



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 marca 2017 r.

WK-I.431.4.6.2016

**Pan
Miroslaw Pszonka
Starosta Otwocki**

**Starostwo Powiatowe w Otwocku
ul. Górna 13
05-400 Otwock**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ Paweł Kwarciany oraz Katarzyna Szymańska – inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadzili kontrolę w Starostwie Powiatowym w Otwocku, z siedzibą przy ul. Górnej 13.

Kontrola obejmowała realizację zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego wydawania, odmowy wydania, cofania oraz stwierdzania wygaśnięcia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 6 czerwca 2016 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 25 listopada 2016 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Starosta Otwocki wydał 21 zezwoleń na zbieranie odpadów, dwanaście zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz jedno zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Ponadto wydano cztery decyzje zmieniające zezwolenia na zbieranie odpadów, sześć decyzji zmieniających zezwolenia na przetwarzanie odpadów, jedną decyzję w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów, dziewięć decyzji stwierdzających

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, z późn. zm.).

wygaśnięcie zezwoleń na zbieranie odpadów, pięć decyzji stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń na przetwarzanie odpadów oraz jedną decyzję stwierdzającą wygaśnięcie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Nie wydawano decyzji w sprawie cofnięcia lub uchylecia zezwoleń w zakresie objętym kontrolą.

Badaniu poddano siedem zezwoleń na zbieranie odpadów², sześć zezwoleń na przetwarzanie odpadów³, jedno zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów⁴, dziesięć decyzji zmieniających zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów⁵ oraz jedną decyzję w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów⁶.

Powyższe decyzje zostały wydane zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową, na podstawie pisemnych wniosków przedsiębiorców. Wszystkie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów udzielone zostały na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat, zgodnie z wymogami art. 44 ustawy o odpadach⁷. Za wydanie zezwoleń pobrane zostały opłaty skarbowe w wysokościach zgodnych z określonymi w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej⁸.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie pięciu zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami⁹ oraz jednej decyzji zmieniającej zezwolenie¹⁰ na podstawie podań nieopatrzonych podpisem przedsiębiorcy. Powyższym naruszono regulacje art. 63 § 3 kpa¹¹, zgodnie z którym podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wnoszącego. Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 kpa, który nakłada obowiązek wezwania wnoszącego żądanie do usunięcia braków formalnych

² Dotyczy decyzji oznaczonych: S.OŚ.I.6233.5.2.2015.SD, S.OŚ.I.6233.7.2015.SD, S.OŚ.I.6233.9.4.2015.SD, S.OŚ.I.6233.17.4.2015.SD, S.OŚ.I.6233.1.2.2016.SB, S.OŚ.I.6233.4.2016.SB, S.OŚ.I.6233.14.2.2016.SB. W tym trzy decyzje oznaczone S.OŚ.I.6233.5.2.2015.SD, S.OŚ.I.6233.7.2015.SD oraz S.OŚ.I.6233.14.2.2016.SB zawierały jednocześnie rozstrzygnięcie w sprawie wygaszenia poprzednio wydanych zezwoleń.

³ Dotyczy decyzji oznaczonych: S.OŚ.I.6233.13.1.2015.SD, S.OŚ.I.6233.23.2.2015.SB, S.OŚ.I.6233.27.4.2015.SB, S.OŚ.I.6233.29.2.2015.SB, S.OŚ.I.6233.9.3.2016.SB, S.OŚ.I.6233.13.2.2016.SB. W tym dwie decyzje oznaczone S.OŚ.I.6233.27.4.2015.SB oraz S.OŚ.I.6233.9.3.2016.SB zawierały jednocześnie rozstrzygnięcie w sprawie wygaszenia poprzednio wydanych zezwoleń.

⁴ Decyzja oznaczona S.OŚ.I.6233.2.4.2016.SB, która zawierała jednocześnie rozstrzygnięcie w sprawie wygaszenia poprzednio wydanego zezwolenia.

⁵ Dotyczy decyzji nr 431/2015, 40/2016, 39/2016, 70/2015, 406/2015, 206/2015, 356/2015, 24/2015, 58/2015, 350/2015.

⁶ Decyzja oznaczona S.OŚ.I.6233.4.6.2015.SD.

⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 783, z późn. zm.).

⁹ Dotyczy trzech zezwoleń na zbieranie odpadów oznaczonych: S.OŚ.I.6233.7.2015.SD, S.OŚ.I.6233.1.2.2016.SB, S.OŚ.I.6233.4.2016.SB, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oznaczonego S.OŚ.I.6233.23.2.2015.SB oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów oznaczonego S.OŚ.I.6233.2.4.2016.SB.

¹⁰ Dotyczy decyzji oznaczonej S.OŚ.I.6233.29.3.2013.SD.

¹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.).

w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

2. Niewskazanie w pięciu zezwoleniach na przetwarzanie odpadów¹² oraz w jednym zezwoleniu na zbieranie i przetwarzanie odpadów¹³ rodzaju magazynowanych odpadów. Obowiązek wskazania powyższych danych wynika z art. 43 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy o odpadach, zgodnie z którym w zezwoleniu określa się rodzaj magazynowanych odpadów.
3. Nieprzestrzeganie w toku prowadzonych postępowań wybranych przepisów kpa, poprzez:
 - Pominięcie w prowadzonych postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji w zakresie gospodarowania odpadami¹⁴ jednej ze stron, tj. właściciela lub współwłaściciela nieruchomości na terenie, której wnioskodawca zamierzał prowadzić działalność w powyższym zakresie. Z akt zgromadzonych w toku postępowania wynika, że powyższe osoby nie zostały powiadomione o wszczęciu postępowania lub o możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego, jak również nie została doręczona im decyzja kończąca postępowanie. Zaniechaniem takim naruszono wymogi art. 61 § 4 kpa oraz art. 40 § 1 kpa, zgodnie z którymi o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie oraz doręczyć im pisma w sprawie. Powyższe działanie stoi również w sprzeczności z wyrażoną w art. 10 § 1 kpa zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu. Ponadto naruszono art. 170 ust. 2 ustawy o odpadach w związku z art. 28 kpa, zgodnie z którymi przymiot strony w postępowaniach w zakresie gospodarowania odpadami posiadają właściciele nieruchomości, na których będzie prowadzone zbieranie lub przetwarzanie odpadów.
 - Niepoinformowanie stron o możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie przed wydaniem decyzji w przypadku dziesięciu postępowań¹⁵. Powyższe działanie stoi w sprzeczności z wyrażoną w art. 10 kpa, zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu.
 - Wydanie decyzji dotyczącej zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów oznaczonej S.OŚ.I.6233.17.2.2013.SD z przekroczeniem 2-miesięcznego terminu określonego

¹² Dotyczy zezwoleń oznaczonych: S.OŚ.I.6233.13.1.2015.SD, S.OŚ.I.6233.23.2.2015.SB, S.OŚ.I.6233.27.4.2015.SB, S.OŚ.I.6233.29.2.2015.SB oraz S.OŚ.I.6233.13.2.2016.SB.

¹³ Dotyczy zezwolenia oznaczonego S.OŚ.I.6233.2.4.2016.SB.

¹⁴ Dotyczy postępowań zakończonych wydaniem decyzji oznaczonych: S.OŚ.I.6233.5.2.2015.SD, S.OŚ.I.6233.1.2.2016.SB, S.OŚ.I.6233.4.2016.SB, S.OŚ.I.6233.2.4.2016.SB, S.OŚ.I.6233.13.1.2015.SD, S.OŚ.I.6233.23.2.2015.SB, S.OŚ.I.6233.27.4.2015.SB, S.OŚ.I.6233.9.3.2016.SB, S.OŚ.I.6233.13.2.2016.SB.

¹⁵ Dotyczy postępowań zakończonych wydaniem decyzji oznaczonych: S.OŚ.I.6233.5.2.2015.SD, S.OŚ.I.6233.1.2.2016.SB, S.OŚ.I.6233.4.2016.SB, S.OŚ.I.6233.14.2.2016.SB, S.OŚ.I.6233.2.4.2016.SB, S.OŚ.I.6233.13.1.2015.SD, S.OŚ.I.6233.23.2.2015.SB, S.OŚ.I.6233.27.4.2015.SB, S.OŚ.I.6233.9.3.2016.SB, S.OŚ.I.6233.13.2.2016.SB.

w art. 35 § 3 kpa. Działaniem takim naruszono wymogi art. 35 § 3 kpa oraz art. 36 kpa, zgodnie z którymi „(...) Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (...)”, przy czym „O każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie (...) organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy”. Obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Ponadto w aktach sprawy zakończonej wydaniem decyzji zezwalającej na gospodarowanie odpadami¹⁶ nie utrwalono dowodów weryfikacji zgodności wniosku z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 72 § 2 kpa „Czynności organu (...), które mają znaczenie dla sprawy (...) utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tej czynności”.

W sprawach dotyczących gospodarowania odpadami¹⁷ organ jedną decyzją rozstrzygnął o udzieleniu przedsiębiorcy zezwolenia i stwierdził wygaśnięcie poprzednio wydanej decyzji. Należy wskazać, że jedna decyzja powinna kończyć postępowanie dotyczące jednej sprawy administracyjnej. Możliwość połączenia kilku spraw do łącznego rozpoznania przewiduje art. 62 kpa, zgodnie z którym „W sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony”. Postępowanie takie powinno zakończyć się wydaniem rozstrzygnięć w każdej ze spraw. W omawianych przypadkach występował różny stan faktyczny oraz odmienne przesłanki do wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie i decyzji zezwalającej, a tym samym nie został spełniony wymóg tożsamości podstawy faktycznej i prawnej.

Zgodnie z powyższym informuję, że realizację zadania polegającego na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, cofaniu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

¹⁶ Dotyczy decyzji oznaczonej S.OŚ.I.6233.13.2.2016.SB.

¹⁷ Dotyczy decyzji oznaczonych: S.OŚ.I.6233.5.2015.SD, S.OŚ.I.6233.7.2015.SD, S.OŚ.I.6233.14.2016.SB, S.OŚ.I.6233.27.2015.SB, S.OŚ.I.6233.2.4.2016.SB oraz S.OŚ.I.6233.9.2016.SB.

Wyniki kontroli wskazują, że zezwolenia zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu oraz po pobraniu opłaty skarbowej. Ponadto prawidłowo wskazywano okres na jaki zezwolenie może być wydane, natomiast zmiany i wygaszenia zezwoleń oraz odmowa udzielenia zezwolenia zostały dokonane po weryfikacji zaistnienia przesłanek uzasadniających takie działanie. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono przypadki nienależytej weryfikacji kompletności wniosków oraz uchybienia w zakresie kompletności elementów zezwoleń, jak również przypadki zaniechania stosowania przepisów prawa proceduralnego wynikającego z kodeksu postępowania administracyjnego, uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuje Pana Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania ustalonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Wzywania wnioskodawców w trybie art. 64 § 2 kpa do usunięcia braków formalnych wniosku – w przypadku dołączenia do wniosku niepodpisanych przez stronę dokumentów zawierających obligatoryjne elementy wniosku, określone w ustawie o odpadach.
2. Wskazywania w treści zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami wszystkich wymaganych danych, a w szczególności rodzaju magazynowanych odpadów, zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy o odpadach.
3. Prawidłowego określania stron w prowadzonych postępowaniach, a następnie doręczanie stronom decyzji w zakresie gospodarowania odpadami.
4. Zawiadamiania stron o możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie przed wydaniem decyzji, zgodnie z wymogiem określonym w art. 10 kpa.
5. Wydawania decyzji z zakresu gospodarowania odpadami z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 36 ww. ustawy zobowiązującej organ do zawiadomienia strony o każdym przypadku niezłażenia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki oraz nowego terminu załażenia sprawy.

Ponadto, zwracam uwagę na konieczność:

- utrwalania w aktach sprawy, w formie podpisanej przez pracownika adnotacji, faktu weryfikacji złożonego wniosku z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;
- rozstrzygania spraw związanych z udzielaniem i stwierdzaniem wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem zapisu art. 62 kpa określającego przesłanki połączenia wielu spraw do wspólnego rozpoznania.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁸ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Starostę 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 i uchybień.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Daniel Zaprzala
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli

¹⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).