



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 19 września 2018 r.

NK-KE.431.22.2018.EK

Pani  
**Urszula Ciupak**  
Starosta Zgorzelecki

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Od 1 do 3 sierpnia 2018 r. na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 z późn. zm.) oraz 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 imiennych upoważnień udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego 9 lipca 2018 r. (NK-KE.0030.44.2018.EK i NK-KE.0030.45.2018.EK) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Edyta Kotlarz – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Damian Wawrzyniak – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Zgorzelcu, z siedzibą przy ul. Bohaterów II AWP 8a, 59-900 Zgorzelec (zwanym dalej urzędem) kontrolę problemową w trybie zwykłym. Przedmiotem kontroli była realizacja zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 992 z późn. zm.).

Kontrola zastała przeprowadzona zgodnie z *Planem kontroli na II półroczu 2018 r.*, który Wojewoda Dolnośląski zatwierdził 5 czerwca 2018 r. (sygn. NK-KE.430.5.2018.DD).

Zakres kontroli:

- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm., zwaną dalej k.p.a.) przy udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1044 z późn. zm.) oraz wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego w zakresie udzielania, zmiany, odmowy udzielenia, cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu

informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm., zwana dalej ustawą środowiskową) i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie przedmiotu kontroli (w szczególności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2016 r. poz. 71);

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 992 z późn. zm., zwanej dalej u.o.o.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie przedmiotu kontroli.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 4/2018.

Funkcję kierownika urzędu – Starosty Zgorzeleckiego – w okresie objętym kontrolą sprawowali: pan Artur Bieliński do 11 marca 2016 r. i pani Urszula Ciupak od 11 marca 2016 r. do dnia kontroli<sup>1</sup>. Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane przez Wydział Budownictwa i Środowiska<sup>2</sup>. Za merytoryczną realizację powyższych zadań odpowiedzialna jest osoba zatrudniona na stanowisku Inspektora w ww. komórce organizacyjnej urzędu – pani Małgorzata Michalska<sup>3</sup> – zwana dalej pracownikiem urzędu. Nadzór nad ww. osobą sprawuje Dyrektor Wydziału Budownictwa i Środowiska urzędu – pani Aleksandra Kołodyńska-Wojciechowska, która posiada również upoważnienie do podpisywania w imieniu Starosty Zgorzeleckiego decyzji wydawanych w przedmiocie kontroli<sup>4</sup>. W okresie objętym kontrolą upoważnienie do podpisywania tego rodzaju decyzji posiadała również pani Agnieszka Brdys<sup>5</sup> – Zastępca Dyrektora Wydziału Budownictwa i Środowiska i pani Elżbieta Mochalska<sup>6</sup>, która pełniła funkcję Dyrektora Wydziału Budownictwa i Środowiska do 12 kwietnia 2018 r.  
[dowód: akta kontroli str.: 46-72]

W dniu 4 września 2018 r. Staroście Zgorzeleckiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 28 sierpnia 2018 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono zastrzeżeń. Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 sierpnia 2018 r. oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

<sup>1</sup> Zgodnie z uchwałą nr I/3/2014 Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 29 listopada 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Zgorzeleckiego i uchwałą XVI/113/2016 Rady Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 11 marca 2016 r. w sprawie wyboru Starosty Zgorzeleckiego.

<sup>2</sup> Zgodnie z § 6 Załącznika nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu, który stanowi załącznik do Uchwały nr 299/2017 Zarządu Powiatu Zgorzeleckiego z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Zgorzelcu.

<sup>3</sup> Zakres czynności podpisany 16 sierpnia 2017 r. oraz analogiczny podpisany 16 listopada 2012 r.

<sup>4</sup> Upoważnienie PO.077.61.2018 z 13 kwietnia 2018 r. i upoważnienie PO.077.66.2018 z 26 kwietnia 2018 r. oraz zakres czynności podpisany 26 kwietnia 2018 r.

<sup>5</sup> Upoważnienie PO.077.186.2017 z 24 lipca 2017 r. oraz zakres czynności 11 sierpnia 2017 r.

<sup>6</sup> Upoważnienie IIIPO.0114-116/2010 z 31 grudnia 2010 r. i upoważnienie PO.077.170.2017 z 24 lipca 2017 r. oraz zakres czynności 16 listopada 2012 r.

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Starostę Zgorzeleckiego oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Z informacji udzielonych 9 lipca 2018 r. (sygn. BS.6223.1.17.2018.1), zweryfikowanych w toku kontroli, wynika, że Starosta Zgorzelecki w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 1 sierpnia 2018 r. wydał :

- 5 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 5 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 10 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń;
- 1 decyzję w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

Łącznie w przedmiocie kontroli Starosta Zgorzelecki wydał **21 decyzji**. W okresie objętym kontrolą Starosta Zgorzelecki nie wydał decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, jak również decyzji odmownej oraz decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. Biorąc pod uwagę liczbę decyzji wydanych w przedmiocie udzielonych zezwoleń i ich zmian – kontroli zostały poddane wszystkie z nich.

[dowód: akta kontroli str.: 25-28]

W okresie objętym kontrolą do urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski, w rozumieniu działu VIII k.p.a., dotyczące udzielenia zezwoleń na gospodarowanie odpadami<sup>7</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 35]

#### I. Zezwolenia na zbieranie oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Zgorzelecki przeprowadził 10 postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Kontroli poddano wszystkie z nich, tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 15 czerwca 2016 r. (sygn. BS.6233.9.2016.4), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 21 listopada 2016 r. (sygn. BS.6233.17.2016.5), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 28 kwietnia 2017 r. (sygn. BS.6233.2.2017.4), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 25 maja 2017 r. (sygn. BS.6233.5.2017.4), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 10 kwietnia 2018 r. (sygn. BS.6233.2.2018.3), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 5;

<sup>7</sup> Pkt. 1 pisma z 6 sierpnia 2018 r. (BS.6223.1.17.2018.1), zwanego dalej „wyjaśnieniami”.

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 5 sierpnia 2016 r. (sygn. BS.6233.8.2016.6), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 28 lipca 2016 r. (sygn. BS.6233.13.2016.3), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 29 sierpnia 2016 r. (sygn. BS.6233.14.2016.4), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 17 lipca 2017 r. (sygn. BS.6233.10.2017.3), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 18 kwietnia 2018 r. (sygn. BS.6233.3.2018.3), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 5.

W wyniku kontroli stwierdzono, że organ – zgodnie z art. 19 i art. 21 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. – prawidłowo ocenił swoją właściwość rzeczową i miejscową do rozpatrzenia otrzymanych podań. Wszystkie wnioski będące podstawą wydania zezwoleń na przetwarzanie i na zbieranie odpadów zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o., jak również w ust. 4 u.o.o. (jeżeli były wymagane)<sup>8</sup>. Za wydanie wszystkich zezwoleń uiszczono należną opłatę skarbową.

We wszystkich postępowaniach zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie i na zbieranie odpadów zweryfikowano zgodność zamierzonej działalności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.)<sup>9</sup>. Ponadto wszyscy wnioskodawcy wykazali, że posiadają tytuły prawne do nieruchomości wskazanych w podaniach jako miejsca magazynowania odpadów.

W zakresie postępowania zakończonego zezwoleniem na przetwarzanie nr 1 należy wskazać, że organ kontrolowany prawidłowo zastosował dyspozycję art. 41a u.o.o., w wyniku czego 8 lipca 2016 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska wydał postanowienie w tej sprawie.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie oraz udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów, zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę, zawierały prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania wraz ze wskazaniem właściwego rzeczowo i miejscowo organu odwoławczego (tj. Samorządowego Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Ponadto powyższe decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a.<sup>10</sup>, jak również w art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o., oraz zostały przesłane organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o.<sup>11</sup> W treści udzielonych zezwoleń uwzględniono również szczególne wymagania dotyczące gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów. Poza tym wszystkie

<sup>8</sup> Do wniosków stanowiących podstawę wydania zezwoleń na zbieranie nr 3 i 4 oraz zezwolenia na przetwarzanie nr 3 nie dołączano decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, ponieważ – zgodnie z pkt 5 wyjaśnień – wnioski te dotyczyły drugiego lub kolejnego zezwolenia dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie (art. 72 ust. 2a ustawy środowiskowej).

<sup>9</sup> W aktach postępowania zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 5 i na przetwarzanie nr 5 brak było dowodów przeprowadzonej weryfikacji.

<sup>10</sup> W zakresie postępowań wszczętych po 1 czerwca 2017 r. wydane decyzje zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. w brzmieniu ustalonym art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – zgodnie z art. 16 i art. 17 ww. ustawy (Dz. U. poz. 935).

<sup>11</sup> Zgodnie z pkt 8 wyjaśnień decyzje nie są przesyłane do ww. organów za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

poddane weryfikacji decyzje zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2006 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 197, poz. 1330). Na pozytywną ocenę zasługuje prowadzenie dla wszystkich wymienionych spraw metryk, zgodnych z art. 66a § 1 k.p.a.  
[dowód: akta kontroli str.: 73-316]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:

W aktach spraw zezwoleń na zbieranie nr 5 i na przetwarzanie nr 5 nie ma udokumentowania czynności związanej ze zweryfikowaniem zgodności wniosków z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 46 ust. 1. pkt 3 u.o.o. właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, w przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego. W związku z tym, na pytanie organu kontrolującego w pkt 6 wyjaśnień wskazano, że w przypadku obu ww. postępowań:

„Organ (...) zweryfikował zgodność wniosku z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”

Zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami należy pozytywnie ocenić podjęte przez organ działania. Na negatywną ocenę zasługuje natomiast brak ich udokumentowania w aktach sprawy – narusza to art. 14 § 1 (zasada pisemności postępowania) oraz art. 72 § 1 (obowiązek dokumentowania w formie notatki służbowej czynności organu, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a z których nie sporządza się protokołu) k.p.a. Działanie to należy uznać za nieprawidłowość, która z uwagi na zgodność wniosków z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie ma istotnego wpływu na rozstrzygnięcie postępowań.  
[dowód: akta kontroli str.: 37, 158-174, 301-316]

Zgodnie z przepisem art. 44 ust. 1 u.o.o. zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Zasady obliczania ww. terminu, w związku z brakiem odpowiednich regulacji w k.p.a. do 31 maja 2017 r., zostały wskazane w art. 110 i art. 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380)<sup>12</sup>. Zasady obliczania terminów określonych w latach dla postępowań wszczętych od 1 czerwca 2017 r. reguluje art. 57 § 3a k.p.a.<sup>13</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono, że w postępowaniach zakończonych wydaniem zezwoleń na zbieranie nr 1, 2, 3, 4 oraz zezwoleń na przetwarzanie nr 1, 3 i nr 4 wnioskodawcy występowali o udzielenie im zezwolenia na gospodarowanie odpadami na okres 10 lat. Analiza udzielonych zezwoleń wykazała, że okres ważności wszystkich z nich został ustalony w następujący sposób:

<sup>12</sup> Termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w danym miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca.

<sup>13</sup> Terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.

Nr decyzji	Data wydania decyzji lub początek jej obowiązywania	Data obowiązywania zezwolenia
BS.6233.9.2016.4	15 czerwca 2016 r.	16 maja 2026 r.
BS.6233.17.2016.5	21 listopada 2016 r.	22 listopada 2026 r.
BS.6233.2.2017.4	28 kwietnia 2017 r.	29 kwietnia 2027 r.
BS.6233.5.2017.4	25 maja 2017 r.	26 maja 2027 r.
BS.6233.8.2016.6	5 sierpnia 2016 r.	6 sierpnia 2026 r.
BS.6233.14.2016.4	29 sierpnia 2016 r.	30 sierpnia 2026 r.
BS.6233.10.2017.3	17 lipca 2017 r.	18 lipca 2027 r.

W pkt 3 wyjaśnień organ kontrolowany wskazał, że:

„W przypadku określenia terminu obowiązywania decyzji z dnia 17 lipca 2017 r., nr BS.6233.10.2017.3 organ błędnie określił 10 letni termin jej obowiązywania. Organ niezwłocznie sprostuje omyłkę.

W pozostałych przypadkach, przy sposobie obliczania terminów organ kierował się informacjami i zaleceniami z wyników kontroli przeprowadzonych w innych jednostkach samorządowych. Organ niezwłocznie sprostuje popełnione omyłki.”

Mając na uwadze powyższe zestawienie i wyjaśnienia organu należy wskazać, że wszystkie ww. zezwolenia zostały udzielone niezgodnie z przedstawionymi powyżej przepisami. Biorąc pod uwagę okresy, na które udzielono poszczególne zezwolenia, nie są to znaczące naruszenia, jednak takie działanie organu należy uznać za nieprawidłowe.

[dowód: akta kontroli str.: 36, 73- 157, 175-229, 260- 300]

W toku kontroli stwierdzono, że podmiot wnoszący o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie nr 2, wnioskował o udzielenie go do 18 maja 2026 r. Organ kontrolowany wydał decyzję w tym zakresie, w którym określił termin obowiązywania zezwolenia do 29 lipca 2026 r. W pkt 4 wyjaśnień organ kontrolowany wskazał, że:

„Organ omyłkowo określił termin obowiązywania decyzji niezgodnie z żądaniem Wnioskodawcy. Organ niezwłocznie sprostuje popełnioną omyłkę.”

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli – termin obowiązywania ww. zezwolenia był niezgodny z treścią wniosku. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości był brak należytej staranności w analizie wniosku przez pracownika prowadzącego sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 36-37, 230-259]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w postępowaniu dotyczącym zezwolenia na zbieranie nr 2 podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia nie był jedynym właścicielem nieruchomości wskazanej jako miejsce magazynowania odpadów, ale dysponował nim na

podstawie innego tytułu (umowa najmu). Tym samym, wnioskodawca nie był jedyną stroną postępowania. Kontrolerzy zwrócili się do organu o wyjaśnienie, czy zapewniono czynny udział w prowadzonym postępowaniu innym podmiotom posiadającym tytuł prawny do przedmiotowej nieruchomości. W pkt 2 wyjaśnień wskazano:

„Przepisy art. 25 ustawy o odpadach stanowią, że magazynowanie odpadów prowadzone wyłącznie w ramach wytwarzania, zbierania lub przetwarzania odpadów odbywa się na terenie, do którego posiadacz ma tytuł prawny. Ponieważ przepisy cytowanej ustawy nie precyzują pojęcia tytułu prawnego, organ posiłkował się zapisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DZ.u.2018.799 t.j.), który stanowi, że przez tytuł prawny rozumie się prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy. Natomiast umowa najmu zawarta pomiędzy Texstyle Sp. z o.o. a Paradiso Sp. z o.o. (adresat ww. decyzji), stanowi, że przedmiotem umowy jest pomieszczenie magazynowe o pow. 120 m<sup>2</sup>. Ponadto, zgoda władającego powierzchnią ziemi ujawnionego w zasobie ewidencyjnym organu tj. Gminy Pieńsk dla Texstyle Sp. z o.o. na podnajem, dotyczy wydzielonej części magazynu o pow. 120 m<sup>2</sup>. Wobec powyższego organ, prowadząc postępowanie w przedmiocie wydania decyzji udzielającej zezwolenia na zbieranie odpadów na rzecz Paradiso Sp. z o.o., za stronę postępowania uznał władającego powierzchnią ziemi ujawnionego w zasobie ewidencji gruntów i budynków.”

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Przepis art. 170 ust. 2 u.o.o. stanowi, że przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania lub przetwarzania odpadów przysługuje wnioskodawcy oraz właścicielom nieruchomości, na której będzie prowadzona przedmiotowa działalność (przyznanie im statusu strony ma swoje źródło w prawie własności nieruchomości)<sup>14</sup>. Fakt zawarcia przez właściciela nieruchomości stosownej umowy, w której zezwala on na korzystanie z nieruchomości innemu podmiotowi, nie zwalnia organu z przestrzegania reguł procesowych, z których jasno wynika, że jego rolą jest ustalenie kręgu stron danego postępowania oraz zawiadomienie ich o jego wszczęciu oraz umożliwienie udziału w każdym jego stadium (art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a.). Analogicznie, inne podmioty posiadające tytuł prawny do ww. nieruchomości zawierając stosowne umowy nie zrzekają się praw strony. Niezapewnienie stronie możliwości czynnego udziału w postępowaniu jest wadą kwalifikowaną, która może skutkować wznowieniem postępowania w danej sprawie (art. 145

---

<sup>14</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Lu 604/14; W. Radecki, Komentarz do art. 170 u.o.o., [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na treść postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2011 r., sygn. II OZ 394/11 w którym wskazano, że właściciel nieruchomości posiada legitymację strony w postępowaniu, w wyniku którego zapadła lub może zapadnąć decyzja tak kształtująca stosunki na nieruchomości (rzutująca na sposób korzystania z niej), że będzie to miało wpływ na sposób realizacji prawa własności przez jej właściciela. Prowadzenie na danym terenie działalności polegającej na zbieraniu bądź przetwarzaniu odpadów może w taki sposób zmienić jej właściwości, że jej właściciel nie będzie mógł w przyszłości nią rozporządzać, tak jak mógłby to czynić, gdyby ww. działalność nie była na niej realizowana.

§ 1 pkt 4 k.p.a.). Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowania.  
[dowód: akta kontroli str.: 35-36, 90-117]

W toku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniu na zbieranie nr 4, znajduje się umowa dzierżawy z dnia 20 października 2016 r., która została zawarta na czas określony (10 lat) od dnia 20 października 2016 r. do dnia 20 października 2026 r., natomiast w decyzji czas obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów określony jest do dnia 26 maja 2027 r. Kontrolerzy zwrócili się do organu o wskazanie, dlaczego termin na zbieranie odpadów jest dłuższy niż termin obowiązywania umowy dzierżawy. W pkt 10 wyjaśnień wskazano:

„Przepisy ustawy o odpadach (Dz.U2018.992 t.j.) nie precyzują czy Wnioskodawca na dzień ubiegania się o wydanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami, winien posiadać tytuł prawny do nieruchomości na której zamierza prowadzić działalność, na czas nie krótszy niż okres obowiązywania zezwolenia o jakie się ubiega. W trakcie obowiązywania zezwolenia z zakresu gospodarowania odpadami, jego adresat może zarówno utracić prawo do dysponowania nieruchomością, jak też uzyskać prolongatę terminu posiadanego prawa. W świetle powyższego, organ nie ma podstaw prawnych żądać na etapie prowadzonego postępowania prawa do dysponowania nieruchomością na cały okres obowiązywania zezwolenia, jak też narażać podmiot na ponoszenie kosztów związanych ze zmianą posiadanej decyzji w zakresie przedłużania terminu ważności decyzji, jeżeli wnioskował o maksymalny okres obowiązywania decyzji przewidziany w przepisach prawa.”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o. podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów musi posiadać tytuł prawny do nieruchomości, na której będzie magazynował gospodarowane odpady, a organ ma obowiązek ten fakt wcześniej zweryfikować. Maksymalny okres na jaki organ może wydać zezwolenie wynosi 10 lat. Elementem koniecznym przez cały czas trwania zezwolenia jest posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości objętej zezwoleniem. W dniu złożenia wniosku, przedsiębiorca posiadał umowę dzierżawy nieruchomości ważną do 20 października 2026 r. Zatem pracownik powinien oznaczyć w treści decyzji termin obowiązywania zezwolenia tylko do momentu utraty tytułu prawnego do nieruchomości przez wnioskodawcę, tj. do 20 października 2026 r. Przyczyną ww. nieprawidłowości był brak należytej staranności w analizie treści dokumentów otrzymanych wraz z wnioskiem ze strony pracownika prowadzącego sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 41, 136-157]

W zakresie terminowości poszczególnych postępowań pozytywnie oceniono prawie wszystkie z nich. Decyzje w przedmiocie zezwolenia na zbieranie nr 3 i zezwolenia na przetwarzanie nr 3 zostały wydane z przekroczeniem terminu. W wyniku kontroli ustalono, że wniosek z 14 marca 2017 r., na podstawie którego wydano zezwolenie na zbieranie nr 3, został uzupełniony 24 marca 2017 r., a decyzję wydano 28 kwietnia 2017 r. Z kolei w przypadku



postępowania zakończonego wydaniem zezwolenia na przetwarzanie nr 3, wnioski wpłynęły do Starostwa w Zgorzelcu 8 lipca 2016 r., natomiast decyzja została wydana 29 sierpnia 2016 r. Tym samym – mając na uwadze z art. 35 § 3 i 57 § 3 k.p.a. – kontrolerzy zwrócili się do organu kontrolowanego z prośbą o wyjaśnienie, czy strony poszczególnych postępowań informowano o braku możliwości załatwienia niniejszych spraw w terminie, przyczynach zwłoki oraz o wyznaczeniu nowego terminu ich załatwienia (art. 36 § 1 k.p.a.). W pkt 9 wyjaśnień wskazano:

- dot. zezwolenia na zbieranie nr 3:  
„Organ nie dokonał pisemnego zawiadomienia o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., ponieważ zdaniem organu nie zostały one przekroczone.  
Na datę zakończenia postępowania, tj. wydania decyzji, wpływ miała data uzupełnienia wniosku o upoważnienie współwłaściciela działki wskazana przez Wnioskodawcę, a także terminy doręczeń i odbioru korespondencji przez Strony postępowania, terminy wyznaczone na zapoznanie się z aktami sprawy (łącznie 6 dni), których to dni nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy, oraz powrót do urzędu zwrotnych potwierdzeń odbioru dokumentów przesłanych do stron postępowania.”
- dot. zezwolenia na przetwarzanie nr 3:  
„Organ nie dokonał pisemnego zawiadomienia o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., ponieważ zdaniem organu nie zostały one przekroczone.  
Na termin zakończenia postępowania wpływ miały terminy doręczeń i odbioru korespondencji, termin wyznaczony co do możliwości zapoznania się z wnioskiem oraz wnoszenia uwag przez Strony postępowania (łącznie 10 dni) oraz powrót do urzędu zwrotnych potwierdzeń odbioru przesłanych dokumentów do stron postępowania.”

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Przepis art. 35 § 3 k.p.a. dopuszcza załatwienie sprawy nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, tylko w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych. Brak wiedzy o skutecznym doręczeniu stronom korespondencji procesowej nie jest przesłanką do uznania sprawy za szczególnie skomplikowaną, a tym samym nie zwalnia organu od stosowania art. 36 § 1 k.p.a. Ponadto organ nieprawidłowo wskazuje, że dni na zapoznanie się przez stronę z aktami sprawy nie wlicza się do terminu sprawy. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2017 r. (II OSK 1962/15) „Nie można też uznać, aby czas potrzebny na wykonanie czynności związanych z realizacją obowiązku organu administracji wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a. stanowił opóźnienie spowodowane z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Trafnie podnosi się w orzecznictwie (m.in. wyrok NSA z 19 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 1842/15 i powołane tam inne orzeczenia tego Sądu), że czynności te powinny być podejmowane w każdym postępowaniu i nie można w związku z tym uznać ich za zdarzenie nadzwyczajne i niezależne od organu administracji. Z tych samych powodów nie

sposób też uznać, że za opóźnienie spowodowane podjęciem takich czynności odpowiada strona postępowania”<sup>15</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 39-40, 118-135, 260-282]

W przypadku postępowania zakończonego wydaniem zezwolenia na przetwarzanie nr 1 uzupełnienie do wniosku wpłynęło do urzędu 20 maja 2016 roku. Organ poinformował wnioskodawcę o braku możliwości załatwienia niniejszej sprawy w terminie dopiero 18 lipca 2016 roku. W odpowiedzi na wezwanie do udzielenia wyjaśnień na temat opisanego stanu faktycznego, w pkt 9 wyjaśnień wskazano, że:

„Zakończenie postępowania i wydanie decyzji udzielającej bądź odmawiającej udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów wymagało uzyskania postanowienia Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie spełnienia wymagań ochrony środowiska, o czym organ poinformował wnioskodawcę pismem z dnia 18 lipca 2016 r., nr BS.6233.8.2016.4, i wskazał przewidywany termin rozpatrzenia wniosku na 31 sierpnia 2016 r. (...)

Faktem jest, że ww. postanowienie Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wpłynęło do organu w tym samym dniu, tj. 18 lipca 2016 r., co zawiadomienie informujące o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie przewidzianym w art. 35 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.”

Powyzsze wyjaśnienia należy uznać za zasadne. Jednak zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ. O postanowieniu w sprawie zawieszenia postępowania organ zawiadamia strony (art. 101 § 1 k.p.a.), a samo zawieszenie wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w kodeksie (art. 103 k.p.a.). Terminowość wydania ww. decyzji należy zatem ocenić pozytywnie, ponieważ do terminu na rozpatrzenie sprawy nie wlicza się okresu, w którym organ czekał na rozpatrzenie wnioskowanego zagadnienia przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Organ powinien jednak na ten czas zawiesić postępowanie i o czynności tej zawiadomić strony. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości jest niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 40, 175-229]

## II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 1 sierpnia 2018 r. Starosta Zgorzelecki wydał 10 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia. Kontroli poddano wszystkie z nich tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 21 kwietnia 2016 r. (sygn. BS.6233.15.2013.7), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 1;

---

<sup>15</sup> Także: II OSK 540/16.

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 26 kwietnia 2016 r. (sygn. BS.6233.11.2014.6), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 23 czerwca 2016 r. (sygn. BS.6233.16.2015.4), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 26 września 2016 r. (sygn. BS.6233.39.2014.4), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 23 czerwca 2017 r. (sygn. BS.6233.41.2014.5), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 5;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 23 listopada 2017 r. (sygn. BS.6233.2.2014.5), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 6;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 6 grudnia 2017 r. (sygn. BS.6233.39.2014.5), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 7;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 24 stycznia 2018 r. (sygn. BS.6233.10.2015.5), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 8;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 8 marca 2018 r. (sygn. BS.6233.9.2016.8), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 9;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 10 maja 2018 r. (sygn. BS.6233.8.2016.8), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 10.

Wnioski, na podstawie których wydano decyzje zmieniające nr 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 wpłynęły do urzędu odpowiednio: 14 czerwca 2016 r., 26 września 2016 r., 21 czerwca 2017 r., 14 listopada 2017 r., 23 stycznia 2018 r., 21 lutego 2018 r., 24 kwietnia 2018 r. Ich przedmiotem było rozszerzenie zakresu działalności. Wnioski, na podstawie których wydano decyzje zmieniające nr 1, 2 i 6 wpłynęły do urzędu kolejno: 19 kwietnia 2016 r., 20 kwietnia 2016 r. i 17 listopada 2017 r. Przedmiotem wniosków była zmiana udzielonych zezwoleń w związku ze zmianą nazwy firmy lub zmianą miejsca i sposobu magazynowania odpadów.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie podania zawierały elementy, o których mowa w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Decyzje dotyczące rozszerzenia zakresu działalności wnioskodawcy zawierały dowody uiszczenia w odpowiednim terminie i wysokości opłaty skarbowej. W przedmiotowych sprawach organ wydał decyzje, którymi zmienił swoje wcześniejsze rozstrzygnięcia w przedmiocie udzielenia zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Akty te zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a.<sup>16</sup>, wskazywały na przedmiot dokonanych zmian oraz były podpisane przez upoważnioną osobę. W podstawie prawnej wskazano na art. 155 k.p.a., natomiast w pouczeniu na prawo, tryb i termin do złożenia odwołania oraz na właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Wszystkie decyzje zostały przesłane stronom i organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. oraz zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

<sup>16</sup> W zakresie postępowań wszczętych po 1 czerwca 2017 r. wydane decyzje zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. w brzmieniu ustalonym art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – zgodnie z art. 16 i art. 17 ww. ustawy (Dz. U. poz. 935).

Na pozytywną ocenę zasługuje prowadzenie dla wszystkich wymienionych spraw metryk, zgodnych z art. 66a § 1 k.p.a. Terminowość wszystkich ww. postępowań należy ocenić pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 317-579]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:

W toku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że w postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji zmieniających nr 1 i 2 strona wniosła opłatę skarbową w wysokości 10 zł, na podstawie części I pkt 53 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. 2016 poz. 1827 z późn. zm.). Zgodnie jednak z powyższym przepisem, decyzje wydane w trybie szczególnym, do których zalicza się tryb określony w art. 155 k.p.a., są zwolnione z opłaty skarbowej. W podobnym przypadku, tj. w postępowaniu zakończonym decyzją zmieniającą nr 6, organ prawidłowo zawarł w decyzji adnotację o zwolnieniu wnioskodawcy z opłaty skarbowej. W związku z tym kontrolerzy wezwali organ kontrolowany do wyjaśnienia, czy poinformował wnioskodawcę o nienależnie pobranej opłacie oraz o prawie ubiegania się przez niego o jej zwrot. W pkt 7 wyjaśnień wskazano, że:

„Organ nie poinformował Wnioskodawcy o możliwości zwrotu opłaty skarbowej za ww. decyzję. Organ kierował się opiniami prawnymi, informacjami i zaleceniami z wyników kontroli przeprowadzonych w innych jednostkach samorządowych, z których nie wynikało jakim przepisem prawa winien kierować się organ uznając tryb postępowania za szczególny. Stanowiska w przedmiocie poboru opłaty skarbowej za zmianę decyzji były rozbieżne. Przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego nie wskazują konkretnego artykułu, działu, rozdziału ustawy, który definiowałby pojęcie postępowania w trybie szczególnym.

Stawki opłaty skarbowej określone są w załączniku do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. 2018.1044 t.j.), zawierającym wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia.

W wykazie wskazuje się, że stawka opłaty dla zezwolenia na zbieranie, przetwarzanie, zbieranie i przetwarzanie wynosi 616 zł.

Z kolei stawka 10 zł jest przewidziana dla „decyzji innej, niż wymieniona w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Jednocześnie z pozycji 46 część III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej wynika, że za przedłużenie terminu ważności lub zmianę warunków wydanego zezwolenia (pozwolenia, koncesji) pobiera się opłatę skarbową:

1. jeżeli dotyczy przedłużenia terminu ważności lub rozszerzenia zakresu działalności – 50% stawki określonej od zezwolenia (pozwolenia, koncesji),
2. jeżeli treścią zmiany jest kolejny rodzaj działalności – 100% stawki określonej od zezwolenia (pozwolenia, koncesji).

Reasumując, w sytuacji gdy zmiana nie dotyczy żadnego z ww. aspektów, należałoby pobrać opłatę skarbową wg stawki 10 zł, jak dla czynności organu administracji, dla której nie przewidziano stawki, ponieważ zmiana decyzji jest nową decyzją wydana na podstawie art. 155 K.p.a.

Wobec powyższego, organ zastosował stawkę 10 zł.”

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Zmiana decyzji ostatecznej wyrażona w art. 155 k.p.a. jest jednym z trzech trybów nadzwyczajnych w postępowaniu administracyjnym<sup>17</sup>. Zgodnie z wykładnią językową „nadzwyczajny” to „spowodowany szczególnymi okolicznościami lub nieprzewidziany w programie, planie”<sup>18</sup>. Należy zatem uznać, że trybem szczególnym zwolnionym z opłaty skarbowej przewidzianej w części I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej jest m.in. zmiana decyzji ostatecznej. Wyjątkami od tej zasady są jedynie przypadki przewidziane w części III, pozycji 46 ww. załącznika do ustawy. Organ nieprawidłowo dokonał wykładni rozszerzającej, stwierdzając, że jeżeli zmiana decyzji nie dotyczy sytuacji wymienionych w tym przepisie, należy pobrać za jej wydanie opłatę skarbową w wysokości 10 zł. Ponadto, organ był niekonsekwentny w zakresie swojej interpretacji i kolejną decyzję o podobnym przedmiocie zmiany wydał bez pobrania ww. opłaty skarbowej. Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości jest niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. oraz ustawy o opłacie skarbowej przez pracownika prowadzącego ww. postępowania.

[dowód: akta kontroli str.:38-39, 317-385]

### III. Stwierdzenie wygaśnięcia uprzednio udzielonych zezwoleń.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 1 sierpnia 2018 r. Starosta Zgorzelecki wydał 1 decyzję w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia, tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Zgorzeleckiego decyzji z 10 kwietnia 2017 r. (sygn. BS.6233.4.2013.10).

W toku kontroli ustalono, iż ww. decyzja została wydana na wniosek podmiotu posiadającego uprzednio udzielone zezwolenie – decyzję wydaną przez Starostę Zgorzeleckiego 17 czerwca 2013 r. w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów (BS.6233.4.2013.5). Wniosek, który wpłynął do urzędu 1 lutego 2017 r., został uzupełniony o opłatę skarbową 6 marca 2017 r. W podstawie prawnej decyzji organ prawidłowo wskazał na art. 48 pkt 2 i 3 u.o.o., w związku z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., jak również prawidłowo pouczył stronę o prawie, trybie oraz terminie wniesienia odwołania oraz wskazał właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Powyższa decyzja została podpisana przez upoważnioną do tego osobę, jak również została przesłana podmiotom

<sup>17</sup> Poza wznowieniem postępowania (art. 146 k.p.a.) i stwierdzeniem nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.).

<sup>18</sup> Patrz: Słownik języka polskiego: <https://sjp.pwn.pl/sjp/nadzwyczajny;2485997.html>

wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. Na pozytywną ocenę zasługuje prowadzenie dla danej sprawy metryki, zgodnie z art. 66a § 1 k.p.a.  
[dowód: akta kontroli str.: 580-643]

W toku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:

Wnioskodawca zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2016 r. (zgodnie z wydrukiem z CEIDG, stanowiącym załącznik do wniosku). Organ w decyzji z dnia 10 kwietnia 2017 r. stwierdził wygaśnięcie uprzednio udzielonego zezwolenia z dniem 1 lutego 2017 r. Podczas kontroli kontrolerzy zwrócili się do tutejszego organu o wyjaśnienie, na jakiej podstawie organ stwierdził wygaśnięcie decyzji z dniem 1 lutego 2017 r. W pkt 15 wyjaśnień wskazano, że:

„Zezwolenie na gospodarowanie odpadami jest uprawnieniem przyznanym określonej podmiotowi, i podmiot może również zdecydować, że nie będzie korzystał z tego uprawnienia. Wniosek o takiej treści został skierowany do organu, który udzielił zezwolenia, a data zrzeczenia się prawa do zezwolenia będzie data, w której wniosek dotarł do organu. Jeżeli wniosek został złożony przez uprawniony podmiot lub prawidłowo reprezentowany, organ ma obowiązek wszczęcia postępowania. Zgodnie bowiem z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 21.12.2005 r. III Sa/Wa 1747/2005 postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony (art. 61 § 1 K.p.a.). decyzja stwierdzająca wygaśnięcie zezwolenia powinna wskazywać datę tego wygaśnięcia w dacie, w której wniosek o zrzeczenie się uprawnienia wpłynął do organu, jak też rozstrzygnął i uzasadnił to organ w swojej decyzji.”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji ma charakter deklaratoryjny. Według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie – orzeczenie z dnia 13 marca 2018 r. (II SA/Kr 1485/17)<sup>19</sup>: „Orzeczenie stwierdzające wygaśnięcie decyzji jest o tyle szczególne, że jest rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, stwierdzającym jedynie, że określony skutek (wygaśnięcie) już nastąpił od dnia, w którym decyzja stała się bezprzedmiotowa (zob. A. Wróbel, Art. 162. W: Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego. LEX, 2016). Instytucja stwierdzenia wygaśnięcia decyzji może być postrzegana jako swoisty środek wzruszenia decyzji ostatecznych, poprzez ich eliminację z obrotu prawnego, niemniej jednak w ścisłym znaczeniu to wzruszenie nie następuje wskutek wydania decyzji albowiem utrata mocy decyzji ostatecznej następuje wskutek zaistnienia stanu bezprzedmiotowości, a decyzja wydana na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. jedynie tę utratę mocy potwierdza.” Podobne stanowisko zajął też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 r. (II SA/Po 853/16): „Instytucja stwierdzenia wygaśnięcia decyzji musi być interpretowana z uwzględnieniem zasady trwałości ostatecznych

<sup>19</sup> Źródło CBOSA (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/29B5BF08C7>).

decyzji administracyjnych. Stosownie do art. 16 § 1 KPA decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Ustawodawca nie wymienił stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w treści art. 16 § 1 KPA, niemniej jednak nie sposób wyklądać treści art. 162 § 1 KPA z pominięciem tego, że możliwość wyeliminowania decyzji administracyjnej ostatecznej z obrotu prawnego została zastrzeżona tylko do przypadków, wyraźnie wskazanych w ustawie. Orzeczenie wygaśnięcia decyzji jest o tyle szczególne, że jest rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, stwierdzającym jedynie, że określony skutek (wygaśnięcie) już nastąpił od dnia, w którym decyzja stała się bezprzedmiotowa.”

Organ prowadzący sprawę, powinien stwierdzić wygaśnięcie decyzji z dniem zaprzestania wykonywania działalności przez wnioskodawcę, tj. z dniem 31 grudnia 2016 r. Przyczyną opisanej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. oraz u.o.o. przez pracownika prowadzącego sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 44, 580-643]

Podczas kontroli ustalono, że ww. decyzja została wydana z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a. Organ nie zawiadomił strony o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. W przedmiotowej kwestii otrzymano następujące wyjaśnienia:

„Organ nie dokonał pisemnego zawiadomienia o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 K.p.a., ponieważ zdaniem organu nie zostały one przekroczone, a organ kierując się interesem Strony, dołożył wszelkich starań w celu ułatwienia rozpatrzenia wniosku zgodnie z żądaniem Wnioskodawcy poprzez zainicjowanie kontaktu telefonicznego i sporządzanie notatek z poczynionych w trakcie ustaleń.”

W ocenie organu kontrolującego, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ zgodnie z art. 36 § 1 i 2 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Przyczyną opisanej nieprawidłowości, była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 43, 580-643]

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanego zadania należy:

1. Rzetelnie dokumentować w aktach postępowania okoliczności mające wpływ na treść podjętego rozstrzygnięcia.
2. Prawdłowo ustalać termin obowiązywania udzielonych zezwoleń.

3. W przypadku braku możliwości zakończenia danego postępowania w terminie należy poinformować stronę o tym fakcie, wskazać przyczyny zwłoki oraz wyznaczyć nowy termin załatwienia sprawy.
4. Prawidłowo ustalać krąg stron w prowadzonych postępowaniach.
5. Wydawać rozstrzygnięcia zgodnie z żądaniem strony.
6. Prawidłowo ustalać należną opłatę skarbową, a w przypadku, gdy opłata została pobrana nienależnie informować wnioskodawcę o możliwości ubiegania się o zwrot ww. opłaty.
7. Prawidłowo określać termin wygaśnięcia decyzji.
8. W przypadku gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, należy zawieszać postępowanie oraz zgodnie z art. 101 § 1 k.p.a. prawidłowo zawiadamiać strony o zawieszeniu postępowania.
9. W przypadku gdy wnioskodawca nie jest właścicielem nieruchomości na której zamierza prowadzić gospodarkę odpadami, ale posiada inny tytuł prawny do nieruchomości, należy termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z terminem obowiązywania tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do 28 września 2018 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hranicki

DYREKTOR WYDZIAŁU



Małgorzata Hasiewicz