



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 grudnia 2015 r.

WK-C.431.1.1.2015

Pan
Włodzimierz Adam Wojnarowski
Starosta Mławski
Starostwo Powiatowe w Mławie
ul. Reymonta 6
06-500 Mława

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ Bogumiła Marut – kierownik Oddziału Kontroli oraz Bogumiła Bedra – starszy inspektor w Oddziale Kontroli w Delegaturze w Ciechanowie Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły kontrolę w Starostwie Powiatowym w Mławie, z siedzibą przy ul. Reymonta 6.

Przedmiotem kontroli była realizacja zadań z zakresu administracji rządowej, dotyczących wydawania, odmowy wydania, cofania oraz stwierdzania wygaśnięcia zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie zbierania, przetwarzania i transportu odpadów, a także przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy powiatu.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 marca 2015 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 30 września 2015 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Panu Staroście wystąpienie pokontrolne.

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

I. W zakresie wydawania, odmowy wydania, cofania oraz stwierdzania wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie, przetwarzanie i transport odpadów

W okresie objętym kontrolą Starosta Mławski wydał dwanaście zezwoleń na zbieranie odpadów, osiem zezwoleń na przetwarzanie odpadów, czternaście zezwoleń na transport odpadów oraz pięć decyzji w sprawie zmiany udzielonych zezwoleń. Nie wydano decyzji w sprawie odmowy, cofnięcia lub stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia.

Badaniu poddano wszystkie wydane w okresie kontrolowanym decyzje, stwierdzając, że zostały one wydane zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową, na podstawie pisemnych wniosków przedsiębiorców, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 kpa². Wszystkie zezwolenia udzielone zostały na czas oznaczony – nie dłuższy niż 10 lat, zgodnie z wymogiem art. 44 ustawy o odpadach³. Za wydanie decyzji organ pobrał opłaty skarbowe w wysokościach zgodnych z określonymi w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej⁴.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie sześciu zezwoleń w zakresie zbierania, przetwarzania i transportu odpadów na podstawie niekompletnych wniosków, niespełniających poniższych wymogów:
 - a) we wnioskach o udzielenie zezwoleń na zbieranie odpadów oznaczonych:
 - RŚ.6233.22.2014 – nie wskazano przewidywanego okresu wykonywania działalności oraz danych dotyczących kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników,
 - RŚ.6233.25.2014 – nie wskazano danych dotyczących kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników;
 - b) we wnioskach, na podstawie których wydano zezwolenia na przetwarzanie odpadów oznaczone:
 - RŚ.6233.20.2014 – nie wskazano rocznej mocy przerobowej instalacji,
 - RŚ.6233.1.2015 – nie wskazano danych dotyczących kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników;
 - c) we wnioskach, na podstawie których wydano zezwolenia na transport odpadów oznaczone RŚ.6233.4.2014 oraz RŚ.6233.17.2014 – nie wskazano informacji o możliwościach technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność, jak również o przewidywanym okresie wykonywania działalności oraz nie wskazano środków transportu.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 783, z późn. zm.).

Obowiązek wskazania powyższych danych wynika z art. 42 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz ust. 2 pkt 7 ustawy o odpadach, zgodnie z którymi wniosek na zbieranie oraz wniosek na przetwarzanie odpadów zawiera: „(...) przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych (...) ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników (...)” oraz „(...) oznaczenie przewidywanego okresu wykonywania działalności (...)”, stosownie zaś do art. 42 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy we wniosku na przetwarzanie odpadów należy również określić „(...) opis procesu technologicznego z podaniem rocznej mocy przerobowej instalacji (...)”. Natomiast zgodnie z art. 28 ust. 4 pkt 4, 5 i 6 ustawy o odpadach⁵ wniosek na transport odpadów zawiera: „(...) wskazanie (...) środków transportu odpadów; (...) przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność (...); przewidywany okres wykonywania działalności (...)”. 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. Wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów oznaczonego RŚ.6233.16.2014, na podstawie podania, do którego załączono nieopatrzone podpisem przedsiębiorcy pismo zawierające obligatoryjne elementy wniosku o wydanie zezwolenia, zaś zezwolenia na przetwarzanie odpadów oznaczonego RŚ.6233.30.2014 – na podstawie podania, do którego załączono pismo zawierające obligatoryjne elementy wniosku, podpisane przez osobę, która nie była upoważniona przez wnioskodawcę do działania w jego imieniu. Powyższym naruszono regulacje art. 63 § 3 kpa, 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.
3. Wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów oznaczonego RŚ.6233.13.2014 bez wskazania w treści rozstrzygnięcia rocznej mocy przerobowej instalacji określonej we wniosku. Zaniechaniem powyższym naruszono wymogi określone w art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o odpadach, zgodnie z którym w zezwoleniu na przetwarzanie określa się „(...) opis procesu technologicznego z podaniem rocznej mocy przerobowej instalacji (...)”.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243, z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym do 23 stycznia 2013 r. w związku z art. 233 ust. 2 i 3 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r.

4. Niewskazanie w dziesięciu poddanych badaniu zezwoleniach⁶ uzasadnienia prawnego. Zaniechaniem powyższym naruszono wymóg określony w art. 107 § 1 i 3 kpa, którego treść stanowi, że decyzja powinna zawierać uzasadnienie prawne, które powinno w szczególności obejmować „(...) wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że:

- jedno zezwolenie na zbieranie odpadów oznaczone RŚ.6233.31.2014, udzielone zostało na okres o rok i 10 m-cy dłuższy od wskazanego we wniosku, bez uzgodnienia z wnoszącym podanie, a jak wynika z uzasadnienia decyzji organu takie działanie miało związek z okresem obowiązywania umowy dzierżawy terenu, na którym miały być zbierane i magazynowane odpady⁷, jednakże organy administracji publicznej są związane zakresem żądania określonym przez przedsiębiorcę we wniosku;
- w przypadku jednego wniosku, na podstawie którego wydano decyzję zezwalającą na transport odpadów oznaczoną RŚ.6233.7.2015, przedsiębiorcę wezwano do wniesienia opłaty skarbowej w trybie art. 64 § 2 kpa, zamiast na podstawie art. 261 § 1 i 2 ww. ustawy, zgodnie z którym *„Jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat (...), które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni (...). Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana”*;
- nie rozpatrzono wniosku przedsiębiorcy z 22 grudnia 2014 r. o uchylenie zezwolenia⁸ w części dotyczącej odzysku odpadów. Dyrektor Wydziału Rolnictwa i Środowiska wyjaśnił, że strony nie wnosiły o uchylenie decyzji, co stoi w sprzeczności z treścią żądania wyrażonego w powyższym wniosku. Zaniechaniem takim naruszono art. 35 § 3 kpa, zgodnie z którym *„Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca (...)”*.

⁶ Dotyczy decyzji oznaczonych: RŚ.6233.5.2014, RŚ.6233.7.2014, RŚ.6233.16.2014 – w zakresie zbierania odpadów; RŚ.6233.8.2014, RŚ.6233.20.2014, RŚ.6233.21.2014, RŚ.6233.1.2015 – w zakresie przetwarzania odpadów; RŚ.6233.1.2014 – zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie i zbieranie odpadów; RŚ.6233.4.2015 zmieniającej zezwolenie na przetwarzanie odpadów; RŚ.6233.6.2015 – zmieniającej zezwolenie na transport odpadów.

⁷ Przedsiębiorca wnioskował o wydanie zezwolenia na 5 lat. Organ wydał zezwolenie na okres 6 lat i 10 miesięcy, tj. od 23 stycznia 2015 r. do 22 listopada 2021 r., wskazując w uzasadnieniu decyzji, że umowa dzierżawy z 22 listopada 2011 r. zawarta została na czas oznaczony 10-ciu lat, czyli do 22 listopada 2021 r.

⁸ Zezwolenie z 25 kwietnia 2012 r. oznaczone RŚ.6233.4.2012 na prowadzenie działalności w zakresie odzysku i transportu odpadów. Na podstawie wniosku z 22 grudnia 2014 r. wydano decyzję z 31 grudnia 2014 r. oznaczoną RŚ.6233.30.2014 dotyczącą przetwarzania odpadów w instalacji.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na wydawaniu, odmowie wydania, cofaniu oraz stwierdzaniu wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie, przetwarzanie i transport odpadów, w zakresie:

- zachowania właściwości miejscowej i rzeczowej organu, przestrzegania okresu na jaki zezwolenie może być wydane, weryfikacji wystąpienia przesłanek uzasadniających wydanie decyzji zmieniających, terminowości wydawania decyzji oraz pobrania opłaty skarbowej
- ocenia się **pozytywnie**,
- kompletności wniosków i ich załączników oraz kompletności elementów decyzji
- ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

II. W zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków

W jednostce kontrolowanej prowadzono wspólny rejestr skarg i wniosków kierowanych do Starosty oraz Rady Powiatu Mławskiego. Rejestr zawierał dane pozwalające na określenie daty wpływu skarg i wniosków, a także sposobu i terminów ich załatwienia.

Do Starosty Mławskiego wpłynęło dziewięć skarg, które zaewidencjonowano w rejestrze skarg i wniosków oraz przechowywano w segregatorach oznaczonych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej⁹. Nie odnotowano wpływu wniosków, o których mowa w art. 241 kpa, jak również nie wystąpiły przypadki indywidualnych przyjęć przez Starostę Mławskiego obywateli w sprawach skarg lub wniosków. Ponadto nie wystąpiły przypadki przekazywania skarg lub wniosków do załatwienia innym organom oraz skierowania skarg do rozpatrzenia w ramach toczącego się postępowania administracyjnego.

W kontrolowanej jednostce wyznaczono pracownika do prowadzenia rejestru skarg i wniosków, jak również wskazano osobę odpowiedzialną za koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków, stosownie do wymogu określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹⁰.

W budynku urzędu znajdowała się informacja wizualna dotycząca przyjmowania obywateli przez Starostę Powiatu Mławskiego, z której wynikało, że przyjęcia odbywają się w każdy wtorek po godzinach pracy urzędu, zgodnie z art. 253 § 3 i 4 kpa oraz § 3 ust. 2 powyższego rozporządzenia.

⁹ Rozporządzenie 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 zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67, ze sprost.).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

Kontroli poddano akta ośmiu spraw¹¹ ustalając, że Starosta Mławski rozpatrzył wszystkie skargi we własnym zakresie, zgodnie z właściwością oraz w ustawowym terminie, zawiadamiając pisemnie skarżących o sposobie ich rozpatrzenia, zgodnie z art. 237 § 1 i 3 kpa.

W celu zbadania prawidłowości kwalifikacji pism wpływających do Starostwa Powiatowego w Mławie kontrolą objęto wybrane wpisy w dzienniku korespondencyjnym, ustalając, że żadne z przeanalizowanych pism nie nosiło znamion skargi.

Nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi przedstawionymi w przesłanym do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie sprawozdaniu dotyczącym przyjmowania oraz załatwiania skarg i wniosków w 2014 r. oraz wynikającymi z prowadzonego rejestru.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku wskazania w czterech zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 kpa¹². Zaniechaniem takim naruszono art. 238 § 1 kpa, zgodnie z którym zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać m.in. pouczenie o treści art. 239 kpa.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na przyjmowaniu oraz załatwianiu skarg i wniosków przez Starostę Powiatu Mławskiego w zakresie:

- realizacji obowiązku powierzenia zadania przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi, zamieszczenia informacji wizualnej na temat przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków oraz dostosowania terminów przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków do wymogów art. 253 § 3 kpa, przestrzegania właściwości organu przy załatwianiu skarg, kwalifikacji treści pism zaewidencjonowanych jako skargi, rejestrowania skarg w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia oraz terminowości rozpatrywania skarg – ocenia się **pozytywnie**,
- kompletności zawiadomień o sposobie załatwienia skarg – ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

¹¹ Dotyczy spraw oznaczonych: Or.1510.1.2014 z 12 marca oraz 7 kwietnia 2014 r., Or.1510.2.2014, Or.1510.3.2014, Or.1510.4.2014, Or.1510.5.2014, Or.1510.1.2015, Or.1510.2.2015, Or.1510.3.2015.

¹² Dotyczy skarg oznaczonych: Or.1510.1.2014 z 12 marca 2014 r., Or.1510.2.2014, Or.1510.4.2014, Or.1510.5.2014.

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, przetwarzanie i transport odpadów po weryfikacji kompletności wniosku o udzielenie zezwolenia, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów określonych w art. 42 ust. 1 pkt 6 i 7, ust. 2 pkt 6 i 7 oraz art. 28 ust. 4 pkt 4, 5 i 6 ustawy o odpadach, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych – wzywania wnioskodawców do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 kpa.
2. Wzywania wnioskodawców na podstawie art. 64 § 2 kpa do usunięcia braków formalnych wniosku w przypadku dołączenia do wniosków niepodpisanych przez stronę informacji zawierających obligatoryjne elementy wniosku, określone w ustawie o odpadach, lub w przypadku, gdy ww. informacje podpisane są przez osobę, która nie była upoważniona przez wnioskodawcę do działania w imieniu strony.
3. 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.
4. Wskazywania w zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie gospodarki odpadami – uzasadnienia prawnego, zgodnie z wymogiem określonym w art. 107 § 1 i 3 kpa.
5. Wskazywania w pisemnych zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 kpa, zgodnie z wymogami określonymi w art. 238 § 1 kpa.

Ponadto, zwracam uwagę na konieczność:

- wydawania zezwoleń na zbieranie odpadów na okres wskazany przez przedsiębiorcę we wniosku,
- stosowania art. 64 § 2 kpa wyłącznie w celu usunięcia braków formalnych wniosku, zaś w przypadku stwierdzenia nieuiszczenia opłaty skarbowej – wzywania wnioskodawców do jej wniesienia z zachowaniem trybu i terminów określonych w art. 261 § 1 i 2 kpa,
- rozstrzygania w decyzjach o całości żądania strony wyrażonego we wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹³ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Pana Starostę do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania

¹³ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

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

Joanna Zych
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli