

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W ŁODZI

Nr ewid. 175/2009/P/09/153/LLO

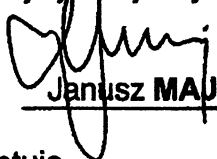
Informacja
o wynikach kontroli
gromadzenia i podziału środków pochodzących
z opłat i kar za korzystanie ze środowiska
oraz gospodarowania środkami
powiatowych i gminnych funduszy
ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Ł ó d ź 2 0 0 9 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszącą się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi


Janusz MAJ

Akceptuję

Stanisław JAROSZ


Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek JEZERSKI



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 22.12.2009

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210
90-980 Łódź
tel./fax: 0-prefiks-42 683-11-00/42 682-11-29
www.nik.gov.pl

1. Wprowadzenie	2
2. Podsumowanie wyników kontroli	3
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	3
2.2. Synteza wyników kontroli	3
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonom.- organizacyjnych	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Pobór i podział środków z opłat wnoszonych za korzystanie ze środowiska	14
3.2.2. Wymierzanie kar pieniężnych, ich pobór i podział	26
3.2.3. Gospodarowanie środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej	35
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	45
4.1. Przygotowanie kontroli	45
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	45
5. Załączniki	48
5.1. Wykaz jednostek objętych kontrolą - załącznik nr 1	48
5.2. Wykaz aktów prawnych - załącznik nr 2	49
5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli - załącznik nr 3	52

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Gromadzenie i podział środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz gospodarowanie środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Numer kontroli: P/09/153

Kontrola, podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, została przeprowadzona jako kontrola planowa koordynowana. Problematyka funkcjonowania powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, od czasu ich utworzenia w styczniu 1999 r. w ramach reformy administracyjnej kraju, była jedynie przedmiotem regionalnej kontroli NIK, przeprowadzonej w 2007 r. Wyniki tej kontroli, obejmującej obszar województwa łódzkiego, stały się podstawową przesłanką podjęcia analogicznych badań kontrolnych o zasięgu ogólnokrajowym. Skontrolowane zagadnienia mieszczą się w priorytetowym kierunku kontroli NIK na lata 2009-2011 - „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” w obszarze „Funkcjonowania funduszy celowych...”.

Cel i zakres kontroli:

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności urzędów marszałkowskich i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska (wioś) w zakresie gromadzenia i podziału środków finansowych pochodzących odpowiednio: z opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych wnoszonych z tego tytułu. Ponadto, ocenie została poddana działalność organów gmin i powiatów w zakresie gospodarowania środkami likwidowanych od dnia 1 stycznia 2010 r. powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwanych dalej odpowiednio: „powiatowymi funduszami” lub „gminnymi funduszami”.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. Badaniami kontrolnymi objęto 41 jednostek, w tym 6 urzędów marszałkowskich, 7 wioś, 7 starostw powiatowych i 21 urzędów gmin, w tym 4 urzędy miast działających na prawach powiatu. Wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1 do niniejszej informacji.

Postępowanie kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 marca 2009 r. do 30 czerwca 2009 r. Oceny organów jednostek samorządowych dokonano pod względem gospodarności, legalności i rzetelności – zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹. Oceny wioś dokonano pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

W niniejszej informacji wykorzystano również wyniki kontroli sprawdzającej (K/09/002) przeprowadzonej w I półroczu 2009 r. w 5 jednostkach, które wcześniej były objęte kontrolą gospodarowania środkami publicznymi powiatowych i gminnych funduszy.²

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

² Kontrola została przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Łodzi w I półroczu 2007 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działania urzędów marszałkowskich i wioś w zakresie gromadzenia i redystrybucji środków pochodzących z opłat i kar wnoszonych przez podmioty korzystające ze środowiska, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących m.in.:

- prowadzenia czynności windykacyjnych z opóźnieniem i zbyt długo,
- nieobejmowania czynnościami weryfikacyjnymi wszystkich przedkładanych wykazów stanowiących podstawę wymiaru opłat za korzystanie ze środowiska.

Izba pozytywnie ocenia także działania starostw powiatowych oraz urzędów gmin w zakresie gospodarowania środkami powiatowych i gminnych funduszy, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Do nieprawidłowości tych zaliczyć należy m.in.:

- wykorzystywanie środków powiatowych i gminnych funduszy na zadania niezgodne z celami wskazanymi w ustawie,
- nieprzestrzeganie procedur związanych z wydawaniem decyzji zezwalających na usuwanie drzew lub krzewów,
- nieujmowanie w ewidencji księgowej należności warunkowych z tytułu odroczonej płatności opłat za usuwanie drzew lub krzewów.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. W ocenie NIK, urzędy marszałkowskie realizowały rzetelnie i zgodnie z przepisami ustawy Poś⁴ zadania związane z gromadzeniem wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. W latach 2007-2008 na wyodrębnione rachunki bankowe wpłynęło łącznie 1.898.578,4 tys. zł, w tym 895.960 tys. zł w 2007 r. i 1.002.618,4 tys. zł w 2008 r. W stosunku do 2006 r. (856.103,7 tys. zł) nastąpił wzrost wpływu środków z tego tytułu odpowiednio o: 39.856,3 tys. zł (4,7%) i 146.514,7 tys. zł (17,1%), pomimo tego iż w tym okresie na terenie badanych województw nastąpił spadek liczby podmiotów wnoszących opłaty o 6,1%. Stwierdzono jednak przypadki podmiotów prowadzących działalność w oparciu o pozwolenia na korzystanie ze środowiska (wydane przez starostę), a niewnoszących stosownych opłat. (str. 14-16)

2.2.2. W ocenie NIK, urzędy marszałkowskie nierzetelnie realizowały zadania w zakresie weryfikacji opłat. W 4 z 6 badanych urzędów analizą prawidłowości naliczania opłat nie obejmowano znacznej części przedkładanych im wykazów, zawierających informacje i dane wykorzystywane do ustalania wysokości opłat. Ponadto w 2 urzędach stwierdzono przewlekłość prowadzonych postępowań weryfikacyjnych (nawet do 9 miesięcy), co zdaniem NIK, było jednym z powodów nieterminowego przekazywania na rzecz funduszy

³ Skala ocen w NIK: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna (Podręcznik kontrolera - A2).

⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.),

należnych im środków. Na ten stan rzeczy wpływ miało także to, że część podmiotów korzystających ze środowiska nie przekazywała wykazów w wymaganym terminie (do końca miesiąca po upływie półrocza). (str. 16-17)

2.2.3. Marszałkowie województw, korzystając z przysługujących im uprawnień, wynikających z art. 288 ust. 1 Poś, w latach 2007-2008 wydali 2518 decyzji ustalających z urzędu wysokość opłaty za korzystanie ze środowiska. Łączna kwota opłat ustalonych na podstawie tych decyzji wyniosła 68.998 tys. zł. Ustalenia kontroli wskazują, iż w 3 z 6 urzędów marszałkowskich zwlekano z wszczęciem postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości tych opłat, co Izba uznaje za zachowanie niegospodarne. (str. 18)

2.2.4. W latach 2007-2008 marszałkowie województw wydali 196 decyzji odraczających termin wniesienia opłaty podwyższonej, łącznie na 21.736,6 tys. zł (decyzje takie wydawane są podmiotom korzystającym ze środowiska bez wymaganego pozwolenia). W 4 urzędach (na 6 objętych kontrolą) stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów normujących wydawanie tych decyzji. (str. 19)

2.2.5. Łączna kwota zadłużenia (w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r.) z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska uległa zmniejszeniu o 53,4%. Było to spowodowane głównie tym, iż część zadłużenia objęta została postępowaniami restrukturyzacyjnymi, upadłościowymi lub administracyjnymi prowadzonymi wobec zadłużonych podmiotów. Niemniej jednak, w ocenie NIK, działania podejmowane przez urzędy marszałkowskie w zakresie windykacji zaległości prowadzone są opieszale i trwają niezasadnie długo. Skutkiem tych działań było dopuszczenie do przedawnienia roszczeń z tego tytułu na kwotę 342,5 tys. zł, co NIK uznaje za niegospodarność. (str. 20-22)

2.2.6. Urzędy marszałkowskie prawidłowo dokonywały podziału i przekazywania wpływów z opłat do poszczególnych funduszy ochrony środowiska. W analizowanym okresie redystrybucją objęto wpływy w wysokości 1.979.479,8 tys. zł. Stwierdzono jedynie 24 przypadki nieterminowego ich przekazania. Za zwłokę w przekazywaniu środków finansowych urzędy marszałkowskie nie naliczały i nie płaciły jednak należnych odsetek, pomimo iż taki obowiązek wynika z przepisów Poś.

Powyższe urzędy prawidłowo potrącały 10% należnych im środków od wpływów z opłat wymierzanych przez marszałka. Uzyskana z tego tytułu kwota wyniosła 2.960 tys. zł i była wykorzystywana, zgodnie z celami określonymi w art. 402 ust. 2 Poś (tj. na tworzenie i modernizację baz danych o podmiotach korzystających ze środowiska, a także na zatrudnienie osób zajmujących się windykacją opłat i kontrolą). Jednakże w 4 kontrolowanych urzędach marszałkowskich powyższych środków niewykorzystywano w pełnej wysokości, pomimo istniejących potrzeb. Niewykorzystaną część omawianych środków przekazywano na dochody budżetu województwa. Stwierdzono także, iż w 3 urzędach nierzetelnie sporządzano sprawozdania statystyczne OŚ-4p i OŚ-4r z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. (str. 22-25)

2.2.7. W objętych kontrolą urzędach marszałkowskich, w ocenie NIK, nierzetelnie realizowano obowiązek sprawowania nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gromadzenia i redystrybucji wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska. Audyt wewnętrzny w tym zakresie przeprowadzono tylko w jednym urzędzie. W dwóch innych, wyniki przeprowadzonych w omawianym zakresie kontroli doraźnych nie zostały wykorzystane w bieżącej działalności do poprawy jakości pracy. Z kolei, przeprowadzane przez urzędy marszałkowskie kontrole przestrzegania i stosowania przepisów ochrony środowiska ograniczały się tylko do podmiotów niewnoszących opłat. Uzasadniano to tym, iż urzędy nie są w pełnym zakresie przygotowane merytorycznie i organizacyjne do kontroli podmiotów korzystających ze środowiska. (str. 25-26).

2.2.8. W latach 2007-2008 na terenie 7 województw objętych kontrolą, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska wydali ogółem 495 decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne za przekroczenia lub naruszenia warunków określonych w pozwoleniach, łącznie na kwotę 39.904,3 tys. zł. W tym samym okresie wydano również 220 decyzji odraczających termin płatności kar, łącznie na 40.175.3 tys. zł. W kontrolowanych wioś stwierdzono 109 przypadków (tj. 22% wydanych decyzji ogółem) nieuzasadnionej zwłoki we wszczynaniu postępowań administracyjnych, a także ich przewlekłość. Stwierdzono również przypadki nieprzestrzegania obowiązujących procedur w toku prowadzonych przez wioś postępowań administracyjnych. Ponadto, w 6 wioś (z 7 objętych kontrolą) nie ujęto w ewidencji księgowej należności warunkowych wynikających z decyzji z odroczonym terminem płatności, na łączną kwotę 20.677,1 tys. zł. Obowiązek takiego ewidencjonowania wynika z przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁵. Pomimo tego, iż przepisy ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska⁶ zobowiązują inspektoraty (art. 17 ust. 2 pkt 2) do informowania organów samorządu terytorialnego o wynikach kontroli przeprowadzanych przez wioś, stwierdzono że dwa z badanych inspektoratów nie wywiązywały się z tego obowiązku i nie informowały urzędów marszałkowskich o podmiotach korzystających ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub o podmiotach nie wnoszących stosownych opłat. Powyższe działania Izba ocenia jako nielegalne i nierzetelne. (str. 26-30).

2.2.9. W analizowanym okresie, z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, wioś przekazały na rzecz funduszy ochrony środowiska i budżetu państwa łącznie 3.460 tys. zł. Nieprawidłowości związane z podziałem tych środków (łącznie na kwotę 138 tys. zł) stwierdzono w 3 inspektoratach (z 7 objętych kontrolą), natomiast w 2 wystąpiły przypadki przekazania środków (29,7 tys. zł) po upływie wymaganego terminu. Inspektoraty nie naliczały i nie płaciły odsetek za zwłokę w przekazaniu należnych środków na rzecz funduszy i budżetu państwa, do czego zobowiązują je przepisy art. 402 ust. 3 Poś, co Izba uznaje za działanie nielegalne i nierzetelne. Za zwłokę w uiszczaniu nałożonych kar

⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.),

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

inspektoraty egzekwowały odsetki od podmiotów korzystających ze środowiska. Inspektoraty sporządzały i przysyłały w wymaganym terminie sprawozdania statystyczne z omawianej działalności (OŚ-2b), stwierdzono jednak przypadki nieprawidłowego ich wypełnienia w 3 wioś. (str. 30-32 i 34)

2.2.10. Łączna kwota zadłużenia z tytułu kar w okresie objętym kontrolą uległa zmniejszeniu o 26,8% i wyniosła na koniec 2008 r. - 7.449,1 tys. zł. Zdaniem NIK, na ten stan rzeczy wpływ miała m.in. stwierdzona w 5 inspektoratach nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu czynności windykacyjnych, powodująca niejednokrotnie przedawnienie należności. Zwłokę tę tłumaczono m.in. tym, iż na dochodzenie roszczeń wioś mają 5 lat. Tymczasem kontrola NIK stwierdziła przypadki, że upomnienia do dłużników wysyłane były z opóźnieniem sięgającym powyżej 5-6 lat od dnia upływu terminu płatności. W ocenie NIK, działania dotyczące windykacji zaległości prowadzono zatem nierzetelnie i niegospodarnie. (str. 32-34)

2.2.11. Ustawa Poś (art. 286a) zobowiązuje wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska do prowadzenia wojewódzkich baz informacji o korzystaniu ze środowiska (obowiązek taki wprowadzony został od 1 stycznia 2004 r.) i sporządzania w tym zakresie raportu wojewódzkiego. W latach 2007-2008 nie można było jednak korzystać z danych zawartych w powyższych bazach, z powodu złego funkcjonowania systemu informatycznego. Nie sporządzano również stosownych raportów wojewódzkich, co w ocenie NIK, stanowiło naruszenie obowiązującego prawa. (str. 34-35)

2.2.12. W ocenie NIK, starostwa powiatowe i urzędy gmin prowadziły rzetelnie ewidencję finansowo-księgową gromadzenia środków powiatowych i gminnych funduszy, ujmując m.in. przychody i wydatki przedmiotowych funduszy na wydzielonych kontach. Projekty planów finansowych funduszy przedkładano organom stanowiącym w wymaganym terminie. Jednakże, w ocenie NIK, plany te nie zawsze były sporządzane rzetelnie, głównie z powodu braku właściwego rozeznania zadań wymagających wsparcia środkami funduszy. Skutkowało to wprowadzaniem licznych zmian w trakcie trwania roku budżetowego. W analizowanym okresie wskaźnik wykonania planowanych wydatków w kontrolowanych jednostkach kształtował się w granicach od 17,4% do 156%, a wykonanych przychodów od 53,7% do 1804%. Stwierdzono jeden przypadek dokonania zmian w planie finansowym gminnego funduszu przez organ wykonawczy, pomimo tego, iż przepisy art. 420 Poś ustalają w tym zakresie właściwość organów stanowiących powiatu lub gminy. (str. 35-38)

2.2.13. W kontrolowanym okresie organy wykonawcze powiatów i gmin dysponowały środkami powiatowych i gminnych funduszy w łącznej kwocie 190.397,6 tys. zł. Gospodarowanie tymi środkami Izba ocenia negatywnie, gdyż część tych środków (28.628,4 tys. zł) wydatkowano nielegalnie. I tak, wbrew przepisom art. 406 i 407 Poś, powyższe środki wydatkowano m.in. na sfinansowanie wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem dróg i ich remontami, wymianą stolarki okiennej i drzwiowej w zasobach

mieszkaniowych, zakupem sprzętu i ciągników do prac związanych z bieżącym utrzymaniem dróg. Szczególnym przykładem nielegalnego wydatkowania było kredytowanie bieżących potrzeb budżetowych w 4 z 21 kontrolowanych jednostek.

W ocenie NIK, sprawozdania z wykonania przychodów i wydatków przedmiotowych funduszy w jednostkach objętych kontrolą, sporządzano rzetelnie i w terminie. Stwierdzono jedynie nieliczne uchybienia i nieprawidłowości w tym zakresie. (str. 37-41)

2.2.14. W latach 2007-2008 wpływy z opłat za usuwanie drzew lub krzewów wyniosły 21.038,7 tys. zł i zwiększyły przychody 10 gminnych funduszy z 21 objętych kontrolą. Powodem braku przychodów w znacznej części kontrolowanych gmin było odstępowanie od wymierzania opłat, co uzasadniano występowaniem przesłanek zwalniających z ich pobierania. NIK ocenia, iż nierzetelnie i nielegalnie prowadzono część postępowań administracyjnych w zakresie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów. W 23 jednostkach samorządu terytorialnego, (na 28 objętych kontrolą) stwierdzono bowiem nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. nieterminowego załatwiania spraw, wydawania decyzji w oparciu o niekompletne wnioski, nieprzeprowadzania wizji terenowych miejsc posadwienia drzew, a także nierzetelnego ewidencjonowania wpływających wniosków i wydawanych decyzji. (str. 44).

2.2.15. Jedynie w 16 z 28 jednostek objętych kontrolą gospodarowanie środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska było przedmiotem kontroli wewnętrznych lub audytu. Zaznaczyć jednak należy, iż we wszystkich jednostkach sprawowany był nadzór bieżący (kontrola rachunkowa i funkcjonalna) w zakresie gromadzenia i rozdysponowania ww. środków. (str. 44).

2.2.16. Łączna kwota stwierdzonych w niniejszej kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosła 57.667,9 tys. zł i dotyczyła:

	<u>tys. zł</u>
– uszczuplenia środków lub aktywów	16.997,4
– kwot nienależnie uzyskanych	67,7
– kwot wydatkowanych z naruszeniem prawa	21.709,3
– kwot wydatkowanych z naruszeniem zasad należytego zarządzania fin.	7,3
– sprawozdawczych skutków nieprawidłowości	9.133,2
– potencjalnych finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości	9.753,0

Na dzień 30 września 2009 r. uzyskane efekty finansowe wyniosły 17,9 tys. zł, w tym 17,8 tys. zł z tytułu wyegzekwowania niewykorzystanej kwoty dotacji oraz 0,1 tys. zł stanowi wyrównanie zaniżonej kwoty dofinansowania zakupu przydomowej oczyszczalni ścieków.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia niniejszej kontroli, pomimo ogólnie pozytywnych ocen kontrolowanej działalności, wskazują na występowanie szeregu istotnych nieprawidłowości i uchybień związanych z gromadzeniem i podziałem środków pochodzących z tytułu opłat i administracyjnych kar pieniężnych oraz wykorzystaniem tych środków przez powiaty i gminy. W celu ich wyeliminowania należy, zdaniem Izby, podjąć szereg działań usprawniających funkcjonowanie organów państwowych i samorządowych w omawianym zakresie. W szczególności Izba zwraca się do:

- Ministra Środowiska o rozważenie celowości przeprowadzenia zmian w ustawie Prawo ochrony środowiska polegających na:
 - wprowadzeniu uregulowań, które dyscyplinowałyby podmioty korzystające ze środowiska do przedkładania właściwym organom wymaganych dokumentów w wyznaczonym terminie. Wprowadzenie takiej sankcji prawnej przyspieszyłoby, z kolei proces weryfikacji danych zawartych w wykazach, a także przebieg postępowań administracyjnych prowadzonych zarówno przez urzędy marszałkowskie jak i wioś,
 - zmianie terminu, w jakim należy dokonywać podziału wpływów z opłat i przekazywania tych środków na poszczególnych beneficjentów. Obecny okres jednego miesiąca na dokonanie tej czynności jest, zdaniem NIK, niewystarczający, co skutkuje m.in. niepełną weryfikacją przedkładanych wykazów i opóźnieniem w przekazywaniu środków na rzecz funduszy przez urzędy marszałkowskie,
 - zobowiązaniu organu ochrony środowiska (starosty) do przesyłania kopii wydanych decyzji zezwalających na korzystanie ze środowiska do urzędu marszałkowskiego, co pozwoliłoby na szybsze ujawnianie podmiotów korzystających ze środowiska a nie wnoszących z tego tytułu stosownych opłat.
- Marszałków Województw o:
 - usprawnienie pracy komórek organizacyjnych urzędów zajmujących się weryfikacją danych zawartych w wykazach oraz windykacją zaległości, przy pełnym wykorzystaniu w tym zakresie środków przewidzianych na ten cel w ustawie Prawo ochrony środowiska,
 - przyspieszenie procesu weryfikacji i windykowania zaległych należności z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, w celu eliminacji przypadków ich przedawnienia,
 - modyfikację systemu informatycznego służącego do prowadzenia baz danych o podmiotach korzystających ze środowiska, pozwalającą na usuwanie z ewidencji podmiotów, które zaprzestały działalności.

- Głównego Inspektora Ochrony Środowiska o:
 - zintensyfikowanie prac nad wdrażaniem w wioś systemu informatycznego umożliwiającego ewidencję danych o podmiotach korzystających ze środowiska i sporządzanie raportów wojewódzkich,
 - wyeliminowanie przeszkód w sprawnym przepływie informacji pomiędzy wioś a urzędami marszałkowskimi w przekazywaniu danych o podmiotach korzystających ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub naruszających warunki pozwolenia,
 - wzmożenie nadzoru nad postępowaniami administracyjnymi i windykacją zadłużenia,
- Starostów i Wójtów o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia:
 - zgodnego z przepisami wydatkowania środków pochodzących z opłat za korzystanie ze środowiska,
 - terminowego i prawidłowego wydawania decyzji zezwalających na usuwanie drzew lub krzewów.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1 Stan prawny

1. Podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi obszar objęty kontrolą w latach 2007-2008 były przepisy: ustawy Prawo ochrony środowiska⁷, ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁸, ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹, ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁰, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Od 1 stycznia 2010 r. wejdą w życie zmiany w ustawach o finansach publicznych i o ochronie środowiska. W wyniku zmian zawartych w tych aktach m.in. likwidacji ulegną powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a przychody z ww. tytułu będą zasilały bezpośrednio budżety powiatów i gmin.

1.1. Powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej działają do 31 grudnia 2009 r. na zasadach określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska i są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przychody tych funduszy są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym starostwa powiatowego i urzędu gminy. Źródłem powyższych przychodów są opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjne kary pieniężne, za przekroczenia lub naruszenia warunków określonych w decyzji. Opłaty wnoszone są na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska, a administracyjne kary pieniężne na rachunek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który wydał decyzje w przedmiocie ich wymierzenia.

Zasady wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska zostały określone w art. 284 - 289 ustawy Prawo ochrony środowiska. Do zobowiązań z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska, od dnia 28 lipca 2005 r., stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzi wojewódzką bazę informacji o korzystaniu ze środowiska oraz sporządza raport wojewódzki i przekazuje go ministrowi środowiska (art. 286a ust. 1).

Rada Ministrów określa jednostkowe stawki opłat, które z dniem 1 stycznia każdego roku podlegają podwyższeniu.

1.2. Kary administracyjne za przekroczenia dopuszczalnych norm określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 (zintegrowane, na wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza, ścieków do wód lub ziemi i wytwarzania odpadów) i naruszanie warunków decyzji wskazanej w art. 298 ust. 1 pkt 4 (zatwierdzającej instrukcje eksploatacji

⁷ patrz przypis 4

⁸ patrz przypis 6

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 150, poz. 1220, zwana dalej „uop”,

¹⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹¹ Patrz przypis 5

składowiska), a także za przekroczenie poziomów hałasu określonych w decyzji, o której mowa w art. 298 ust. 1 pkt 5 Poś (dotyczy hałasu), wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Przekroczenie lub naruszenie tych warunków, wioś stwierdza na podstawie pomiarów dokonanych w trakcie kontroli.

1.3. Zarząd województwa oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzą wyodrębnione rachunki bankowe w celu gromadzenia i redystrybucji wpływów, o których mowa w art. 401 ust. 1 i 12a¹². Wpływy te, powiększone o przychody z oprocentowania rachunków bankowych i pomniejszone o opłaty poniesione na egzekucję należności oraz o koszty obsługi rachunków bankowych - są przekazywane na rachunki bankowe odpowiednich funduszy, w terminie do końca następnego miesiąca po ich wpływie na rachunki zarządu województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska przed przekazaniem wpływów z kar na rachunek NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy, pomniejsza je o 20%, a kwotę uzyskaną z tego tytułu przekazuje na dochody budżetu państwa (art. 402 ust. 2).

Uzyskane wpływy z opłat wymierzonych w drodze decyzji, o których mowa w art. 288 ust. 1, zarząd województwa przed ich przekazaniem na rachunek NFOŚiGW i wojewódzkiego funduszu, pomniejsza o 10%, a kwotę uzyskaną z tego pomniejszenia przeznacza na:

- tworzenie i modyfikację baz danych zawierających informacje o podmiotach korzystających ze środowiska,
- zatrudnianie osób zajmujących się kontrolą oraz windykacją opłat za korzystanie ze środowiska.

Opłaty i kary za usuwanie drzew stanowią w całości przychód gminnego funduszu gminy, z której terenu usunięto drzewa i krzewy. Przychodami gminnego funduszu są również kwoty pieniężne uzyskane na podstawie decyzji organu ochrony środowiska, o której mowa w art. 362 ust. 3. Wpływy z kar pieniężnych, o których mowa w art. 402 ust. 7 i 8, wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazuje na rachunek wojewódzkiego funduszu, w terminie do końca następnego miesiąca po upływie każdego kwartału. Wpływy z kar pieniężnych (art. 402 ust. 8a) wojewódzki inspektor ochrony środowiska przekazuje na rachunek NFOŚiGW w ww. terminie.

Gminy i powiaty, w których przychody funduszy ochrony środowiska, wymienione w art. 401 ust. 1, są większe niż 10-krotność średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych przychodów do właściwego funduszu wojewódzkiego.

Gminy i powiaty osiągające powyższe nadwyżki dokonują ich wpłat, na rachunek odpowiedniego funduszu wojewódzkiego, w terminie do dnia 15 sierpnia roku

¹² ust. 12a obowiązuje od 1 stycznia 2008 r. – Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1495

następującego po roku, w którym wystąpiła nadwyżka. Od kwot niewpłaconych w terminie nalicza się odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.

1.4. W art. 406 został określony katalog zadań, które są objęte finansowaniem środkami gminnego funduszu, a w art. 407 powiatowego funduszu. Działalność wyszczególniona w art. 406 i 407, może być finansowana przez przyznanie dotacji.

Stosownie do postanowień art. 420, zarząd powiatu lub wójt (burmistrz, prezydent miasta) do dnia 15 stycznia przedstawiają do zatwierdzenia radzie powiatu lub radzie gminy projekt zestawienia przychodów i wydatków na dany rok, odpowiednio powiatowego i gminnego funduszu. Zatwierdzone zestawienie, starostowie, wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast są zobowiązani podać do publicznej wiadomości.

2. Podstawą gospodarki finansowej funduszy celowych : gminnego lub powiatowego jest roczny plan finansowy. Wydatki funduszu celowego mogą być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody i pozostałości środków z okresów poprzednich. Dysponenci funduszu gminnego lub funduszu powiatowego sporządzają sprawozdania (Rb-33 półroczne i roczne) z wykonania planów finansowych tych funduszy.

Ponadto, jednostki zobowiązane są do sporządzania sprawozdań statystycznych. Zarząd województwa jest zobowiązany do sporządzania sprawozdań półrocznych (OŚ-4/p) i rocznych (OŚ-4/r) z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz redystrybucji tych wpływów, a także zbiorczych sprawozdań OŚ-4g z gospodarowania gminnym funduszem (przedkładane są przez urzędy gmin) oraz sprawozdań OŚ-4p z gospodarowania powiatowym funduszem (przedkładanych przez starostwa powiatowe).

3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody określiła w art. 83, że usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, na wniosek posiadacza nieruchomości. Zgodę na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wydaje wojewódzki konserwator zabytków (art. 83 ust. 2). Stosownie do postanowień art. 84, posiadacz nieruchomości ponosi opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Opłaty nalicza i pobiera organ właściwy do wydania zezwolenia na ich usunięcie. Opłaty nieuiszczone w terminie, podlegają wraz z odsetkami za zwłokę przymusowemu ściąganiu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 87 ust. 5). Na wniosek, złożony w ciągu 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, opłatę można rozłożyć na raty lub przesunąć jej termin płatności, na okres nie dłuższy niż 3 lata (art. 87 ust. 6). Decyzję w tej sprawie podejmuje organ wydający zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów (art. 87 ust. 7).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierzają administracyjną karę pieniężną m.in. za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia, niszczenia zieleni lub drzew

i krzewów (art. 88 ust. 1). Karę wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość kary stała się ostateczna (art. 88 ust. 2).

4. Ustawa z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³ określiła w art. 15, że egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

5. Zadania inspekcji ochrony środowiska zawarte zostały w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁴. Do jej zadań (art. 2 ust. 1) należy m.in.:

- kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody,
- kontrola przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska,
- podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Na system funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej od 1 stycznia 1999 r. składają się: NFOŚiGW, wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze. Fundusze te są funduszami celowymi, z tym że Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze posiadają osobowość prawną i samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową. Z kolei, fundusze powiatowe i gminne stanowią formę gospodarki pozabudżetowej gmin i powiatów. W listopadzie 2008 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, którą przewiduje się wprowadzić z dniem 1 stycznia 2010 r. likwidację powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dotychczasowe przychody tych funduszy zamierza się włączyć odpowiednio do budżetów powiatów i gmin. Naliczanie, gromadzenie i podział środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska pozostałoby bez zmian. Uzasadnieniem wprowadzenia powyższych zmian jest potrzeba dostosowania uregulowań do rozwiązań zawartych w projektowanych ustawach reformujących finanse publiczne.

Wpływy środków za korzystanie ze środowiska uzyskane przez urzędy marszałkowskie w latach 2005-2007 wyniosły ogółem 4.559,3 mln zł, w tym z tytułu opłat 4.342,5 mln zł¹⁵. Pozostałe 216,8 mln zł stanowiły odsetki za zwłokę oraz odsetki bankowe. Wielkość wpływów w 2007 r. (1.688,5 mln zł) w stosunku do 2006 r. (1.554,1 mln zł) wzrosła o 8,6%, a do 2005 r. (1.316,7 mln zł) o 28,2%. Wpływy z kar wymierzonych za nieprzebranie przepisów w zakresie ochrony środowiska wyniosły 5 mln zł w 2006 r. i 3,4 mln zł w 2007 r.

¹³ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

¹⁴ patrz przypis 6

¹⁵ Informacja NFOŚiGW o wpływach z tytułu opłat i kar... za 2007 r., wydano maj 2008 r.

Urzędy marszałkowskie w 2007 r. przekazały na rzecz funduszy ogółem 1.648 mln zł, w tym 592,4 mln zł (tj. 35,9%) dla powiatowych i gminnych funduszy. Wielkość wpływów uzyskanych przez urzędy marszałkowskie objęte niniejszą kontrolą wyniosła 931 mln zł w 2007 r., co stanowi 55,1% wpływów ogółem. Urzędy te przekazały na rzecz funduszy 924 mln zł w 2007 r., co stanowi 56% przekazanych ogółem. Wpływy z kar wymierzanych przez inspektoraty objęte kontrolą wyniosły 1,6 mln zł w 2007 r., co stanowi 47% ogółem wpływów.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Pobór i podział środków z opłat wnoszonych za korzystanie ze środowiska

1. Gromadzenie środków pieniężnych z tytułu opłat, wnoszonych przez podmioty korzystające ze środowiska

W latach 2007-2008 w 6 skontrolowanych urzędach marszałkowskich, zgodnie z art. 402 ust. 1 Poś, zostały wyodrębnione rachunki bankowe w celu gromadzenia i redystrybucji wpływów z tytułu opłat, wnoszonych przez podmioty korzystające ze środowiska. Działania związane z gromadzeniem tych środków, według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, Izba uznaje za legalne i rzetelne .

Łączną wysokość wpływów środków z opłat, według źródeł ich pochodzenia, w latach 2007-2008 w omawianych urzędach pokazują dane zawarte w poniższej tabeli (w tys. zł):

Tabela 1. Wielkość wpływu środków w układzie źródeł ich pochodzenia

L.p.	Wyszczególnienie	Rok			Ogółem (kolumna 4+5)
		2006	2007	2008	
1	2	3	4	5	6
1.	Stan środków na początek roku	89.700,7	39.383,9	43.175,3	x
2.	Otrzymane środki (suma wierszy 3+4)	891.183,2	930.987,3	1.056.234,3	1.987.221,6
3.	Wpływ środków z opłat, w tym	856.103,7	895.960,0	1.002.618,4	1.898.578,4
3.1	Pobór wody i odprowadzanie ścieków	260.661,4	267.065,0	268.849,2	535.914,2
3.2	Emisja gazów i pyłów	428.761,5	439.849,1	439.706,2	879.555,3
3.3	Składowanie odpadów	166.679,1	189.045,9	294.063,0	483.108,9
4.	Pozostałe wpływy, w tym za	35.079,5	35.027,3	53.615,9	88.643,2
4.1	Z tytułu odsetek za wpłaty po terminie i oprocentowania bankowego	33.792,3	28.262,1	53.170,8	81.432,9
4.2	Z tytułu odzyskanych kosztów postępowania administr.	0,9	11,4	1,1	12,5
4.3	Inne wpływy	1.286,3	6.753,8	444,0	7.197,8
5.	Wpłaty podlegające zwrotowi	10.419,7	8.936,6	8.660,6	17.597,2
6.	Wpłaty podlegające wyjaśnieniu	16.772,4	5.791,5	10.410,8	16.202,3

Źródło danych: ustalenia kontrolne

W latach 2007-2008 wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska wzrastały. Porównując uzyskane w 2008 r. wpływy z opłat do osiągniętych w 2006 r., wzrost ten w kontrolowanych województwach kształtował się następująco: pomorskie - 24,5%,

Ważniejsze wyniki kontroli

małopolskie - 21%, kujawsko-pomorskie - 20,7%, śląskie - 18,4%, dolnośląskie - 16,3%, i wielkopolskie - 8%.

Kontrolowane urzędy marszałkowskie posiadały i prowadziły bazy danych o podmiotach wnoszących opłaty za korzystanie ze środowiska przy pomocy systemu informatycznego (firmy ATMOTERM SA.), pomimo tego iż przepisy ustawy Poś nie zobowiązywały do jej prowadzenia.

W poniższej tabeli zawarto dane, wynikające z zasobów ww. baz, dotyczące liczby podmiotów składających wykazy i liczby podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat, w podziale na województwa objęte kontrolą.

Tabela 2. Dane o podmiotach korzystających ze środowiska

Województwo	Liczba podmiotów składających wykazy				Liczba podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłaty			
	2007 r.		2008 r.		2007 r.		2008 r.	
	I pół.	II pół.	I pół.	II pół.	I pół.	II pół.	I pół.	II pół.
wielkopolskie	9.500	9.500	9.663	9.534	3.068	3.121	3.175	2.783
dolnośląskie	7.483	7.840	7.894	6.885	2.282	2.257	2.212	2.175
śląskie	10.042	9.972	10.738	10.805	3.032	2.943	2.952	2.880
małopolskie	7.196	7.250	7.422	7.130	1.894	1.925	1.947	1.824
pomorskie	7.171	7.268	7.512	7.368	1.925	1.936	1.891	1.852
kujawsko-pomorskie	4.569	4.601	4.540	4.413	1.729	1.772	1704	1.560
Ogółem	45.961	46.431	47.769	46.135	13.930	13.954	13.881	13.074

Źródło danych: ustalenia kontrolne

Z powyższych danych wynika, że w analizowanym okresie nastąpił spadek liczby podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat z tytułu korzystania ze środowiska. I tak np. w województwie: kujawsko-pomorskim o 9,8%, wielkopolskim o 9,3%, małopolskim o 3,7% i pomorskim o 3,8%. W każdym z okresów rozliczeniowych ok. 70% podmiotów zwolnionych było z wnoszenia opłat, gdyż ich wysokość nie przekraczała granicznej kwoty 400 zł, ustalonej w art. 289 ust. 1 Poś. Stwierdzono także, iż sejmiki w województwach nie skorzystały z przysługującej im możliwości podwyższenia tej kwoty (nie więcej niż do 50%). Liczba podmiotów korzystających ze środowiska, znajdujących się w bazach danych kontrolowanych urzędów marszałkowskich, była znacznie wyższa od liczby podmiotów objętych wojewódzką bazą informacji, prowadzoną przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. I tak np. w bazie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego zaewidencjonowanych było ok. 11,5 tys. podmiotów a w bazie WIOŚ w Poznaniu ok. 5,1 tys. podmiotów. Relacja ta jest jeszcze wyższa w województwie pomorskim, gdyż w ewidencji urzędu marszałkowskiego było ok. 9,5 tys. podmiotów a w ewidencji wioś ok. 1,7 tys. podmiotów. Zdaniem NIK, różnice te wynikają m.in. z tego, że baza wioś nie uwzględnia podmiotów zarządzających składowiskami odpadów, a ponadto do bazy danych urzędów marszałkowskich wprowadzano nowe podmioty, bez możliwości usunięcia podmiotów już nieistniejących, lub tych które zakończyły dotychczasową działalność, gdyż

nie pozwala na to stosowany system informatyczny. W ocenie NIK, sytuacja ta powoduje, iż urzędy te nie posiadają rozeznania jaki jest faktyczny stan liczbowy podmiotów korzystających ze środowiska.

Pomimo podejmowanych, przez kontrolowane urzędy marszałkowskie działań mających na celu uzyskanie pełniejszych informacji o podmiotach korzystających ze środowiska, w toku kontroli stwierdzono przypadki podmiotów prowadzących działalność bez wnoszenia stosownych opłat. I tak np. w bazie danych Urzędu Marszałkowskiego we Wrocławiu brak było 2 (spośród 37) podmiotów, którym Starosta Lubiński w latach 2007-2008 wydał pozwolenia wodno-prawne, skutkujące obowiązkiem przedkładania wykazów i wnoszenia opłat. Zaznaczyć jednak należy, iż obowiązek informacyjny ciąży na podmiotach korzystających ze środowiska. Zdaniem NIK, sytuacja ta nie miałaby miejsca, gdyby organy ochrony środowiska (starostowie) zostały zobowiązane do przekazywania urzędom marszałkowskim kopii wydanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska.

W analizowanym okresie urzędy marszałkowskie nie korzystały z baz danych prowadzonych przez wioś, uzasadniając to brakiem dostępu do ich systemu informatycznego (wioś nie przekazał im kodu dostępu), a także tym, iż wioś korzysta z tych samych wykazów (w oparciu o które aktualizuje swoją bazę danych), które są w posiadaniu urzędów marszałkowskich.

W ocenie NIK, przyczyną tego stanu rzeczy był przede wszystkim brak funkcjonowania przedmiotowych baz, gdyż przepisy wykonawcze w tej sprawie wydane zostały w marcu 2007 r., a wdrażanie systemu informatycznego służącego do prowadzenia wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska, rozpoczęło się dopiero w połowie 2007 r.

2. Weryfikacja poprawności naliczanych opłat przez podmioty korzystające ze środowiska

We wszystkich urzędach marszałkowskich objętych kontrolą prowadzono weryfikację poprawności naliczania wysokości opłat. Stwierdzono jednak, że w 4 urzędach (na 6 objętych kontrolą) weryfikacją obejmowano tylko część przedkładanych wykazów. I tak np. w Urzędzie Marszałkowskim w Katowicach udział zweryfikowanych wykazów w stosunku do wykazów ogółem złożonych wyniósł 62,7% za 2007 r. i 65,9% za 2008 r., a w Urzędzie Marszałkowskim w Poznaniu udział ten w analizowanym okresie kształtował się na poziomie od 45% do 50%. Przyczyną tego, zdaniem kontrolowanych, był niewystarczający stan etatów w stosunku do zadań właściwych komórki. W ocenie NIK, są to argumenty rzeczowe, gdyż w ustawowym okresie jednego miesiąca nie jest możliwe dokonanie prawidłowej weryfikacji wszystkich przedkładanych wykazów i wnoszonych opłat, przy obecnym stanie zatrudnienia.

Ponadto w celu weryfikacji wykazów urzędy marszałkowskie korzystały w ograniczonym zakresie z możliwości kontroli sprawdzających wiarygodność zamieszczanych w nich danych i informacji, uzasadniając to trudnościami kadrowymi. Weryfikacja sprowadzała się

zatem jedynie do analizy danych deklarowanych przez podmioty korzystające ze środowiska. W wyniku takiej weryfikacji stwierdzono występowanie nieprawidłowości polegających m.in. na: błędnym kwalifikowaniu kodów odpadów lub substancji, niewłaściwym obliczeniu wysokości opłaty, niewłaściwym zastosowaniu stawki jednostkowej, a także niepodawaniu pełnych danych identyfikacyjnych podmiotu korzystającego ze środowiska.

Nie obejmowanie weryfikacją wszystkich przedkładanych wykazów (opłat), w świetle kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

Z kolei w przypadku 2 (z 6 objętych kontrolą) urzędów marszałkowskich stwierdzono przewlekłość postępowań weryfikacyjnych (trwających nawet do 9 miesięcy), co w ocenie NIK, musiało skutkować niewywiązaniem się z terminowego przekazywania należnych środków na rzecz funduszy. Przepis art. 402 ust. 1 Poś, przewiduje bowiem, iż środki z opłat powinny być przekazane do końca następnego miesiąca po ich wpływie. Przyczynę przewlekłości postępowań uzasadniano złożonością spraw, a także niewystarczającą obsadą kadrową komórek organizacyjnych zajmujących się weryfikacją.

W urzędach marszałkowskich stwierdzono przypadki nieterminowego przekazywania wykazów zawierających informacje i dane, wykorzystywane do ustalenia wysokości opłaty przez podmioty korzystające ze środowiska. Termin ten to koniec miesiąca po upływie każdego półrocza. I tak np. udział podmiotów wnoszących wykazy do 7 dni po upływie wymaganego terminu, wynosił w Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu, od 39,3% (za I półrocze 2008 r.) do 46,2% (za II półrocze 2008 r.). Opieszałość tę uzasadniano brakiem narzędzi do skutecznego egzekwowania omawianego obowiązku. Zdaniem NIK, wprowadzenie rozwiązań prawnych dyscyplinujących podmioty zobowiązane do składania wykazów pozwoliłoby na skrócenie czasu prowadzonych postępowań, ułatwiając urzędowi marszałkowskiemu weryfikację dokumentów, niezbędnych do ustalenia należnej opłaty za korzystanie ze środowiska. Dotyczy to także postępowań w sprawie ustalenia należnej opłaty z urzędu. I tak np. w Urzędzie Marszałkowskim w Katowicach (w latach 2007-2008) z 45 wszczętych postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia opłaty, wobec podmiotów zgłoszonych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach, 13 z nich nie zakończono do końca kwietnia 2009 r., z tego w 3 przypadkach okres prowadzonego postępowania przekroczył 2 lata. Jako przyczynę długotrwałego postępowania wskazywano na opieszałość podmiotów przy składaniu stosownych wyjaśnień i wykazów niezbędnych do ustalenia wysokości opłaty. Długotrwałość prowadzonych postępowań, w ocenie NIK, może spowodować utratę prawa dochodzenia stosownych roszczeń z powodu ich przedawnienia.

3. Wymierzanie w drodze decyzji, przez marszałka województwa, należnych opłat za korzystanie ze środowiska

W analizowanym okresie urzędy marszałkowskie objęte kontrolą wydały z urzędu 2518 decyzji na łączną kwotę 68.998 tys. zł, z tego najwięcej, bo aż 1210 decyzji na kwotę 39.264,4 tys. zł, wydano w Urzędzie Marszałkowskim we Wrocławiu. We wszystkich zbadanych w toku kontroli decyzjach opłaty za korzystanie ze środowiska zostały ustalone w sposób prawidłowy.

W 3 (z 6 objętych kontrolą) urzędach marszałkowskich stwierdzono natomiast przypadki nieuzasadnionej zwłoki we wszczynaniu postępowań administracyjnych w sprawie ustalenia wysokości należnej opłaty. I tak np. w Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu, wśród 651 wydanych decyzji, tylko 62 decyzje dotyczyły niezłożenia wymaganego wykazu w latach 2007-2008. Pozostałe 589 decyzji dotyczyło wcześniejszych okresów rozliczeniowych, a więc zostały wydane po kilku latach od terminu, w którym podmiot był zobowiązany do złożenia wykazu lub wniesienia należnej opłaty. Przykładowo w 2007 r. wydano 2 decyzje, w których wymierzono opłaty za IV kwartał 2001 r. (tj. po upływie 5 lat od wyznaczonego terminu złożenia wykazu i wniesienia opłaty). Zaznaczyć należy, iż przedmiotowe decyzje wydane zostały w 5 roku od niezłożenia wykazu, a więc w ostatnim roku biegu terminu ich przedawnienia. Na powstanie tych opóźnień – jak uzasadniano – wpływ miały m.in. następujące przyczyny:

- corocznie duża liczba wykazów (i podmiotów) do weryfikacji w krótkim czasie,
- przejęcie zaległości z byłych urzędów wojewódzkich,
- trudności z doręczeniem korespondencji podmiotom,
- zbyt mała obsada kadrowa stosownych stanowisk pracy.

W Urzędzie Marszałkowskim w Krakowie stwierdzono przypadek nieszczęścia postępowania wobec Cementowni Nowa Huta S.A. w Krakowie w sprawie wymierzenia należnej opłaty za korzystanie ze środowiska, za okres od II półrocza 2005 r. do II półrocza 2007 r., w łącznej wysokości 569,1 tys. zł. Powodem tego opóźnienia było oczekiwanie na opinię prawną z Departamentu Prawnego Urzędu, w sprawie naliczania odsetek.

Urząd Marszałkowski w Katowicach w latach 2007-2008 wydał (po otrzymaniu informacji z wioś) decyzje wymierzające opłaty (na łączną kwotę 11.674,6 tys. zł) dla firmy „Mysłowicki Recycling” za korzystanie ze środowiska w latach 2005-2006 z tytułu składowania odpadów (w tym zawierających azbest), pomimo nie ustalenia faktycznej ilości tych odpadów. W świetle kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, postępowanie wyjaśniające w tej sprawie Izba ocenia jako nierzetelne i niegospodarne. Ponadto, wobec powyższej firmy do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. 22 maja 2009 r.) nie wszczęto postępowania w sprawie wymierzenia opłaty za lata 2007-2008.

4. Odraczanie, zmniejszanie wysokości oraz umarzanie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska

W latach 2007-2008 wydanych zostało ogółem 196 decyzji odraczających termin wniesienia opłaty na łączną kwotę 21.736,6 tys. zł.

Z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, Izba ocenia, że postępowania te w większości urzędów były prowadzone nierzetelnie.

I tak, w 4 urzędach marszałkowskich (z 6 skontrolowanych) stwierdzono nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących wydawania powyższych decyzji. W ocenie NIK, błędy te wynikały z nieznamomości przepisów i nierzetelnego wykonywania obowiązków służbowych, tak np.:

- *Urząd Marszałkowski w Gdańsku wydał 12 decyzji (na łączną kwotę 565,6 tys. zł) odraczających termin płatności, z tego 8 decyzji w oparciu o wnioski niespełniające wymogów określonych w art. 318 ust. 3 Poś, gdyż w 3 przypadkach nie zawierały one wskazania wysokości opłaty wnioskowanej, o której odroczenie terminu płatności wystąpiła strona, a w 5 (na kwotę 560,6 tys. zł) harmonogramu realizacji przedsięwzięcia. Powodem było przyjęcie w tej sprawie oświadczeń od wnioskodawców.*
- *Urząd Marszałkowski w Poznaniu 19 decyzji odraczających (z 49 zbadanych), wydał z naruszeniem wymogów art. 318 ust. 5 Poś, w tej liczbie decyzji 17 nie zawierało wymaganego harmonogramu realizacji przedsięwzięcia. Ponadto, 26 kwietnia 2007 r. wydano decyzję o odroczeniu płatności na kwotę 47.245,57 zł w oparciu o wniosek złożony dopiero po upływie terminu płatności, czym naruszono przepis art. 318 ust. 1 Poś. Z kolei, decyzja z 11 stycznia 2007 r., odraczająca termin płatności, została wydana na okres dłuższy niż niezbędny do zrealizowania przedsięwzięcia, naruszając tym samym przepisy art. 317 ust. 4 Poś. Wydano także 4 decyzje z naruszeniem terminu na ich wydanie (określonego w art. 35 kpa), a jednocześnie nie wywiązano się z określonego w art. 36 kpa obowiązku, tj. poinformowania strony o przyczynach niezalatwienia sprawy w terminie i wyznaczenia nowego terminu. W przypadku 6 wniosków, na podstawie których wydano 6 decyzji odraczających termin płatności, stwierdzono iż nie posiadały potwierdzenia daty ich wpływu do Urzędu, co jest niezgodne z § 6 ust. 9 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1988 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów samorządu województwa (Dz. U. z 1988 r. Nr 160, poz. 1073);*
- *Urząd Marszałkowski w Toruniu w przypadku Toruńskich Wodociągów sp. z o.o. wydał 16 decyzji (na kwotę 715,8 tys. zł) odraczających termin płatności po upływie od 3 do 4 miesięcy od daty wpływu wniosku. Jako powód podano weryfikację napływających wykazów, co wydłużało prowadzenie postępowań administracyjnych;*

5. Windykacja zaległych należności z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska

Stan zaległości z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska w poszczególnych urzędach marszałkowskich objętych kontrolą przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela 3. Wysokość zadłużenia podmiotów korzystających ze środowiska

Urząd Marszałkowski w	Stan zaległości na dzień (w tys. zł)		
	01.01.2007 r.	31.12.2007r.	31.12.2008 r.
Katowicach	87.603,4	83.543,5	70.282,9
Poznaniu	50.457,5	39.533,5	8.267,7
Gdańsku	6.090,8	8.925,8	6.313,4
Krakowie	294.066	116.087	81.095
Toruniu	4.846,7	4.846,7	14.900
Wrocławiu	23.625,1	35.044,3	36.795,7
Ogółem	466.689,5	287.980,8	217.654,7

Źródło danych: ustalenia kontrolne

W analizowanym okresie stan omawianych zaległości uległ zmniejszeniu o 249.034,8 tys. zł (tj. o 53,4%), z wyjątkiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, gdzie został odnotowany ich wzrost o 13.170,6 tys. zł (tj. o 55,7%). Z punktu widzenia kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, Izba oceniła jako nierzetelne, niegospodarne i nielegalne działania w zakresie windykacji należności w 3 z 6 objętych kontrolą urzędach marszałkowskich. Kontrole NIK stwierdziły przy tym, iż urzędy miały problemy z podaniem liczby podmiotów zalegających z wnoszeniem opłat, bowiem system informatyczny „Fundusz Pro”, wykorzystywany w urzędach marszałkowskich do ewidencjonowania wnoszonych opłat i ich redystrybucji, uniemożliwił wygenerowanie takiej informacji.

W 3 urzędach marszałkowskich na koniec 2008 r. postępowaniami: restrukturyzacyjnymi, upadłościowymi lub administracyjnymi objęto zadłużenie na kwotę 97.821,7 tys. zł, co stanowiło jedynie 62% ogólnej kwoty zadłużenia. I tak np. w Urzędzie Marszałkowskim w Krakowie stwierdzono, że postępowaniem restrukturyzacyjnym objęto ok. 51% zadłużenia, z kolei ok. 50% zadłużenia na rzecz Urzędu Marszałkowskiego w Katowicach objęto postępowaniem upadłościowym.

W 5 (z 6 objętych kontrolą) urzędach marszałkowskich należności w stosunku do których nie podjęto działań windykacyjnych uległy zmniejszeniu z 51.832,6 tys. zł (wg stanu na 31 grudnia 2007 r.) do 26.853,9 tys. zł (stan na 31 grudnia 2008 r.), tj. o 48,2%.

W ocenie NIK, wpływ na powstawanie zaległości w głównej mierze miały opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych lub ich zaniechanie. Zwłokę w podejmowaniu czynności windykacyjnych uzasadniano długim, bo 5 letnim, okresem na dochodzenie roszczeń.

Przykładem takiego postępowania jest działanie Urzędu Marszałkowskiego w Katowicach w stosunku do podmiotu „Boży Stok” Spółka Wodno-Ściekowa z Rzeniszowa, który zalegał z wniesieniem opłaty na kwotę 64.231,27 zł. Pierwsze upomnienie wzywające do uregulowania należności za IV 2002 r. oraz za I, II i III kw. 2003 r., zostało wysłane

6 listopada 2006 r. (tj. po upływie 3 lat od terminu ostatniej płatności). W stosunku do tej firmy Urząd wszczął 17 maja 2007 r. postępowanie administracyjne i wymierzył (w wydanych decyzjach z dnia 19 czerwca 2008 r.) opłatę podwyższoną za pobór wody w ww. okresach rozliczeniowych. Wezwanie do uregulowania należności wraz z odsetkami wysłano 10 października 2008 r. (odbiór potwierdzony 15 października 2008 r.), a tytuły wykonawcze wystawiono 3 listopada 2008 r. (łączna kwota należności z odsetkami wyniosła 112 tys. zł). Urząd skarbowy w wyniku prowadzonej egzekucji komorniczej przekazał tylko ok. 100 zł na pokrycie poniesionych kosztów.

Przyczyną tego – jak wykazała kontrola NIK – był brak należytego przepływu informacji o podmiotach korzystających ze środowiska pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu (tj. Międzywydziałowym Zespołem Zadaniowym w Częstochowie a Referatem Księgowania Opłat Ekologicznych Wydziału Ochrony Środowiska), co spowodowało opóźnienie w podjęciu stosownych działań, których skutkiem była utrata należnej opłaty. Powyższe działanie NIK ocenia jako niegospodarne i nierzetelne.

Opieszałość w podejmowaniu działań windykacyjnych stwierdzono także m.in. w:

- Urzędzie Marszałkowskim w Gdańsku: w okresie objętym kontrolą, nie podjęto czynności windykacyjnych w stosunku do 12 podmiotów co spowodowało, iż przedawnieniu uległa kwota w wysokości 11,6 tys. zł;
- Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu: w przypadku 3 podmiotów (z 64 objętych kontrolą), które uregulowały swoje należności z opóźnieniem od 2 do 8 miesięcy, Urząd nie podjął działań windykacyjnych. Natomiast w pozostałych przypadkach Urząd wykazywał opieszałość w podejmowaniu działań windykacyjnych. I tak: dla Zakładów Mięsnych BYD-MEAT w Bydgoszczy tytuły wykonawcze (na kwotę 158,8 tys. zł, w tym przedawnione 104,6 tys. zł) wystawiono po ogłoszeniu upadłości dłużnika, a w stosunku do dłużnika Zakłady Mięsne POLMEAT Sp. z o.o. w Brodnicy (data upadłości 25.01.2008 r.) od początku 2007 r. nie podejmowano działań windykacyjnych – jak wyjaśniano „przez przeoczenie”. W przypadku Miejskiego Zakładu Komunalnego Sp. Z o.o. w Golubiu-Dobrzyniu (w likwidacji) dla zaległości z lat 1999-2002 (zadłużenie przedawnione na kwotę 1,2 tys. zł), po 2002 r. nie podjęto działań windykacyjnych. W przypadku 5 podmiotów (z 16 analizowanych), które zostały postawione w stan upadłości, dopuszczono do przedawnienia części ich zadłużenia na kwotę 114,3 tys. zł.

Wśród przyczyn nieprawidłowości w windykacji wskazywano m.in.:

- niedostateczną współpracę pomiędzy służbami merytorycznymi a finansowymi urzędów. I tak np., osoba odpowiedzialna za powyższą sprawę w Urzędzie Marszałkowskim w Katowicach, w uzasadnieniu przyczyn zwlekania z wszczęciem windykacji, podała m.in. iż nie miała (i nie ma dotychczas) wglądu do bazy danych dotyczących opłat wnoszonych przez podmioty korzystające ze środowiska, a tym samym nie mogła ustalić podmiotów zwlekających z wnoszeniem należnych opłat;

- występowanie znacznych zaległości powstałych w latach ubiegłych;
- pracochłonność w rozliczeniu dłużnika (przed podjęciem działań windykacyjnych wobec danego dłużnika należy sprawdzić wszystkie okresy rozliczeniowe za ostatnie 5 lat wstecz);
- niskie zatrudnienie, które spowalnia weryfikację i rozliczanie płatników, a tym samym utrudnia prowadzenie działań windykacyjnych wobec wszystkich podmiotów zalegających z opłatami.

NIK przyjmuje do wiadomości powyższe wyjaśnienia, jednak zauważa iż wskazane przyczyny nie mogą w pełni usprawiedliwiać nierzetelnie wykonywanej pracy.

Zdaniem NIK, do przyczyn omawianych nieprawidłowości należy także zaliczyć nieprzestrzeganie przez pracowników urzędów marszałkowskich obowiązujących procedur i terminów przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Izba zauważa, iż niedochodzenie należności sektora finansów publicznych, stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W tej sprawie będą kierowane zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Zaniechanie działań windykacyjnych skutkujących przedawnieniem roszczeń, w ocenie NIK, mogło także sprzyjać występowaniu w tym obszarze zjawisk o charakterze korupcyjnym.

6. Podział zgromadzonych środków z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz przekazywanie ich do odpowiednich funduszy

Działania urzędów marszałkowskich w zakresie podziału zgromadzonych środków na rzecz funduszy, w świetle kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, Izba ocenia jako rzetelne i legalne.

Podział uzyskanych wpływów na poszczególne fundusze pokazują dane zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 4. Przekazane środki na rzecz funduszy

Wpływy w latach 2007-2008 (wg rodzaju korzystania ze środowiska)	Łączna kwota wpływów (w tys. zł)	W wyniku podziału z kolumny 2 przypada na fundusze:			
		NFOŚiGW	wojewódzkie	powiatowe	gminne
1	2	3	4	5	6
Stan na 1 stycznia 2007 r.	21.315,3	-	-	-	-
Za pobór wód i odprowadzanie ścieków	535.899,6	131.236,8	243.726,6	53.643,8	107.292,4
Za emisję gazów i pyłów do atmosfery	879.517,9	215.334,5	399.992,3	88.064,7	176.126,4

Ważniejsze wyniki kontroli

Za gospodarowanie odpadami	483.103,8	67.463,8	125.260,2	48.395,0	241.984,8
Odsetki karne i bankowe	80.948,1	19.433,8	36.081,7	8.135,4	17.297,2
Inne wpływy podlegające podziałowi	10,4	2,5	4,8	1	2,1
Ogółem	1.979.479,8	433.471,4	805.065,6	198.239,9	542.702,9
Pozostaje do przekazania stan na 31 grudnia 2008 r.	22.536,3	–	–	–	–

Źródło danych: ustalenia kontrolne

W latach 2007-2008 kontrolowane urzędy marszałkowskie objęły redystrybucją środki na łączną kwotę 1.979.479,9 tys. zł. W tej kwocie udział środków przekazanych na rzecz poszczególnych funduszy kształtował się następująco: NFOŚiGW – 21,9%, wojewódzkie fundusze – 40,7%, powiatowe fundusze – 10% i gminne fundusze – 27,4%.

We wszystkich urzędach marszałkowskich objętych kontrolą podziału wpływów na poszczególne fundusze dokonywano prawidłowo, zgodnie z postanowieniami art. 402 Poś. Jedynie w 2 urzędach marszałkowskich stwierdzono przypadki nieterminowego przekazywania tych wpływów na rachunki funduszy. I tak w:

- *Urzędzie Marszałkowskim w Poznaniu: w 3 przypadkach (z 64 zbadanych) wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska w łącznej wysokości 222,2 tys. zł zostały przekazane na rzecz funduszy z opóźnieniem odpowiednio: 3, 51 i 150 dni, a Urząd nie naliczył i nie przekazał odsetek (w kwocie 4.379 zł) z tytułu nieterminowego ich przekazania, czym naruszono przepis art. 402 ust. 3 POŚ.*
- *Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu: w 21 przypadkach (na 32 opłaty objęte badaniem) przekazano środki na rachunki bankowe funduszy po upływie wymaganego terminu. Stwierdzono, że w badanym okresie Urząd nie naliczył z tego tytułu i nie przekazał funduszom należnych odsetek na łączną kwotę 812,7 tys. zł. Nie przekazywano również odsetek z tytułu nieterminowego przekazywania środków w latach wcześniejszych.*

Powyższe uchybienia wyjaśniano tym, że ustawowe zasady redystrybucji otrzymanych środków nie uwzględniają rzeczywistych możliwości ich rozliczenia i przekazania, gdyż podstawą rozliczenia każdej wniesionej opłaty jest dokonany przypis należności, po uprzedniej jej weryfikacji wymagającej niejednokrotnie wielu wyjaśnień, które są niezbędne do prawidłowego podziału środków. Tym niemniej, w ocenie NIK, kierownictwo urzędów marszałkowskich powinno tak zorganizować pracę podległych pracowników aby mogli ją wykonywać rzetelnie i w terminie.

Stosownie do art. 402 ust. 2a Poś, we wszystkich objętych kontrolą urzędach marszałkowskich, prawidłowo pomniejszono o 10% wpływy z uzyskanych opłat, wymierzanych w drodze decyzji przez marszałków województw, przed ich przekazaniem na rzecz NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy. Uzyskana kwota z tego tytułu, w analizowanym okresie wyniosła ogółem 2.960 tys. zł, z tego wykorzystywano

720,2 tys. zł (24,3%), zgodnie z przepisami art. 402 ust. 2a Poś, na zatrudnianie osób zajmujących się kontrolą i windykacją opłat, a także na modyfikację baz danych o podmiotach korzystających ze środowiska. Zaznaczyć należy, iż w 2 (na 6 objętych kontrolą) urzędach środki te wykorzystano w pełnym zakresie, a w pozostałych wykorzystanie było niskie, w stosunku do występujących potrzeb. Przykładowo w Urzędzie Marszałkowskim w Krakowie środki powyższe wykorzystano tylko w 11,1%, a w Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu w 9,8%. Środki niewykorzystane w danym roku przekazywano na rachunek dochodów budżetowych województw.

Zdaniem NIK, przekazywanie omawianych środków na dochody samorządu województw, a nie na realizację ww. zadań, w sytuacji opóźnień związanych z windykacją należności i weryfikacją opłat, było działaniem niegospodarnym.

7. Sporządzanie sprawozdań z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska

W analizowanym okresie urzędy marszałkowskie zobowiązane były do sporządzania półrocznych (OŚ-4p) i rocznych (OŚ-4r) sprawozdań statystycznych z wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. Sprawozdania te należało przysyłać do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w terminie do 45 dni po upływie półrocza sprawozdawczego, a roczne do dnia 1 marca następnego roku.

W 3 (z 6 jednostek objętych kontrolą) stwierdzono przypadki sporządzania powyższych sprawozdań nierzetelnie. I tak np. w:

- *Urządzie Marszałkowskim w Katowicach w sprawozdaniu za I półrocze 2007 r. zamieszczono dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Powodem tej rozbieżności był błąd w systemie informatycznym Funduszu Pro, który generował prawidłowe dane tylko wówczas, gdy naliczane opłaty za dany miesiąc były księgowane również w tym samym miesiącu;*
- *Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu w sprawozdaniach rocznych (OŚ-4r) za 2007 r. i 2008 r. wykazano dane niezgodne z danymi zawartymi w ewidencji księgowej. W obu sprawozdaniach w wierszu 8 działu III wykazano kwoty należne, zamiast faktycznie wydatkowane. Przyczyną był błąd pracownika spowodowany niewłaściwą interpretacją instrukcji wyjaśniającej sporządzenie powyższego sprawozdania;*
- *Urzędzie Marszałkowskim we Wrocławiu w sprawozdaniach OŚ-4r za lata 2007-2008 wykazywano stan zobowiązań wobec funduszy niezgodny ze stanem faktycznym. Przyczyną powstania tej nieprawidłowości – jak podano w wyjaśnieniu – było uwzględnianie w formularzu zobowiązań z lat poprzednich, które wprowadzały niepotrzebne „przekłamania”. NIK nie podziela argumentacji zawartej w tym wyjaśnieniu. Zdaniem Izby, formularz jest czytelny, a w objaśnieniach wyczerpująco wskazano dane jakie należy w nim zamieścić.*

Wykazywanie w sprawozdaniach statystycznych danych niezgodnych ze stanem faktycznym, w ocenie NIK jest działaniem nielegalnym i nierzetelnym. Stosownie do

przepisu art. 56 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁶, kto wbrew obowiązkowi przekazuje dane niezgodnie ze stanem faktycznym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

8. Sprawowanie nadzoru w zakresie gromadzenia i redystrybucji wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska oraz przestrzegania i stosowania przez podmioty przepisów o ochronie środowiska

W toku kontroli stwierdzono brak należytego nadzoru nad gromadzeniem i podziałem opłat, a także brak kontroli przestrzegania i stosowania przez podmioty przepisów o ochronie środowiska. W latach 2007-2008 w 4 (z 6 kontrolowanych) urzędów marszałkowskich nie były przeprowadzane kontrole wewnętrzne w zakresie gromadzenia i redystrybucji wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. Najczęściej uzasadniano to tym, iż sprawowany był bieżący nadzór funkcjonalny. Wprawdzie w 2 urzędach marszałkowskich przeprowadzono kontrole doraźne w tym zakresie, lecz ich ustalenia nie zostały wykorzystane w bieżącej działalności do poprawy jakości pracy.

I tak w:

- *Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu w 2007 r. przeprowadzono kontrolę doraźną z naruszeniem postanowień wewnętrznej instrukcji określającej zasady przeprowadzania i dokumentowania kontroli (m.in. nie sporządzono protokołu kontroli). Pomimo upływu 2 lat od jej zakończenia nie przedstawiono żadnych wniosków dla usprawnienia pracy Urzędu i stwierdzenia wielu nieprawidłowości w zakresie spraw objętych niniejszą kontrolą NIK.*
- *Urzędzie Marszałkowskim w Katowicach w 2008 r. przeprowadzono kontrolę dotyczącą m.in. sporządzania sprawozdań, terminowości wykonywania czynności administracyjnych i windykacji należności. O wynikach kontroli poinformowano Marszałka Województwa Śląskiego, który podjął decyzję o uznaniu jej jako „czynności sprawdzające”. Wobec tej decyzji odstąpiono od dalszych czynności pokontrolnych, tj. nie sporządzono protokołu kontroli, a także wystąpienia pokontrolnego. Powyższe działanie uzasadniono tym, iż ta forma jest przyjęta w wewnętrznych uregulowaniach obowiązujących w Urzędzie.*

Z kolei audyt wewnętrzny został przeprowadzony tylko w Urzędzie Marszałkowskim w Krakowie (w 2008 r.). Powyższe zadanie audytowe dotyczyło czynności związanych z obsługą opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska. W sprawozdaniu z audytu m.in. postulowano „wyprowadzenie zaległości w weryfikacji opłat za lata poprzednie”.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż do zadań marszałka województwa należy także sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (ar. 379 ust. 1 Poś). Do wykonywania funkcji kontrolnych w powyższym zakresie marszałek

¹⁶ Dz. U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439 ze zm.

województwa może upoważnić pracowników urzędu marszałkowskiego. Stwierdzono, że żaden z kontrolowanych urzędów marszałkowskich nie przeprowadzał omawianych kontroli. Przeprowadzano jedynie kontrolę podmiotów gospodarczych w zakresie wywiązywania się przez nie z obowiązku przedkładania wykazów i wnoszenia opłat. Kontrole takie podjęły 2 urzędy marszałkowskie (w Gdańsku i we Wrocławiu) z 6 objętych kontrolą NIK.

W urzędach marszałkowskich wskazywano, iż obowiązek kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, ogranicza się tylko do wnoszonych opłat, gdyż do innych form kontroli Urzędy nie są przygotowane zarówno pod względem merytorycznym, jak i kadrowym. Ponadto podnoszono, iż w przypadku stwierdzenia w toku kontroli naruszeń przepisów o ochronie środowiska, stosownie do postanowień art. 379 ust. 5 Poś, marszałkowie województw są zobowiązani do powiadamiania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. W zaistniałej sytuacji marszałkowie niektórych województw podpisują z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska umowy o współpracy w zakresie kontroli i przestrzegania zasad ochrony środowiska i egzekwowania opłat za korzystanie ze środowiska. Podpisanie umów w tym zakresie stwierdzono w województwie pomorskim i małopolskim.

3.2.2. Wymierzanie kar pieniężnych, ich pobór i podział

1. Prawidłowość wymierzania administracyjnych kar pieniężnych podmiotom korzystającym ze środowiska

W latach 2007-2008 wioś, prowadząc kontrole w podmiotach gospodarczych, stwierdziły 715 przypadków nieprzestrzegania warunków określonych w decyzjach ustalających warunki korzystania ze środowiska. W wyniku stwierdzonych naruszeń, wydano łącznie 650 decyzji nakładających tzw. kary biegnące¹⁷, w tym za przekroczenia: dopuszczalnych norm w odprowadzanych ściekach (201), dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do atmosfery (216), warunków dopuszczalnego poziomu hałasu (201) i dopuszczalnych warunków na składowanie odpadów (32). Wszystkie kontrolowane wioś przestrzegały wymaganego przepisem art. 299 ust. 2 Poś - 21 dniowego terminu (od dnia wykonania pomiarów) na powiadomienie podmiotów korzystających ze środowiska o stwierdzonych przypadkach przekroczeń lub naruszeń wymagań określonych w pozwoleniach.

Liczbę wydanych decyzji wymierzających administracyjne kary pieniężne przez Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska przedstawiają dane w poniższej tabeli:

¹⁷ Kara biegnąca ustalana jest w decyzji, po stwierdzeniu przekroczenia warunków określonych w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska, a jej wymiar uwzględnia tylko przekroczenie w skali doby lub godziny (dotyczy emisji gazów lub pyłów). Kara biegnąca jest naliczana do czasu stwierdzenia ustania przyczyn powodujących jej nałożenie.

Tabela 5. Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych przez wioś

WIOŚ w	2007 r.		2008 r.		Ogółem	
	liczba	kwota w tys. zł	liczba	kwota w tys. zł	liczba	kwota w tys. zł
Bydgoszczy	31	1.242,2	42	1.051,2	73	2.293,4
Katowicach	56	1.835,3	41	1.792,3	97	3.627,6
Gdańsku	20	7.163,5	42	3.780,3	62	10.943,8
Poznaniu	50	6.445,7	41	372,8	91	6.818,5
Krakowie	35	1.938,5	26	5.236,2	61	7.174,7
Wrocławiu	47	3.389,1	41	5.333,3	88	8.722,4
Łodzi	11	120,5	12	203,4	23	323,9
Razem	250	22.134,8	245	17.769,5	495	39.904,3

Źródło danych: ustalenia kontrolne

W 7 wioś stwierdzono 109 przypadków (tj. 22% wydanych ogółem) nieuzasadnionej zwłoki we wszczynaniu postępowań administracyjnych w celu wymierzania kar, a także długotrwałość tych procedur. I tak np. w:

- *WIOŚ w Bydgoszczy w przypadku 4 decyzji (z 40 objętych kontrolą) czas od wszczęcia postępowania administracyjnego do ich wydania wynosił od 2 miesięcy i 21 dni do 8 miesięcy,*
- *WIOŚ w Łodzi – średni czas wydania 24 decyzji wymierzających kary wyniósł 245 dni od daty końcowej kary biegnącej. Najkrótszy czas wyniósł 37 dni a najdłuższy 1041 dni.*

Przewlekłość omawianych postępowań uzasadniano złożonością spraw i brakami kadrowymi.

Stosownie do przepisów k.p.a., sprawy należy załatwiać bez zbędnej zwłoki, zatem w ocenie NIK, powyższe działanie należy uznać jako nielegalne i nierzetelne. Opóźnienia w omawianym zakresie mogą spowodować, że należności z tytułu kar nie zostaną uzyskane m.in. z powodu zaprzestania działalności lub likwidacji podmiotów naruszających warunki korzystania ze środowiska.

W analizowanym okresie stwierdzono w 2 wioś (z 7 objętych kontrolą) nieprzestrzeganie obowiązku, wynikającego z przepisów art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, obligującego m.in. do przekazywania właściwym organom samorządu terytorialnego informacji o wynikach kontroli przeprowadzanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska, w tym również przypadków korzystania ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub niewnoszenia opłat. Powyższe postępowanie, w ocenie NIK, należy uznać jako nierzetelne i nielegalne. Przykładowo:

- *WIOŚ w Krakowie w ogóle nie informował Marszałka Województwa Małopolskiego o stwierdzonych przypadkach korzystania ze środowiska bez wymaganego pozwolenia, gdyż jak uzasadniano „przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie nakładają na wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska obowiązku informowania marszałka”. Wskazywano również, iż w tej sprawie wydawane jest przecież zarządzenie pokontrolne zobowiązujące podmiot do uregulowania stanu formalno-prawnego korzystania ze środowiska, a w przypadku jego niewykonania (co może stwierdzić kontrola*

sprawdzająca) - wojewódzki inspektor podejmuje działania w trybie art. 367 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz informuje marszałka województwa o tym fakcie.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, gdyż wyżej powołane przepisy ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wyraźnie zobowiązują do współdziałania z organami samorządu terytorialnego m.in. w zakresie przekazywania tym organom informacji o wynikach kontroli.

- *WIOŚ w Katowicach w zarządzeniach pokontrolnych zobowiązywał kontrolowane podmioty do wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Kierownik Delegatury WIOŚ w Częstochowie podał m.in. że wobec braku zasady obligatoryjnego każdorazowego kierowania wystąpień do organów samorządowych, informacje do urzędu marszałkowskiego kierowane były jedynie w szczególnych przypadkach. Analiza 25 postępowań kontrolnych WIOŚ, w których stwierdzono nieprawidłowości we wnoszeniu opłat i prowadzeniu ewidencji niezbędnej do ustalenia jej wysokości wykazała, że Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego poinformowany został tylko w 9 przypadkach.*

Zdaniem NIK, sprawny przepływ informacji pomiędzy wioś a urzędami marszałkowskimi pozwoliłby na pełniejsze ujawnianie podmiotów korzystających ze środowiska bez wymaganego pozwolenia, a także usprawnienie poboru opłat z tego tytułu.

W okresie objętym kontrolą inspektoraty wydały 220 decyzji odraczających termin płatności kary pieniężnej na łączną kwotę 40.175,3 tys. zł, w tym 104 decyzje w 2007 r. (na kwotę 25.217,2 tys. zł) i 116 w 2008 r. (na kwotę 14.958,1 tys. zł). W 2 przypadkach stwierdzono tylko wydanie przedmiotowych decyzji w oparciu o wnioski złożone po upływie wymaganego terminu płatności kary. I tak:

- *w WIOŚ w Poznaniu - 1 decyzja (z 50 wydanych) z dnia 2 października 2007 r. została wydana w oparciu o wniosek złożony po upływie 49 dni od dnia terminu płatności,*
- *w WIOŚ w Gdańsku – 1 decyzja (z 37) została wydana w oparciu o wniosek, który został złożony 36 dni po upływie wymaganego terminu.*

W ocenie NIK, powyższe inspektoraty naruszyły przepisy art. 318 ust. 1 Poś, gdyż rozpatrywały wnioski złożone po upływie terminu płatności.

Inspektoraty nie przestrzegały również przepisu art. 318 ust. 6a Poś, zobowiązującego do przesłania kopii decyzji orzekającej w sprawie terminu płatności kary do właściwego powiatu lub gminy. W okresie objętym kontrolą w 6 z 7 kontrolowanych WIOŚ stwierdzono 75 przypadków (co stanowi 60,9% ogółu wydanych decyzji) nie wysłania przedmiotowych decyzji do właściwego powiatu lub gminy. Przykładowo:

- *WIOŚ w Bydgoszczy nie wysłał 11 decyzji (z 19 objętych kontrolą),*
- *WIOŚ w Katowicach nie przekazał 14 decyzji (z 16 objętych kontrolą),*
- *WIOŚ w Poznaniu nie przesłał wszystkich 38 decyzji objętych kontrolą*

Jako przyczynę niewysyłania kopii decyzji odraczających wskazywano przeoczenie lub niewłaściwe działanie systemu informatycznego (WIOŚ w Katowicach).

Przy wydawaniu decyzji odraczających termin płatności, umarzających lub rozkładających na raty, stwierdzono w 3 wioś (z 7 objętych kontrolą) 34 przypadki (co stanowi 15,4% ogółem wydanych decyzji) przewlekłość postępowań administracyjnych, co w ocenie NIK jest działaniem nierzetelnym.

I tak np. WIOŚ w Poznaniu – wydał 32 decyzje (z 38 objętych kontrolą) po upływie miesiąca od dnia złożenia wniosku. Przekroczenie terminu, określonego w art. 35 kpa, wynosiło od 4 do 1030 dni.

Wpływ na przewlekłość prowadzonych postępowań administracyjnych wynikała m.in. ze złożoności spraw wymagających wyjaśnień, a także ze zmian kadrowych w trakcie ich prowadzenia. Przed wydaniem przedmiotowych decyzji, wszystkie objęte kontrolą inspektoraty, sprawdzały wiarygodność danych zawartych we wnioskach, a w przypadku decyzji o umorzenie odroczonej kary, sprawdzano także czy usunięto przyczyny, dla których zostały one wymierzone.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą naliczono odsetki z tytułu wnoszenia kar po upływie wymaganego terminu.

Spośród 7 kontrolowanych wioś tylko w WIOŚ w Łodzi wystąpiły 2 przypadki ustalenia opłaty prolongacyjnej, dla których termin płatności (łącznie kwota 5.101 zł) został wyznaczony po zakończeniu spłat wszystkich rat odroczonej kary pieniężnej. W ocenie NIK, powyższe działanie jest niezgodne z art. 57 § 4 Ordynacji podatkowej, który zobowiązuje do wpłacania opłaty prolongacyjnej w terminach płatności poszczególnych rat, rozłożonej na raty administracyjnej kary pieniężnej. Przyczyną takiego postępowania – jak wyjaśniano – była potrzeba zapewnienia środków finansowych na uwzględnienie ewentualnego wniosku o umorzenie opłaty prolongacyjnej w całości lub jej części. Zdaniem NIK, obowiązujący stan prawny nie pozwala na umorzenie w pełnej wysokości naliczonej opłaty prolongacyjnej, gdyż każda otrzymana kwota raty podlega wraz opłatą prolongacyjną redystrybucji do poszczególnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz na dochody budżetu państwa.

W latach 2007-2008 w 5 inspektoratach z 7 objętych kontrolą stwierdzono 93 przypadki, (co stanowi 42,2% ogółem wydanych decyzji) nieewidencjonowania w księgach rachunkowych, administracyjnych kar pieniężnych wynikających z decyzji z odroczonej terminem płatności, na łączną kwotę 20.677,1 tys. zł (co stanowi 51,1% łącznej kwoty kar).

I tak np.:

- *WIOŚ w Bydgoszczy nie zaewidencjonował wszystkich 19 decyzji na łączną kwotę 993,8 tys. zł,*
- *WIOŚ we Wrocławiu nie wprowadził do ewidencji księgowej kwoty 11.157 tys. zł wynikającej z 34 decyzji (tj. 100% wydanych z odroczonej terminem płatności),*
- *WIOŚ w Łodzi nie zaewidencjonował kwoty 2.527,6 tys. zł (10 decyzji),*

Obowiązujące w inspektoratach wewnętrzne regulacje w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz zakładane plany kont, nie uwzględniały kont do ewidencji

odroczonej należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych, wymierzanych za przekroczenie warunków określanych w pozwoleniach na korzystanie ze środowiska. Jako powód nieujęcia w księgach rachunkowych należności warunkowych podawano m.in. to, że rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, nie zawierało konta przeznaczonego do ich ewidencji.

W ocenie NIK, w księgach rachunkowych jednostki należy, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

W latach 2007-2008 inspektoraty, z tytułu rozliczonych inwestycji i uzyskanych zakładanych efektów ekologicznych, wydały 162 decyzji umarzających nałożone kary administracyjne na łączną kwotę 65.687 tys. zł.

2. Gromadzenie i podział środków z wpływów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych

W latach 2007-2008 wszystkie objęte kontrolą inspektoraty, zgodnie z przepisami art. 402 ust. 1 POŚ, posiadały wyodrębnione rachunki bankowe do gromadzenia i redystrybucji wpływów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Gromadzenie i podział środków z administracyjnych kar, w ocenie NIK, dokonywany był legalnie i rzetelnie.

Podział otrzymanych w latach 2007-2008 środków z tytułu administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych za przekroczenia warunków określanych w pozwoleniach przedstawiają dane w poniższej tabeli:

Tabela 6. Przekazane środki przez wioś na rzecz funduszy i budżetu państwa Tabela 6

Rodzaj kary	Podział otrzymanych w latach 2007-2008 środków z tytułu kar na rzecz (w zł):				
	budżetu państwa	NFOŚiGW	wojewódzkich funduszy	powiatowych funduszy	gminnych funduszy
1	2	3	4	5	6
Ogółem - przekroczenia ustalonych warunków, w tym:	478.967	670.259	1.244.521	346.849	719.428
za wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi	242.111	340.111	631.453	173.740	348.433
za przekroczenie warunków poboru wody	1.532	2.145	3.984	1.095	2.188
za przekroczenie dop. emisji gazów i pyłu do atmosfery	156.121	218.441	405.672	113.029	226.043
za magazynowanie lub składowanie odpadów	10.126	13.714	25.391	9.639	43.926
za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu	69.070	95.848	178.022	49.346	98.838

Źródło danych: ustalenia kontrolne

W analizowanym okresie na rzecz ww. funduszy i budżetu państwa inspektoraty przekazały łącznie 3.460 tys. zł, z tego 1.607,8 tys. zł w 2007 r. i 1.852,2 tys. zł w 2008 r. W 2 (z 7 objętych kontrolą) inspektoratach dokonano podziału omawianych wpływów (3,8%) niezgodnie z przepisami art. 402 POŚ. I tak w:

- *WIOŚ w Gdańsku – w okresie od 1 stycznia do 30 września 2007 r. błędny podział części wpływów w łącznej kwocie 53,9 tys. zł spowodował m.in. zawyżenie wpłat do budżetu państwa o 1,7 tys. zł, a na Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku o 4,4 tys. zł. Nastąpiło także zaniżenie wpłat na rzecz powiatowych funduszy o 1,1 tys. zł i gminnych funduszy o 7,4 tys. zł;*
- *WIOŚ w Poznaniu – z 41 wpłat w 2008 r. nieprawidłowo podzielono 20 na łączną kwotę 76,7 tys. zł, efektem czego było powstanie zobowiązań w wysokości 13,4 tys. zł wobec budżetu państwa, NFOŚiGW i WFOŚiGW w Poznaniu, a także nadpłat na kwotę 2,8 tys. zł na rzecz powiatowych i gminnych funduszy. Konsekwencją takiego działania było naliczenie inspektorowi odsetek na łączną kwotę 182,40 zł (od 3 spośród 20 błędnie rozliczonych wpłat).*

Przyczyną powyższych nieprawidłowości był błąd pracowników dokonujących omawianego podziału.

Nie wszystkie wioś przestrzegały wymaganego (przepisami art. 402 ust. 1 Poś) terminu miesięcznego w przekazywaniu wpływów z kar na rachunki bankowe funduszy. W 2 inspektoratach stwierdzono przypadki przekazania należnych środków na rzecz funduszy i budżetu państwa po upływie wymaganego terminu. I tak:

- *WIOŚ w Poznaniu – spośród 49 zbadanych spraw w 5 przypadkach przekazał środki (łącznie 29,2 tys. zł) z naruszeniem terminu określonego w ww. ustawie, a także z naruszeniem postanowień § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa, z powodu awarii systemu informatycznego,*
- *WIOŚ w Katowicach – spośród 40 zbadanych spraw w 1 przypadku wstrzymał przelew kwoty 538,05 zł ponad 3 miesiące, z powodu braku środków pieniężnych na rachunku bankowym.*

Inspektoraty, przekazując ww. kwoty na rzecz funduszy i budżetu państwa, po upływie wymaganego terminu, nie naliczyły i nie przekazały należnych odsetek za zwłokę, do czego zobowiązują przepisy art. 402 ust. 3 POŚ.

Niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, stosownie do przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W tej sytuacji nie będą kierowane zawiadomienia, gdyż nie nastąpiła zapłata odsetek, chociaż działanie takie było, jak wspomniano wyżej, bezprawne.

W analizowanym okresie w 5 jednostkach z 7 objętych kontrolą stwierdzono 36 przypadków (tj. 12,1% na ogółem 298 wpłat) dokonania wpłat kar po upływie wymaganego terminu. Od dokonanych po terminie wpłat kar naliczane były odsetki, za wyjątkiem 3 przypadków, gdzie odstąpiono naliczeń z uwagi, iż kwoty tych odsetek były znacznie niższe od kosztów przesyłki upomnień wzywających podmioty do ich wpłaty. Działanie powyższe, w ocenie NIK, było racjonalne.

Stwierdzono także nieprawidłowości przy prowadzeniu ewidencji księgowej w WIOŚ w Poznaniu, gdyż ewidencjonowano decyzje z niewłaściwymi datami ich uprawomocnienia się, w 35 przypadkach (na 62 badane decyzje) dzień uprawomocnienia liczono od dnia wystawienia decyzji, zamiast od dnia potwierdzenia ich odbioru. Konsekwencją takiego działania było w jednym przypadku bezpodstawnie naliczenie i potrącenie odsetek w wysokości 40 zł. Wystąpiły również 2 przypadki błędnego przypisania dat ich uprawomocnienia, co spowodowało, iż zostały ujęte na wydrukach z ewidencji księgowej „Lista decyzji uprawomocnionych” dla roku obrotowego 2008, zamiast 2007. Ponadto, niewłaściwie zaewidencjonowano 5 decyzji odraczających termin płatności, gdyż ujęto je w księgach rachunkowych, jako tzw. „umorzenie restrukturyzacyjne”. Działania powyższe, w ocenie NIK, naruszają zasadę rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, określoną w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

3. Windykacja zaległości z tytułu administracyjnych kar pieniężnych

Stan zaległości z tytułu administracyjnych kar pieniężnych w poszczególnych inspektoratach pokazują dane w poniższej tabeli:

Tabela 7. Wielkość zadłużenia z tytułu administracyjnych kar pieniężnych

L.p.	WIOŚ	Stan zaległości na dzień (w tys. zł)	
		1 stycznia 2007 r.	31 grudnia 2008 r.
1	2	3	4
1	Bydgoszcz	1.226,8	1.103,1
2	Katowice	1.699,4	231,1
3	Poznań	3.213,1	3.057,9
4	Kraków	2.351,9	2.214,3
5	Wrocław	1.060,6	591,9
6	Gdańsk	6,6	36,6
7	Łódź	618,9	214,2
	Ogółem	10.177,3	7.449,1

Źródło danych: ustalenia kontrolne

W analizowanym okresie kwota zaległości uległa zmniejszeniu o 2.728,2 tys. zł, tj. o 26,8%. Z powodu upadłości i likwidacji firm, a także przedawnienia, z ewidencji księgowej usunięto zaległości na łączną kwotę 2.757,6 tys. zł. Ustalono przy tym, iż WIOŚ w Bydgoszczy nie umarzał zaległości przedawnionych, uzasadniając to brakiem stosownych uregulowań prawnych. Zdaniem NIK, stwierdzenie takie jest niezasadne, gdyż w tej sprawie mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

W wyniku podjętych przez organy egzekucyjne działań odzyskano tylko 181,9 tys. zł, co stanowi 2,4% stanu zaległości na dzień 31 grudnia 2008 r. W ocenie NIK, niezasadnie

zwlekano z podjęciem czynności windykacyjnych, co skutkowało tym iż organy egzekucyjne nie mogły odzyskać należnych środków z powodu likwidacji czy upadłości podmiotów.

Na dzień 31 grudnia 2008 r., jak ustalono w toku kontroli, działaniami windykacyjnymi nie były objęte zaległości na łączną kwotę 807,8 tys. zł, w tym na kwotę 752,2 tys. zł w WIOŚ w Bydgoszczy (są to zaległości z lat 1993-2001 od podmiotów zlikwidowanych, których znaczna część uległa przedawnieniu i dotychczas nie została umorzona).

W jednostkach objętych kontrolą stwierdzano przypadki nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu czynności windykacyjnych. Przykładowo:

- *WIOŚ w Bydgoszczy wysłał 15 upomnień, w tym 10 w terminie od 5 do 31 dni od upływu terminu płatności, a pozostałe 5 w terminach dochodzących do 136 dni. W 3 przypadkach wysłano powtórnie upomnienia w terminie odpowiednio: 25, 77 i 146 dni od dnia wystania pierwszego upomnienia. Wystawione 4 tytuły wykonawcze przekazano organom egzekucyjnym po upływie od 11 do 69 od dnia wystania upomnienia;*
- *WIOŚ w Katowicach – upomnienia wysyłał w okresie do 1 miesiąca od upływu terminu płatności, a tytuły wykonawcze w okresie 1 miesiąca od daty wystania upomnienia;*
- *WIOŚ w Poznaniu wysłał 11 upomnień (na kwotę 852,1 tys. zł) w terminach od 327 dni do 2.429 dni od dnia upływu terminu płatności. Wystąpił również przypadek wystawienia w 2008 r. upomnienia na kwotę 2.775 zł wobec należności, która uległa przedawnieniu;*
- *WIOŚ we Wrocławiu – w jednym przypadku upomnienie wysłał po 97 dniach od upływu terminu płatności, a tytuł wykonawczy - po upływie 41 dni od dnia jego doręczenia. W kolejnym przypadku (dotyczył 1 podmiotu i 2 decyzji) tytuły wykonawcze wysłano odpowiednio: 18 i 174 dni od dnia doręczenia upomnienia.*

W ocenie NIK, przyczyną zwłoki w podejmowaniu czynności windykacyjnych było zaniechanie ze strony pracowników odpowiedzialnych za ich prowadzenie. Skutkiem nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu czynności windykacyjnych było umorzenie i odpisanie z ewidencji księgowej w 5 wioś (na 7 objętych kontrolą) zaległości przedawnionych na łączną kwotę 2.589 tys. zł.

Zdaniem Izby, powyższe działania naruszały obowiązujące w tym zakresie przepisy, gdyż stosownie do postanowień § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji, wówczas wierzyciel zobowiązany jest do wysłania upomnienia, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Ponadto, wierzyciel został zobowiązany w § 2 ww. rozporządzenia do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych.

Pomimo tego, iż na podjęcie działań windykacyjnych inspektoraty mają termin do 5 lat, to jednak zdaniem NIK, nie należy zwlekać z ich podjęciem, gdyż jak wspomniano wyżej,

roszczenia mogą ulec przedawnieniu. Zaniechanie pobrania lub dochodzenia należności jednostki sektora finansów publicznych, stosownie do przepisów art. 5 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

4. Sporządzanie sprawozdań statystycznych z działalności Inspekcji Ochrony Środowiska

W ocenie NIK, w latach 2007-2008 nie wszystkie badane inspektoraty sporządzały wymagane sprawozdania statystyczne ze swej działalności rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami. W zakresie objętym niniejszą kontrolą sporządzane było sprawozdanie statystyczne o symbolu OŚ-2b w okresach półrocznych i rocznych.

W 3 (z 7 objętych kontrolą inspektoratów) stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w WIOŚ w Katowicach – wystąpiły różnice za 2007 r. i 2008 r. pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniu OŚ-2b a zapisami ewidencji księgowej (system Fundusz Pro). Dotyczyło to wartości wymierzonych kar za naruszenia,
- w WIOŚ w Poznaniu – dane wykazane w czterech pozycjach w łącznym sprawozdaniu OŚ-2b za 2008 r. nie były prawidłowe (nie wynikały ze sprawozdań jednostkowych),
- w WIOŚ we Wrocławiu – w sprawozdaniu OŚ-2b za 2007 r. nie uwzględniono kwoty kary wymierzonej w jednej z decyzji, czym zaniżono należności z tytułu kar o 12,9 tys., a także błędnie zakwalifikowano do należności odroczonych rozłożoną na raty kwotę 127,5 tys. zł.

Powyższe sprawozdania statystyczne przesyłane były do adresatów w terminie wymaganym przepisami.

5. Prowadzenie wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska

Od dnia 1 stycznia 2004 r. wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska zostali zobowiązani do prowadzenia powyższej bazy oraz sporządzania raportów wojewódzkich (art. 286a ust. 1 Poś). Wojewódzkie bazy informacji, w kontrolowanych wioś, prowadzone były w formie systemu elektronicznego EKOINFONET, którego wdrażanie nastąpiło dopiero w połowie 2007 r. Przepisy wykonawcze w sprawie wzoru raportu wojewódzkiego zostały wydane w dniu 2 marca 2007 r. (obowiązują od dnia 29 marca 2007 r.) a w sprawie warunków i zakresu dostępu do wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska w dniu 12 kwietnia 2007 r. (obowiązują od dnia 22 maja 2007 r.). We wszystkich inspektoratach stwierdzono trudności związane z bieżącym wprowadzaniem danych do tego systemu informatycznego, m.in. z powodu problemów związanych z jego wdrażaniem, a także w związku z występującymi kłopotami kadrowymi. Przykładowo WIOŚ we Wrocławiu do omawianej bazy wprowadził za 2007 r. tylko 1.811 informacji z 10.000 podlegających zaewidencjonowaniu. Dane wprowadzane do systemu EKOINFONET, w ocenie NIK, nie podlegały należytej weryfikacji, gdyż system ten nie pozwalał na przeprowadzenie procedury weryfikacji i zatwierdzania danych(zmian).

Kontrolowane inspektoraty za 2007 r. nie sporządziły wymaganego raportu. Główny Inspektor Ochrony Środowiska w piśmie z dnia 17 czerwca 2008 r. (znak: DIiO-073/148/08/Em) skierowanym do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska poinformował m.in., że z uwagi na problemy występujące przy wdrażaniu systemu informatycznego EKOINFONET umożliwiającego realizację nałożonego na wojewódzkich inspektorów obowiązku, należy przyjąć, iż pierwszy raport wojewódzki zostanie sporządzony za 2008 r. i przedstawiony Ministrowi Środowiska do dnia 30.06.2009 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, raporty za 2008 r. sporządziły i przekazały jedynie inspektoraty w Bydgoszczy i Poznaniu, natomiast 5 pozostałych badanych inspektoratów deklarowało ich sporządzenie i przekazanie w wymaganym terminie.

W latach 2007-2008 w jednostkach objętych kontrolą, z wojewódzkich baz informacji o korzystaniu ze środowiska nie mogły korzystać wymienione w art. 286a ust. 3 Poś, osoby i instytucje państwowe, gdyż nie umożliwiono im dostępu do systemu informatycznego. W okresie tym wprowadzano dane do tych baz, a więc praktycznie one nie funkcjonowały. We wszystkich objętych kontrolą inspektoratach nie można było z tych baz wygenerować liczby podmiotów korzystających ze środowiska na określony dzień, lecz tylko na dzień wydruku, gdyż system informatyczny nie posiadał takiej opcji. Dotyczy to także liczby podmiotów korzystających ze środowiska w określonej formie.

3.2.3. Gospodarowanie środkami powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej

1. Prowadzenie rachunku bankowego i ewidencji finansowo-księgowej powiatowych i gminnych funduszy

Prowadzenie rachunku bankowego i ewidencji finansowo-księgowej powiatowych i gminnych funduszy, NIK ocenia pozytywnie. We wszystkich kontrolowanych starostwach powiatowych (7) oraz urzędach gminnych i miejskich (21) stwierdzono, iż środki funduszy gromadzono na wyodrębnionych rachunkach bankowych. Koszty obsługi tych rachunków obciążały budżety jednostek, a odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz od lokat terminowych zasilaty budżety starostw lub gmin. Wyjątkiem był tu jedynie Urząd Gminy w Bełchatowie, w którym uzyskane odsetki w łącznej kwocie 91 tys. zł, zaliczono jako przychody funduszu. Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁸, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy są źródłem dochodów własnych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Tymczasem w ustawie Prawo ochrony środowiska nie określono odrębnego sposobu kwalifikowania odsetek uzyskanych od środków omawianych funduszy zgromadzonych na rachunku bankowym lub lokacie bankowej.

¹⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

NIK ocenia jako gospodarne działania tych samorządów, które korzystały z możliwości uzyskania dodatkowych dochodów budżetowych, lokując czasowo wolne środki przedmiotowych funduszy, na różnego rodzaju formach lokat terminowych. W 4 jednostkach (z 28 objętych kontrolą) nie podejmowano takich operacji finansowych.

Przychody i wydatki omawianych funduszy ujmowano na kontach wydzielonej ewidencji księgowej. Jedynie w 3 (z 28 jednostek objętych kontrolą) stwierdzono nieprawidłowości związane z prowadzeniem tej ewidencji. I tak, w:

- *Urządzie Gminy w Bełchatowie prowadzono wspólne konto 135 dla ewidencjonowania przychodów zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i gminnego funduszu, którego wydatki ewidencjonowano z pominięciem kont rozrachunkowych, czym naruszono przepisy art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.*
- *Starostwie Powiatowym w Krakowie przychody powiatowego funduszu błędnie zakwalifikowano do § 097 (służy do ewidencji wpływów z różnych dochodów), zamiast do § 069 (wpływy z różnych opłat) – stosownie do wymogów określonych w załączniku nr 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej kwalifikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁹.*
- *Urządzie Gminy w Wejherowie niewłaściwie zakwalifikowano wydatki na nagrody w planie przychodów i wydatków gminnego funduszu na 2007 r., zamiast w § 3040 (nagrody o charakterze szczególnym) ujęto je w § 3020 (wydatki osobowe), co było niezgodne z wyżej powołanym rozporządzeniem Ministra Finansów.*

Wszystkie kontrolowane jednostki posiadały opracowane i przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, w tym zakładowy plan kont, a także posiadały dokumentację określającą zasady obiegu dowodów księgowych i kontroli wewnętrznej. Stwierdzono natomiast, iż w 3 jednostkach (na 28 objętych kontrolą) dokumentacja ta nie była aktualizowana. I tak w:

- *Urządzie Gminy w Wielkiej Nieszawce nie dokonano aktualizacji regulaminu wewnętrznej kontroli finansowej (obowiązuje od 2003 r.), o zapisy dotyczące standardów kontroli, o których mowa w art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych,*
- *Urządzie Gminy w Wejherowie – nie zaktualizowano opisu konta 226 (długoterminowe należności budżetowe) w zakładowym planie kont, a także nie wyodrębniono w zasadach rachunkowości - ksiąg rachunkowych dla gminnego funduszu, pomimo iż obowiązek ten wynika z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości,*
- *Urządzie Gminy w Bełchatowie - wewnętrzne uregulowania w zakresie rachunkowości i kontroli finansowej (tj. zasady rachunkowości, zakładowy plan kont i instrukcja sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych) nie były aktualizowane na bieżąco, czym naruszono dyspozycję art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.*

¹⁹ Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.

Wpływ na powstanie powyższych nieprawidłowości, w ocenie NIK, miały niezajomość przepisów i nierzetelne wywiązywanie się z obowiązków przez pracowników.

2. Plany finansowe funduszy oraz ich wykonywanie

We wszystkich kontrolowanych jednostkach projekty planów finansowych funduszy przedkładano radzie powiatu lub radzie gminy w terminie zgodnym z określonym w art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. do 15 listopada. Zatwierdzone przez organy stanowiące powiatów oraz gmin przychody i wydatki powiatowych lub gminnych funduszy przedkładane były następnie do publicznej wiadomości. Zmiany w planach finansowych tych funduszy wprowadzane były przez organy stanowiące jednostek objętych kontrolą. Stwierdzono jednak występowanie (w 3 jednostkach na 28 objętych kontrolą) przypadków nieprawidłowości świadczących o nierzetelności, niegospodarności i nielegalności podejmowanych działań w tym zakresie. I tak np. w:

- *Urządzie Miasta i Gminy w Skawinie w 2007 r. została dokonana przez burmistrza zmiana planowanych przychodów i wydatków gminnego funduszu. W efekcie przekroczona została o 110 tys. zł kwota planowanych wydatków majątkowych do jakiej burmistrz był upoważniony przez Radę Miejską w uchwale budżetowej.*
- *Urządzie Miasta i Gminy w Bogatyni nie przedłożono do zatwierdzenia organowi stanowiącemu gminy projektów przychodów i wydatków gminnego funduszu na 2007 r. i 2008 r. w wymaganym terminie. Ponadto w ocenie NIK, projekty te zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż prognozy przychodów znacząco odbiegały od realnych wpływów, nietrafnie też rekomendowano Radzie Miasta i Gminy dokonywanie zmian w planie przychodów. W konsekwencji ustalona prognoza przychodów różniła się od uzyskanych wpływów w 2007 r. o 24% a w 2008 r. o 33%. Projekty planów finansowych nie uwzględniały także środków z tytułu uzyskanych nadwyżek przychodów podlegających odprowadzeniu do wojewódzkiego funduszu;*
- *Urządzie Gminy w Polkowicach w projektach planów finansowych prognozy przychodów znacząco odbiegały od realnych wpływów. Przykładowo w 2007 r. planowane przychody różniły się od ich realnego wykonania o 32%.*

W ocenie NIK, zatwierdzone przez rady gmin zestawienia przychodów i wydatków gminnych funduszy nie odzwierciedlały rzeczywistych możliwości sfinansowania określonych zadań, środkami tych funduszy. We wszystkich 28 badanych jednostkach wystąpiły bowiem rozbieżności w wykonaniu planowanych przychodów i wydatków. Wskaźnik przychodów uzyskanych do planowanych w badanych jednostkach zawierał się w granicach od 53,7% do 1804%, a wydatków wykonanych do planowanych – od 17,4% do 156%. I tak np. w Urzędzie Gminy w Buczku wielkość uzyskanych przychodów w 2007 r. stanowiła 1729% ich planowanej wielkości, w 2008 r. – 1804%, a w Urzędzie Gminy w Wejherowie wykonanie planowanych wydatków wyniosło w 2007 r. – 18,3%, w 2008 r. – 17,4%. Brak wykonania planowanych wydatków uzasadniano przede wszystkim

przedłużającymi się procedurami związanymi z wyłanianiem wykonawców zadań inwestycyjnych. Izba ocenia, że w zasadzie wszystkie projekty przychodów i wydatków omawianych funduszy sporządzane były bez właściwego rozeznania potrzeb (zadań) wymagających wsparcia finansowego.

Jedynie w 2 jednostkach (z 28 objętych kontrolą) stwierdzono przypadki przekroczenia planowanych wydatków. I tak w:

- *Urządzie Gminy w Wierchosławicach - w 2007 r. przekroczone planowane wydatki w § 4300 bez upoważnienia Rady Gminy o 3.449,49 zł,*
- *Urządzie Miasta i Gminy w Skawinie – w trakcie trwania roku budżetowego 2008 dwukrotnie przekraczano (26 sierpnia o 20.043 zł i 18 grudnia o 32.951 zł) planowane wydatki bieżące.*

Powyższe przekroczenie wydatków uzasadniano przeoczeniem lub ich błędną kwalifikacją. Zdaniem NIK, omawianych wydatków dokonano z naruszeniem postanowień art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, które zobowiązują m.in. do ponoszenia wydatków na cele i w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Dokonywanie wydatków ze środków gminnego funduszu z przekroczeniem zakresu upoważnienia, stosownie do przepisu art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

W latach 2007-2008 w jednostkach objętych kontrolą łączne wpływy na rachunki powiatowych i gminnych funduszy wyniosły 275.388,9 tys. zł, w tym z tytułu: opłat za korzystanie ze środowiska – 253.272,2 tys. zł (92%), opłat za usuwanie drzew – 21.038,7 tys. zł (7,6%), kar – 112,2 tys. zł i innego – 965,8 tys. zł. Kwota środków będąca w dyspozycji jednostek objętych kontrolą była jednak mniejsza o 84.991,3 tys. zł (30,9%). Zmniejszenie to było skutkiem obowiązkowego przekazania do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez 11 jednostek samorządu terytorialnego z tytułu nadwyżki przychodów ich funduszy ponad 10-krotność średniej krajowej przychodów z roku poprzedniego, przypadającej na 1 mieszkańca gminy lub powiatu. We wszystkich tych przypadkach prawidłowo wyliczone kwoty nadwyżek przekazywane były na rachunki bankowe właściwych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w wymaganych terminach. Jedynie w *Urzędzie Gminy w Rudnej stwierdzono błędnie wyliczoną kwotę nadwyżki środków za 2006 r. i 2007 r. Przyczyną tego błędu było niewłaściwe przyporządkowanie średniej krajowej przychodów przypadających na 1 mieszkańca w gminie zamiast do osiągniętych przychodów w roku, za który została określona, wykorzystywano ją do obliczeń nadwyżki w roku następnym. Skutkiem tego błędu było zawyżenie kwot odprowadzonej nadwyżki o 214,7 tys. zł w 2007 r. i o 119,1 tys. zł w 2008 r.*

Ustalenia kontroli wskazują że, urzędy gmin i starostw powiatowych nie mają praktycznej możliwości sprawdzenia w jakim terminie urzędy marszałkowskie i wioś powinny

przekazywać im środki pochodzące z opłat i kar. Tymczasem stosownie do postanowień art. 402 ust. 3 Poś, w razie nieterminowego przekazania wpływów z opłat i kar, wpływy te powinny być przekazywane wraz z odsetkami za zwłokę.

I tak np. w Urzędzie Gminy w Pabianicach stwierdzono, iż Urząd Marszałkowski w Łodzi przekazał dopiero 30 sierpnia 2007 r. kwotę 841,8 tys. zł, która stanowiła opłatę należną gminnemu funduszowi za I-III kwartał 2002 r. Gmina ta, z powodu trudności w uzyskaniu podstawowych informacji z Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, pozwalających na wyliczenie odsetek za zwłokę zaniechała działań zmierzających do wyjaśnienia przyczyn tego opóźnienia i wyegzekwowania należnych odsetek.

Niniejszą kontrolą objęto wykorzystanie środków 11 powiatowych funduszy (w tym 4 w urzędach miast działających na prawach powiatu) i 21 gminnych funduszy. W latach 2007-2008 łączne wydatki środków funduszy tych jednostek wyniosły 252.084,5 tys. zł. W strukturze wydatków (po odliczeniu nadwyżek) największy udział stanowiły środki wydatkowane na inwestycje służące ochronie środowiska (53,2%) i na inne zadania służące ochronie środowiska (28%).

W zakresie gospodarowania środkami przedmiotowych funduszy stwierdzono przypadki poniesienia wydatków na zadania, których w ocenie NIK, nie można jednoznacznie utożsamiać z celami określonymi w art. 406 i 407 Poś. W latach 2007-2008 łączna kwota wydatkowanych środków omawianych funduszy, na te zadania, wyniosła 28.628.4 tys. zł, co stanowi 11,3% ogółem wydatków. Działania organów wykonawczych powiatów i gmin dotyczące wykorzystania powyższych środków, NIK ocenia zatem jako nielegalne i niegospodarne.

Przykładowo w:

- *Starostwie Powiatowym w Bieruniu w latach 2007-2008 na remonty i bieżące utrzymanie dróg powiatowych oraz zakup ciągnika rolniczego wraz z oprzyrządowaniem wydatkowano łącznie 3.803,1 tys. zł. Wydatkowanie tych środków uzasadniano tym, iż przepisy art. 407 POŚ zezwalają na wykorzystywanie środków powiatowych funduszy na inne zadania uchwalone przez radę powiatu, służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej,*
- *Urzędzie Miasta Konina wydatkowano 1.049 tys. zł, w tym 449,6 tys. zł na modernizację stacji paliw i wymianę okien w MZK oraz 599,4 tys. zł na wymianę stolarki okiennej w gminnych zasobach mieszkaniowych,*
- *Urzędzie Miasta Rybnika – wydatkowano ogółem 603,7 tys. zł na zakup systemów monitorowania ruchu pojazdów, urządzenia do malowania jezdni, osprzętu do pojazdu uniwersalnego (do letniego i zimowego utrzymania dróg), a także na budowę ściany wspinaczkowej i koszenie poboczy dróg,*
- *Urzędzie Miasta w Dąbrowie Górniczej - środki powiatowego funduszu wydatkowano m.in. na: wymianę stolarki okiennej w obiektach oświatowych i wymianę pokryć dachowych w szkołach podstawowych, w łącznej kwocie 1.842,1 tys. zł.*

- *Urządzie Gminy w Polkowicach - wydatkowano 196 tys. zł na pielęgnację boiska sportowego, uzasadniając ten wydatek tym, iż są to tereny zielone służące do rekreacji,*
- *Urządzie Miejskim w Janikowie w 2007 r. wydatkowano na wymianę drzwi wejściowych w budynkach mieszkalnych 229,2 tys. zł, a na zakup 2 pługów śnieżnych i piaskarko-solarki 158,6 tys. zł,*
- *Starostwie Powiatowym w Inowrocławiu ze środków powiatowego funduszu wydatkowano 295,7 tys. zł na zakup maszyn do remontu dróg powiatowych, tj. uniwersalnego remontera drogowego i recyklero-skrapiarki, które przekazano do Zarządu Dróg Powiatowych.*

Przyczyną przeznaczenia środków omawianych funduszy na cele inne niż wskazane w ustawie Prawo ochrony środowiska, była przede wszystkim niewłaściwa interpretacja przepisów. Zdaniem kontrolowanych, ogólnikowość wykazu celów ustalonych w art. 406 i 407 tej ustawy stanowi istotne utrudnienie w prawidłowym wykorzystaniu środków funduszy. Aby móc zakwalifikować wydatkowanie środków omawianych funduszy na zadania związane z remontami dróg, wymianą stolarki okiennej lub drzwiowej, zdaniem NIK, należałoby wskazać jaki efekt ekologiczny został w tym przypadku uzyskany. Niestety wymienione wyżej jednostki takiego efektu nie potrafiły wskazać. Z kolei informacje, o tym że remonty budynków mieszkalnych lub oświatowych wykonywano etapowo w ramach zadań termomodernizacyjnych, nie znalazły potwierdzenia w przedkładanych, w toku kontroli, dokumentach.

Ponadto, w latach 2007-2008 środki gminnych funduszy (łącznie 20.668 tys. zł) były nielegalnie wykorzystywane w 4 (na 21 objętych kontrolą) do kredytowania bieżącej działalności gmin. I tak w:

- *Urządzie Miasta w Trzebini budżet miasta był trzykrotnie zasilany środkami gminnego funduszu, tj. w lipcu 2007 r. kwotą 500 tys. zł, a w 2008 r. kwotami po 600 tys. zł (w marcu i kwietniu), łącznie 1.700 tys. zł. Środki te zostały zwrócone w ciągu miesiąca. Zaciąganie pożyczek uzasadniano trudną sytuacją finansową budżetu gminy i jako sporadycznie służący środek pomocy dla budżetu, w celu uniknięcia dodatkowych kosztów,*
- *Urządzie Miasta i Gminy w Skawinie we wrześniu 2008 r. przekazano na rachunek budżetu gminy 717.750 zł w celu spłaty kredytu, aby uniknąć zapłaty karnych odsetek. Środki te zwrócone zostały w przeciągu miesiąca,*
- *Urządzie Gminy w Wierzchosławicach w celu realizacji bieżących wydatków budżetowych w 2007 r. pożyczono z gminnego funduszu 146 tys. zł (4 pożyczki), a w 2008 r. 264 tys. zł (6 pożyczek). Środki te zwrócone zostały w danym roku budżetowym. W 2007 r. zwrócono również 10 tys. zł, z zaciągniętej w lipcu 2006 r. pożyczki w kwocie 53 tys. zł,*
- *Urządzie Miasta i Gminy w Bogatyni budżet gminy był wspomagany 30 pożyczkami w łącznej kwocie 17.840 tys. zł (9.450 tys. zł w 2007 r. i 8.390 tys. zł w 2008 r.) Środki te*

zwracano po upływie od 1 do 88 dni od dnia ich pobrania. Kwoty pożyczek wyniosły od 50 tys. zł do 1.400 tys. zł.

Izba przyjęła do wiadomości argumenty uzasadniające przyczyny kredytowania bieżących wydatków budżetowych gminy środkami gminnych funduszy, jednak w świetle kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, działanie takie należy uznać za nielegalne.

3. Rzetelność i terminowość sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych powiatowego i gminnego funduszu

W latach 2007-2008 jednostki objęte kontrolą były zobowiązane do sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania planowanych przychodów i wydatków powiatowych i gminnych funduszy, na drukach o symbolu Rb-33, Rb-N i Rb-Z, a także sprawozdań statystycznych z gospodarowania środkami powiatowych i gminnych funduszy, na drukach o symbolu OŚ-4p i OŚ-4g. W ocenie NIK, starostwa powiatowe i urzędy gmin wywiązywały się prawidłowo z tego obowiązku i rzetelnie sporządzały ww. sprawozdania, a także w terminie przekazywały je wymagany adresatom. Niemniej jednak stwierdzono w 4 na 28 jednostek objętych kontrolą nieprawidłowości w tym zakresie. I tak np. w:

- *Urządzie Miasta Gdynia - w sprawozdaniu Rb-N za II kw. 2007 r. wykazano stan należności niezgodny z danymi zawartymi w ewidencji księgowej, różnica ta wynosiła 947,80 zł i spowodowana została nieuwzględnieniem odpisu aktualizacyjnego odsetek (zaewidencjonowano je po sporządzeniu sprawozdania). Sprawozdania Rb-N i Rb-Z za I, II i III kwartał 2007 r. przekazano z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 7, 2 i 1 dzień w stosunku do terminu określonego w § 1 załącznika nr 38 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Ponadto, sprawozdanie statystyczne OŚ-4p i OŚ-4g za 2007 r. przekazano do Urzędu Marszałkowskiego w Gdańsku po upływie 13 dni od wymaganego terminu,*
- *Urządzie Gminy w Wierchosławicach - w sprawozdaniu Rb-33 za 2007 r. łączna kwota niezgodności w stosunku do planu finansowego wyniosła 10.950 zł. Urząd nie sporządzał w latach 2007-2008 sprawozdań kwartalnych Rb-N i Rb-Z, uzasadniając to iż skoro nie wystąpiły należności i zobowiązania to nie ma potrzeby ich sporządzania,*

Zdaniem NIK, przepisy wyżej powołanego rozporządzenia nie zwalniają jednostek zobowiązanych do składania tych sprawozdań w sytuacji niewystępowania zobowiązań lub należności wymagalnych.

4. Wydawanie decyzji zezwalających na usuwanie drzew lub krzewów oraz wymierzanie opłat z tego tytułu

Działania kontrolowanych jednostek w zakresie wydawania decyzji administracyjnych zezwalających na usuwanie drzew lub krzewów oraz wymierzania opłat z tego tytułu, NIK ocenia jako nielegalne, nierzetelne i niegospodarne. Ocena ta wynika ze skali uchybień i nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach. Pomimo tego, że

procedura postępowania w tym zakresie jest jasna i szczegółowo opisana w przepisach Poś i Kpa, w gminach nie przestrzegano podstawowych zasad przy załatwianiu tego typu spraw. Wpływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew lub krzewów – stosownie do postanowień art. 402 ust. 5 Poś – stanowią w całości przychód gminnego funduszu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy. W latach 2007-2008 wpływy z tego tytułu wyniosły w kontrolowanych gminach 21.038,7 tys. zł, w tym 14.879 tys. zł (70,7%) wyniosły wpływy Gminy Buczek w woj. łódzkim (z tytułu prowadzonej na terenie gminy dużej inwestycji). Przychody z omawianego tytułu uzyskało 10 gmin na 21 objętych kontrolą, gdyż w pozostałych gminach odstępowano od wymierzania opłat, uzasadniając to zaistnieniem przesłanek zwalniających z ich pobierania, określonych w art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zdaniem NIK, działania powyższe były legalne, tym niemniej jednak nasuwają się wątpliwości, co do rzetelności prowadzonych postępowań w tych sprawach.

W 23 jednostkach (z 28 objętych kontrolą) stwierdzono występowanie nieprawidłowości i uchybień w postępowaniach w sprawie wydania decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów. Między innymi nie przestrzegano obowiązujących procedur Kpa, w tym nie przestrzegano terminów załatwiania spraw, a także wydawano decyzje w oparciu o niekompletne wnioski. Nie przeprowadzono ponadto wizji terenowych, potwierdzających zasadność usuwania drzew, jak też danych zawartych we wnioskach. Nie egzekwowano również od wnioskodawców wykonania nasadzeń zastępczych oraz nierzetelnie prowadzono ewidencję wpływających wniosków. Przykładowo w:

— *Urządzie Gminy w Pabianicach w okresie objętym kontrolą wydano 165 zezwoleń na usunięcie drzew. Urząd wydając przedmiotowe zezwolenia, nie przestrzegał obowiązujących procedur, określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kpa Odstąpiono we wszystkich sprawach od wymierzania opłaty, uznając że spełnione zostały przez wnioskodawców przesłanki zapisane w art. 86 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Tymczasem podjęcie decyzji o zaniechaniu wymierzania opłat nie zostało właściwie udokumentowane i prawdopodobnie nie było poprzedzone oględzinami w terenie. W aktach spraw brak było jakichkolwiek dokumentów dotyczących tego rodzaju czynności, mimo iż w uzasadnieniu wydania zezwoleń powoływano się na ich przeprowadzanie. Działanie takie – w ocenie NIK – narusza przepisy art. 67 Kpa. W wydanych zezwoleniach nie nakładano na posiadacza nieruchomości, obowiązku zastąpienia usuwanych drzew lub krzewów innymi, pomimo tego iż wnioskodawcy deklarowali dokonanie nasadzeń zastępczych. W 2007 r. pracownik Urzędu uprawniony, na podstawie upoważnienia Wójta Gminy z dnia 1 października 1990 r., do wydawania decyzji administracyjnych, po wydaniu 6 decyzji zezwalających na wycięcie drzew, niezasadnie zaprzestał ich wydawania, zastępując je tzw. „zezwoleńiami”, niespełniającymi wymogów art. 107 Kpa.*

Na dokumentację wydawanych przez Urząd Gminy w Pabianicach zezwoleń na wycięcie drzew lub krzewów składały się jedynie wnioski i „zezwolenie”, a w nielicznych przypadkach również wyciągi z rejestru gruntów. Urząd przyjmował wnioski niekompletne, w których wnioskodawcy nie podawali m.in. obwodów pni drzew do usunięcia, przeznaczenia terenu na którym rosną przedmiotowe drzewa lub tytułu prawnego władania nieruchomością, a przez to niespełniające wymogów określonych w art. 83 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

Urząd bez stosownych zezwoleń Starosty Pabianickiego, wymaganych przepisami art. 90 uop, zlecił i sfinansował ze środków gminnego funduszu wycięcie 80 szt. drzew z nieruchomości będących własnością gminy, osób fizycznych i innych podmiotów, ponosząc z tego tytułu wydatek w łącznej wysokości 32.863,55 zł. Kolejne 2.675 zł wydatkowano na frezowanie 10 pni po ściętych drzewach na terenie boiska sportowego. Wycięcie tych drzew nie zostało poprzedzone udokumentowanymi oględzinami.

Ponadto kontrola NIK ustaliła, że wycięcie 30 drzew, spośród 80 usuniętych bez zezwolenia, dokonano na nieruchomościach niestanowiących własności Gminy oraz nieużytkowanych przez Gminę i podległe jej jednostki.

W 4 jednostkach (na 28 objętych kontrolą) stwierdzono przypadki nieprawidłowo ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Przyczyną tych nieprawidłowości było niewłaściwe zastosowanie stawek jednostkowych przy obliczeniu wysokości opłaty lub pomyłki w oznaczeniu botanicznym gatunku drzewa. Skutkiem tych błędów było zaniżenie lub zawyżenie wysokości opłaty za usunięcie drzew. Łączna kwota tych nieprawidłowości wyniosła 183,3 tys. zł. W stosunku do niewłaściwie ustalonej kwoty opłat, Izba wnioskuje o ich korektę.

Stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – nieustalenie należności jednostki samorządu terytorialnego albo ustalenie takiej należności jednostki w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia – jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

W analizowanym okresie w 8 jednostkach (z 28 objętych kontrolą) stwierdzono przypadki nieewidencjonowania w księgach rachunkowych kwot opłat za wycinkę drzew, wynikających z prawomocnych decyzji z odroczonym terminem płatności. Decyzje te były ujmowane w ewidencji dopiero wtedy, gdy opłata została uiszczona. Łączna kwota należności warunkowych nieujętych w ewidencji księgowej wyniosła 9.534,3 tys. zł. W ocenie NIK, przyczyną tego stanu rzeczy był m.in. brak wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, a ponadto zakładowe plany kont nie zawierały określonych kont do ich ewidencji. Ponadto w regulaminach dotyczących obiegu dokumentów brak było stosownych zapisów zobowiązujących komórki merytoryczne do niezwłocznego przekazywania przedmiotowych decyzji służbom finansowym. Powyższe działania, w świetle kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, Izba ocenia jako nielegalne. Przepisy art. 6 ust. 1

ustawy o rachunkowości - zobowiązują do ujęcia w księgach rachunkowych jednostki wszystkich osiągniętych, przypadających na jej rzecz przychodów i obciążających ją kosztów związanych z tymi przychodami, dotyczące danego roku budżetowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

5. Sprawowanie w starostwach i urzędach gmin nadzoru w zakresie funkcjonowania funduszy oraz przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska

W latach 2007-2008 w 16 jednostkach (z 28 objętych kontrolą) gospodarowanie środkami przedmiotowych funduszy nie było przedmiotem kontroli finansowej lub audytu wewnętrznego. W pozostałych jednostkach kontrole dotyczyły w większości przypadków wykorzystania środków powiatowych i gminnych funduszy udzielanych w formie dotacji. Ustalenia tych kontroli nie wykazały przypadków niewłaściwego ich wykorzystania lub rozliczenia. W świetle art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²⁰, za wykonanie obowiązków w zakresie kontroli finansowej odpowiedzialni są kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. W kontrolowanych jednostkach nadzór w zakresie gromadzenia i rozdysponowania środków przedmiotowych funduszy sprowadzał się do kontroli rachunkowej i kontroli funkcjonalnej.

Zadania związane z przestrzeganiem i stosowaniem przepisów o ochronie środowiska – w jednostkach objętych kontrolą – były przypisane wydzielonym organizacyjnie komórkom lub samodzielnym stanowiskom pracy. W 15 jednostkach (na 28 objętych kontrolą) nadzór ten był sprawowany w formie kontroli planowych lub interwencyjnych. W gminach przedmiotem kontroli było przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

6. Kontrola sprawdzająca – realizacji wniosków po kontroli (P/07/148) w przedmiocie gospodarowania środkami powiatowych i gminnych funduszy

Kontrola została przeprowadzona w 5 jednostkach samorządu terytorialnego i obejmowała 1 starostwo powiatowe oraz 4 urzędy gmin. Działania 4 jednostek w zakresie gospodarowania przedmiotowymi funduszami, NIK oceniła jako legalne, gospodarne i rzetelne. Jedynie w przypadku Urzędu Miejskiego w Krośniewicach – sformułowano ocenę negatywną. W Urzędzie tym stwierdzono ponownie m.in. wykorzystywanie środków funduszu niezgodnie z przeznaczeniem, nierzetelne sporządzanie sprawozdawczości budżetowej, a także niewykonanie wniosków po kontroli przeprowadzonej w I półroczu 2007 r. W latach 2007-2008 łączna kwota w wydatkowanych środkach niezgodnie z przeznaczeniem wyniosła w tym Urzędzie 3.099,9 tys. zł, w tym 2.601 tys. zł wydatkowano na bieżące kredytowanie budżetu gminy.

²⁰ patrz przypis 10

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowania kontroli wykorzystano m.in. dane zawarte w „Informacji NFOŚiGW o gospodarowaniu gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2007 roku” oraz ustalenia z kontroli przeprowadzonej w 2007 r. przez NIK Delegaturę w Łodzi (P/07/148) „Wykorzystanie środków powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gromadzenie i redystrybucja opłat wnoszonych za korzystanie ze środowiska”²¹. Powyższa kontrola została przeprowadzona tylko na terenie województwa łódzkiego. W jej wyniku stwierdzono m.in. występowanie w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi nieprawidłowości związanych z gromadzeniem i podziałem na poszczególne fundusze wpływów z tytułu opłat wnoszonych przez podmioty za korzystanie ze środowiska, podejmowanie z opóźnieniem czynności windykacyjnych w stosunku do dłużników nie wnoszących opłat. Z kolei, nieprawidłowości w starostwach powiatowych i urzędach gmin dotyczyły m.in. wydatkowania powiatowych i gminnych funduszy niezgodnie z przeznaczeniem, nierzetelnego prowadzenia ewidencji księgowej tych funduszy, a także niewłaściwego prowadzenia postępowań w sprawie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów.

Jednostki wybrano do kontroli w sposób celowy, za kryterium doboru przyjęto zasadę wielkości wpływów w latach 2006-2007. Do kontroli zostały wytypowane urzędy marszałkowskie województw dysponujących największymi środkami pochodzącymi z tytułu opłat wnoszonych za korzystanie ze środowiska i odpowiadające im wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. W przypadku starostw powiatowych i urzędów gmin, wytypowano te jednostki, których powiatowe i gminne fundusze posiadały największe środki na terenie województwa objętego kontrolą.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. W trakcie postępowania kontrolnego w urzędach marszałkowskich kontrolujący, działając na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgaliby informacji w wioś w sprawie liczby podmiotów znajdujących się w wojewódzkiej bazie informacji o korzystaniu ze środowiska, w okresie objętym kontrolą.

2. Wyniki kontroli przedstawione zostały w 41 protokołach kontroli. Do ustaleń zawartych w tych protokołach nie zgłoszono zastrzeżeń. Następnie NIK skierowała 42 wystąpienia pokontrolne, w tym 41 do kierowników jednostek kontrolowanych i jedno do właściwego organu ochrony środowiska (Starosty Łaskiego).

Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu, zostały zgłoszone tylko przez Starostę Powiatu Kwidzyńskiego. Spośród 3 zastrzeżeń, w całości uwzględniono zastrzeżenie dotyczące oceny negatywnej zawartej w wystąpieniu za brak nadzoru nad

²¹ LLO-410-05-01/07

wykorzystaniem i rozliczeniem środków przekazanych innym podmiotom oraz uzasadnienia oceny pozytywnej z zastrzeżeniami sprawowania przez starostę kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Jedno zastrzeżenie w którym zgłaszający nie podzielał poglądu, iż wydatkowanie środków powiatowego funduszu na utrzymanie zieleni w pasach drogowych, sfinansowanie remontu pomieszczeń i remont chłodni do przechowywania zwierzyny, udział w szkoleniach i konferencjach pracowników, a także na wykonanie przyłącza energetycznego, naruszało przepisy art. 407 Poś - uwzględniono w części (nie uwzględniono wydatków za udział w 1 szkoleniu).

Wnioski pokontrolne skierowane do jednostek kontrolowanych wskazywały na potrzebę podjęcia działań zapewniających wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości. I tak, do marszałków województw wnioskowano m.in. o:

- zapewnienie systematycznej kontroli terminowości uiszczania opłat i podejmowania działań windykacyjnych bez zbędnej zwłoki,
- uregulowanie stanu prawnego i księgowego wszystkich zaległości w opłatach, które stały się nieściągalne lub uległy przedawnieniu,
- aktualizację prowadzonych baz danych podmiotów korzystających ze środowiska,
- zapewnienie możliwości sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska.

Do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska wnioskowano m.in. o:

- wydawanie decyzji administracyjnych w terminach zgodnych z przepisami Kpa,
- prawidłowy podział i terminowe przekazywanie fundusze i budżetowi państwa należnych wpływów z administracyjnych kar pieniężnych,
- terminowe podejmowanie czynności windykacyjnych,
- wzmożenie nadzoru nad pracownikami wioś prowadzącymi postępowania administracyjne w sprawie wymierzania kar,
- ewidencjonowanie w księgach rachunkowych środków wynikających z decyzji odraczającej termin płatności kary,
- zapewnienie właściwej współpracy z urzędami marszałkowskimi w zakresie przekazywania informacji o wynikach własnych kontroli.

Do starostw powiatowych i urzędów gmin występowano m.in. o:

- zapewnienie nadzoru nad prawidłowym gospodarowaniem środkami powiatowych i gminnych funduszy, w tym na finansowaniu zadań zgodnych z przepisami Poś,
- spowodowanie dokonywania w księgach rachunkowych przypisów należnych kwot z tytułu opłat za usuwanie drzew lub krzewów, zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości,
- właściwe dokumentowanie czynności w postępowaniach związanych z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów, stosownie do wymogów art. 67 § 1 K.p.a.,

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o przyjęciu do realizacji wszystkich wniosków skierowanych przez NIK, w tym:

- 1) marszałkowie województw podjęli m.in. następujące działania:
 - opracowano procedury dotyczące windykacji należności z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i zobowiązano pracowników do ich przestrzegania,
 - podjęto czynności windykacyjne wobec podmiotów, których zaległości z tytułu opłat wykazane były na dzień 31 grudnia 2008 r.,
 - zobowiązano pracowników do bieżącej weryfikacji wszystkich wpływających wykazów,
 - zobowiązano pracowników do przestrzegania przepisów przy wydawaniu decyzji dotyczących odraczania terminu płatności opłaty podwyższonej.
- 2) wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska poinformowali m.in. o:
 - uzupełnieniu zakładowych planów kont o konta służące ewidencji zdarzeń gospodarczych związanych z należnościami z tytułu kar, w tym odroczonymi,
 - zobowiązaniu pracowników do terminowego przekazywania należności do poszczególnych funduszy i budżetu państwa,
 - organizacji szkoleń pracowników w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji,
 - nawiązaniu współpracy z urzędami marszałkowskimi w zakresie przekazywania wzajemnie informacji o podmiotach korzystających ze środowiska.
- 3) starostowie powiatów i wójtowie gmin (prezydenci, burmistrzowie) informowali m.in. o:
 - opracowaniu procedur postępowania w zakresie kwalifikowania wydatków na realizację zadań finansowanych ze środków powiatowych lub gminnych funduszy,
 - zobowiązaniu pracowników do ewidencjonowania należności z tytułu odroczonych opłat za usuwanie drzew lub krzewów,
 - założeniu rejestru wydanych decyzji na wycięcie drzew lub krzewów,
 - zobowiązaniu pracowników do przestrzegania procedur związanych z wydawaniem decyzji na usunięcie drzew lub krzewów.

W wyniku dokonanych ustaleń stwierdzono popełnienie 9 czynów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, z tego 4 zawiadomienia zostały skierowane do rzecznika dyscypliny finansów publicznych, a w przypadku pozostałych 5 czynów, Izba odstąpiła od kierowania zawiadomień ze względu na ich znikomy stopień szkodliwości dla finansów publicznych.

Ponadto, NIK skierował zawiadomienie do Starosty Powiatu Pabianickiego o rozważenie wszczęcia postępowania administracyjnego w stosunku do Wójta Gminy Pabianice, który z nieruchomości gminnych usunął drzewa bez wymaganego zezwolenia.

5. Załączniki

Załącznik nr 1

Wykaz jednostek objętych kontrolą

L.p.	Nazwa jednostki organizacyjnej NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej
1	Delegatura w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski w Toruniu WIOŚ w Bydgoszczy Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu Urząd Gminy w Wielkiej Nieszawie Urząd Miejski w Pakości Urząd Miejski w Janikowie
2	Delegatura w Gdańsku	Urząd Marszałkowski w Gdańsku WIOŚ w Gdańsku Starostwo Powiatowe w Kwidzynie Urząd Gminy w Kwidzynie Urząd Miasta Gdyni Urząd Gminy w Wejherowie
3	Delegatura w Katowicach	Urząd Marszałkowski w Katowicach WIOŚ w Katowicach Starostwo Powiatowe w Bieruniu Urząd Miasta Rybnik Urząd Miejski w Pyskowicach Urząd Miasta w Dąbrowie Górniczej
4	Delegatura w Krakowie	Urząd Marszałkowski w Krakowie WIOŚ w Krakowie Starostwo Powiatowe w Krakowie Urząd Miasta w Trzebini Urząd Miasta i Gminy w Skawinie Urząd Gminy w Wierzchosławicach
5	Delegatura w Łodzi	WIOŚ w Łodzi Starostwo Powiatowe w Pabianicach Urząd Gminy w Pabianicach Urząd Gminy w Bełchatowie Urząd Gminy w Buczku
6	Delegatura w Poznaniu	Urząd Marszałkowski w Poznaniu WIOŚ w Poznaniu Starostwo Powiatowe w Pile Urząd Miasta w Koninie Urząd Gminy w Kazimierzu Biskupim Urząd Gminy w Przykonie
7	Delegatura we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski we Wrocławiu WIOŚ we Wrocławiu Starostwo Powiatowe w Lubinie Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni Urząd Gminy w Polkowicach Urząd Gminy w Rudnej

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.),
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.),
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 150, poz. 1220),
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223),
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.),
7. Ustawa z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.),
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.),
9. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.),
10. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.),
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm.),
12. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.),
13. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.),
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2007 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 106, poz. 723). Poprzednio w tej sprawie obowiązywało z rozporządzenie z 2005 r. opublikowane w Dz. U. Nr 260, poz. 2176.

15. Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2007 r. w sprawie średniej krajowej przychodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2006 r. przypadających na jednego mieszkańca (M. P. z 2007 r. Nr 32, poz. 377). Natomiast w 2007 r. obowiązywały w tej sprawie postanowienia opublikowanego w M. P. z 2008 r. Nr 41, poz. 373.
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz wysokości należnych opłat (Dz. U. z 2005 r. Nr 252, poz. 2128). Poprzednie w tej sprawie było z 2005 r., opublikowane w Dz. U. z 2005 r. Nr 252, poz. 2128.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2007 r. w sprawie zasad sporządzania raportu wojewódzkiego (Dz. U. z 2007 r. Nr 101, poz. 688), do 31 grudnia 2007 r. obowiązywało rozporządzenia z dnia 11 grudnia 2001 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 152, poz. 1739).
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie niezbędnego zakresu informacji objętych obowiązkiem zbierania i przetwarzania oraz sposobu prowadzenia centralnej i wojewódzkiej bazy danych dotyczącej wytwarzania i gospodarowania odpadami (Dz. U. z 2007 r. nr 133, poz. 930), do 31 grudnia 2007 r. obowiązywało rozporządzenie z dnia 11 grudnia 2001 r. (Dz. U. z 2001 r. nr 152, poz. 1740).
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz. U. z 2004 r. Nr 228, poz. 2306).
20. Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 16 października 2007 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni na rok 2008 (M.P. Nr 77, poz. 828).
21. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 maja 2006 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 87, poz. 610), od 1 stycznia 2008 r. obowiązuje rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2007 r. – Dz. U. Nr 241, poz. 1763.
22. Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 20 września 2007 r. w sprawie wysokości górnych stawek za korzystanie ze środowiska w 2008 r. (MP. z 2007 r. Nr 68, poz. 754), a w 2007 r. obowiązywały stawki opublikowane w M.P. z 2006 r. Nr 71, poz. 714.

23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie wysokości jednostkowych kar za przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1285 ze zm.).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar za przekroczenia warunków wprowadzania ścieków do wód lub ziemi (Dz. U. z 2005 r. Nr 260, poz. 2177 ze zm.).
25. Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 18 września 2007 r. w sprawie wysokości stawek kar za przekroczenia warunków wprowadzania ścieków do wód lub ziemi oraz za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu, na rok 2008 (M.P. Nr 65, poz. 732), w 2007 r. obowiązywały stawki opublikowane w M.P. z 2006 r. Nr 73, poz. 734.
26. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych (...) – Dz. U. z 2009 r. Nr 7, poz. 37. Poprzednio obowiązujące z 2008 r. opublikowane w Dz. U. z 2008 r. Nr 36, poz. 202.
27. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).
29. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 112, poz. 763).
30. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).
31. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. z 1999 r. Nr 112, poz. 1319 ze z

**Wykaz organów, którym przekazano
Informację o wynikach kontroli – „Wykorzystanie środków powiatowych i gminnych
funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gromadzenie i redystrybucja
opłat wnoszonych za korzystanie ze środowiska”**

1. Sejmowa Komisja:
 - Finansów Publicznych
 - Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
 - Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
 - do Spraw Kontroli Państwowej
2. Minister Środowiska
3. Minister Finansów
4. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
5. Marszałkowie Województw (województw objętych kontrolą)
6. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska (województw objętych kontrolą)