Warszawa, 31 marca 2017 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WK-I.431.4.14.2016

Pan
Stanisław Kubeł
Starosta Ostrołęcki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[1] Elżbieta Rudnicka – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, przeprowadziła w dniach od 9 do 21 marca 2016 r. kontrolę problemową w Starostwie Powiatowym w Ostrołęce, z siedzibą przy pl. gen. Józefa Bema 5.

Kontrola obejmowała realizację zadania z zakresu administracji rządowej polegającego na wydawaniu, odmowie wydania, cofaniu oraz stwierdzaniu wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 9 marca 2016 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 20 września 2016 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

W okresie objętym kontrolą Starosta Ostrołęcki wydał 11 zezwoleń na zbieranie odpadów, 5 zezwoleń na przetwarzanie odpadów, 2 zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, 7 decyzji zmieniających zezwolenia – w tym 6 na zbieranie odpadów i 1 na przetwarzanie odpadów oraz 3 decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń. Nie wydawano decyzji w sprawie odmowy lub cofnięcia zezwolenia w zakresach objętym kontrolą. Badaniu poddano 5 decyzji zezwalających

[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.).

na zbieranie odpadów[2], 3 decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów[3], 5 decyzji zmieniających zezwolenia – w tym 4 na zbieranie odpadów i 1 na przetwarzanie odpadów[4] oraz 3 decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwoleń na zbieranie odpadów[5].

Zezwolenia udzielone zostały zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową, na podstawie pisemnych wniosków przedsiębiorców, na czas określony – nie dłuższy niż 10 lat, zgodnie z wymogiem art. 44 ustawy o odpadach[6], z zachowaniem terminów określonych w art. 35 kpa[7]. Za wydanie zezwoleń pobrane zostały opłaty skarbowe w wysokościach zgodnych z określonymi w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej[8]. Poddane badaniu decyzje zezwalające na zbieranie lub przetwarzanie odpadów oraz decyzje stwierdzające wygaśnięcie zezwolenia zawierały wymagane elementy określone w art. 107 kpa.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie trzech zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie gospodarki odpadami oraz decyzji zmieniającej zezwolenie na podstawie niekompletnych wniosków, a mianowicie:
   - we wniosku, na podstawie którego wydano zezwolenie na zbieranie odpadów oznaczone ROŚ.6233.33.2015 – nie wskazano szczegółowego opisu stosowanej metody lub metod zbierania odpadów, możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska, a także opisu czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem,
   - w dwóch wnioskach, na podstawie których wydano zezwolenia na przetwarzanie odpadów oznaczone ROŚ.6233.63.2015 oraz ROŚ.6233.10.2016 – nie wskazano rodzaju magazynowanych odpadów oraz opisu czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona. Ponadto, we wniosku zakończonym wydaniem decyzji oznaczonej ROŚ.6233.10.2016 nie określono liczby oraz jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska,

[2] Dotyczy decyzji oznaczonych: ROŚ.6233.59.2014, ROŚ.6233.5.2015, ROŚ.6233.33.2015, ROŚ.6233.36.2015, ROŚ.6233.42.2015.
[3] Dotyczy decyzji oznaczonych: ROŚ.6233.29.2015, ROŚ.6233.63.2015, ROŚ.6233.10.2016.
[4] Dotyczy decyzji oznaczonych: ROŚ.6233.1.2015, ROŚ.6233.23.2015, ROŚ.6233.48.2015, ROŚ.6233.6.2016, ROŚ.6233.27.2015.
[5] Dotyczy decyzji oznaczonych: ROŚ.6233.17.2015, ROŚ.6233.18.2015, ROŚ.6233.19.2015.
[6] Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.).
[7] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.).
[8] Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 783, z późn. zm.).

– do wniosku, na podstawie którego wydano decyzję zmieniającą zezwolenie na zbieranie odpadów, oznaczoną ROŚ.6233.48.2015 – dołączony był dokument nieopatrzony podpisem wnioskodawcy, który stanowił podstawę wydanego rozstrzygnięcia. Potwierdzenie powyższych informacji powinno nastąpić poprzez opatrzenie podpisem wnioskodawcy wszystkich dołączanych do wniosku dokumentów dotyczących żądania strony.

Powyższym naruszono regulacje art. 42 ust. 1 pkt 5, 6 i 8 oraz art. 42 ust. 2 pkt 5, 6 i 7 ustawy o odpadach, zgodnie z którymi wniosek na zbieranie lub na przetwarzanie odpadów zawiera szczegółowy opis stosowanej metody lub metod zbierania odpadów, przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymogom ochrony środowiska, opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem oraz wskazanie rodzaju magazynowanych odpadów, rocznej masy przerobowej instalacji lub urządzenia, opis czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona.

Ponadto zgodnie z art. 63 § 3 kpa *„Podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego (...)”*.

Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 kpa, który nakłada obowiązek wzywania wnoszącego żądanie do usunięcia braków formalnych w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

2. Niewskazanie w zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów oznaczonym ROŚ.6233.10.2015 rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia. Obowiązek wskazania powyższych danych wynika z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach, zgodnie z którym w zezwoleniu określa się *„(...) opis procesu technologicznego z podaniem rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia (...)”*.
3. Nieprzestrzeganie w toku prowadzonych postępowań wybranych przepisów kpa, poprzez:

– Niewskazanie we wszystkich poddanych badaniu decyzjach zmieniających zezwolenia[9] oraz stwierdzających wygaśnięcie zezwolenia[10] – uzasadnienia prawnego. Zaniechaniem takim naruszono wymóg określony w art. 107 § 3 kpa, zgodnie z którym decyzja powinna

[9]Dotyczy decyzji zmieniających zezwolenia na zbieranie odpadów oznaczonych: ROŚ.6233.1.2015, ROŚ.6233.23.2015, ROŚ.6233.6.2016, ROŚ.6233.48.2015 oraz decyzji zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów oznaczonej ROŚ.6233.27.2015.
[10]Dotyczy decyzji oznaczonych ROŚ.6233.17.2015, ROŚ.6233.18.2015, ROŚ.6233.19.2015.

zawierać uzasadnienie prawne, które obejmuje w szczególności *„(...) wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (...)”*.

- Doręczenie decyzji zmieniającej zezwolenie na zbieranie odpadów[11] osobie, która nie była upoważniona przez wnioskodawcę do działania w jego imieniu – w aktach sprawy brak było dla wskazanej osoby pełnomocnictwa. Zgodnie z art. 33 § 2 i 3 kpa pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Pomimo występującego braku formalnego, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w cytowanym powyżej art. 64 § 2 kpa.
- Niezawiadomienie w trzech przypadkach[12] stron o wszczęciu postępowania z urzędu w przedmiocie wygaszenia udzielonych zezwoleń na zbieranie odpadów, które w związku z wydaniem nowych zezwoleń stały się bezprzedmiotowe. Zaniechaniem takim naruszono wymogi art. 61 § 4 kpa, zgodnie z którym *„O wszczęciu postępowania z urzędu (...) należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”*. Powyższe działanie stoi również w sprzeczności z wyrażoną w art. 10 § 1 kpa zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu.
- Przekazanie do Marszałka Województwa Mazowieckiego w Warszawie wszystkich wydanych decyzji zezwalających, zmieniających zezwolenia oraz stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń – bez potwierdzenia odbioru, czym naruszono art. 39 kpa, zgodnie z którym *„Organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem (...)”*.

Ponadto w toku kontroli stwierdzono, że w przypadku dwóch zezwoleń na przetwarzanie odpadów[13] jako podstawę prawną wskazano jedynie art. 43 ust. 2 ustawy o odpadach, z pominięciem art. 41 ust. 1, 2, 3 pkt 2 powyższej ustawy, natomiast w decyzjach stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń przytoczone zostały tylko przepisy prawa proceduralnego z pominięciem przepisów prawa materialnego, tj. art. 48 pkt 2 ustawy o odpadach.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na wydawaniu, odmowie wydania oraz cofaniu zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Zasadniczy wpływ na powyższą ocenę miał fakt zachowania właściwości miejscowej i rzeczowej organu zezwalającego, przestrzegania okresu, na jaki zezwolenie może być wydane, realizacji obowiązku pobrania opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia, terminowości wydawania

[11]Dotyczy decyzji oznaczonej ROŚ.6233.1.2015.
[12]Dotyczy decyzji oznaczonych ROŚ.6233.17.2015, ROŚ.6233.18.2015, ROŚ.6233.19.2015.
[13]Dotyczy decyzji oznaczonych ROŚ.6233.63.2015, ROŚ.6233.10.2016.

decyzji oraz weryfikacji przesłanek uzasadniających wydanie decyzji zmieniających zezwolenia i decyzji stwierdzających ich wygaśnięcie. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie weryfikacji kompletności wniosków o wydanie zezwoleń oraz uchybienia w zakresie kompletności elementów decyzji uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Pana Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Wydawania zezwoleń na zbieranie bądź przetwarzanie odpadów po weryfikacji kompletności wniosku o udzielenie zezwolenia, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów określonych w art. 42 ust. 1 pkt 5, 6 i 8 oraz art. 42 ust. 2 pkt 5, 6 i 7 ustawy o odpadach, a także w art. 63 § 3 kpa, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych – wzywania wnioskodawców do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 kpa.
2. Wskazywania w treści zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów wszystkich wymaganych danych, a w szczególności rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia, zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach.
3. Przestrzegania w toku prowadzonych postępowań przepisów kpa, poprzez:

– wskazywanie w decyzjach zmieniających zezwolenia na zbieranie bądź przetwarzanie odpadów oraz decyzjach stwierdzających wygaśnięcie zezwolenia uzasadnienia prawnego, zgodnie z art. 107 § 1 i 3 kpa,
– doręczanie decyzji zmieniających zezwolenia stronie lub ustanowionemu pełnomocnikowi, zgodnie z art. 33 § 2 i 3 kpa,
– informowanie stron o wszczęciu postępowania z urzędu w przypadku wygaszania udzielonych zezwoleń, zgodnie z wymogami art. 61 § 4 i art. 10 § 1 kpa,
– przekazywanie do marszałka województwa decyzji zezwalających, zmieniających zezwolenia oraz stwierdzających wygaśnięcie zezwoleń za potwierdzeniem odbioru, zgodnie z art. 39 kpa,
– powoływania w wydawanych zezwoleniach na przetwarzanie odpadów oraz decyzjach wygaszających zezwolenia pełnej podstawy prawnej stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej[14] od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz na podstawie art. 49 niniejszej 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.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Daniel Zaprzała
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli

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