



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 lutego 2024 r.

WK-I.431.1.93.2023

Pan
Arkadiusz Boruszewski
Starosta Powiatu Gostynińskiego

Starostwo Powiatowe w Gostyninie
ul. Dmowskiego 13
09-500 Gostynin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹, art. 6 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej² oraz zgodnie z *Planem Kontroli Zewnętrznych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie na 2023 rok*, kontrolerzy Hanna Makówka – specjalista i Mariola Wajszczyk – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadzili w dniach od 2 do 23 października 2023 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Gostyninie, z siedzibą przy ul. Dmowskiego 13.

Kontrolą objęto realizację zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego wydawania zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 22 września 2023 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 10 stycznia 2024 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W kontrolowanym okresie do starostwa wpłynęły 4 wnioski o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów, 1 wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

² Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224).

oraz 1 wniosek o zmianę zezwolenia na zbieranie odpadów. Kontroli poddano wydane na ich podstawie zezwolenia oraz decyzje, tj. 2 zezwolenia na zbieranie odpadów, 1 zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz 1 decyzję umarzającą postępowanie w sprawie zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów w związku z wycofaniem wniosku³. Ponadto kontroli poddano 1 wniosek na zbieranie odpadów pozostawiony bez rozpoznania. W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia łącznego, jak również decyzji zmieniających, wygaszających, odmawiających oraz cofających zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

W przypadku wszystkich prowadzonych postępowań Starosta działał zgodnie z właściwością miejscową oraz rzeczową.

Wnioski, na podstawie których wydane zostały zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów były kompletne w zakresie wymaganych danych i załączników określonych w art. 42 ust. 1 i 2 oraz ust. 3a, 3b, 3c, 3d i 4b ustawy o odpadach⁴, a także zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵.

W aktach skontrolowanych spraw, na podstawie których wydano zezwolenia, znajdowały się dokumenty potwierdzające tytuł prawny posiadacza odpadów do terenu, na którym magazynowane będą odpady, co stanowiło dowód dopełnienia obowiązku wynikającego z art. art. 25 ust. 2 ustawy o odpadach.

Udzielenie zezwoleń poprzedzone zostało wystąpieniem o opinię wójta lub burmistrza właściwego ze względu na miejsce prowadzenia zbierania lub przetwarzania odpadów, zgodnie z wymogiem określonym w art. 41 ust. 6a ustawy o odpadach. Decyzje zezwalające wydano po zajęciu stanowiska przez właściwy organ w formie postanowienia, a w przypadku niewydania opinii w terminie określonym w art. 106 § 3 k.p.a., na podstawie w art. 41 ust. 6b ustawy o odpadach, uznano że przedłożony wniosek o wydanie zezwolenia został zaopiniowany pozytywnie.

W prowadzonych postępowaniach dotyczących zbierania odpadów organ weryfikował zgodność zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z przepisami prawa miejscowego,

³ Jedno postępowanie zainicjowane wnioskiem o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów w okresie prowadzenia kontroli było w toku. Oznaczenia wszystkich spraw poddanych badaniu wskazano w arkuszach ustaleń kontroli, które dołączono do akt kontroli.

⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587, ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), dalej: k.p.a.

w tym ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o czym stanowi art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach⁶.

Starosta Gostyniński przed udzieleniem wszystkich zezwoleń wystąpił również o przeprowadzenie kontroli przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (dalej WIOŚ) w zakresie spełniania wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska, a także w jednym przypadku – przez komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej (dalej PSP) w zakresie spełnienia wymagań określonych w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej, zgodnie z wymogami określonymi w art. 41a ust. 1, 1a i 2 ustawy o odpadach⁷. W przeprowadzonych przez WIOŚ czynnościach kontrolnych dotyczących miejsc magazynowania odpadów, zgodnie z art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach, uczestniczył upoważniony pracownik starostwa.

Zezwolenia na zbieranie odpadów wydano po przeprowadzeniu wyżej wymienionych kontroli i otrzymaniu postanowień w przedmiocie spełnienia wymagań określonych w przepisach ochrony środowiska⁸, oraz w przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej⁹.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki wydania przez Starostę postanowienia w sprawie zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów wykonania zastępczego, na podstawie art. 48a ust. 7 ustawy o odpadach¹⁰. W obu przypadkach

⁶ W przypadku wniosku na przetwarzanie odpadów w procesie odzysku R10 organ z treści wniosku przyjął, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz. U. z 2015 r. poz. 132) oraz art. 30 ust. 3 ustawy o odpadach – obróbka odpadów odbywać się będzie na powierzchni ziemi przynosząca korzyści dla rolnictwa, nie stwarzając będzie zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi oraz, że przedsiębiorca dysponować będzie badaniami potwierdzającymi jakość odpadów i jakość gleb, na których odpady będą stosowane, wykonanymi przez laboratorium o którym mowa w art. 147a ust. 1 lub ust. 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. W decyzji zezwalającej zawarto zapis, że „Proces odzysku poprzedzony zostanie (...) - wykonaniem badań odpadów, - wykonaniem badań gruntów (...)”. a proces należy prowadzić „(...) zgodnie z rozporządzeniem w sprawie procesu odzysku R10 (...)”.

⁷ Kontrola PSP nie była wymagana w przypadku 2 przedsięwzięć – w jednym przypadku przedsięwzięcie dotyczyło przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami lub przygotowania do ponownego użycia, zaś w drugim – zbierania odpadów niepalnych, zgodnie z art. 41a ust. 5a oraz ust. 8 pkt 2 ustawy o odpadach.

⁸ W jednym przypadku, w którym wnioskowano o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów poza instalacjami i urządzeniami, a w ramach przetwarzania odpadów nie będzie prowadzone zbieranie lub magazynowanie odpadów, przepis art. 41a ust. 1 ustawy o odpadach w zakresie dotyczącym wymogu przeprowadzenia kontroli nie ma zastosowania, o czym poinformował Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w piśmie z 6 lipca 2023 r., znak: PL-IN.7023.3.76.2023.AS.

⁹ Dotyczy jednego zezwolenia.

¹⁰ W jednym przypadku nie zaistniał obowiązek wydania postanowienia w sprawie zabezpieczenia roszczeń na pokrycie kosztów wykonania zastępczego, gdyż odpady nie będą magazynowane – proces przetwarzania R10 przebiega poza instalacją.

zabezpieczenia ustanowione zostały w formie depozytu¹¹ – środki zostały wpłacone na wyodrębniony rachunek bankowy Powiatu Gostyńskiego.

Wszystkie poddane badaniu decyzje zawierały elementy określone w art. 107 k.p.a., a decyzje zezwalające na zbieranie lub przetwarzanie odpadów – elementy określone w art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach.

Za wydanie zezwoleń na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów pobrane zostały opłaty skarbowe w wysokości określonej w części III poz. 43c załącznika do ustawy o opłacie skarbowej¹².

Jeden wniosek o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na nieuzupełnienie w wyznaczonym terminie braku formalnego w postaci aktualnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Wnioskodawca został powiadomiony o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania, a także o możliwości ubiegania się o zwrot uiszczony opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na określeniu w jednej decyzji czasu obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów dłuższego niż okres obowiązywania umowy dzierżawy nieruchomości, na której prowadzone będzie zbieranie odpadów¹³. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o odpadach podmiot ubiegający o uzyskanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów musi posiadać tytuł prawny do nieruchomości, na której będzie magazynował odpady. Zatem w treści decyzji organ powinien oznaczyć obowiązywanie zezwolenia, nie na okres 10 lat, licząc od dnia wydania decyzji, lecz do momentu utraty przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości, tj. do 23 lutego 2032 r.¹⁴.

¹¹ W jednym przypadku pierwotnie ustanowione zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej, na wniosek strony zmieniono na depozyt.

¹² Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 2111).

¹³ Organ wydał zezwolenie na zbieranie odpadów do dnia 20 września 2032 r., podczas gdy umowa dzierżawy z dnia 23 lutego 2022 r., z późniejszą zmianą z dnia 26 kwietnia 2022 r., dołączona do wniosku została zawarta na czas oznaczony 10 lat – do dnia 23 lutego 2032 r.

¹⁴ Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa wyjaśniła, że „(...) Przedsiębiorca w pkt 7 wniosku jak również umowa dzierżawy w § 8 przewiduje czas obowiązywania zezwolenia 10 lat, dopuszczony ustawą o odpadach. Przeoczono zapis, że umowa dzierżawy obowiązuje 10 lat licząc od dnia jej zawarcia tj. od 23.02.2022 r. W związku z powyższym uzgodniono z przedsiębiorcą, że decyzja ta zostanie zmieniona w trybie art. 155 Kpa, na wniosek, w części dot. czasu jej obowiązywania, tj. zgodnie z zawartą umową dzierżawy”. Starosta Gostyński decyzją zmieniającą zezwolenie wydał 20 listopada 2023 r. określając czas obowiązywania zezwolenia, zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy o zmianę posiadanego zezwolenia oraz z zawartą umową dzierżawy miejsca magazynowania odpadów – do 22 lutego 2032 r.

Ponadto ustalono, że w postępowaniu w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów organ wezwał wnioskodawcę do przedłożenia w określonym terminie dokumentu potwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa osobie, która podpisała uzupełnienie wniosku o wydanie zezwolenia oraz jednocześnie do okazania dowodu uiszczenia opłaty skarbowej od złożonego pełnomocnictwa, wskazując jako podstawę prawną art. 64 § 2 k.p.a. odnoszący się do usunięcia braku formalnego wniosku oraz jednocześnie art. 261 § 1 i 2 k.p.a., stanowiący podstawę do wezwania do uiszczenia należności z tytułu opłat i kosztów postępowania. Wnioskodawcę poinformowano, o konsekwencjach niezastosowania się do wezwania wynikających zarówno z art. 64 § 2 k.p.a. jak i art. 261 § 2 k.p.a., które zawierają odmienne konsekwencje prawne braku ustosunkowania się do wezwania, bowiem art. 64 § 2 k.p.a. stanowi, że (...) *jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań (...) nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania*”, natomiast zgodnie z art. 261 § 2 k.p.a., *„(...) jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana*”. Wskazać jednak należy, że brak opłaty za pełnomocnictwo nie jest brakiem formalnym wniosku, a jedynie brakiem fiskalnym. Dla wykazania, że pełnomocnik został dla strony ustanowiony, niezbędne jest okazanie dokumentu stwierdzającego ustanowienie takiego pełnomocnictwa, natomiast w przypadku nieprzedłożenia przez wnioskodawcę potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie dokumentu pełnomocnictwa organ zobowiązany jest działać zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej¹⁵.

Przedstawiając powyższe, informuję, że realizację zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego wydawania zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, ocenia się **pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.**

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Pana Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do wzywania wnioskodawców w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia wyłącznie braków formalnych wniosku. Natomiast w przypadku stwierdzenia braku fiskalnego w związku z przedłożeniem

¹⁵ Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa wyjaśniła, że *„(...) Pismem z dnia 26.05.2023 r. wezwano wnioskodawcę do okazania pełnomocnictwa, ponieważ korekta wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, która wpłynęła do Starosty Gostynińskiego w dniu 22.05.2023 r. podpisana została przez osobę, która nie figurowała w KRS wnioskodawcy oraz nie przedłożono także jej pełnomocnictwa w sprawie. Błędnie organ wezwał wnioskodawcę o uiszczenie opłaty skarbowej za złożenie pełnomocnictwa powołując się jednocześnie na art. 261 Kpa, który nie ma zastosowania w tym przypadku*”.

dokumentu pełnomocnictwa należy stosować procedurę przewidzianą w art. 11 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej.

Jednocześnie informuję, że w związku z wydaniem decyzji zmieniającej zezwolenie na zbieranie odpadów, określającej czas obowiązywania zezwolenia na podstawie wniosku przedsiębiorcy oraz umowy dzierżawy nieruchomości, na której będzie prowadzone zbieranie odpadów, odstąpiono od formułowania zalecenia pokontrolnego w przedmiotowym zakresie.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Pana Starostę na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Proszę o udzielenie powyższej informacji za pośrednictwem platformy ePUAP.

Z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Artur Subda
Dyrektor Wydziału Kontroli

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/