środowiska, w latach 2007-2008 nie wszczęto 22 postępowań w sprawie wymierzenia kar, których przewidywana wysokość nie przekroczyłaby 800 zł.

Podczas kontroli sprawdzono poprawność postępowań w sprawie kar administracyjnych zakończonych 41 decyzjami, tj. 46,6% ogólnej liczby decyzji wydanych w latach 2007-2008. Stwierdzono, że we wszystkich zbadanych decyzjach wysokość wymierzonych kar wynikała z przepisów art. 309-312 ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednakże 4 z tych decyzji (prawie 10% badanej próby), w ocenie Izby wydane zostały z nieuzasadnioną zwłoką, po upływie ponad 11 miesięcy od daty zakończenia okresów naliczania kary wymienionych w art. 302 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

2. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Inspektorat poprawnie stosował przepisy art. 316-321 regulujące odraczanie oraz zmniejszanie na wnioski podmiotów korzystających ze środowiska administracyjnych kar pieniężnych, jeśli realizowane były terminowo przedsięwzięcia, wykonanie których zapewniało usunięcie przyczyn wymierzenia tych kar. W okresie objętym kontrolą zostały złożone i pozytywnie rozpatrzone 34 wnioski o zmniejszenie lub odroczenie terminu płatności kar na 11.157 tys. zł. We wszystkich przypadkach wnioski złożono przed terminem płatności kar, co w świetle art. 318 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska było podstawowym warunkiem odroczenia terminu płatności kary. Wnioski te zawierały również wystarczające informacje wymagane przepisem ust. 3 powołanego art. 318 ustawy, w tym opis przedsięwzięć zapewniających usunięcie przyczyn wymierzenia kar. Wydane decyzje orzekające termin płatności kar, spełniające m.in. wymogi art. 318 ust. 5 wymienionej ustawy Prawo ochrony środowiska przekazywano do wiadomości jednostek samorządu terytorialnego, których przychodów funduszy dotyczyło odroczenie. Uzyskane w związku z odroczeniem oraz zmniejszeniem kar efekty ekologiczne były weryfikowane m.in.

na podstawie pomiarów czynników szkodliwych oraz kontroli zrealizowanych robót budowlanych.

Skutków decyzji orzekających w sprawach terminów płatności badanych kar administracyjnych nie objęto w Inspektoracie ewidencją księgową, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie. Zdaniem Izby należności warunkowe ustalane tymi decyzjami powinny być ujmowane w księgach rachunkowych na koncie pozabilansowym do czasu wypełnienia warunków, o których mowa w decyzjach, tj. terminowego zrealizowania przedsięwzięć zapewniających usunięcie przyczyn wymierzenia kar. Symbol, nazwę i sposób funkcjonowania konta pozabilansowego do księgowania należności warunkowych powinny zostać ustalone przez Pana Inspektora w zakładowym planie kont Inspektoratu.

3. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza uwag do podziału uzyskanych w latach 2007-2008 wpływów z tytułu kar w łącznej kwocie 337,5 tys. zł. Wykonując dyspozycje wynikające z art. 402 ust. 2, 4 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, w okresie objętym kontrolą, w wyniku bieżącej redystrybucji otrzymanych z wymienionego tytułu środków (na wyodrębniony rachunek bankowy) na dochody budżetu państwa przekazano łącznie – 46,3 tys. zł, na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 64,8 tys. zł, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu – 120,4 tys. zł, na rachunki powiatowych funduszy – 33,7 tys. zł, a gminnych funduszy – 72,3 tys. zł.

4. Dane dotyczące kar w sprawozdaniu OŚ-2b – z działalności kontrolnej Inspektoratu za 2008 r. były zgodne z wydanymi w tym zakresie decyzjami. W sprawozdaniu natomiast za rok 2007 nie uwzględniono jednej z decyzji, zaniżając należności z tytułu kar o 12,9 tys. zł, a nadto błędnie zakwalifikowano do należności odroczonych rozłożoną na raty kwotę 127,5 tys. zł.

5. Kwota wymagalnych należności z tytułu kar (których termin wpłaty nie został odroczony lub objętych ostatecznymi decyzjami o obowiązku uiszczenia odroczonych kar w związku z niezrealizowaniem przedsięwzięć będących podstawą odroczenia płatności) na początku okresu objętego kontrolą wynosiła 1.060,6 tys. zł. W wyniku egzekucji administracyjnej w latach 2007-2008 zdołano odzyskać stosunkowo niewielką kwotę – 4,1 tys. zł. Umorzono natomiast 658,0 tys. zł należności od podmiotów zlikwidowanych po

zakończeniu procesu ich upadłości, nie odnotowując żadnego przypadku wpłaty należności w wyniku likwidacji masy upadłości w postępowaniu upadłościowym. Po uwzględnieniu nieuregulowanych kar przypisanych w okresie objętym kontrolą, na koniec 2008 r. zaległości z ich tytułu wyniosły 591,9 tys. zł. Z wymienionej kwoty nieuregulowanych kar w końcu 2008 r., 456,6 tys. zł (77,1%) dotyczyło podmiotów objętych w dalszym ciągu postępowaniem upadłościowym. Zatem postępowaniem w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³ na koniec 2008 r. podlegały nieuregulowane należności w kwocie 135,3 tys. zł. Podczas kontroli zbadano sposób postępowania Inspektoratu wobec 8 podmiotów uchylających się z wpłatą wymierzonych kar, do którego miała zastosowanie powołana ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzenie Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴. Ustalono, iż Inspektorat nie w pełni wywiązywał się z obowiązków nałożonych tymi przepisami na wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych z wpłatą kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej. Stwierdzono bowiem zwłokę w wystawieniu przez Inspektorat tytułu wykonawczego dla jednej ze spółek w Siemianicach (zalegających z wpłatą kary w wysokości 2,9 tys. zł) sięgającą 41 dni licząc od daty doręczenia upomnienia zarządowi tej spółki. Ze zwłoką od 18 do 174 dni wystawiano też tytuły wykonawcze na systematycznie powiększające się w 2007 r. i 2008 r. zaległości w zapłacie kar (do 119,4 tys. zł) przez jedną ze spółek w Olszynie. Powstałe opóźnienia w wystawianiu tych tytułów wykonawczych w ocenie Najwyższej Izby Kontroli mogły mieć negatywny wpływ na skuteczność egzekucji wymierzonych kar.

Izba zwraca nadto uwagę, że sprawy dochodzenia należności z tytułu kar od sierpnia 2008 r. prowadził pracownik, któremu nie przypisano odpowiedzialności w tym względzie w wyznaczonym mu formalnie (pisemnie) zakresie obowiązków.

6. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prowadzenie w województwie dolnośląskim bazy informacji o korzystaniu ze środowiska. Obowiązek prowadzenia przez Inspektorat tej bazy wynika wprost z przepisu art. 286a ustawy Prawo ochrony środowiska. Pomimo to do wzmiankowanej bazy wprowadzono zaledwie 1.811 z 10.000 podlegających

³ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

wprowadzeniu informacji dotyczących 2007 r. Podstawową przyczyną tego stanu, jak wynika z korespondencji z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, jest wadliwe działanie systemu informatycznego „Ekoinfonet” wprowadzonego w 2007 r. do stosowania przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Według powołanej korespondencji podstawowymi problemami była niefunkcjonalność tego systemu informatycznego związana z pracochłonnością wprowadzania danych oraz niską wydajnością łączy teleinformatycznych.

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

1. Podejmowanie decyzji wymierzających kary administracyjne za przekroczenie ilości zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza, wód albo ziemi, poziomu hałasu lub inne naruszenie warunków korzystania ze środowiska niezwłocznie po zakończeniu okresów naliczania kar wymienionych w art. 302 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.
2. Objęcie ewidencją księgową należności warunkowych ustalanych decyzjami odraczającymi lub zmniejszającymi kary pieniężne.
3. Wystawianie tytułów wykonawczych niezwłocznie po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wzywającym do wpłaty wymagalnych kar pieniężnych.
4. Wprowadzenie do zakresów czynności pracowników obowiązków wynikających z przepisów określających postępowanie wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych z wpłatą kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej.
5. Kontynuowanie, w porozumieniu z Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska działań ukierunkowanych na pełne wdrożenie i prowadzenie w województwie dolnośląskim bazy informacji o korzystaniu ze środowiska.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana w terminie 30 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 prawo zgłoszenia na piśmie do

dyrektora Delegatury umotywowanych zastrzeżeń w sprawie oceny i uwag zawartych w tym wystąpieniu.

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