



NK-KE.431.18.2016.AW

Pan
Maciej Awizeń
Starosta Kłodzki

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 9, 10 i 11 maja 2016 r. na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² w zw. z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³ oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 kwietnia 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.34.2016.AW oraz NK-KE.0030.35.2016.AW, zespół kontrolny w składzie Pan Artur Wachowski – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego) oraz Pan Kamil Suchodolski – inspektor wojewódzki, przeprowadził czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Kłodzku, z siedzibą przy ul. Stefana Okrzei 1, 57 – 300 Kłodzko, 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 odpadach⁴ (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 2 grudnia 2010 r. do dnia rozpoczęcia kontroli był Pan Maciej Awizeń – Starosta Kłodzki⁵.

Zadania w zakresie gospodarki odpadami realizuje Wydział Środowiska i Rolnictwa. Jednakże powyższe nie wynika wprost z treści § 31 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku⁶, który określa jakie zadania w szczególności należą do ww. wydziału. W okresie objętym kontrolą zadanie realizował pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora oraz dyrektor ww. komórki organizacyjnej, którzy zgodnie z obowiązkami szczegółowymi zakresu czynności byli odpowiedzialni za wykonywanie zadań starosty wynikających z ustawy o odpadach⁷.

[dowód: akta kontroli str. 26, 29]

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 Uchwała nr I/4/2010 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Kłodzkiego; Uchwała nr X/90/2014 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Kłodzkiego.

⁶ Uchwała Nr 45/2016 Zarządu Powiatu Kłodzkiego z dnia 15 marca 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kłodzku.

⁷ Zakres czynności inspektora (Ewa Palichleb) podpisany dnia 26 maja 2014 r.; Zakres czynności dyrektora (Joanna Zawadzka) podpisany dnia 25 listopada 2015 r.

W okresie objętym kontrolą osobą upoważnioną do prowadzenia spraw i wydawania w imieniu Starosty Kłodzkiego decyzji administracyjnych z zakresu ustawy o odpadach była osoba zatrudniona na stanowisku dyrektora przedmiotowej komórki organizacyjnej⁸.
[dowód: akta kontroli str. 24]

Pismami z dnia 9 stycznia 2015 r. (sygn. OŚR.6233.6.2015.ŚW4) oraz z dnia 28 kwietnia 2016 r. (sygn. OŚR.6233.13.2016.ŚW4) poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 35 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 8 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 13 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia; 19 decyzji w sprawie wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.
[dowód: akta kontroli str. 7-10]

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **11 zezwoleń na zbieranie odpadów** o sygn. OŚR.6233: 21.2014.ŚW4 z dnia 14 maja 2014 r., 33.2014.ŚW4 z dnia 11 września 2014 r., 52.2014.ŚW4 z dnia 19 stycznia 2015 r., 56.2014.ŚW4 z dnia 19 stycznia 2015 r., 2.2015.ŚW4 z dnia 23 stycznia 2015 r., 4.2015.ŚW4 z dnia 24 marca 2015 r., 7.2015.ŚW4 z dnia 2 lutego 2015 r., 13.2015.ŚW4 z dnia 10 marca 2015 r., 33.2015.ŚW4 z dnia 11 czerwca 2015 r., 55.2015.ŚW4 z dnia 5 stycznia 2016 r., 59.2015.ŚW4 z dnia 26 stycznia 2016 r. (łącznie 11 decyzji, co stanowi 31 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);

- **8 zezwoleń na przetwarzanie odpadów** o sygn. OŚR.6233: 53.2014.ŚW4 z dnia 7 kwietnia 2015 r., 60.2014.ŚW4 z dnia 24 lutego 2016 r., 8.2015.ŚW4 z dnia 16 marca 2015 r., 16.2015.ŚW4 z dnia 20 lutego 2015 r., 27.2015.ŚW4 z dnia 30 czerwca 2015 r., 40.2015.ŚW4 z dnia 24 lipca 2015 r., 43.2015.ŚW4 z dnia 18 września 2015 r., 2.2016.ŚW4 z dnia 1 kwietnia 2016 r. (100 %);

- **7 decyzji w sprawie zmiany zezwoleń** o sygn. OŚR.6233: 26.2014.ŚW4 z dnia 8 lipca 2014 r., 30.2014.ŚW4 z dnia 4 sierpnia 2014 r., 35.2015.ŚW4 z dnia 25 maja 2015 r., 42.2015.ŚW4 z dnia 25 sierpnia 2015 r., 50.2015.ŚW4 z dnia 16 października 2015 r., 57.2015.ŚW4 z dnia 11 stycznia 2016 r., 58.2015.ŚW4 z dnia 13 stycznia 2016 r. (łącznie 7 decyzji, co stanowi 54 % wszystkich decyzji wydanych w tym zakresie).

- **8 decyzji w sprawie wygaszenia zezwoleń** o sygn. OŚR.6233: 33.2014.ŚW4 z dnia 11 września 2014 r., 52.2014.ŚW4 z dnia 19 stycznia 2015 r., 2.2015.ŚW4 z dnia 23 stycznia 2015 r., 4.2015.ŚW4 z dnia 24 marca 2015 r., 7.2015.ŚW4 z dnia 2 lutego 2015 r., 13.2015.ŚW4 z dnia 10 marca 2015 r., 55.2015.ŚW4 z dnia 5 stycznia 2016 r., 59.2015.ŚW4 z dnia 26 stycznia 2016 r. (łącznie 8 decyzji, co stanowi 42 % wszystkich decyzji wydanych w tym zakresie).

Wykonywanie kontrolowanych zadań przez Starostę Kłodzkiego **oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższą ocenę dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz w oparciu o wyjaśnienia podpisane przez Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa z dnia 2 czerwca 2016 r. o sygn. OŚR.6233.13.2016.ŚW4, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.
[dowód: akta kontroli str. 35-38]

1. Zezwolenia na zbieranie oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów

W toku kontroli ustalono, że wszystkie poddane kontroli wnioski o udzielenie zezwolenia zawierały elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 i 2 u.o.o. oraz w art. 63 § 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹ (zwana dalej k.p.a.). W aktach wszystkich skontrolowanych spraw znajdowały się dowody uiszczenia opłaty

⁸ Upoważnienie z dnia 1 lipca 2011 r., sygn. ORG.077.117.2011.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁰.

W aktach większości spraw dotyczących zezwoleń na zbieranie oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów znajdowały się kserokopie dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca posiada tytuł prawny do terenu, na którym magazynuje odpady (art. 25 ust. 2 u.o.o.). W każdym przypadku organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do udzielenia poszczególnych zezwoleń oraz prawidłowo pouczał wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu. Decyzje posiadały wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a. oraz wymagane w art. 43 ust. 1 i 2 u.o.o. Pozytywnie należy ocenić również terminowość postępowań.
[dowód: akta kontroli str. 39-294]

W sprawach dot. zezwoleń na zbieranie o sygn. OŚR.6233: 56.2014.ŚW4¹¹, 33.2014.ŚW4¹², 52.2014.ŚW4¹³, 4.2015.ŚW4¹⁴, 59.2015.ŚW4¹⁵ oraz w sprawach dot. zezwoleń na przetwarzanie odpadów o sygn. OŚR.6233: 60.2014.ŚW4¹⁶, 27.2015.ŚW4¹⁷ i 43.2015.ŚW4¹⁸ organ wystosował pisma na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., które dotyczyły zarówno wezwań do uzupełnienia braków formalnych, wezwań do udzielenia wyjaśnień, jak i wezwania o dołączenie dowodu uiszczenia opłaty skarbowej. W tym miejscu należy zauważyć, iż w przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku, do których zalicza się niezamieszczenie informacji wskazanych w art. 42 ust. 1, 2 i 4 u.o.o. organ obowiązany jest działać w trybie art. 64 § 2 k.p.a., wezwań o udzielenie wyjaśnień dokonywać na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. zgodnie z przepisem art. 54 k.p.a. a wezwań o uzupełnienie braków fiskalnych dokonywać na podstawie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe organ powinien w wezwaniu dot. sprawy o nr 43.2015.ŚW4 o uzupełnienie braków fiskalnych wezwać w trybie art. 261 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego zgodnie z § 2 powyższego przepisu, iż nieuzupełnienie należności w wyznaczonym terminie skutkować będzie zwrotem podania lub zaniechaniem czynności uzależnionej od opłaty, z kolei 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. W wezwaniach dot. spraw o nr 33.2014.ŚW4 oraz 4.2015.ŚW4 oprócz zastosowanej w przedmiotowych pismach podstawy prawnej art. 64 § 2 k.p.a. z uwagi, iż wezwano w nich również do udzielenia wyjaśnień (m. in. wskazanie tytułu prawnego do miejsca magazynowania odpadów, wskazanie konkretnego miejsca magazynowania poszczególnych odpadów oraz przedstawienie szczegółowych informacji odnośnie możliwości technicznych) zastosować przepis art. 50 § 1 k.p.a. Z kolei w sprawach dot. zezwoleń o nr 56.2014.ŚW4, 27.2015.ŚW4, 59.2015.ŚW4 z uwagi, iż przedmiotowe wezwania dotyczyły wyłącznie udzielenia wyjaśnień organ powinien wezwać zgodnie z art. 50 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego, iż nieuzupełnienie w terminie skutkować będzie rozpatrzeniem na podstawie zgromadzonych dowodów.

Ponadto mając na uwadze, iż z brzmienia przepisu art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. wynika ciążący na organie obowiązek dokonania weryfikacji zgodności wnioskowanej działalności z przepisami prawa miejscowego, wezwania (nr 52.2015.ŚW4, 50.2014.ŚW4, 4.2015.ŚW4) w powyższym zakresie należy uznać za bezpodstawne. Jednocześnie za bezpodstawne należy

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 783 z późn. zm.

¹¹ Wezwanie z dnia 29 grudnia 2014 r.

¹² Wezwanie z dnia 5 sierpnia 2014 r.

¹³ Wezwanie z dnia 27 listopada 2014 r.

¹⁴ Wezwanie z dnia 15 stycznia 2015 r.

¹⁵ Wezwanie z dnia 4 stycznia 2016 r.

¹⁶ Wezwanie z dnia 9 stycznia 2015 r.

¹⁷ Wezwanie z dnia 18 maja 2015 r.

¹⁸ Wezwanie z dnia 24 sierpnia 2015 r.

uznać wezwanie w trzech ww. pismach dot. zezwoleń na zbieranie o nr 52.2014.ŚW4, 56.2014.ŚW4 oraz 4.2015.ŚW4 dot. dołączenia do wniosku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w przypadku gdy jest ona wymagana (art. 42 ust. 4 u.o.o.), gdyż do dnia 23 grudnia 2015 r. ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹ nie wymagała aby przed wydaniem decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów konieczne było wydanie ww. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72 ust. 1 pkt 21 ww. ustawy).

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

[dowód: akta kontroli str. 59-60, 69, 79, 110-111, 156, 210, 244-245, 277]

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż przed wydaniem decyzji o sygn. OŚR.6233.40.2015.ŚW4, zezwalającej na przetwarzanie odpadów o kodzie ex 18 01 81, wnioskodawca nie przedłożył wyników badań potwierdzających jakość odpadów i jakość gleb, na których odpady mają być stosowane, wykonanych przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 pkt 1 lub ust. 1a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska²⁰. Powyższy obowiązek wynika z części III ust. 10 kolumna 4 Załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie odzysku R10²¹. W powyższej kwestii udzielono następujących wyjaśnień:

„do wniosku nie dołączono wyników badań potwierdzających jakość odpadów i jakość gleb, na których odpady borowinowe mają być stosowane jednak decyzja została wydana pod warunkiem dopełnienie w/w czynności, przed zastosowaniem odpadów.

Badania takie zostały wykonane w terminie późniejszym, przed planowanym wykorzystaniem odpadów i informacyjnie przesłane Staroście Kłodzkiemu”.

Należy stwierdzić, iż wyniki przedmiotowych badań organ powinien uzyskać przed wydaniem zezwolenia. Istotą każdego zezwolenia jest uchylenie ogólnego zakazu podejmowania działalności w danym obszarze. Zezwolenie zakaz ten uchyla w stosunku do konkretnego podmiotu w oznaczonych ramach czasowych. Jednakże aby je uzyskać należy najpierw wykazać spełnienie określonych warunków, które w przypadku zezwoleń na gospodarowanie odpadami zostały określone w przepisach u.o.o. oraz w przepisach wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.o.o. organ może wydać decyzję zezwalającą na odzysk poza instalacjami lub urządzeniami w przypadku odzysku w procesie odzysku R10, jeżeli spełnione zostaną wymogi określone rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie R10. Jak już wyżej wskazano, w dniu wydania decyzji organ nie dysponował wynikami badań potwierdzającymi jakość odpadów i jakość gleb, a zatem wnioskodawca nie wypełnił dyspozycji z części III ust. 10 kolumna 4 załącznika do ww. rozporządzenia. Należy stwierdzić, iż organ w powyższej sytuacji nie mógł wydać decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów. Organ powinien wezwać wnioskodawcę o uzupełnienie przedmiotowych braków, pouczając go, iż przedstawienie ww. wyników badań jest warunkiem niezbędnym do uzyskania zezwolenia. W przypadku braku spełnienia wymaganych warunków przez wnioskodawcę organ powinien wydać decyzję odmowną. Ponadto należy wskazać, iż ustawodawca nie przewidział instytucji warunkowego udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W związku z powyższym

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 672.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 132.

należy stwierdzić, iż decyzja zezwalająca na przetwarzanie odpadów o kodzie ex 18 01 81 w procesie odzysku R10, pod warunkiem uzyskania ww. wyników badań, została wydana z rażącym naruszeniem prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

[dowód: akta kontroli str. 36, 258-262]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż do wniosków o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów w instalacjach z dnia 20 listopada 2014 r. oraz z dnia 18 grudnia 2014 r. nie załączono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Odnośnie pierwszego z ww. podań organ dnia 16 lutego 2015 r. wystosował pismo²² o sygn. OŚR.6233.53.2014.ŚW4, którym wezwał na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. o przedłożenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Powyższe pismo poprzedziło m.in. zawiadomienie na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. Natomiast odnośnie drugiej z przedmiotowych spraw, organ wydał dnia 12 lutego 2015 r. postanowienie o sygn. OŚR.6233.60.2014.ŚW4 w przedmiocie zawieszenia postępowania do czasu uzyskania przez wnioskodawcę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Postępowanie podjęto dnia 2 lutego 2016 r. Następnie organ prawidłowo zastosował przepis art. 72 ust. 2a pkt 2 ustawy środowiskowej²³ i udzielił zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pomimo braku przedłożenia przez wnioskodawcę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

[dowód: akta kontroli str. 158-189, 205-219]

Należy stwierdzić, iż podstawową powinnością organu administracyjnego jest zbadanie czy podanie jest kompletne pod względem formalnym²⁴. Jeżeli podanie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa organ powinien wezwać wnioskodawcę w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do usunięcia braków²⁵. Podanie o wszczęcie postępowania administracyjnego zawierające brak formalny nie wszczyna postępowania administracyjnego, a to oznacza, że sprawa nie może być rozpatrzona merytorycznie do czasu jego uzupełnienia²⁶. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż organ powinien zawsze w pierwszej kolejności analizować wniosek pod względem formalnym.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ powinien wezwać o przedłożenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przed wystosowaniem innych niż wezwanie w trybie art. 64 § 2 k.p.a. pism w postępowaniu o nr 53.2014.ŚW4. Niemniej jednak należy wskazać, iż na przedmiotowe uchybienie miały wpływ trudności interpretacyjne treści podania z dnia 20 listopada 2014 r.²⁷ Ponadto należy stwierdzić, iż wydanie ww. postanowienia w przedmiocie zawieszenia postępowania o nr 60.2014.ŚW4 było bezpodstawne, nie można bowiem zawiesić postępowania, które nie zostało wszczęte. Niemniej jednak należy podkreślić, iż organ podjął przedmiotowe działania na wniosek oraz zgodnie z interesem strony.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż w sprawie dot. zezwolenia na zbieranie nr 21.2014.ŚW4 organ zawiadomił o wszczęciu postępowania w dniu 6 maja 2014 r., podczas gdy dopiero w dniu 14 maja 2014 r. wraz z otrzymaniem pisma zawierającego numer NIP i REGON wnioskodawcy posiadał kompletne pod względem formalnym wnioski (art. 42 ust. 1 pkt 1 u.o.o.). Przy tym z akt sprawy wynika, że organ nie wezwał o uzupełnienie ww. braków formalnych, tym samym nie wypełnił obowiązku określonego dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a.

²² Należy ocenić pozytywnie, iż organ w wezwaniu przytoczył wyrok NSA. Powyższe stanowi wypełnienie dyspozycji art. 8, 9 i 11 k.p.a.

²³ Wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem zezwoleń, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej, nie stosuje się, w przypadku gdy jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie.

²⁴ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. VII SA/Wa 144/08.

²⁵ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2008 r., sygn. VI SA/Wa 235/08.

²⁶ *vide* wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2009 r., sygn. II SA/Go 167/09; wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09; wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. II SAB/Sz 47/15.

²⁷ Z treści podania nie wynikało jednoznacznie czy wnioskodawca zamierza przetwarzać odpady w instalacjach czy poza instalacjami - przy pomocy urządzeń mobilnych.

Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku oraz niedostosowanie się do procedury przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str. 43-48]

W toku kontroli stwierdzono, że w aktach spraw dot. zezwoleń na zbieranie (dot. decyzji nr 56.2014.ŚW4, 33.2015.ŚW4, 55.2015.ŚW4) oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów (dot. decyzji nr 40.2015.ŚW4, 43.2015.ŚW4) 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 prawny²⁸. W pkt 3 części I wyjaśnień z dnia 2 czerwca 2016 r. wskazano co następuje:

„dot. spraw o sygn. OŚR.6233.55.2014.ŚW4, OŚR.6233.56.ŚW4, OŚR.6233.33.2014.ŚW4 – we wnioskach zamieszczono informację o posiadaniu tytułu prawnego do miejsca magazynowania odpadów – potwierdzone własnoręcznym podpisem pod wnioskiem przez każdego z wnioskodawców. Dodatkowo organ zweryfikował informacje te we własnym zakresie, na podstawie ewidencji gruntów (weryfikacja pozytywna).

Dot. sprawy o sygn. OŚR.6233.40.2015.ŚW4 – tytuł prawny (w tym przypadku użytkowanie wieczyste) do miejsca magazynowania odpadów borowinowych przy ul. Słowackiego 25 został ustalony w trakcie postępowania w/s wydania zezwolenia na zbieranie odpadów w oparciu o informację dołączoną do wniosku – zał. nr 2 (spółka uzyskała zezwolenie na zbieranie odpadów w w/w miejscu) oraz dodatkowo zweryfikowany przez organ we własnym zakresie (na podstawie zapisów w ewidencji gruntów) w trakcie obu w/w postępowań.

Dot. sprawy o sygn. OŚR.6233.43.2015.ŚW4 – obowiązek wynikający z art. 25 ust. 2 ustawy o odpadach został ustalony w oparciu o oświadczenie zawarte we wniosku, iż tytuł prawny p. W. P. do miejsca magazynowania odpadów wynika z małżeńskiej wspólności majątkowej, co jednoznacznie wskazuje na to, iż nieruchomość została nabyta w trakcie trwania małżeństwa, a więc wchodzi w skład majątku wspólnego małżonków”.

[dowód: akta kontroli str. 35, 76, 81, 135, 140, 145, 264-265, 275, 279]

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. Zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Niemniej jednak zgodnie z art. 75 § 2 zd. 1 k.p.a. oświadczenie strony powinno zostać złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznanie. O powyższym organ powinien uprzedzić stronę przed odebraniem oświadczenia (art. 75 § 2 zd. 2 w zw. z art. 83 § 3 k.p.a.). Należy zatem stwierdzić, iż informacje o tytule prawnym zawarte we wnioskach nie spełniają kryteriów oświadczenia strony z art. 75 § 2 k.p.a.²⁹ Odnosząc się do kwestii weryfikacji tytułu prawnego do nieruchomości w dostępnej bazie ewidencyjnej gruntów należy zaznaczyć, że z uwagi na zakres realizowanych zadań³⁰ starosta ma możliwość samodzielnej weryfikacji tego czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do nieruchomości wskazanej w treści wniosku. Innymi

²⁸ Definicja tego pojęcia została zawarta w art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska i oznacza prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

²⁹ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. V SA/Wa 1921/12.

³⁰ 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.).

słowy informacje zawarte w prowadzonych przez organ rejestrach są faktami znanymi mu z urzędu³¹, 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.³². 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.

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że z akt spraw dot. zezwoleń na zbieranie o nr 33.2014.ŚW4, 4.2015.ŚW4, 7.2015.ŚW4 oraz spraw dot. zezwoleń na przetwarzanie o nr 53.2014.ŚW4, 27.2015.ŚW4, 43.2015.ŚW4 wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie zezwoleń na gospodarowanie odpadami nie są właścicielami, użytkownikami wieczystymi lub samodzielnymi właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca ich magazynowania bądź przetwarzania, lecz dysponują nimi na podstawie zawartych umów. W pkt 5 części I wyjaśnień z dnia 2 czerwca 2016 r. wskazano, że:

„za strony w postępowaniach o wydanie zezwolenia na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów uznane zostały jedynie podmioty ubiegające się o wydanie zezwolenia. Podmioty te dysponują tytułami prawnymi do miejsc, na których prowadzą działalność”.

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 odpadów³³. Należy jednakże zauważyć, iż przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania i przetwarzania odpadów przysługuje również właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu oraz współwłaścicielowi nieruchomości, na której będą magazynowane odpady, a który nie jest ich posiadaczem³⁴. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w toku ww. postępowań organ zapewnił udział w nich jedynie wnioskodawcom. Natomiast 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 cywilnego³⁵. W wyniku kontroli ustalono, iż organ nie dokonał ww. czynności naruszając tym samym dyspozycję art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Należy wskazać, iż powyższe postępowania mogą być dotknięte kwalifikowaną wadą³⁶ 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.).

³¹ 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.

³² *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.

³³ Definicja *posiadacza odpadów* została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o.

³⁴ *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.

³⁵ 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.

³⁶ 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, obliuguje 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

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 36, 56-58, 114-118, 124, 190-193, 196-204, 254]

Osobnego omówienia wymaga stan faktyczny i prawny stwierdzony na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 55.2015.ŚW4. W piśmie złożonym w dniu 14 grudnia 2015 r. stanowiącym załącznik do wniosku z dnia 6 grudnia 2015 r. wnoszący wskazał, iż niektóre z rodzajów zbieranych odpadów, przed ich przekazaniem podmiotom zajmującym się ich przetwarzaniem, będą poddawane prasowaniu w belownicy. Ponadto w tytule powyższego pisma wskazano, iż wnioskujący ubiega się o udzielenie zezwolenia na zbieranie oraz przetwarzanie wstępne poszczególnych odpadów. Mając na uwadze powyższe wezwano do wyjaśnienia w jaki sposób Starosta Kłodzki ustalił, w świetle powyższych informacji, iż zamiarem przedsiębiorcy jest wyłącznie zbieranie odpadów bez ich przetwarzania. W pkt. 2 części I wyjaśnień z dnia 2 czerwca 2016 r. wskazano co następuje:

„Zamiarem wnioskodawcy było uzyskanie wyłącznie zezwolenia na zbieranie odpadów – na podstawie informacji złożonej przez przedsiębiorcę w siedzibie organu w dniu 17.12.2015 r. (w załączeniu kopia – zał. nr 1)”.

Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 21 u.o.o. przez przetwarzanie należy rozumieć procesy odzysku lub unieszkodliwiania w tym przygotowania je poprzedzające. W załączniku nr 1 do ww. ustawy wskazano niewyczerpujący wykaz procesów odzysku. Jednym z nich jest proces R12 tj. wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1-R11. Niemniej jednak ustawodawca w odnośniku do przedmiotowego procesu wskazał, iż jeżeli nie istnieje inny właściwy kod R, powyższa metoda może obejmować procesy wstępne poprzedzające przetwarzanie wstępne odpadów, jak np. demontaż, sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, granulację, suszenie, rozdrabnianie, kondycjonowanie, przepakowywanie, separację, tworzenie mieszanek lub mieszanie przed poddaniem któremukolwiek z procesów wymienionych w poz. R1-R11. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż poddawanie odpadów z folii, papieru oraz tektury prasowaniu w belownicy wypełnia przesłanki pozwalające zakwalifikować ww. działania do procesu R12. Tym samym działania opisane przez przedsiębiorcę w załączniku do wniosku polegały będą nie tylko na zbieraniu odpadów lecz także na przetwarzaniu niektórych z nich. Nieistotny jest zatem fakt, iż w ww. informacji przedsiębiorcy z dnia 17 grudnia 2015 r. stanowiącej zał. nr 1 do przedmiotowych wyjaśnień przedsiębiorca wskazał, iż przedmiotem jego działalności będzie wyłącznie zbieranie odpadów skoro z treści zezwolenia wynika jednoznacznie, iż poza zbieraniem będzie on również przetwarzał niektóre z nich. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż właściwym działaniem organu w powyższej sytuacji winno być ustalenie w trybie art. 64 § 2 k.p.a. przedmiotu żądania przedsiębiorcy. Konkludując należy wskazać, iż organ w przedmiotowym postępowaniu wydał decyzję, z sentencji której wynika, iż udzielono zezwolenia wyłącznie na zbieranie odpadów. Niemniej jednak opis metodyki zawarty w decyzji wyczerpuje ww. znamiona odzysku w procesie R12. Mając na uwadze, iż wnioskodawca nie spełnił wymaganych warunków uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów, należy stwierdzić, iż przedmiotowa decyzja mogła zostać wydana z rażącym naruszeniem prawa, co może stanowić podstawę stwierdzenia jej nieważności (art. 156 ust. 1 pkt 2 k.p.a.).

Przyczyną powstania powyżej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku przedsiębiorcy przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

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.”.

[dowód: akta kontroli str.: 144-150]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach na zbieranie o sygn. OŚR.6233.: 56.2014.ŚW4, 33.2015.ŚW4, 52.2014.ŚW4, 2.2015.ŚW4, 4.2015.ŚW4, 13.2015.ŚW4, 55.2015.ŚW4, 7.2015.ŚW4 oraz w zezwoleniach na przetwarzanie odpadów o sygn. OŚR.6233.: 60.2014.ŚW4, 8.2015.ŚW4, 16.2015.ŚW4 i 2.2016.ŚW4 organ jednocześnie wygasił/uchylił uprzednio wydane zezwolenie na zbieranie oraz udzielił nowego zezwolenia w tym przedmiocie. 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”³⁷. Zauważyć należy, że wprowadzenie art. 62 k.p.a. zezwala na połączenie w jednym postępowaniu różnych spraw. Stanowi bowiem, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony, a w orzecznictwie dopuszczono możliwość prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach także w stosunku do jednej strony, jednakże ujęte w tym przepisie tzw. współuczestnictwo formalne, również nie zwalnia organu z obowiązku wydania w każdej z tych spraw odrębnej decyzji³⁸.

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

[dowód: akta kontroli str. 64, 74, 83, 104, 119, 125, 132, 144, 205, 223, 229, 284]

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 sprawy o sygn. OŚR.6233.50.2015.ŚW4 była zmiana nazwy przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie. Przedmiotem decyzji o sygn. OŚR.6233.58.2015.ŚW4 była zmiana siedziby przedsiębiorcy. Natomiast przedmiotem pozostałych 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 opłaty skarbowe w odpowiedniej wysokości oraz terminie (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz z pkt. 1 ust. 46 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej). Wszystkie ze skontrolowanych decyzji wydanych w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia zostały podpisane przez osobę do tego upoważnioną. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu. Wszystkie decyzje zmieniające zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. oraz zostały prawidłowo doręczone ich adresatom. Pozytywnie należy ocenić również terminowość postępowań.

[dowód: akta kontroli str. 295-370]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące uchybienia:

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach zakończonych wydaniem decyzji zmieniających o sygn. OŚR.6233.50.2015.ŚW4 oraz OSR.6233.58.2015.ŚW4, wnioskodawcy wnieśli opłaty skarbowe w wysokości 10 zł. Należy wskazać, iż pobranie ww. opłat było niezasadne, gdyż powyższe sprawy dotyczyły zmiany nazwy bądź siedziby

³⁷ *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.

³⁸ *vide* wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2015 r., sygn. III SA/Kr 1880/14.

przedsiębiorcy. Zmiana nazwy i siedziby przedsiębiorcy należą 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 skarbową za wydanie ww. aktów administracyjnych została nienależnie pobrana. Podkreślenia wymaga, iż organ powinien informować wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonych opłat skarbowych w trybie ordynacji podatkowej.

Ponadto organ pismem z dnia 24 września 2015 r. o sygn. OŚR.6233.50.2015.ŚW4 wezwał do przedłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej – w wysokości 10 zł za decyzję. Natomiast dnia 16 grudnia 2015 r. organ wystosował wezwanie o sygn. OŚR.6233.57.2015.ŚW4 do uzupełnienia wniosku w następującym zakresie: szczegółowe wskazanie miejsca magazynowania odpadów, opis metody zbierania tych odpadów oraz uiszczenie opłaty skarbowej. Powyższe wezwania organ wystosował w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Należy stwierdzić, iż organ słusznie zastosował ww. tryb w stosunku do zapytania o opis metody zbierania odpadów (art. 42 ust. 1 pkt 5 u.o.o.). Natomiast mając na uwadze, iż wnioskodawca wypełnił we wniosku z dnia 25 listopada 2015 r. wymóg formalny wskazany w art. 42 ust. 1 pkt 3 u.o.o., organ powinien za podstawę prawną zapytania o szczegółowe wskazanie miejsca magazynowania odpadów przyjąć art. 50 § 1 k.p.a. Ponadto należy wskazać, iż wezwania do uzupełnienia braków fiskalnych należy dokonywać na podstawie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a.

Przyczyną powstania powyższych uchybień była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str. 322-323, 329, 336, 350]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż z wypisu z KRS o nr 0000064208 nie wynika uprawnienie osób podpisanych pod podaniem z dnia 14 września 2015 r. do reprezentowania wnioskodawcy. Organ słusznie pismem o sygn. OŚR.6233.50.2015.ŚW4 wezwał o uzupełnienie ww. braku formalnego. Wnioskodawca w odpowiedzi na powyższe wezwanie dostarczył za pośrednictwem operatora pocztowego stosowne pełnomocnictwo. Niemniej jednak z akt sprawy nie wynika, aby przedmiotowe pismo zostało poświadczony notarialnie lub przez uprawniony organ³⁹. W aktach sprawy brakuje także dowodu uiszczenia opłaty skarbowej za złożenie dokumentu (część IV załącznika do ustawy o opłacie skarbowej).

[dowód: akta kontroli str. 328-329]

3. Decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszyscy z wnioskodawców posiadali zezwolenia 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 – t.j. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu. Pozytywnie należy ocenić również terminowość postępowań. Odnośnie decyzji o sygn. OŚR.6233.33.2014.ŚW4 należy wskazać, iż organ informując pismem z dnia 28 kwietnia 2016 r. o ilości wydanych decyzji w przedmiocie wygaszenia zezwoleń błędnie zakwalifikował decyzję w przedmiocie uchylenia zezwolenia jako wygaszanie.

[dowód: akta kontroli str. 49-157]

³⁹ Zgodnie z art. 33 § 3 k.p.a. pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony.

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ samodzielnie zakwalifikował niżej zacytowane stwierdzenie posiadacza zezwolenia zawarte we wniosku z dnia 14 stycznia 2015 r. jako wniosek o wygaszenie decyzji (dot. sprawy nr 13.2015.ŚW4).

„Prosimy o uchylenie lub wygaszenie poprzedniej decyzji”.

Należy stwierdzić, iż w przypadku nieprecyzyjnego określenia żądania przez wnioskodawcę organ powinien podjąć działania w celu jego bezsprzecznego wyjaśnienia. Należy wskazać, iż powyższa prośba wpisuje się zarówno w treść przepisu art. 48 pkt 3 u.o.o., zgodnie z którym zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wygasa, na wniosek podmiotu objętego zezwoleniem, jak również w treść przepisu art. 155 k.p.a., zgodnie z którym decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ powinien wystąpić do wnoszącego pismo o precyzyjne wyrażenie żądania⁴⁰.

Przyczyną opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa analiza wniosku przez pracownika organu.

[dowód: akta kontroli str. 125, 131]

Odnosząc się do kwestii podstawy prawnej wskazanej w decyzjach nr 52.2014.ŚW4 oraz 2.2015.ŚW4 zauważyć należy, że w przedmiotowych decyzjach nie przywołano art. 48 pkt 2 u.o.o. W decyzjach powinna się znaleźć przede wszystkim podstawa prawna wynikająca z ustawy o odpadach zawierająca materialno-prawne przesłanki wygaszenia decyzji, bowiem stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie uregulowanym odmiennie przez ustawę szczególną, jaką jest u.o.o., należy uznać za sprzeczne z zasadą *lex specialis derogat legi generali*⁴¹. Mając na uwadze powyższe pełna podstawa prawna to art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 48 pkt 3 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 64, 83]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wygaszając wszystkie powyższe zezwolenia organ jednocześnie udzielił zezwoleń na zbieranie odpadów. Wskazać należy, że opisana praktyka jest nieprawidłowa. Powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 9 niniejszego dokumentu. Podkreślenia wymaga jedynie, że organ powinien w powyższych sytuacjach wydać dwie oddzielne decyzje.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 49, 64, 83, 104, 119, 125, 144, 151]

Jednocześnie w aktach spraw o nr 4.2015.ŚW4, 7.2015.ŚW4, 13.2015.ŚW4, 55.2015.ŚW4 oraz 59.2015.ŚW4 nie znajdował się dowód uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości określonej w części I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. W części III wyjaśnień z dnia 2 czerwca 2016 r. wskazano, że:

„Mając na uwadze art. 8 KPA odnoszący się do zasady pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej – za wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów (z jednoczesnym wygaszeniem poprzedniego zezwolenia – w jednej decyzji) pobrano jedną opłatę skarbową w wysokości 616 zł”.

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

⁴¹ vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2007 r., sygn. I SA/Wa 2040/06.

[dowód: akta kontroli str. 37, 106, 121, 127, 146, 153]

Powyższe wyjaśnienie nie zasługują na uwzględnienie, gdyż mając je na uwadze oraz rozważania zawarte na str. 11 wskazać należy, że organ powinien w powyższych sytuacjach wydać dwie oddzielne decyzje, a co za tym idzie powinien przed wygaszeniem zezwoleń wezwać wnioskodawców na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. do uiszczenia należnej opłaty. Niemniej jednak nie dokonał powyższej czynności.

8. 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.	OŚR.6233.21.2014.ŚW4 z dnia 14 maja 2014 r.	bezterminowo	Do dnia 13 maja 2024 r.
2.	OŚR.6233.33.2014.ŚW4 z dnia 11 września 2014 r.	10 lat	Do dnia 10 września 2024 r.
3.	OŚR.6233.52.2014.ŚW4 z dnia 19 stycznia 2015 r.	Do dni 31 grudnia 2024 r.	Do dnia 18 stycznia 2025 r.
4.	OŚR.6233.56.2014.ŚW4 z dnia 19 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 18 stycznia 2025 r.
5.	OŚR.6233.2.2015.ŚW4 z dnia 23 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 stycznia 2025 r.
6.	OŚR.6233.4.2015.ŚW4 z dnia 24 marca 2015 r.	10 lat	Do dnia 23 marca 2025 r.
7.	OŚR.6233.13.2015.ŚW4 z dnia 10 marca 2015 r.	10 lat	Do dnia 9 marca 2025 r.
8.	OŚR.6233.33.2015.ŚW4 z dnia 11 czerwca 2015 r.	bezterminowo	Do dnia 10 czerwca 2025 r.
9.	OŚR.6233.55.2015.ŚW4 Z dnia 5 stycznia 2016 r.	Do dnia 31 grudnia 2025 r.	Do dnia 5 stycznia 2026 r.
10.	OŚR.6233.59.2015.ŚW4 Z dnia 26 stycznia 2016 r.	10 lat	Do dnia 26 stycznia 2026 r.
11.	OŚR.6233.7.2015.ŚW4 z dnia 2 lutego 2015 r.	10 lat	Do dnia 1 lutego 2025 r.
Zezwolenia na przetwarzanie odpadów			
1.	OŚR.6233.53.2014.ŚW4 z dnia 7 kwietnia 2015 r.	4 lata	Do dnia 6 kwietnia 2019 r.
2.	OŚR.6233.60.2014.ŚW4 z dnia 24 lutego 2016 r.	10 lat	Do dnia 24 lutego 2026 r.
3.	OŚR.6233.8.2015.ŚW4 z dnia 16 marca 2016 r.	10 lat	Do dnia 15 marca 2025 r.
4.	OŚR.6233.16.2015.ŚW4 z dnia 20 lutego 2015 r.	10 lat	Do dnia 19 lutego 2025 r.
5.	OŚR.6233.27.2015.ŚW4 z dnia 30 czerwca 2015 r.	10 lat	Do dnia 29 czerwca 2025 r.
6.	OŚR.6233.40.2015.ŚW4 z dnia 24 lipca 2015 r.	bezterminowo	Do dnia 24 lipca 2025 r.
7.	OŚR.6233.43.2015.ŚW4 z dnia 18 września 2015 r.	10 lat	Do dnia 18 września z 2025 r.

8.	OŚR.6233.2.2016.ŚW4 z dnia 1 kwietnia 2016 r.	10 lat	Do dnia 1 kwietnia 2026 r.
----	--	--------	----------------------------

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż organ prawidłowo utożsamiał datę początkową obowiązywania zezwolenia z datą jej wydania⁴².

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 opisany powyżej. Niemniej jednak należy pozytywnie ocenić, iż organ począwszy od II półrocza 2015 r. prawidłowo zaczął ustalać 10 letni termin obowiązywania zezwoleń.

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

Jednocześnie zauważyć należy, że w aktach dwóch spraw dot. zezwoleń na zbieranie odpadów o nr 52.2014.ŚW4 oraz 55.2015.ŚW4 wnioskodawcy zwrócili się we wnioskach kolejno z dnia 13 listopada 2014 r. o udzielenie zezwolenia do dnia 31 grudnia 2024 r. oraz z dnia 14 grudnia 2015 r. o udzielenie zezwolenia do dnia 31 grudnia 2025 r., podczas gdy organ udzielił im zezwolenia na 10 lat od dnia wydania przedmiotowych decyzji. Mając na uwadze, iż organ jest związany treścią wniosku, powyższa praktyka była nieprawidłowa. Ponadto zauważyć należy, że organ nie może samodzielnie ustalać przedmiotu żądania, w tym okresu przez jaki wnioskodawca zamierza wykonywać działalność opisaną we wniosku⁴³.

Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków.

[dowód: akta kontroli str. 65, 72, 145, 149]

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 14

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

1. Wnioski weryfikować z należyłą starannością, a w przypadku stwierdzenia niejasnego przedmiotu żądania lub braków formalnych wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a.

⁴²vide 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.

⁴³vide postanowienie NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. II OW 157/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2010 r., sygn. III SA/Łd 452/10, W. Radecki, Komentarz do art. 43 u.o.o., [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III.

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 powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., w szczególności podstawę prawną.
8. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
9. Wydawać rozstrzygnięcia zgodnie z żądaniem strony.
10. 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 22 sierpnia 2016 r.** (art. 46 ust. 3 pkt 3 oraz art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak