

Uchwała nr 12/22
Sejmiku Województwa Mazowieckiego
z dnia 22 lutego 2022 r.

w sprawie skargi na Marszałka Województwa Mazowieckiego

Na podstawie art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 oraz z 2021 r. poz. 1038 i 1834) oraz art. 229 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052) – uchwała się, co następuje:

§ 1.

Skargę Stowarzyszenia Niezależnych Podatników „KONTRA” z dnia 4 listopada 2021 r. na Marszałka Województwa Mazowieckiego uznaje się za bezzasadną.

§ 2.

Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu Skarżącemu.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Sejmiku
Województwa Mazowieckiego

Ludwik Rakowski

Uzasadnienie

Stowarzyszenie Niezależnych Podatników „KONTRA” (dalej: „Stowarzyszenie” lub „Skarżący”) złożyło skargę na Marszałka Województwa Mazowieckiego w związku z działaniami podjętymi wobec Stowarzyszenia po kontroli przeprowadzonej w dniach od 28 lipca 2021 r. do 12 sierpnia 2021 r. w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w procesie recyklingu lub innym niż recykling procesie odzysku odpadów opakowaniowych, eksporcie odpadów opakowaniowych oraz dokonywania wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych w 2016 r.

Zarzuty sformułowane w skardze z dnia 4 listopada 2022 r. dotyczą: naruszenia praworządności, w szczególności art. 53 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114, z późn. zm.) – (dalej: „ustawa opakowaniowa” lub „ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi”), art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) – (dalej: „Konstytucja RP”) oraz art. 6 i 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.) – (dalej: „Kpa”), a także narażenia na uszczerbek wizerunku Stowarzyszenia, naruszenia interesu Skarżącego, poświadczenia nieprawdy w Zaleceniach pokontrolnych znak OS-IV.3163.7.2021.JŁ z dnia 24 września 2021 r., namawiania przedmiotowymi zaleceniami do dokonania czynności, do której Skarżący stracił uprawnienia, oraz do potwierdzenia nieprawdy.

Zgodnie z § 41b ust. 2 i 3 Statutu Województwa Mazowieckiego, stanowiącego załącznik do uchwały nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 1460), skarga została przekazana Zarządowi Województwa, celem ustosunkowania się, a następnie wraz ze stanowiskiem Zarządu przekazana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji (dalej: „Komisja”).

W nadesłanym stanowisku Zarząd Województwa wskazał, że zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy opakowaniowej marszałek województwa sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy w zakresie objętym jego właściwością. Zgodnie z danymi zawartymi w Krajowym Rejestrze Sądowym Skarżący, posiada siedzibę przedsiębiorstwa w aktualnym miejscu prowadzenia działalności. Na podstawie art. 8 pkt. 7 przedmiotowej ustawy, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2017 r. właściwość marszałka województwa w zakresie prowadzenia kontroli dotyczącej przetwarzania odpadów opakowaniowych oraz wystawiania Dokumentów Potwierdzających Odzysk (dalej: „DPO”) i Dokumentów Potwierdzających Recykling (dalej: „DPR”) określana była na podstawie miejsca siedziby podmiotu przetwarzającego. Od dnia 1 stycznia 2018 r. do chwili obecnej wymieniona właściwość określana jest na podstawie miejsca prowadzenia działalności w powyższym zakresie. W przypadku Skarżącego, w okresie obowiązywania przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, zarówno siedziba, jak i miejsce przetwarzania odpadów opakowaniowych znajdowały się w Częstkwie Mazowieckim 128, 05 – 152 Czosenów. Wobec powyższego, za bezzasadny należy uznać zarzut dotyczący naruszenia art. 53 ust. 1 cytowanej ustawy w zakresie nieprawidłowego określenia właściwości Marszałka Województwa Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy opakowaniowej, marszałek województwa co najmniej raz na 3 lata przeprowadza kontrolę przedsiębiorców prowadzących recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, eksportujących odpady opakowaniowe oraz dokonujących wewnątrzspółnotowej dostawy odpadów opakowaniowych. Kontrole przeprowadzane na podstawie ww. przepisu dotyczą wyłącznie sytuacji, kiedy podmiot przetwarzający odpady lub wywożący je poza granice Polski wystawia dokumenty – DPO, DPR, dokumenty potwierdzające eksport lub wewnątrzspółnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich innemu niż recykling procesowi odzysku (EDPO) i dokumenty potwierdzające eksport lub wewnątrzspółnotową dostawę odpadów opakowaniowych w celu poddania ich recyklingowi (EDPR) – ponieważ przepisy ustawy opakowaniowej regulują kwestię ich wystawiania. Przedsiębiorca uzyskuje uprawnienia w przedmiocie przetwarzania odpadów oraz ich wywozu poza granice Polski na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, z późn. zm.) – (dalej: „ustawa

o odpadach”). Art. 232 ust. 3 ustawy o odpadach stanowi, że decyzje wydane na podstawie art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 252 ustawy o odpadach, zachowują ważność w zakresie zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż przez trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Skarżący nie uzyskał nowego pozwolenia w zakresie przetwarzania odpadów opakowaniowych, więc dotychczasowe decyzje w tym zakresie przestały obowiązywać po dniu 23 stycznia 2016 r.

Z uwagi na nieprzewodzenie przez Skarżącego w latach 2017 – 2020 działalności gospodarczej w zakresie przetwarzania odpadów (zgodnie z decyzją Starosty Nowodworskiego Nr 6 z dnia 11 stycznia 2016 r.) oraz fakt niewystawiania przez Skarżącego dokumentów DPO, DPR, EDPO i EDPR po kontroli z 2016 r., Marszałek Województwa Mazowieckiego nie posiadał podstaw prawnych do objęcia Skarżącego obowiązkiem przeprowadzenia kontroli administracyjnej co najmniej raz na 3 lata, w zakresie przetwarzania odpadów opakowaniowych. Ponadto wskazano, iż Stowarzyszenie nie posiada wpisu w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami (BDO) w zakresie uprawniającym do prowadzenia działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów opakowaniowych oraz wystawianiu dokumentów DPO i DPR.

Wbrew opinii Skarżącego, kontrola działalności prowadzona przez Marszałka Województwa Mazowieckiego na podstawie art. 379 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973) oraz art. 53 ustawy opakowaniowej, nie może zostać uznana za naruszenie przez Marszałka Województwa Mazowieckiego praworządności, w szczególności przepisów Konstytucji RP i Kpa, ani też interesu Skarżącego, ponieważ jest realizacją ustawowych obowiązków związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów ustawy w zakresie objętym właściwością tego organu. Działania zakwestionowane w skardze posiadają zatem pełną legitymizację i wynikają z dyspozycji zawartych w decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: „GIOŚ”) znak DKO-420/105/2019/kb z dnia 18 maja 2021 r. W efekcie przeprowadzonej kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości w odniesieniu do 4 dokumentów DPR wystawione w 2016 roku przez Stowarzyszenie na rzecz: Organizacji Odzysku Opakowań TORENT S.A., INTERSEROH Organizacja Odzysku Opakowań S.A., EKO HARPOON Organizacja Odzysku Opakowań S.A. i w związku z powyższym wydane zostały decyzje unieważniające powyższe 4 dokumenty DPR.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących Zaleceń pokontrolnych znak OS-IV.3163.7.2021.JŁ z dnia 24 września 2021 r., w stanowisku Zarządu Województwa wskazano, że zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy opakowaniowej, masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi lub innemu niż recykling procesowi odzysku oraz zastosowany proces odzysku i recyklingu ustala się w oparciu odpowiednio o dokument DPR albo dokument DPO. Wzory przedmiotowych dokumentów (obowiązujące w 2016 r.) zostały precyzyjnie określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów DPO i DPR (Dz. U. z 2014 r. poz. 1966) – (dalej: „rozporządzenie ws. wzorów dokumentów”). Stwierdzone w trakcie kontroli naruszenia polegały m.in. na umieszczeniu w przekazanych dokumentach potwierdzających recykling odpadów opakowaniowych za 2016 r. [w dziale 1. „Rodzaj oraz masa odpadów opakowaniowych przyjętych do recyklingu”, kolumna nr 6 „Nr karty przekazania odpadów opakowaniowych”] numerów dokumentów PZ (przyjęcie materiałów z zewnątrz) zamiast numerów kart przekazania odpadów, co było niezgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu ws. wzorów dokumentów. W toku kontroli ustalono, że Skarżący w styczniu 2016 r. prowadził działalność w zakresie przetwarzania odpadów opakowaniowych i wystawił na rzecz różnych Organizacji Odzysku 4 dokumenty potwierdzające recykling odpadów opakowaniowych. W omawianym przypadku, Marszałek Województwa Mazowieckiego nie dopuścił – jak twierdzi Skarżący – do naruszania prawa, zobowiązał jedynie Skarżącego do przestrzegania zapisów ustawy opakowaniowej oraz przedłożenia korekt dokumentów DPR za 2016 r. Według informacji odpowiadającej odpisowi aktualnemu z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (stan na dzień 9 lipca 2021 r.) nr KRS: 0000062055, w rubryce 3 - cel działania organizacji, w punkt J wskazano - prowadzenie działań w zakresie ekologii i ochrony środowiska poprzez organizację szkoleń i innych imprez kulturalno-oświatowych oraz praktyczną odbioru, transportu i recyklingu odpadów. Zatem wydane zalecenie o treści „przestrzegać zapisów ustawy z dnia 13 czerwca

2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1114)”, jest zgodne z celem działalności Skarżącego.

W zakresie zarzutu dotyczącego błędnego wykazania w zaleceniach pokontrolnych z dnia 24 września 2021 r. wielkości rocznych maksymalnych wydajności urządzeń instalacji (przy założeniu pracy na 3 zmiany tj. 21 godzin na dobę przez 300 dni w roku), pismem znak OS-IV.3163.7.2021.JŁ z dnia 13 grudnia 2021 r. przekazano Stowarzyszeniu informację o pomyłce pisarskiej polegającej na błędnym wstawieniu przecinka pomiędzy cyfry wskazujące maksymalne wydajności użytkowanych urządzeń w prowadzonej instalacji. Chociaż należy zaznaczyć, że maksymalne wydajności instalacji/urządzeń zostały określone w Decyzji Starosty Nowodworskiego Nr 169, znak ŚR.6233.1.2012 z dnia 27 grudnia 2012 r. oraz w szczegółowym opisie stosowanych metod przetwarzania odpadów, przekazanym przez Stowarzyszenie w trakcie kontroli.

Ponadto, Zarząd Województwa w swoim stanowisku poinformował o toczących się postępowaniach przeciwko Stowarzyszeniu, tj. postępowanie odwoławcze przed GIOŚ oraz postępowanie karne przed Sądem Rejonowym w Nowym Dworze Mazowieckim. W związku z tym Komisja na posiedzeniu w dniu 3 grudnia 2021 r. podjęła decyzję o odroczeniu rozpatrywania przedmiotowej skargi do czasu przedłożenia przez Departament Opłat Środowiskowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie (dalej: „Departament”) informacji o zakończeniu ww. postępowań.

Komisja na posiedzeniu w dniu 3 lutego 2021 r. zapoznała się z pisemną informacją przekazaną przez Departament, która m.in. wskazuje, że Sąd Rejonowy w Nowym Dworze Mazowieckim nie udzielił odpowiedzi odnośnie etapu prowadzonego postępowania karnego. Natomiast postępowanie odwoławcze toczące się przed GIOŚ nie zostało zakończone.

Po przeanalizowaniu całego materiału zgromadzonego w przedmiocie skargi, a w szczególności przedmiotu zarzutów sformułowanych przez wnoszące skargę Stowarzyszenie, Komisja uznała, po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Departamentu, iż czynności kontrolne, które zostały podjęte w stosunku do Stowarzyszenia miały uzasadnione podstawy, a ponadto wynikały z bezpośrednich wskazań zawartych w decyzji GIOŚ znak DKO-420/105/2019/kb z dnia 18 maja 2021 r. W związku z powyższym biorąc pod uwagę zakres zarzutów zawartych w skardze ocenie Komisji nie podlegają merytoryczne rozstrzygnięcia zawarte w decyzjach unieważniających 4 dokumenty DPR. Wobec powyższego nawet ewentualne niekorzystne rozstrzygnięcie GIOŚ w ramach postępowania odwoławczego, w przypadku odwołania się od decyzji unieważniających dokumenty DPR za 2016 rok, nie będzie mieć wpływu na uznanie zasadności zarzutów zawartych w skardze Stowarzyszenia z dnia 4 listopada 2021 r.

W związku z powyższym Sejmik Województwa uznał skargę Stowarzyszenia z dnia 4 listopada 2021 r. za bezzasadną.

Jednocześnie informuje się, że zgodnie z art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.): „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadomiania skarżącego.”.