



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 maja 2017 r.

WK-I.431.1.17.2016

**Pani
Magdalena Biernacka
Starosta Nowodworski**

**Starostwo Powiatowe
w Nowym Dworze Mazowieckim
ul. Ignacego Paderewskiego 1B
05-100 Nowy Dwór Mazowiecki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ Magdalena Ośko, Dominika Nobis i Katarzyna Możdżyńska – inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły w dniach od 26 października do 16 listopada 2016 r. kontrolę w Starostwie Powiatowym w Nowym Dworze Mazowieckim, z siedzibą przy ul. Ignacego Paderewskiego 1B. Kontrola obejmowała realizację zadań z zakresu administracji rządowej polegających na:

- prowadzeniu rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów,
- prowadzeniu rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców,
- wydawaniu, odmowie wydania, cofaniu oraz stwierdzaniu wygaśnięcia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów,
- wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej, zapobieganiu degradacji gruntów, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów oraz prowadzeniu kontroli i sprawozdawczości w sprawach ochrony gruntów rolnych.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 26 października 2016 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 kwietnia 2017 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani Staroście wystąpienie pokontrolne.

¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525, z późn. zm.).

I. Prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów

W okresie objętym kontrolą Starosta Nowodworski na podstawie złożonych wniosków dokonał w rejestrze przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów trzech wpisów oraz na podstawie informacji dotyczących zawarcia lub rozwiązania umowy o pracę z diagnostami dokonał pięciu zmian we wpisach. Nie wykreślano wpisów, jak również nie wydawano decyzji w sprawie odmowy dokonania wpisu do rejestru działalności regulowanej oraz decyzji w sprawie zakazu wykonywania działalności objętej wpisem.

Badaniu poddano trzy wpisy do rejestru² oraz pięć zmian wpisów³. Poddane kontroli wpisy dokonane zostały zgodnie z właściwością miejscową organu rejestrowego określoną w art. 83a ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym⁴. Wnioski, na podstawie których dokonano wpisów do rejestru, zawierały wymagane dane wynikające z art. 83a ust. 3 ww. ustawy oraz były zgodne z wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów wymaganych dla wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów⁵. Wpisy do rejestru działalności regulowanej zostały dokonane z zachowaniem 7-dniowego terminu, wynikającego z art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶, a na ich potwierdzenie wydawano zaświadczenia zgodnie z art. 65 ust. 5 ww. ustawy w terminie określonym w art. 217 § 3 kpa⁷. Powyższe zaświadczenia doręczono wnioskodawcom za pokwitowaniem zgodnie z art. 39 i 46 § 1 kpa.

W rejestrze przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów wskazano wszystkie elementy, o których mowa w art. 83a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Dla przedsiębiorców wpisanych do rejestru prowadzono akta rejestrowe, zgodnie z wymogiem określonym w art. 66 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niepobranie od jednego ze współników spółki cywilnej opłaty skarbowej za dokonanie wpisu do rejestru działalności regulowanej, pomimo że wniosek o wpis został złożony przez dwóch współników tej spółki. Z potwierdzenia przelewu wynika, że opłata skarbowa została wniesiona w imieniu spółki, podczas gdy zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności

² Dotyczy wpisów figurujących w rejestrze pod nr: 1/2015, 1/2016 i 2/2016.

³ Dotyczy wpisów figurujących w rejestrze pod nr: 1/2012 (1 zmiana), 4/2004 (1 zmiana), 6/2006 (3 zmiany: informacja z dnia 18.09.2015 r. dotycząca rozwiązania umowy o pracę z diagnostą oraz informacje z dnia 30.04.2015 r. i 12.01.2016 r. dotyczące zatrudnienia diagnostów).

⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128, z późn. zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 października 2004 r. w sprawie wzoru dokumentów wymaganych dla wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów (Dz. U. Nr 223, poz. 2264).

⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.).

gospodarczej za przedsiębiorców spółki cywilnej uznaje się wspólników tej spółki. W związku z powyższym spółka cywilna nie posiada statusu przedsiębiorcy, natomiast taki status mają poszczególni wspólnicy⁸. Jednocześnie wskazać należy, że do rejestru działalności regulowanej wpisano jeden podmiot pod nr 1/2015 r. zamiast wpisać obydwu wspólników ww. spółki pod odrębnymi pozycjami; także zaświadczenie o wpisie wydano dla spółki zamiast dla jej wspólników.

2. Nieterminowe przekazanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej CEIDG) informacji o trzech wpisach przedsiębiorców do rejestru działalności regulowanej⁹. Działaniem takim naruszono wymogi art. 37 ust. 2 pkt 3 w związku z ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym informacje o wpisie do rejestru działalności regulowanej są przekazywane do CEIDG przez odpowiednie organy prowadzące rejestry działalności regulowanej, niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po uzyskaniu informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono:

- niewskazanie w rejestrze działalności regulowanej oraz w zaświadczeniu nr 1/2016 potwierdzającym wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów – zakresu badań, jakie przedsiębiorca zamierza prowadzić. Działaniem takim naruszono wymagania określone w art. 83a ust. 6 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów dokumentów wymaganych dla wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów, stanowiącym wzór zaświadczenia potwierdzającego wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów¹⁰;
- niepobranie opłaty skarbowej w wysokości 17,00 zł za udzielone pełnomocnictwo do występowania w sprawach związanych z funkcjonowaniem Okręgowej Stacji Kontroli

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 kwietnia 2006 r. sygn. akt VI SA/Wa 120/06.

⁹ Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Wydziału Komunikacji i Transportu „Przyczyną przekazania do CEIDG poz. 1/2015, 1/2016, 2/2016 w późniejszym terminie informacji jest przeoczenie pracownika”.

¹⁰ Z objaśnień do wzoru zaświadczenia wynika, że winno ono zawierać rodzaj stacji kontroli pojazdów oraz zakres badań. Jednocześnie wskazać należy, że rozporządzenie w sprawie wzorów dokumentów wymaganych dla wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów wydane zostało 1 października 2004 r. na gruncie obowiązujących wówczas przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 515, z późn. zm.), które uległy zmianie. W związku z powyższym zakres badań wskazany w objaśnieniach do załącznika nr 2 ww. rozporządzenia jest nieaktualny i organ winien w wydawanych zaświadczeniach wskazywać zakres badań wynikający z art. 83 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Pojazdów WND/004¹¹, którym posłużono się do wykreślenia diagnosty z ww. stacji, czym naruszono cz. IV załącznika do ustawy o opłacie skarbowej¹²;

- dopisanie do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów figurującego pod nr 1/2012 diagnosty z datą zatrudnienia wcześniejszą niż przedłożona informacja o jego zatrudnieniu¹³;
- niezamieszczenie pieczęci określającej datę wpływu do organu dwóch informacji¹⁴ o zatrudnieniu lub rozwiązaniu umów o pracę z diagnostami. Zaniechaniem takim naruszono regulacje zawarte w § 42 ust. 2 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej¹⁵, zgodnie z którymi „*Po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma (...)*”, przy czym odcisk pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym powinien zawierać m.in. datę wpływu.

Jednocześnie stwierdzono, że udostępniony wzór oświadczenia o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów¹⁶, o którym mowa w art. 83a ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, opatrzony był klauzulą odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań określoną w art. 233 § 6 kk¹⁷, pomimo braku podstaw prawnych do zastosowania takiej klauzuli, przewidzianej wyłącznie w przypadkach, gdy przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod takim rygorem – stosownie do treści ww. przepisu. Zgodnie zaś z art. 83a ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym „Wraz z wnioskiem przedsiębiorca składa oświadczenie następującej treści: *"Oświadczam, że: 1) dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stację kontroli pojazdów są kompletne i zgodne z prawdą; 2) znane mi są i spełniam warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów, określone w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym."* Wskazany przepis nie przewiduje opatrywania ww. oświadczenia dodatkowymi klauzulami.

¹¹ Dotyczy wpisu figurującego w rejestrze pod nr. 4/2004. W trakcie trwania czynności kontrolnych opłata skarbową została uiszczona, w związku z czym odstąpiono od sformułowania zalecenia pokontrolnego.

¹² Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 783, z późn. zm.).

¹³ Wpisanie zmiany do rejestru nastąpiło z dniem 21 kwietnia 2015 r., natomiast pismo informujące o zatrudnieniu diagnosty opatrzone datą 21 maja 2015 r. Z wyjaśnień udzielonych w toku kontroli wynika, że „(...) *nastąpiła oczywista omyłka pisarska. Właściwa data wpisu do rejestru winna być 21 maj 2015 r. Pomyłka nastąpiła w wyniku wpisania (wpływu) błędnej daty na dokumencie wpisano 21 kwiecień 2015 r. winno być 21 maj 2015 r.*”

¹⁴ Dotyczy przedsiębiorców wpisanych do rejestru pod nr 6/2006, 1/2012.

¹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67, ze sprostowaniem).

¹⁶ Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Wydziału Transportu i Komunikacji wzór oświadczenia został opracowany przez organ i jest dostępny dla wnioskodawców.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, z późn. zm.).

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na prowadzeniu rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów, ocenia się **pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

Wyniki kontroli wskazują, że organ działał zgodnie z właściwością miejscową, weryfikował kompletność składanych wniosków, terminowo dokonywał wpisów do rejestru oraz wydawał zaświadczenia na ich potwierdzenie, a także prowadził rejestr w sposób kompletny. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono przypadek potraktowania jako przedsiębiorcy spółki cywilnej i niepobrania opłaty skarbowej za wpis od jednego ze współników ww. spółki oraz nieterminowe przekazanie do CEIDG informacji o wpisach do rejestru działalności regulowanej, a także inne opisane wyżej uchybienia – uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

II. Prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców

W okresie objętym kontrolą Starosta Nowodworski zgodnie z właściwością miejscową określoną w art. 28 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami¹⁸ na podstawie złożonych wniosków dokonał dwóch zmian danych objętych wpisami oraz wykreślił z rejestru pięciu przedsiębiorców oraz dokonał dwóch wykreśleń z urzędu. Ponadto w okresie objętym kontrolą dokonano 20 zmian oraz pięciu wykreśleń zgłoszonych przez przedsiębiorców w formie elektronicznej za pomocą systemu „Portal Starosty”. W kontrolowanym okresie Starosta Nowodworski nie dokonywał wpisów do rejestru działalności regulowanej, nie wydawał decyzji w sprawie odmowy dokonania wpisu ani decyzji w sprawie zakazu wykonywania działalności objętej wpisem.

Badaniu poddane zostały dwie zmiany danych we wpisach¹⁹ do rejestru oraz pięć wykreśleń wpisów²⁰. Wnioski, na podstawie których dokonano zmiany wpisu poprzez rozszerzenie zakresu szkolenia, zawierały wymagane dane, o których mowa w art. 28 ust. 4 w związku z ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami oraz zostały złożone na formularzu zgodnym z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie sposobu tworzenia i nadawania numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców²¹.

¹⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 627, z późn. zm.).

¹⁹ Dotyczy przedsiębiorców o numerach ewidencyjnych 00061414 i 00361414.

²⁰ Dotyczy przedsiębiorców o numerach ewidencyjnych 00041414 – wykreślenie z urzędu po uzyskaniu informacji o likwidacji spółki, 00271414 – wykreślenie z urzędu po uzyskaniu informacji z CEIDG o zaprzestaniu wykonywania działalności oraz 00221414, 00351414, 00381414 – wykreślenia na wniosek.

²¹ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 stycznia 2013 r. w sprawie sposobu tworzenia i nadawania numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców (Dz. U. poz. 31) – uchylone z dniem 25 lutego 2016 r.; obowiązujące od 12 marca 2016 r. rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie

Za dokonanie rozszerzenia zakresu szkolenia prowadzonego przez ośrodek organ rejestrowy pobrał opłatę w wysokości 500 zł, zgodnie z § 6 pkt 1 ww. rozporządzenia. W terminie określonym w art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dokonano zmian we wpisach oraz zgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy o kierujących pojazdami wydano dwa zaświadczenia na ich potwierdzenie w 7-dniowym terminie określonym w art. 217 § 3 kpa. Zaświadczenia odpowiadały wzorowi określonemu w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sposobu tworzenia i nadawania numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców oraz zostały doręczone wnioskodawcom zgodnie z art. 39 i 46 § 1 kpa. W przypadku wykreśleń wpisu z rejestru działalności regulowanej organ informował o powyższym przedsiębiorców w formie zwykłego pisma²².

Rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców prowadzony był przez Starostę Nowodworskiego w systemie elektronicznym przy pomocy aplikacji „Portal Starosty” i zawierał dane określone w art. 28 ust. 7 ustawy o kierujących pojazdami. Numery ewidencyjne ośrodków szkolenia kierowców odpowiadały wymogom § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu tworzenia i nadawania numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców. Dla przedsiębiorców wpisanych do rejestru prowadzone były akta rejestrowe, zgodnie z wymogiem art. 66 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieprzekazanie²³ oraz nieterminowe²⁴ przekazanie do CEIDG informacji o wykreśleniu wpisów z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców. Działaniem takim naruszono wymóg określony w art. 37 ust. 2 pkt 3 w związku z ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
2. Nieodnotowanie w rejestrze przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców informacji zawartych w złożonych wnioskach o rozszerzenie zakresu szkolenia, tj.:
 - w przypadku przedsiębiorcy o numerze ewidencyjnym 00061414 nie odnotowano dwóch pojazdów do nauki jazdy: Honda o numerze rejestracyjnym WND-GK07 i Yamacha o numerze rejestracyjnym WND 9K62 oraz nie wpisano instruktora/wykładowcy nauki jazdy – pana Walerego Biełow,

numeru ewidencyjnego ośrodka szkolenia kierowców i innego podmiotu prowadzącego szkolenie, wzorów dokumentów i pieczęci związanych z utworzeniem i działalnością ośrodka szkolenia kierowców oraz wysokości opłaty za wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców i opłaty za wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców (Dz. U. 327).

²² W przypadku sprawy dotyczącej nr ewidencyjnego 00041414 sporządzono notatkę służbową pozostawioną w aktach sprawy z uwagi na brak możliwości doręczenia pisma zlikwidowanej spółce.

²³ Dotyczy przedsiębiorcy o numerze ewidencyjnym 00221414.

²⁴ Dotyczy przedsiębiorcy o numerze ewidencyjnym 00381414.

- w przypadku przedsiębiorcy o numerze ewidencyjnym 00361414 nie odnotowano dwóch pojazdów do nauki jazdy: motorower Romet o numerze rejestracyjnym WL 8488 i motocykl o numerze rejestracyjnym WL 844E.

Zaniechaniem powyższym naruszono wymóg określony w art. 28 ust. 7 w związku z art. 28 ust. 4 pkt 8 i 9 ustawy o kierujących pojazdami, zgodnie z którymi w rejestrze przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców umieszcza się m.in. imiona i nazwiska instruktorów i wykładowców wraz z ich numerami ewidencyjnymi oraz numer rejestracyjny każdego pojazdu, którym prowadzona jest nauka jazdy.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono brak pieczęci określającej datę wpływu do organu wniosku przedsiębiorcy²⁵, stanowiącego podstawę do jego wykreślenia z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców. Zaniechaniem takim naruszono regulacje zawarte w § 42 ust. 2 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na prowadzeniu rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców ocenia się **pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

Wyniki kontroli wskazują, że w jednostce weryfikowano kompletność wniosków o zmianę wpisu oraz terminowo dokonywano zmian we wpisach i wykreśleń z rejestru, z zachowaniem właściwości miejscowej organu. Ponadto pobierano opłaty za dokonanie zmian we wpisach w prawidłowej wysokości oraz terminowo wydawano zaświadczenia potwierdzające zmianę danych we wpisie, a wykreśleń z rejestru dokonywano po zaistnieniu przesłanek uzasadniających takie działanie. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono przypadek nieprzekazania i nieterminowego przekazania do CEIDG informacji o wykreśleniu wpisów z rejestru działalności regulowanej oraz nieaktualizowania danych zawartych w rejestrze działalności regulowanej – uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

III. Wydawanie, odmowa wydania, cofanie oraz stwierdzanie wygaśnięcia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów

W okresie poddanym badaniu Starosta Nowodworski udzielił dziewięciu zezwoleń na zbieranie odpadów i czterech zezwoleń na przetwarzanie odpadów, w dziewięciu przypadkach odmówił wydania zezwolenia (w tym czterech w zakresie zbierania odpadów oraz w pięciu w zakresie przetwarzania odpadów), w trzech – zmienił zezwolenia na zbieranie odpadów, w jednym

²⁵ Dotyczy przedsiębiorcy o numerze ewidencyjnym 00351414.

– stwierdził wygaśnięcie zezwolenia na zbieranie odpadów oraz w trzech – uchylił wydane zezwolenie (w tym w dwóch na zbieranie odpadów oraz w jednym na przetwarzanie odpadów). Nie wydawano decyzji cofających zezwolenia.

Badaniu poddano pięć zezwoleń na zbieranie odpadów²⁶, dwa zezwolenia na przetwarzanie odpadów²⁷, dwie zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów²⁸, jedno stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia na zbieranie odpadów²⁹, trzy odmowy wydania zezwolenia na gospodarowanie odpadami³⁰ oraz jedno uchylene zezwolenia na przetwarzanie odpadów³¹. Powyższe decyzje zostały wydane zgodnie z właściwością miejscową i rzeczową organu określoną w art. 41 ust. 3 pkt 2 ustawy o odpadach³² na podstawie pisemnych wniosków przedsiębiorców, z zachowaniem terminów określonych w art. 35 § 3 w związku z art. 36 § 1 kpa. Zezwolenia wydawano na czas oznaczony – nie dłuższy niż 10 lat, zgodnie z wymogiem art. 44 ustawy o odpadach, po pobraniu opłaty skarbowej w wysokościach określonych w części III pkt 43c i 46 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.

Wnioski, na podstawie których wydane zostały zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów były kompletne w zakresie wymaganych danych i załączników określonych w art. 42 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach. Wszystkie poddane badaniu decyzje zawierały elementy określone w art. 107 kpa, a decyzje zezwalające na zbieranie lub przetwarzanie odpadów – elementy określone w art. 43 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach. Zmiany, odmowy i wygaszenia zezwoleń dokonane zostały po zaistnieniu przesłanek uzasadniających takie działanie.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na pominięciu w prowadzonych postępowaniach zakończonych wydaniem dziesięciu decyzji w zakresie gospodarowania odpadami³³ właścicieli nieruchomości, na których prowadzona była działalność gospodarcza

²⁶ Dotyczy decyzji oznaczonych: ŚR.6233.22.2015, ŚR.6233.14.2015, ŚR.6233.70.2014, ŚR.6233.36.2015, ŚR.6233.1.2016.AS.

²⁷ Dotyczy decyzji oznaczonych: ŚR.6233.3.2015, ŚR.6233.30.2015.

²⁸ Dotyczy decyzji oznaczonych: ŚR.6233.31.2015, ŚR.6233.3.2016.AS.

²⁹ Dotyczy decyzji oznaczonej: ŚR.6233.35.2015.

³⁰ Dotyczy decyzji odmawiającej wydania zezwolenia na zbieranie odpadów, oznaczonej: ŚR.6233.6.2015 oraz dwóch decyzji odmawiających wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, oznaczonych ŚR.6233.58.2014, ŚR.6233.34.2015.

³¹ Dotyczy decyzji oznaczonej: ŚR.6233.5.2015.

³² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, z późn. zm.).

³³ Dotyczy decyzji oznaczonych: ŚR.6233.31.2015, ŚR.6233.58.2014, ŚR.6233.35.2015, ŚR.6233.22.2015, ŚR.6233.14.2015, ŚR.6233.70.2014, ŚR.6233.36.2015, ŚR.6233.31.2015, ŚR.6233.1.2016.AS, ŚR.6233.3.2016.AS. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Wydziału Środowiska „W ocenie Starosty Nowodworskiego wynajmującemu, użyczającemu, wydzierżawiającemu nieruchomość, na których gospodarowano odpadami nie przysługuje status strony. Wynajmujący, użyczający lub wydzierżawiający nieruchomość zawierając umowę posiadają informację o planowanym sposobie korzystania z jego nieruchomości. Właściciele danej nieruchomości nie mogą powołując się na prawo własności dążyć do ograniczenia w korzystaniu nieruchomości podmiotowi, którą to nieruchomość użyczył (...)”.

w ww. zakresie. W aktach powyższych spraw znajdowały się dokumenty, z których wynikało, że wnioskodawcy nie są właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsce magazynowania odpadów, lecz dysponują nimi na podstawie zawartych umów cywilno-prawnych. Z akt zgromadzonych w toku postępowania wynika, że właściciele ww. nieruchomości nie zostali powiadomieni o wszczęciu postępowania oraz o możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego, jak również nie została doręczona im decyzja kończąca postępowanie. Zaniechaniem takim naruszono wymogi art. 61 § 4 kpa oraz art. 40 § 1 kpa, zgodnie z którymi o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami oraz doręczyć im pisma w sprawie. Powyższe działanie stoi również w sprzeczności z wyrażoną w art. 10 § 1 kpa zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu. Ponadto naruszono art. 170 ust. 2 ustawy o odpadach w związku z art. 28 kpa, zgodnie z którymi przymiot strony w postępowaniach w zakresie gospodarowania odpadami posiadają właściciele nieruchomości, na których będzie prowadzone zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

Ponadto stwierdzono, że:

- w decyzji oznaczonej ŚR.6233.70.2014 organ jednocześnie uchylił poprzednio wydaną decyzję i zezwolił przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów, w decyzji oznaczonej ŚR.6233.5.2015 – jedną decyzją jednocześnie uchylił jeden z punktów poprzednio wydanej decyzji oraz udzielił zezwolenia na przetwarzanie odpadów, a w decyzji oznaczonej ŚR.6233.35.2015 – jedną decyzją jednocześnie wygasił poprzednio wydaną decyzję i zezwolił przedsiębiorcy na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów³⁴. Należy wskazać, że jedna decyzja powinna kończyć postępowanie dotyczące jednej sprawy administracyjnej. Jakkolwiek możliwość połączenia kilku spraw do łącznego rozpoznania przewiduje art. 62 kpa, zgodnie z którym *„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”*, to jednak postępowanie takie powinno zakończyć się wydaniem rozstrzygnięcia w każdej ze spraw. W omawianych przypadkach występował różny stan faktyczny oraz odmienne przesłanki do wydania decyzji uchylającej, wygaszającej i zezwalającej na podstawie regulacji ustawy o odpadach i kpa. Tym samym nie został

³⁴ Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Wydziału Środowiska *„(...) Zgodnie z art. 232 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013, poz. 21 z późn. zm.) (...) aby kontynuować swoją działalność, Wnioskodawca obowiązany był uzyskać „nowe” zezwolenie. Aby nie było przerwy w prowadzeniu działalności, uzyskiwanie zezwolenia następowało jeszcze w czasie obowiązywania „starego” zezwolenia. Z uwagi na to, żeby w obiegu prawnym nie były 2 decyzje, Wnioskodawcy zwracali się z prośbą do Starosty Nowodworskiego z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia i jednocześnie uchYLENIE/ wygaszenie starego zezwolenia.(...)”*

spełniony wymóg tożsamości podstawy prawnej i faktycznej, a zatem nie zachodziły podstawy do wszczęcia i prowadzenia wspólnego postępowania oraz wydania jednej decyzji rozstrzygającej. Rozpatrzenie złożonego przez przedsiębiorcę wniosku powinno nastąpić poprzez wydanie odrębnych rozstrzygnięć;

- w decyzji oznaczonej ŚR.6233.14.2015 zezwalającej na zbieranie odpadów organ określił czas obowiązywania zezwolenia na 10 lat, warunkując powyższe przedłożeniem przez wnioskodawcę kolejnej umowy dzierżawy w terminie 7 dni od daty jej zawarcia³⁵. Z przepisów ustawy o odpadach nie wynika, że oznaczenie czasu obowiązywania zezwolenia uzależnione jest od czasu trwania posiadanego w momencie składania wniosku tytułu prawnego do nieruchomości. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o odpadach „*Magazynowanie odpadów odbywa się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny*”, a zgodnie z art. 47 ust. 1 i 2 ww. ustawy w przypadku naruszenia przepisów ustawy przez posiadacza odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, a w przypadku dalszego naruszania prawa – cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania. W związku z powyższym brak tytułu prawnego do terenu, na którym prowadzone jest magazynowanie odpadów stanowi przesłankę do cofnięcia zezwolenia, a nie warunkowego określenia czasu jego trwania;
- w dwóch wezwaniach skierowanych do przedsiębiorców³⁶ zwrócono się o wniesienie należnej opłaty skarbowej z powołaniem się na art. 64 § 2 kpa, podczas gdy brak przedłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej nie stanowi braku formalnego podania. W przypadku nieuiszczenia opłaty skarbowej z chwilą złożenia wniosku organ winien wezwać przedsiębiorcę do jej wniesienia w trybie art. 261 § 1 i 2 kpa;
- w decyzji oznaczonej ŚR.6233.70.2014 wskazano błędny kodu odpadu, a mianowicie zamiast 02 06 80 wpisano kod 02 60 80³⁷.

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadania polegającego na wydawaniu, odmowie wydania, cofaniu oraz stwierdzaniu wygaśnięcia zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów **ocenia się pozytywnie pomimo nieprawidłowości.**

Wyniki kontroli wskazują, że w jednostce przestrzegano właściwości miejscowej i rzeczowej organu, prawidłowo weryfikowano kompletność wniosków o wydanie zezwoleń i ich załączników, terminowo wydawano zezwolenia zawierające elementy wymagane przepisami prawa, po pobraniu

³⁵ W aktach sprawy znajdowała się umowa dzierżawy zawarta w dniu 1 czerwca 2014 r. na okres 2 lat od dnia jej podpisania.

³⁶ Dotyczy decyzji oznaczonych ŚR.6233.22.2015 i ŚR.6233.3.2015.

³⁷ W czasie trwania czynności kontrolnych tj. w dniu 16 listopada 2016 r. organ wydał postanowienie oznaczone ŚR.6233.70.2014 o sprostowaniu omyłki pisarskiej.

w prawidłowej wysokości opłaty skarbowej za ich wydanie. Ponadto zezwolenia wydawano na okres nie dłuższy niż przewidziany przepisami prawa oraz dokonywano zmian, odmów i wygaszenia zezwoleń po zaistnieniu przesłanek uzasadniających takie działanie. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono pominięcie w prowadzonych postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji w zakresie gospodarowania odpadami właścicieli nieruchomości, na których prowadzona była działalność gospodarcza oraz inne wskazane powyżej uchybienia, uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

IV. Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej, zapobieganie degradacji gruntów, rekultywacja i zagospodarowanie gruntów oraz prowadzenie kontroli i sprawozdawczości w zakresie ochrony gruntów rolnych

W okresie objętym kontrolą przyjęto 33 wnioski o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Rozpatrując ww. podania Starosta Nowodworski wydał 27 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, trzy decyzje umarzające postępowanie w powyższym zakresie, jedną decyzję odmowną oraz pozostawił dwa wnioski bez rozpoznania. Ponadto wydano trzy pisma informacyjne dotyczące obowiązku uzyskania zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz trzy decyzje uchylające poprzednio wydane decyzje. Starosta Nowodworski wydał także dwie decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów, tj. określające kierunek, termin i osobę zobowiązaną do rekultywacji oraz trzy decyzje z urzędu na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁸. Nie wydawano decyzji nakazujących zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów, lub założenie na nich trwałych użytków rolnych ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami masowymi ziemi.

Na terenie powiatu nowodworskiego w okresie poddanym kontroli nie prowadzono rekultywacji gruntów. Ze względu na brak zdarzeń wymagających kontroli nie prowadzono postępowań dotyczących wykonania obowiązków określonych w art. 27 ust. 1 pkt 2-5 ww. ustawy. Nie prowadzono także okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin dla gruntów położonych na obszarach, o których mowa w art. 18 i 19 ww. ustawy, ponieważ – jak wyjaśnił Kierownik Zespołu ds. Gospodarki Nieruchomościami – na terenie powiatu nowodworskiego nie występują strefy ograniczonego użytkowania.

Kontroli poddano 27 spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, w tym 15 zakończonych decyzjami zezwalającymi na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, dwie – decyzjami umarzającymi postępowanie w ww. zakresie, jedną decyzją odmawiającą

³⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909, z późn. zm.).

wydania zezwolenia, dwie – decyzjami uchylającymi poprzednio wydane zezwolenia, trzy – decyzjami wydanymi na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także cztery sprawy zakończone w inny sposób niż poprzez wydanie decyzji, tj. jeden wniosek pozostawiony bez rozpoznania oraz trzy odpowiedzi na prośbę o udzielenie informacji. Kontroli poddano także dwie decyzje ustalające kierunek, termin oraz osobę zobowiązaną do rekultywacji.

W kontrolowanej jednostce opracowano wzór wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, który określał wymagane załączniki i udostępniono go na stronie internetowej starostwa oraz w urzędzie. Wszystkie poddane kontroli wnioski zawierały wymagane przez stosowany wzór załączniki.

Skontrolowane decyzje dotyczące wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej oraz decyzje w sprawie rekultywacji i zagospodarowania gruntów zostały wydane z zachowaniem właściwości rzeczowej i miejscowej organu, określonej w art. 5 ust. 1 i 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 21 § 1 kpa, zawierały elementy, o których mowa w art. 107 § 1 kpa oraz zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne upoważnienie organu. W aktach spraw znajdowały się potwierdzenia odbioru decyzji oraz udzielonych informacji, stosownie do regulacji art. 39 i 46 § 1 kpa. Załącznik do decyzji zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej stanowił projekt zagospodarowania działki z zaznaczoną powierzchnią co do której podjęto rozstrzygnięcie.

Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej dotyczyły gruntów wskazanych w art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a w przypadkach, w których grunty określone we wniosku nie wymagały wydania zezwolenia, sprawy kończono decyzjami umarzającymi postępowanie.

W przypadku dziesięciu spraw³⁹, w których nałożono na strony obowiązek wniesienia opłat rocznych, w decyzjach określano także:

- należność za wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej oraz zwolnienie z jej zapłaty,
- opłatę roczną z tytułu użytkowania na cele nierolnicze gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej,
- termin uiszczania opłat rocznych oraz numer konta bankowego, na który należy je wnieść,
- pouczenie o skutkach nieterminowego wnoszenia opłat,
- pouczenie o konieczności uprzedzenia nabywcy gruntu o obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych w razie zbycia gruntów objętych decyzją.

³⁹ Sprawy oznaczone: GNK.6124.151.2015, GNK.6124.156.2015, GNK.6124.160.2015, GNK.6124.165.2015, GNK.6124.157.2015, GNK.6124.136.2016.AG.(1), GNK.6124.152.2016.AG.(1), GNK.6124.140.2016.AG.(3), GNK.6124.1.2016, GNK.6124.168.2015.

We wszystkich ww. decyzjach zwolniono z obowiązku uiszczenia należności stosownie do art. 12 ust. 6 ww. ustawy, ponieważ wartość gruntu przewyższała wartość należności. Wartość gruntu obliczano na podstawie oświadczeń wnioskodawców lub aktów notarialnych bądź rejestru cen i wartości gruntów prowadzonego przez starostwo poprzez obliczenie średniej stawki za m² na podstawie cen podobnych nieruchomości położonych na danym terenie. Opłaty roczne, stanowiące 10% wartości należności określonych zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zostały ustalone w prawidłowej wysokości. Pięciu wnioskodawców⁴⁰, którzy uzyskali zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, na podstawie art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie dotyczył obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych z uwagi na cele budownictwa mieszkaniowego.

We wszystkich decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej nałożono na strony obowiązek zdjęcia próchnicznej warstwy gleby, po zapoznaniu się z opinią właściwego organu⁴¹, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W ww. decyzjach zobowiązywano inwestorów do poinformowania organu o zdjęciu próchnicznej warstwy gleby oraz monitorowano wykonanie tego obowiązku.

We wszystkich poddanych kontroli decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej zawarto pouczenie o treści art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴², tj. zgłaszania właściwemu staroście wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni od dnia powstania tych zmian oraz o karze grzywny za niedopełnienie tego obowiązku, określonej w art. 48 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy.

Starosta przed wydaniem decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów zasięgnął opinii właściwych organów, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a po wydaniu decyzji – przekazywał ich kopie do wiadomości ww. organów. Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów zawierały odpowiednie elementy wynikające z art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W ww. decyzjach zawarto także pouczenie o obowiązku wynikającym z art. 22 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. informowania organu o powstałych w ciągu roku zmianach w zakresie gruntów podlegających rekultywacji – w terminie do 28 lutego każdego roku.

⁴⁰ Sprawy oznaczone: GNK.6124.166.2015, GNK.6124.167.2015, GNK.6124.155.2016.AG(1), GNK.6124.163.2016.AG(1), GNK.6124.153.2016.AG(1).

⁴¹ Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika Zespołu ds. Gospodarki Nieruchomościami w przypadku gmin Nasielsk, Leoncin i Nowy Dwór Mazowiecki każdorazowo występowano o opinię przed wydaniem decyzji, natomiast w przypadku gmin Zakroczym, Pomiechówek i Czosnów przyjęto praktykę nakładania ww. obowiązku na podstawie stałych uzgodnień z burmistrzami i wójtami z terenu powiatu, zgodnie z którymi w przypadku wyłączania powierzchni do 300 m² zobowiązuje się inwestora do zdjęcia próchnicznej warstwy gleby i wykorzystania na pozostałej części działki, a przy powierzchni powyżej 300 m² miejsce wykorzystania jest każdorazowo wskazywane inwestorowi przez wójta po wydaniu decyzji.

⁴² Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, z późn. zm.).

Sprawozdania z realizacji przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych za 2015 r., tj. RRW-11 dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów oraz zasobów i eksploatacji złóż torfów, a także sprawozdania RRW-12 dotyczące gromadzenia i wykorzystania m.in. środków z należności i opłat rocznych – zostały złożone na formularzach zgodnych z załącznikami do rozporządzenia w sprawie określania wzorów formularzy sprawozdawczych⁴³. Powyższe sprawozdania przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie z zachowaniem terminów określonych w objaśnieniach do ww. formularzy.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania gruntów oznaczonych GNK.6122.1.9.2016.AG i GNK.6122.1.10.2016.AG oraz decyzji kończących postępowanie wszczęte z urzędu na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oznaczonych GNK.6124.2.8.2015 i GNK.6124.147.3.2015, a także decyzji odmownej oznaczonej GNK.6124.147.2015 – z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 i 5 kpa, bez podania stronie przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższym zaniechaniem naruszono art. 36 kpa stanowiący, że: *„O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie (...) organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy”*; obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.
2. Wystąpienie rozbieżności pomiędzy powierzchnią gruntów określoną w decyzji oznaczonej GNK.6124.168.2015 w zakresie, w jakim częściowo zezwalała na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej i częściowo umarzała postępowanie, a wynikającą z wniosku o jej wydanie. W ww. decyzji zezwolono na wyłączenie 154 m² oraz umorzono postępowanie dotyczące 50,5 m², podczas gdy wnioskowano o wyłączenie jedynie 63 m².⁴⁴ W powyższym przypadku organ bez wniosku strony rozszerzył zakres postępowania, zezwalając na wyłączenie powierzchni biologicznie czynnej związanej z istniejącą zabudową oraz powierzchni utwardzonej służącej projektowanej zabudowie. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych zakres przedmiotowy postępowania wszczynanego na wniosek strony

⁴³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. 561, z późn. zm.).

⁴⁴ W ww. decyzji stwierdzono także wyłączenie 380 m² gruntów bez decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i wyrażono zgodę na przyjęty sposób użytkowania tych gruntów.

określa wiążąco wnioskodawca, zatem organ nie może ani rozszerzać, ani zawężyć zakresu podania⁴⁵. W przypadku wątpliwości organu co do zakresu wniosku organ winien zastosować tryb określony w art. 50 § 1 kpa, zgodnie z którym „Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych”.

3. Nałożenie w dwóch sprawach oznaczonych GNK.6124.167.2015 i GNK.6124.168.2015 obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klasy V. Działaniem powyższym naruszono art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym „W razie wyłączania gruntów z produkcji, w decyzji o wyłączeniu, o której mowa w art. 11 ust. 1 i 2, można (...) nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk”.
4. Zobowiązanie inwestora w sprawie oznaczonej GNK.6124.1.2016 do wykonania pomiarów geodezyjnych zdejmowanej próchnicznej warstwy gleby z uwagi na okoliczność, że jej objętość przekraczała 1000 m³, pomimo braku podstaw prawnych do nałożenia takiego obowiązku. Stosownie do art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych „Jeżeli objętość próchnicznej warstwy gleby zdejmowanej z gruntów wyłączanych z produkcji przekracza 1000 m³, kontrolę przeprowadza się z wykorzystaniem pomiarów geodezyjnych”, przy czym to starosta zgodnie z art. 26 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy prowadzi kontrolę w zakresie zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby.
5. Brak w aktach spraw oznaczonych GNK.6122.1.9.2016.AG i GNK.6122.1.10.2016.AG potwierdzenia wniesienia opłaty skarbowej za wydanie decyzji z zakresu rekultywacji gruntów, natomiast w aktach spraw oznaczonych GNK.6124.156.2015, GNK.6124.165.2015 i GNK.6124.167.2016.AG – za udzielone upoważnienie, niezgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej oraz cz. I pkt 53 i cz. IV załącznika do ww. ustawy.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono:

1. Rozpatrzenie jednego wniosku niezawierającego informacji o powierzchni gruntu przewidzianej do wyłączenia i wydanie na jego podstawie decyzji oznaczonej GNK.6124.167.2015 częściowo zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, a częściowo umarzającej postępowanie. W ww. przypadku powierzchnię przewidzianą do wyłączenia określił urzędnik rozpatrujący sprawę na podstawie załączonego do wniosku projektu zagospodarowania działki.

⁴⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt II GSK 941/10, LEX nr 965135.

Wskazać jednak należy, że określenie powierzchni przewidzianej do wyłączenia stanowi niezbędny element wniosku, który wyznacza zakres postępowania przed organem. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, w przypadku postępowań wszczynanych na wniosek strony, tylko strona określa przedmiot swego żądania, przy czym w razie wątpliwości, co do zakresu czy przedmiotu żądania jego uszczegółowienie należy do wnioskodawcy, nie zaś do sfery ocennej organu administracji⁴⁶. Dopiero w wydanej na podstawie wniosku decyzji organ rozpatrując podanie strony określa powierzchnię, względem której wydaje zezwolenie na wyłączenie gruntu, bądź wskazuje ewentualne przyczyny nieprzychylenia się do prośby wnioskodawcy.

2. Niezawiadomienie stron, które złożyły wniosek o wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej w sprawach oznaczonych GNK.6124.168.2015 i GNK.6124.171.2015 o wszczęciu postępowania z urzędu na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie dotyczącym wyłączenia gruntów z produkcji bez decyzji oraz niepoinformowanie o możliwości zapoznania się z aktami sprawy przed wydaniem decyzji. Zaniechaniem takim naruszono art. 61 § 4 kpa, zgodnie z którym „*O wszczęciu postępowania z urzędu (...) należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie*” oraz wymogi art. 10 § 1 kpa ustanawiającego zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu.
3. Wskazanie niepełnej lub nieprawidłowej podstawy prawnej w siedmiu decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej⁴⁷, w której organ jednocześnie orzekł o umorzeniu postępowania w części dotyczącej gruntów rolnych niepodlegających ochronie przewidzianej w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz jednej decyzji umarzającej postępowanie oznaczonej GNK.6124.154.2015 – poprzez pominięcie art. 105 § 1 kpa. Z kolei w podstawach prawnych pięciu decyzji⁴⁸ wskazano art. 12a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz dwóch decyzji⁴⁹ wszczętych z urzędu na podstawie – art. 28 ust. 1 ww. ustawy, które to przepisy nie miały zastosowania w tych sprawach, natomiast w dwóch decyzjach nakładających obowiązek wniesienia opłat rocznych⁵⁰ przywołano art. 12 ust. 15 ww. ustawy, uchylony przed dniem wydania decyzji. Powołanie podstawy prawnej stanowi obligatoryjny element każdej decyzji. Jeżeli składa się ona z kilku odrębnych rozstrzygnięć, wówczas do każdego z nich powinna zostać przywołana właściwa podstawa prawna⁵¹. Decyzja,

⁴⁶ Postanowienie NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. II OW 157/13, LEX nr 1450940.

⁴⁷ Decyzje oznaczone: GNK.6124.156.2015, GNK.6124.160.2015, GNK.6124.157.2015, GNK.6124.1.2016, GNK.6124.167.2015, GNK.6124.168.2015, GNK.6124.153.2016.AG(1).

⁴⁸ Decyzje oznaczone: GNK.6124.151.2015, GNK.6124.160.2015, GNK.6124.165.2015, GNK.6124.152.2016.AG(1), GNK.6124.1.2016.

⁴⁹ Decyzje oznaczone GNK.6124.2.8.2015 i GNK.6124.171.2015.

⁵⁰ Decyzje oznaczone GNK.6124.165.2015 i GNK.6124.157.2015.

⁵¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 821/13, LEX nr 1391075.

która nie zawiera powołania podstawy prawnej, określa ją ogólnikowo lub błędnie, dotknięta jest wadą formy z racji naruszenia przepisu art. 107 § 1 kpa⁵².

Przedstawiając powyższe informuję, że realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ocenia się **pozytywnie pomimo nieprawidłowości**.

Zasadniczy wpływ na ocenę miał fakt weryfikacji kompletności wniosków oraz załączników do wniosków o wydanie decyzji, zachowania właściwości miejscowej i rzeczowej organu, prawidłowości załatwienia wniosku, kompletności decyzji, prawidłowości naliczania należności i opłat rocznych oraz zwalniania z obowiązku ich uiszczenia, zasięgnięcia opinii właściwych organów przed wydaniem decyzji, a także terminowości przekazywania wymaganych sprawozdań. Mając natomiast na uwadze, że w wyniku kontroli stwierdzono nieterminowe wydanie decyzji, a także uchybienia związane z wydawanymi decyzjami, uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Panią Starostę do podjęcia działań w celu wyeliminowania ustalonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

1. Pobierania opłaty skarbowej za dokonanie wpisu do rejestru działalności regulowanej od każdego ze wspólników spółki cywilnej oraz wpisywania ich do rejestru pod odrębnymi pozycjami stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
2. Terminowego przekazywania do CEIDG informacji o wpisach i wykreśleniach z rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów i ośrodek szkolenia kierowców, zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 3 w związku z ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
3. Odnutowywania w rejestrze przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców informacji zawartych w złożonych wnioskach o rozszerzenie zakresu szkolenia, ze szczególnym uwzględnieniem zapisu art. 28 ust. 7 w związku z art. 28 ust. 4 pkt 8 i 9 ustawy o kierujących pojazdami.
4. Powiadamiania o wszczęciu postępowania, o możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego oraz doręczania decyzji w zakresie gospodarowania odpadami właścicielom nieruchomości, na których ma być prowadzona działalność gospodarcza w ww. zakresie, zgodnie z wymogiem art. 61 § 4, art. 40 § 1 oraz art. 10 § 1 kpa, art. 170 ust. 2 ustawy o odpadach w związku z art. 28 kpa.
5. Wydawania decyzji z zakresu ochrony gruntów rolnych w terminie określonym w art. 35 § 3 i 5 kpa z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 36 kpa.

⁵² Wyrok NSA w Warszawie z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1769/10, LEX nr 1130445.

6. Rozpatrywania spraw dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej w zakresie wyznaczonym wnioskiem strony, a w przypadku wątpliwości co do zakresu wniosku – stosowania art. 50 § 1 kpa.
7. Nakładania na strony obowiązku zdjęcia próchnicznej warstwy gleby jedynie z gruntów rolnych klas określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.
8. Zaprzestanie zobowiązywania inwestorów do wykonania pomiarów geodezyjnych zdejmowanej próchnicznej warstwy gleby z uwagi na treść art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.
9. Przechowywania w aktach spraw potwierdzenia wniesienia opłaty skarbowej za wydanie decyzji z zakresu rekultywacji gruntów oraz za udzielone upoważnienie, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej oraz cz. I pkt 53 i cz. IV załącznika do ww. ustawy.

Ponadto zwracam uwagę na konieczność:

- wskazywania w rejestrze działalności regulowanej oraz zaświadczeniu potwierdzającym wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów – zakresu badań, jakie przedsiębiorca zamierza prowadzić,
- dopisywania do rejestru przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów diagnostów z faktyczną datą ich zatrudnienia,
- zamieszczania pieczęci określającej datę wpływu do organu informacji dotyczących zmiany danych w rejestrze przedsiębiorców prowadzących stacje kontroli pojazdów lub ośrodek szkolenia kierowców, zgodnie z regulacjami zawartymi w § 42 ust. 2 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej,
- dostosowanie wzoru oświadczenia o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów do treści art. 83a ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym,
- rozpatrywania złożonych przez przedsiębiorców wniosków dotyczących uchylenia, wygaszenia i udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami poprzez wydawanie odrębnych rozstrzygnięć,
- niewarunkowania czasu obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów od czasu trwania tytułu prawnego do nieruchomości posiadanego w momencie składania wniosku,
- wzywania do wniesienia należnej opłaty skarbowej w trybie art. 261 § 1 i 2 kpa,
- wskazywania w wydanych decyzjach w zakresie gospodarowania odpadami prawidłowych kodów odpadów,

- wydawania decyzji dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej na podstawie wniosków zawierających powierzchnię gruntów przewidzianą do wyłączenia,
- zawiadamiania stron, które złożyły wniosek o wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej o wszczęciu postępowania z urzędu na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie dotyczącym wyłączenia gruntów z produkcji bez decyzji oraz informowania o możliwości zapoznania się z aktami sprawy przed wydaniem decyzji, zgodnie z art. 10 § 1 i 61 § 4 kpa,
- wskazywania pełnej i prawidłowej podstawy prawnej w decyzjach z zakresu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zgodnie z treścią art. 107 § 1 kpa.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej⁵³ od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze oraz zobowiązuję Panią Starostę na podstawie art. 49 ww. ustawy do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Daniel Zaprzala
Zastępca Dyrektora
Wydziału Kontroli

⁵³ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).