



Olsztyn, 7 czerwca 2022 r.

Wydział Finansów i Kontroli
FK-IV.1611.1.2022

Szanowna Pani
Joanna Kazanowska
Warmińsko-Mazurski
Wojewódzki Inspektor Ochrony
Środowiska
ul. ks. Wacława Osińskiego 12/13
10-011 Olsztyn

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2020 poz. 224), przekazuję Pani treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę problemową przeprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Olsztynie, ul. ks. Wacława Osińskiego 12/13, 10-011 Olsztyn, NIP: 7391146816, REGON: 000162381.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych kierownikiem jednostki kontrolowanej była Pani Joanna Kazanowska - Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, powołana na stanowisko pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 28 października 2016 r., znak: OK-III.0040.13.2016. Wykonywała ona zadania i kompetencje w zakresie ochrony środowiska przy pomocy swojego zastępcy Pana Jerzego Rydla, powołanego na to stanowisko pismem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 18 grudnia 2018 r., znak: OK-III.0040.7.2018, Pana Artura Szypiło - Kierownika Delegatury w Elblągu oraz Pana Adama Polaka - Kierownika Delegatury w Giżycku.

[akta kontroli str. 115-

117]

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, Wydział Finansów i Kontroli, Oddział prowadzenia i koordynacji kontroli, w składzie:

– Iwona Zajęc-Kulesza – starszy inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu

Strona 1 z 14

- kontrolnego, upoważnienie do kontroli nr FK-IV.0030.200.2022 z dnia 31 marca 2022 r., wydane przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego; [akta kontroli str. 7, 50]
- Michał Wasilewski – starszy inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego, upoważnienie do kontroli nr FK-IV.0030.201.2022 z dnia 31 marca 2022 r., wydane przez Wojewodę Warmińsko –Mazurskiego. [akta kontroli str. 8, 51]

Kontrolę rozpoczęto 6 kwietnia 2022 r., a zakończono 28 kwietnia 2022 r., co zostało odnotowane w Księżce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 1/2022.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r., o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej” oraz art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 135).

Przedmiotem kontroli była ocena przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), zwanej dalej: „kpa”, w postępowaniach prowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie, zwany dalej: „WIOŚ”.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

[akta kontroli str. 1-2, 53-69]

Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, zwany dalej: „Wojewódzkim Inspektorem”, upoważnił nw. pracowników do udzielania informacji i wyjaśnień w czasie trwania czynności kontrolnych:

- Marta Suska – p. o. Naczelnika Wydziału Inspekcji WIOŚ w Olsztynie;
- Mariola Ciołek – p. o. Zastępcy Naczelnika Wydziału Inspekcji WIOŚ w Olsztynie;
- Małgorzata Szalkiewicz – starszy specjalista w Wydziale Inspekcji WIOŚ w Olsztynie;
- Katarzyna Jabłońska – specjalista w Wydziale Inspekcji WIOŚ w Olsztynie;
- Urszula Roszko – Kierownik Działu Inspekcji Delegatury WIOŚ w Giżycku;
- Artur Szypiło – Kierownik Delegatury WIOŚ w Elblągu

[akta kontroli str. 118]

W toku kontroli kontrolerom przedłożono nw. upoważnienia Wojewódzkiego Inspektora m.in. do wydawania decyzji administracyjnych związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji Inspektoratu w zakresie działań jednostki / delegatur, tj. upoważnienie z:

- 4 stycznia 2019 r. (brak znaku), wydane na czas nieograniczony Panu Jerzemu Rydłowi – Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora;
- 25 lutego 2019 r. (brak znaku), wydane na czas nieograniczony Panu Arturowi Szypiło – Kierownikowi Delegatury WIOŚ w Elblągu;

Strona 2 z 14

- 1 października 2020 r. (brak znaku), wydane na czas nieograniczony Panu Adamowi Polakowi – Kierownikowi Delegatury WIOŚ w Giżycku;
- 27 kwietnia 2017 r., znak: WIOŚ-DI.057.2.2017, wydane na czas nieograniczony Panu Adamowi Polakowi – Kierownikowi Delegatury WIOŚ w Giżycku.

[akta kontroli str. 111-114, 119-122]

Na mocy § 13 ust. 1 pkt 4 i 2 Regulaminu Organizacyjnego WIOŚ, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 7 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Olsztynie, Wydziałowi Inspekcji oraz Działom Inspekcji w Delegaturach przypisano zadania dot. prowadzenia postępowań administracyjnych w przypadku stwierdzenia naruszeń wymogów ochrony środowiska oraz przygotowania projektów zarządzeń i decyzji, o których mowa w ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska.

Działalność jednostki w zakresie objętym kontrolą została oceniona **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Oceny dokonano w oparciu o następujące ustalenia:

I. Ustalenia ogólne

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do pisma Wojewódzkiego Inspektora z 30 marca 2022 r., znak: WIOŚ-I.021.1.29.2022.ms.msz.kj. (uzupełnionym w dniu rozpoczęcia niniejszej kontroli) w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. w WIOŚ prowadzono łącznie 244 postępowania administracyjne, w których były stosowane przepisy kpa. Zgodnie z założeniami programu kontroli, czynności kontrolne zostały przeprowadzone na próbie składającej się z 30% wszystkich postępowań administracyjnych prowadzonych przez jednostkę kontrolowaną w 2021 r., wykazanych w ww. załączniku. Próbę wytypowano na podstawie wykazu powstałego ze spisów spraw przekazanych ww. pismem przez Wojewódzkiego Inspektora, tj. co 3 sprawa począwszy od pierwszej.

Przy zastosowaniu powyższej metodyki uzyskano próbę, w skład której weszły 74 postępowania, tj.:

- 11 postępowań prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm.);
- 4 postępowania prowadzone na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2020 r., poz. 2056);
- 3 postępowania prowadzone na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.);
- 25 postępowań prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazach

Strona 3 z 14

- ciepłarnianych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2065);
- 5 postępowań prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2021 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.);
- 1 postępowanie prowadzone na podstawie art. 31 § 1 i 2 kpa;
- 25 postępowań prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r., poz 779 z póź. zm.).

[akta kontroli str. 53-104]

II. Ustalenia związane z przedmiotem kontroli

1. Zapewnienie czynnego udziału stronie w postępowaniu.

Na podstawie weryfikacji postępowań wchodzących w skład próby ustalono, że w przypadku postępowań wszczynanych z urzędu strony były pisemnie informowane o tym fakcie zgodnie z art. 61 § 4 kpa. Jednocześnie tym samym pismem Inspektor Wojewódzki informował strony o przysługującym im prawie do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także zapoznania się z aktami sprawy, sporządzania z nich notatek lub odpisów. W omawianych powyżej postępowaniach każdorazowo strony zawiadamiane były o zakończeniu postępowania administracyjnego wraz z ponownym pouczeniem wynikającym z art. 10 § 1 kpa. *[akta kontroli str. 374-380]*

2. Podstawa prawna wydania decyzji i jej elementy.

Na podstawie 74 postępowań objętych badaniem kontrolnym Wojewódzki Inspektor wydał:

- 62 decyzje o charakterze pieniężnym, z tego:
 - 47 decyzji w sprawie nałożenia na podmiot administracyjnej kary pieniężnej;
 - 2 decyzje w sprawie umorzenia administracyjnej kary pieniężnej;
 - 2 decyzje w sprawie odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej;
 - 4 decyzje ustalające wymiar kary biegnącej;
 - 4 decyzje w sprawie wymierzenia opłaty podwyższonej za niedopełnienie określonych prawem obowiązków lub naruszenie zakazów;
 - 2 decyzje w sprawie ustalenia obowiązku uiszczenia opłaty oraz jej wysokości;
 - 1 decyzja w sprawie odroczenia terminu płatności opłaty podwyższonej;
- 8 decyzji o charakterze niepieniężnym, w tym:
 - 3 decyzje wstrzymujące działalność prowadzoną bez wymaganego prawem

Strona 4 z 14

zezwolenia;

- 4 decyzje ustalające termin usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli;
- 1 decyzja umarzająca postępowanie w sprawie wstrzymania działalności prowadzonej bez wymaganego zezwolenia.

Na podstawie zbadanej próby ustalono, że wszystkie decyzje wydane zostały przez Wojewódzkiego Inspektora bądź osoby działające na podstawie oraz w granicach upoważnień nadanych im przez Wojewódzkiego Inspektora. Podstawy prawne decyzji nie były ograniczone tylko do przepisów kpa, tj. art. 104 § 1, lecz zawierały również przepisy prawa materialnego dotyczące rozstrzyganej sprawy wraz z powołaniem źródła ich publikacji. Decyzje zawierały następujące elementy określone w art. 107 § 1 kpa: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

[akta kontroli str. 111-114, 119-122, 374-380]

W powyższym obszarze w przypadku 4 decyzji, tj. decyzje z 23 kwietnia 2021 r., znak: WIOŚ-G-I.KF.7062.2.13.2021.mkw.jp.jcp, WIOŚ-G-I.KF.7062.2.7.2021.mkw.jp.jcp, WIOŚ-G-I.KF.7062.2.10.2021.mkw.jp.jcp, WIOŚ-G-I.KF.7062.2.4.2021.mkw.jp.jcp, oraz WIOŚ-G-I.KF.7062.1.13.2021.mkw.jp.jcp stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu art. 107 § 1 kpa poprzez wskazanie w nich jako strony postępowania jednostkę organizacyjną będącą oddziałem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. *[akta kontroli str. 133-137]*

Z wyjaśnień udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że cyt.: „Oznaczenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością poprzez wskazanie w decyzjach z dnia 23 kwietnia 2021 r. dotyczących administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (...) wynikało z przeoczenia. Oczywiście jest, że podmiotem kontrolowanym był: 00-613

Warszawa, Gmina Śródmieście, Powiat m.st Warszawa – co wynika wprost z protokołu kontroli nr GIZ 206/2020 (rubryka: Podmiot kontrolowany). Natomiast wskazanie Oddziału w Ełku stanowiło doprecyzowanie rubryki pn. Identyfikacja kontrolowanego zakładu, w której wskazan

19-300 Ełk, Gmina Ełk, Powiat ełcki – jako zakład kontrolowany w ramach właściwości miejscowej wojewódzkiego inspektora (...).” *[akta kontroli str. 381-391]*

Zgodnie z art. 28 kpa stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub

obowiązek. W myśl art. 29 kpa stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. W art. 30 § 1 kpa przyjęto, że zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 33¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.), zwaną dalej: „k.c.„ do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych. Przepisy k.c. – co przenosi się także na grunt prawa administracyjnego – wyróżniają zatem także jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, ale obdarzone zdolnością prawną. Taką jednostką nie jest jednak oddział spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, który nadal pozostaje częścią tej spółki. Odrębność oddziału od spółki polega tylko na funkcjonalnym i przestrzennym wydzieleniu części organizacyjno-gospodarczej spółki. Nie można więc uznać oddziału za stronę postępowania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 13 kwietnia 2017 r., sygn. III SA/Gd 125/17, LEX nr 2281744).

Wskazana nieprawidłowość nie powoduje jednakże negatywnych skutków dla organu oraz strony, albowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 18 września 2012 r., sygn. II GSK 1074/11 (LEX nr 1244464), skoro oddział spółki nie stanowi samodzielnego podmiotu prawa, to prowadzenie postępowania ze wskazaniem spółki i tego właśnie oddziału nie przestaje być postępowaniem prowadzonym w stosunku do spółki. W takim przypadku postępowanie jest prowadzone w stosunku do spółki i decyzja zostaje skierowana do spółki, nawet jeżeli nazwa spółki została uzupełniona wskazaniem oddziału. W sprawie nie dochodzi zatem do wydania decyzji w stosunku do osoby niebędącej stroną w sprawie, co uzasadniałoby stwierdzenie nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 kpa.

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości są pracownicy merytoryczni przygotowujący projekt wskazanych powyżej decyzji oraz osoba bezpośrednio je nadzorująca.

3. Czas trwania postępowań.

W powyższym obszarze ustalono, że 58 z 70 decyzji wydano z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, tj. w ciągu miesiąca, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania administracyjnego. W 4 przypadkach rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 kpa. *[akta kontroli str. 374-380]*

W powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Strona 6 z 14

- W sprawie znak: WIOŚ-I.KO.7062.5.3.2022.msz dotyczącej nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 194 ust. 1 pkt 2 c i ust. 3 ustawy o odpadach na organ dopuścić się beczynności w prowadzonym postępowaniu poprzez „wstrzymanie się” od wydania decyzji.

[akta kontroli str. 438-456]

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że wydanie decyzji w ww. sprawie uzależnione było od wyniku rozstrzygnięcia odwołania się od decyzji z 12 października 2021 r., znak. WIOŚ-I.7060.1.12.2021.mc wydanej na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o odpadach polegającej na wstrzymaniu działalności posiadacza odpadów.

[akta kontroli str. 381-391]

Należy zaznaczyć, że okoliczność odwołania się strony od decyzji o wstrzymaniu działalności (WIOŚ-I.7060.1.12.2021.mc) nie stanowiła wystarczającej przesłanki do formalnego zastosowania instytucji obligatoryjnego zawieszenia postępowania w sprawie o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. art. 97 § 1 pkt 4 kpa (zagadnienie wstępne) i takiej konstrukcji prawnej organ słusznie nie zastosował. Zamiast tego organ po prostu wstrzymał się z wydaniem decyzji w sprawie znak: WIOŚ-I.KO.7062.5.3.2022.msz dotyczącej nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na czas rozstrzygnięcia odwołania od decyzji przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. O powyższym fakcie poinformowano stronę dopiero pismem z 7 kwietnia 2022 r., tj. 193 dni po wszczęciu postępowania i 176 dni po zawiadomieniu strony o jego zakończeniu. W ww. okresach organ nie podjął żadnych czynności w sprawie.

Wskazać należy, że organowi znany był stan faktyczny sprawy ustalony w toku przeprowadzonej kontroli i na jego podstawie organ podejmował kolejne kroki procesowe (wszczęcie dwóch postępowań, tj. w sprawie wstrzymania działalności oraz nałożenia administracyjnej kary pieniężnej). Fakt złożenie odwołania w jednej ze spraw nie stanowił przeszkody do wydania decyzji w drugiej.

Ww. nieprawidłowość skutkuje tym, że sprawa nie została załatwiona w ustawowym terminie.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości jest pracownik merytoryczny prowadzący przedmiotowe postępowanie oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

- W przypadku 12 postępowań¹, co stanowi 17,14% wszystkich postępowań

¹ dot. decyzja z 18.05.2021 r., znak: WIOŚ-I.KF.7062.2.8.2021.aw; decyzja z 18.05.2021 r., znak: WIOŚ-I.KF.7062.2.11.2021.aw; decyzja z 18.05.2021 r., znak: WIOŚ-I.KF.7062.2.14.2021.aw; decyzja z 25.06.2021 r., znak: WIOŚ-I.KF.7062.2.17.2021.aw; decyzja z 25.06.2021 r., znak: WIOŚ-I.KF.7062.2.20.2021.aw; decyzja z 25.06.2021 r., znak: WIOŚ-I.KF.7062.2.23.2021.aw7) decyzja z 14.01.2022 r., znak: WIOŚ-I.KF.7062.2.50.2020/2021.aw; decyzja z 26.01.2021 r., znak: WIOŚ-I.KO.7062.2.2.2022.msz; decyzja z 29.06.2021 r., znak: WIOŚ-I.KO,7062.2.7.2021.msz; decyzja

zakończonych decyzją, stwierdzono, że rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło z przekroczeniem terminów wydania decyzji, wskazanych w art. 35 § 3 kpa, przy jednoczesnym niezastosowaniu procedury wynikającej z art. 36 § 1 kpa. Powyższa nieprawidłowość miała również miejsce w przypadku sprawy dot.

82-300 Elbląg, która na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli nie została rozstrzygnięta. [akta kontroli str. 157-380, 417-437]

Decyzje wydane zostały w ciągu od 42 do 86 dni od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego. Natomiast w przypadku sprawy dot.

postępowanie na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli, tj. 6 kwietnia 2022 r. trwało 281 dni od dnia jego wszczęcia przez WIOŚ.

Z wyjaśnień udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że przyczyną ww. nieprawidłowości była duża ilość prowadzonych postępowań kontrolnych, administracyjnych oraz przepisów stanowiących podstawę wydania decyzji, a także - w przypadku decyzji wydawanych w oparciu o ustawę o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych – nadmierne obciążenie pracownika spowodowane przejściem obowiązków za pracownika przebywającego w 2021 r. na zwolnieniu lekarskim, a następnie na urlopie macierzyńskim. Natomiast w przypadku sprawy dot.

wskazano, że, cyt.: „(...) postępowanie dotyczyło tzw. „szarej strefy”. Miało szczególnie skomplikowany charakter oraz wymagało wnikliwej analizy zebranego materiału. Podmiot nie podejmował korespondencji, co powodowało wydłużenie postępowania. W związku z podejrzeniem zmiany miejsca pobytu przez p. Kanachowicza wystąpiono do Urzędu Miejskiego w Elblągu o udostępnienie danych jednostkowych z rejestru mieszkańców oraz rejestru PESEL (...) Powyższe działania miały na celu wydanie poprawnej decyzji. Jednocześnie informuję, że decyzja w przedmiotowej sprawie została wydana w dniu 21.04.2022 r.” [akta kontroli str. 381-391]

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy podkreślić, że naczelną zasadą postępowania administracyjnego, wyrażona w art. 12 § 1 kpa, stanowi, że organy administracji publicznej winny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Zgodnie z art. 35 § 1 kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z § 2 tego artykułu niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ, zaś § 3 stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania

z 08.03.2021 r., znak: WIOŚ-I.KS.7062.2.3.1.2021.msz; decyzja z 01.09.2021 r., znak: WIOŚ-I.KR.7062.2. 3.2021.msz; decyzja z 11.02.2022 r., znak: WIOŚ-I.7060.1.381.14.2021.2022.sz.mc.

wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Dokonanie przez organ oceny charakteru sprawy oraz długości terminu jej załatwienia powinno nastąpić indywidualnie do każdego prowadzonego postępowania, a uznanie sprawy za „szczególnie skomplikowaną” powinno wynikać np. z zawitości w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczności dokonywania licznych czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych będących w posiadaniu różnych organów administracji publicznej.

Mając na względzie wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora należy wskazać, że w toku prowadzonych postępowań, w przypadku gdy sprawa nie mogła być załatwiona w terminie jednego miesiąca, a w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych w ciągu dwóch miesięcy, zastosowanie powinien znaleźć art. 36 § 1 kpa, z którego wynika, że o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W tym miejscu należy również nadmienić, że zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 i 2 kpa, stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli nie zakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczyność) oraz gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Uchybienie obowiązkowi informowania stron o przyczynach opóźnień, są wystarczającą przesłanką do przyjęcia, że kwestionowane postępowania prowadzone były w sposób przewlekły, co daje możliwość skorzystania przez stronę z uprawnień jakie daje art. 37 § 1 pkt 1 i 2 kpa.

Ww. nieprawidłowość skutkuje naruszeniem art. 35 § 3 i art. 36 § 1 kpa.

Osobami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowość są pracownicy merytoryczni prowadzący postępowania oraz osoby bezpośrednio je nadzorujące.

- W przypadku postępowania prowadzonego w sprawie nałożenia na podmiot: 11-100 Lidzbark Warmiński administracyjnej kary pieniężnej zawiadomienie o niezakończono sprawy w terminie wystosowano do strony dopiero po upływie 59 dni od dnia wszczęcia postępowania. W aktach sprawy brak było jakichkolwiek dowodów pozwalających na zakwalifikowanie ww. postępowania do spraw szczególnie skomplikowanych. W związku z czym Wojewódzki Inspektor był zobowiązany wydać decyzję w przedmiotowej sprawie niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, zgodnie z art. 35 § 2 i 3 kpa. [akta kontroli str. 138-154]

Z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika, że „(...) W toku prowadzonego postępowania strona kilkakrotnie osobiście lub telefonicznie informowała tut. organ o podejmowanych działaniach dotyczących usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli naruszeń. Spotkań i rozmów nie dokumentowano poprzez sporządzanie notatek służbowych,

Strona 9 z 14

bowiem strona każdorazowo informowała o wystaniu do WIOŚ dokumentów uprawdopodobniających wykonanie czynności wskazanych w zarządzeniach pokontrolnych, co jednak nie następowało. Wobec powyższego jakkolwiek w zawiadomieniu o zakończeniu postępowania wskazano 7 dni na wypowiedzenie się co do zebranych materiałów, to mając na uwadze fakt, że podmiot telefonicznie poinformował, o wniesieniu pisemnych uwag oraz przesłaniu odpowiedzi na zarządzenie pokontrolne – oczekiwano na korespondencję (...) organ przychylił się do prośby Strony i przedłużył postępowanie na okres uwzględniający termin na przedłożenie informacji o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego, bowiem przedłożenie ww. dokumentów miało wpływ na wynik prowadzonego postępowania - organ na ich podstawie mógł odstąpić od nałożenia przedmiotowej kary.”

[akta kontroli str. 381-392]

Należy podkreślić, że skoro organ był świadomy istnienia przeszkód uzasadniających przypuszczenie, że sprawa nie będzie załatwiona w terminie (przedłożenie informacji o wykonaniu zarządzenia pokontrolnego miało nastąpić do 30 maja 2021 r., podczas gdy miesięczny termin rozpatrzenia sprawy upływał 15 maja 2021 r.) należało w odpowiednim czasie dopełnić wymogów przewidzianych w art. 36 § 1 kpa.

Ponadto odnosząc się do ww. wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z art. 72 § 1 kpa czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania muszą być utrwalone w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. W ww. przypadku zostały naruszone przez organ przepisy cytowanego artykułu, co uznaje się za uchybienie niemające istotnego wpływu na ocenę działalności jednostki kontrolowanej.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości i uchybienie jest pracownik merytoryczny prowadzący ww. postępowanie oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

- W przypadku sprawy 14-260 Lubawa nie wydano decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 kpa pomimo istnienia podstaw do zastosowania w niniejszej sprawie ww. instytucji. Pismem z 8 lipca 2021 r. znak: WIOŚ-I.KH.7061.1.489.1.2021.msz zawiadomiono stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary biegnącej w związku ze stwierdzonym przekroczeniem dopuszczalnego poziomu hałasu w porze nocnej. W sprawie do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. 06.04.2022 r. nie wydano decyzji. *[akta kontroli str. 400-404]*

Z wyjaśnień złożonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że w ww. zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w trybie art. 61 § 1 i 4 kpa nastąpiła omyłka we wskazaniu przedmiotu postępowania. W wyjaśnieniu wskazano na brak w ustawie Prawo ochrony środowiska podstawy do wydania decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej, w sytuacji gdy stwierdzenia przekroczenia warunków korzystania ze środowiska dokonano w oparciu o pomiary wykonane przez podmiot korzystający ze środowiska, obowiązany do dokonania takich pomiarów. W takim przypadku wymierza się karę za przekroczenie stwierdzone

Strona 10 z 14

w roku kalendarzowym, uwzględniając zmiany stawek opłat i kar, o których mowa w art. 304 ww. ustawy, w okresie objętym karą. *[akta kontroli str. 381-391]*

W omawianej sprawie - jak słusznie wskazano w ww. wyjaśnieniu – Wojewódzki Inspektor nie był uprawniony do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia podmiotowi: ' ' kary biegnącej. Jednakże nie zmienia to faktu, że organ pismem z 8 lipca 2021 r. znak WIOŚ-I.KH.7061.1.489.12021.ms formalnie wszczął postępowanie w sprawie wymierzenia kary biegnącej, a następnie zorientowawszy się o swoim błędzie pozostawił sprawę bez nadania jej dalszego biegu. Skoro nie było podstaw do dalszego procedowania to sprawę należało umorzyć, na podstawie art. 105 § 1kpa, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

Na marginesie należy wskazać, że w stosunku do przedsiębiorcy ' ' , organ pismem z 26 stycznia 2022 r. znak: WIOŚ-I-KH.7061.2.489.2.2022.msz wszczął prawidłowe postępowanie w kierunku nałożenia administracyjnej kary pieniężnej stosownie do treści art. 305 ust. 4 Prawo ochrony środowiska.

Nieprawidłowość polegająca na niewydaniu decyzji w ww. sprawie w trybie art. 105 § 1 kpa skutkowałą tym, że pozostawiono postępowanie bez formalnego zakończenia.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości jest pracownik merytoryczny prowadzący ww. postępowanie oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

- W przypadku sprawy ' ' , 11-100 Lidzbark Warmiński oraz ' ' 82-300 Elbląg zawiadomienie o niezafatwieniu sprawy w terminie nie zawierało wszystkich obligatoryjnych elementów określonych w art. 36 § 1 kpa, tj. brakowało pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia. *[akta kontroli str. 155-156]*

Zgodnie z wyjaśnieniami Wojewódzkiego Inspektora powyższe spowodowane było zastosowaniem przez inspektorów nieaktualnych wzorów zawiadomień o niezafatwieniu sprawy w terminie. *[akta kontroli str. 381-391]*

Ww. nieprawidłowość skutkuje tym, że organ administracji publicznej nie zapewnił stronie pełnej informacji o podstawie prawnej rozpatrzenia jej sprawy. Zgodnie z art. 9 kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Osobami odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości są pracownicy merytoryczni prowadzący ww. postępowania oraz osoba bezpośrednio je nadzorująca.

4. Doręczanie stronie pism związanych z toczącym się postępowaniem, postanowień oraz decyzji Wojewódzkiego Inspektora.

Strona 11 z 14

Analiza postępowań wchodzących w skład próby wykazała, że Wojewódzki Inspektor doręczał stronom pisma – zgodnie z art. 39 § 1 i § 3 pkt 1 kpa – na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, a w przypadku braku takiej możliwości – za pomocą przesyłki rejestrowanej, o której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1041 i 2320).

W powyższym obszarze w przypadku 2 postępowań prowadzonych w sprawie wymierzenia podmiotowi: _____ administracyjnej kary pieniężnej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na doręczaniu korespondencji w sprawie (w tym decyzji) imiennie wszystkim współnikom - w przypadku 3 z nich na adres spółki (_____, _____), a w przypadku jednego współnika na adres oddziału spółki w Ostródzie _____ [akta kontroli str. 123-132]

W wyjaśnieniach udzielonych przez Wojewódzkiego Inspektora podano, że, cyt.: „Korespondencja dot. _____ kierowana była indywidualnie do każdego ze współników, albowiem zgodnie z art. 29 § 1 kodeksu spółek handlowych każdy współnik ma prawo reprezentować spółkę. Jak wynika z danych zawartych w dziale 2 informacji z rejestru przedsiębiorców dla ww. podmiotu – _____ organem uprawnionym do reprezentowania podmiotu są współnicy reprezentujący spółkę (przyjęty sposób reprezentacji). Zgodnie z KRS te same spółki współnikami ją reprezentującymi są: _____

_____ pokazuje praktyka, współnicy spółki jawnej korzystający ze swojego prawa zaskarżają decyzje WIOŚ do organu wyższego stopnia. w niniejszej sprawie z uprawnienia takiego skorzystał Pan _____ składający w imieniu spółki odwołanie. Organ odwoławczy, decyzją reformatoryjną z dnia 24 marca 2022 r., znak: D-420/11164/2021/po wymierzył Spółce administracyjną karę pieniężną (...) Decyzja GIOŚ została przesłana za zwrotnym potwierdzeniem odbioru wszystkim pięciu współnikom odrębnie – na co wskazuje jej rozdzielnik (...).” [akta kontroli str. 381-391]

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy wskazać, że ze skutecznym doręczeniem jednostkom organizacyjnym mamy do czynienia w momencie spełnienia łącznie dwóch przesłanek. Po pierwsze, dyspozycja art. 45 kpa nakazuje doręczać pisma jednostkom organizacyjnym we wskazanym w przepisie miejscu, tj. wyłącznie w lokalu ich siedziby. Po drugie, pismo ma być doręczone do rąk osób uprawnionych do odbioru pism.

Należy podkreślić, że względem osób prawnych i jednostek organizacyjnych mających zdolność prawną, k.c. w art. 41 ustanawia zasadę, że siedzibą osoby prawnej jest miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający, jeżeli ustawa lub oparty na niej statut nie stanowią inaczej. W związku z tym osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym mającym zdolność prawną pismo doręcza się na adres lokalu siedziby organu

Strona 12 z 14

zarządzającego. Żaden przepis kpa nie dopuszcza możliwości doręczenia przesyłki skierowanej do jednostki organizacyjnej na adres jej oddziału. Doręczenie przez organ administracji decyzji jednostce organizacyjnej danej strony, w tym wysłanie korespondencji na adres oddziału, nie zaś na adres siedziby głównej, nie może być uznane jako skuteczne doręczenie przesyłki (postanowienie NSA z 9 lutego 2011 r., II OSK 166/11, LEX nr 1071188).

Pismo skierowane do jednostki organizacyjnej doręcza się osobie uprawnionej do odbioru pism w danej jednostce. Wyznaczenie osoby upoważnionej do odbioru korespondencji jest sprawą wewnętrzną funkcjonowania danej jednostki. Pojęcie "osoby upoważnionej" należy przy tym interpretować szerzej niż przypisane jest to dla znaczenia pojęcia "pełnomocnik", czy "upoważniony do reprezentacji" (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1480/11; wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., sygn. akt II GSK 594/09, „Gazeta Prawna” z 2010 r., nr 6/119).

Ww. nieprawidłowość skutkowałą naruszeniem art. 45 kpa.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości jest pracownik merytoryczny prowadzący przedmiotowe postępowania oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

5. Terminowość przekazywania odwołań organowi II instancji.

W powyższym obszarze stwierdzono, że w przypadku 13 decyzji administracyjnych objętych badaniem kontrolnym strona odwołała się od rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Inspektora. Organ po przeanalizowaniu odwołań uznał, że nie zaszyły przesłanki umożliwiające dokonanie autokontroli decyzji w trybie art. 132 kpa, w związku z czym – zgodnie z art. 133 kpa - przesłał odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania. *[akta kontroli str. 374-380]*

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Oznaczenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą wskazaną w odpowiednim rejestrze jako adresata decyzji administracyjnej, a nie jej jednostki organizacyjnej będącej oddziałem tej spółki.
2. Przestrzeganie terminów wydawania decyzji administracyjnych, zgodnie z art. 35 kpa, a w przypadku niezafatwienia sprawy w terminie – zawiadamianie strony o powyższym fakcie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia – zgodnie z postanowieniem art. 36 § 1 kpa.
3. W przypadku wystąpienia przesłanek do umorzenia postępowania administracyjnego

Strona 13 z 14

wydawanie decyzji w trybie art. 105 § 1 kpa.

4. Utrwalanie w aktach sprawy czynności, które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania poprzez sporządzanie stosownych adnotacji, zgodnie z art. 72 § 1 kpa.
5. Zawieranie w zawiadomieniu o niezafatwieniu sprawy w terminie wszystkich obligatoryjnych elementów określonych w art. 36 § 1 kpa, w tym pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.
6. Doręczanie spółce jawnej korespondencji w lokalu jej siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism, zgodnie z dyspozycją art. 45 kpa.

Proszę Wojewódzkiego Inspektora o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko – Mazurskiego w terminie 14 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
(podpisano podpisem elektronicznym)

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2789561.7352367.6563910
Nazwa dokumentu	wystąpienie pokontrolne.pdf
Tytuł dokumentu	wystąpienie pokontrolne
Sygnatura dokumentu	FK-IV.1611.1.2022
Data dokumentu	2022-06-07
Skrót dokumentu	EF96DAED2295A33BC782F5931DA0E4A323C5BB23
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	2022-06-07 12:03:54
Podpisane przez	Artur Henryk Chojecki WOJEWODA

EZD 3.108.62.62.

Data wydruku: 2022-06-20

Autor wydruku: ZAJĄC-KULESZA IWONA (starszy inspektor wojewódzki)

