

Olsztyn, dnia 8 maja 2015 r.



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**
FK-VI.431.1.2015

**Szanowny Pan
Gustaw Marek Brzezina
Marszałek Województwa
Warmińsko-Mazurskiego
ul. Emilii Plater 1
10-562 Olsztyn**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko – Mazurskiego w Departamencie Ochrony Środowiska z siedzibą przy ul. Głowackiego 17, 10-447 Olsztyn, NIP: 739 – 29 – 65 – 551, REGON: 510750309.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli:

- 1) stanowisko Marszałka Województwa Warmińsko – Mazurskiego pełnili:
 - Pan Gustaw Marek Brzezina - od 12 grudnia 2014 r.;
 - Pan Jacek Protas – Marszałek Województwa Warmińsko – Mazurskiego w okresie od 29 listopada 2006 r. do 11 grudnia 2014 r.
- 2) nadzór nad sprawami realizowanymi w Departamencie Ochrony Środowiska sprawowali:
 - Pani Sylwia Jaskulska – Członek Zarządu Województwa Warmińsko – Mazurskiego od 18 grudnia 2014 r.;
 - Pan Jarosław Marek Słoma – Wicemarszałek Województwa Warmińsko – Mazurskiego w okresie od 5 grudnia 2006 r. do 12 grudnia 2014 r.
- 3) stanowiska w Departamencie Ochrony Środowiska pełnili:
 - Pan Grzegorz Piotr Drozdowski – Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska,
 - Pani Teresa Witkowska – Z – ca Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska,
 - Pani Marta Sobieraj-Sulkowska – Kierownik Biura Pozwoleń Środowiskowych w Departamencie Ochrony Środowiska,
 - Pani Jolanta Karwacka – inspektor, pracownik odpowiedzialny za realizację zadania.

[akta kontroli str. 36]

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Finansów i Kontroli Warmińsko-

Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- **Pani Iwona Zajac** – inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa nr 3/2015, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – przewodnicząca zespołu kontrolnego; na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.40.2015 z dnia 23 stycznia 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego;
- **Pan Ryszard Rowiński** – starszy inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa nr 1/2015, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – członek zespołu kontrolnego; na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-VI.0030.41.2015 z dnia 23 stycznia 2015 r., wydanego przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego.

[akta kontroli str. 32-33]

Kontrolę przeprowadzono w dniach 26 - 27 stycznia 2015 r., co zostało odnotowane w Księżce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 26.

Zakres kontroli:

- przedmiot kontroli: Wydawanie, odmowa wydania, cofanie oraz wygaśnięcie zezwoleń na zbieranie odpadów oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów.
- okres objęty kontrolą: 2014 r.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.), w związku z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o s.d.g.” oraz art. 41 ust. 2, 3 pkt 1, ust. 6 oraz art. 168 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Zadania objęte kontrolą ujęte zostały w zakresie czynności pracowników realizujących zadanie oraz w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

[akta kontroli str. 38-43]

Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska upoważnił inspektora odpowiedzialnego za realizację zadania do udzielania wyjaśnień i przedstawiania dokumentów z zakresu objętego kontrolą, w czasie trwania czynności kontrolnych.

[akta kontroli str. 37]

Bieżąca kontrola była pierwszą kontrolą z tego zakresu przeprowadzoną w Urzędzie Marszałkowskim.

[akta kontroli str. 17-18]

Realizację zadań objętych kontrolą ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej wynika z następujących szczegółowych ustaleń i ocen cząstkowych dokonanych w poszczególnych obszarach (zagadnieniach) objętych kontrolą.

I. Kompletność wniosków o wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów i wymaganych ustawowo do ich wydania załączników.

W 2014 r. do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęło łącznie 29 wniosków o udzielenie zezwolenia, z tego 4 na zbieranie odpadów; 14 na przetwarzanie odpadów; 11 na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

[akta kontroli str. 70-73]

Ponadto, w okresie objętym kontrolą Marszałek rozpatrzył jeden wniosek o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów z 2013 r.

Ustalono, że wnioski o wydanie zezwolenia były starannie analizowane i weryfikowane o: informacje dotyczące planowanej działalności w zakresie zbierania i/lub przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 42 ust. 1 i/lub 2 ustawy; dokumentację stanowiącą załączniki do wniosku, tj. decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (o ile była wymagana) oraz dowód wniesienia opłaty skarbowej z tytułu udzielenia zezwolenia; inne dokumenty np. potwierdzające pełnomocnictwo, czy tytuł prawny do miejsca magazynowania odpadów.

W wyniku weryfikacji dokumentacji dot. udzielonych zezwoleń stwierdzono, iż w przypadku braków formalnych w podaniu - przy sprawie znak: OŚ-PŚ.7244.15.2014 oraz OŚ-PŚ.7244.33.2014 – Marszałek Województwa wezwał strony do ich uzupełnienia, przy czym uczynił to na podstawie art. 50 § 1 kpa, który stanowi, iż *organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych.*

[akta kontroli str. 74-155]

Wskazany powyżej przepis nie może stanowić podstawy do wezwania przedsiębiorcy do uzupełnienia wniosku o braki formalne, bowiem w powyższym zakresie obowiązują przepisy art. 64 § 2 kpa.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska: „(...) w prowadzonych postępowaniach za braki formalne uznaje się głównie braki oczywiste, możliwe do wyłapania przy pierwszym kontakcie z wnioskiem, np. brak dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do instalacji, czy też do miejsca magazynowania i przetwarzania odpadów, brak potwierdzenia wniesienia opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia, brak podpisu osoby uprawnionej do reprezentowania podmiotu wnioskującego o wydanie zezwolenia, brak dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie i zbieranie odpadów, np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 42 ust. 4 ustawy o odpadach, czy też świadectwa stwierdzającego kwalifikacje kierownika spalarni, współspalarni albo składowiska odpadów w zakresie gospodarowania odpadami, odpowiednie do prowadzonych procesów przetwarzania odpadów. Wychwycenie z przedłożonej dokumentacji elementów, które powinien zawierać zgodnie z art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie i zbieranie odpadów jest czasochłonne i wymaga bardzo wnikliwej analizy, a co więcej uzupełnienie tego rodzaju braków zabiera stronom zdecydowanie więcej czasu niż 7 dni. Podchodząc w ten sposób wychodzi się naprzeciw wnioskodawcom, bowiem w innym przypadku większość wniosków pozostawałaby bez rozpatrzenia.”

[akta kontroli str. 44-49]

Niepodanie we wniosku informacji, o których mowa w art. 42 ust. 1 i/lub 2 ustawy, stanowi brak formalny podlegający uzupełnieniu na zasadach i w terminie określonym w art. 64 § 2 kpa, tj. jeśli złożony wniosek nie czyni zadość wymaganiom określonym w przepisach szczególnych, organ wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie 7 dni pouczając równocześnie, iż nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Rozpatrując wniosek należy mieć również na względzie zapisy art. 12 § 1 kpa, który stanowi, że *organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia*, a także postanowienia art. 35 kpa dotyczące terminowości załatwianych spraw.

Stwierdzono również, iż w 2 ww. przypadkach oraz we wszystkich przypadkach dotyczących wezwania do złożenia stosownych wyjaśnień w trybie art. 50 § 1 kpa nie wyznaczono stronie terminu, do którego żądanie powinno być spełnione.

[akta kontroli str. 78,155]

Zgodnie z art. 54 § 1 pkt 5 kpa w wezwaniu należy wskazać termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska: „(...) w przypadku konieczności złożenia przez stronę wyjaśnień bądź uzupełnienia braków merytorycznych (na piśmie) stosuje się art. 50 § 1 kpa i nie wskazuje się terminu do którego żądanie powinno być spełnione. Są to postępowania prowadzone na wniosek strony, w związku z powyższym od strony zależy, w jakim czasie uzupełni wniosek. Z wiedzy przekazywanej na szkoleniach z zakresu Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że wskazany termin byłby tylko terminem zwykłym (instrukcyjnym) i niezastosowanie się do niego przez uczestnika postępowania nie przyniesie skutków, np. w postaci możliwości pozostawienia podania bez rozpatrzenia.” [akta kontroli str. 44-49]

Wzywanie strony do uzupełnienia wniosku o braki formalne na podstawie art. 50 § 1 kpa oraz niewyznaczanie w wezwaniu do złożenia wyjaśnień terminu, do którego żądanie powinno zostać spełnione skutkuje naruszeniem norm procesowych.

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. uchybień są: pracownik odpowiedzialny za realizację w 2014 r. zadania objętego kontrolą oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

Ponadto, w przypadku wszystkich wniosków, stwierdzono uchybienie dotyczące trybu przyjęcia wniosku, określonego w art. 11 ust. 3 i 4 pkt. 1 i 2 ustawy o s.d.g. Stosownie do ww. przepisu właściwy organ, przyjmując wniosek, niezwłocznie potwierdza jego przyjęcie. Potwierdzenie powinno zawierać wskazanie daty wpływu oraz terminu rozpatrzenia wniosku, a także pouczenie o przysługujących przedsiębiorcy środkach odwoławczych.

Ustalono, iż bezpośrednio po wpływnięciu wniosku do Urzędu, na pierwszej stronie pisma umieszczano i wypełniano pieczęć wpływu niezawierającą jednak wszystkich wymaganych informacji; zawierała ona jedynie nazwę podmiotu, datę wpływu, a także numer z rejestru przesyłek wpływających do Urzędu.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska „W prowadzonych postępowaniach o wydanie zezwoleń: na przetwarzanie, zbieranie oraz zbieranie i przetwarzanie odpadów tut. Organ kieruje się trybem postępowania określonym w ustawie (...) Kodeks postępowania administracyjnego (...), która w art. 63 § 4 wskazuje, że organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania jeżeli wnoszący tego żąda.” [akta kontroli str. 44-49]

Faktem jest, iż kwestia dotycząca potwierdzania przyjęcia wniosku przez organ administracji publicznej jest uregulowana w ww. artykule kpa. Jednakże należy pamiętać, że na podstawie przedmiotowych wniosków są załatwiane sprawy przedsiębiorców, w związku z czym pod uwagę powinny być brane dodatkowe regulacje w powyższym zakresie, określone w art. 11 ust. 3 i 4 pkt. 1 i 2 ustawy o s.d.g.

Skutkiem opisanego uchybienia jest naruszenie obowiązku wynikającego z art. 11 ust. 3 i 4 pkt. 1 i 2 ustawy o s.d.g. poprzez niezachowanie właściwego trybu przyjęcia wniosku, a co się z tym wiąże, niepoinformowanie przedsiębiorcy o terminie rozpatrzenia wniosku oraz przysługujących mu środkach odwoławczych.

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. uchybienia są: pracownik odpowiedzialny za realizację w 2014 r. zadania objętego kontrolą oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

Wszystkie decyzje zostały wydane na podstawie kompletnych wniosków.

W 4 przypadkach niezastosowania się strony do wezwania organu i nieuzupełnienia podania w wyznaczonym terminie Marszałek Województwa pisemnie informował stronę o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia, zgodnie z postanowieniem art. 64 § 2 kpa.

W 1 przypadku Marszałek Województwa nie był organem właściwym w sprawie, w związku z czym na podstawie art. 65 § 1 kpa przekazał wniosek Staroście Ostródzkiemu, jako organowi właściwemu, zawiadamiając jednocześnie o tym stronę.

II. Wydawanie zezwoleń na zbieranie odpadów oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów.

Na podstawie 25 pisemnych wniosków (w tym 1 z 2013 r.) wydano łącznie 22 decyzje, z tego:

- 4 zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 8 zezwoleń na przetwarzanie odpadów,
- 7 zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- 2 decyzje umarzające postępowanie;
- 1 decyzję uchylającą zezwolenie.

Ponadto ustalono, iż 3 postępowania administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia, na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 26 stycznia 2015 r. nie zostały zakończone.

Zezwolenia wydawane były zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową organu, tj. przez Marszałka Województwa Warmińsko – Mazurskiego, w którego imieniu i z jego upoważnienia decyzje administracyjne w zakresie zbierania i/lub przetwarzania odpadów wydawali: Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska oraz jego Zastępca. Zezwolenia zawierały wszystkie elementy określone w art. 43 ust. 1 i/lub 2 ustawy oraz w art. 107 § 1 kpa. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330), na zezwoleniach zamieszczano adnotację o wysokości uiszczonej opłaty skarbowej. Stosownie do art. 44 ustawy, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów zostały wydane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Natomiast w przypadku zezwoleń na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych - nie dłuższy niż rok, zgodnie z art. 23 ust. 6 ustawy.

[akta kontroli str. 50-69, 175-179, 203-210]

Ustalono, iż 18 z 19 zezwoleń wydano z zachowaniem terminów określonych w art. 35 kpa lub ustalonych zgodnie z art. 36 kpa.

Jedno zezwolenie, tj. z dnia 27 sierpnia 2014 r., znak: OŚ-PŚ.7244.18.2014 wydano po upływie ustawowego terminu, wynikającego z art. 35 § 3 kpa. Przekroczenie terminu sięgało 7 dni. Pierwszy wniosek przedsiębiorcy w sprawie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów został złożony w dniu 4 lipca 2014 r. do Starosty Szczycieńskiego, który zawiadomił stronę, iż podanie dotyczy kilku spraw i wymaga załatwienia przez dwa różne organy, w tym przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Na podstawie zawiadomienia Starosty przedsiębiorca w dniu 28 lipca 2014 r. złożył do Marszałka wnioski w trybie i terminie określonym w art. 66 § 2 kpa, który stanowi, iż *odrębne podanie złożone zgodnie z zawiadomieniem, o którym mowa w § 1, w terminie czternastu dni od daty doręczenia zawiadomienia uważa się za złożone w dniu wniesienia pierwszego podania*. W niniejszym przypadku rozpatrzenie wniosku powinno nastąpić w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa, tj. nie później niż w ciągu miesiąca, bowiem sprawa wymagała przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. W związku z powyższym organ zezwalający od chwili wpływu wniosku do Urzędu Marszałkowskiego miał tylko 7 dni na rozstrzygnięcie sprawy. Jednakże w okresie tym, tj. od 28 lipca 2014 r. (data wpływu wniosku do Urzędu Marszałkowskiego) do 4 sierpnia 2014 r. (ostatni dzień na rozpatrzenie wniosku, zgodnie z art. 66 § 2 i art. 35 § 3 kpa.) Marszałek nie podjął żadnych czynności zmierzających do wydania stosownego zezwolenia. Pierwszą czynność podjął dopiero 7 dni po upływie miesięcznego terminu rozpatrzenia wniosku (postanowienie z dnia 11 sierpnia 2014 r. znak: OŚ-PŚ.7244.18.2014 o niezakończonym w terminie). Nowy termin załatwienia sprawy wyznaczono do 4 września 2014 r. Decyzja

zezwalająca na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów wydana została w dniu 27 sierpnia 2014 r., tj. 54 dni od złożenia wniosku. [akta kontroli str. 156-179]

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska nieterminowe wydanie decyzji z dnia 27 sierpnia 2014 r., znak: OŚ-PŚ.7244.18.2014 spowodowane było tym, „(...) iż jedyny odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń w zakresie odpadów pracownik, (...) przebywała w tym czasie na zaplanowanym dwutygodniowym urlopie wypoczynkowym i dopełniła obowiązku poinformowania strony o niezalatwieniu sprawy w terminie, w najszybszym z możliwych terminów tj. w dniu 11.08.2014 r. – pierwszym dniu pracy po urlopie. (...)” [akta kontroli str. 44-49]

Przyczyną powstania ww. uchybienia jest nieprzekazanie wniosku do rozpatrzenia przez Kierownika Biura Pozwoleń Środowiskowych innemu pracownikowi Urzędu, w momencie gdy pracownik merytoryczny przebywał na urlopie wypoczynkowym.

W związku z pojedyńczym przypadkiem przekroczenia terminu wydania zezwolenia uznaje się, iż uchybienie to nie miało wpływu na kontrolowaną działalność.

Osobą odpowiedzialną za ww. uchybienie jest Kierownik Biura Pozwoleń Środowiskowych.

Ponadto, w przypadku sprawy znak: OŚ-PŚ.7244.1.2014 stwierdzono, że Marszałek Województwa ośmiokrotnie przedłużył termin załatwienia sprawy, w sytuacji gdy art. 11 ust. 7 ustawy o s.d.g. stanowi, iż *termin rozpatrzenia wniosku może zostać przedłużony dodatkowo tylko jeden raz. Przedłużenie terminu wniosku nie może przekroczyć dwóch miesięcy.* Przedsiębiorca wnioskiem z dnia 24 lutego 2014 r. zwrócił się do Marszałka Województwa o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Rozstrzygnięcie sprawy wymagało: wyjaśnienia kwestii pełnomocnictwa; uzupełnienia wniosku o brakujące materiały i informacje; szerokiej analizy zgromadzonego materiału; konsultacji z Geologiem Wojewódzkim, który zwrócił się pismem z dnia 5 czerwca 2014 r., znak: GW.740.27.2014 do Ministra Środowiska o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie. Sprawa była szczególnie skomplikowana o czym świadczy liczny materiał dowodowy zgromadzony w sprawie. W związku z powyższym oraz z uwagi na brak ww. stanowiska - na zasadach określonych w art. 36 kpa - Marszałek Województwa postanowieniem znak: OŚ-PŚ.7244.1.2014 z dnia: 24.03.14r., 24.04.14r., 22.05.14r., 23.06.14r., 22.07.14r., 21.08.14r., 22.09.14r. i 21.10.14r. zawiadamiał strony o niezalatwieniu sprawy w terminie, wyznaczając równocześnie nowy termin jej rozstrzygnięcia. W każdym przypadku przedłużenie terminu nie przekroczyło dwóch miesięcy. Stosowna decyzja (znak: OŚ-PŚ.7244.1.2014) zezwalająca na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów wydana została w dniu 14 listopada 2014 r.

[akta kontroli str. 180-210]

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska: „Zgodnie z art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (...) terminy i tryb uzupełniania pism i wniosków, o których mowa w ust. 2, oraz terminy załatwiania spraw wynikających z tych pism i wniosków określają odrębne przepisy. Przepisem odrębnym w omawianym przypadku jest ustawa (...) Kodeks postępowania administracyjnego (...), gdzie w art. 35 i 36 wskazano szczegółowy sposób zawiadamiania strony o każdym przypadku niezalatwienia sprawy w terminie. Powyższe potwierdzają informacje uzyskiwane na szkoleniach z zakresu wykorzystywania Kodeksu postępowania administracyjnego przy prowadzeniu postępowań w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, w których uczestniczyli pracownicy Biura.” [akta kontroli str. 44-49]

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. akt: IV SA/Po 416/13 „Art. 35 k.p.a. wprowadza trzy podstawowe terminy załatwiania spraw (w postępowaniu pierwszoinstancyjnym), określone odrębnie dla każdej z trzech kategorii spraw wyróżnionych według kryterium stopnia skomplikowania, tj.:

a) termin "bez zbędnej zwłoki" – dla spraw niewymagających postępowania wyjaśniającego (art. 35 § 1 k.p.a.);
b) termin 1 miesiąca – dla spraw wymagających postępowania wyjaśniającego, ale nie będących szczególnie skomplikowanymi (art. 35 § 3 ab initio k.p.a.);
c) termin 2 miesiące – dla spraw szczególnie skomplikowanych (art. 35 § 3 k.p.a.),
przy czym każdy z tych terminów może zostać przez organ przedłużony na zasadach określonych w art. 36 k.p.a., z tym że w przypadku spraw związanych z działalnością gospodarczą przepis art. 11 ust. 7 u.s.d.g. limituje możliwość takiego przedłużenia do jednego razu i nie dłużej niż o 2 miesiące."

Przyczyną powstania ww. uchybienia było niestosowanie w procedurze wydawania zezwoleń na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów przepisów art. 11 ust. 7 ustawy o s.d.g.

W związku z pojedyńczym przypadkiem wielokrotnego przedłużania terminu załatwienia sprawy uznaje się, iż uchybienie to nie miało wpływu na kontrolowaną działalność

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. uchybienia są: pracownik odpowiedzialny za realizację w 2014 r. zadania objętego kontrolą oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

Decyzja uchylająca zezwolenie została wydana na podstawie wniosku, który dotyczył kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy administracji publicznej. Na jego podstawie Marszałek Województwa – w zakresie swojej właściwości – wszczął postępowanie w przedmiocie uchylenia uprzednio wydanego zezwolenia w zakresie gospodarowania odpadami i zawiadomił stronę o konieczności wniesienia odrębnego podania w pozostałej części do innego organu. Decyzja uchylająca zezwolenie została wydana przez Marszałka bezpośrednio po uzyskaniu informacji o wydaniu stronie przez wskazany organ nowego zezwolenia. Powyższe postępowanie było zgodne z art. 66 § 1 kpa.

Natomiast dwie decyzje umarzające postępowanie zostały wydane na skutek pisemnego zgłoszenia stron o wycofanie przedłożonego wniosku. Podstawą prawną przedmiotowych decyzji stanowił art. 105 § 2 kpa zgodnie z którym *organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.*

Wszystkie ww. decyzje zostały wydane przez osobę uprawnioną, tj. Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska lub jego Zastępcę, bez zbędnej zwłoki z zachowaniem terminów określonych w art. 35 kpa lub ustalonych zgodnie z art. 36 kpa.

III. Wydawanie decyzji w sprawie odmowy, zmiany, wygaśnięcia oraz cofnięcia zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa wydał:

- 2 decyzje zmieniające zezwolenia wydane w 2014 r., tj. zezwolenie na przetwarzanie odpadów oraz zezwolenie na przetwarzanie i zbieranie odpadów. Zgłoszone zmiany dotyczyły: w pierwszym przypadku - rozszerzenia rodzajów odpadów poddawanych przetwarzaniu oraz miejsca siedziby spółki; w drugim przypadku - rozszerzenia rodzajów odpadów przewidzianych do zbierania oraz miejsca magazynowania i metody zbierania odpadów. Podstawą prawną wydania decyzji zmieniających stanowił art. 155 kpa, na podstawie którego – za zgodą strony - dokonano zmian warunków zezwolenia.
- 2 zezwolenia na przetwarzanie odpadów, na podstawie których stwierdzono również wygaśnięcie poprzednich decyzji. Strony na podstawie wniosku o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów wniosły również o wygaszenie aktualnie posiadanych zezwoleń w zakresie gospodarowania odpadami, które zgodnie z art. 232 ust. 2 ustawy zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż przez dwa lata od dnia wejścia w życie nowej ustawy o odpadach, tj. do 23 stycznia 2015 r. Podstawą prawną decyzji w zakresie wygaszenia dotychczasowych zezwoleń stanowił art. 48 pkt 3 ustawy,

który stanowi, iż zezwolenia na przetwarzanie odpadów wygasa na wniosek podmiotu objętego zezwoleniem.

Wszystkie ww. decyzje zostały wydane przez osobę uprawnioną, tj. przez Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska lub jego Zastępcę; były zgodne z art. 107 kpa i wydane zostały w terminie, wynikającym z art. 35 kpa lub w terminie ustalonym zgodnie z art. 36 kpa.

Ponadto ustalono, iż w 2014 r. do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęły 3 pisma, tj.: pismo Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2014 r., znak: WAR.0951/22/2014; pismo WIOŚ w Olsztynie z dnia 28 maja 2014 r., znak: WIOŚ-I.201.2.23.35.2014bsz oraz z dnia 15 października 2014 r., znak: WIOŚ-I.703.5.65.18.2014.op w sprawie działania podmiotu, któremu Marszałek udzielił zezwolenia na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów, niezgodnie z wydanym zezwoleniem. Ustalono, iż w każdym przypadku Marszałek podjął działania zmierzające do zbadania, czy zaszły przesłanki zobowiązujące go do podjęcia czynności z art. 47 ust. 1 ustawy, który stwierdza, *jeżeli posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości.*

Na skutek ww. pism Marszałek Województwa zwrócił się do WIOŚ w Olsztynie:

- 1) w pierwszym przypadku – o przeprowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i poinformowanie o jej wynikach – kontrola nie wykazała naruszeń warunków decyzji Marszałka;
- 2) w dwóch pozostałych przypadkach – o przekazanie protokołu z kontroli oraz zarządzeń pokontrolnych i na ich podstawie podjął następujące czynności:
 - wezwał przedsiębiorcę do złożenia stosownych wyjaśnień - nie dopatrzonego się podstaw do zastosowania art. 47 ust. 1 ustawy (dot. postępowania wszczętego na podstawie pisma WIOŚ z dnia 28 maja 2014 r., znak: WIOŚ-I.201.2.23.35.2014bsz);
 - Biuro Opłat Środowiskowych w Departamencie Ochrony Środowiska podejmie dalsze działania po 31 marca 2015 r. celem naliczenia ewentualnych opłat podwyższonych (dot. postępowania wszczętego na podstawie pisma WIOŚ 15 października 2014 r., znak: WIOŚ-I.703.5.65.18.2014.op).

[akta kontroli str. 44-49]

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa nie wydawał decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na zbierania i/lub przetwarzania odpadów.

IV. Pobieranie opłat za wydanie/zmianę zezwoleń.

Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1282 ze zm.), obowiązek zapłaty opłaty skarbowej od wydania zezwolenia (pozwolenia, koncesji), powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji).

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330) składający wniosek lub pełnomocnictwo albo dokonujący zgłoszenia zobowiązany jest dołączyć dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej albo uwierzytelnioną kopię dowodu zapłaty, nie później niż w ciągu 3 dni od chwili powstania obowiązku jej zapłaty.

Wysokość opłaty określona została w części III poz. 43c i 46 Wykazu podmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia, stanowiącego załącznik nr 1 do powołanej wyżej ustawy, zwany dalej „wykazem”.

W toku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą zobowiązanych do uiszczenia stosownej opłaty skarbowej było łącznie 22 przedsiębiorców, z tego 20 - wnoszących o udzielenie zezwolenia oraz 2 - składających wnioski o wydanie zezwolenia, a także o zmianę danych objętych zezwoleniem.

Ustalono, że 17 przedsiębiorców wniosło stosowną opłatę w wymaganej wysokości oraz w terminie wynikającym z art. 6 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, tj. z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty. W powyższych przypadkach dowód zapłaty został dołączony do wniosku bezpośrednio przy jego składaniu lub w ciągu 3 dni od chwili powstania obowiązku dokonania opłaty skarbowej. Każdorazowo dowód zapłaty znajdował się w przy wniosku przedsiębiorcy.

Pozostałych 3 przedsiębiorców wnoszących o udzielenie zezwolenia oraz 2 zgłaszających zmianę danych objętych zezwoleniem dokonało opłaty skarbowej w należnej wysokości i przedłożyło dowód jej dokonania na skutek wezwania organu.

Stwierdzono jednakże, iż w powyższych przypadkach Marszałek Województwa nieprawidłowo wzywał przedsiębiorców do uiszczenia należnej opłaty. Nieprawidłowość polegała na tym, iż w podstawie prawnej wezwań w jednym przypadku powołano art. 50 § 1 kpa; w pozostałych 4 przypadkach - 64 § 2 kpa z jednoczesnym wyznaczeniem 7 dniowego terminu na uzupełnienie wniosku o brakujący dowód opłaty. *[akta kontroli str. 211-251]*

Opłata skarbową z tytułu wydania zezwolenia stanowi należność opłacaną z góry, w związku z powyższym zastosowanie powinien znaleźć przepis art. 261 § 1 kpa, który stanowi, że jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności, przy czym termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni. Jeżeli strona nie uiściła należnej opłaty skarbowej w wyznaczonym przez organ administracji publicznej terminie, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od tej opłaty zostanie zaniechana. Na postanowienie w sprawie zwrotu podania przysługuje zażalenie.

W wyniku kontroli ustalono, iż przyczyną powstania ww. nieprawidłowości jest potraktowanie braku potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej jako braku formalnego wniosku.

Wzywanie strony do wniesienia opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia w trybie art. 50 § 1 oraz art. 64 § 2 kpa, w sytuacji gdy przedsiębiorca nie dokonał należnej zapłaty, co miało miejsce w powyższych przypadkach, skutkuje naruszeniem norm prawa procesowego.

Odpowiedzialnymi za powstanie ww. nieprawidłowości są: pracownik odpowiedzialny za realizację w 2014 r. zadania objętego kontrolą oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

V. Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy.

Ustalono, iż w 2014 r. Marszałek Województwa nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przez nich warunków zbierania i/lub przetwarzania odpadów, określonych w udzielonym zezwoleniu. Jednakże, w przypadku zgłoszenia przez inne organy o nieprawidłowym wykonywaniu przez podmioty zadań podejmował działania zmierzające do wyjaśnienia, czy doszło do działania niezgodnego z zezwoleniem, o czym szczegółowo w pkt III.

Do Projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 lutego 2015 r., znak: FK-VI.431.1.2015 (data wpływu - 13 marca 2015 r.) zostały wniesione w dniu 10 marca 2015 r. przez Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego (pismo z dnia z dnia 9 marca 2015 r., znak: OŚ-S.171.1.2015) zastrzeżenia dotyczące zarzutów w zakresie:

- 1) wzywania strony do uzupełnienia wniosku o braki formalne na podstawie art. 50 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2013, poz. 267 ze zm.);
- 2) niestosowania trybu przyjęcia wniosku określonego w art. 11 ust. 3 i 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.);
- 3) wielokrotnego przedłużania terminu załatwienia sprawy;
- 4) wzywania strony do wniesienia opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia w trybie art. 64 § 2 kpa;
- 5) nieprzeprowadzania kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przez nich warunków zbierania i/lub przetwarzania odpadów określonych w udzielonym przez Marszałka Województwa zezwoleniu.

Zastrzeżenia zostały rozpatrzone w odrębnym dokumencie, tj. Stanowisku wobec zastrzeżeń z dnia 28 kwietnia 2015 r., znak: FK-VI.431.1.2015, przekazanym Marszałkowi Województwa w dniu 29 kwietnia 2015 r. Zastrzeżenia dot. pkt 1-4 zostały oddalone, a uwzględnione w części dot. pkt 5. W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń dot. pkt 5 w wystąpieniu pokontrolnym pominięto zapisy dot. nieprzeprowadzania kontroli przedsiębiorców.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Wzywanie stron do wniesienia opłaty skarbowej z tytułu wydania zezwolenia w zakresie określonym w ustawie w terminie i na zasadach określonych w art. 261 § 1 kpa, a w przypadku nie zastosowania się wnioskodawców do wezwania, zwracanie podania w drodze postanowienia lub zaniechanie udzielenia zezwolenia, zgodnie z § 2 ww. art.
2. Opracowanie wzoru potwierdzenia przyjęcia wniosku o udzielenie zezwolenia na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów i wydawanie go przedsiębiorcom, zgodnie z wymogami art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o s.d.g.
3. Wzywanie stron do uzupełnienia wniosku o braki formalne, tj. o informacje, o których mowa w art. 42 ust. 1 i/lub 2 ustawy, w trybie i terminie określonym w art. 64 § 2 kpa.
4. Wskazywanie – w wezwaniach do złożenia wyjaśnień - terminu do którego żądanie powinno zostać spełnione przez stronę, zgodnie z art. 54 § 1 pkt 5 kpa.
5. Wyznaczanie rozsądnego terminu rozpatrzenia wniosku o udzielenie zezwolenia w taki sposób, aby jego przedłużenie następowało jedynie w uzasadnionych, nadzwyczajnych przypadkach i zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy o s.d.g. - tylko jeden raz i nie dłużej niż o dwa miesiące.
6. Zapewnienie terminowości załatwianych spraw z zakresu wydawania zezwoleń na zbieranie i/lub przetwarzanie odpadów.

Proszę Pana Marszałka o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego


Grażyna Kługe
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski