



Bydgoszcz, 14 .01.2015 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DT.III.1611.1.1.2014.JSz

**Pani
Elwira Jutrowska
Kujawsko-Pomorski
Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
ul. Piotra Skargi 2
85-018 Bydgoszcz**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 51 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.) oraz art. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) w dniach 28.10-5.11.2014 r. (z przerwą w dniu 31.10.2014 r.) Wojewoda Kujawsko-Pomorski przeprowadził kontrolę Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, adres: ul. Piotra Skargi 2, 85-018 Bydgoszcz, zrealizowaną przez J. S. – starszego inspektora wojewódzkiego w Wydziale Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy (upoważnienie nr 609/2014).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie realizacji wybranych zadań z zakresu działania jednostki – formalnoprawnej poprawności prowadzenia postępowań administracyjnych i wydawania decyzji w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska – Delegaturze w Toruniu (zwanej dalej Delegaturą).

Okres objęty kontrolą: 1.01.2013 r. – 31.12.2013 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność kontrolowana oceniona została pozytywnie z nieprawidłowością.

Oceny dokonano na podstawie następujących ustaleń:

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, będący załącznikiem do zarządzenia Nr 372/12 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy. Zgodnie z tym Regulaminem:
 - w skład Wojewódzkiego Inspektoratu wchodzi Delegatura Wojewódzkiego Inspektoratu z siedzibą w Toruniu, obejmująca zasięgiem działania powiaty: brodnicki, chełmiński, golubsko-dobrzyński, grudziądzki, toruński, wąbrzeski oraz miasta na prawach powiatu: Grudziądz i Toruń - § 14 pkt 11 lit. a,

- Dział Inspekcji Delegatury wykonuje zadania określone w § 19 pkt 1 – 15 Regulaminu, na obszarze właściwości Delegatury, w tym prowadzenie postępowań administracyjnych oraz przygotowywanie projektów decyzji (pkt 2) - § 30,
 - Dział Monitoringu Środowiska Delegatury wykonuje zadania określone w § 20 pkt 1 – 12 Regulaminu, na obszarze właściwości Delegatury - § 31,
 - do obowiązków i uprawnień kierownika Delegatury należy w szczególności m.in. prowadzenie, z upoważnienia Wojewódzkiego Inspektora, spraw i wydawanie decyzji administracyjnych na obszarze właściwości Delegatury, bezpośrednie nadzorowanie pracy wszystkich pracowników Delegatury oraz sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań Delegatury w zakresie wykonywania obowiązków inspekcyjnych, monitoringowych i innych stanowisk pracy - § 36 ust. 1 pkt 2-4,
 - kierownik Delegatury, w sprawach dotyczących obszaru właściwości Delegatury może podejmować decyzje i podpisywać pisma z upoważnienia Wojewódzkiego Inspektora, w zakresie przez niego wskazanym - § 41 ust. 2.
2. Zgodnie ze sporządzonym przez kierownika Delegatury wykazem, w okresie objętym kontrolą w jednostce wydano 52 decyzje administracyjne. Losowej kontroli (co druga sprawa z wykazu oraz dwie dodatkowo wskazane) poddano 28 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji, co stanowi 53,8 % ogółu zdarzeń objętych przedmiotem kontroli.
 3. Wszystkie kontrolowane decyzje wydane zostały (podpisane) przez kierownika Delegatury, posiadającego pisemne upoważnienie Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska do tej czynności – upoważnienie WIOŚ-0121-1/08 z 1.07.2008 r. Na marginesie zauważyć należy, że treść upoważnienia w podstawie odwołuje się do nieobowiązującego już Regulaminu Organizacyjnego (obowiązywał Regulamin zatwierdzony zarządzeniem Nr 166/05 Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 lipca 2005 r.).
 4. Kontrolowane decyzje administracyjne posiadały elementy struktury określone w art. 107 K.p.a.: oznaczenie organu (Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska), datę wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania do organu wyższego stopnia (Główny Inspektor Ochrony Środowiska) oraz podpis i oznaczenie stanowiska służbowego osoby wydającej decyzję (z upoważnienia Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska Kierownik Delegatury w Toruniu). Jedynie w 3 przypadkach stwierdzono brak przytoczenia w podstawach prawnych decyzji dziennika promulgacyjnego wskazującego aktualny tekst jednolity danego aktu prawnego (decyzje WIOŚ-DTo-DzI: 7061.2.2013.AN (K.p.a.), 7062.6.4.2013.ES (ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), 7062.3.6.2013.AN (K.p.a.) oraz pojedynczy przypadek braku zgodności między wskazywanym aktem prawnym, a jego oznaczeniem właściwym publikatorem (decyzja WIOŚ-DTo-DzI.7061.15.2013.AN: dla obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 16.09.2011 r., podano M.P. z 2012 r., poz. 705). W nielicznych przypadkach obowiązujące teksty jednolite aktów nie wskazywały zmian dokonanych po ich publikacji (np. decyzja WIOŚ-DTo-DzI.7062.4.1.2013.ES w odniesieniu do tekstu jednolitego ustawy z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa).

5. W przypadku wszczynania postępowań administracyjnych z urzędu, do stron kierowane były (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru) zawiadomienia o wszczęciu tych postępowań.

6. W odniesieniu do większości kontrolowanych spraw (27) strony postępowań były zawiadamiane (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru) o zebraniu materiału dowodowego w prowadzonej sprawie, możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i możliwości złożenia dodatkowych wyjaśnień (zgodnie z wymogiem określonym w art. 10 K.p.a.). Jedynie w pojedynczym przypadku w aktach sprawy nie stwierdzono powyższego zawiadomienia (WIOŚ-DTo-DzI.7062.1.5.2013.AK). Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Delegatury z 3.11.2014 r. „(...) *Podczas rozprawy [administracyjnej] strona zapoznała się z aktami postępowania i nie zgłosiła dodatkowych uwag i wyjaśnień. W związku z powyższym nie zawiadamiano strony odrębnym pismem o zebraniu materiału dowodowego (...)*”. Adnotację o powyższym fakcie, zgodnie z art. 10 § 3 K.p.a. umieszczono w aktach sprawy.

W pojedynczym przypadku (WIOŚ-DTo-DzI.7062.4.1.2013.ES) decyzję wydano przed upływem wyznaczonego w zawiadomieniu o zebraniu materiału dowodowego terminu na zapoznanie się z tym materiałem. Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Delegatury z 3.11.2014 r. „(...) *Przed złożeniem wniosku strona była w WIOŚ, którą poinformowano jakie dokumenty należy złożyć. W dniu złożenia wniosku (...) poprosiła o sprawdzenie kompletności załączonej dokumentacji do wniosku. Dostarczone materiały były kompletne. (...) Strona zapoznała się z zebraniem materiałem dowodowym w siedzibie Delegatury bezpośrednio w dniu złożenia wniosku (...) stąd nie czekając na upływ 7 dniowego terminu wydano decyzję.*”

Fakt zawiadamiania stron o zebraniu materiału dowodowego i możliwości zapoznania się stron z tym materiałem posiadał odzwierciedlenie w treściach wydawanych decyzji, stwierdzono jednak przypadki, gdy w treściach uzasadnień decyzji nie ujawniano dokonanych czynności zawiadomień i wynikających z nich zachowań stron (np. decyzje: WIOŚ-DTo-DzI.7062.3.6.2013.AN, WIOŚ-DTo-DzI.7062.2.3.2013.TG, WIOŚ-DTo-DzI.7061.17.2013.TG).

7. W zakresie terminowości czynności związanych z prowadzonymi postępowaniami i wydawanymi decyzjami stwierdzono:

a) w odniesieniu do terminowości prowadzonych postępowań, uwzględniając datę wpływu wniosku lub odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz datę wysyłki decyzji:

- w terminie miesięcznym załatwiano 7 spraw,
- w terminie do 2 miesięcy załatwiano 13 spraw,
- w terminie powyżej 2 miesięcy załatwiano 8 spraw (najdłużej 4 miesiące i 10 dni: decyzja WIOŚ-DTo-DzI.7062.3.8.2013.AN).

Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Kierownika Delegatury z 3.11.2014 r. „*Z uwagi na charakter prowadzonych postępowań (w znakomitej większości przypadków wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych) szczególny nacisk kładzie się na danie możliwości stronie wypowiedzenia się co do okoliczności wszczętego postępowania jak i zebranego materiału dowodowego. Zachowanie zatem miesięcznego terminu jego zakończenia bywa trudne, często niezależne od inspektora prowadzącego sprawę. Pomijając czas na*

rozpatrzenie sprawy pod kątem merytorycznym poszczególne czynności proceduralne w rozpatrywanych sprawach zajmowały:

- 1. - nawet do 10 dni na dostarczenie zawiadomienia o wszczęciu postępowania,*
- 2. – nawet 18 dni na otrzymanie zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienia o wszczęciu postępowania,*
- 3. – ok. 7-14 dni (w zależności od skomplikowania sprawy) na ewentualne zajęcie stanowiska przez stronę po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania,*
- 4. – nawet do 10 dni na dostarczenie zawiadomienia o zebraniu materiałów dowodowych,*
- 5. – nawet do 14 dni na otrzymanie zwrotnego potwierdzenia odbioru zawiadomienia o zebraniu materiałów dowodowych,*
- 6. – ok. 7-14 dni na ewentualne zapoznanie się strony z materiałami lub zajęcie stanowiska (w zależności od skomplikowania sprawy czas ten jest różny i jak pokazuje doświadczenie – strony w tym czasie również składają dodatkowe dowody w sprawie),*
- 7. – ok. 3 dni na analizę prawną projektu decyzji przez radcę prawnego,*
- 8. – do 2 dni czas na zarejestrowanie, wydrukowanie i podpisanie decyzji (jedynie kierownik delegatury posiada upoważnienie do podpisywania decyzji). (...) Należy podkreślić, że nigdy nie były składane zażalenia na nieterminowe załatwienie sprawy. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie jako II instancja nie odnosił się do przekroczenia miesięcznego terminu prowadzonego postępowania.”*

Złożone wyjaśnienia Kierownika Delegatury wskazują, przy analizie poszczególnych spraw, również inne okoliczności wpływające na terminowość prowadzonych spraw:

- skomplikowany charakter spraw (np. WIOŚ-DTo-DzI.7062.4.2.2013.AK, WIOŚ-DTo-DzI.7062.6.1.2013.BB, WIOŚ-DTo-Dz.I.7062.1.12.2013.TG, WIOŚ-DTo-Dz.I.7061.13.2013.TG),
- udział pracowników prowadzących sprawę w innych zadaniach (np. WIOŚ-DTo-DzI.7062.1.14.2013.ES, WIOŚ-DTo-DzI.7061.18.2013.AN),
- przebywanie pracowników prowadzących sprawę na zwolnieniu lekarskim (np. WIOŚ-DTo-DzI.7062.1.14.2013.ES),
- problemy z ustaleniem faktycznej daty wpływu wniosku, przeprowadzenie kontroli w trakcie postępowania (WIOŚ-DTo-Dz.I.7062.3.8.2013.AN),
- braku koordynacji w przepływie informacji między pracownikami biorącymi udział w sprawie (np. WIOŚ-DTo-DzI.7062.1.10.2013.BB),
- przebywanie pracownika na urlopie, nieobecność Kierownika Delegatury oraz radcy prawnego (np. WIOŚ-DTo-Dz.I.7062.3.8.2013.AN, WIOŚ-DTo-DzI.7062.1.9.2013.TG),
- zauważalne są również przypadki stosunkowo długiego okresu czasu między przekazaniem projektu decyzji do oceny radcy prawnego, a datą wydania i wysyłki decyzji do strony (np. WIOŚ-DTo-DzI.7062.4.2.2013.AK, WIOŚ-DTo-DzI.7062.6.1.2013.BB, WIOŚ-DTo-DzI.7062.1.10.2013.BB),

b) w odniesieniu do terminowości wysyłania wydanych decyzji, uwzględniając datę stempla pocztowego zwrotnego potwierdzenia odbioru:

- w 12 przypadkach decyzje wysłano w dniu ich wydania,
- w 12 przypadkach decyzje wysłano w dniu następnym,
- w 2 przypadkach decyzje wysłano 2-go dnia od wydania,
- w 2 przypadkach decyzje wysłano w terminie dłuższym niż 2 dni od wydania (odpowiednio 5-go i 4-go dnia od wydania decyzji – w tym odpowiednio 3 i 2 dni wolne od pracy, decyzje: WIOŚ-DTo-DzI.7061.17.2013.TG i 7062.2.3.2013.TG),

- c) w odniesieniu do terminowości postępowania między datą odbioru przez stronę zawiadomienia o zebraniu materiału dowodowego/zapoznania się z materiałem dowodowym, a datą wydania decyzji administracyjnej (dot. spraw załatwianych w terminie dłuższym, niż miesięczny):
- wydanie decyzji do 15 dni od dnia odbioru zawiadomienia – 3 sprawy,
 - między 16, a 25 dni – 6 spraw,
 - między 26, a 35 dni – 4 sprawy,
 - powyżej 35 dni – 7 spraw (najdłużej 77 dni, sprawa WIOŚ-DTo-DzI.7061.13.2013.TG).
8. W okresie objętym kontrolą, w stosunku do prowadzonych spraw nie stosowano trybu postępowania określonego w art. 36 K.p.a. Udzielone przez kierownika Delegatury pisemne wyjaśnienia z 3.11.2014 r. wskazują, że „(...) nigdy nie były składane zażalenia na nieterminowe załatwienie sprawy. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie jako II instancja nie odnosił się do przekroczenia miesięcznego terminu prowadzonego postępowania. (...) Zapomniano zastosować art. 36 kpa w prowadzonych postępowaniach skupiając się głównie na jakości gromadzonego materiału dowodowego. Przede wszystkim zwracano szczególną uwagę na stworzenie możliwości stronie uczestniczenia w postępowaniu od jego rozpoczęcia do zakończenia. Charakter bowiem prowadzonych postępowań kończył się nałożeniem obowiązków w formie obciążeń finansowych często bardzo dotkliwych. Uchybienia zatem polegające na nieuwzględnieniu stanowiska strony bądź zablokowaniu możliwości wypowiedzenia się skutkować mogły nietrwałością wydanych rozstrzygnięć”.
9. W sytuacji wnoszenia odwołań od decyzji wydanych przez działającego z upoważnienia kierownika Delegatury i ich przekazywania do organu wyższego stopnia zachowana została terminowość czynności postępowania określona w art. 133 K.p.a.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wskazać należy na następujący zakres, przyczyny i skutki stwierdzonej nieprawidłowości i uchybień:

- brak stosowania, w sytuacjach tego wymagających, trybu określonego w art. 36 K.p.a., a więc zawiadamiania strony o niezałatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki oraz wskazaniem nowego terminu. Jak wynika z wyjaśnień przyczyną tego stanu było przeoczenie, spowodowane koncentracją przy załatwianiu spraw na systematycznym zapewnieniu stronom udziału w postępowaniu oraz możliwości zapoznawania się stron z materiałem dowodowym. Jako ewentualny skutek tego zaniechania wskazać należy ryzyko wynikające z możliwości stosowania przez strony trybu określonego w art. 37 K.p.a. – składania zażaleń do organu wyższego stopnia na niezałatwienie sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Mimo, że ryzyko to jest ograniczane przez charakter prowadzonych przez podmiot kontrolowany postępowań, w których w większości dochodzi do nakładania obowiązków o charakterze finansowym na strony tych postępowań, organ prowadzący postępowania musi posiadać świadomość możliwych konsekwencji wynikających z nieterminowości ich prowadzenia.

Odnieść się również należy do występujących przypadków stosunkowo długich terminów upływających między zawiadomieniem strony o zebraniu materiału dowodowego w sprawie (a więc czynnością informującą stronę o gotowości do wydania przez organ decyzji administracyjnej), a faktycznym wydaniem decyzji administracyjnej, mających wpływ na ogólną terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych,

- w sytuacji skierowania zawiadomienia o zebraniu materiału dowodowego i wyznaczenia terminu m.in. na zapoznanie się z tym materiałem, pojedynczy przypadek braku oczekiwania, przed wydaniem decyzji, na ewentualne działanie strony w tym zakresie,
- nieliczne przypadki braku ujawniania w podstawach prawnych wydawanych decyzji administracyjnych aktualnego dziennika promulgacyjnego, wskazującego tekst jednolity przywoływanego aktu prawnego, bądź zmian dokonywanych w tych tekstach oraz przypadki braku ujawniania w treściach uzasadnień decyzji faktu dokonania zawiadomienia strony o zebraniu materiału dowodowego i jej zachowania wynikającego z tych zawiadomień. Przyczyny tych uchybień mogą wynikać z braku monitorowania zmian w publikacji aktów prawnych w dziennikach urzędowych oraz braku dostatecznej staranności przy redagowaniu treści wydawanych aktów administracyjnych.

W związku z dokonаныmi ustaleniami kontroli, odpowiedzialność za sposób prowadzenia kontrolowanych spraw przypisać należy:

- p. M. P. – kierownikowi Delegatury w Toruniu Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, jako wydającemu decyzje administracyjne z upoważnienia Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego z 16.12.2014 r. nie zgłoszono pisemnych zastrzeżeń, wobec czego nie dokonano w nim żadnych sprostowań, skreśleń lub uzupełnień.

W związku z ocenami, uwagami i wnioskami zawartymi w projekcie wystąpienia pokontrolnego oraz niniejszym wystąpieniu, zalecam podjęcie następujących działań, w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

- stosowanie, w sytuacjach tego wymagających, trybu określonego w art. 36 K.p.a., a więc zawiadamiania strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki oraz wskazaniem nowego terminu,
- dążenie do skracania okresów realizacji poszczególnych czynności dokonywanych w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, w szczególności w zakresie okresu między zawiadamianiem stron o zebraniu materiału dowodowego, a wydawaniem decyzji administracyjnych,
- ujawnianie w wydawanych decyzjach administracyjnych informacji o zawiadomieniach stron m.in. o zebranych materiale dowodowym i ewentualnych działaniach stron wynikających z tych zawiadomień,
- wskazywanie w podstawach prawnych wydawanych decyzji administracyjnych aktualnych dzienników promulgacyjnych bądź zmian dokonywanych w treściach przywoływanych aktów prawnych.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje podmiot kontrolowany, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

Na podstawie art. 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oczekuję od Pani Inspektor, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI