



NK-KE.431.24.2016.KS

Pan  
**Piotr Wołowicz**  
Starosta Górowski

### Wystąpienie pokontrolne

W dniach 4, 5 i 6 lipca 2016 r. na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup> i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup> w zw. z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>3</sup> oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 czerwca 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.44.2016.KS Pan Kamil Suchodolski – inspektor wojewódzki (kontroler) przeprowadził czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Górze, z siedzibą przy ul. Adama Mickiewicza 1, 56-200 Góra, której tematem była realizacja przez kontrolowaną jednostkę zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu zezwoleń na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów, realizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>4</sup> (zwanej dalej u.o.o.).

Kontrolę przeprowadzano w oparciu o zatwierdzony w dniu 17 czerwca 2016 r. przez Wicewojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2016 r.

Przedmiotem kontroli było udzielanie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie i stwierdzenie wygaśnięcia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów, przetwarzania odpadów oraz zbierania i przetwarzania odpadów, w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia kontroli.

W całym okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Pan Piotr Wołowicz – Starosta Górowski<sup>5</sup>.

W myśl § 25 części VII ust. 2 tiret 4 i 5 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Górze<sup>6</sup> zadania w zakresie gospodarki odpadami są realizowane w ramach Wydziału Budownictwa, Architektury i Ochrony Środowiska. Kontrolowane zadanie w całym okresie objętym kontrolą realizowała Pani Aneta Birecka zatrudniona na stanowisku

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 185, poz. 1092.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.

<sup>5</sup> Uchwała nr II/5/10 Rady Powiatu w Górze z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Górowskiego; uchwała nr I/3/2014 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Górowskiego.

<sup>6</sup> Uchwała nr XXVIII/179/13 Rady Powiatu Górowskiego z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Górze.

inspektora ww. komórki organizacyjnej, która zgodnie z jej zakresem czynności, uprawnień i obowiązków zajmowała się wydawaniem decyzji w zakresie gospodarowania odpadami<sup>7</sup>.

W okresie objętym kontrolą upoważniony do prowadzenia spraw i wydawania w imieniu Starosty Górowskiego decyzji administracyjnych z zakresu ustawy o odpadach był Pan Paweł Niewrzał<sup>8</sup> – Naczelnik ww. komórki organizacyjnej.

Pismami z dnia 16 grudnia 2014 r. (sygn. BD.604.6.2014) oraz z dnia 21 czerwca 2016 r. (sygn. BD.604.2.2016) poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 12 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 6 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia oraz 1 decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia<sup>9</sup>. [dowód: akta kontroli str. 1-25]

W związku z powyższym kontroli poddano wszystkie postępowania, tj.

- **w przedmiocie zbierania odpadów:** sygn. BD.6233: 2.2.2013 z dnia 7 lutego 2014 r., 2.4.2013 z dnia 27 stycznia 2014 r., 2.1.2014 z dnia 15 maja 2014 r., 2.2.2014 z dnia 28 marca 2014 r., 2.4.2014 z dnia 3 czerwca 2014 r., 2.1.2015 z dnia 16 stycznia 2015 r., 2.4.2015 z dnia 15 maja 2015 r., 2.6.2015 z dnia 10 lipca 2015 r., 2.8.2015 z dnia 17 września 2015 r., 2.9.2015 z dnia 7 stycznia 2016 r., 2.1.2016 z dnia 11 lutego 2016 r., 2.2.2016 z dnia 3 czerwca 2016 r.;

- **w przedmiocie przetwarzania odpadów:** sygn. BD.6233: 0.2.2013 z dnia 15 stycznia 2014 r., 0.2.2015 z dnia 22 marca 2016 r., 0.3.2015 z dnia 13 listopada 2015 r., 0.4.2015 z dnia 23 grudnia 2015 r., 0.1.2016 z dnia 29 marca 2016 r., 0.2.2016 z dnia 22 marca 2016 r.;

- **w przedmiocie zmiany zezwoleń:** sygn. BD.6233: 2.1.2013 z dnia 28 stycznia 2014 r., 0.4.2014 z dnia 5 grudnia 2014 r., 2.5.2014 z dnia 10 grudnia 2014 r., 2.7.2015 z dnia 5 sierpnia 2015 r.;

- **w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia:** sygn. BD.6233.0.3.2014 z dnia 26 czerwca 2014 r.

Wykonywanie zadania w kontrolowanym zakresie przez Starostę Górowskiego **oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższą ocenę dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz w oparciu o wyjaśnienia podpisane przez Naczelnika Wydziału Budownictwa, Architektury i Ochrony Środowiska z dnia 9 sierpnia 2016 r. o sygn. BD.604.2.2016, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.

[dowód: akta kontroli str. 26-46]

## 1. Zezwolenia na zbieranie oraz zezwolenia przetwarzanie odpadów

W toku kontroli ustalono, że prawie wszystkie poddane kontroli wnioski o udzielenie zezwolenia zawierały elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 i 2 u.o.o. oraz w art. 63 § 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup> (zwana dalej k.p.a.). W aktach prawie wszystkich skontrolowanych spraw znajdowały się dowody

<sup>7</sup> Zakres czynności, uprawnień i obowiązków z dnia 4 maja 2009 r.; aneks do zakresu czynności, uprawnień i obowiązków z dnia 2 stycznia 2013 r.

<sup>8</sup> Upoważnienie o sygn. OR.077.17.2011 z dnia 4 maja 2011 r.

<sup>9</sup> W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż Starosta Górowski wydał również jedną decyzję w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia (sygn. BD.6233.2.5.2015). Jednakże ze względu na brak zawarcia stosownej informacji w dokumentacji przedkontrolnej, powyższa decyzja nie została uwzględniona w programie kontroli oraz nie została objęta analizą kontrolną.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.

uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>11</sup>.

W aktach poddanych kontroli spraw znajdowały się kserokopie dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca posiada tytuł prawny do terenu, na którym magazynuje odpady (art. 25 ust. 2 u.o.o.). Decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 107 § 1 k.p.a. i art. 43 ust. 1-2 u.o.o. W każdym przypadku organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do udzielenia poszczególnych zezwoleń oraz prawidłowo pouczał wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy.

[dowód: akta kontroli str. 47-330]

Analiza postępowań w zakresie zezwoleń na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów wykazała następujące nieprawidłowości:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż podanie z dnia 20 kwietnia 2016 r. (sygn. sprawy BD.6233.2.2.2016) nie spełniało wymogu formalnego określonego przepisem art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o., tj. nie zawierało opisu czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona. Należy podkreślić, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Niemniej jednak organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia podania, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a.

Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku.  
[dowód: akta kontroli str. 33-36, 224-233]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja o sygn. BD.6233.0.1.2016 została wydana na podstawie nieprawidłowo podpisanego podania<sup>12</sup>. Zgodnie załączonym wydrukiem z KRS w przypadku powołania zarządu wieloosobowego<sup>13</sup> spółkę reprezentuje dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu łącznie z prokurentem<sup>14</sup>. Natomiast powyższy wniosek podpisał jedynie Prezes Zarządu. Ponadto w aktach sprawy o sygn. BD.6233.2.2.2013 znajduje się pismo z dnia 24 września 2013 r.<sup>15</sup>, które zostało podpisane niezgodnie z zasadami reprezentacji wnioskodawcy – spółki prawa handlowego<sup>16</sup>. Mając na uwadze brak odmiennej regulacji należy stwierdzić, iż pisma składane przez wnioskodawcę w toku postępowania administracyjnego również powinny spełniać wymagania określone art. 63 § 1-3a k.p.a. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż organ powinien w ww. postępowaniach wezwać na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. o usunięcie braku formalnego, o którym mowa w art. 63 § 3 zd. pierwsze k.p.a.

Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku.  
[dowód: akta kontroli str. 47-55, 302-309]

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.

<sup>12</sup> Podanie z dnia 13 stycznia 2016 r., doręczone dnia 20 stycznia 2016 r.

<sup>13</sup> W chwili złożenia podania w sprawie o sygn. BD.6233.0.1.2016 w skład zarządu wnioskodawcy (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) wchodziło czterech członków.

<sup>14</sup> Dział 2 Rubryka 1 ust. 2 rejestru przedsiębiorców KRS nr 0000073341. Identyfikator wydruku: RP/73341/29/20151029081128.

<sup>15</sup> Pismo wnioskodawcy z dnia 24 września 2013 r. stanowiło odpowiedź na wezwanie organu z dnia 27 sierpnia 2013 r. o sygn. BD.6233.2.2.2013. Należy wskazać, iż podanie z dnia 24 lipca 2013 r., wszczynające ww. postępowanie, zostało podpisane zgodnie ze sposobem reprezentacji spółki.

<sup>16</sup> Dział 2 Rubryka 1 ust. 2 rejestru przedsiębiorców KRS nr 0000014645.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wnioskodawca w pkt 4.4 podania z dnia 23 czerwca 2015 r., na podstawie którego wydano decyzję o sygn. BD.6233.2.6.2015, wskazał:

„Zbierane odpady w większości przypadków będą dostarczane na miejsce ich czasowego magazynowania (...) transportem samochodowym należącym do Wnioskodawcy i przystosowanym do przewozu odpadów.”

Zgodnie z art. 233 ust. 2 u.o.o. do czasu utworzenia rejestru, o którym mowa w art. 49 ust. 1 u.o.o., transportujący odpady są obowiązani do uzyskania zezwolenia na transport odpadów lub wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach<sup>17</sup>, na podstawie przepisów dotychczasowych. Niemniej jednak wnioskodawca nie dysponował zezwoleniem na transport odpadów w dniu wydania powyższej decyzji. Należy stwierdzić, iż organ powinien na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. zwrócić się o wyjaśnienia w ww. zakresie. Powyższego organ nie uczynił.

Przyczyną opisanej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku.  
[dowód: akta kontroli str. 33-36, 165-174]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach o sygn. BD.6233: 2.4.2015<sup>18</sup>, 0.1.2016<sup>19</sup> i 2.1.2016<sup>20</sup> wnioskodawcy zwrócili się również o uchylenie obowiązujących decyzji. Niemniej jednak organ nie wszczął postępowań w ww. zakresie<sup>21</sup>.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 33-36, 153, 211-216, 302-309]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ nieprawidłowo ustalał 10-letnie terminy obowiązywania zezwoleń<sup>22</sup>. Organ udzielił w powyższym zakresie następujących wyjaśnień:

„Z art. 44 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach wynika, że zezwolenia na zbieranie, przetwarzanie odpadów wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Ustalając termin obowiązywania zezwoleń zazwyczaj na ostatni dzień miesiąca przed miesiącem wydania decyzji uznano za prawidłowe ustalenie takich terminów, gdyż nie przekroczył terminu 10 lat<sup>23</sup>.”

<sup>17</sup> Dz. U. z 2010 r. nr 185, poz. 1243 ze zm.

<sup>18</sup> Wniosek z dnia 7 maja 2015 r.

<sup>19</sup> Wniosek z dnia 13 stycznia 2016 r.

<sup>20</sup> Wniosek z dnia 28 grudnia 2015 r.

<sup>21</sup> Należy wskazać, iż zezwolenia objęte wnioskami o ich uchylenie utraciły ważność przed uzyskaniem ostateczności przez decyzje o sygn. BD.6233: 2.4.2015, 0.1.2016 i 2.1.2016.

<sup>22</sup> Należy wskazać, iż przepisy k.p.a. nie określają zasad liczenia terminów wyrażonych w latach. Niemniej jednak przepis art. 110 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.) stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy art. 111 – art. 116 ww. aktu normatywnego. Przepis art. 112 Kodeksu cywilnego stanowi, że 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.

<sup>23</sup> Dla decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów o sygn. BD.6233: 2.2.2013 z dnia 7 lutego 2014 r. udzielono zezwolenia do dnia 31 stycznia 2024 r., 2.4.2013 - od 27 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2023 r., 2.1.2014 – od 15 maja 2014 r. do 30 kwietnia 2024 r., 2.2.2014 – od 28 marca 2014 r. do 28 lutego 2024 r., 2.4.2014 – od 3 czerwca 2014 r. do 31 maja 2024 r., 2.4.2015 – od 15 maja 2015 r. do 30 kwietnia 2025 r., 2.6.2015 – od 10 lipca 2015 r. do 31 maja 2025 r., 2.8.2015 – od 11 września 2015 r. do 31 sierpnia 2025 r. Natomiast dla decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów o sygn. BD.6233.: 0.2.2013 z dnia 15 stycznia 2014 r.

Należy wskazać, iż oznaczenie okresu ważności zezwolenia jest ustawowym obowiązkiem organu, realizowanym wyłącznie na podstawie treści złożonego wniosku<sup>24</sup>. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ wydał decyzje niezgodnie z wnioskiem.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzją z dnia 7 stycznia 2016 r.<sup>25</sup> organ udzielił zezwolenia do dnia 31 stycznia 2025 r.<sup>26</sup> Według udzielonych wyjaśnień określenie ww. terminu stanowiło błąd pisarski a intencją organu było udzielenie zezwolenia do dnia 31 grudnia 2025 r. Należy wskazać, iż istotną cechą błędu lub innej omyłki, pozwalającą na zastosowanie trybu sprostowania na podstawie art. 113 § 1 k.p.a., jest jego oczywistość. Oczywistość tę można stwierdzić porównując treść decyzji z zawartymi w aktach sprawy dokumentami<sup>27</sup>. Należy stwierdzić, iż określenie terminu obowiązywania zezwolenia jest elementem istotnym decyzji. Ponadto powyższy błąd jest pozbawiony cechy oczywistości.

Natomiast odnośnie decyzji z dnia 16 stycznia 2015 r.<sup>28</sup>, należy się zgodzić, iż określenie terminu obowiązywania zezwolenia *do dnia 131 stycznia 2025 r.* stanowiło oczywisty błąd pisarki. Wobec powyższego organ postanowieniem z dnia 6 lutego 2015 r. dokonał sprostowania powyższej decyzji i ustalił *czas obowiązywania przedmiotowego zezwolenia do dnia 31 stycznia 2025 r.* Należy stwierdzić, iż powyższe stanowi naruszenie dyspozycji art. 44 u.o.o.<sup>29</sup> Udzielenie zezwolenia na okres dłuższy niż 10 lat stanowi wadę kwalifikowaną, określoną art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.<sup>30</sup>

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 33-36, 47-52, 58-77, 85-96, 105-183, 185-187, 188-196, 204-210, 241-250, 268-271, 284-292, 296-301]

Analiza postępowań w zakresie zezwoleń na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów wykazała następujące uchybienia:

W sprawach dot. zezwoleń na przetwarzanie o sygn. BD.6233.: 0.3.2015<sup>31</sup> i 0.4.2015<sup>32</sup> oraz zezwolenia na zbieranie o sygn. BD.6233.2.1.2014<sup>33</sup> organ wystosował pisma na podstawie art. 7, 50 § 1 i 64 § 2 k.p.a., które dotyczyły zarówno wezwań do uzupełnienia braków formalnych, jak i wezwań do udzielenia wyjaśnień. W tym miejscu należy zauważyć, iż w przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku, do których zalicza się niezamieszczenie informacji wskazanych w art. 42 ust. 1, 2 i 4 u.o.o. organ obowiązany jest działać w trybie art. 64 § 2 k.p.a. a wezwań o udzielenie wyjaśnień dokonywać na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. zgodnie z przepisem art. 54 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe organ powinien w sprawie o sygn. BD.6233.0.4.2015 wezwać wyłącznie na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego, iż niezuzupełnienie podania w terminie skutkować będzie rozpatrzeniem na podstawie

---

udzieleno zezwolenia do dnia 31 grudnia 2023 r., 0.3.2015 – od 13 listopada 2015 r. do 31 października 2025 r., 0.4.2015 – od 23 grudnia 2015 r. do 31 listopada 2025 r.

<sup>24</sup> Uchwała NSA w Warszawie z dnia 22 maja 2000 r., sygn. OPK 1/00.

<sup>25</sup> Sygn. BD.6233.2.9.2015.

<sup>26</sup> Organ udzielił wnioskodawcy zezwolenia na okres dziewięciu lat i 24 dni, pomimo iż w podaniu z dnia 25 listopada 2015 r. wnioskodawca wskazał na 10 letni termin obowiązywania zezwolenia.

<sup>27</sup> *vide* wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Kr 1414/12.

<sup>28</sup> Sygn. BD.6233.2.1.2015.

<sup>29</sup> Organ udzielił wnioskodawcy zezwolenia na okres 10 lat i 15 dni.

<sup>30</sup> Należy wskazać, iż na mocy decyzji wygaszającej o sygn. BD.6233.2.5.2015 zezwolenie o sygn. BD.6233.2.1.2015 zostało wyeliminowane z obiegu prawnego.

<sup>31</sup> Wezwanie z dnia 14 września 2015 r.

<sup>32</sup> Wezwanie z dnia 4 listopada 2015 r.

<sup>33</sup> Wezwanie z dnia 13 lutego 2014 r.

zgromadzonych dowodów<sup>34</sup>. Należy stwierdzić, iż w pozostałych pismach organ słusznie przyjął jako podstawę prawną zarówno art. 50 § 1, jak i art. 64 § 2 k.p.a. Niemniej jednak, ze względu na odmienne konsekwencje prawne braku ustosunkowania się do wezwania, należy uznać za zasadne, aby organ zaznaczał z jaką podstawą prawną łączy się poszczególne pytania.

Ponadto pismem z dnia 28 sierpnia 2015 r.<sup>35</sup> organ zwrócił się do wnioskodawcy o dostarczenie potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej. Należy wskazać, iż podstawą prawną wezwania o uiszczenie opłaty skarbowej jest art. 261 § 1 k.p.a.

Jednakże należy stwierdzić, iż niewłaściwe określenie podstawy prawnej wezwania stanowi jedynie uchybienie natury formalnej, niemające znaczącego wpływu na powyższe postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 98, 272, 293-294]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wnioskodawca w postępowaniu o sygn. BD.6233.2.9.2015 działał przez pełnomocnika. Natomiast organ, w ramach powyższego postępowania, doręczył pisma procesowe oraz decyzję administracyjną spółce prawa handlowego – Ekolog Sp. z o.o., w której ww. pełnomocnik pełni funkcję członka zarządu<sup>36</sup>.

Przyczyną powyższego uchybienia była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.  
[dowód: akta kontroli str. 33-36, 189-210]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż decyzja o sygn. BD.6233.2.4.2013 została wydana dnia 27 stycznia 2014 r., podczas gdy ostateczne uzupełnienie wniosku wpłynęło do organu dnia 29 stycznia 2014 r. Zgodnie z wyjaśnieniami organu powyższe pismo w pierwszej kolejności zostało doręczone pocztą elektroniczną dnia 24 stycznia 2014 r. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 63 § 1 k.p.a. podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>37</sup>. Niemniej jednak podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno być uwierzytelnione przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo 2 ww. ustawy (art. 63 § 3a pkt 1 k.p.a.). Należy stwierdzić, iż pismo doręczone dnia 24 stycznia 2014 r. ww. wymogów nie spełniało. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ powinien wydać rozstrzygnięcie po skutecznym doręczeniu przedmiotowego pisma.

Przyczyną powyższego uchybienia była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.  
[dowód: akta kontroli str. 33-46, 82-93]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach na zbieranie odpadów o sygn. BD.6233: 2.4.2013, 2.4.2014, 2.1.2015, 2.9.2015 organ jednocześnie uchylił uprzednio wydane zezwolenie oraz udzielił nowego. Należy wskazać, iż organ powinien

---

<sup>34</sup> Organ w wezwaniu z dnia 4 listopada 2015 r. zastosował pouczenie: *Jeśli wnioskodawca nie uzupełni informacji w terminie 7 dni od daty otrzymania wezwania informacja pozostanie bez rozpatrzenia (art. 64 § 2 k.p.a.).*

<sup>35</sup> Sygn. BD.6233.2.8.2015.

<sup>36</sup> Należy wskazać, iż – zgodnie z wyjaśnieniami organu – pełnomocnik pisemnie oświadczyła, iż otrzymała wszelkie pisma procesowe oraz decyzję wysłaną na adres spółki. Ponadto organ również doręczył ww. pisma wnioskodawcom.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 ze zm.

w powyższych sytuacjach wydać dwie odrębne decyzje, jako iż są one wydawane w ramach różnych podstaw prawnych oraz dotyczą różnych spraw<sup>38</sup>.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

Ponadto w toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wbrew dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej<sup>39</sup> organ nie zamieścił adnotacji o uiszczeniu opłaty skarbowej na zezwoleniach o sygn. BD.6233: 2.4.2014, 2.1.2015, 2.4.2015 oraz 2.6.2015. Poza tym należy podkreślić, iż zgodnie z ww. przepisem adnotacja powinna być potwierdzona podpisem osoby jej dokonującej. Na poddanych kontroli decyzjach brak było podpisu pod adnotacją.

Przyczyną wystąpienia powyższego uchybienia była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 58-67, 85-93, 105-107, 115-117, 123-131, 146-151, 160-164, 175-180, 185-187, 204-210, 218-223, 237-240, 246-250, 262-267, 284-286, 296-301, 317-320, 324-330]

W wyniku kontroli stwierdzono również nieterminowe załatwienie spraw o sygn. BD.6233: 0.2.2013 i 0.2.2015. Ponadto wbrew dyspozycji art. 36 § 1 k.p.a. organ nie zawiadomił stron o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 241-267]

## 2. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie poddane kontroli decyzje zmieniające zostały wydane na wniosek posiadaczy zezwoleń na gospodarowanie odpadami oraz dotyczyły rozszerzenia prowadzonej działalności poprzez dodanie nowych rodzajów odpadów. Wszystkie ze skontrolowanych decyzji wydanych w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia zostały podpisane przez osobę do tego upoważnioną. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy. Wszystkie decyzje zmieniające zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. oraz zostały prawidłowo doręczone ich adresatom. Ponadto w toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż za wydanie przedmiotowych decyzji uiszczono opłatę skarbową w odpowiedniej wysokości oraz terminie (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz z pkt. 1 ust. 46 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej).

[dowód: akta kontroli str. 331-370]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ w ww. decyzjach określał zakres dokonanych zmian. Niemniej jednak w decyzjach o sygn.: BD.6233: 2.1.2013 i 0.4.2014 organ nadał nowe brzmienie załącznikom nr 1 do ww. aktów administracyjnych bez

---

<sup>38</sup> Podkreślić należy, że istotą postępowania administracyjnego jest to, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada „jedna sprawa – jedna decyzja”. Zauważyć należy, że wprawdzie art. 62 k.p.a. zezwala na połączenie w jednym postępowaniu różnych spraw. Stanowi bowiem, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony, a w orzecznictwie dopuszczono możliwość prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach także w stosunku do jednej strony, jednakże ujęte w tym przepisie tzw. współuczestnictwo formalne, również nie zwalnia organu z obowiązku wydania w każdej z tych spraw odrębnej decyzji (*vide* wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2015 r., sygn. III SA/Kr 1880/14).

<sup>39</sup> Dz. U. z 2007 r. nr 187, poz. 1330.

wskazania, co konkretnie zostało zmodyfikowane. Należy stwierdzić, iż zmiana dokonana na wniosek musi być zgodna z podaniem strony, a powyższa zgodność powinna mieć odzwierciedlenie w treści wydanej decyzji. W związku z powyższym należy uznać za zasadne wskazanie przez organ dokładnego zakresu zmiany. Powyższe może zostać dokonane poprzez niebudzące wątpliwości zaznaczenie dodanych elementów lub wyliczenie dokonanych zmian w uzasadnieniu decyzji.

W wyniku kontroli stwierdzono również, iż na decyzjach o sygn. BD.6233: 2.1.2013 i 2.5.2014 nie zamieszczono adnotacji o uiszczeniu opłaty skarbowej.

Ponadto należy stwierdzić, iż postępowanie o sygn. BD.6233.2.1.2013 zostało przeprowadzone nieterminowo, tj. z naruszeniem miesięcznego terminu określonego art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto wbrew dyspozycji art. 36 § 1 k.p.a. organ nie zawiadomił stron o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 334-336, 342, 350-370]

### 3. Decyzja w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia.

W sprawie zakończonej wydaniem decyzji odmownej<sup>40</sup> organ mając na uwadze przepisy art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową. W wyniku kontroli stwierdzono, iż podanie zawierało wszystkie elementy wymagane przepisami art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 42 ust. 2 u.o.o. Decyzja określała wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy. Decyzja została prawidłowo doręczona jej adresatom. W aktach sprawy znajdował się dowód uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Na marginesie należy wskazać, iż dobrą praktyką organu byłoby pouczanie w treści wydawanych decyzji odmownych o prawie do ubiegania się o zwrot uiszczonej opłaty skarbowej w związku z brakiem udzielenia wnioskowanego zezwolenia<sup>41</sup>.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ prawidłowo dokonał subsumcji i na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. odmówił wnioskodawcy udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, poza instalacjami i urządzeniami, w procesie R10 ze względu na niezgodność planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Należy wskazać, iż strona złożyła od ww. decyzji odwołanie do SKO w Legnicy, a następnie skargę do WSA we Wrocławiu oraz skargę kasacyjną. Dnia 25 sierpnia 2014 r. SKO w Legnicy wydało decyzję o sygn. SKO/OS-414/265/2014 w przedmiocie utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji. Wyrokiem z dnia 13 stycznia 2015 r. o sygn. II SA/Wr 745/14 WSA we Wrocławiu oddalił skargę na orzeczenie SKO w Legnicy. Następnie dnia 8 czerwca 2015 r. WSA we Wrocławiu odrzucił skargę kasacyjną na powyższy wyrok.

[dowód: akta kontroli str. 371-385]

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 3.

<sup>40</sup> Decyzja z dnia 26 czerwca 2014 r., o sygn. BD.6233.0.3.2014.

<sup>41</sup> Art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej.



Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia sposobu realizacji kontrolowanego zadania z zakresu administracji rządowej należy:

1. W celu uzyskania informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy stosować wezwanie w trybie art. 50 § 1 k.p.a. w zw. z art. 54 k.p.a., a w przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
2. W celu uzupełnienia braków fiskalnych stosować wezwanie w trybie art. 261 k.p.a.
3. W przypadku otrzymania wniosku podjąć stosowne działania.
4. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
5. Zamieszczać na zezwoleniu adnotację zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
6. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie w terminie do dnia 30 września 2016 r. informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Paweł Hreniak*