



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-X.1611.1.2017.5

Poznań,..... 2017 -07- 05

Pan
Zdzisław W. Krajewski
Wielkopolski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska
Ul. Czarna Rola 4
61-625 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² oraz art. 175 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, przeprowadzona została w dniach od 6 lutego do 31 marca 2017 r. przez Darię Mazurek-Sokalską - starszego specjalistę oraz Magdalenę Kaim-Hałas - starszego inspektora wojewódzkiego z Wydziału Kontroli, Prawnego i Nadzoru Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu⁴, kontrola w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Poznaniu⁵, zwanym dalej „Inspektoratem” lub „WIOŚ”.

W związku z powyższym, na podstawie art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Przedmiotem kontroli była ocena wykonywania zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych, gospodarowanie środkami publicznymi, prawidłowość wykorzystania środków publicznych udzielonych jednostce, ocena wykonania dochodów budżetowych, wybrane zagadnienia z zakresu realizacji polityki kadrowej względem członków korpusu służby cywilnej, organizacja przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, realizacja obowiązku określonego przepisami art. 55 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz realizacja podstawowych zadań realizowanych przez Inspektorat polegających na kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, prowadzenie badań referencyjnych i porównawczych oraz wykonywania zadań w zakresie pozyskiwania środków finansowych z tytułu sprzedaży usług zleconych w zakresie badań laboratoryjnych, badań i pomiarów środowiskowych i innych czynności dotyczących oceny jakości stanu ochrony środowiska, które stanowią dochody budżetu państwa. Kontrolą objęto lata 2015-2017 (do dnia 28 lutego).

Inspektorat w latach 2015-2017 (do dnia 28 lutego) poniósł wydatki w wysokości odpowiednio: 17.790.134,59 zł, 18.407.560,23 zł i 2.513.881,04 zł. Pobrane i zgromadzone dochody wynosiły w 2015 r. - 1.808.649,84 zł, w 2016 r. - 2.081.380,86 zł i 267.823,11 zł - w 2017 r. (do dnia 28 lutego). W Inspektoracie w latach 2015-2017 (do dnia 28 lutego)

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 185 poz. 1092.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

⁴ Upoważnienie nr 18/17 z dnia 16 stycznia 2017 r.

⁵ ul. Czarna Rola 4, 61-625 Poznań.

zatrudnionych było 238 pracowników⁶. W badanym okresie przeprowadzono 34 nabory na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej⁷. Łącznie w latach 2015-2017 (do dnia 31 stycznia) wpłynęło 16 skarg⁸. W ww. latach przeprowadzonych zostało 11 kontroli dotyczących działalności Inspektoratu⁹. W latach 2015-2017 (do dnia 31 stycznia) przeprowadzono 45 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, zwanej dalej „ustawą Pzp”, z czego dziewięć postępowań unieważniono¹¹. W wyniku 36 postępowań zawarto umowy na łączną kwotę 11.600.906,65 zł, w tym ze środków Unii Europejskiej na kwotę 3.307.716,44 zł.

Wojewoda Wielkopolski ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości wydawanie decyzji administracyjnych, pobieranie, gromadzenie i przekazywanie dochodów budżetowych, realizację polityki kadrowej względem członków korpusu służby cywilnej, organizację przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków oraz wywiązywanie się z obowiązku przekazywania wojewodzie informacji o wynikach kontroli ich dotyczących.

Stwierdzone w ww. obszarach nieprawidłowości polegały na:

- nieterminowym przekazywaniu pobranych dochodów na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa,
- niezakończonym w terminie wynikającym z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹², zwanej dalej „Kpa” oraz niezawiadomianiu strony o niezakończonym w terminie określonym w art. 36 § 1 Kpa,
- braku pouczenia o treści art. 239 Kpa, w skargach zakończonych odmownie,

⁶ Zestawienie dotyczące pracowników zatrudnionych w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Poznaniu.

⁷ 13 naborów w 2015 r., 17 naborów w 2016 r. i cztery nabory w 2017 r. (do dnia 31 stycznia).

⁸ Po siedem skarg w 2015 r. i 2016 r. oraz dwie skargi w 2017 r.

⁹ Kontrole przeprowadzone przez:

1) Najwyższą Izbę Kontroli - Delegatura w Poznaniu w zakresie:

- wykonania budżetu państwa w 2014 r.,

- zapewnienia przez organy administracji publicznej prawidłowego zagospodarowania odpadami komunalnymi, systemu zarządzania zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym.

2) Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu w zakresie: gospodarowania środkami finansowymi, realizacji dochodów budżetowych oraz stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

3) Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego - Instytucja Zarządzająca WRPO w zakresie realizacji projektu pn. „Analiza i ewaluacja modeli zanieczyszczeń i ich dyspersji oraz systemów prognozy pogody z przygotowaniem i udostępnieniem wybranych modeli” nr RPWP.07.01.02-30-018/14.

4) Państwową Inspekcję Pracy w zakresie prawa ochrony pracy w tym BHP.

5) Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu w zakresie:

- realizacji projektu "Wsparcie techniczne WIOŚ w Poznaniu poprzez zakup pojazdów bezpośredniej dyspozycji zadaniowej",

- realizacji projektu "Wzmocnienie skuteczności monitoringu i kontroli oraz efektywności programów działań mających na celu ograniczenie dopływu azotu ze źródeł rolniczych w Wielkopolsce",

- realizacji projektu "Monitoring efektów realizacji projektu PL0100. Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie doświadczeń norweskich",

- trwałości projektu PL 0455/N3/2.8.1/023/09 "Usprawnienie wdrażania i egzekucji prawa z zakresu ochrony środowiska poprzez doposażenie Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu w aparaturę kontrolno-pomiarową",

- realizacji przedsięwzięcia pt.: "Badanie stanu środowiska w woj. wielkopolskim w latach 2014-2015 etap II".

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.

¹¹ Powody unieważnienia postępowania: w postępowaniu nie złożono żadnej oferty, cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, postępowanie obciążone było niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.

- oznaczeniu spraw w zakresie skarg symbolem klasyfikacyjnym niezgodnym z rozporządzeniem 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 zakładowych¹³,
- niezłatwieniu skargi w terminie wynikającym z art. 231 Kpa,
- sporządzaniu ogłoszeń o naborze niezgodnie z przepisami art. 28 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁴, zwanej dalej „ustawą o służbie cywilnej”.

Wojewoda Wielkopolski ocenia negatywnie realizację zadania polegającego na kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵, a także gospodarowanie oraz prawidłowość wykorzystania środków publicznych udzielonych jednostce.

Ocenę negatywną uzasadnia:

- niewszczęcie postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kar pieniężnych za stwierdzone naruszenia w zakresie nieprzestrzegania przepisów o ochronie środowiska, co spowodowało niezapewnienie skutecznego karania osób działających na szkodę środowiska,
- przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów ustawy Pzp,
- dokonywanie wydatków publicznych z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
- regulowanie zobowiązań w niewłaściwych kwotach,
- klasyfikowanie wydatków niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁶, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji budżetowej”,
- rozporządzanie składnikami majątkowymi Inspektoratu niezgodnie z ich przeznaczeniem.

Wyniki kontroli.

1. Wojewódzki Inspektor nie wszczął do dnia 23 marca 2017 r. postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kar pieniężnych za działanie podmiotów trzecich na szkodę środowiska w przypadku 149 kontroli zakończonych w latach 2014-2017 (do dnia 28 lutego) pomimo, że od dnia podpisania protokołów upłynęło od 1 dnia aż do ponad 3 lat. Zgodnie z przepisami prawa¹⁷ Wojewódzki Inspektor za stwierdzone w wyniku ww. kontroli naruszenia w zakresie ochrony środowiska, powinien wymierzyć na podstawie decyzji administracyjnych kary pieniężne w kwocie od 500 zł do nawet 1.000.000 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 1576-1583, 1660-1664, 2040-2041)

Wojewódzki Inspektor w złożonych wyjaśnieniach podał, że sytuacja ta spowodowana jest zwiększającym się obciążeniem pracą przy utrzymaniu stałej liczby inspektorów. Jednocześnie wskazał, że zgodnie z art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁸ na doręczenie decyzji są trzy lata licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

¹³ Dz. U. z 2011 r. Nr 14 poz. 67.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1345 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

¹⁷ Np. na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.).

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

Nie można uwzględnić argumentów przedstawionych przez Wojewódzkiego Inspektora, ponieważ niewszczęcie postępowań administracyjnych w sprawach o wymierzanie kar pieniężnych może doprowadzić do przedawnienia, a tym samym nieustalenia i niepobrania należności Skarbu Państwa.

2. W dwóch przypadkach (na 202 objęte badaniem) Inspektorat przekazał pobrane dochody¹⁹ na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach niezgodnych z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa²⁰. Opóźnienia w przekazywaniu dochodów wyniosły po jednym dniu w obydwu przypadkach.

Z wyjaśnień złożonych przez Głównego Księgowego wynika, że ww. dochody zaksięgowane zostały w dniu 15 czerwca 2015 r. jako nadpłata, a przypis należności dokonany został w dniu 18 czerwca 2016 r.

(Dowód: akta kontroli str. 2325-2341, 2774-2776, 2781)

Podany w wyjaśnieniu złożonym przez Głównego Księgowego argument nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ przepisy ww. rozporządzenia określają zasady przekazywania dochodów pobranych, a nie dochodów przypisanych.

3. WIOŚ w 2015 r. dokonał niezgodnego z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp, opisu przedmiotu zamówienia udzielonego na kwotę 652.784,02 zł na dostawę szkła laboratoryjnego, materiałów eksploatacyjnych i drobnego wyposażenia²¹, tj. nie uwzględnił wszystkich rzeczywistych potrzeb. Wykonawca nie dostarczył (opis przedmiotu zamówienia dokonany przez Zamawiającego, jak i złożona oferta przez Wykonawcę obejmowały dostawę baterii) Baterii Energizer²², natomiast dostarczył o jeden wkład PROGARD 1 więcej, niż wynikało to z przedmiotu zamówienia, jak i ze złożonej oferty²³. Inspektorat w opisie przedmiotu zamówienia nie wskazał Jonizatora antystatycznego²⁴, a Wykonawca, w ramach zamówienia, dostarczył taki jonizator o wartości 3.488,28 zł (Wykonawca w złożonej ofercie nie wskazał jego dostawy).

Ponadto, Inspektorat dokonując ww. opisu przedmiotu zamówienia naruszył dyspozycję art. 30 ust. 7 ustawy Pzp, tj. do opisu przedmiotu zamówienia nie zastosował nazw i kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień (CPV) dla pełnego przedmiotu udzielonego zamówienia. Zamawiający opisując przedmiot zamówienia zastosował tylko dwa kody CPV dla szkła²⁵ oraz na pipety i akcesoria laboratoryjne²⁶, podczas gdy zamówienie obejmowało także wiele innych przedmiotów, tj.: baterie i akumulatorki, ładowarkę do akumulatorków, adapter do baterii, GPS, aparat fotograficzny, torbę na aparat, pendrive, ups do komputerów, dysk zewnętrzny, pamięć ram, zasilacz do laptopa, przedłużacz, listwę zasilającą, kabel połączeniowy USB, SD card, bindownicę, kalkulator, drukarkę, drukarkę etykiet, niszczarkę, dyktafon, latarkę, dalmierz, niwelator laserowy, sonar/echosonda, metkownicę i taśmę do metkownicy, taśmę maskującą, drabinę,

¹⁹ Kwotę 3,55 zł pobraną w okresie 11-15 czerwca 2015 r. należało przekazać do dnia 22 czerwca 2015 r., natomiast przekazano 23 czerwca 2015 r., a kwotę 0,20 zł pobraną w okresie 6-10 lutego 2017 r. należało przekazać do dnia 15 lutego 2017 r., natomiast przekazano dnia 16 lutego 2017 r.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

²¹ Nr sprawy WAT.272.1.10.2015.

²² 0212A LITHIUM BATTERY 3,0V PILE LITHIUM wskazane w opisie przedmiotu zamówienia pod pozycją 42 str. 19 Załącznika nr 5 do SIWZ.

²³ Pozycja 27 str. 26 zał. nr 5 do SIWZ.

²⁴ DJ-02.

²⁵ 14820000-5.

²⁶ 38437000-7.

wentylator stojący, okulary przeciwsłoneczne polaryzacyjne, silikon w sprayu, narzędzia, kłódki, lornetkę, kompas, żarówkę, szekłę żeglarską, odkurzacz i worki do odkurzacza.

Inspektorat również w 2016 r. dokonał opisu przedmiotu zamówienia nie stosując wszystkich kodów określonych we Wspólnym Słowniku Zamówień (CPV) dla pełnego przedmiotu udzielonego zamówienia na dostawę szkła laboratoryjnego, materiałów eksploatacyjnych i drobnego wyposażenia²⁷ na kwotę 584.810,78 zł.

Z wyjaśnień złożonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że jako Zamawiający jest zobowiązany do stosowania Słownika głównego kodów CPV, natomiast nie ma obowiązku stosowania słownika uzupełniającego. Wojewódzki Inspektor potwierdza dokonane zmiany w przedmiocie zamówienia. Ze złożonych wyjaśnień wynika, że Wykonawca - ze względu na obniżenie cen niektórych artykułów wyspecyfikowanych w złożonej ofercie, zaproponował w trakcie realizacji zamówienia dostarczenie dodatkowego wyposażenia laboratoryjnego. Wojewódzki Inspektor wskazał, że zmiana ta nie miała wpływu na całkowitą kwotę zawartej umowy, a zapotrzebowanie na wymieniony sprzęt powstało po przeprowadzeniu postępowania i udzieleniu zamówienia.

(Dowód: akta kontroli str. 457-834, 854-918)

Wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ opis przedmiotu zamówienia jest obowiązkiem zamawiającego i należy do czynności związanych z przygotowaniem postępowania. Opis przedmiotu zamówienia powinien zostać tak sporządzony przez Zamawiającego, aby Wykonawca składający ofertę miał możliwość przygotowania tej oferty z uwzględnieniem wszystkich czynników, które mają wpływ na sposób sporządzenia oferty oraz dokonanie jej wyceny. Brak opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny, przejrzysty, wyczerpujący prowadzi do naruszenia zasady uczciwej konkurencji, bowiem konkurencja pomiędzy ofertami, które zostaną złożone w postępowaniu nie będzie możliwa.

Wojewódzki Inspektor w złożonych wyjaśnieniach wprost wskazuje, że udzielając w 2015 r. ww. zamówienia nie posiadał pełnej wiedzy o oczekiwanym przedmiocie zamówienia, a tym samym nie mógł dokonać opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

(Dowód: akta kontroli str. 294-296)

4. W 2015 r. Inspektorat w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę szkła laboratoryjnego, materiałów eksploatacyjnych i drobnego wyposażenia na kwotę 652.784,02 zł nie dochował należytej staranności przy sporządzaniu ogłoszeń i specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). W ogłoszeniach zamieszczonych odpowiednio: w Biuletynie Zamówień Publicznych, na stronie internetowej oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie jednostki, wskazał inną godzinę na złożenie przez Wykonawców oferty, niż godzina podana w SIWZ, tj. w ogłoszeniach wskazano dzień 27 sierpnia 2015 r. godz. 10:00, natomiast w SIWZ wyznaczono ten sam dzień lecz godz. 11:00.

Wojewódzki Inspektor w złożonych wyjaśnieniach podał, że rozbieżność ta jest wynikiem omyłki pisarskiej oraz, że żaden z potencjalnych oferentów nie wniósł zastrzeżeń do prowadzonego postępowania, a ogłoszenie zostało wyświetlone na stronie Inspektoratu 249 razy.

(Dowód: akta kontroli str. 457-634)

Należy podkreślić, że ustawa Pzp, nie pozwala na przyjęcie prymatu zapisów SIWZ nad treścią ogłoszenia, ponieważ są to dokumenty, które powinny być ze sobą spójne i w sposób jednakowy opisywać termin składania ofert. Inspektorat nie zachowując spójności pomiędzy ogłoszeniami, a SIWZ w zakresie określenia terminu na złożenie oferty nie dochował

²⁷ Nr sprawy WAT.272.1.16.2016.

należytej staranności sporządzając obydwaj dokumenty, a tym samym nie zadbał o zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania Wykonawców.

5. Inspektorat w 2016 r. w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług pocztowych i kurierskich²⁸ na kwotę 202.493,75 zł, nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 1 ustawy Pzp, tj. nie zamieścił ogłoszenia o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie jednostki. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy Pzp, Zamawiający wszczyna postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej.

Z wyjaśnień złożonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że ogłoszenie o zamówieniu nie zostało zamieszczone w siedzibie jednostki ze względów bezpieczeństwa - w związku z trwającymi robotami budowlanymi, ograniczona została możliwość poruszania się klientów zewnętrznych po budynku urzędu, a ustalenie stałego miejsca publicznie dostępnego w siedzibie Zamawiającego nie było możliwe.

(Dowód: akta kontroli str. 184-280)

Nie można uwzględnić wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, ponieważ ustawa Pzp nie przewiduje możliwości odstąpienia od zamieszczania ogłoszenia o zamówieniu w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie jednostki niezależnie od przyczyn.

6. W latach 2015-2017 Inspektor Wojewódzki zawarł trzy umowy zlecenia²⁹ z radcą prawnym (K.G.) na łączną kwotę 59.400 zł (rocznie po 19.400 zł), których przedmiotem była obsługa prawna Inspektoratu obejmująca wydawanie opinii prawnych, udzielanie porad prawnych oraz wyjaśnień w zakresie stosowania prawa w działalności merytorycznej WIOŚ w Poznaniu. Jednak w strukturach Inspektoratu (w badanym okresie) na podstawie umów o pracę zatrudnionych było czterech radców prawnych³⁰, do obowiązków których należało również wydawanie opinii prawnych i udzielanie porad prawnych oraz wyjaśnień w zakresie stosowania prawa i opiniowanie pod względem formalno-prawnym rozstrzygnięć Wojewódzkiego Inspektora. Zakresy obowiązków radców prawnych zatrudnionych na umowy o pracę były zatem tożsame z przedmiotem ww. umów zlecenia. Wojewódzki Inspektor nie wskazał spraw, dla których koniecznym było zatrudnianie przez cały rok radcy prawnego na umowę zlecenia. W umowach zlecenia nie określono sposobu, ani formy rozliczania pracy radcy prawnego, natomiast określono, że będzie on wykonywał swoją pracę w siedzibie WIOŚ, dwa razy w miesiącu, w co drugą środę, w godzinach od 8:00 do 15:00. Inspektorat nie posiadał dokumentacji, która mogłaby poświadczać wykonywanie pracy przez ww. radcę prawnego na rzecz Inspekcji, która to mogłaby stanowić podstawę wypłaty wynagrodzenia należnego za dany miesiąc. Ww. radca prawny otrzymywał miesięczne wynagrodzenie w równych transzach w wysokości 1.650 zł.

Zgodnie z dyspozycją art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Ponadto należy podkreślić, że ww. umowy zlecenia poprzez określenie w nich rodzaju pracy (tj. obsługa prawna Inspektoratu obejmująca wydawanie opinii prawnych, udzielanie

²⁸ Nr sprawy WAT.272.1.21.2016.

²⁹ Nr 26/2015 z dnia 31 grudnia 2014 r., nr 10/2016 z dnia 31 grudnia 2015 r. oraz umowę zlecenia z dnia 2 stycznia 2017 r.

³⁰ W Wydziale Inspekcji w siedzibie WIOŚ w Poznaniu zatrudniony był jeden radca prawny na cały etat, w Dziale Inspekcji w Delegaturach w Koninie, Pile i Lesznie zatrudnionych było łącznie trzech radców prawnych na łącznie 1,375 etatu.

porad prawnych oraz wyjaśnień w zakresie stosowania prawa w działalności merytorycznej WIOŚ w Poznaniu), miejsca wykonywania pracy (tj. siedziba WIOŚ) i czasu wykonywania pracy (tj. dwa razy w miesiącu, w co drugą środę w godzinach od 8.00 do 15.00) zawierały przesłanki do zawarcia umowy o pracę zgodnie z art. 281 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³¹.

Z wyjaśnień złożonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że zatrudnienie na umowę zlecenia radcy prawnego wynikało z braku umiejętności praktycznego stosowania prawa ochrony środowiska przez zatrudnionych radców prawnych w ramach umowy o pracę. Wskazał, że osoby zatrudnione na stanowisku radcy prawnego zajmują się obsługą prawną w zakresie spraw administracyjnych, kadrowych i finansowych, a samo umiejscowienie ich w wydziale lub dziale inspekcji uwarunkowane jest rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie zasad i sposobu organizacji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz ich delegatur³².

(Dowód: akta kontroli str. 960-971, 1502-1505)

Przywołane przez Wojewódzkiego Inspektora argumenty nie mogą zostać uwzględnione, ponieważ zgodnie ze wskazanym w wyjaśnieniach rozporządzeniem, Wojewódzki Inspektor miał możliwość utworzenia w Inspektoracie odpowiedniego stanowiska ds. prawnych, jednakże zatrudnił w ramach umów o pracę radców prawnych, którzy nie posiadali, jak sam wskazał, umiejętności praktycznego stosowania prawa ochrony środowiska. Zatem sposób działania Wojewódzkiego Inspektora może świadczyć jedynie o niegospodarności.

7. W dwóch przypadkach Inspektorat wypłacił z tytułu odbycia podróży służbowej kwoty wyższe od należnych, tj.:

- w 2015 r. wypłacono kwotę 371,84 zł, zamiast 326,84 zł, tj. wypłacono ryczałt za nocleg³³ w kwocie 45 zł, co było niezgodne z § 8 ust. 3-5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej³⁴,
- w 2016 r. wypłacono kwotę 22,50 zł, zamiast 15 zł, tj. wypłacono wyższą dietę w kwocie 7,50 zł³⁵, co było niezgodne § 7 ww. rozporządzenia.

Wojewódzki Inspektor w złożonych wyjaśnieniach potwierdził ww. nieprawidłowości i podał, że w trakcie kontroli zwrócono błędnie wypłacone kwoty na konto dochodów budżetowych WIOŚ.

(Dowód: akta kontroli str. 835-843, 903-916)

³¹ Art. 281 pkt 1 Kodeksu pracy stanowi, że kto będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu zawiera umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 (tj. przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem) powinna być zawarta umowa o pracę (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.).

³² § 2 ust. 6 pkt 1 stanowi, że samodzielne stanowiska pracy, o których mowa w ust. 2 pkt 2 lit. c, f, h (tj. wydziały lub samodzielne stanowiska pracy do spraw: informatycznych, prawnych, współpracy międzynarodowej), można włączyć do wydziału inspekcji lub wydziału monitoringu środowiska.

§ 3 ust. 4 stanowi, że Samodzielne stanowiska pracy do spraw informatycznych oraz prawnych w delegaturze mogą być włączone do działu inspekcji lub działu monitoringu środowiska (Dz.U. 2011 nr 129 poz. 747).

³³ Polecenie wyjazdu służbowego nr 73/2015K z dnia 22 czerwca 2015 r. stanowiące załącznik do noty księgowej nr 10/2015 z dnia 26 listopada 2015 r. wystawionej przez WIOŚ w Krakowie za pokrycie kosztów delegacji służbowej pracownika, który wykonywał pomiary hałasu impulsowego na terenie strzelnicy myśliwsko-sportowej w Potażnikach.

³⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 167.

³⁵ Dotyczy rozliczenia kosztów podróży służbowej do polecenia wyjazdu służbowego nr 96/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r.

8. W księgach rachunkowych Inspektoratu zaewidencjonowano niezgodnie z rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji budżetowej wydatek w kwocie 300 zł, poniesiony na dofinansowanie do zakupu okularów, zamiast w § 3020 (wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń)³⁶, ujęty został w § 4410 (podróże służbowe krajowe) oraz wydatek w kwocie 77,49 zł poniesiony w związku z dzierżawą terenu, zamiast w § 4300 (zakup usług pozostałych)³⁷, ujęty został w § 4260 (zakup energii).

Wojewódzki Inspektor w złożonych wyjaśnieniach potwierdził ww. nieprawidłowości wskazując, iż wynikało to z błędnego ujęcia w rejestrze zakupów.

(Dowód: akta kontroli str. 835-841, 844-853)

9. W 23 prowadzonych postępowaniach administracyjnych (na 58 objętych badaniem, co stanowiło 39,7%) Inspektorat nie załatwił spraw w terminie wynikającym z art. 35 § 3 Kpa, opóźnienia wynosiły od 1 dnia aż do 279 dni oraz w ww. postępowaniach nie spełnił obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa, tj. nie poinformował stron o przyczynach niezakończonych spraw w terminie i nie wskazał nowych terminów ich załatwienia.

Wojewódzki Inspektor w wyjaśnieniach podał, że przekroczenia terminów spowodowane były obciążeniem pracą zatrudnionych pracowników oraz skomplikowanym charakterem spraw. Ze złożonych wyjaśnień wynika również, że część decyzji została wydana w terminie dwóch miesięcy, który jest terminem określonym w art. 35 § 3 Kpa. Ponadto, Wojewódzki Inspektor wskazał, że terminy załatwiania spraw wynikające z ustawy Kpa mają charakter instrukcyjny i w związku z tym ich przekroczenie nie rzutuje automatycznie na prawidłowość wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia, a strony akceptują taki czas prowadzenia postępowania, jako niezbędny do rzetelnego załatwienia sprawy.

(Dowód: akta kontroli str. 1576-2098, 2790-2796)

Przywołane przez Wojewódzkiego Inspektora w wyjaśnieniach argumenty nie mogą zostać uwzględnione, ponieważ przepisy art. 36 Kpa, w sposób jednoznaczny określają, że o każdym przypadku niezakończonych spraw w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

10. W 12 zawiadomieniach skierowanych do skarżących³⁸ (na 16 zbadanych, co stanowiło 75%), których skargi uznane zostały za bezzasadne nie zawarto pouczenia o treści art. 239 Kpa, co było niezgodne z art. 238 § 1 Kpa.

W złożonych wyjaśnieniach Wojewódzki Inspektor podał, że pouczenia o treści art. 239 Kpa, nie umieszcza się z zasady w pierwszej odpowiedzi na skargę dlatego, że pomimo iż nie wystąpiły okoliczności potwierdzające zaniechanie wykonania zadania przez inspektora, to nie można wykluczyć występowania oddziaływania podmiotu na środowisko. Pouczenie takie jest stosowane wówczas, gdy działalność leżąca u podstaw skargi, została rozpoznana w każdym aspekcie.

(Dowód: akta kontroli str. 33-90)

Przywołane przez Wojewódzkiego Inspektora w wyjaśnieniach argumenty nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ art. 238 § 1 Kpa, w sposób jednoznaczny określa, że w każdym przypadku zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać pouczenie

³⁶ Wniosek Pani G*K* z dnia 27 listopada 2015 r.

³⁷ Nota księgowa nr 12/2015 z dnia 8 grudnia 2015 r.

³⁸ Dotyczy spraw nr: WAT.1410.1.2015, WAT.1410.2.2015, WAT.1410.3.2015, WAT.1410.4.2015, WAT.1410.5.2015, WAT.1410.1.2016, WAT.1410.2.2016, WAT.1410.3.2016, WAT.1410.4.2016, WAT.1410.5.2016, WAT.1410.6.2016, WAT.1410.7.2016.

o treści art. 239, nie dając w tym zakresie organowi dowolności w zakresie zawarcia bądź nie zawarcia ww. pouczenia.

11. Jedną skargę³⁹ Inspektorat przekazał właściwemu organowi trzy dni po terminie wynikającym z art. 231 Kpa, tj. należało przekazać do dnia 27 listopada 2015 r., a przekazano ją dopiero w dniu 30 listopada 2015 r.

W wyjaśnieniach Wojewódzki Inspektor poinformował, że z uwagi na przygotowanie projektu przekazania skargi w piątek 27 listopada 2015 r. po godz. 14:30, skargę przekazano w poniedziałek 30 listopada 2015 r. Przetarminowanie uwzględniono w sprawozdawczości.

(Dowód: akta kontroli str. 33-36, 91-95)

12. Trzy skargi⁴⁰ (na 16 zbadanych, co stanowiło 18,8%) przekazane do załatwienia według właściwości zostały oznaczone symbolem klasyfikacyjnym 1410, podczas gdy zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, powinny być oznaczone symbolem klasyfikacyjnym 1411.

Z wyjaśnień złożonych przez Wojewódzkiego Inspektora wynika, że skarga nr WAT.1410.6.2015 została błędnie sklasyfikowana, jednak w rocznym sprawozdaniu uwzględniona jako skarga przekazana według właściwości. Natomiast w przypadku dwóch skarg sklasyfikowanych pod nr WAT.1410.2.2016, zasadność zgromadzenia tych dokumentów pod jedną sygnaturą potwierdza praktyka archiwalna.

(Dowód: akta kontroli str. 33-36, 45-49, 91-100)

Nie można uwzględnić przywołanych w wyjaśnieniach argumentów, ponieważ zgodnie z przywołanym rozporządzeniem do symbolu 1410 należy zaklasyfikować wyłącznie skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio, a skargi i wnioski przekazane do załatwienia według właściwości do symbolu 1411.

13. W przypadku czterech naborów⁴¹ na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej (na 34 zbadane, co stanowiło 11,8% objętych badaniem) zakresy zadań lub wymagania zawarte w ogłoszeniach o naborach były niezgodne z opisami stanowisk pracy. Działanie to było niezgodne z art. 28 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o służbie cywilnej, który stanowi, że ogłoszenie o naborze powinno zawierać, m.in. wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska (ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe) oraz zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy.

Wojewódzki Inspektor wskazał, że pracownicy odpowiedzialni za przygotowywanie projektu ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko pracy w służbie cywilnej zostali pouczeni o obowiązku sporządzania ogłoszenia w oparciu o obowiązujący opis stanowiska pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 105-179)

14. W siedzibie WIOŚ w Poznaniu, znajduje się pokój gościnny z aneksem kuchennym oraz łazienką⁴². Wojewódzki Inspektor określił zasady dysponowania tym pomieszczeniem⁴³, zgodnie z którymi, z pokoju gościnnego mogą okresowo, nieodpłatnie, za zgodą Wojewódzkiego Inspektora korzystać pracownicy Inspektoratu mieszkający poza

³⁹ Dotyczy sprawy nr: WAT.1410.6.2015

⁴⁰ Dotyczy spraw nr nr: WAT.1410.6.2015, WAT.1410.2.2016.

⁴¹ Dla dwóch naborów z 2015 r.: ogłoszenie nr 171551 i nr 172368 oraz dwóch naborów z 2016 r.: ogłoszenie nr 177802 i nr 4334.

⁴² Znajdujący się na parterze budynku WIOŚ, w pomieszczeniu oznaczonym numerem 36.

⁴³ Zarządzenie nr 22/08 z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie korzystania z pokoju gościnnego w budynku Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Poznaniu.

miejscością, w której znajduje się siedziba WIOŚ. Zasady dopuszczają również korzystanie z pokoju gościnnego przez osoby niebędące pracownikami Inspektoratu, ale wówczas ustalana jest odpłatność⁴⁴ za jego użytkowanie.

Wojewódzki Inspektor zdecydował, że od 26 lutego 2013 r. Zastępca Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska ma prawo korzystania z ww. pokoju „w sytuacjach niezbędnych”.

W toku kontroli, w dniu 29 marca 2017 r., kontrolerzy zamierzali przeprowadzić oględziny ww. pomieszczenia, jednakże w związku z obecnością w pokoju gościnnym rzeczy osobistych Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora uniemożliwiono im przeprowadzenie oględzin w ww. terminie. Oględzin dokonano w dniu następnym, po uporządkowaniu pokoju przez Zastępcę Wojewódzkiego Inspektora. Zastępca Wojewódzkiego Inspektora jednocześnie oświadczyła, że korzysta z ww. pomieszczenia od poniedziałku do czwartku lub piątku, ponieważ jej codzienny dojazd z miejsca zamieszkania w Lesznie zajmuje pięć godzin, w związku z czym nie jest w stanie pogodzić go z kilkunastogodzinnym dniem pracy spowodowanym nasileniem obowiązków służbowych.

Z ww. oświadczenia oraz dokonanych ustaleń wynika, że użytkowanie pokoju przez Zastępcę Inspektora Wojewódzkiego nie jest okresowe, ani nie następuje w sytuacjach niezbędnych, pokój ten jest wykorzystywany przez Zastępcę Inspektora Wojewódzkiego do zamieszkiwania. Takie wykorzystywanie ww. pokoju jest niezgodne z zasadami określonymi przez Wojewódzkiego Inspektora. Ponadto, Zastępca Wojewódzkiego Inspektora zamieszkując już od 2013 r. w ww. pomieszczeniu w sposób ciągły i systematyczny nie wniosła za jego użytkowanie żadnej opłaty (nawet za prąd czy wodę). Działania takie świadczą o niewłaściwym gospodarowaniu przez Wojewódzkiego Inspektora składnikami majątkowymi, za utrzymanie których ponoszone są wydatki z budżetu państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 2342-2348)

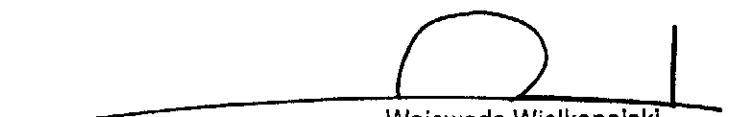
Biorąc pod uwagę oceny zawarte w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym wnoszę o:

1. Wszczywanie postępowań administracyjnych w sprawie wymierzenia kar pieniężnych za działania podmiotów trzecich na szkodę środowiska niezwłocznie po ustaleniu stanu faktycznego, tj. w sposób umożliwiający skuteczne nakładanie kar z tytułu stwierdzonych naruszeń.
2. Przekazywanie pobranych dochodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.
3. Dokonywanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób określony w art. 29 i art. 30 ustawy Pzp.
4. Zamieszczanie w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych i SIWZ tożsamy informacji.
5. Publikowanie ogłoszeń o udzielenie zamówienia publicznego w sposób określony w ustawie Pzp.
6. Dokonywanie wydatków publicznych zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
7. Ujmowanie wydatków w ewidencji księgowej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

⁴⁴ W wysokości 150% diety za dobę, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.

8. W przypadku niezakończonych spraw w terminie informowanie strony o przyczynach jej niezakończonych i wskazywanie nowego terminu na jej zakończenie, zgodnie z dyspozycją art. 36 Kpa.
9. Zamieszczanie w skargach uznanych za bezzasadne pouczenia o treści art. 239 Kpa, zgodnie z wymaganiami wskazanymi w art. 238 § 1 Kpa.
10. Zakończanie skarg w terminie określonym w art. 231 Kpa.
11. Oznaczanie spraw symbolem klasyfikacyjnym zgodnym z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.
12. Sporządzanie ogłoszeń o naborach zgodnych z opisem danego stanowiska stosownie do wymagań wynikających z art. 28 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o służbie cywilnej.
13. Niewykorzystywanie pomieszczenia służbowego Inspektoratu, tj. pokoju gościnnego, jako miejsca pobytu i zamieszkiwania przez Zastępcę Wojewódzkiego Inspektora.

Proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia pokontrolnego.


Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann