



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

Bydgoszcz, 24 lipca 2017 r.

WNK.III.431.2.1.2017.JSz.WL

**Pan
Tomasz Barczak
Starosta Mogileński
ul. Narutowicza 1
88-300 Mogilno**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 poz. 525, ze zm.), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185 poz. 1092), w związku z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.), w dniach 24-28 kwietnia 2017 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski przeprowadził kontrolę Starosty Mogileńskiego (zwanego dalej Starostą), adres: 88-300 Mogilno, ul. Narutowicza 1, zrealizowaną przez kontrolerów Wydziału Nadzoru i Kontroli Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy

w obszarze realizacji zadań z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.) - zwanej dalej ustawą o odpadach.

Okres objęty kontrolą: 01.01.2015 r. – 31.12.2016 r.

W wyniku przeprowadzonej kontroli kontrolowaną działalność ocenia się pozytywnie z uchybieniami.

Dokonana ocena została oparta o następującą skalę ocen:

- pozytywna,
- pozytywna z uchybieniami,
- pozytywna z nieprawidłowością,
- pozytywna z nieprawidłowościami,
- negatywna (po przekroczeniu przyjętego progu istotności).

Oceny dokonano na podstawie następujących ustaleń:

1. W okresie objętym kontrolą wydano łącznie 50 decyzji, w tym:
 - 27 decyzji na zbieranie odpadów,
 - 10 decyzji na przetwarzanie odpadów,
 - 1 decyzję na zbieranie i przetwarzanie odpadów,
 - 4 decyzje w zakresie zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów,
 - 8 decyzji w zakresie zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów,
 - oraz 1 wyjaśnienie w zakresie decyzji dotyczącej zbierania odpadów.
2. W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji w zakresie:
 - odmowy wydania zezwolenia,

- cofnięcia zezwolenia,
 - wygaśnięcia zezwolenia.
3. Skontrolowano następującą ilość decyzji wydanych w okresie poddanym kontroli:
 - 10 decyzji na przetwarzanie odpadów,
 - 10 decyzji na zbieranie odpadów,
 - 1 decyzję na zbieranie i przetwarzanie odpadów,
 - 7 zmian decyzji,zgodnie z przyjętą w programie kontroli metodologią doboru próby.
 4. Załatwianiem spraw z zakresu i okresu objętego kontrolą zajmuje się jeden pracownik Wydziału Ochrony Środowiska, Architektury i Budownictwa oraz Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Mogilnie - inspektor d/s ochrony środowiska.
 5. Zadania dotyczące wydawanych zezwoleń zostały ujęte w § 25 ust. 6 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Mogilnie, przyjętego uchwałą nr LII/297/10 z dnia 24 czerwca 2010 r. przez Radę Powiatu w Mogilnie.
 6. *Składane wnioski o wydanie zezwoleń od strony formalnej w niektórych przypadkach nie odpowiadały elementom, jakie winny się w nich znajdować, zgodnie z wymogami określonymi w art. 42 ustawy o odpadach. Wnioski cechowały się zróżnicowaną zawartością merytoryczną, zawierając niejednokrotnie bardzo ogólne sformułowania odnoszące się do ustawowo wymaganych treści. Wobec powyższego, w składanych wnioskach stwierdzono przypadki braków lub ogólnikowych sformułowań dotyczących w szczególności:*
 - *informacji o kwalifikacjach zawodowych lub przeszkoleniu pracowników (OS.6233.2.2015, OS.6233.13.2015, OS.6233.18.2015, OS.6233.37.2015, OS.6233.38.2015, OS.6233.9.2015, OS.6233.5.2016, OS.6233.19.2016, OS.6233.23.2016),*
 - *opisu monitorowania i kontroli działalności (OS.6233.19.2016, OS.6233.23.2016),*
 - *opisu podjętych czynności w przypadku zakończenia działalności (OS.6233.19.2016),*
 - *możliwości technicznych, liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń (OS.6233.5.2016, OS.6233.33.2016, OS.6233.38.2015, OS.6233.23.2016),*
 - *rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia (OS.6233.1.2015, OS.6233.4.2016, OS.6233.9.2015),*
 - *rodzaju i masy odpadów powstających w wyniku przetwarzania (OS.6233.38.2015, OS.6233.19.2016, OS.6233.29.2016, OS.6233.9.2015),*
 - *przewidywanego okresu wnioskowanej działalności (OS.6233.9.2015).*W odniesieniu do kontrolowanych spraw tylko w jednym przypadku (OS.6233.19.2016) organ wystąpił o uzupełnienie wniosku w trybie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) – zwanej dalej k.p.a. Wystąpienie to dotyczyło uzupełnienia wniosku o podanie tytułu prawnego wnioskodawcy do nieruchomości.
 7. W pojedynczym przypadku (OS.6233.4.2016) w dokumentacji nie stwierdzono wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Ze złożonych wyjaśnień przez inspektora ds. ochrony środowiska wynika, że wnioskodawca składał 2 wnioski – na zbieranie i na przetwarzanie odpadów. W aktach znajdują się 2 wnioski na zbieranie odpadów (oryginał i kopia) – prawdopodobnie wraz z decyzją omyłkowo został przekazany oryginał wniosku na przetwarzanie odpadów.

8. Wpływające wnioski posiadały odcisk pieczęci z datą wpływu do organu zezwalającego.
9. Wszystkie wydane decyzje objęte kontrolą podpisane były z upoważnienia organu przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska, Architektury i Budownictwa oraz Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Mogilnie lub Wicestarostę Mogileńskiego. Ww. osoby posiadały upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu Starosty.
10. Zezwolenia wydawane były na okresy zgodne z art. 44 ustawy o odpadach.
11. Do wydanych decyzji i zmian decyzji załączone były dowody opłaty skarbowej w odpowiedniej wysokości - zgodnie z treścią ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1827, ze zm.). *Jednakże w 2 przypadkach (OS.6233.6.2015, OS.6233.4.2016) stwierdzono w aktach spraw brak dowodów potwierdzających wniesienie należnych opłat.* Zgodnie z § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) dowód zapłaty opłaty skarbowej lub uwierzytelnioną kopię pozostawia się w aktach sprawy bądź na wniosku umieszcza się adnotację o zwrocie dowodu opłaty na żądanie podmiotu, który dokonał zapłaty opłaty skarbowej. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami przez inspektora ds. ochrony środowiska, jedna z tych opłat została wniesiona, a potwierdzenie jej wniesienia zostanie utrwalone w aktach sprawy w pierwszych dniach maja br., natomiast potwierdzenie wniesienia drugiej opłaty prawdopodobnie przekazane zostało wnioskodawcy wraz z oryginałem jego wniosku na przetwarzanie odpadów. *W 4 przypadkach wniesienie opłaty skarbowej dokonano po dniu wydania zezwoleń (OS.6233.38.2015, OS.6233.9.2016, OS.6233.34.2016, OS.6233.30.2016) – organ nie wzywał wnioskodawcy do jej uiszczenia w trybie art. 261 § 1 k.p.a.* Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ww. ustawy o opłacie skarbowej obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia, a opłatę wplaca się z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty.
W odniesieniu do wyżej wskazanych 4 przypadków należy zwrócić uwagę na wadliwość zawartych w decyzjach treści o wniesieniu określonej opłaty skarbowej, w sytuacji, gdy w dniu wydawania tych decyzji opłaty skarbowe nie były faktycznie wniesione. Dodatkowo, w adnotacji decyzji OS.6233.30.2016 ujawniono inną kwotę opłaty skarbowej niż faktycznie wplacona.
12. W jednym przypadku (OS.6233.19.2016) organ wezwał wnioskodawcę do wniesienia opłaty skarbowej, wyznaczając termin do jej wniesienia odpowiadający terminowi wskazanemu w art. 261 § 1 k.p.a.
13. W związku ze stwierdzonymi w toku kontroli przypadkami braku w aktach spraw decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przyjęto od inspektora ds. ochrony środowiska wyjaśnienia, z których wynika, że decyzje środowiskowe są żądane od nowej działalności, nie są natomiast wymagane w przypadku wnioskodawców kontynuujących działalność (gdy wygasła wcześniejsza decyzja) lub w przypadku zmiany decyzji.
14. Wydawane decyzje na zbieranie i przetwarzanie odpadów zawierały wymagane elementy struktury decyzji, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., *z wyjątkiem 3 przypadków (OS.6233.9.2015, OS.6233.11.2015, OS. 6233.30.2016), w których stwierdzono brak uzasadnienia prawnego* - w pozostałych przypadkach w decyzjach zawierano treści o odstąpieniu od uzasadnienia decyzji w trybie art. 107 § 4 k.p.a. *W większości przypadków w aktach kontrolowanych spraw brak jest potwierdzenia doręczenia decyzji stronom.* Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez inspektora ds. środowiska, decyzje wysyłane są najczęściej listem poleconym, a w sporadycznych przypadkach za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. W przypadku decyzji data

doręczenia ma istotne znaczenie w sytuacjach procesowych, np. określenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji czy stwierdzenia jej prawomocności. Wskazać należy, że zgodnie z § 60 ust. 3 instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej (Dz. U. Nr 14, poz. 67) na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację, co do sposobu wysyłki (list polecony, list priorytetowy i inne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia. Na egzemplarzach decyzji zostawianych w aktach spraw nie stwierdzono umieszczania takich informacji.

Na gruncie ustawy o odpadach wydawane decyzje nie w pełni oddają strukturę wymaganych ustawowo elementów treściowych tych decyzji, określonych w art. 43 ustawy o odpadach, szczególnie w zakresie miejsca, sposobu i rodzaju magazynowanych odpadów, rodzaju i masy odpadów powstających w wyniku przetwarzania czy też odniesienia się do rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia. Poprawnie i czytelnie sporządzone decyzje na zbieranie lub przetwarzanie odpadów powinny w sposób uporządkowany odnosić się do enumeratywnie określonych w ustawie wymagań co do treści tych decyzji.

W odniesieniu do zawartych w decyzjach podstaw prawnych stwierdzono, że w większości decyzji zawierano nieaktualne adresy aktów prawnych przytaczanych w tych podstawach (brak ujawniania dokonywanych zmian ustawy o odpadach i k.p.a., brak ujawniania tekstów jednolitych tych ustaw oraz zmian do tekstów jednolitych). Stwierdzono również przypadki przytaczania w podstawach prawnych nieaktualnego w dniu wydawania decyzji rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206).

15. *W odniesieniu do wnioskowanych rodzajów odpadów przewidzianych do zbierania lub przetwarzania stwierdzono przypadki (OS.6233.2.2015, OS.6233.13.2015, OS.6233.3.2016) rozbieżności między rodzajami odpadów wskazanymi we wnioskach oraz wydawanych decyzjach. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami inspektora ds. ochrony środowiska, w jednym przypadku brak w decyzji wnioskowanego odpadu wynika z faktu, że należy on do grupy odpadów elektronicznych, których zagospodarowaniem mogą zajmować się punkty zbierania i zakłady przetwarzania zużytego sprzętu RTV i AGD. W odniesieniu do 2 pozostałych przypadków w trakcie kontroli organ zezwalający wydał z urzędu postanowienia prostujące oczywiste omyłki w decyzjach.*

Ponadto stwierdzono przypadki (OS.6233.1.2015 – kod 02 01 04, kody 17 09 04, 19 12 07, 20 01 38, OS.6233.4.2016 – kod 02 01 04, OS.6233.23.2016 – kody 03 03 01, 20 03 02, 17 01 06, OS.6233.25.2016 – 20 01 38, OS.6233.29.2016 – 03 01 05) braku precyzji w podawaniu nazwy kodu odpadu w decyzjach, w odniesieniu do nazw określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r. poz. 1923).

16. *Kontrolowane postępowania o wydanie zezwoleń lub zmiany zezwoleń załatwione zostały w terminie miesięcznym określonym w art. 35 k.p.a., za wyjątkiem 3 przypadków (OS.6233.17.2015, OS.6233.19.2016, OS.6233.29.2016), które załatwiane były w terminie dłuższym niż miesięczny. W jednym z tych przypadków w toku postępowania skierowano wystąpienie do Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie przeprowadzenia kontroli w trybie art. 41a ustawy o odpadach (pismo z 28.09.2016 r., wpływ odpowiedzi 24.10.2016 r.). W drugim przypadku organ zezwalający wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o tytuł prawny do nieruchomości i wniesienie opłaty skarbowej (opłatę wniesiono 10.06.2016 r., decyzję wydano w dniu 15.06.2016 r.). W trzecim przypadku złożone wyjaśnienia prowadzącego sprawę, jako prawdopodobny powód dłuższego okresu załatwiania*

sprawy, wskazują natłok spraw bądź przebywanie na zwolnieniu lekarskim. W aktach nie stwierdzono dokumentacji o działaniu organu w trybie art. 36 k.p.a.

17. *Stwierdzono przypadki niewłaściwego udokumentowania lub braku udokumentowania tytułu prawnego wnioskodawcy do nieruchomości, na której dokonuje się zbieranie lub przetwarzanie odpadów (OS.6233.2.2015 – umowa użyczenia jedynie pomieszczeń, bez placu magazynowego, OS.6233.11.2015 – brak tytułu, OS.6233.18.2015 – brak tytułu, OS.6233.3.2016 – we wniosku i decyzji inny numer działki niż w umowie użyczenia, OS.6233.25.2016 – niekompletna umowa użyczenia, OS.6233.38.2015 – brak tytułu, OS.6233.4.2016 – umowa dot. jedynie lokalu o pow. 10 m², OS.6233.29.2016 – brak tytułu, OS.6233.9.2015 – brak tytułu, OS.6233.5.2016 – tytuł prawny wskazujący inną osobę fizyczną). W odniesieniu do wnioskodawców działających w formie spółek (2 sprawy pod oznaczeniem OS.6233.1.2015), zamieszczano dokumentację wskazującą na posiadanie nieruchomości przez osoby fizyczne, a nie wnioskujące spółki.*

W aktach spraw nie stwierdzono także faktu ewentualnego samodzielnego działania organu w zakresie ustalania tytułu prawnego, udokumentowanego w trybie art. 72 k.p.a.

18. W odniesieniu do zezwoleń na przetwarzanie odpadów wydanych po 1 stycznia 2016 r. w aktach spraw nie stwierdzono przeprowadzania przez WIOŚ kontroli w trybie art. 41a ustawy (tylko w jednym przypadku – sprawa OS.6233.29.2016, organ zezwalający wystąpił do WIOŚ z zapytaniem o konieczność przeprowadzenia takiej kontroli. W odpowiedzi WIOŚ wskazano, że ocena co do konieczności przeprowadzenia kontroli leży po stronie organu zezwalającego). Dokumentacja sprawy nie zawiera uzasadnienia odstąpienia przez organ zezwalający od wnioskowania o przeprowadzenie kontroli przez WIOŚ. Z udzielonych wyjaśnień przez inspektora ds. ochrony środowiska wynika, że w przypadku przetwarzania odpadów dodatkowo jest sprawdzane, czy przetwarzanie odbywa się w instalacji, czy poza instalacją, gdyż od tego zależy ewentualne zastosowanie art. 41a ustawy o odpadach. W wyjaśnieniach wskazano, że wszystkie wydawane dotychczas decyzje w zakresie przetwarzania odpadów na terenie powiatu mogileńskiego dotyczą przetwarzania poza instalacjami. Zauważyć należy, że w zezwoleniu OS.6233.29.2016 wskazano, że przetwarzanie odpadów odbywać się będzie wyłącznie w procesie R-1, tymczasem zgodnie z art. 30 ustawy o odpadach, odstępstwo od generalnego zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami jest dopuszczalne tylko w procesach odzysku R-10, R-3, R-5, R-11 i R-12. Zgodnie z art. 41a ust. 5 ustawy o odpadach, przepisu dotyczącego kontroli WIOŚ nie stosuje się w przypadku, gdy zezwolenie na przetwarzanie odpadów dotyczy między innymi odzysku poza instalacjami lub urządzeniami.
19. W związku z brakiem wydania w okresie objętym kontrolą decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów, przyjęto wyjaśnienia inspektora ds. ochrony środowiska z których wynika, że przed udzielaniem zezwolenia dokonywana jest analiza wniosku pod kątem art. 46 o odpadach (artykuł wskazuje przesłanki do odmowy wydania zezwolenia). Z wyjaśnień wynika, że kiedy wpływa wniosek w pierwszej kolejności sprawdzane jest gdzie jest planowane zbieranie lub przetwarzanie odpadów oraz czy jest to nowa działalność, czy kontynuowana. Wyjaśnienia wskazują, że wnioski, które wpływają do organu dotyczą przedsięwzięć na terenach przemysłowych, albo na terenach na których dopuszczalna jest poza rolnicza działalność gospodarcza (w tym magazynowanie). Wniosków na zbieranie odpadów na innych terenach, gdzie nie jest dopuszczalne zbieranie odpadów nie ma i dlatego nie było decyzji odmownych. Z wyjaśnień wynika, że z analizy spraw pod kątem odmowy wydania zezwolenia nie były dokonywane notatki lub protokoły,

bowiem uznano że skoro Starosta posiada dostęp do informacji, to jest to fakt powszechnie znany organowi nie wymagający przeprowadzenia dowodu. Pomimo tych wyjaśnień, należy wskazać że w tej sytuacji winien być stosowany tryb utrwalania podejmowanych czynności określony w art. 72 k.p.a.

Powyższe kwestie zostały omówione w trakcie kontroli ze Starostą Mogileńskim.

W Projekcie wystąpienia pokontrolnego nie dokonano sprostowań, skreśleń ani uzupełnień.

Do ustaleń kontroli zawartych w Projekcie wystąpienia pokontrolnego z 01 czerwca 2017 r. nie zostały zgłoszone zastrzeżenia.

Mając powyższe na uwadze odstępuje się od formułowania zaleceń.

W związku z powyższym proszę niniejsze wystąpienie pozostawić bez odpowiedzi.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski