

Olsztyn, 5 grudnia 2018 r.



WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki

BW-I.1611.4.2018

Szanowna Pani
Joanna Kazanowska
Warmińsko-Mazurski Wojewódzki
Inspektor Ochrony Środowiska

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, w związku z kontrolą problemową przeprowadzoną w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Olsztynie, przekazuję Pani treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Olsztynie, ul. Ks. W. Osińskiego 12/13, 10-011 Olsztyn, REGON: 000162381, NIP:739-11-46-816, miejsce kontroli: siedziba jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pani Joanna Kazanowska - Warmińsko - Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Olsztynie, powołany na stanowisko z dniem 1 listopada 2016 r., od tej samej daty pełni obowiązki;

- Pan Michał Kontraktowicz – Zastępca Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, powołany na stanowisko z dniem 1 października 2015 r., od tej samej daty pełni obowiązki;
- Pan Bogdan Meina – Warmińsko - Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Olsztynie, powołany na stanowisko z dniem 1 kwietnia 2014 r., od tej samej daty pełnił obowiązki, odwołany z dniem 31 marca 2016 r.;
- Pan Jerzy Rydel - Naczelnik Wydziału Inspekcji zatrudniony od 1 września 1997 r., pełniący obowiązki na tym stanowisku od 1 listopada 2017 r.;
- Pan Wiesław Aftanas - Naczelnik Wydziału Inspekcji, zatrudniony od 1 lipca 1992 r., pełniący obowiązki na tym stanowisku od 1 listopada 2000 r. do 31 października 2017 r.;
- Pani Krystyna Pstrągowska – st. specjalista w Wydziale Inspekcji; zatrudniona od 1 października 1989 r., pełniąca obowiązki na tym stanowisku od 1 stycznia 2013 r., do dnia 30 czerwca 2018 r.

Kontrolę rozpoczęto w dniu 27 września 2018 r. i zakończono w dniu 28 września 2018 r., co udokumentowano wpisem do książki kontroli, pod pozycją 2.

Kontrolę przeprowadzili kontrolerzy - Edyta Dorota Gadomska - Kierownik Oddziału Komunikacji, Spraw Organizacyjnych i Analiz Biura Wojewody Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, legitymacja służbowa nr 60/2014 wydana przez Dyrektora Generalnego W-MUW, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.790.2018 z dnia 27 września 2018 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego oraz Magdalena Kuriata – inspektor wojewódzki w Oddziale Komunikacji, Spraw Organizacyjnych i Analiz Biura Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, legitymacja służbowa nr 27/2016 wydana przez Dyrektora Generalnego W-MUW, na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.791.2018 z dnia 27 września 2018 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Bieżąca kontrola była kontrolą problemową w zakresie sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, mającą na celu sprawdzenie prawidłowości działań jednostki, ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości i uchybień oraz wysunięcie wniosków i zaleceń zmierzających do ich wyeliminowania.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. ze zm.) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46) oraz działem VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), zwanej dalej „k.p.a.” .

Zakres kontroli:

- przedmiot kontroli: sposób i procedura przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków
- okres objęty kontrolą: od 1 grudnia 2015 r. do 27 września 2018 r.

Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższa ocena wynika z następujących ustaleń i ocen dokonanych w nw. obszarze objętym kontrolą:

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą zakres kontroli w jednostce regulowały również:

- Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie wprowadzony Zarządzeniem nr 6/2013 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 15 kwietnia 2013 r.

W czasie trwania czynności kontrolnych godziny pracy Inspektoratu zostały wyznaczone od poniedziałku do piątku w godzinach 7:00-15:00. W siedzibie organu zamieszczono informację o przyjmowaniu interesantów w sprawach skarg i wniosków przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w poniedziałki w godzinach od 15:00 do 17:00.

Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach (art. 253 §1 k.p.a.). Zgodnie z dyspozycją art. 253 §2 k.p.a.: *Kierownicy organów wymienionych w §1 lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu. Dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym*

raz w tygodniu przyjęcia powinny odbywać w ustalonym dniu tygodnia po godzinach pracy (art. 253 §3 k.p.a.). W świetle powyższego stwierdzono, iż na dzień kontroli, organizacja przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków została ustalona zgodnie z dyspozycją art. 253 k.p.a., a dni i godziny przyjęć zostały ustalone tak, że zapewniają interesantom możliwość złożenia skargi lub wniosku po godzinach pracy Inspektoratu.

W rejestrze skarg i wniosków od 1 grudnia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. odnotowano wpływ 1 skargi, w roku 2016 odnotowano wpływ 9 skarg, w roku 2017 odnotowano wpływ 2 skarg, w roku 2018 do dnia kontroli nie odnotowano wpływu żadnej skargi. W omawianym okresie nie odnotowano wpływu wniosków w rozumieniu działu VIII k.p.a.

W jednostce jest prowadzony odrębny rejestr skarg i wniosków dla skarg i wniosków przekazywanych według właściwości. Spisy spraw z zakresu skarg i wniosków umieszczone w teczkach posiadają oznaczenie roku, w którym założono sprawy znajdujące się w spisie, komórki organizacyjnej, symbole i hasła klasyfikacyjne oraz kategorie archiwalne zgodne z załącznikiem nr 5 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 r. Nr 14, poz. 67).

[akta kontroli str.68-87]

Podczas kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. nieprawidłowości

Brak w regulaminie organizacyjnym zapisu dotyczącego komórki organizacyjnej zajmującej się koordynacją spraw z zakresu rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Urzędu, w szczególności prowadzenia Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków oraz brak wyznaczonego pracownika realizującego ww. zadania.

W regulaminie organizacyjnym Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie w § 11 pkt 18 wskazano, że do zadań Wydziału Inspekcji należy „przyjmowanie w

formie pisemnej lub ustnej do protokołu oraz załatwianie skarg i wniosków składanych przez urzędy, osoby prawne i fizyczne z zakresu przestrzegania przepisów prawa o ochronie środowiska”. Poza powyższym, w regulaminie brak jest innych zapisów dotyczących komórek organizacyjnych właściwych w sprawach skarg i wniosków. Jak wynika z wyjaśnień przekazanych kontrolerom, do czerwca br. prowadzenie ewidencji skarg i wniosków kierowanych do Wydziału Inspekcji oraz rejestru centralnego (WIOŚ w Olsztynie + Delegatury) należało do obowiązków Pani Krystyny Pstrągowskiej, starszego specjalisty w Wydziale Inspekcji. Pani Pstrągowska zakończyła pracę w WIOŚ w Olsztynie z powodu przejścia na emeryturę z dniem 30 czerwca 2018 r., a żaden z obecnie zatrudnionych pracowników nie posiada w zakresie czynności zapisów dotyczących realizacji zadań związanych z koordynacją rozpatrywania skarg i wniosków.

Zapis art. 254 k.p.a. wymaga, aby organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rejestrowały i przechowywały przyjmowane i rozpatrywane skargi i wnioski w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Dotyczy to również związanych z nimi pism oraz innych dokumentów. Odrębne przechowywanie wskazanej dokumentacji ma zagwarantować sprawniejszą kontrolę prowadzonych przez organ postępowań skargowych oraz wnioskowych, w szczególności w odniesieniu do ich przebiegu oraz terminów. Przepisy k.p.a. oraz Rozporządzenia Rady Ministrów w *sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków* nie wskazują warunków, jakim odpowiadać powinna rejestracja i przechowywanie dokumentacji, pozostawione to zostało do regulacji w formie przepisów wewnętrznych poszczególnych jednostek organizacyjnych. Ogólne warunki wprowadza jedynie § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia, który wymaga, aby **przyjmowanie i koordynowanie** rozpatrywania skarg i wniosków powierzone zostało **wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom**.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było niezastosowanie się do regulacji ww. przepisu. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości może być utrudniona kontrola przebiegu załatwiania skarg oraz ustalenie osób odpowiedzialnych za ewentualne uchybienia w zakresie koordynacji ich rozpatrywania.

[akta kontroli str.1-63]

- [sprawa o sygnaturze WIOŚ-I-1411.703.1.2016.cm.ak](#)

Skarga została przekazana organowi właściwemu do jej rozpatrzenia z naruszeniem przepisów dot. terminu przekazania zgodnie z właściwością.

Pismo zakwalifikowane zostało jako skarga na działania Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Olsztynie. Termin przekazania takiej skargi organowi właściwemu do jej rozpatrzenia, to zgodnie z art. 231 k.p.a., niezwłocznie, nie później jednak niż 7 dni. Przedmiotowe pismo wpłynęło do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie 12 kwietnia 2016 r. natomiast zostało przekazane Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska 22 kwietnia 2016 r. – po upływie 10 dni.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości jest niezastosowanie się kontrolowanej jednostki do zapisu art. 231 k.p.a. Skutkiem niedotrzymywania wskazanych w przepisach terminów jest przewlekłość postępowania oraz negatywny wpływ na wizerunek organów administracji publicznej.

[akta kontroli str.208-224]

2. uchybienia

- sprawy o sygnaturze WIOŚ-I-1411.1.2017.wm; WIOŚ-I-1411.4.2016.wa; WIOŚ-I-1411.5.2016.tsz; WIOŚ-I-1411.5.2015.mw

Brak podstawy prawnej przy przekazaniu skargi według właściwości:

W pismach przekazujących skargi nie wskazano art. 231 k.p.a., będącego podstawą prawną przekazania skargi przez niewłaściwy organ, do którego wpłynęła, organowi właściwemu do jej rozpatrzenia. Przepis ten znajduje zastosowanie w razie niezachowania przez skarżącego zasady jednotorowego rozpatrywania skarg, ustanowionej w art. 228 k.p.a., zobowiązującej go do ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia skargi (J. Borkowski, w: Adamiak, Borkowski, Komentarz, 2009, s. 674). W takim przypadku organ niewłaściwy, który otrzymał skargę, zobowiązany jest do przekazania jej do organu właściwego bądź do zwrotu skarżącemu skargi ze wskazaniem organu właściwego.

Pomimo, iż w przypadku pisma o sygnaturze WIOŚ-I-1411.5.2016.tsz bardzo szczegółowo przytoczono przepisy, na podstawie których stwierdzono, że właściwy w sprawie będzie inny organ, co bez wątplenia zasługuje na uznanie za działanie prawidłowe, pominięto jednak przepis, wskazujący obowiązki organu, który otrzymał skargę, a do której rozpatrzenia nie jest właściwy.

Ponadto w sprawie WIOŚ-I-1411.5.2015.mw z pisma przekazującego z dnia 10 grudnia 2015 r. nie wynika, że stanowi ono przekazanie skargi na działanie organu nadzoru budowlanego szczebla powiatowego do organu właściwego do jej rozpatrzenia – organu nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia było niezastosowanie się do ogólnych zasad sporządzania pism (powołanie podstawy prawnej określonego działania organu). Wskutek tego kontrolowany organ nie zapewnił skarżącemu informacji o konieczności przekazania skargi wynikającej z przepisu prawa.

[akta kontroli str. 205-207,226-229]

- sprawa o sygnaturze WIOŚ-I-1411.3.2016.aw

Nieprawidłowa podstawa przekazania skargi wg właściwości.

W piśmie przekazującym skargę jako podstawę prawną przekazania skargi zgodnie z właściwością wskazano art. 65 k.p.a. Artykuł 65 k.p.a. stanowi wyłącznie podstawę przekazywania podań składanych w postępowaniu administracyjnym, zaś samodzielną podstawą przekazania skargi w postępowaniu skargowym jest art. 231 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, jest zobowiązany przekazać ją niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego albo wskazać mu właściwy organ. Rozwiązanie przyjęte w art. 231 k.p.a. zbliżone jest do unormowania art. 65 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli organ administracji publicznej, do którego wniesiono podanie w postępowaniu administracyjnym, jest niewłaściwy w danej sprawie, niezwłocznie przekazuje podanie do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego. Wskazanie jako podstawy prawnej przekazania skargi art. 65 k.p.a. nie skutkuje uznaniem czynności przekazania za wadliwą. Może natomiast wprowadzić w błąd organ, któremu przekazano skargę, co do charakteru postępowania.

[akta kontroli str.225]

- sprawy o sygnaturze WIOŚ-I.1410.1.708.2016.cm.ak; WIOŚ-I.1410.418.2.2016.cm.sm;

Rejestracja spraw pod niewłaściwym hasłem i symbolem klasyfikacyjnym.

Sprawy zostały błędnie zarejestrowane pod symbolem klasyfikacyjnym jednolitego rzeczowego wykazu akt 1410 i hasłem klasyfikacyjnym *Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio*. W przedmiotowych sprawach organem prowadzącym postępowanie skargowe był Główny Inspektor Ochrony Środowiska, który w ramach prowadzonego postępowania, występował jedynie o przekazanie wyjaśnień przez Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Olsztynie. W związku z powyższym brak jest podstaw do zakwalifikowania przedmiotowej sprawy do skarg załatwianych bezpośrednio. Sprawy należało zarejestrować pod inną, właściwą sygnaturą (np. pod odpowiednim hasłem klasyfikacyjnym dotyczącym udzielania informacji i wyjaśnień organom nadzorującym i nadrzędnym). Sprawy te nie powinny być również zostać zarejestrowane w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków.

Powyższe uchybienie wynika z niezastosowania się jednostki do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

[akta kontroli str.230-274]

- sprawa o sygnaturze WIOŚ-I.1411.5.2015.mw

Skarga nie została odnotowana w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków.

Z przedstawionej kontrolującym dokumentacji wynika, że w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków przekazanych według właściwości (1411) załatwianych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie za 2015 r. nie została odnotowana sprawa o sygnaturze WIOŚ-I-1411.5.2015.mw. Sprawa ta znajduje się w pozostałych aktach (spisy spraw z teczek, akta poszczególnych spraw).

[akta kontroli str.91, 205-207]

Osobami bezpośrednio odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości i uchybień są – w zakresie rejestru skarg i wniosków – Pani Krystyna Pstrągowska odpowiedzialna za prowadzenie Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków w okresie, którego

dotyczy stwierdzone uchybienie, w pozostałym zakresie pracownicy prowadzący poszczególne sprawy, zgodnie z oznaczeniem zawartym w znaku sprawy, a także Pan Wiesław Aftanas (do 31 października 2017 r.) i Pan Jerzy Rydel (od 1 listopada 2017 r.), Naczelnicy Wydziału Inspekcji, do których kompetencji należał nadzór nad sprawami z zakresu skarg i wniosków oraz pośrednio kierownicy kontrolowanej jednostki – zgodnie z okresami pełnienia przez nich obowiązków.

Do ustaleń kontroli zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego z dnia 24 października 2018 r., znak: BW-I.1611.4.2018 (data wpływu do WIOŚ – 29 października 2018 r.) nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny, zalecam:

1. Wyznaczenie komórki organizacyjnej zajmującej się przyjmowaniem i koordynacją spraw z zakresu rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Urzędu, w szczególności prowadzenia Centralnego Rejestru Skarg i Wniosków lub wyznaczenie pracownika realizującego ww. zadania i zamieszczenie w zakresie czynności pracownika stosownych zapisów dotyczących realizacji tych zadań.
2. Powoływanie art. 231 k.p.a. jako podstawy prawnej przekazania w trybie przepisów Działu VIII k.p.a. skargi zgodnie z właściwością.
3. Przestrzeganie klasyfikacji spraw określonej załącznikiem nr 5 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. 2011 r. Nr 14, poz. 67) w zakresie rejestrowania spraw zgodnie z ich przynależnością do określonego hasła klasyfikacyjnego.
4. Odnotowywanie wszystkich skarg i wniosków wpływających do jednostki w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków.

Proszę Panią o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1488939.3335819.2676218
Nazwa dokumentu	wystąpienie pokontrolne WIOŚ 2018.pdf
Tytuł dokumentu	wystąpienie pokontrolne WIOŚ 2018
Sygnatura dokumentu	BW-I.1611.4.2018
Data dokumentu	2018-12-07 12:18:39
Skrót dokumentu	A166FE3ADA5E2052B49F62E9AE14F5868E92EB D5
Wersja dokumentu	1.4
Data podpisu	2018-12-07 12:18:37
Podpisane przez	Artur Henryk Chojecki WOJEWODA
	EZD 3.71.456.456.14794
Data wydruku:	2019-01-08 10:30:31
Autor wydruku:	KURIATA MAGDALENA inspektor wojewódzk