Warszawa, 31 maja 2017 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WK-I.431.1.4.2016

**Pan**
**Robert Wróbel**
**Starosta Powiatu Legionowskiego**

**Starostwo Powiatowe**
**w Legionowie**
**ul. gen. Władysława Sikorskiego 11**
**05-119 Legionowo**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[1] Renata Syska – starszy inspektor wojewódzki oraz Agnieszka Woźniak – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły kontrolę w Starostwie Powiatowym w Legionowie, z siedzibą przy ul. gen. W. Sikorskiego 11.

Kontrola obejmowała realizację zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących wydawania, odmowy wydania, cofania oraz stwierdzania wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 11 lutego 2016 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska wobec 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, z późn. zm.).

W okresie objętym kontrolą Starosta Legionowski wydał piętnaście zezwoleń na zbieranie odpadów[2] oraz trzy zezwolenia na przetwarzanie odpadów[3]. Ponadto wydano dwie decyzje zmieniające zezwolenia na zbieranie odpadów[4], jedną decyzję stwierdzającą wygaśnięcie zezwolenia na zbieranie odpadów[5] oraz jedną decyzję, którą dokonano zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów poprzez wykreślenie dwóch kodów odpadów i jednocześnie odmówiono zmiany w części dotyczącej rozszerzenia katalogu odpadów przewidzianych do zbierania[6].

Badaniu poddano wszystkie wydane w okresie kontrolowanym decyzje, stwierdzając, że wydane zostały zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową, na podstawie pisemnych wniosków przedsiębiorców. Zezwolenia zostały wydane na czas oznaczony – nie dłuższy niż 10 lat, zgodnie z wymogiem art. 44 ustawy o odpadach[7], z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 kpa[8]. Za wydanie decyzji organ pobrał opłaty skarbowe w wysokościach zgodnych z określonymi w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej[9]. Decyzje administracyjne w przedmiocie zmiany zezwolenia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia wydano po spełnieniu ustawowych przesłanek.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów[10] na podstawie niekompletnego wniosku, w którym nie wskazano kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników. Obowiązek wskazania powyższych danych wynika z art. 42 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach, zgodnie z którym wniosek o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów zawiera wskazanie m.in. kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników. 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] Dotyczy decyzji oznaczonych: ZŚ.6233.1.2015, ZŚ.6233.2.2015, ZŚ.6233.3.2015, ZŚ.6233.7.2015, ZŚ.6233.8.2015, ZŚ.6233.9.2015, ZŚ.6233.13.2015, ZŚ.6233.15.2015, ZŚ.6233.17.2015, ZŚ.6233.24.2014, ZŚ.6233.24.2015, ZŚ.6233.26.2015, ZŚ.6233.29.2015, ZŚ.6233.34.2015, ZŚ.6233.40.2015.

[3] Dotyczy decyzji oznaczonych: ZŚ.6233.4.2015, ZŚ.6233.25.2014, ZŚ.6233.30.2015.

[4] Dotyczy decyzji oznaczonych: ZŚ.6233.1.2014, ZŚ.6233.28.2014.

[5] Dotyczy decyzji oznaczonej ZŚ.7644-28/09.

[6] Dotyczy decyzji oznaczonej ZŚ.6233.12.2014. Od przedmiotowej decyzji zostało wniesione odwołanie. W związku z powyższym w trakcie czynności kontrolnych sprawa była rozpatrywana w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie.

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

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

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

[10] Dotyczy decyzji oznaczonej ZŚ.6233.26.2015.

2. Wydanie siedmiu decyzji zezwalających na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami[11] na podstawie wniosków bądź pism uzupełniających wnioski, nieopatrzonych podpisem przedsiębiorcy. Działaniem takim naruszono wymogi określone w 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. Niewskazanie w pięciu zezwoleniach[12] na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami 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 (...)”*.
4. Wydanie trzech decyzji na zbieranie odpadów[13] pomimo, że zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Powyższym naruszono art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpadach, zgodnie z którym *„Właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów (...) w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami (...) jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego”*. Nieruchomości, na których prowadzona jest działalność w zakresie gospodarowania odpadami mają przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Takie przeznaczenie ww. działek przewidywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego[14] obowiązujące w dniu wydania powyższych rozstrzygnięć.
5. Nieprzestrzeganie w toku prowadzonych postępowań wybranych przepisów kpa, poprzez:
   a. Wydanie zezwolenia na zbieranie[15] oraz decyzji zmieniającej zezwolenie na zbieranie odpadów[16] z pominięciem jednej ze stron, tj. właściciela lub współwłaściciela działek, na których wnioskodawca zamierzał prowadzić ww. działalność. Z akt zgromadzonych w toku postępowania wynika, że powyższe osoby nie zostały powiadomione o wszczęciu postępowania, 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

[11] Dotyczy decyzji oznaczonych: ZŚ.6233.24.2014, ZŚ.6233.26.2015, ZŚ.6233.1.2015, ZŚ.6233.2.2015, ZŚ.6233.3.2015, ZŚ.6233.17.2015 oraz ZŚ.6233.30.2015.
[12] Dotyczy decyzji oznaczonych: ZŚ.6233.9.2015, ZŚ.6233.24.2014, ZŚ.6233.26.2015, ZŚ.6233.25.2014, ZŚ.6233.30.2015.
[13] Dotyczy decyzji oznaczonych: ZŚ.6233.3.2015, ZŚ.6233.7.2015 oraz ZŚ.6233.40.2015.
[14] Uchwała Nr 115/XIII/03 Rady Gminy Nieporęt z dnia 11 sierpnia 2003 r. w sprawie zmian w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Nieporęt (Dz. Urz. Województwa Mazow. z 2003 r. Nr 259, poz. 6832, z późn. zm.) oraz uchwała Nr XLI/492/2001 Rady Miejskiej w Legionowie z dnia 10 października 2001 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa (Dz. Urz. Województwa Mazow. z 2001 r. Nr 225, poz. 4027, z późn. zm.).
[15] Dotyczy decyzji oznaczonej ZŚ.6233.26.2015.
[16] Dotyczy decyzji oznaczonej ZŚ.6233.28.2014.

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.

b. Niedopełnienie – w przypadku dwóch postępowań[17] – obowiązku poinformowania strony o możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, czym naruszono art. 10 kpa, który stanowi, że *„Organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”.*

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że:

- Wydano zezwolenie na przetwarzanie odpadów oznaczone ZŚ.6233.4.2015 niezgodnie z wnioskiem strony w części dotyczącej określenia rodzaju magazynowanych odpadów. We wniosku przedsiębiorca określił jako rodzaj magazynowanych odpadów zarówno odpady przeznaczone do przetwarzania, jak i powstające w wyniku przetwarzania, natomiast organ w wydanej decyzji określił, iż magazynowaniu podlegają jedynie odpady przeznaczone do przetwarzania. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Referatu Zarządzania Środowiskiem *„(...) magazynowanie odpadów to czasowe przechowywanie odpadów obejmujące wstępne magazynowanie przez ich wytwórcę oraz magazynowanie przez prowadzącego przetwarzanie. Należy więc uznać, że zgodnie z ustawą o odpadach odpady przeznaczone do przetworzenia oraz powstające w wyniku przetworzenia są tożsame z odpadami magazynowanymi (...)”.* Odnosząc się do powyższego należy uznać, że organ w prowadzonych postępowaniach związany jest wnioskiem strony w zakresie złożonego żądania. Przedsiębiorca wskazał, jaki rodzaj odpadów będzie magazynował i powyższe winno mieć odzwierciedlenie w wydanej decyzji w zakresie gospodarowania odpadami.
- W podstawie prawnej wydanego zezwolenia na zbieranie odpadów oznaczonego ZŚ.6233.29.2015 przywołano art. 48 pkt 3 ustawy o odpadach dotyczący wygaszenia zezwolenia, pomimo że powyższa decyzja dotyczyła udzielenia zezwolenia.[18] Natomiast w przypadku

[17] Dotyczy decyzji oznaczonych: ZŚ.6233.26.2015 oraz ZŚ.6233.28.2014.
[18] Postanowieniem z 18 lutego 2016 r. Starosta Legionowski z urzędu sprostował oczywistą omyłkę.

zezwolenia oznaczonego ZŚ.6233.40.2015 w uzasadnieniu prawnym wskazano nieobowiązujący art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o odpadach[19] zamiast art. 41 ust. 3 pkt 2 ustawy o odpadach[20].

Ponadto stwierdzono, że w przypadku dwóch postępowań[21] organ jedną decyzją jednocześnie wygasił poprzednio wydane decyzje i zezwolił przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów. Należy wskazać, że jedna decyzja powinna kończyć postępowanie administracyjne dotyczące jednej sprawy. Możliwość połączenia kilku spraw do łącznego rozpatrywania 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, 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 wygaszającej i decyzji zezwalającej. Tym samym nie został spełniony wymóg tożsamości podstawy faktycznej i prawnej, a zatem nie zachodziły podstawy do wszczęcia i prowadzenia wspólnego postępowania oraz wydania jednej decyzji rozstrzygającej. Rozpatrzenie złożonych przez przedsiębiorców wniosków winno nastąpić poprzez wydanie odrębnych rozstrzygnięć.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, cofaniu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia 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 decyzji, terminowości wydawania decyzji oraz weryfikacji przesłanek uzasadniających wydanie decyzji zmieniających, o odmowie i stwierdzeniu wygaśnięcia wydanych zezwoleń. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie weryfikacji kompletności wniosków o wydanie zezwoleń oraz kompletności elementów decyzji, wydanie zezwoleń pomimo, że zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego, pominięcie jednej ze stron w prowadzonych postępowaniach oraz niedopełnienie

[19] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243, z późn. zm.).
[20] Postanowieniem z 18 lutego 2016 r. Starosta Legionowski z urzędu sprostował oczywistą omyłkę.
[21] Dotyczy decyzji oznaczonych: ZŚ.6233.3.2015 oraz ZŚ.6233.7.2015.

obowiązku informowania stron o możliwości zapoznaniem się z całością materiału dowodowego w sprawie uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.

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

1. Wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów po weryfikacji kompletności wniosku o udzielenie zezwolenia, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów określonych w art. 42 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach, a w przypadkach stwierdzenia braków formalnych wzywania wnioskodawców do ich usunięcia w trybie art. 64 § 2 kpa.
2. Wzywania wnioskodawców w trybie art. 64 § 2 kpa do usunięcia braków formalnych wniosku – w przypadku dołączenia do podania niepodpisanych przez stronę dokumentów zawierających obligatoryjne elementy wniosku określone w ustawie o odpadach bądź pism uzupełniających wnioski.
3. Wskazywania w treści zezwoleń na gospodarowanie odpadami rodzajów magazynowanych odpadów zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy o odpadach.
4. Wydawania decyzji w zakresie odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów, w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego stosownie do art. 46 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.
5. Zapewniania udziału wszystkim stronom w prowadzonych postępowaniach, w tym doręczania stronom decyzji w zakresie gospodarki odpadami oraz zawiadamiania stron o wszczęciu oraz zakończeniu postępowania i możliwości zapoznania się z całością dokumentacji zgromadzonej w sprawie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 10 kpa.
6. Wydawania zezwoleń na przetwarzanie odpadów zgodnie z żądaniem strony zawartym we wniosku określając rodzaj magazynowanych odpadów.
7. Wskazywania w wydanych decyzjach prawidłowej podstawy prawnej.
8. Rozstrzygania spraw związanych z udzielaniem bądź stwierdzaniem wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie odpadów, zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem art. 62 kpa określającego przesłanki połączenia wielu spraw do wspólnego rozpoznania.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej[22] 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.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

*Daniel Zaprzała*
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli

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