



## **WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

NK-KE.431.1.2015.TW

Wrocław, dnia 20 lipca 2015 r.

Pan  
**Cezary Przybylski**  
Marszałek Województwa Dolnośląskiego

### **Wystąpienie pokontrolne**

W dniach od 9 lutego 2015 r. r. do dnia 3 marca 2015 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. Nr 31, poz. 206 ze 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 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 15 stycznia 2015 r. nr 1 i 2 (sygn. NK-KE.0030.1.2015.TW oraz NK-KE.0030.2.2015.TW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Tomasz Woch – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
- Iwona Gęsiak – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadził w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, z siedzibą we Wrocławiu, ul. Aleksandra Ostrowskiego 7, 53 - 238 Wrocław (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów oraz wydawaniu zezwoleń na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych, określonych w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn zm.).

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 29 grudnia 2014 r. planem kontroli na I półrocze 2015 r. (sygn. NK-KE.430.8.2014.MJ) Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, zwaną dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów a także przy wydawaniu zezwoleń na zbieranie niebezpiecznych odpadów medycznych i weterynaryjnych;
- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1282 z późn zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania i zmiany zezwoleń wydawanych w przedmiocie zbierania oraz przetwarzania odpadów jak również udzielania zezwoleń na zbieranie niebezpiecznych odpadów medycznych oraz weterynaryjnych;
- przestrzegania 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. Nr 199, poz. 1277 z późn zm., zwana dalej ustawą środowiskową) i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania zezwoleń na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów jak również udzielenia zezwoleń na zbieranie niebezpiecznych odpadów medycznych oraz weterynaryjnych (w szczególności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących

znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm., zwane dalej rozporządzeniem środowiskowym);

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm., zwana dalej ustawą u.o.o.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmianie, oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów a także przy wydawaniu zezwoleń na zbieranie niebezpiecznych odpadów medycznych i weterynaryjnych. Okres objęty kontrolą obejmował czas od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 3/2015.

Funkcję kierownika Urzędu w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Rafał Jurkowlaniec – Marszałek Województwa Dolnośląskiego do dnia 12 lutego 2014 r. (uchwała Nr XLVI/1612/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie przyjęcia rezygnacji Rafała Jurkowlanica z funkcji Marszałka Województwa Dolnośląskiego) oraz Pan Cezary Przybylski – Marszałek Województwa Dolnośląskiego od dnia 13 lutego 2014 r. (uchwała Nr XLVII/1616/14 oraz uchwała Nr I/4/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie wyboru Marszałka Województwa Dolnośląskiego). Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w Departamencie Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych Urzędu w ramach Wydziału Środowiska – Dział Gospodarki Odpadami (§ 4 ust. 1 pkt 5 Zarządzenia Nr 31/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych). Za merytoryczną realizację powyższych zadań odpowiedzialnych jest pięć osób zatrudnionych na stanowiskach pomocy administracyjnej (2 osoby), specjalisty, starszego specjalisty oraz głównego specjalisty o czym świadczy treść działu II pkt 1 zakresów czynności ww. osób podpisanych w dniach 24 listopada 2011 r., 20 marca 2012 r., 8 lipca 2013 r. oraz 1 sierpnia 2014 r. Koordynacja pracy ww. osób należy do zadań Kierownika Działu Gospodarki Odpadami co wynika z treści działu II pkt 1 zakresu czynności ww. osoby podpisanego w dniu 1 kwietnia 2009 r.

[dowód: akta kontroli str. 492 - 512]

W dniu 25 maja 2015 r. Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony w dniu 22 maja 2015 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie wniesiono zastrzeżenia (pismo z dnia 3 czerwca 2015 r., sygn. DU-A.II.1710.3.2015). Po ich rozpatrzeniu zostały one w części uwzględnione a w pozostałej części oddalone (stanowisko kierownika komórki do spraw kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego z dnia 17 lipca 2015 r.)

Treść niniejszego wystąpienia, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 22 maja 2015 r., treść stanowiska wobec wniesionych zarzutów z dnia 17 lipca 2015 r., 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.

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej z jednoczesnym wezwaniem do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do 21 sierpnia 2015 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Marszałka Województwa Dolnośląskiego ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższą ocenę uzasadnia się w następujący sposób.

Z udzielonych w dniach 21 oraz 30 stycznia 2015 r. informacji (L.dz.3274/01/2015) wynika, iż Marszałek Województwa Dolnośląskiego w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 13 stycznia 2015 r. wydał :

- 14 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych;
- 36 decyzji w przedmiocie udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 6 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- 1 decyzję w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 1 decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o.;
- 2 decyzje w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

Łącznie w zakresie kontroli Marszałek Województwa Dolnośląskiego wydał 59 decyzji<sup>1</sup>. W okresie objętym kontrolą organ koncesyjny nie wydał jakiegokolwiek decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie przepisu art. 46 ust. 2 u.o.o. oraz w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

Z uwagi na znaczną ilość decyzji wydanych w przedmiocie kontroli spośród ogólnej ich liczby za pomocą techniki losowania warstwowego została wybrana próba, której analiza posłużyła do ustalenia wyniku kontroli. Próba ta wynosi 61% tj. 36 decyzji spośród 59 wydanych i składa się na nią:

- 9 z 14 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych;
- 20 z 36 decyzji w przedmiocie udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tym jedna decyzja którą organ również odmówił udzielenia zezwolenia;
- 5 z 6 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- 1 decyzję w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 1 z 2 decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

#### 1. Zezwolenia na zbieranie niebezpiecznych odpadów medycznych oraz weterynaryjnych.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Dolnośląskiego wydał 14 decyzji w przedmiocie zezwolenia na zbieranie niebezpiecznych odpadów medycznych oraz weterynaryjnych. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 9 decyzji, co stanowi 64% ogółu.

---

<sup>1</sup> Mając na uwadze wyjaśnienia do tabeli załączonej do pisma Wicemarszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 stycznia 2015 r. należy wskazać, iż organ jedną decyzją rozstrzygnął zarówno kwestię udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów oznaczonych kategorii jak i kwestię odmowy udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami oznaczonych kategorii, innych niż wskazane powyżej, na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy u.o.o. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w okresie objętym kontrolą organ wydał 59 decyzji pomimo, iż z treści załącznika do pisma z dnia 21 stycznia 2015 r. wynika, iż decyzji tych było 60.

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 10/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7244.16.2013.KD), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 12/2013 z dnia 20 czerwca 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7244.32.2013.ID.KD), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 14/2013 z dnia 4 grudnia 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7244.49.2013.KD), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 15/2014 z dnia 22 stycznia 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.63.2013.KD), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 17/2014 z dnia 30 kwietnia 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.10.2014.ID), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 5;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 18/2014 z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.21.2014.KD), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 6;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 20/2014 z dnia 18 czerwca 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.28.2014.KD), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 7;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 22/2014 z dnia 25 lipca 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.29.2014.KD), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 8;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego nr ZM 23/2014 z dnia 4 listopada 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.65.2014.KD), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 9.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wydanie wszystkich spośród ww. decyzji została uiszczona opłata skarbową, o której mowa w części III ust. 43c lit. a załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Ponadto stwierdzono, iż opłata ta została uiszczona w terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ww. aktu normatywnego natomiast w aktach poszczególnych postępowań znajdują się dowody jej uiszczenia, które były dołączane do poszczególnych wniosków w przedmiocie udzielenia zezwolenia (zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, Dz. U. Nr 187, poz. 1330).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. oraz art. 23 ust. 4 u.o.o. prawidłowo zweryfikował swoją właściwość miejscową oraz rzeczową do udzielenia poszczególnych zezwoleń jak również zweryfikował wystąpienie okoliczności wskazanej w ww. przepisie u.o.o. uprawniającej go do ich wydania. Wszystkie wnioski w przedmiocie udzielenia zezwolenia zawierały elementy, o których mowa w art. 63 § 2 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 pkt 1 – pkt 5, pkt 7, pkt 9 i pkt 10), a informacje w nich wskazane były zgodne z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie szczególnego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz. U. Nr 139, poz. 940, zwane dalej rozporządzeniem ws. odpadów medycznych) oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 października 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami weterynaryjnymi (Dz. U. Nr 198, poz. 1318, zwane dalej rozporządzeniem ws. odpadów weterynaryjnych). W wyniku kontroli ustalono, iż wnioski przedsiębiorców były obarczone następującymi brakami formalnymi.

Zgodnie z przepisem art. 23 ust. 7 w zw. z art. 42 ust. 1 pkt 6 u.o.o. jedną z informacji jakie należy zawrzeć we wniosku o udzielenie zezwolenia na zbieranie niebezpiecznych odpadów medycznych i weterynaryjnych jest przedstawienie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska. W wyniku kontroli stwierdzono, iż adresat zezwolenia na zbieranie nr 2 i nr 7 (jest to ten sam podmiot) w złożonych wnioskach nie zawarł ww. informacji a jedynie stwierdził, iż zebrane odpady przekazuje następnie podmiotowi, który dokonuje ich utylizacji. Za zasadnością powyższego stwierdzenia przemawia fakt, iż wnioskodawca posiada rozbudowaną

strukturę organizacyjną (poszczególne budynki są zlokalizowane w różnych miejscach) natomiast magazyn odpadów natomiast magazyn gromadzący odpady jest tylko jeden.

Kolejnym z wymaganych elementów jakie należy zawrzeć we wniosku jest opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem wymagany przepisem art. 23 ust. 7 w zw. z art. 42 ust. 1 pkt 8 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono, także iż wnioski na podstawie których udzielono zezwoleń na zbieranie nr 6 i nr 8 w ogóle nie określały ww. czynności.

Mając na uwadze powyższe jak również przepis art. 63 § 2 i § 3 w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. należy wskazać, iż w przypadku postępowania administracyjnego wszczynanego na żądanie strony wszczęcie jest dopuszczalne tylko na podstawie kompletnego pod względem formalnym wniosku (podobnie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09). W przypadku stwierdzenia przez organ jakichkolwiek braków formalnych w złożonym wniosku winien on przed wszczęciem postępowania wezwać wnioskodawców do ich uzupełnienia w trybie oraz terminie art. 64 § 2 k.p.a. oraz pouczyć o skutkach jego uchybienia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ nie dokonał powyższych działań – za przyczynę takiego stanu rzeczy należy uznać nierzetelną weryfikację wniosków przedsiębiorców przez osoby prowadzące przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 411 – 415, 420 – 421, 430 – 432, 476 - 477]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia przez organ postępowań w, wyniku których udzielono zezwoleń na zbieranie.

Zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić pozostałe strony. W większości przypadków postępowania zakończone udzieleniem zezwolenia na zbieranie były wszczynane na wniosek przedsiębiorcy, który był jego jedyną stroną w związku z czym organ nie musiał sporządzać ww. zawiadomienia. Dalej należy wskazać, iż na gruncie u.o.o. pojęcie strony postępowania zostało zdefiniowane w art. 170 ust. 2. Są nimi, poza samymi wnioskodawcami, również właściciele nieruchomości, na których będzie prowadzona ww. działalność<sup>2</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedsiębiorcy będący stronami zezwoleń na zbieranie nr 3, nr 4 nr 8 i nr 9 wprawdzie posiadają tytuł prawny do miejsc, w których magazynowane są zebrane przez nich odpady jednakże nie są ich właścicielami. W związku z powyższym organ winien zawiadomić w trybie art. 61 § 4 k.p.a. właścicieli ww. nieruchomości o wszczęciu postępowań w przedmiocie udzielenia zezwoleń, pouczyć ich o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów a także doręczyć im wydane decyzje. W wyniku kontroli ustalono, iż organ nie dokonał ww. czynności naruszając tym samym dyspozycję art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Tym samym należy wskazać, iż powyższe postępowania mogą być dotknięte wadą kwalifikowaną<sup>3</sup> mogącą skutkować wznowieniem postępowania w przypadku złożenia przez pominiętą stronę wniosku w tej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe nieprawidłowości należy wskazać, iż organ winien w sposób bardziej dokładny analizować wnioski przedsiębiorców oraz dołączane do nich dokumenty tak aby ustalić w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości krąg stron

<sup>2</sup> W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, wyd. III LEX 2013 (stan prawny na dzień 1 czerwca 2013 r.)

<sup>3</sup> Naczelny Sąd Administracyjny oz. w Lublinie w wyroku z dnia 19 czerwca 1998 r. (sygn. I SA/LU 652/97) wskazał, iż cyt.: „Gwarantowana w art. 10 § 1 kpa zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, obliguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie swoich interesów. Aby uchronić się od zarzutu niezapewnienia stronie udziału w postępowaniu organ powinien zawiadomić ją o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony oraz wezwać do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego. Niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu skutkuje naruszeniem prawa obligującym do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 kpa.”.

postępowania i zapewnić im w tym postępowaniu czynny udział. Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości była nie dość dokładna analiza treści wniosków przedsiębiorców.

W toku postępowania zakończonym udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 3 organ zawiadomił wnioskodawcę, iż przed wydaniem decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia dokona on oględzin nieruchomości wskazanej we wniosku jako miejsce, w którym będzie prowadzona działalność w zakresie zbierania niebezpiecznych odpadów medycznych i weterynaryjnych. Zawiadomienie (zgodnie z przepisem art. 79 § 1 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.) o terminie przeprowadzenia ww. czynności (19 listopada 2013 r.) zostało sporządzone dnia 8 listopada 2013 r. (sygn. DOW-S.V.7244.49.2013.KD, L.dz. 1144/11/2013). Wysłano je wnioskodawcy zarówno pocztą tradycyjną jak i elektroniczną. Wiadomość przesłana pocztą elektroniczną została odebrana przez ww. podmiot tego samego dnia (tj. 8 listopada 2013 r.) natomiast przesyłka pocztowa w dniu 15 listopada 2013 r. Niemniej jednak zgodnie z przepisem art. 39<sup>1</sup> § 1 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym w dniu wpływu do Urzędu wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 3) organ może dokonywać doręczeń pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej tylko wtedy gdy strona lub inny uczestnik postępowania wystąpił do organu o taki sposób doręczania lub wraził na niego zgodę. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach niniejszego postępowania brak jest jakiegokolwiek dokumentu, który można by uznać za zgodę wnioskodawcy na doręczanie mu pism procesowych środkami komunikacji elektronicznej. Brak jest również pisma organu o wyrażenie zgody (wraz z pozytywną odpowiedzią) na ww. sposób doręczeń pism. Ponadto należy wskazać na następujący fakt. Przepis art. 46 § 3 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 maja 2014 r.) stanowił, iż doręczenie pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest skuteczne tylko wtedy gdy organ otrzyma w terminie 7 dni od daty jego wysłania od jego adresata potwierdzenie doręczenia. Ponadto obowiązki organu chcącego doręczyć uczestnikowi postępowania dokument w formie dokumentu elektronicznego<sup>4</sup> określał przepis art. 46 § 4 k.p.a. Do obowiązków tych należą: przesłanie na adres elektroniczny adresata informacji, iż może on odebrać dokument w formie dokumentu elektronicznego, wskazanie adresu elektronicznego z którego można pobrać dokument elektroniczny oraz dokonać potwierdzenia jego otrzymania oraz pouczenie dotyczące sposobu odbioru dokumentu elektronicznego. Dalej w § 5 (od dnia 11 maja 2014 r. jest to § 9) ww. artykułu wskazano, iż techniczne oraz organizacyjne warunki doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych określi ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 3 w. aktu normatywnego w dniu 14 września 2011 r. Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 206, poz. 1216 z późn. zm.), w którym określono ww. wymagania. Podsumowując należy wskazać, iż chcąc w przedmiotowej sprawie dokonywać doręczeń pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej organ musiał uzyskać zgodę uczestnika postępowania na takie działanie lub podmiot ten musiał sam o takie doręczenie wystąpić. Ponadto forma doręczanego pisma (tj. dokument elektroniczny) jak również sposób jego doręczenia adresatowi muszą odpowiadać warunkom określonym we wskazanych powyżej aktach normatywnych co jest niezbędne przy doręczeniach za pomocą odpowiedniego systemu teleinformatycznego (zwykła korespondencja prowadzona za pomocą poczty elektronicznej nie spełnia tych warunków). Przesłanie zawiadomienia o terminie oględzin w formie załącznika do wiadomości mailowej wobec powyższych warunków tych nie spełnia. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. przepisów przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy.

---

<sup>4</sup>Jest to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisanych na informatycznym nośniku danych – art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2014 r. poz. 1114

[dowód: akta kontroli str.: 398, 411 - 412, 415, 451 - 452, 465, 467]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Środowiska Urzędu – zgodnie z upoważnieniem nr 813/2013 z dnia 31 października 2013 r. (obowiązywało do dnia 7 marca 2014 r.) oraz upoważnieniem nr 260/2014 z dnia 7 marca 2014 r. (obowiązuje od dnia udzielenia). Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Ministra Środowiska. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z wydanych decyzji zawierają elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 43 ust. 1 u.o.o. jak również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. W wyniku kontroli stwierdzono wprawdzie, iż powyższe adnotacje nie zostały podpisem osób ich dokonujących wraz z podaniem ich imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego jednakże powyższa okoliczność stanowi jedynie uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

[dowód: akta kontroli str.: 390, 405, 416, 425, 433, 446, 457, 472, 480, 509 - 510]

Zgodnie z przepisem art. 23 ust. 6 u.o.o. zezwolenie na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych jest udzielane na okres czasu nie dłuższy niż rok. W myśl przepisu art. 23 ust. 7 ww. aktu normatywnego do wniosków o udzielenie zezwolenia na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 42 ust. 1 i art. 43 ust. 1 u.o.o., a zatem wnioskodawca określa we wniosku przewidywany okres wykonywania działalności (art. 42 ust. 1 pkt 7 u.o.o.) natomiast organ określa w decyzji czas jej obowiązywania (art. 43 ust. 1 pkt 8 u.o.o.). Mając na uwadze powyższe w poniższej tabeli ujęto okresy udzielenia zezwolenia na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych wskazywane przez wnioskodawców, czas obowiązywania poszczególnych zezwoleń oraz okresy obowiązywania wcześniej uprzednio udzielonych zezwoleń (jeżeli występowały).

tab. nr 1

Oznaczenie zezwolenia	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji	Data doręczenia decyzji	Okres obowiązywania poprzednio udzielonego zezwolenia (jeżeli było udzielone)
1	1 rok	Do 29 kwietnia 2014 r.	30 kwietnia 2014 r.	6 maja 2013 r.	
2	12 miesięcy	Od 22 czerwca 2013 r. do 21 czerwca 2014 r.	20 czerwca 2013 r.	25 czerwca 2013 r.	-----
3	Pozwolenie na 1 rok	Do 3 grudnia 2014 r.	4 grudnia 2013 r.	6 grudnia 2013 r.	
4	1 rok	Do 21 stycznia 2015 r.	22 stycznia 2014 r.	23 stycznia 2014 r.	Do 21 stycznia 2014 r.
5	1 rok	Do 29 kwietnia 2015 r.	30 kwietnia 2014 r.	5 maja 2014 r.	Do 29 kwietnia 2014 r.
6	Jeden rok	Do 13 maja 2015 r.	14 maja 2014 r.	19 maja 2014 r.	-----
7	12 miesięcy	Od 22 czerwca 2014 r. do 17 czerwca 2015 r.	18 czerwca 2014 r.	23 czerwca 2014 r.	Do 21 czerwca 2014 r.
8	1 rok	Od 26 lipca 2014 r. do 24 lipca 2015 r.	25 lipca 2014 r.	28 lipca 2014 r.	Do 25 lipca 2014 r.
9	Pozwolenie na 1 rok	Do 3 listopada 2015 r.	4 listopada 2014 r.	5 listopada 2014 r.	Do 3 grudnia 2014 r.*

\* Wnioskodawcy pismami z dnia 15 oraz 20 października 2014 r. wnieśli o uchylenie poprzednio udzielonego zezwolenia

Z powyższego zestawienia wynika, iż tylko w 3 (zezwolenia na zbieranie nr 2, nr 7 i nr 8) spośród 9 poddanych kontroli zezwoleń organ określił w sposób precyzyjny zarówno początkową jak i końcową datę jego obowiązywania. Wprawdzie przepis art. 43 ust. 1 pkt 8 u.o.o. nie wskazuje na konieczność określania okresu obowiązywania zezwolenia w ten sposób, jednakże z punktu widzenia wnioskodawcy jest to rozwiązanie zasługujące na aprobatę albowiem organ w sposób jasny i czytelny określa okres obowiązywania przyznanego przedsiębiorcy uprawnienia. Ponadto wnioskodawca ma obowiązek określić we wniosku jedynie przewidywany okres prowadzenia działalności, bez określania w jakikolwiek sposób planowanej daty jej podjęcia. To z kolei daje organowi możliwość kształtowania początkowego oraz końcowego terminu obowiązywania udzielonego zezwolenia (jeżeli wnioskodawca sam nie wskazał tych informacji w sposób precyzyjny).

W pozostałych przypadkach organ określił jedynie końcową datę obowiązywania udzielonego zezwolenia co mogło skutkować po ich stronie niewiedzą w kwestii początkowej daty obowiązywania decyzji. Ponadto z art. 110 k.p.a. wynika, iż organ jest związany treścią wydanej decyzji od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Z kolei przepis art. 130 § 4 ww. ustawy stanowi, iż decyzja nieostateczna podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron (najwcześniejszym terminem wykonywania przez stronę przyznaną jej uprawnień jest dzień doręczenia jej decyzji). Podkreślenia wymaga również to, iż ww. decyzjom organ nie nadał rygoru natychmiastowej wykonalności jak również przymiotu tego nie nadał im żaden przepis u.o.o. Jednocześnie należy wskazać, iż organ jest związany wnioskiem przedsiębiorcy jedynie w kwestii okresu obowiązywania zezwolenia. Jak podkreślono na wstępie wnioskodawca nie musi we wniosku w sposób precyzyjny określać kiedy zamierza rozpocząć działalność związaną z gospodarowaniem odpadami. Wobec powyższego wskazane jest aby organ we wszystkich udzielanych przez siebie zezwoleniach na zbieranie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych określił początkową oraz końcową datę ich obowiązywania w sposób możliwie precyzyjny – tak jak to uczynił w zezwoleniach na zbieranie nr 2, nr 7 i nr 8.

Jak wskazano powyżej przepis art. 23 ust. 6 u.o.o. ograniczył okres obowiązywania zezwoleń na zbieranie niebezpiecznych odpadów medycznych i weterynaryjnych do 1 roku, z możliwością udzielania przez organ kolejnych zezwoleń po upływie tego okresu. Przepisy działu I rozdziału 10 k.p.a. (terminy) określają jedynie zasady liczenia terminów wyrażonych w dniach, tygodniach oraz miesiącach. Jednakże przepis art. 110 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn zm.) stanowi, iż jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe tj. art. 111 – art. 116 niniejszego aktu normatywnego. Z kolei przepis art. 112 ww. ustawy stanowi, iż 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. Ponadto należy wskazać na następującą kwestię. Decyzje wydawane w powyższym przedmiocie mają charakter aktów administracyjnych związanych – tzn., że organ po stwierdzeniu, iż wnioskodawca spełnia wszystkie warunki konieczne do uzyskania zezwolenia ma obowiązek wydać decyzję w przedmiocie jego udzielenia uwzględniając w niej informacje wskazane we wniosku m.in. w zakresie terminu obowiązywania zezwolenia<sup>5</sup>. Z zestawienia przedstawionego

---

<sup>5</sup> Na podobnym stanowisku stoi doktryna – patrz: W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, wyd. III LEX 2013; oraz orzecznictwo – patrz: uchwała 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 r. sygn. OPK 1/00 – wprawdzie ww. uchwała zapadła na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu



w tabeli nr 1 wynika, iż żadna z wydanych decyzji nie spełnia przedmiotowych wymagań – ostatni dzień ich obowiązywania przypada przed dniem odpowiadającemu nazwą dniowi wydania decyzji. Ponadto w treści ich uzasadnień organ nie wskazał jakichkolwiek argumentów przemawiających za ograniczeniem okresu obowiązywania zezwolenia w stosunku do informacji wskazanych we wniosku. Mając na uwadze powyższe należy zatem wskazać, iż określając okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń na zbieranie organ winien wskazywać w sposób precyzyjny zarówno początkową jak i końcową datę obowiązywania zezwolenia (na co wskazano powyżej) jak również daty te winny odpowiadać powyższym regułom.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów regulujących zasady wydawania zezwoleń przez osoby prowadzące powyższe postępowania.

[dowód: akta kontroli, str.: 392, 407, 417, 426, 434, 448, 459, 473, 481]

W kwestii terminowości, w toku kontroli ustalono, iż zgodnie z przepisem art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego winno nastąpić w terminie nie dłuższym niż miesiąc, zaś sprawy szczególnie skomplikowanej dwóch miesięcy, licząc od daty wszczęcia postępowania. Do biegu powyższych terminów nie wlicza się okresów wskazanych w § 5 ww. artykułu. Mając na uwadze powyższe w poniższej tabeli ujęto daty wszczęcia oraz zakończenia poszczególnych postępowań.

tab. nr 2

Oznaczenie zezwolenia	Data wszczęcia postępowania (wpływ wniosku do Urzędu)	Data zakończenia postępowania (wydanie decyzji)
1	4 kwietnia 2013 r.	30 kwietnia 2013 r.
2	28 maja 2013 r.	20 czerwca 2013 r.
3	13 września 2013 r.	4 grudnia 2013 r.
4	23 grudnia 2013 r.	22 stycznia 2014 r.
5	7 marca 2014 r.	30 kwietnia 2014 r.
6	9 maja 2014 r.	14 maja 2014 r.
7	28 maja 2014 r.	18 czerwca 2014 r.
8	9 czerwca 2014 r.	25 lipca 2014 r.
9	15 października 2014 r.	4 listopada 2014 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie nr 1, nr 2, nr 4, nr 6, nr 7 i nr 9 zostały zakończone w terminie wskazanym w art. 35 § 3 k.p.a.

Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 3 zostało wszczęte dnia 13 września 2013 r. zatem winno zostać zakończone do dnia 14 października 2013 r. (z uwagi na brzmienie art. 57 § 4 k.p.a.), niemniej jednak uwzględniając dokonywane przez organ w toku postępowania czynności oraz mając na uwadze art. 35 § 5 i art. 36 § 1 k.p.a. należy wskazać, iż postępowanie, w wyniku którego zezwolenia na zbieranie nr 3 również zostało zakończone w terminie.

W toku kontroli stwierdzono, iż zezwolenia na zbieranie nr 5 i nr 8 zostały wydane z uchybieniem terminu. W aktach tych postępowań brak było jakichkolwiek dokumentów świadczących, iż organ wzywał przedsiębiorcę do uzupełnienia braków formalnych bądź do udzielenia wyjaśnień w zw. z informacjami w nim zawartymi lub dokonywał jakichkolwiek innych czynności, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a. W toku kontroli ustalono, iż strony

---

czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn zm. jednakże mechanizm udzielania zezwoleń wskazany w przedmiotowym akcie normatywnym jest taki sam jak na gruncie u.o.o.

obydwu ww. decyzji po złożeniu wniosku dokonywały jego sprecyzowania jednakże działania te nie były poprzedzone jakimkolwiek formalnym wezwaniem organu. Jak wskazano w treści pkt 2 pisma pracowników Urzędu z dnia 9 marca 2015 r. (L.dz. 1016/03/2015, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 9 marca 2015 r.) działania te były podejmowane przez przedsiębiorców po uzyskaniu drogą telefoniczną informacji od pracowników prowadzących dane postępowanie. Jak przyczynę takiego sposobu działania wskazano chęć szybszego zakończenia postępowania. Mając na uwadze powyższe należy pozytywnie ocenić motywami jakimi kierowali się pracownicy Urzędu informując na drodze nieformalnej poszczególnych wnioskodawców o tym w jakim zakresie muszą oni doprecyzować złożone wnioski. Niemniej jednak powyższy sposób działania – tj. z pominięciem wezwań sporządzanych na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., skutkowało tym, iż terminem załatwienia ww. spraw był okres wskazany w art. 35 § 3 ww. aktu normatywnego liczony od daty wpływu do Urzędu wniosku przedsiębiorcy. Z powyższego zestawienia wynika, iż zarówno postępowania zakończone udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 5 jak i zezwolenia na zbieranie nr 8 zakończyły się w terminie dłuższym niż miesiąc i krótszym niż dwa miesiące. Wskazany powyżej przepis k.p.a. dopuszcza wprowadzenie zakończenia postępowania w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące jednakże sprawa musi mieć szczególnie skomplikowany charakter. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa administracyjnego uznanie danej sprawy za szczególnie skomplikowaną należy do organu prowadzącego dane postępowanie. Należy jednak wskazać, iż ta sama doktryna wskazuje, że aby móc to stwierdzić muszą zostać spełnione określone przesłanki<sup>6</sup>. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych nie może być uznane za sprawy o szczególnie skomplikowanym charakterze. Za słusznością tego twierdzenia przemawiają następujące fakty: udzielane zezwolenia nie są rozstrzygnięciami o charakterze precedensowym, stan prawny nie budzi jakichkolwiek wątpliwości, stan faktyczny danej sprawy jest każdorazowo opisywany przez przedsiębiorcę we wniosku oraz uzupełniany treścią załączonych do niego dokumentów potwierdzających spełnienie poszczególnych wymagań – w pkt 4 wyjaśnień z dnia 9 marca 2015 r. wprost przyznano, iż cyt.: „(...) *praktycznie cały materiał dowodowy pochodził od samych wnioskodawców*”.

Podsumowując należy wskazać, iż na 9 skontrolowanych postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie 7 zostało zakończonych w terminie (mając na uwadze art. 35 § 5 i art. 36 § 1 k.p.a.) natomiast 2 z jego uchybieniem, jak również z uchybieniem art. 36 § 1 k.p.a. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest znaczne obciążenie zadaniami osób prowadzących przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 410 – 415, 438 – 445, 515 - 517]

## 2. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Dolnośląskiego wydał 36 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 20 decyzji, co stanowi 56 % ogółu:

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 marca 2013 r. Nr O 47/2013 (sygn. DOW-S-V.7244.5.2013.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 17 kwietnia 2013 r. Nr O 49/2013 (sygn. DOW-S-V.7244.17.2013.JS), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;

---

<sup>6</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, LEX/el., 2015 (stan na dzień 1 lutego 2015 r.)

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2013 r. Nr O 50/2013 (sygn. DOW-S-V.7244.20.2013.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 5 sierpnia 2013 r. Nr O 52/2013 (sygn. DOW-S-V.7244.24.2013.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 4;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 5 sierpnia 2013 r. Nr O 55/2013 (sygn. DOW-S-V.7244.30.2013.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 5;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 października 2013 r. Nr O 62/2013 (sygn. DOW-S-V.7244.34.2013.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 6;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 września 2013 r. Nr O 56/2013 (sygn. DOW-S-V.7244.37.2013.RSt), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 7;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 stycznia 2014 r. Nr O 65/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.50.2013.JS.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 8;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 października 2013 r. Nr O 62/2013 (sygn. DOW-S-V.7244.53.2013.JS), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 9;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 15 stycznia 2014 r. Nr O 64/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.55.2013.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 10;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 21 marca 2014 r. Nr O 68/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.57.2013.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 11;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 lutego 2014 r. Nr O 67/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.65.2013.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 12;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 września 2014 r. Nr O 75/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.8.2014.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 13;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 maja 2014 r. Nr O 72/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.14.2014.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 14;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 listopada 2014 r. Nr O 88/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.27.2014.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 15;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 października 2014 r. Nr O 83/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.45.2014.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 16;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 22 października 2014 r. Nr O 84/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.47.2014.MK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 17;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 września 2014 r. Nr O 80/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.51.2014.AK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 18;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 października 2014 r. Nr O 81/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.53.2014.AK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 19;
- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 listopada 2014 r. Nr O 86/2014 (sygn. DOW-S-V.7244.58.2014.AK), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 20;

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za udzielenie wszystkich zezwoleń na przetwarzanie została uiszczona należna opłata skarbowa. Większość (17 z 20) opłat została uiszczona w terminie określonym w art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ww. ustawy poza opłatami za udzielenie zezwolenia na przetwarzanie nr 6 i nr 20, które zostały uiszczone przez przedsiębiorców z uchybieniem ww. terminu oraz bez uprzedniego wezwania organu na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. Przedsiębiorca będący stroną zezwolenia na przetwarzanie nr 4 również nie uiszczył wymaganej opłaty w przewidzianym do tego terminie. Wprawdzie organ wezwał go do jej uiszczenia jednakże w podstawie prawnej wezwania wskazano nie na ww. przepis lecz na

art. 64 § 2 k.p.a. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż wraz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia przedsiębiorcy będący stronami zezwoleń na przetwarzanie nr 2, nr 3, nr 10 i nr 16 występował również o to aby Marszałek Województwa Dolnośląskiego udzielając im stosownego zezwolenia jednocześnie uchylił to, na podstawie którego dotychczas wykonywali działalność w zakresie gospodarowania odpadami udzielone przez właściwego miejscowo starostę. Do tak zredagowanego wniosku dołączano (poza dokumentem potwierdzającym wniesienie ww. opłaty skarbowej) również dowód uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. W kwestii opłat za rozstrzygnięcia w zakresie wcześniejszych decyzji w toku kontroli ustalono, iż w stosunku do ww. opłaty ustawodawca wyraźnie zazaczył że nie jest ona pobierana od decyzji wydanych w trybie szczególnym. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 oraz art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.) należy wskazać, iż uiszczenie przez przedsiębiorcę nienależnej opłaty skarbowej spowodowało powstanie po jego stronie nadpłaty, o którym to fakcie organ winien go poinformować oraz wskazać procedurę ubiegania się o jej zwrot wskazaną w dziale III rozdziale 9 ww. aktu normatywnego. Uczyniono to dopiero pismem z dnia 4 lutego 2015 r. W związku z powyższym kontrolujący zwrócili się do kierownika Działu Gospodarki Odpadami Wydziału Środowiska Urzędu o udzielenie wyjaśnień w powyższej kwestii. W pkt 3 wyjaśnień z dnia 9 marca 2015 r. wskazano, iż Marszałek Województwa Dolnośląskiego zwrócił się do Ministra Finansów z zapytaniem w powyższej kwestii. Po uzyskaniu odpowiedzi pracownicy Urzędu zweryfikowali swoje wcześniejsze stanowisko czego efektem było sporządzenie pism z 4 lutego 2015 r. Zdaniem kontrolujących powyższe działanie było zbędne albowiem już językowa wykładnia zwrotu *nadzwyczajny* (rozumiane m.in. jako *spowodowany szczególnymi okolicznościami*) w zestawieniu z brzmieniem art. 155 § 1 i art. 16 § 1 k.p.a. jest wystarczająca do tego by stwierdzić, iż uchylenie uprzednio udzielonego zezwolenia dokonane na podstawie ww. przepisów jest trybem szczególnym w stosunku do *zwykłego* postępowania instancyjnego. Powyższe okoliczności, pomimo iż świadczą o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, stanowią jedynie uchybienia formalne niemające istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 154, 325, 333 – 335, 351 – 353, 414 – 415, 468 - 469]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i ust. 6 u.o.o., prawidłowo zweryfikował swoją właściwość miejscową oraz rzeczową w poszczególnych postępowaniach jak również prawidłowo weryfikował konieczność przedłożenia wraz z wnioskiem dokumentu, o którym mowa w art. 42 ust. 4 u.o.o. Większość z wniosków, na podstawie których udzielono zezwoleń na przetwarzanie, zawierała wszystkie elementy określone w art. 42 ust. 2 u.o.o. oraz załączono do nich dokumenty potwierdzające spełnienie innych wymagań związanych z prowadzeniem działalności w zakresie przetwarzania odpadów (wprawdzie wnioski, na podstawie których udzielono zezwoleń na przetwarzanie nr 1, nr 4, nr 12 i nr 15 zawierały braki formalne jednakże organ przed wszczęciem poszczególnych prawidłowo wezwał strony do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a.).

Jednakże w wyniku kontroli stwierdzono następujące braki formalne we wnioskach, na podstawie których udzielono zezwoleń na przetwarzanie nr 2, nr 6 i nr 13. Zgodnie z przepisem art. 42 ust. 1 pkt 5 u.o.o. jednym z elementów wniosku jest wskazanie rodzaju odpadów magazynowanych w związku z prowadzoną działalnością oraz miejsca i sposobu ich magazynowania (w przypadku gdy magazynowanie jest konieczne). Przedsiębiorca będący stroną zezwolenia na przetwarzanie nr 2 w pkt 5 sporządzonego wniosku wskazał, iż dopuszcza on magazynowanie odpadów przed ich zdeponowaniem w wyrobisku poeksploatacyjnym – opisał zarówno miejsce jak i sposób ich magazynowania. Niemniej jednak wnioskodawca nie

określił rodzaju odpadów jakich magazynowanie dopuszcza. Należy przy tym wskazać, iż w pkt 2 wezwania z dnia 12 lutego 2013 r. organ wezwał przedsiębiorcę będącego stroną zezwolenia na przetwarzanie nr 1 w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia pkt 5 wniosku z dnia 24 stycznia 2013 r., w którym przedsiębiorca określił kwestię magazynowania w podobny sposób jak w przedmiotowym postępowaniu tj. wskazał miejsce oraz sposób nie wskazał jednak nazw rodzajów odpadów jakich magazynowanie przewiduje.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 6 przedsiębiorca nie wskazał informacji w zakresie czynności jakie podejmie po zakończeniu działalności, wymaganych przepisem art. 42 ust. 2 pkt 10 u.o.o., natomiast organ nie wezwał go do uzupełnienia niniejszego braku w powyższym trybie.

W przypadku wniosku przedsiębiorcy będącego stroną zezwolenia na przetwarzanie nr 13 wpłynął do Urzędu w dniu 3 lutego 2014 r. Należy przy tym zaznaczyć, iż wnioskodawca jest jednostką organizacyjną działającą w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z przepisem art. 201 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.) organem uprawnionym do reprezentowania go jest zarząd. Z treści wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym – Rejestrze Przedsiębiorców aktualnym na dzień złożenia ww. wniosku wynika iż w skład zarządu przedsiębiorcy wchodziła jedna osoba – Pan M. B<sup>7</sup>. W toku postępowania organ wzywał przedsiębiorcę na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. do składania wyjaśnień. Ostatecznie w dniu 28 lipca 2014 r. do Urzędu wpłynął ujednoczony wniosek przedsiębiorcy sporządzony dnia 22 lipca 2014 r. Zarówno pod ww. wnioskiem jak i pod pismem przewodnim również widnieje podpis Pana M.B. Jednakże kontrolujący ustalili, iż w dniu 28 czerwca 2014 r. ww. osoba przestała pełnić funkcję prezesa zarządu przedsiębiorcy; funkcję tę objął Pan J. B<sup>8</sup>. Tym samym należy wskazać, iż ostateczna wersja wniosku o udzielenie zezwolenia została podpisana przez nieuprawnioną osobę (Pan M. B. był na dzień jego sporządzenia jedynie jednym ze współników tworzących przedsiębiorcę). Zgodnie z przepisem art. 63 § 3 k.p.a. podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wnoszącego (jak również spełniać inne warunki określone w przepisach prawa również w kwestii skutecznej reprezentacji). Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż zarówno ujednoczony wniosek z dnia 22 lipca 2014 r. jak i pismo przewodnie do niego nie zawierały podpisu uprawnionej osoby.

Jak wskazano powyżej, w przypadku stwierdzenia przez organ jakichkolwiek braków formalnych w złożonym wniosku winien on przed wszczęciem postępowania wezwać wnioskodawców do ich uzupełnienia w trybie oraz terminie art. 64 § 2 k.p.a. oraz pouczyć o skutkach jego uchybienia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ w przypadku postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 2, nr 6 i nr 13 nie dokonał powyższych działań – za przyczynę takiego stanu rzeczy należy uznać nierzetelną weryfikację wniosków przedsiębiorców przez osoby prowadzące przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 90, 138, 209 – 218, 364, 379]

W wyniku kontroli ustalono, iż organ bezpodstawnie wezwał przedsiębiorców będących stronami zezwoleń nr 4 i nr 6 o uzupełnienie sporządzonych przez nich wniosków w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Podmioty te bowiem zawarły w ich treści wymagane informacje, w tym kody odpadów, przy użyciu których zamierzają prowadzić ww. działalność (polegająca na wypełnianiu terenów niekorzystnie przekształconych). Organ słusznie zauważył, iż niektóre z tych odpadów nie zostały wskazane w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. Nr 49, poz. 356, zwane dalej rozporządzeniem z 2006 r.), jednakże

<sup>7</sup> Monitor Sądowy i Gospodarczy z dnia 18 kwietnia 2013 r. Nr 76/2013 (4193), poz. w KRS 61095, str. 62 - 63

<sup>8</sup> Monitor Sądowy i Gospodarczy z dnia 3 lipca 2014 r. Nr 127/2014 (4506), poz. w KRS 133682, str. 233

powyższą kwestię należało wyjaśnić w trybie art. 50 § 1 k.p.a. nie zaś w trybie przewidzianym dla uzupełnień braków formalnych.

Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja treści wniosku przedsiębiorcy przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 207 – 208, 216, 239, 324 - 325]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia poszczególnych postępowań zakończonych wydaniem zezwoleń na przetwarzanie.

W pkt 1 niniejszego projektu wystąpienia określono jakie podmioty są stronami postępowań prowadzonych na podstawie u.o.o. W wyniku kontroli ustalono, iż przedsiębiorcy będący stronami zezwoleń na przetwarzanie nr 1, nr 4, nr 5 i nr 13 posiadają do nieruchomości, które wskazali jako miejsce wykonywania ww. działalności tytuł prawny inny niż własność. Z akt poszczególnych postępowań wynika natomiast, iż organ nie zapewnił właścicielom działek wskazanych w powyższych wnioskach czynnego udziału w postępowaniu naruszając powyższym działaniem dyspozycję art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a. natomiast decyzje w przedmiocie udzielenia ww. zezwoleń są dotknięte wadą kwalifikowaną, co z kolei może skutkować wznowieniem postępowań w przypadku złożenia w tej sprawie wniosku przez uprawnione podmioty (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.).

W przypadku wniosku przedsiębiorcy będącego stroną zezwolenia na przetwarzanie nr 4, w treści wniosku wskazał on, iż zamierza prowadzić działalność polegającą na odzysku odpadów poprzez wypełnianie nimi terenu niekorzystnie przekształconego w wyniku wcześniejszej działalności wydobywczej. Zgodnie z przepisem art. 42 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 u.o.o. wskazał, iż zamierza prowadzić ww. działalność cyt.: „(...) nie krócej niż 5 lat” (pkt 11 wniosku) oraz cyt.: „Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy o odpadach sposób postępowania zakwalifikowano jako metodę oznaczoną symbolem R 10 (...)” (pkt 9 wniosku). W zakresie zamierzonego okresu prowadzenia ww. działalności należy wskazać, iż został on określony w sposób nieprecyzyjny. W poprawionej wersji wniosku (złożonej w Urzędzie w dniu 4 lipca 2013 r.) termin ten został określony precyzyjnie – do 17 lutego 2018 r. (zgodnie z pkt 9 sentencji decyzji rekultywacyjnej Starosty Średzkiego z dnia 18 lutego 2013 r., sygn. ŚiR.6122.01.4.2013) niemniej jednak odbyło się to bez wcześniejszego wezwania organu. Odnośnie drugiego z ww. elementów wniosku należy wskazać co następuje. Rozporządzenie z 2006 r. określa rodzaje odpadów oraz warunki ich przetwarzania w procesach R14 i R15 uprzednio obowiązującej ustawy o odpadach<sup>9</sup>. Przepis art. 222 u.o.o. stanowi, iż ww. procesy odzysku stały się odpowiednio procesami odzysku R3, R5, R11 i R12 określonymi w załączniku nr 1 do ww. aktu normatywnego. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż po analizie pkt 9 wniosku przedsiębiorcy w jego pierwotnej wersji organ winien w trybie art. 50 § 1 k.p.a. wezwać go do zweryfikowania przedstawionego procesu odzysku albowiem proces R 10 nie został wskazany w rozporządzeniu z 2006 r. w zw. z art. 222 u.o.o. jako jedna z dopuszczalnych metod prowadzenia odzysku odpadów poza instalacjami. Zamiast tego organ pismem z dnia 23 kwietnia 2013 r. wezwał przedsiębiorcę w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do usunięcia stwierdzonych we wniosku braków formalnych, wskazując iż przedmiotowe postępowania toczy się w sprawie wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów w procesie R5 – tym samym należy zauważyć, iż organ samodzielnie ustalił ww. fakt bez jakiegokolwiek udziału wnioskodawcy.

W przypadku postępowania, w wyniku którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 5 organ naruszył wskazany w art. 79 § 1 k.p.a. termin na zawiadomienie strony o dacie przeprowadzenia dowodu z oględzin.

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.

Podsumowując należy zaznaczyć, iż otrzymując wniosek przedsiębiorcy organ winien (po stwierdzeniu braku uchybień formalnych) zweryfikować jakie podmioty na gruncie danego postępowania posiadają w nim status stron (mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o.) a następnie zapewnić im czynny udział w każdym stadium prowadzonego postępowania. Z kolei w kwestii weryfikacji informacji zawartych we wniosku należy wskazać, iż w przypadku powstania jakichkolwiek wątpliwości organ winien wzywać przedsiębiorcę do udzielenia w danej kwestii wyjaśnień. Ponadto należy pamiętać, iż dyspozycja art. 50 § 1 k.p.a. nie przewiduje za uchybienie terminowi do złożenia wyjaśnień jakichkolwiek skutków negatywnych – organ jest w tym przypadku obowiązany rozpatrzyć sprawę na podstawie dotąd zgromadzonego materiału dowodowego.

[dowód: akta kontroli str.: 72, 150, 116, 124, 185, 202, 219, 252, 255 – 259, 275, 291, 301, 318, 324 – 326, 328, 343, 346 - 347, 362, 372 – 373, 385]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie zostały podpisane przez Dyrektora Wydziału Środowiska Urzędu bądź jego Zastępcę – zgodnie z udzielonymi im upoważnieniami. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Ministra Środowiska. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż prawie wszystkie z wydanych decyzji zawierają elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 43 ust. 1 u.o.o. jak również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (za wyjątkiem zezwolenia na przetwarzanie nr 17). W wyniku kontroli stwierdzono wprawdzie, iż powyższe adnotacje nie zostały podpisane przez osoby ich dokonujących wraz z podaniem ich imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego jednakże powyższa okoliczność stanowi jedynie uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

[dowód: akta kontroli str.: 57, 72, 154, 162, 179, 190, 219, 301, 336, 354, 372, 509 - 512]

Zgodnie z przepisem art. 43 ust. 2 pkt 5 jednym z elementów decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów jest wskazanie miejsca i sposobu magazynowania odpadów oraz rodzajów odpadów magazynowanych w związku z prowadzoną działalnością (o ile zamierzony przez przedsiębiorcę sposób przetwarzania przewiduje magazynowanie odpadów). W części II pkt 3 zezwolenia na przetwarzanie nr 2 organ wskazał że w uzasadnionych przypadkach przetwarzane odpady podlegać będą magazynowaniu jak również określił zarówno sposób jak i miejsce magazynowania. Jednakże wskazany na wstępie przepis u.o.o. stanowi, iż organ ma obowiązek wskazać również rodzaj magazynowanych odpadów czego nie uczynił. Sposób w jaki określono w zezwoleniu na przetwarzanie nr 2 informacje wymagane ww. przepisem pokrywa się ze sposobem ich określenia przez przedsiębiorcę we wniosku, a ten jak wskazano powyżej, był niekompletny pod względem formalnym, który to brak nie został uzupełniony.

[dowód: akta kontroli str.: 357 - 358]

Zgodnie z przepisem art. 44 u.o.o. zezwolenie na przetwarzanie odpadów jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Wnioskodawca określa we wniosku przewidywany okres wykonywania działalności (art. 42 ust. 1 pkt 8 u.o.o.) natomiast organ określa w decyzji czas jej obowiązywania (art. 43 ust. 1 pkt 9 u.o.o.). Mając na uwadze powyższe w poniższej tabeli ujęto okresy udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów wskazywane przez wnioskodawców, czas obowiązywania poszczególnych zezwoleń oraz daty wydania decyzji wydanych w powyższych kwestiach.

tab. nr 3

Oznaczenie zezwolenia	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji
1	10 lat	21 marca 2023 r.	22 marca 2013 r.
2	31 grudnia 2016 r.	31 grudnia 2016 r.	17 kwietnia 2013 r.
3	31 grudnia 2017 r.	31 grudnia 2017 r.	28 maja 2013 r.
4	17 lutego 2018 r.	17 lutego 2018 r.	5 sierpnia 2013 r.
5	21 grudnia 2017 r.	21 grudnia 2017 r.	5 sierpnia 2013 r.
6	5 lat	20 października 2018 r.	21 października 2013 r.
7	31 grudnia 2013 r.	31 grudnia 2013 r.	18 września 2013 r.
8	13 sierpnia 2019 r.	13 sierpnia 2019 r.	13 stycznia 2014 r.
9	10 lat	27 października 2023 r.	28 października 2013 r.
10	10 lat	14 stycznia 2024 r.	15 stycznia 2014 r.
11	10 lat	20 marca 2024 r.	21 marca 2014 r.
12	10 lat	17 lutego 2024 r.	18 lutego 2014 r.
13	2 kwietnia 2023 r.	2 kwietnia 2023 r.	3 września 2014 r.
14	10 lat	12 maja 2024 r.	13 maja 2014 r.
15	10 lat	26 listopada 2024 r.	27 listopada 2014 r.
16	31 grudnia 2019 r.	31 grudnia 2019 r.	22 października 2014 r.
17	10 lat	21 października 2024 r.	22 października 2014 r.
18	10 lat	17 września 2024 r.	18 września 2014 r.
19	10 lat	15 października 2024 r.	16 października 2014 r.
20	10 lat	12 listopada 2024 r.	13 listopada 2014 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż organ nie określił w sposób precyzyjny (rozumianego jako wskazanie początkowej oraz końcowej daty obowiązywania decyzji) okresu obowiązywania jakiegokolwiek z zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie. Wprawdzie przepis art. 43 ust. 2 pkt 9 u.o.o. nie wskazuje na konieczność określania okresu obowiązywania zezwolenia w ten sposób (co podkreślano powyżej), jednakże z przyczyn określonych w pkt 1 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego jest to sposób zasługujący na aprobatę. Podsumowując należy wskazać, iż organ powinien wskazywać we wszystkich udzielanych przez siebie zezwoleniach na przetwarzanie odpadów początkową oraz końcową datę ich obowiązywania w sposób możliwie precyzyjny.

Jak wskazano powyżej przepis art. 44 u.o.o. ograniczył okres obowiązywania zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie do 10 lat. W pkt. 1 niniejszego dokumentu opisano zasadę obliczania terminów wyrażonych w latach oraz to, że zezwolenia udzielane na podstawie u.o.o. mają związany charakter (w zakresie terminu ich obowiązywania). Z zestawienia przedstawionego w tabeli nr 3 wynika, iż zezwolenia na przetwarzanie nr 2 – nr 5, nr 7, nr 8, nr 13 i nr 16 zostały udzielone do daty, którą wskazał przedsiębiorca we wniosku. Pozostałe z udzielonych zezwoleń (tj. 12 decyzji) nie spełniają wymagań określonych w art. 44 u.o.o. w zw. z art. 110 i art. 112 kodeksu cywilnego (okresy obowiązywania poszczególnych zezwoleń kończą się dzień przed dniem odpowiadającym nazwą dniowi wydania decyzji – niniejsza kwestia została omówiona w pkt 1 projektu wystąpienia pokontrolnego). Ponadto w treści ich uzasadnień organ nie wskazał jakichkolwiek argumentów przemawiających za ograniczeniem okresu obowiązywania zezwolenia w stosunku do informacji wskazanych we wniosku. Mając na uwadze powyższe należy zatem wskazać, iż określając okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń na zbieranie organ winien wskazywać w sposób precyzyjny zarówno początkową jak i końcową datę obowiązywania zezwolenia (na co wskazano powyżej) jak również daty te winny odpowiadać powyższemu regułom.



[dowód: akta kontroli str.: 57 – 59, 72 – 73, 91, 139, 155 – 156, 161 - 164, 169, 179 – 181, 187, 190 – 191, 202, 216, 219 – 222, 230, 248, 252, 285, 301 - 302, 306, 314, 326, 336 – 338, 346, 354 – 356, 361, 373 – 374, 381]

W poniższej tabeli zawarto zestawienie dat wszczęcia oraz zakończenia poszczególnych postępowań w wyniku których udzielono zezwoleń na przetwarzanie.

tab. nr 4

Oznaczenie zezwolenia	Data wszczęcia postępowania (wpływ wniosku do Urzędu)	Data zakończenia postępowania (data wydania decyzji)
1	1 lutego 2013 r.	22 marca 2013 r.
2	29 marca 2013 r.	17 kwietnia 2013 r.
3	4 kwietnia 2013 r.	28 maja 2013 r.
4	16 kwietnia 2013 r.	5 sierpnia 2013 r.
5	30 kwietnia 2013 r.	5 sierpnia 2013 r.
6	14 czerwca 2013 r.	21 października 2013 r.
7	26 czerwca 2013 r.	18 września 2013 r.
8	5 września 2013 r.	14 stycznia 2014 r.
9	19 września 2013 r.	28 października 2013 r.
10	21 października 2013 r.	15 stycznia 2014 r.
11	8 października 2013 r.	21 marca 2014 r.
12	18 grudnia 2013 r.	18 lutego 2014 r.
13	3 lutego 2014 r.	3 września 2014 r.
14	2 kwietnia 2014 r.	13 maja 2014 r.
15	3 czerwca 2014 r.	27 listopada 2014 r.
16	19 sierpnia 2014 r.	22 października 2014 r.
17	20 sierpnia 2014 r.	22 października 2014 r.
18	19 sierpnia 2014 r.	18 września 2014 r.
19	19 sierpnia 2014 r.	16 października 2014 r.
20	4 sierpnia 2014 r.	13 listopada 2014 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 2 i nr 18 zostały zakończone w terminie, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto mając na uwadze przepis art. 35 § 5 i art. 36 § 1 k.p.a. należy wskazać, iż postępowania w wyniku których udzielono zezwoleń na przetwarzanie nr 3 - nr 8, nr 11 i nr 15 również zostały zakończone terminowo.

W zakresie pozostałych 10 postępowań należy wskazać, iż pomimo uwzględnienia w ich przebiegu terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a. zostały one rozpatrzone nieterminowo. W zdecydowanej większości przypadków przyczyną tego stanu rzeczy był zbyt długi okres czasu pomiędzy wpływem do Urzędu uzupełnień i wyjaśnień przedsiębiorcy a wydaniem decyzji (postępowania zakończone udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 1, nr 10, nr 12, nr 16, nr 17 i nr 19). W dwóch przypadkach (postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 14 i nr 20) przedsiębiorcy dokonywali korekt i uzupełnień wniosków jednakże w aktach poszczególnych spraw brak było dokumentów świadczących, iż dokonywali ww. czynności na wezwanie organu (obszerniejsze rozważania w tej kwestii zawarto w pkt 1 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego w związku z czym nie ma potrzeby powtarzać ich w tym miejscu). W zakresie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia nr 13 należy wskazać co następuje. Wniosek w przedmiocie jego wydania wpłynął do Urzędu w dniu 3 lutego 2014 r. W związku z udzielanymi wyjaśnieniami ostateczna wersja wniosku wpłynęła do Urzędu dopiero w dniu 28 lipca 2014 r. natomiast ostatni z dokumentów potrzebnych organowi do wydania decyzji w dniu 14 sierpnia 2014 r. W toku postępowania organ wyznaczył również nowy termin załatwienia niniejszej sprawy. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż opisane powyżej działania organu były prawidłowe jednakże podjęto je zbyt późno.

Należy wskazać, iż wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy organ winien kierować się przepisami art. 12 i art. 35 k.p.a.<sup>10</sup>, a więc wyznaczać nowy termin załatwienia sprawy (gdy zachodzi taka konieczność) niezwłocznie nie zaś po prawie 6 miesiącach od daty wpływu wniosku do Urzędu.

Podsumowując należy wskazać, iż organ terminowo zakończył 10 z 20 postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W opisanych powyżej dziesięciu przypadkach organ uchybił terminowi załatwienia sprawy wskazanemu w art. 35 § 3 k.p.a. oraz obowiązkowi określonymu w art. 36 § 1 k.p.a. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest znaczne obciążenie zadaniami osób prowadzących przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 77, 109, 112 – 113, 117, 125, 151, 159, 161, 167, 178, 182 – 184, 186, 189, 194, 201, 204, 206, 208, 218, 226, 249, 254, 274, 278, 300, 305, 315, 319, 321, 325, 332, 341 - 342, 344, 351, 359, 369, 377, 379, 389]

### 3. Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Dolnośląskiego wydał 6 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenia działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 5 decyzji, co stanowi 83 % ogółu:

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 września 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7244.48.2013.JS) Nr O 57/2013 wydana w przedmiocie udzielenia zezwoleni na zbieranie i przetwarzanie odpadów, zwana dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 1;

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 1 października 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7244.46.2013.MK) Nr O 60/2013 wydana w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, zwana dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 2;

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 19 maja 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.59.2013.SS) Nr OU 73/2014 wydana w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, zwana dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 3;

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 maja 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.11.2014.AW) Nr O 74/2014 wydana w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, zwana dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 4;

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 września 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7244.44.2014.AW) Nr O 76/2014 wydana w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, zwana dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 5;

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za udzielenie wszystkich zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie przedsiębiorcy terminowo uiszcili wymaganą opłatę skarbową natomiast w aktach poszczególnych postępowań znajdowały się dowody ich uiszczenia – zgodnie z § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienie w niniejszym obszarze. Poza uiszczeniem opłaty

---

<sup>10</sup>wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2013 r. sygn. I SAB/Wa 60/13

należnej za udzielenie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów przedsiębiorca będący stroną zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 3 uiszczył również opłatę w wysokości 10 zł (na podstawie ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej) za wydanie decyzji w przedmiocie uchylenia uprzednio udzielonego przez Starostę Bolesławieckiego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i odzysku odpadów (decyzja z dnia 16 sierpnia 2010 r. sygn. ROŚ.7623-46/10). W tym miejscu, celem uniknięcia zbędnych powtórzeń, należy odwołać się do stanowiska zaprezentowanego przez kontrolujących w pkt 2 niniejszego dokumentu w powyższej kwestii.

[dowód: akta kontroli str.: 27]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i ust. 6 u.o.o., prawidłowo zweryfikował swoją właściwość miejscową oraz rzeczową w poszczególnych postępowaniach jak również prawidłowo weryfikował konieczność przedłożenia wraz z wnioskiem dokumentu, o którym mowa w art. 42 ust. 4 u.o.o. Wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1 zawierał wszystkie elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy. Pozostałe wnioski przedsiębiorców zawierały wprawdzie braki formalne jednakże organ za każdym razem prawidłowo wzywał do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. W podstawie prawnej ww. wezwań organ zawarł ww. przepis jak również pouczył wnioskodawców o skutkach uchybienia terminowi na dokonanie uzupełnienia braków. Wszystkie wezwane podmioty dokonywały w przewidzianym do tego terminie uzupełnień, o które wzywał organ.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie zostały podpisane przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Środowiska Urzędu – zgodnie z udzielonym upoważnieniem. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Ministra Środowiska. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z wydanych decyzji zawierają elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. jak również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. W wyniku kontroli stwierdzono wprawdzie, iż powyższe adnotacje nie zostały podpisane przez osoby ich dokonujących wraz z podaniem ich imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego jednakże powyższa okoliczność stanowi jedynie uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

[dowód: akta kontroli str.: 509 - 512]

Zgodnie z przepisem art. 44 u.o.o. zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów jest udzielane na oznaczony okres czasu nie dłuższy niż 10 lat. Według przepisu art. 41 ust. 5 i ust. 8 ww. aktu normatywnego do wniosków o udzielenie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów stosuje się odpowiednio przepisy art. 42 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o., a zatem wnioskodawca określa we wniosku przewidywany okres wykonywania działalności (art. 42 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 8 u.o.o.) natomiast organ określa w decyzji czas jej obowiązywania (art. 43 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 pkt 9 u.o.o.). Mając na uwadze powyższe w poniższej tabeli ujęto okresy udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów wskazywane przez wnioskodawców oraz czas obowiązywania poszczególnych zezwoleń.

tab. nr 5

Oznaczenie zezwolenia	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji	Data doręczenia decyzji
1	10 lat	Do 22 września 2023 r.	23 września 2013 r.	9 październik 2013 r.
2	31 lipca 2023 r.	Do 31 lipca 2023 r.	1 października 2013 r.	1 październik 2013 r.*
3	10 lat	Do 18 maja 2024 r.	19 maja 2014 r.	22 maja 2014 r.
4	10 lat	Do 27 maja 2024 r.	28 maja 2014 r.	30 maja 2014 r.
5	10 lat	Do 9 września 2024 r.	10 września 2014 r.	15 września 2014 r.

\*decyzja odebrana osobiście

Z powyższego zestawienia wynika, iż organ nie określił w sposób precyzyjny (rozumianego jako wskazanie początkowej oraz końcowej daty obowiązywania decyzji) okresu obowiązywania jakiegokolwiek z zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie. Wprawdzie przepisy art. 43 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 8 u.o.o. nie wskazują na konieczność określania przewidywanego okresu wykonywania działalności w ten sposób (co podkreślano powyżej), jednakże z przyczyn określonych w pkt 1 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego jest to sposób zasługujący na aprobatę. Podsumowując należy wskazać, iż organ powinien wskazywać we wszystkich udzielanych przez siebie zezwoleniach na zbieranie i przetwarzanie odpadów początkową oraz końcową datę ich obowiązywania w sposób możliwie precyzyjny.

Jak wskazano powyżej przepis art. 44 u.o.o. ograniczył okres obowiązywania zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie do 10 lat. W pkt. 1 niniejszego dokumentu opisano zasadę obliczania terminów wyrażonych w latach oraz to, że zezwolenia udzielane na podstawie u.o.o. mają związany charakter (w zakresie terminu ich obowiązywania). Z zestawienia przedstawionego w tabeli nr 5 wynika, iż żadna z wydanych decyzji nie spełnia przedmiotowych wymagań (okresy obowiązywania poszczególnych zezwoleń kończą się na dzień przed dniem odpowiadającym nazwą dniowi wydania decyzji). Mając na uwadze powyższe, oraz opisane wcześniej ustalenia należy zatem wskazać, iż określając okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów organ winien wskazywać w sposób precyzyjny zarówno początkową jak i końcową datę obowiązywania zezwolenia (na co wskazano powyżej) zgodnie z opisanymi wcześniej zasadami.

Zgodnie z przepisem art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego winno nastąpić w terminie nie dłuższym niż miesiąc, zaś sprawy szczególnie skomplikowanej dwóch miesięcy, licząc od daty wszczęcia. Do biegu powyższych terminów nie wlicza się terminów wskazanych w art. 35 § 5 ww. atu normatywnego. Mając na uwadze powyższe w poniższej tabeli ujęto daty wszczęcia oraz zakończenia poszczególnych postępowań.

tab. nr 6

Oznaczenie zezwolenia	Data wszczęcia postępowania (wpływ wniosku do Urzędu)	Data zakończenia postępowania (wydanie decyzji)
1	13 września 2013 r.	23 września 2013 r.
2	30 sierpnia 2013 r.	1 października 2013 r.
3	5 listopada 2013 r.	19 maja 2014 r.
4	5 marca 2014 r.	28 maja 2014 r.
5	28 kwietnia 2014 r.	10 września 2014 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1 i nr 2 zostały wydane w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.

Wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 3 wpłynął do Urzędu dnia 5 listopada 2013 r. zatem winien on zostać rozpatrzony do dnia 5 grudnia 2013 r. Niemniej jednak z uwagi na dokonywane przez organ czynności procesowe oraz mając na względzie art. 35 § 5 k.p.a. należy wskazać, iż zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 3 zostało również zakończone w terminie.

Wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 4 wpłynął do Urzędu w dniu 5 marca 2014 r. zatem winien zostać rozpatrzony do 7 kwietnia 2014 r. (mając na uwadze art. 57 § 4 k.p.a.). Termin ten uległ wydłużeniu (mając na uwadze art. 35 § 5 k.p.a.) w związku z dokonywanymi przez przedsiębiorcę uzupełnieniami oraz składanymi wyjaśnieniami niemniej jednak zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 4 zostało udzielone z uchybieniem powyższego terminu.

Wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 5 wpłynął do Urzędu w dniu 28 kwietnia 2014 r. Tym samym termin jego załatwienia upływał dnia 28 maja 2014 r. W toku postępowania organ wzywał przedsiębiorcę do jego sprecyzowania oraz uzupełnienia. Ponadto pismem z dnia 15 lipca 2014 r. wydanym na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. organ zawiadomił stronę o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. Należy wskazać, iż nawet gdyby przyjąć iż niniejsze postępowania odznacza się szczególnym skomplikowaniem organ winien był je zakończyć do dnia 30 czerwca 2014 r. Tymczasem pierwsza czynność procesowa organu miała miejsce dopiero w dniu 24 czerwca 2014 r. natomiast poinformowanie strony o nowym terminie załatwienia sprawy nastąpiło dopiero w dniu 15 lipca 2014 r. (dwa i pół miesiąca po wpływie wniosku do Urzędu). Należy przy tym wskazać, iż organ winien załatwić sprawę w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. lub w tym terminie poinformować stronę w trybie art. 36 § 1 k.p.a. o wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia, w przeciwnym bowiem razie naraża się na zarzut bezczynności<sup>11</sup>. Wobec powyższego w niniejszej sprawie organ wprowadził postąpił w myśl art. 36 § 1 k.p.a. jednakże czynności tej dokonał z uchybieniem zasad określonych w art. 35 § 3 ww. aktu normatywnego.

Podsumowując należy wskazać, iż organ terminowo zakończył 3 z 5 postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest znaczne obciążenie zadaniami osób prowadzących przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 30, 49, 51]

W wyniku kontroli zwrócono również uwagę na następującą kwestię. Wraz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 3 przedsiębiorca zwrócił się o *cofnięcie w całości* decyzji Starosty Bolesławieckiego z dnia 16 sierpnia 2010 r. (sygn. ROŚ.7623-46/10) wydanej w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i odzysk odpadów. Zagadnienie cofnięcia zezwolenia (przesłanki zastosowania oraz tryb postępowania organu) zostało przez ustawodawcę uregulowane w art. 47 u.o.o. Mając na uwadze powyższe jak również brzmienie wniosku przedsiębiorcy (eliminacja z obrotu prawnego jednej decyzji w celu wydania kolejnej) należy wskazać, iż organ winien po jego otrzymaniu wezwać go w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do skonkretyzowania przedmiotu wniosku – czy jest nim cofnięcie uprzednio udzielonego zezwolenia i wydanie nowego czy też jest nim uchylenie uprzednio udzielonego zezwolenia i wydanie kolejnego. Powyższych czynności organ nie dokonał. W wyniku kontroli ustalono, iż organ przyjął że wolą wnioskodawcy jest uchylenie ww. decyzji Starosty Bolesławieckiego. Należy przy tym wskazać, iż o tym co stanowi przedmiot podania

---

<sup>11</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2011 r. sygn. I SAB/Wa 339/11

złożonego do organu administracji publicznej decyduje jego autor<sup>12</sup> - organ nie ma prawa samodzielnie go ustalać<sup>13</sup>.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niedokładna analiza wniosku przedsiębiorcy przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

[dowód: akta kontroli str. 49, 51]

#### 4. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Dolnośląskiego wydał jedną decyzję w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia:

- decyzją Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 września 2014 r. (sygn. DOW-S-V.7244.42.2014.MK) Nr O 49.1/2014 w sprawie zmiany swojej wcześniejszej decyzji z dnia 17 kwietnia 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7244.17.2013.JS) Nr O 49/2014 wydana w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów, zwana dalej decyzją zmieniającą.

W dniu 17 kwietnia 2013 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego wydał decyzję, którą udzielił zezwolenia na przetwarzanie nr 2. W części II.2 powyższego aktu administracyjnego organ określił ilość oraz rodzaje odpadów jakie w skali roku może przetworzyć posiadacz zezwolenia. Dnia 28 lipca 2014 r. do Urzędu wpłynął wniosek przedsiębiorcy z dnia 24 lipca 2014 r. w przedmiocie zmiany ww. zezwolenia w ten sposób, iż rodzaje oraz masa odpadów dopuszczona do przetwarzania w ciągu roku nie ulegną zmianie, zmodyfikowana natomiast zostanie masa poszczególnych rodzajów odpadów. Do niniejszego wniosku załączono dowód uiszczenia w dniu 25 lipca 2014 r. opłaty skarbowej w wysokości 313 zł oraz pełnomocnictwo do reprezentowania wnioskodawcy wraz z należną za jego udzielenie opłatą skarbową. W toku postępowania przedsiębiorca zmodyfikował treść wniosku. Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje.

W wyniku kontroli ustalono, iż przedsiębiorca uiszczył za wydanie decyzji zmieniającej opłatę skarbową w zbyt dużej wysokości. W związku z powyższym w pkt 3 pisma z dnia 3 marca 2015 r. kontrolujący zwrócili się do pracowników Urzędu o wyjaśnienie ww. kwestii. W pkt 3 wyjaśnień z dnia 9 marca 2015 r. wskazano, iż organ popełnił w niniejszej kwestii błąd rachunkowy. Mając na uwadze powyższe jak również wskazane wcześniej przepisy ordynacji podatkowej należy zaznaczyć, iż uiszczenie przez przedsiębiorcę opłaty skarbowej za wydanie decyzji zmieniającej w większej wysokości niż wymagana spowodowało powstanie po jego stronie nadpłaty, o którym to fakcie organ winien go poinformować oraz wskazać procedurę ubiegania się o jej zwrot wskazaną w dziale III rozdziale 9 ww. aktu normatywnego. Niemniej jednak ww. okoliczność stanowi jedynie uchybienie natury formalnej, które nie wywiera istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str. 21, 514 – 515, 521 - 522]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja zmieniająca zawiera większość elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. jak również, że została podpisana przez Dyrektora Wydziału Środowiska – zgodnie z udzielonym upoważnieniem. W podstawie prawnej decyzji organ prawidłowo powołał przepis art. 155 k.p.a. natomiast w pouczeniu organ prawidłowo pouczył

---

<sup>12</sup> wyrok wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2007 r. sygn. VII SA/Wa 906/07

<sup>13</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2014 r. sygn. II SA/Łd 1005/13

wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Ministra Środowiska. Na decyzji zamieszczono adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej – wprawdzie nie została ona opatrzona podpisem osoby jej dokonującej z oznaczeniem imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego jednakże okoliczność ta stanowi jedynie uchybienie natury formalnej niewywierające istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 12 – 15, 511 - 512]

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość w treści decyzji zmieniającej. Jednym z elementów każdej decyzji administracyjnej jest wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. uzasadnienie faktyczne i prawne. Definicja uzasadnienia faktycznego i prawnego została rozwinięta w § 3 ww. artykułu. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzji zmieniającej brak jest uzasadnienia prawnego w rozumieniu powyższego przepisu. Należy przez to rozumieć powołanie konkretnej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego (wskazanej w podstawie prawnej decyzji) wraz z przytoczeniem jej treści oraz wyjaśnienie dlaczego organ przyjął za podstawę prawną podjętego rozstrzygnięcia dany przepis<sup>14</sup>. Za zasadnością niniejszego stwierdzenia przemawia to, iż w podstawie prawnej decyzji zmieniającej organ wskazał na art. 155 k.p.a. oraz na art. 41 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 1 lit. b oraz na art. 43 ust. 2 u.o.o. Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż w treści uzasadnienia decyzji zmieniającej organ nie odniósł się w żaden sposób do wskazanych w art. 155 k.p.a. przesłanek, których wystąpienie warunkuje wydanie decyzji zmieniającej. Odwoływanie się w treści uzasadnienia wyłącznie do ww. przepisów u.o.o. jest w tym przypadku niewłaściwe albowiem określają one organ upoważniony do wydania decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jak również wymagania jakie musi spełnić wniosek złożony w tym przedmiocie. Podstawą prawną do wydania decyzji zmieniającej jest, na co wskazano powyżej, art. 155 k.p.a. i do tego przepisu organ również winien się odnieść w uzasadnieniu prawnym powyższej decyzji czego nie uczynił. Tym samym należy wskazać, iż w tej części uzasadnienia decyzji zmieniającej jest niezgodne z treścią art. 107 § 3 *in fine* k.p.a. Przyczyną wystąpienia niniejszej nieprawidłowości jest niewystarczająca znajomość przepisów k.p.a. oraz niedostateczna staranność w redagowaniu treści uzasadnienia ww. aktu administracyjnego przez osobę prowadzącą niniejszą sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 12 - 13]

Powyżej wskazano, iż wniosek w wyniku którego wydano decyzję zmieniającą wpłynął do Urzędu w dniu 28 lipca 2014 r. natomiast sama decyzja została wydana dnia 3 września 2014 r. Posiadacz zezwolenia dwa razy w toku postępowania uzupełniał złożony wniosek jak również miała miejsce wizja lokalna. Niemniej jednak w wyniku kontroli ustalono, iż w aktach niniejszego postępowania nie znajdują się jakiegokolwiek dokumenty świadczące o tym, iż w toku postępowania organ wzywał wnioskodawcę bądź do uzupełnienia braków formalnych bądź do udzielenia wyjaśnień w jego trakcie. Z przebiegu postępowania utrwalonego w ww. dokumentach wynika ponadto, iż brak w nim było okresów opóźnień spowodowanych z winy strony lub z przyczyn niezależnych od organu. Ponadto biorąc pod uwagę przedmiot niniejszego postępowania, jak również mając na uwadze rozważania dotyczące terminowości zawarte w pkt 1 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego, zdaniem kontrolujących nie można uznać niniejszego postępowania za szczególnie skomplikowane.

Podsumowując, mając na uwadze art. 35 § 3 i § 5 k.p.a. jak również datę wpływu do Urzędu wniosku przedsiębiorcy oraz datę wydania decyzji zmieniającej należy wskazać, iż organ

---

<sup>14</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oddział zamiejscowy w Krakowie z dnia 10 lipca 1985 r., sygn. SA/Kr 579/85, teza nr 2 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oddział zamiejscowy w Poznaniu z dnia 23 lutego 1988 r., sygn. SA/Po 1317/87, teza nr 5

uchybił terminowi załatwienia sprawy (upływał on dnia 28 sierpnia 2014 r.) jak również nie poinformował wnioskodawcy o wyznaczeniu nowego terminu – zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Przyczyną powstania opisanej powyżej nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę oraz brak dostatecznego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.  
[dowód: akta kontroli str.: 12 - 23]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach postępowania zakończonym wydaniem decyzji zmieniającej znajdują się zwrotne poświadczenia jej odbioru otrzymane od podmiotów, którym została ona przesłana „*Do wiadomości*” brak było natomiast zwrotnego poświadczenia odbioru ww. aktu administracyjnego przez podmiot, który wystąpił o jej wydanie. W związku z powyższym kontrolujący w pkt 3 pisma z dnia 3 marca 2015 r. wystąpili do pracowników Urzędu o wyjaśnienie powyższej sytuacji. W pkt 3 wyjaśnień z dnia 9 marca 2015 r. wskazano, iż na podstawie numeru przesyłki wpisanego w pocztowej książce nadawczej Urzędu oraz na podstawie rozmowy z pełnomocnikiem przedsiębiorcy ustalono datę doręczenia ww. decyzji. Mając na uwadze treść udzielonych w powyższym zakresie wyjaśnień należy wskazać, iż zasługują one na uwzględnienie. Na marginesie wypada jedynie zaznaczyć, iż właściwszą formą udokumentowania ww. czynności oraz poczynionych w ich wyniku ustaleń byłaby notatka służbowa sporządzona zgodnie z art. 72 k.p.a. zamiast odręcznej notatki sporządzonej w pocztowej książce nadawczej organu.  
[dowód: akta kontroli str.: 7 – 9, 515, 521]

## 5. Odmowa udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Dolnośląskiego wydał jedną decyzję, którą jednocześnie zezwolił na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów określonych kategorii oraz odmówił udzielenia takiego zezwolenia wobec odpadów innych kategorii na podstawie przepisu art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o.:

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 5 sierpnia 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7244.30.2013.MK) Nr O 55/2013 w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów określonych kategorii oraz odmowy udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów określonych kategorii (zwana dalej decyzją odmowną<sup>15</sup>).

Na wstępie należy wskazać, iż kwestie dotyczące opłaty skarbowej oraz wymogów formalnych wniosku zostały omówione w pkt 2 niniejszego dokumentu wraz z opisem zezwolenia na przetwarzanie nr 5.

W treści wniosku przedsiębiorca wskazał, jakiego rodzaju odpadami zamierza wypełnić wyrobisko pozostałe po prowadzonej w tym miejscu wcześniej działalności wydobywczej. Jak wskazano w pkt 2 niniejszego dokumentu warunki wykonywania tego rodzaju przedsięwzięcia poza przepisami u.o.o. zostały określone również w załącznikach do rozporządzeniu z 2006 r. Mając na uwadze wskazane we wniosku przez przedsiębiorcę rodzaje odpadów należy zauważyć, iż poza ogólnymi warunkami prowadzenia odzysku odpadów w sposób wskazany na wstępie (opisanymi w ww. akcie normatywnym) przedsiębiorca winien wykazać się również spełnieniem dodatkowych warunków określonych dla ww. rodzajów odpadów. W związku

---

<sup>15</sup> Nazwa *decyzja odmowna* będzie dotyczyła wyłącznie tej części decyzji Nr O 55/2013, którą Marszałek Województwa Dolnośląskiego odmówił udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W niniejszym punkcie projektu wystąpienia pokontrolnego wniosek oraz decyzja będą podane analizie wyłącznie w części dotyczącej odmowy udzielenia zezwolenia.



z powyższym w toku postępowania organ wezwał przedsiębiorcę w trybie art. 50 § 1 k.p.a. m.in. do przedłożenia stosownych dokumentów oraz wyjaśnień mających potwierdzić spełnienie przez niego ww. warunków. Wraz z powyższymi wyjaśnieniami przedsiębiorca przedłożył również dokument dotyczący spełnienia wskazanych powyżej szczególnych warunków prowadzenia odzysku odpadów. Z opinii tej (doprecyzowanej wyjaśnieniami z dnia 27 lipca 2013 r.), wynika, iż nie jest spełniony jeden z warunków (dot. szczelności wyrobiska) jednakże możliwym jest przeprowadzenie prac w wyniku których uzyska się żądane parametry. Ostateczna wersja wniosku wraz z wyjaśnieniami przedsiębiorcy wpłynęła do Urzędu w dniu 30 lipca 2014 r.

Mając na uwadze opisany powyżej przebieg postępowania, w wyniku którego została wydana decyzja odmowna, należy pozytywnie ocenić zasadność dokonywanych przez organ wezwań w kwestiach, które zaważyły na wydaniu ww. aktu administracyjnego.

[dowód: akta kontroli str.: 219 - 300]

#### 6. Stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonych zezwoleń na odzysk odpadów.

W okresie objętym kontrolą Marszałek Województwa Dolnośląskiego wydał 2 decyzje w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia na gospodarowanie odpadami. W dniu rozpoczęcia czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu kontrolujących poinformowano, iż udostępnione zostaną im akta tylko jednego postępowania. Akta drugiego postępowania (sygn. DOW-S-V.7244.42.2013.JS) zostały bowiem przesłane do Ministerstwa Środowiska w związku ze złożeniem przez stronę wygaszanej decyzji odwołania. Wprawdzie Minister Środowiska decyzją z dnia 26 stycznia 2015 r. (sygn. DOŚ-woa-281-10/2940/15/MT) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję jednakże do dnia zakończenia czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu, tj. do dnia 13 lutego 2015 r. akta te nie zostały zwrócone. W związku z powyższym kontroli została poddana wyłącznie druga z ww. decyzji:

- decyzja Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 lipca 2013 r. (sygn. DOW-S-V.7224.29.2013.MK) w sprawie wygaszenia decyzji Starosty Strzelińskiego Nr 07/2011 z dnia 15 marca 2011 r. w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów, zwana dalej decyzją wygaszającą.

W dniu 30 kwietnia 2013 r. do Urzędu wpłynął wniosek przedsiębiorcy z dnia 29 kwietnia 2013 r. w przedmiocie uchylenia w trybie art. 155 k.p.a. ww. decyzji Starosty Strzelińskiego w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenia działalności w zakresie odzysku odpadów poprzez wypełnianie nimi terenów niekorzystnie przekształconych. Wnioskodawca argumentował swoją prośbę tym, iż zgodnie z art. 41 ust. 3 pkt 1 lit. b u.o.o. organem właściwym do udzielenia zezwolenia jest marszałek województwa w związku z czym nie ma możliwości jego uchylenia *na poziomie* starosty. Ponadto w treści wniosku z dnia 29 kwietnia 2013 r. wnioskodawca zaznaczył, iż w związku z zaistnieniem powyższych przesłanek złożył on również do Marszałka Województwa Dolnośląskiego wniosek o wydanie decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów w związku z czym wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. decyzji Starosty Strzelińskiego jest konieczne albowiem nie mogą występować obok siebie dwa zezwolenia dotyczące tego samego obszaru. Następnie w dniu 15 maja 2013 r. do Urzędu wpłynęło pismo wnioskodawcy z dnia 7 maja 2013 r., w którym zmienił on przedmiot żądania z uchylenia decyzji na stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Dnia 8 lipca 2013 r. organ wydał decyzję wygaszającą. Jak wskazano powyżej wniosek, na podstawie którego wszczęto postępowanie zakończone wydaniem decyzji wygaszającej, wpłynął do Urzędu w dniu 30 kwietnia 2013 r. natomiast decyzję wydano w dniu

8 lipca 2013 r. tj. po ponad 2 miesiącach. W związku z powyższym należy wskazać (mając na uwadze treść pkt 1 wyjaśnień z 9 marca 2015 r.), iż zdaniem kontrolujących organ błędnie uznał iż prowadzone przez niego równoległe postępowanie (zakończone udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 5) miało wpływ na terminowość niniejszego postępowania albowiem jego przedmiotem, abstrahując od ww. nieprawidłowości, było jedynie wydanie na wniosek strony rozstrzygnięcia w przedmiocie wygaszenia decyzji co nie wymagało przeprowadzania postępowania wyjaśniającego.  
[dowód: akta kontroli str.: 4, 6, 517 – 518a, 523]

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanych zadań należy:

I. W zakresie opłaty skarbowej:

1. W przypadku stwierdzenia uchybienia obowiązkowi uiszczenia należnej opłaty skarbowej wzywać do jej uiszczenia na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. z jednoczesnym wyznaczeniem terminu jej zapłaty oraz pouczeniem o skutkach jego uchybienia.
2. Na wydanych aktach administracyjnych zamieszczać adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 lub pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej opatrzoną podpisem osoby, która ją sporządziła wraz z podaniem jej imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego.
3. W przypadku stwierdzenia nadpłaty opłaty skarbowej w możliwie szybkim terminie zawiadomić wpłacającego o możliwości ubiegania się o jej zwrot.

II. W zakresie weryfikacji wymagań formalnych wniosków:

1. Rzetelnie weryfikować wnioski przedsiębiorców pod kątem spełnienia przez nie wymogów formalnych określonych w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. a w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek uchybień wzywać do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a.

III. W zakresie wszczęcia postępowania oraz weryfikacji przedmiotu poszczególnych wniosków:

1. Rzetelnie, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o., ustalać krąg stron poszczególnych postępowań.
2. W przypadku zawarcia w jednym wniosku dwóch różnych żądań wezwać wnioskodawcę w trybie art. 64 § 2 k.p.a. o sprecyzowanie jego przedmiotu.

IV. W zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego:

1. Prawidłowo i terminowo przysyłać stronom postępowania zawiadomienia o poszczególnych czynnościach dowodowych organu.
2. W przypadku stwierdzenia w złożonym wniosku jakichkolwiek nieścisłości wzywać do ich wyjaśnienia w trybie art. 50 § 1 k.p.a. nie zaś art. 64 § 2 k.p.a.
3. Czynności mające znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, z których nie sporządza się protokołu, należy opisywać w formie notatki służbowej – zgodnie z art. 72 k.p.a.

V. W zakresie terminów obowiązywania poszczególnych zezwoleń oraz elementów zezwolenia:

1. Możliwie precyzyjnie określać termin obowiązywania poszczególnych zezwoleń mając na uwadze wnioski przedsiębiorcy oraz odpowiednie przepisy u.o.o oraz kodeksu cywilnego.
2. W decyzjach wydawanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami zamieszczać wszystkie informacje wskazane w art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. oraz w art. 107 § 1 k.p.a.
3. Zwrócić szczególną uwagę na to aby uzasadnienia poszczególnych decyzji odpowiadały dyspozycji art. 107 § 3 k.p.a.

VI. W zakresie terminowości poszczególnych postępowań:

1. W przypadku niemożności zakończenia postępowania w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. zawiadomić stronę o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia. Zawiadomienie winno zostać sporządzone w powyższym terminie.
2. Zmodyfikować strukturę organizacyjną Działu Gospodarki Odpadami w sposób zapewniający większą sprawność w terminowym wykonywaniu zadań będących przedmiotem kontroli.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Tomasz Smolarz*