WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI Wrocław, dnia 6 maja 2016 r.

NK-KE.431.13.2016.AW

Pan
Roman Szełemej
Prezydent Miasta Wałbrzycha

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 16, 17 i 18 marca 2016 r. na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[1] i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[2] w zw. z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[3] oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 7 marca 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.25.2016.AW oraz NK-KE.0030.26.2016.AW, zespół kontrolny w składzie Pan Artur Wachowski – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego), oraz Pan Kamil Suchodolski – inspektor wojewódzki, przeprowadził czynności kontrolne w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu, z siedzibą przy Placu Magistrackim 1, 58–300 Wałbrzych, której tematem była realizacja przez kontrolowaną jednostkę zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, realizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[4] (zwanej dalej u.o.o.).

Kontrolę przeprowadzano w oparciu o zatwierdzony dnia 23 grudnia 2015 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I 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.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej od dnia 26 maja 2011 r. jest Pan Roman Szełemej – Prezydent Miasta Wałbrzycha.

W mieście na prawach powiatu funkcje starosty wykonuje Prezydent, wobec powyższego ilekroć w niniejszym dokumencie jest mowa o staroście rozumie się przez to również prezydenta miasta na prawach powiatu.

W myśl § 6 pkt 29-31 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu[5] zadania w zakresie gospodarki odpadami realizowane są w ramach Biura Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Leśnictwa. W okresie objętym kontrolą zadanie realizowali dwaj pracownicy zatrudnieni na stanowisku inspektora oraz Zastępca Kierownika ww. komórki organizacyjnej, którzy zgodnie ze szczegółowymi zakresami czynności byli odpowiedzialni za wykonywanie zadań starosty wynikających z ustawy o odpadach[6].

---

[1] Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.
[2] Dz. U. Nr 185, poz. 1092.
[3] Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.
[4] Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.
[5] Załącznika nr 2 do Zarządzenia Nr 365/2014 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu.
[6]Zakres czynności pracownika Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu (Karolina Pankowska-Sowa) podpisany dnia 5 czerwca 2013 r.; Zakres czynności pracownika Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu (Edyta Marciniak) podpisany

[dowód: akta kontroli str. 42, 46, 50]

W okresie objętym kontrolą upoważnioną do wydawania w imieniu Prezydenta Wałbrzycha decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej oraz podpisywania pism dotyczących działania ww. biura była osoba zatrudniona na stanowisku kierownika oraz zastępcy kierownika przedmiotowej komórki organizacyjnej[7].
[dowód: akta kontroli str. 23-34]

Podmiot kontrolowany pismami z dnia 22 grudnia 2014 r. oraz z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. BOŚ.600.40.2016.MK-1) poinformował, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 21 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 4 decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 5 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia; 1 decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o. oraz 8 decyzji w sprawie wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. Przy tym nie wydano decyzji dotyczącej cofnięcia zezwolenia. Jednocześnie w żadnym przypadku organ nie wydał łącznej decyzji na zbieranie i przetwarzanie odpadów.
[dowód: akta kontroli str. 7-9]

W związku z powyższym kontroli poddano:
- **11 zezwoleń na zbieranie odpadów** o sygn. BOŚ.6233: 39.2014 z dnia 1 grudnia 2014 r., 43.2014 z dnia 15 grudnia 2014 r., 46.2014 z dnia 23 lutego 2015 r., 13.2015 z dnia 23 marca 2015 r., 1.2014 z dnia 28 stycznia 2014 r., 7.2014 z dnia 25 lutego 2014 r., 10.2014 z dnia 26 lutego 2014 r., 22.2014 z dnia 21 sierpnia 2014 r., 30.2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r., 33.2014 z dnia 18 lipca 2014 r., 37.2014 z dnia 17 listopada 2014 r. (łącznie 11 decyzji, co stanowi 52 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);
- **4 zezwolenia na przetwarzanie odpadów** o sygn. BOŚ.6233: 3.2014 z dnia 20 stycznia 2015 r., 21.2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r., 1.2015 z dnia 20 stycznia 2015 r., 12.2015 z dnia 14 kwietnia 2015 r. (100 %);
- **5 decyzji w sprawie zmiany zezwoleń** o sygn. BOŚ.6233: 11.2014 z dnia 7 marca 2014 r., 26.2014 z dnia 10 listopada 2014 r., 40.2014 z dnia 17 października 2014 r., 5.2015 z dnia 4 lutego 2015 r., 17.2015 z dnia 10 października 2015 r. (100 %);
- **1 decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia zezwoleń** o sygn. BOŚ.6233.14.2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r. (100 %);
- **4 decyzje w sprawie wygaszenia zezwoleń** o sygn. BOŚ.6233: 22.2014 z dnia 21 sierpnia 2014 r., 37.2014 z dnia 17 listopada 2014 r., 2.2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., 7.2015 z dnia 23 lutego 2015 r. (50 %).

Wykonywanie kontrolowanych zadań przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha **oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższą ocenę dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz w oparciu o wyjaśnienia podpisane z upoważnienia Prezydenta przez Kierownika Biura Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Leśnictwa z dnia 8 kwietnia 2016 r. o nr BO.1710.2.2016, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.
[dowód: akta kontroli str. 35-40]

1. <u>Zezwolenia na zbieranie oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów</u>

W wyniku kontroli stwierdzono, że w prawie wszystkich poddanych kontroli sprawach wnioskodawcy uiścili wymaganą za udzielenie zezwolenia opłatę skarbową w przewidzianym

---

dnia 5 czerwca 2013 r.; Zakres czynności pracownika Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu (Beata Woźniak) podpisany dnia 30 czerwca 2015 r.

[7] Zarządzenie nr 64/2013 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 9 stycznia 2013 r.; Zarządzenie nr 999/2014 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 5 listopada 2014 r.; Zarządzenie nr 7/2014 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 7 stycznia 2014 r.; Zarządzenie nr 1000/2014 Prezydenta Miasta Wałbrzycha z dnia 5 listopada 2014 r.

do tego terminie, natomiast w aktach poszczególnych postępowań znajdowały się stosowne dokumenty potwierdzające zadośćuczynienie ww. obowiązkowi[8].

W toku kontroli ustalono mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o., że organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do udzielenia poszczególnych zezwoleń. Złożone wnioski zawierały elementy wymienione w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz wszystkie informacje wskazane w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono, iż prawie wszyscy z wnioskodawców spełniali warunek określony w art. 25 ust. 2 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono, że prawie wszystkie decyzje zawierają elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu.
[dowód: akta kontroli str. 63-568]

W sprawie dot. zezwolenia na zbieranie o nr 46.2014 organ wystosował pismo z dnia 8 grudnia 2014 r. na podstawie art. 64 § 2 k.p.a, które dotyczyło zarówno wezwania do uzupełnienia braków formalnych (opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem – art. 42 ust. 1 pkt 8 u.o.o. oraz opis czynności, które zostaną podjęte w wyniku zakończenia działalności objętej zezwoleniem – art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o.), jak i wezwania do uzupełnienia wniosku (m. in. wskazanie sposobu magazynowania poszczególnych rodzajów odpadów oraz przedłożenie tytułu prawnego do terenu, na którym magazynowane będą odpady niebezpieczne). W tym miejscu należy zauważyć, iż w przypadku stwierdzenia braków formalnych 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 w przedmiotowym piśmie powinien o uzupełnienie braków formalnych wezwać w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Natomiast o wyjaśnienia wezwać zgodnie z art. 50 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego, iż nieuzupełnienie w terminie skutkować będzie rozpatrzeniem na podstawie zgromadzonych dowodów.

Jednakże powyższa okoliczność stanowi jedynie uchybienie natury formalnej niemające znaczącego wpływu na ww. postępowanie.
[dowód: akta kontroli str. 128]

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

W aktach postępowania administracyjnego dot. zezwolenia na zbieranie o sygn. BOŚ.6233.33.2014 na przedmiotowej decyzji zamieszczono adnotację o uiszczeniu opłaty skarbowej. Niemniej jednak z akt przedmiotowej sprawy nie wynika kiedy i czy ww. opłata skarbowa faktycznie została uiszczona. W wyjaśnieniach z dnia 8 kwietnia 2016 r. wskazano, że:

> „Decyzja nr BOŚ.6233.33.2014 – wezwano wnioskodawcę do przedłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za wydane zezwolenie w kwocie 616 zł w późniejszym terminie. Prawdopodobnie nie żądano udokumentowania wniesienia opłaty skarbowej, gdyż za niezwłocznym załatwieniem sprawy przemawiały względy społeczne."

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy wskazać, iż zgodnie z art. 261 § 4 pkt 1 k.p.a. organ pomimo nieuiszczenia opłaty skarbowej, jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne powinien załatwić podanie bez jej uiszczenia. Niemniej jednak powyższe wyjaśnienia są sprzeczne z treścią przedmiotowej decyzji, gdyż na ww. akcie

[8] Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, częścią III ust. 43b lit. a załącznika do ww. ustawy oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

administracyjnym zamieszczono adnotację o uiszczeniu opłaty skarbowej w kwocie 616 zł. Ponadto z załączonego do ww. wyjaśnień dowodu uiszczenia przedmiotowej opłaty skarbowej wynika, iż została ona uiszczona dopiero w dniu 12 kwietnia 2016 r., co mając na uwadze, iż decyzję w niniejszej sprawie wydano w dniu 18 lipca 2014 r. świadczy o tym, iż w dniu wydania przedmiotowego rozstrzygnięcia opłata skarbowa nie była uiszczona. W związku z powyższym zamieszczona na przedmiotowej decyzji powyższa adnotacja jest niezgodna ze stanem faktycznym. Powyżej opisane działanie organu należy uznać za nieprawidłowe gdyż narusza przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy ustawy o opłacie skarbowej. Z powyższych względów ww. wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Bowiem organ mając na uwadze przepis art. 261 § 1. w przypadku nieuiszczenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania wymaganych „z góry" powinien wyznaczyć wnioskującemu termin nie krótszy niż siedem i nie dłuższy niż 14 dni na wniesienie tych należności.

Ponadto, w wyniku kontroli stwierdzono, iż organ wzywając o uiszczenie opłaty skarbowej[9] udziela pouczenia wynikającego z art. 64 § 2 k.p.a., tj. *nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania*. Natomiast właściwe pouczenie wynika z przepisu art. 261 § 2 k.p.a., tj. *jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana.*

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów k.p.a. oraz ustawy o opłacie skarbowej przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str. 58, 377, 523, 531]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż w żadnym z poddanych kontroli postępowań w przedmiocie wydania zezwolenia na przetwarzane odpadów organ nie uzyskał od wnioskodawcy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zwana dalej decyzją środowiskową), podczas gdy przedmiotowe decyzje zezwalały na przetwarzanie odpadów w instalacjach[10]. Powyższe stanowi naruszenie art. 42 ust. 4 u.o.o., zgodnie z którymi do wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów dołącza się decyzję środowiskową, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[11], o ile jest wymagana[12]. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ww. ustawy uzyskanie decyzji środowiskowej jest wymagane dla planowanych: przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Jednocześnie w myśli przepisu § 3 ust. 1 pkt 80 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[13], do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono: instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41-47, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne[14] o zainstalowanej mocy

[9] Wezwanie z dnia 2 stycznia 2015 r. o sygn. sprawy BOŚ.6233.1.2015 oraz wezwanie z dnia 17 marca 2015 r. o sygn. sprawy BOŚ.6233.12.2015.

[10] Zgodnie art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.) przez pojęcie "instalacji" rozumie się stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu lub budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami - których eksploatacja może spowodować emisję; *vide* wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. II SA/Wr 473/14.

[11] Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm., zwana dalej ustawą środowiskową.

[12] Należy podkreślić, iż przedmiotowe decyzje zostały wydane odpowiednio w dniach: 30 stycznia 2014 r., 18 sierpnia 2014 r., 20 stycznia 2015 r. oraz 14 kwietnia 2015 r., a zatem przed nowelizacją przepisu art. 72 ust. 2a ustawy środowiskowej.

[13] Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

[14] Dz. U. z 2012 r. poz. 1059.

elektrycznej nie większej niż 0,5 MW lub wytwarzających ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej, a także miejsca retencji powierzchniowej odpadów oraz rekultywacja składowisk odpadów. Należy wskazać, iż przedstawiona regulacja nie wyklucza wydania decyzji środowiskowej w stosunku do przedsięwzięć już zrealizowanych[15].

Z analizy akt spraw oraz wyjaśnień organu[16] wynika, iż organ przyjął interpretację ww. przepisów prawa, według której uzyskanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie wymaga przedłożenia decyzji środowiskowej, gdy wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dotyczy przetwarzania odpadów w istniejącej już instalacji, w ramach której prowadzono już działalność w zakresie przetwarzania odpadów a planowane przetwarzanie odpadów odbywałoby się w sposób dotychczasowy i nie łączyłoby się z zamierzeniem budowlanym lub inną ingerencją w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu. Jednakże nie sposób zgodzić się z powyższą interpretacją i należy przyznać rację stanowisku wyrażonemu w wyroku WSA w Krakowie z dnia 20 września 2013 r.[17], które podzielił NSA w wyroku z dnia 23 czerwca 2014 r.[18] oraz WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 21 maja 2015 r.[19], zgodnie z którym przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów nie miało znaczenia czy działalność w tym zakresie była przez dany podmiot kontynuowana czy dopiero rozpoczynana, skoro wymóg dołączenia do takiego wniosku decyzji środowiskowej wcześniej nie istniał i wprowadzono go dopiero w u.o.o. Przed dniem 24 grudnia 2015 r. brak było w ustawie środowiskowej przepisów zwalniających podmioty, które przetwarzają odpady w istniejącej już instalacji, z obowiązku przedłożenia wraz z wnioskiem, o który mowa w art. 42 ust. 2 u.o.o., decyzji środowiskowej. Należy podkreślić, że zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydawane jest zawsze na czas oznaczony[20]. Świadczy to o jednoznacznej woli ustawodawcy reglamentowania zezwoleń i poddawania warunków prowadzenia działalności w zakresie odpadów, co pewien czas, całościowej ocenie - niezależnie od instytucji przewidzianych w ustawie mających na celu kontrolę działalności zgodnie z udzielonym zezwoleniem. Taki stan rzeczy pozwala również na kreowanie wymagań jakie musi spełniać podmiot z uwzględnieniem zarówno zmieniających się okoliczności faktycznych, jak również zaostrzających się wymogów prawnych. Należy wskazać, iż wydanie zezwolenia na czas oznaczony ma ten skutek, że po upływie terminu określonego w decyzji zezwolenie traci ważność, a zatem nie można z faktu jego posiadania wywodzić jakichkolwiek skutków prawnych na przyszłość. Świadczy o tym także art. 219 pkt 5a u.o.o., którym dodano do art. 72 ust. 1 ustawy środowiskowej, zawierającego wykaz decyzji, które muszą być poprzedzone uzyskaniem decyzji środowiskowej, pkt 21, według którego wydanie przedmiotowej decyzji następuje przed uzyskaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów wydawanego na podstawie ustawy o odpadach.

Za przedstawionym stanowiskiem przemawia także wykładnia historyczna, bowiem ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw[21] dokonano zmiany przepisu art. 72 ust. 2a ustawy środowiskowej. Powyższy przepis od dnia 24 grudnia 2015 r. otrzymał brzmienie:

---

[15] *vide w*yrok WSA w Gliwicach z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. II SA/Gl 1998/13.
[16] Pismo Kierownika Biura Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu z dnia 8 kwietnia 2016, część I, ust. 9.
[17] Sygn. II SAB/Kr 104/13.
[18] Sygn. II OSK 3128/13.
[19] Sygn. IV SA/Po 228/15.
[20] Zgodnie z art. 44 u.o.o. zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.
[21] Dz. U. z 2015 r. poz. 1211.

„Wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem zezwoleń, o którym których mowa w ust. 1 pkt 21, nie stosuje się w przypadku, gdy zezwolenie dotyczy odzysku polegającego na przygotowaniu do ponownego użycia, w przypadku gdy:

1) zezwolenie dotyczy odzysku polegającego na przygotowaniu do ponownego użycia lub
2) jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie".

Z treści tego przepisu wynika jednoznacznie, iż obecnie drugie bądź kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie nie wymaga przedłożenia decyzji środowiskowej. Należy stwierdzić, że skoro z dniem 24 grudnia 2015 r. wprowadzono to wyłączenie to znaczy, że przedtem nie było ono *expressis verbis* wyrażone w przepisie prawa.

Konkludując należy podkreślić, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Natomiast organ nie wezwał w powyższych sytuacjach do uzupełnienia podań, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a. Jednakże pozytywnie należy ocenić starania pracowników organu, które miały na celu uzyskanie właściwej interpretacji ww. przepisów. Ponadto w wyniku ww. nowelizacji przedmiotowe postępowanie organu będzie poprawne dla spraw prowadzonych od dnia 24 grudnia 2015 r.

Przyczyną wystąpienia opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja wskazanych przepisów prawa.
[dowód: akt kontroli str. 59, 445-568]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku dot. zezwolenia na przetwarzanie o nr 21.2014 z dnia 10 marca 2014 r. brakuje opisu czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona (art. 42 ust. 2 pkt 10 u.o.o.). W piśmie z dnia 21 marca 2014 r. strona dokonała uzupełnienia wniosku. Odnośnie ww. zakresu przedsiębiorca wskazał:

„Informuję, iż na chwilę obecną nie przewidujemy zakończenia działalności wytwórni zlokalizowanej w Wałbrzychu działka numer 183/4 (powierzchnia 0,9925 ha) przy ulicy Ogrodowej 13 w Wałbrzychu."

Należy stwierdzić, iż ww. informacja nie wyczerpuje dyspozycji art. 42 ust. 2 pkt 10 u.o.o. Należy bowiem wskazać, iż wymogiem formalnym wniosku o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów jest wskazanie jakie czynności przedsiębiorca podejmie w przypadku zakończenia przedmiotowej działalności. Zamieszczenie ww. opisu umożliwia organowi ocenę ewentualnych skutków działalności objętej zezwoleniem po jego zakończeniu. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów są bowiem wydawane na czas określony, co oznacza, że z dniem wskazanym w decyzji wygaśnie uprawnienie przedsiębiorcy. Ponadto przedmiotowe zezwolenie może zostać uchylone (art. 155 k.p.a.), wygaszone (art. 48 u.o.o.) bądź cofnięte (art. 47 ust. 2). W związku z powyższym nie można uznać deklaracji braku zamiaru zakończenia przedmiotowej działalności za wypełnienie ww. dyspozycji. Należy podkreślić, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Jednak organ nie wezwał w powyższej sytuacji do uzupełnienia podania, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a.

Przyczyną wystąpienia opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja ww. przepisu u.o.o.
[dowód: akta kontroli str. 489-491, 497-502]

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji spraw o nr 1.2014, 10.2014, 43.2014,

46.2014 oraz 13.2015 nie można ustalić w jaki sposób organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). W piśmie z dnia 8 kwietnia 2016 r. wyjaśniono, że:

> „Wszystkie przedsięwzięcia zlokalizowane są na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Powyższe zostało prawdopodobnie zweryfikowane przez ówczesnego pracownika na mapach z naniesionymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu oraz w systemie mapowym Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu. Dopiero w przypadku wątpliwości zgodności przedsięwzięcia z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z wypracowanym w tut. Biurze postępowaniem, tut. Biuro występuje o wydanie stosownej opinii w tym zakresie".

[dowód: akta kontroli str. 58, 89, 102, 163, 216, 276-278]

W sprawach dot. zezwoleń nr 1.2014, 43.2014, 46.2014 oraz 13.2015 z uwagi na zamieszczenie w uzasadnieniach przedmiotowych decyzji informacji o braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się wyjaśnienia w powyższym zakresie.

W aktach postępowania o nr 10.2014, którego opisane powyżej działanie dotyczyło, brak było jakichkolwiek dowodów na to, iż ww. osoba faktycznie jej dokonała. Podkreślenia wymaga, że działanie to naruszało zasadę pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a., którą należy odnieść do wszystkich czynności podejmowanych w toku postępowania, które miały wpływ na jej rozstrzygnięcie[22]. W przedmiotowej sprawie powyższa okoliczność tj. stwierdzenie nieobjęcia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ww. terenu jest istotna dla rozstrzygnięcia a zatem powinna być odzwierciedlona w aktach sprawy mając na uwadze art. 7, art. 77 § 1 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w aktach spraw dot. zezwoleń na zbieranie (dot. decyzji nr 37.2014 oraz 33.2014) nie znajdowały się dokumenty potwierdzające prawo do dysponowania przez wnioskodawców nieruchomościami, na których zamierzali magazynować odpady. Natomiast w myśl art. 25 ust. 2 u.o.o. magazynowanie odpadów może odbywać się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny[23]. W pkt 3 części I wyjaśnień z dnia 8 kwietnia 2016 r. wskazano co następuje:

> „Decyzja nr BOŚ.6233.37.2014 – Do wniosku został dołączony wyciąg z kontraktu zawarty pomiędzy Toyota Motor Manufacturing Poland Sp. z o.o. a Toyota Europe S.A. oddział w Polsce dotyczący powierzenia przez TMMP (właściciela nieruchomości) gospodarki odpadami przemysłowymi oraz komunalnymi z wyłączeniem odpadów medycznych firmie TTESA. Zapis zawarty w pkt. 4 wniosku dot. własności nieruchomości prawdopodobnie został zweryfikowany przez ówczesnego pracownika w dostępnej bazie ewidencyjnej gruntów. Trudno w chwili obecnej ustalić, dlaczego powyższe nie zostało udokumentowane w aktach sprawy.
> Decyzja nr BOŚ.6233.33.2014 – Zapis zawarty w pkt. 2.4. wniosku dot. dysponowania nieruchomością prawdopodobnie został zweryfikowany przez

[22] *vide* wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10.

[23] Definicja tego pojęcia została zawarta w art. 3 pkt Prawa ochrony środowiska i oznacza prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

ówczesnego pracownika w dostępnej bazie ewidencyjnej gruntów. Trudno w chwili obecnej ustalić, dlaczego powyższe nie zostało udokumentowane w aktach sprawy."

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w opisanych przypadkach organ wydał przedmiotowe decyzje zgodnie z treścią otrzymanych wniosków. Jednakże nie wszystkie informacje zawarte w ich treści znalazły potwierdzenie w załączonych do nich dokumentacjach jak również nie sposób jednoznacznie stwierdzić czy pracownik prowadzący przedmiotowe sprawy faktycznie zweryfikował spełnienie przez wnioskodawców wymogu zawartego w powyższym przepisie prawa. Odnosząc się do kwestii weryfikacji tytułu prawnego do nieruchomości w dostępnej bazie ewidencyjnej gruntów należy zaznaczyć, że z uwagi na zakres realizowanych zadań[24] starosta ma możliwość samodzielnej weryfikacji tego czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do nieruchomości wskazanej w treści wniosku. Innymi słowy informacje zawarte w prowadzonych przez organ rejestrach są faktami znanymi mu z urzędu[25], a tym samym nie wymagają udowodnienia – zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. Niemniej jednak organ ma obowiązek udokumentowania dokonanych w toku postępowania czynności. Ponadto zauważyć należy, że ustawodawca nałożył na organ obowiązek zakomunikowania faktów znanych organowi z urzędu stronie (art. 77 § 4 k.p.a.) przez co należy rozumieć umożliwienie zapoznania się z nimi przed wydaniem rozstrzygnięcia, w ramach uprawnień przyznanych art. 10 § 1 k.p.a.[26]. Mając na uwadze powyższe oraz zasadę pisemności postępowania administracyjnego, należy wskazać, że aby wnioskodawca mógł skutecznie zrealizować to uprawnienie w aktach sprawy musi znajdować się dokument potwierdzający dokonanie przez organ określonych ustaleń.
[dowód: akta kontroli str. 57-58, 382, 411]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach dot. zezwoleń na zbieranie o nr 22.2014, 37.2014, 43.2014, 46.2014, 7.2014, 10.2014 oraz w sprawie dot. zezwolenia na przetwarzanie o nr 3.2014, znajdowały się dokumenty, z których wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie zezwoleń na gospodarowanie odpadami nie są właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca ich magazynowania bądź przetwarzania, lecz dysponują nimi na podstawie zawartych umów. W pkt 5 części I wyjaśnień z dnia 8 kwietnia 2016 r. wskazano, że:

„Pominięcie właścicieli nieruchomości w wydanych rozstrzygnięciach wynika prawdopodobnie z przeoczenia przez pracownika prowadzącego powyższe sprawy".

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy wskazać co następuje. Dyspozycja przepisów art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o wskazuje, iż uprawnionym do uzyskania zezwolenia jest posiadacz odpadów[27]. Należy jednakże zauważyć, iż przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania odpadów przysługuje również właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, na której będą magazynowane odpady, a który nie jest ich posiadaczem[28]. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w toku ww. postępowań organ w 4 na 7

[24] Artykuł 20 ust. 2 pkt 1 i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.).
[25] Są to fakty, „(…) z którymi organ (pracownik organu prowadzącego postępowanie lub inni pracownicy) zapoznał się w toku swojego urzędowania i w związku z urzędowaniem, nie zaś prywatnie" – M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, LEX/el. 2015.
[26] *vide* wyroki NSA: z dnia 11 maja 1993 r., sygn. V SA 2360/92 oraz z dnia 13 października 2010 r., sygn. I OSK 771/10.
[27] Definicja *posiadacza odpadów* została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o.
[28] *vide* wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Lu 604/14; W. Radecki, Komentarz do art. 170 u.o.o., w: Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III.

decyzjach zawiadomił właścicieli przedmiotowych nieruchomości o wszczęciu postępowania, oraz umożliwił im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów. Niemniej jednak nie oznaczył ich w zezwoleniu jako strony postępowania, ani nie doręczył im decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia. Konkludując należy wskazać, iż obowiązkiem organu jest ustalenie kręgu stron postępowania w celu zapewnienia czynnego udziału w nim każdemu z uprawnionych podmiotów (art. 61 § 4 k.p.a.). Należy przy tym wskazać, że źródło interesu prawnego danego podmiotu może wynikać nie tylko z przepisu materialnego prawa administracyjnego lecz również z przepisów prawa cywilnego[29]. W wyniku kontroli ustalono, iż organ nie dokonał wszystkich ww. czynności głównie poprzez niedoręczenie decyzji ww. podmiotom naruszając tym samym dyspozycję art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Tym samym należy wskazać, iż powyższe postępowania mogą być dotknięte kwalifikowaną wadą[30] 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.).

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa.
[dowód: akta kontroli str. 58, 92-94, 126-127, 129-130, 148-154, 270-274, 292-295, 314-315, 411]

Analiza wydanych decyzji wykazała następujące nieprawidłowości w wydanych decyzjach.

Stwierdzono, że w aktach spraw dot. zezwoleń na zbieranie nr 39.2014 oraz 37.2014 w treści zezwoleń nie wskazano numeru identyfikacji podatkowej (NIP), do czego zobowiązuje art. 43 ust. 1 pkt 1 u.o.o., pomimo iż wnioskodawca zamieścił je w złożonych wnioskach. W punkcie 1 części I wyjaśnień z dnia 8 kwietnia 2016 r. wskazano, że:

> „Decyzja nr BOŚ.6233.39.2014 – Pominięcie tego elementu wynika prawdopodobnie z zasugerowania się treścią poprzednio wydanego przez Starostę Wałbrzyskiego z dnia 23 września 2008 roku (ze zmianami) zezwolenia na zbieranie i transport odpadów, w którym nie przywołano numeru identyfikacji podatkowej wnioskodawcy.
> Decyzja nr BOŚ.6233.37.2104 – Pominięcie tego elementu wynika prawdopodobnie z zasugerowania się treścią poprzednio wydanego przez Starostę Wałbrzyskiego z dnia 8 lutego 2005 roku (ze zmianami) zezwolenia na zbieranie i transport odpadów, w którym nie przywołano numeru identyfikacji podatkowej wnioskodawcy".

Mając na uwadze przepis art. 43 ust. 1 pkt 1 u.o.o. wskazanie numeru identyfikacji podatkowej (NIP) i numeru REGON posiadacza odpadów, o ile został nadany, jest jednym z obligatoryjnych elementów zezwolenia. Należy wskazać, iż elementów wskazanych w powyższym artykule organ nie może traktować wybiórczo lub uznaniowo.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było wybiórcze stosowanie przepisu prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str. 57, 63-75, 399-405]

---

[29] W tym miejscu należy zwrócić uwagę na treść postanowienia NSA z dnia 13 maja 2011 r., sygn. II OZ 394/11 gdzie wskazano, iż fakt posiadania przez osobę trzecią interesu prawnego, a więc legitymacji strony, może wynikać z prawa własności nieruchomości, której dotyczy dane postępowanie.

[30] NSA 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 k.p.a. 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.".

Ponadto w kwestii elementów decyzji należy wskazać, iż zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać m. in. powołanie podstawy prawnej. Powołując podstawę prawną, należy wskazywać przepisy, na mocy których rozstrzygnięto sprawę[31]. Odnosi się to do wszystkich powszechnie obowiązujących przepisów, które legły u podstaw wydania decyzji, a więc przepisów prawa materialnego, prawa ustrojowego oraz prawa procesowego. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ jako podstawę prawną decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów o sygn. BOŚ.6233.10.2014 wskazał: art. 42 u.o.o., art. 104 i 155 k.p.a. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów[32]. Należy stwierdzić, iż organ błędnie określił podstawę prawną ww. decyzji, bowiem za przepisy u.o.o. nadające staroście kompetencję do wydawania decyzji w przedmiocie gospodarowania odpadami należy uznać art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 2. Przepis art. 41 ust. 2 u.o.o. stanowi, iż *zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów*. Natomiast przepis art. 41 ust. 2 pkt 3 u.o.o. określa właściwość rzeczową starosty. Przepis art. 43 ust. 1 u.o.o. wskazuje elementy, które powinno zawierać zezwolenie na zbieranie odpadów. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż podstawę prawną wydania decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów stanowią przepisy: art. 41 ust. 2, art. 41 ust. 3 pkt 2 oraz art. 43 ust. 1 u.o.o[33]. Przywołanie art. 104 k.p.a. nie jest konieczne, gdyż przepis art. 41 ust. 2 u.o.o. stanowi, iż zezwolenie na zbieranie odpadów jest udzielane w drodze decyzji. Również nie jest konieczne wskazywanie w podstawie prawnej decyzji rozporządzenia w sprawie katalogu odpadów. Natomiast za błędne należy uznać przywołanie w podstawie prawnej decyzji art. 42 u.o.o. oraz art. 155 k.p.a. Przepis art. 42 ust. 1 u.o.o. określa wymogi wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów i jego treść odpowiada art. 43 ust. 1 u.o.o., natomiast przepis art. 155 k.p.a. przewiduje nadzwyczajny tryb uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej i nie znajduje zastosowania w przedmiotowym postępowaniu. Niemniej jednak należy wskazać, iż zarówno błędne, jak niepełne określenie podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia stanowi o jego wadliwości, jednakże nie oznacza istotnego naruszenia prawa[34].
[dowód: akta kontroli str. 276]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach na zbieranie nr 39.2014, 37.2014 oraz 22.2014 organ jednocześnie wygasił uprzednio wydane zezwolenie na zbieranie oraz udzielił nowego zezwolenia w tym przedmiocie. Natomiast w decyzji nr 1.2015 organ jednocześnie uchylił uprzednio udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów i udzielił zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Wskazać należy, iż organ powinien w powyższych sytuacjach wydać dwie oddzielne decyzje. Wynika to z faktu, że są one wydawane w ramach różnych podstaw prawnych oraz dotyczą różnych spraw. Podkreślić należy, że istotą postępowania administracyjnego jest to, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada „jedna sprawa – jedna decyzja”[35]. 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.

[31] *vide* T. Lewandowski, Prawidłowa budowa decyzji administracyjnej, Lex 2013.
[32] Dz. U. z 2014 r. poz. 1923.
[33] Natomiast podstawę prawną wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów stanowią przepisy: art. 41 ust. 2, art. 41 ust. 3 pkt 2 oraz art. 43 ust. 2 u.o.o.
[34] *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r., sygn. VI SA/Wa 1097/06.
[35] *vide* wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. II SA/Bd 325/10 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. II SA/Wr 432/08.

współuczestnictwo formalne, również nie zwalnia organu z obowiązku wydania w każdej z tych spraw odrębnej decyzji[36].

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str. 63, 297, 399, 519]

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. Przedmiotem decyzji o sygn. BOŚ.6233.5.2015 była zmiana miejsca magazynowania odpadów. Natomiast przedmiotem pozostałych skontrolowanych decyzji było rozszerzenie zakresu prowadzonej działalności poprzez dodanie do nich nowych rodzajów odpadów. W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wydanie decyzji w przedmiocie rozszerzenia zakresu prowadzonej działalności uiszczono opłatę skarbową w odpowiedniej wysokości oraz terminie[37]. Wszystkie wydane decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia zostały podpisane przez osobę do tego upoważnioną. Wszystkie decyzje zmieniające zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. a organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu.
[dowód: akta kontroli str. 569-618]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach o sygn. BOŚ.6233.26.2014, BOŚ.6233.5.2015 oraz BOŚ.6233.17.2015 wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości bądź jej użytkownikiem wieczystym. Jak już wyjaśniono na str. 8-9 niniejszego dokumentu przymiot strony w przedmiotowych postępowaniach służy wnioskodawcy oraz właścicielowi nieruchomości (użytkownikowi wieczystemu), na której będzie prowadzona działalność. Niemniej jednak organ nie uzyskał zgody właściciela nieruchomości bądź jej użytkownika wieczystego na zmianę decyzji. Ponadto w sprawach o sygn. BOŚ.6233.5.2015 i BOŚ.6233.17.2015 organ nie zawiadomił na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego) o wszczęciu ww. postępowania administracyjnego, nie pouczył go o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, jak również nie doręczył mu wydanej decyzji. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ naruszył przepisy art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a. poprzez niezapewnienie jednej ze stron czynnego udziału w postępowaniu.

Organ odniósł się do kwestii wymogu zgody stron na wydanie decyzji zmieniającej w wyjaśnieniach z dnia 8 kwietnia 2016 r. w części II w ust. 1:

> „W kwestii uzyskania zgody użytkowania wieczystego na dokonanie zmiany decyzji tut. organ podziela stanowisko NSA w tej sprawie zawarte w wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 1985 r., SA/Wr 351/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 36, trafnie przyjęto, że *Podstawowym warunkiem dopuszczalności zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej jest zgoda strony, która nabyła prawo, wobec czego granicę dozwolonych zmian w decyzji wydanej na podstawie art. 155 k.p.a. wyznacza treść wyrażonej zgody*.
> Przy czym przez nabycie prawa w rozumieniu art. 155 k.p.a. rozumie należy uzyskanie przez dany podmiot uprawnienia, będącego efektem skonkretyzowania

[36] *vide* wyrok WSA w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14.
[37] 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.

oznaczonej normy prawa materialnego. Z analizy akt sprawy wynika, iż wszystkie strony postępowania zostały powiadomione o wszczęciu i zakończeniu postępowania w sprawie zmiany zezwolenia. Zapewniono stronom postępowania możliwość zapoznania się z aktami sprawy i wniesienia uwag."

Należy stwierdzić, iż przytoczone przez organ stanowisko nie jest podzielane przez aktualną linię orzeczniczą[38]. Zgodnie bowiem z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2014 r.[39] użycie przez ustawodawcę liczby pojedynczej *strona* nie może być rozumiane w ten sposób, iż dla zmiany decyzji konieczna jest zgoda jedynie tej strony, która na jej podstawie nabyła prawo. Natomiast zgodnie z wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 12 maja 2010 r.[40] *zgoda na zmianę decyzji musi być wyrażona przez wszystkie strony, a nie tylko tę, która nabyła na podstawie rozstrzygnięcia prawa.* W związku z powyższym należy stwierdzić, iż organ przed wydaniem decyzji w trybie art. 155 k.p.a. powinien uzyskać wyraźną zgodę stron dotyczącą wszystkich elementów podlegających zmianie[41]. Zgoda stron stanowi podstawową przesłankę stosowania przepisu art. 155 k.p.a., bez której nie może nastąpić zmiana decyzji ostatecznej. Brak zgody strony lub jej wadliwość prowadzi do rażącego naruszenia prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)[42].

Według wyjaśnień organu[43] brak uwzględnienia stron w ww. postępowaniach wynikał z przeoczenia przez pracownika prowadzącego sprawę, natomiast przyczyną braku starań o uzyskanie zgody stron na zmianę decyzji była błędna interpretacja przepisu art. 155 k.p.a. Niemniej jednak należy ocenić pozytywnie, iż w postępowaniu o sygn. BOŚ.6233.26.2014 organ zawiadomił wszystkie strony o wszczęciu postępowania oraz o jego zakończeniu i umożliwił uczestnikom postępowania wypowiedzenie się w przedmiotowej sprawie.

Na marginesie można wskazać, iż organ jako podstawę prawną decyzji zmieniających podaje art. 104 i 155 k.p.a. Zgodnie z pierwszym z ww. przepisów organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty. Powyższy przepis należy podawać w podstawie prawnej decyzji, jeżeli forma wydawanego aktu administracyjnego nie została określona w przepisie szczególnym. Wprawdzie art. 155 k.p.a. nie zawiera wprost wskazania, iż zmiana aktu administracyjnego jest dokonywana w drodze decyzji, jednakże zawiera on nakaz odpowiedniego stosowania przepisu art. 154 § 2 k.p.a., który stanowi, iż właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż zamieszczanie w podstawie prawnej decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia art. 104 k.p.a. nie jest konieczne.
[dowód: akta kontroli str. 60, 477-482, 587-590, 601, 609, 616-617]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wnioskodawca uiścił opłatę skarbową w wysokości 308 zł za wydanie decyzji zmieniającej o sygn. BOŚ.6233.5.2015. Przedmiotowa decyzja dotyczyła zmiany miejsca magazynowania odpadów. Należy wskazać, iż zmiana miejsca magazynowania nie jest przedłużeniem terminu ważności zezwolenia lub rozszerzeniem zakresu działalności, a więc nie mieści się w katalogu wskazanym w części III ust. 46 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Decyzja w przedmiocie zmiany miejsca magazynowania

---

[38] *vide* wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2011 r., sygn. II OSK 1996/09; wyrok NSA z dnia 7 marca 2014 r., sygn. II OSK 2455/12; wyrok WSA w Opolu z dnia 9 lutego 2009 r., sygn. II SA/Op 553/08; wyrok WSA w Opolu z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. II SA/Op 227/13.
[39] Sygn. II Sa/Kr 1572/13.
[40] Sygn. II OSK 787/09.
[41] *vide* wyrok SN z dnia 14 marca 1991 r., sygn. III ARN 32/90; wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II OSK 1465/05; wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 października 2010 r., sygn. II SA/Lu 327/10; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2014 r., sygn. IV SA/Wa 1169/14.
[42] *vide* wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2003 r., sygn. IV SA 1855/02; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2006 r., sygn. VII SA/Wa 197/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., sygn. I SA/Wa 2/10.
[43] Pismo Kierownika Biura Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Leśnictwa z dnia 8 kwietnia 2016 r., część II.

odpadów należy do zakresu wskazanego w części I ust. 53 ww. załącznika – *decyzja inna, niż wymieniona w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a.* Decyzje wydane w powyższym zakresie w trybie szczególnym, do których należy zaliczyć decyzje wydawane w trybie art. 155 k.p.a., zostały zwolnione od opłaty skarbowej. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż opłata skarbowa za wydanie aktu administracyjnego o sygn. BOŚ.6233.5.2015 została nienależnie pobrana. Ponadto podkreślenia wymaga, iż organ powinien informować wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonej opłaty skarbowej w trybie ordynacji podatkowej.
[dowód: akta kontroli str. 601-602]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono także, iż w decyzjach o sygn. BOŚ.6233.11.2014 i BOŚ.6233.26.2014 organ nie określił co konkretnie zostało zmodyfikowane poprzez dokładne wskazanie zakresu zmian. Należy wskazać, iż decyzje w sprawie zmiany zezwolenia powinny przede wszystkim określać przedmiot zmiany. Zmiana dokonana na wniosek musi być zgodna z podaniem strony, a powyższa zgodność powinna mieć odzwierciedlenie w treści wydanej decyzji.
[dowód: akta kontroli str. 569-574, 576-577, 583-585]

3. Decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia.

W sprawie zakończonej wydaniem decyzji odmownej 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 do jej rozpatrzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek zawierał wszystkie elementy wymagane przepisami art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 42 ust. 1 u.o.o. Decyzja określała wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawcę o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu. Decyzja została prawidłowo doręczona jej adresatowi. W aktach skontrolowanej sprawy znajdowały się dowody 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 (art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ prowadzący przedmiotową sprawę w związku z tym, że teren na którym zaplanowano działalność objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wystąpił wypełniając dyspozycję art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. do Biura Urbanistyki i Planowania Przestrzennego o stwierdzenie zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaświadczeniem z dnia 23 kwietnia 2014 r. o sygn. BUP.6727.74.2014 stwierdzono brak powyższej zgodności. W związku z powyższym organ prawidłowo odmówił wydania powyższego zezwolenia.
[dowód: akta kontroli str. 619-629]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż w powyższej sprawie znajdowało się wezwanie z dnia 18 marca 2014 r. do uzupełnia wniosku (określenie na której działce i w jakim obrębie geodezyjnym prowadzona będzie działalność związana ze zbieraniem odpadów metalowych). Wezwanie w tym zakresie zawierało nieprawidłową podstawę prawną, gdyż wskazywało art. 64 § 2 k.p.a. Wobec powyższego w tym miejscu aktualne pozostają uwagi dotyczące wezwań o udzielenie wyjaśnień na str. 3 niniejszego dokumentu.
[dowód: akta kontroli str. 622]

Niemniej jednak w wyniku kontroli ww. postępowania stwierdzono następujące nieprawidłowości.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w przedmiotowej sprawie wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości, na której terenie zamierzał zbierać odpady. Wyjaśnienia w tym zakresie podmiot kontrolowany wniósł tożsame z już zacytowanymi. Wobec powyższego w tym miejscu aktualne pozostają uwagi dotyczące pominięcia właściciela jako strony postępowania na str. 6 niniejszego dokumentu.
[dowód: akta kontroli str. 60, 624-629]

4. Decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszyscy z wnioskodawców posiadali zezwolenie na zbieranie odpadów. Mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową. W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzje zawierają prawie wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz 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 Wałbrzychu. Pozytywnie należy również ocenić terminowość postępowań.
[dowód: akta kontroli str. 297-323, 399-444, 630-635]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wnioskodawcy w postępowaniach o sygn. BOŚ.6233.37.2014 oraz BOŚ.6233.2.2015 wnieśli o uchylenie decyzji. Natomiast organ wydał decyzje stwierdzające wygaśnięcie przedmiotowych zezwoleń. Należy wskazać, iż organ administracji publicznej nie jest uprawniony do precyzowania treści żądania, a tym bardziej do jego samodzielnej modyfikacji[44]. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ wydał decyzje niezgodnie z wnioskiem. Niemniej jednak zgodnie z intencją wnioskodawców decyzje zostały wyeliminowane z obrotu prawnego.
[dowód: akta kontroli str. 399, 406, 630, 632]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ zakwalifikował niżej zacytowane pismo posiadacza zezwolenia na zbieranie odpadów z dnia 6 lutego 2015 r. jako wniosek o wygaszenie decyzji (sygn. sprawy BOŚ.6233.7.2015).

> „Niniejszym oświadczam, że w przypadku otrzymania pozytywnej decyzji zezwalającej firmie (…) na zbieranie i transport odpadów, rezygnuję i nie będę prowadził działalności w zakresie zbierania i transportu odpadów w/w decyzji wydanej mi na obszar w Wałbrzychu przy ul. (…), na terenie działki nr (…)."

Należy stwierdzić, iż w powyższym piśmie brakuje sprecyzowanego żądania wydania przez organ decyzji wygaszającej zezwolenie. Należy wskazać, iż powyższe oświadczenie wpisuje się w treść przepisu art. 48 pkt 2 u.o.o., zgodnie z którym zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wygasa, jeżeli podmiot objęty zezwoleniem zaprzestał działalności objętej zezwoleniem lub z innych powodów zezwolenie stało się bezprzedmiotowe. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ powinien wszcząć przedmiotowe postępowanie z urzędu bądź wystąpić do wnoszącego pismo o precyzyjne wyrażenie żądania.

Przyczyną opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa analiza wniosku przez pracownika organu.

[44] *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. VI SAB/Wa 40/07.

[dowód: akta kontroli str. 633, 635]

Odnosząc się do kwestii podstawy prawnej wskazanej w decyzji nr BOŚ.6233.22.2014 zauważyć należy, że w przedmiotowej decyzji nie przywołano art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Podkreślenia wymaga, że w przypadku gdy kwestia wygaśnięcia decyzji jest uregulowana w przepisach szczególnych, to w takiej sytuacji uregulowanie prawne zawarte w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. należy traktować jako odesłanie do przepisów szczególnych[45]. Przesłanki określone w przepisie prawa materialnego (art. 48 pkt 3 u.o.o.) mają pierwszeństwo przed przesłanką bezprzedmiotowości określoną w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.[46] Mając na uwadze powyższe za pełną podstawę prawną należy uznać art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 48 pkt 3 u.o.o.
[dowód: akta kontroli str. 297]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wygaszając powyższe zezwolenia o sygn. BOŚ.6233.22.2014 oraz BOŚ.6233.37.2014 organ jednocześnie udzielił zezwolenia na zbieranie odpadów. Wskazać należy, że opisana praktyka jest nieprawidłowa. Powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 11 niniejszego dokumentu. Podkreślenia wymaga jedynie, że organ powinien w powyższej sytuacji wydać dwie oddzielne decyzje.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa.
[dowód: akta kontroli str. 297, 399]

Ponadto w toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż opłata skarbowa uiszczona za decyzję o sygn. BOŚ.6233.37.2014 została uiszczona po wydaniu decyzji. Organ przedstawił odnośnie ww. kwestii niniejsze wyjaśnienia[47]:

> „Prawdopodobnie zaistniała sytuacja, iż pracownik po wysłaniu przedmiotowej decyzji zorientował się, iż nie została pobrana należna opłata w wysokości 10 zł za wygaszenie poprzedniej decyzji. Wnioskodawca został poinformowany o tym fakcie telefonicznie i uiścił należną opłatę."

Należy stwierdzić, iż powyższe działanie stanowi uchybienie dyspozycji art. 261 § 1 oraz § 2 k.p.a. Przedmiotowe zagadnienie zostało omówione szerzej na str. 3 i 4 niniejszego dokumentu. Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a. przedmiotowa rozmowa telefoniczna powinna zostać udokumentowana w aktach sprawy w formie adnotacji.

Przyczyną powyższych uchybień było nieprzestrzeganie przepisów postępowania administracyjnego.
[dowód: akta kontroli str. 60, 444]

5. Terminowość

W kwestii terminowości, w toku kontroli ustalono, że w dziewięciu przypadkach organ wbrew dyspozycji art. 36 k.p.a. nie zawiadomił stron o niezałatwieniu spraw w terminie miesięcznym określonym w art. 35 § 3 k.p.a., nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy (dot. zezwoleń na zbieranie o sygn. BOŚ.6233: 39.2014, 37.2014, 22.2014, 46.2014, 30.2014; zezwoleń na przetwarzanie o sygn. BOŚ.6233: 3.2014, 21.2014 oraz zmian zezwoleń o sygn. BOŚ.6233: 26.2014, 17.2015). Organ odnośnie

[45] *vide* wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2012 , sygn. II SA/Lu 333/12.
[46] *vide* wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1460/07.
[47] Pismo Kierownika Biura Ochrony Środowiska, Gospodarki Wodnej, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu z dnia 8 kwietnia 2016 r., część IV ust. 2.

przekroczenia terminu na załatwienie sprawy w postępowaniu o nr 39.2014[48] oraz 37.2014[49] w wyjaśnieniach z dnia 8 kwietnia 2016 r. wskazał, iż przedmiotowe decyzje wydane zostały w terminie 30 dni od dnia ostatecznego uzupełnienia wniosków. Odnośnie spraw o nr 22.2014[50] oraz 46.2014[51] w ww. wyjaśnieniach wskazano jako powód nieterminowo prowadzonych postępowań kolejno brak wspólnego stanowiska odnośnie zgodności przedsięwzięcia z zapisami m.p.z.p. oraz konieczność przeprowadzenia oględzin. Następnie w kwestii nieterminowości prowadzenia postępowań o nr 30.2014[52] oraz 17.2015[53] w wyjaśnieniach jako powód przedłużenia terminów rozpatrzenia spraw podano okres urlopowy. Ponadto odnośnie dwóch zezwoleń na przetwarzania o nr 3.2014[54] oraz 21.2014[55] organ kolejno przedstawił wyjaśnienia, w których powoływał się na dużą ilość rozpatrywanych w tym okresie spraw z kontrolowanego zagadnienia oraz na winę strony tj. błędnie kierowanej przez wnioskodawcę korespondencji jako przyczynę opóźnienia. Również w zmianie zezwolenia o nr 26.2014[56] duża ilość stron postępowania oraz wynikła z tego konieczność wielokrotnego awizowania korespondencji to zdaniem organu czynniki usprawiedliwiające nieterminowe prowadzenie postępowania.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień dot. zezwoleń na zbieranie o nr 39.2014 oraz 37.2014 należy zauważyć, iż termin określony w art. 35 § 3 k.p.a. biegnie od dnia złożenia kompletnego pod względem formalnym wniosku[57]. Mając na uwadze, iż w przedmiotowych sprawach wezwania nie dotyczyły braków formalnych wniosków a wezwań do udzielenia informacji koniecznych dla organu do rozstrzygnięcia sprawy, dla których bieg terminu na załatwienie sprawy ulega wstrzymaniu do chwili uzyskania przedmiotowych wyjaśnień, lub upłynięcia terminu na ich wniesienie. Wobec powyższego datą wszczęcia poszczególnych postępowań były daty złożenia pierwotnych wniosków. W kwestii ww. wyjaśnień dot. zezwoleń na zbieranie nr 22.2014 oraz 46.2014 należy po pierwsze pozytywnie ocenić, iż w postępowaniu o nr 46.2014 organ przeprowadził oględziny miejsca planowanej działalności w zakresie zbierania odpadów. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, iż powyższa czynności nie ma wpływu na termin załatwienia sprawy. Należy również stwierdzić, iż w kwestii wyjaśnień do decyzji o nr 22.2104 z brzmienia przepisu art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. wynika obowiązek organu do dokonania samodzielnej weryfikacji zgodności zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego. Uzyskanie informacji od innego organu w powyższej kwestii nie jest działaniem wymaganym przez przepisy ustawy o odpadach i zależy wyłącznie od uznania organu. W związku z czym powyższe działanie nie przedłuża terminu na załatwienie sprawy. Ponadto należy wskazać, iż zawiadomienie o możliwości uczestnictwa w przeprowadzeniu dowodu z oględzin zalicza się do zwykłych czynności procesowych, które nie mają wpływu na termin załatwienia sprawy[58]. Następnie odnosząc się do wyjaśnień organu dot. nieterminowego przeprowadzenia postępowania o nr 26.2014 uwzględnia się wyjaśnienia w powyższym zakresie. Niemniej jednak organ uchybił obowiązkowi wynikającemu z art. 36 § 1 k.p.a. i nie poinformował stron o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia przedmiotowej sprawy. Natomiast w kwestii wyjaśnień dot. zezwolenia na zbieranie o nr 30.2014 oraz zmiany o nr 17.2015 nie można uznać powoływania się na okres urlopowy za argument

[48] Wniosek wpłynął dnia 18 września 2014 r., dnia 16 października 2014 r. wezwano wnioskodawcę do uzupełniania wniosku, przedmiotowe wyjaśnienia wpłynęły dnia 6 listopada 2014 r., natomiast decyzję wydano w dniu 1 grudnia 2014 r.

[49] Wniosek wpłynął dnia 29 sierpnia 2014 r., dnia 1 października 2014 r. wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku, przedmiotowe wyjaśnienia wpłynęły dnia 17 października 2014 r., podczas gdy decyzję wydano w dniu 17 listopada 2014 r.

[50] Wniosek wpłynął dnia 8 kwietnia 2014 r., natomiast decyzję wydano dnia 21 sierpnia 2014 r.

[51] Wniosek uzupełniony wpłynął dnia 16 grudnia 2014 r., natomiast decyzję wydano dnia 23 lutego 2014 r.

[52] Wniosek wpłynął dnia 30 maja 2014 r., natomiast decyzję wydano dnia 1 sierpnia 2014 r.

[53] Wniosek wpłynął dnia 11 czerwca 2015 r. (uzupełniony dnia 29 czerwca 2015 r.), natomiast decyzję wydano dnia 10 sierpnia 2015 r.

[54] Wniosek wpłynął dnia 10 grudnia 2013 r., natomiast decyzję wydano dnia 30 stycznia 2014 r.

[55] Pierwotny wniosek wpłynął dnia 17 marca 2014 r.

[56] Wniosek wpłynął dnia 9 września 2014 r., natomiast decyzję wydano dnia 10 listopada 2014 r.

[57] *vide* wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. II OSK 537/08.

[58] *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2010 r., sygn. VII SA/Wa 584/10

usprawiedliwiający przewlekłość prowadzonego postępowania[59]. Ponadto odnosząc się do zezwoleń na przetwarzanie o nr 3.2014 oraz 21.2014 należy stwierdzić, iż wyjaśnienia odnośnie ww. decyzji częściowo zasługują na uwzględnienie. Wnioskodawca w postępowaniu o nr 21.2014 modyfikował swoje podanie czterokrotnie, tj.: 25 marca., 17 kwietnia, 8 maja oraz 1 lipca 2014 r. Niemniej jednak organ uchybił miesięcznemu terminowi na rozpatrzenie sprawy, wydając decyzję dnia 18 sierpnia 2014 r.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż organ we wszystkich ww. postępowaniach w przedmiocie udzielenia zezwoleń na zbieranie, przetwarzanie odpadów oraz zmian zezwoleń uchybił dyspozycji art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto, należy wskazać, iż o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 § 1 k.p.a.). Powyższych czynności organ jednak nie dokonał.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str. 61, 63-87, 95-158, 297-353, 399-518, 576-590, 605-618]

6. Termin obowiązywania zezwoleń

Odnośnie kwestii 10-letniego terminu obowiązywania zezwolenia, o którym mowa w art. 44 u.o.o., w toku kontroli ustalono nw. sposób jego obliczania.

Tabela nr 1

Lp.	Nr oraz data decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
Zezwolenia na zbieranie odpadów			
1.	BOŚ.6233.39.2014 z dnia 1 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 30 listopada 2024 r.
2.	BOŚ.6233.43.2014 z dnia 15 grudnia 2014 r.	10 lat	10 lat od dnia 23 stycznia 2015 r.
3.	BOŚ.6233.46.2014 z dnia 23 lutego 2015 r.	10 lat	10 lat od dnia 23 lutego 2015 r.
4	BOŚ.6233.13.2015 z dnia 23 marca 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 marca 2025 r.
5.	BOŚ.6233.1.2014 z dnia 28 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 27 stycznia 2024 r.
6.	BOŚ.6233.7.2014 z dnia 25 lutego 2014 r.	10 lat	Do dnia 24 lutego 2024 r.
7.	BOŚ.6233.10.2014 z dnia 26 lutego 2014 r.	10 lat	Do dnia 25 lutego 2024 r.
8.	BOŚ.6233.22.2014 z dnia 21 sierpnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 20 sierpnia 2024 r.
9.	BOŚ.6233.30.2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 31 lipca 2024 r.
10.	BOŚ.6233.33.2014 z dnia 18 lipca 2014 r.	10 lat	Do dnia 17 lipca 2024 r.
11.	BOŚ.6233.37.2014 z dnia 17 listopada 2014 r.	10 lat	Do dnia 16 listopada 2024 r.
Zezwolenia na przetwarzanie odpadów			
1.	BOŚ.6233.3.2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 29 stycznia 2024 r.
2.	BOŚ.6233.21.2014 z dnia 18 sierpnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 23 stycznia 2025 r.

[59] *vide* wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. II SAB/Op 86/14.

3.	BOŚ.6233.1.2015 z dnia 20 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 19 stycznia 2025 r.
4.	BOŚ.6233.12.2015 z dnia 14 kwietnia 2015 r.	10 lat	Do dnia 13 kwietnia 2025 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż organ prawidłowo utożsamił datę początkową obowiązywania zezwolenia z datą jej wydania[60].

Jednakże odnosząc się do sposobu obliczania przedmiotowego terminu należy zauważyć, że przepisy działu I rozdziału 10 k.p.a. nie określają zasad liczenia terminów wyrażonych w latach. Natomiast przepis art. 110 Kodeksu cywilnego 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. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że organ błędnie ustalał terminy obowiązywania poszczególnych zezwoleń albowiem jego koniec prawie zawsze przypadał na dzień przed terminem wyznaczonym w sposób zgodny z przepisem art. 112 Kodeksu cywilnego.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była nieznajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 2

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

1. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
2. W celu uzyskania informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy stosować wezwanie w trybie art. 50 § 1 k.p.a.
3. W celu uzupełnienia braków fiskalnych stosować wezwanie w trybie art. 261 k.p.a.
4. Dokumentować na piśmie wszystkie czynności podejmowane przez organ w toku postępowania, które miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a.
5. Przed wydaniem decyzji w sprawie udzielenia zezwoleń z należytą starannością sprawdzać dokumenty potwierdzające prawo do dysponowania przez wnioskodawcę nieruchomością, na której zamierza magazynować odpady, mając na uwadze art. 25 ust. 2 u.o.o.
6. Rzetelnie ustalać krąg stron postępowań, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o., w celu zapewnienia im czynnego udziału w każdym stadium postępowania.
7. Decyzje w sprawie udzielenia zezwoleń sporządzać w sposób rzetelny, tak aby określały wszystkie obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 43 ust. 1 i 2 u.o.o.
8. Decyzje powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., w szczególności podstawę prawną.

[60] *vide* wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09 – wskazał, m. in. że *w funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, to data jej wydania ma zasadnicze znaczenie, ponieważ dla oceny jej legalności decydujący jest stan prawny i faktyczny obowiązujący w dniu jej wydania.*

9. Decyzje w sprawie zmiany zezwoleń powinny przede wszystkim określać, co konkretnie zostało zmodyfikowane poprzez dokładne wskazanie zakresu dokonanych zmian.
10. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
11. Wydawać rozstrzygnięcia zgodnie z żądaniem strony.
12. Postępowania przeprowadzać w terminie zgodnym z przepisem art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, zgodnie z przepisem art. 36 § 1 k.p.a. poinformować strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.
13. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.

Proszę poinformować mnie o wykonaniu powyższych zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia **do dnia 6 czerwca 2016 r.** (art. 46 ust. 3 pkt 3 oraz art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak