



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 20 grudnia 2016 r.

NK-KE.431.32.2016.TW

Pan
Marcin Fulder
Starosta Lwówecki

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 5 do 7 października 2016 r., na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 września 2016 r. nr 56 i 57 (sygn. NK-KE.0030.56.2016.TW oraz NK-KE.0030.57.2016.TW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Tomasz Woch – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
 - Tomasz Ogorzelec – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),
- przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Lwówku Śląskim, z siedzibą przy ul. Szpitalnej 4, 59 – 600 Lwówek Śląski (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.).

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 17 czerwca 2016 r. planem kontroli na II półrocze 2016 r.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm., zwaną dalej k.p.a.) przy udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 783 z późn. zm.) oraz wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego w zakresie udzielania, zmiany, odmowy udzielenia, cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm., zwanej dalej ustawą środowiskową) i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania, zmiany, odmowy udzielenia, cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach (w szczególności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2016 r. poz. 71, zwane dalej rozporządzeniem środowiskowym);

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm., zwanej dalej ustawą u.o.o.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania, zmiany oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach.

Okres objęty kontrolą obejmował czas od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia kontroli. Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 5/2016.

Funkcję kierownika Urzędu, tj. Starosty Lwóweckiego w okresie do dnia 18 grudnia 2014 r. pełnił Pan Józef Stanisław Mrówka¹, natomiast od dnia 19 grudnia 2014 r. pełni ją Pan Marcin Fulder². Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w ramach Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami³. Za merytoryczną realizację powyższych zadań w zakresie objętym kontrolą odpowiedzialny był pracownik zatrudniony w ww. komórce organizacyjnej Urzędu na stanowisku Naczelnika⁴, zwany dalej pracownikiem Urzędu, który ponadto jest upoważniony do wydawania, w imieniu Starosty Lwóweckiego, decyzji w przedmiocie kontroli⁵.

[dowód: akta kontroli str.: 23 - 27]

W dniu 12 grudnia 2016 r. Staroście Lwóweckiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 6 grudnia 2016 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie wniesiono w przewidzianym do tego terminie zastrzeżeń.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 6 grudnia 2016 r., zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Starostę Lwóweckiego ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Z udzielonych w dniach 7 stycznia 2015 r. (sygn. GŚ.604.1.2015.1) oraz 26 września 2016 r. (sygn. GŚ.604.12.2016.2) informacji, zweryfikowanych w toku kontroli wynika, iż Starosta Lwówecki w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 15 września 2016 r. wydał:

- 14 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 2 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;

¹ Zgodnie z Uchwałą Nr II/09/10 Rady Powiatu Lwóweckiego z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Lwóweckiego.

² Zgodnie z Uchwałą Nr I/04/2014 Rady Powiatu Lwóweckiego z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Lwóweckiego.

³ Zgodnie z § 26 ust. 13 pkt 3 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lwówku Śląskim, stanowiącego załącznik Uchwały nr XXXVII/73/75 Rady Powiatu Lwóweckiego z dnia 22 września 2005 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lwówku Śląskim.

⁴ Zgodnie z częścią II pkt 4 zakresu czynności podpisanego w dniu 15 lutego 2011 r.

⁵ Zgodnie z upoważnieniem nr OR.077.20.2014 z dnia 22 grudnia 2014 r. oraz upoważnieniem nr OR.07703202015 z dnia 16 grudnia 2015 r.

Łącznie w zakresie kontroli Starosta Lwówecki wydał 20 decyzji. W okresie objętym kontrolą organ nie wydał jakiegokolwiek decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 lub ust. 2 u.o.o., cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. W pismach z dnia 7 stycznia 2015 r. oraz z dnia 26 września 2016 r. organ wskazał, iż wydał 6 decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia (pierwsze z ww. pism), która to informacja została następnie zmieniona w ten sposób, iż wskazano na fakt wydania 7 decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia (drugie z ww. pism). Weryfikacja powyższych informacji dokonana w trakcie kontroli wykazała, iż ww. rozstrzygnięcia były decyzjami uchylającymi uprzednio udzielone zezwolenia, wydanymi na podstawie art. 155 k.p.a. Nie weryfikowano poprawności ich wydania albowiem pozostają one poza zakresem niniejszej kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 1 - 6]

Z uwagi na powyższe kontroli poddano wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia oraz zmiany udzielonego zezwolenia – łącznie 20 decyzji.

I. Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Lwówecki przeprowadził 16 postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Kontroli poddano wszystkie z nich, tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 26 maja 2014 r. (sygn.GŚ.6233.10.2013.6), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 10 marca 2014 r. (sygn. GŚ.6233.11.2013.4), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 6 kwietnia 2014 r. (sygn. GŚ.6233.5.2014.2), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 23 kwietnia 2014 r. (sygn. GŚ.6233.8.2014.3), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 28 listopada 2014 r. (sygn. GŚ.6233.12.2014.4), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 5;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 24 listopada 2014 r. (sygn. GŚ.6233.16.2014.3), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 6;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 23 stycznia 2015 r. (sygn. GŚ.6233.19.2014.3), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 7;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 22 stycznia 2015 r. (sygn. GŚ.6233.21.2014.2), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 8;

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 15 lipca 2015 r. (sygn. GŚ.6233.5.2015.5), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 9;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 15 lipca 2015 r. (sygn. GŚ.6233.10.2015.2), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 10;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 2 grudnia 2015 r. (sygn. GŚ.6233.16.2015.2), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 11;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 8 lutego 2016 r. (sygn. 6233.1.2016.2), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 12;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 25 marca 2016 r. (sygn. GŚ.6233.3.2016.2), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 13;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 20 lipca 2016 r. (GŚ.6233.7.2016.2), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 14;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 30 września 2015 r. (sygn. GŚ.6233.1.2015.7), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 3 marca 2016 r. (sygn. GŚ.6233.17.2015.4), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 2;

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 i art. 21 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. prawidłowo ocenił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do rozpatrzenia poszczególnych wniosków. Wszystkie wnioski zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., większość elementów określonych w art. 42 ust. 1 i 2 u.o.o. jak również za wydanie wszystkich ww. zezwoleń uiszczono należną opłatę skarbową.

We wszystkich postępowaniach zweryfikowano zgodność zamierzonej działalności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). Ponadto prawie wszyscy wnioskodawcy⁶ wykazali, iż posiadają tytuły prawne do nieruchomości wskazanych w podaniach jako miejsca magazynowania odpadów.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wszystkie decyzje zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę, zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) oraz prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania wraz ze wskazaniem właściwego rzeczowo i miejscowo organu odwoławczego (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Ponadto powyższe decyzje zawierały większość elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. oraz zostały przesłane organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości w ocenie kompletności wniosków będących podstawą udzielenia poszczególnych zezwoleń.

Za wnioski, będące podstawą udzielenia zezwoleń na zbieranie nr 1, nr 5 i nr 14 oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2, nie uiszczono należnych opłat skarbowych w związku z czym organ zasadnie wezwał o ich zapłatę. Niemniej jednak przedmiotowe wezwania z dnia 5 grudnia 2013 r., z 30 września 2014 r., z 21 grudnia 2015 r. oraz z 5 lipca 2016 r. oparte były na przepisie art. 64 § 2 k.p.a. co w przypadku powyższego braku było działaniem nieprawidłowym, albowiem wezwanie do uiszczenia opłaty skarbowej winno być

⁶ Poza podmiotami będącymi stronami zezwoleń na zbieranie nr 1 i nr 13.

oparte na przepisie art. 261 § 1 powyższego aktu normatywnego. Powyższe okoliczności, pomimo iż wskazują na działania sprzeczne z powszechnie obowiązującym prawem, stanowią jedynie uchybienia o charakterze formalnym, które nie wywierają znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 64, 172 – 173, 440 – 441, 507 - 508]

W postępowaniu zakończonym udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 1 organ formułując pierwsze wezwanie o uzupełnienie braków formalnych wniosku⁷ nie wskazał w nim jakich informacji konkretnie brakowało w treści wniosku z dnia 6 listopada 2013 r. lecz w sposób ogólny odniósł się do art. 42 ust. 2 – ust. 4 u.o.o. i wymogów w nich określonych, podczas gdy ww. podanie zawierało niektóre z wymaganych elementów⁸. Powyższe działanie, z uwagi na brak konkretnego wskazania o jakie informacje należy uzupełnić wniosek, nie zasługuje na aprobatę (w przeciwieństwie do kolejnych wezwań z dnia 19 stycznia 2014 r. oraz 7 lutego 2014 r., które wskazywały już konkretne informacje, których brak było we wniosku). Ponadto z treści wszystkich składanych w niniejszej sprawie pism wynika, iż o udzielenie zezwolenia ubiega się Pani H. W oraz Pan, S. W. – wspólnicy spółki cywilnej, tymczasem na ww. dokumentach widnieje wyłącznie podpis Pani H. W. Z akt przedmiotowej sprawy nie wynika aby organ podjął jakiegokolwiek działania w celu weryfikacji poprawności podpisu pod ww. wnioskiem.

W pkt 5 podania z dnia 6 listopada 2013 r. wnoszący wskazali, iż 2 rodzaje odpadów poddawane będą przetworzeniu. W treści korekt wnoszonych w dniu 20 grudnia 2013 r. oraz 3 i 17 lutego 2014 r. na ww. sposób gospodarowania odpadami już nie wskazano. Niemniej jednak w żadnym z pism jakie organ kierował do wnioskodawców nie wezwano ich do sprecyzowania, w trybie art. 64 § 2 k.p.a., czy ubiegają się wyłącznie o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów, czy również o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub o udzielenie zezwolenia łącznego. Przyczyną ww. nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza przedmiotowego wniosku przez osobę prowadzącą niniejszą sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 61 – 66, 71 - 77]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wnioski będące podstawą udzielenia zezwoleń na zbieranie nr 5 i nr 11 nie zawierały informacji wymaganych art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o. natomiast organ nie wezwał wnoszących o ich uzupełnienie. Przyczyną powyższej nieprawidłowości była nierzetelna analiza otrzymanych podań.

W treści podania będącego podstawą udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1 nie zawarto wszystkich wymaganych informacji⁹ jak również organ nie wezwał wnoszącego o ich uzupełnienie w formie pisemnej, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.¹⁰. Ponadto należy na gruncie niniejszego postępowania opisać następującą nieprawidłowość. Pismami z dnia 27 stycznia 2015 r. oraz 10 kwietnia 2015 r. organ wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Wnoszący pismem z dnia 2 lutego 2015 r. zasugerował, iż w niniejszej sprawie może mieć zastosowanie przepis art. 72 ust. 2a w ówczesnym obowiązującym brzmieniu, natomiast w dniu 28 kwietnia 2015 r. przedłożył pismo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia

⁷ Pismo z dnia 5 grudnia 2013 r.

⁸ Podanie zawierało elementy wskazane w art. 42 ust. 1 pkt 1 – 4 u.o.o.

⁹ Wnoszący nie opisał w treści wniosku rocznej oraz dobowej mocy przerobowej instalacji, natomiast w zakresie procesu przetwarzania wskazał na działanie, które nie zostało przez ustawodawcę wymienione w treści załączników nr 1 i nr 2 do u.o.o. (art. 42 ust. 2 pkt 6 przedmiotowej ustawy). W przedmiocie pierwszego z ww. braków należy dodatkowo wskazać, iż informacja ta, z uwagi na cel przetwarzania odpadów, jest kluczowa z uwagi na zakwalifikowanie danego przedsięwzięcia jako zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływującego na środowisko (§ 2 ust. 1 pkt 20 i § 3 ust. 1 pkt 29 rozporządzenia środowiskowego).

¹⁰ W zakresie procesu przetwarzania pracownik prowadzący sprawę opisał w notatce z dnia 29 maja 2015 r. (sporządzonej 4,5 miesiąca po wpłynięciu wniosku do Urzędu), iż przed wydaniem decyzji wnioskodawca skoryguje wniosek w powyższej kwestii. Stosowny dokumenty wpłynął w dniu 18 września 2015 r.

21 listopada 2014 r., w którym podtrzymuje on swoje dotychczasowe stanowisko w kwestii braku wymagalności ww. decyzji w sytuacji kontynuowania działalności przy niezmiennym przedsięwzięciu. Powyższe stanowisko uzyskało również akceptację organu albowiem pismem z dnia 26 maja 2015 r. poinformował on wnioskodawcę o odstąpieniu od wymogu przedłożenia do wniosku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Mając na uwadze powyższe należy po pierwsze wskazać, iż opis technologii przetwarzania zawarty w części I pkt 6 wniosku z dnia 12 stycznia 2015 r. wykracza poza definicję przygotowania do ponownego użycia zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 22 u.o.o. Po drugie stanowisko wyrażone w przywołanym powyżej piśmie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nie znajduje akceptacji w orzecznictwie sądów administracyjnych¹¹. Powyższą argumentację potwierdza również nowelizacja przepisu art. 72 ust. 2a ustawy środowiskowej¹². Zgodnie z pkt 2 ww. przepisu zezwolenia na gospodarowanie odpadami nie wymagają wcześniejszego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku gdy jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie. Tym samym należy wskazać, iż powyższy przepis stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 71 ust. 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej. Pierwszy z ww. przepisów ustanawia ogólny obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Tym samym należy stwierdzić, iż przez *planowane przedsięwzięcie*¹³ należy rozumieć także kontynuację działalności objętej poprzednio obowiązującym zezwoleniem. Ponadto należy wskazać, iż przepisy prawa krajowego powinny być interpretowane tak aby w jak najpełniejszy sposób wypełniały treść i cel dyrektyw Unii Europejskiej, o których mowa w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴ (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2). Przepis art. 8a ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁵ nałożył na właściwy do udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji organ obowiązek oceny aktualności oceny oddziaływania na środowisko.
[dowód: akta kontroli str.: 30, 35, 172 – 184, 357 – 363, 479 - 496]

Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 2 zostało wydane w wyniku postępowania wszczętego wnioskiem z dnia 15 grudnia 2015 r. W wyniku wezwania organu z dnia 21 grudnia 2015 r. w dniu 28 grudnia 2015 r. otrzymał on dwa podania – jedno w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów, drugie natomiast w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Należy przy tym wskazać, iż w aktach postępowania brak było jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałby zamiar wnoszącego

¹¹Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 września 2013 r. (sygn. II SAB/Kr 104/13), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 maja 2015 r. (sygn. IV SA/Po 228/15) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. (sygn. II OSK 3128/13), z których wynika, iż fakt wcześniejszego posiadania zezwolenia na gospodarowanie odpadami wydanego na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów nie zwalnia z obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Ponadto poprzednia obowiązująca ustawa o odpadach nie wymagała w ogóle przedłożenia wraz z wnioskiem ww. dokumentu.

¹²Zmiana wynikająca z art. 1 pkt 34 lit. c ustawy 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 (Dz. U. poz. 1936 z późn. zm., zwana dalej ustawą zmieniającą).

¹³Wersja projektu ustawy zmieniającej z dnia 5 grudnia 2014 r. (dostępny pod adresem <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266607/266610/266611/dokument141560.pdf>) zakładała wprowadzenie do katalogu definicji zawartego w art. 3 ustawy środowiskowej definicji *planowanego przedsięwzięcia*, jednakże w wyniku przeprowadzonych konsultacji oraz uzgodnień międzyresortowych zrezygnowano z niego modyfikując art. 72 ust. 2a powyższej ustawy (str. 5 dokumentu dostępnego pod adresem <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266607/266610/266613/dokument160185.pdf>).

¹⁴Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 13 listopada 1990 r., sprawa C 106/89.

¹⁵Dz. U. UE.L. Nr 26, poz. 1

do objęcia ww. działalności jednym zezwoleniem (art. 41 ust. 5 u.o.o.). W części II pkt 2 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje:

„Organ uznał za ekonomicznie uzasadnione i jak najbardziej sensowne aby w jednej decyzji znajdowało się pozwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów.”

Przywołane wyjaśnienia, pomimo dobrej woli organu, nie zasługują na uwzględnienie. W przypadku wątpliwości co do treści żądania (w niniejszej sprawie czy udzielić dwóch osobnych zezwoleń czy jednego łącznego) organ winien podjąć działania w celu ich wyjaśnienia, albowiem o treści żądania decyduje wyłącznie strona¹⁶. Powyższych czynności organ nie dokonał.

Ponadto w treści wezwania z dnia 25 stycznia 2016 r. do uzupełnienia braków wniosku z dnia 23 grudnia 2015 r. o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów organ pominął kwestie wydajności stosowanego urządzenia oraz wskazania rodzaju stosowanej metody przetwarzania spośród tych wymienionych w załączniku nr 1 i nr 2 do u.o.o. Dalej należy ponadto wskazać, iż pomimo prawidłowego wezwania w tym zakresie, przedsiębiorca w dalszym ciągu jako miejsce zbierania odpadów wskazywał *drogi powiatu lwóweckiego*¹⁷ oraz nie opisał jakichkolwiek działań wymaganych przepisem art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o. Pomimo ww. braków formalnych złożonych podań organ wydał na ich podstawie wskazane na wstępie zezwolenie. [dowód: akta kontroli str.: 33, 36, 501, 506 - 526]

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek może być podstawą wszczęcia postępowania oraz wydania zezwolenia na gospodarowanie odpadami. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków formalnych należy wezwać wnoszącego o jego uzupełnienie w trybie art. 64 § 2 k.p.a.

W zakresie prawidłowości prowadzenia poszczególnych spraw należy wskazać co następuje.

W wyniku kontroli ustalono, iż w aktach spraw zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 1, od nr 3 do nr 7 i od nr 9 do nr 13 oraz spraw zakończonych udzieleniem zezwoleń łącznych brak było jakichkolwiek dokumentów świadczących o tym, iż organ zweryfikował zgodność zamierzonej działalności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W części I pkt 1 oraz w części II pkt 1 i pkt 2 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje:

(dot. zezwoleń na zbieranie)

„Organ rozpatrując wniosek (...) sprawdzał zapisy w planie zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych działek w dokumentacji zgromadzonej w wydziale Architektury i Budownictwa Starostwa (...), stronach internetowych poszczególnych gmin lub bezpośrednio telefonicznie w odpowiednich wydziałach poszczególnych gmin.”

¹⁶ A. Wróbel (w) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, opubl. LEX/el.,2016.

¹⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.o. przez zbieranie opadów rozumie się ich gromadzenie przed transportem do miejsc przetwarzania w tym również tymczasowe magazynowanie rozumiane jako czasowe przechowywanie opadów (art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. b ww. ustawy). Tym samym, co słusznie zauważył organ miejscem zbierania nie mogą być *drogi powiatu lwóweckiego* tylko konkretne, oznaczone miejsce (miejsca), w których wskazane odpady będą gromadzone przed transportem do miejsca przetwarzania.

(dot. zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1)

„Zgodność pisanej we wniosku działalności z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ potwierdził na podstawie rozmowy telefonicznej z pracownikiem Urzędu Miasta i Gminy Wleń zajmującym się planami zagospodarowania przestrzennego.”.

(dot. zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2)

„Zgodność opisanej we wniosku działalności z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ zweryfikował na podstawie dokumentów zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy Lwówek Śląski (...).”.

Tym samym należy wskazać, iż w kwestii wskazanych w ww. podaniach nieruchomości organ nie udokumentował w jakikolwiek sposób przeprowadzonej weryfikacji zgodności zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego (np. w formie notatki służbowej). Działanie to, pomimo faktu, iż plany zagospodarowania przestrzennego wszystkich z ww. nieruchomości dopuszczają prowadzenie na nich gospodarki odpadami, narusza przepis art. 14¹⁸ oraz art. 72 k.p.a. Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości było niewystarczająca znajomość ww. przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str.: 29, 32 – 33, 35 - 36]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach dot. zezwoleń na zbieranie od nr 2 do nr 4, nr 6, nr 7, nr 9 i nr 11, oraz zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie nr 1 oraz nr 2 podmioty ubiegające się o udzielenie ww. zezwoleń na gospodarowanie odpadami nie były właścicielami lub samodzielnymi właścicielami (użytkownikami wieczystymi) nieruchomości wskazanych jako miejsca ich magazynowania, lecz dysponują nimi na wspólnie z innymi osobami lub na podstawie zawartych umów. Tym samym wnioskodawcy nie byli jedynymi stronami powyższych postępowań. W powyższej kwestii organ udzielił następujących wyjaśnień:

(dot. wszystkich ww. zezwoleń)

„Organ rozpatrując wnioski o wydanie zezwolenia nie wysyłał informacji o wszczęciu postępowania oraz informacji o zebranych dowodach i materiałach niezbędnych do wydania decyzji. Organ przedłożył tym osobą decyzje jako stronie postępowania od której przysługiwało prawo odwołania.”.

Zgodnie z art. 170 ust. 2 u.o.o. przymiot strony w postępowaniu dot. zbierania lub przetwarzania odpadów przysługuje wnioskodawcy oraz właścicielom nieruchomości, na której będzie prowadzona przedmiotowa działalność¹⁹. W świetle powyższych wyjaśnień należy ocenić pozytywnie fakt, iż organ przesłał wszystkim właścicielom ww. nieruchomości wydane decyzje, umożliwiając im skorzystanie z prawa wniesienia odwołania. Niemniej jednak organ zaniechał zawiadomienia właścicieli nieruchomości o wszczęciu ww. postępowań oraz nie zapewnił im czynnego udziału w każdym stadium postępowania co jest sprzeczne z dyspozycją art. 10 § 1 w zw. z art. 61 § 4 k.p.a.

¹⁸ Statuowana w art. 14 k.p.a. zasada pisemności dotyczy każdego etapu postępowania oraz każdej czynności organu podjęto w jego toku (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10).

¹⁹ Patrz: 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.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości było zaniechanie obowiązku wynikającego z ww. przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str.: 29, 32 – 33, 35 – 36, 114, 139, 159 – 164, 203 – 209, 243, 320 – 321, 364]

We wniosku będącym podstawą udzielenia zezwolenia na zbieranie nr 14 przedsiębiorca wskazał, iż ubiega się o udzielenie zezwolenia na 10 lat, tj. od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 31 lipca 2026 r. Z uwagi na rozbieżność powyższego zapisu (okres między wskazanymi datami przekracza 10 lat) organ winien wezwać wnioskodawcę do sprecyzowania ww. informacji z jednoczesnym pouczeniem o maksymalnym okresie obowiązywania zezwolenia tj. 10 lat wskazanym w art. 44 u.o.o. Powyższych działań nie podjęto.

[dowód: akta kontroli str.: 447]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 1 brak było jakichkolwiek dokumentów potwierdzających tytuł prawny wnioskodawcy do terenu wskazanego jako miejsce magazynowania odpadów. W części I pkt 3 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r. organ wskazał, iż zweryfikował powyższy fakt poprzez analizę danych zawartych w prowadzonej ewidencji gruntów i budynków. Analogicznie jak w przypadku weryfikacji zgodności zamierzonej działalności z przepisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy wskazać, iż organ (pomimo faktycznego istnienia w przedmiotowych sprawach tytułu prawnego do nieruchomości) nie udokumentował powyższych czynności w jakikolwiek sposób w aktach powyższych postępowań, czym naruszył dyspozycję art. 14 § 1 i art. 72 k.p.a.

W postępowaniu zakończonym udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 13 w aktach postępowania znajdował się jedynie akt notarialny sporządzony dnia 22 października 1987 r. w przedmiocie warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości. Na pytanie kontrolujących w przedmiocie weryfikacji aktualności zapisów ww. dokumentu (wnioskodawca oraz osoba, której wg. ww. aktu notarialnego sprzedano nieruchomość nosiły różne nazwiska) organ udzielił przywołanych wcześniej wyjaśnień. Tym samym poczynione w ich wyniku uwagi znajdują odpowiednie zastosowanie również w tej sprawie

We wniosku będącym podstawą udzielenia zezwolenia na zbieranie nr 8 wskazano, iż miejscem magazynowania odpadów będą działki nr 248/8 we Włodzicach Wielkich oraz nr 711/2 w Lwówku Śląskim. Tymczasem przedłożona do wniosku umowa dzierżawy z dnia 1 stycznia 2014 r. nie określa w jakikolwiek sposób oznaczenia nieruchomości będącej jej przedmiotem, natomiast akt notarialny z dnia 1 sierpnia 2012 r. dotyczy działki nr 248/11 położonej we Włodzicach Wielkich. W części I pkt. 7 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r. organ wskazał w powyższej kwestii co następuje:

„Organ w sprawie GŚ.6233.21.2014 ustalił w rozmowie telefonicznej z wnioskodawcą o którą działkę dokładnie chodzi w umowie dzierżawy. Ponadto ustalono właściciela działki nr 711/2 na podstawie ewidencji gruntów.”

Z przytoczonych wyjaśnień jak również z przedstawionych dokumentów bezspornie wynika tytuł prawny wnioskodawcy do działki nr 711/2, aczkolwiek sposób działania organu narusza wspomnianą wcześniej zasadę pisemności. Ponadto przedsiębiorca nie przedłożył jakiegokolwiek dokumentu poświadczającego jego prawo do dysponowania działką nr 248/8 stanowiącą jedno z miejsc magazynowania odpadów natomiast organ przedmiotowego faktu nie zweryfikował. Powyższy brak działań skutkuje rażącym naruszeniem art. 25 ust. 2 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str.: 30 - 31, 35 – 36, 56, 258, 273 - 277]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w decyzjach wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami.

W zezwoleniu na zbieranie nr 12 nie wskazano numerów NIP oraz REGON podmiotu, na rzecz którego udzielono zezwolenia, natomiast zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 1 nie określało mocy przerobowej instalacji wskazanej przez przedsiębiorcę w treści podania (jak wskazano powyżej sam wniosek również nie zawierał przedmiotowej informacji). Tym samym ww. zezwolenia są niezgodnie odpowiednio z art. 43 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 3 u.o.o. [dowód: akta kontroli str.: 375, 499 - 503]

W treści zezwolenia na zbieranie nr 10 organ wskazał na odpad, którego nie wymieniono we wniosku. W części I pkt 6 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r. wskazano, iż przyczyną ww. działania była omyłka pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę. [dowód: akta kontroli str.: 31, 36, 323, 334 -339]

W kwestii zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów nr 2 należy wskazać, iż opisany w treści decyzji proces przetwarzania R5 nie znajduje odzwierciedlenia w złożonym wniosku oraz jego uzupełnieniach. W części II pkt 2 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r. wskazano co następuje:

„(...) w związku ze znikomą orientacją w sprawie stworzenia wniosku o wydanie decyzji w zakresie gospodarowania odpadami prosiła (strona – przyp. kontrolujących) aby organ określił właściwą metodę przetwarzania odpadów.”.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Na wstępie należy wskazać, iż wszelka pomoc przedsiębiorcy ze strony organu, w tym pomoc przy redagowaniu wniosku, zasługuje na pozytywną ocenę. Niemniej jednak zezwolenie na gospodarowanie odpadami jest udzielane na wniosek przedsiębiorcy, a więc powinno uwzględniać informacje przez niego wskazane. Określenie w treści decyzji zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami niezgodnie z treścią żądania przedsiębiorcy nie jest działaniem prawidłowym. Prawidłowe działania organu w powyższej kwestii winny doprowadzić (np. w wyniku udzielenia stosownych informacji) do wskazania w treści wniosku właściwej metody przetwarzania, którą następnie powtórzono by w treści zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str.: 33, 36]

Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 1 zostało udzielone osobie fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą. W wyniku kontroli, oraz po analizie udzielonych wyjaśnień, stwierdzono, iż powyższe rozstrzygnięcie zostało doręczone niezgodnie z art. 40 § 1 oraz art. 42 § 1 k.p.a.

Zezwolenie na zbieranie nr 6 zostało udzielone na wniosek złożony przez współników spółki cywilnej. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ w treści decyzji jako adresata udzielonego zezwolenia nie wskazał współników lecz spółkę co jest działaniem nieprawidłowym²⁰ oraz skutkuje rażącym naruszeniem art. 107 § 1 k.p.a. w zakresie skierowania rozstrzygnięcia do podmiotu niebędącego stroną, które może z kolei prowadzić do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.)²¹. Ponadto przedmiotowa decyzja została również odebrana przez osobę niebędącą stroną oraz nieposiadającą stosownego upoważnienia.

²⁰ Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829) każdego ze współników spółki cywilnej uważa się za przedsiębiorcę. Sama spółka z kolei nie posiada osobowości prawnej oraz zdolności administracyjnoprawnej, a zatem nie może być podmiotem praw i obowiązków wynikających z zezwolenia na gospodarowanie odpadami.

²¹ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 3424/95. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 stycznia 2015 r. sygn. II OSK 1395/13 wskazuje wprawdzie, iż użycie w treści decyzji nazwy spółki nie stanowi wady kwalifikowanej ale tylko

[dowód: akta kontroli str.: 185 – 202, 499 - 503]

Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. jednym z obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej jest podstawa prawna, przez którą należy rozumieć przepisy prawa materialnego (w wyjątkowych przypadkach procesowego) będących podstawą wydania przez organ administracji publicznej danego rozstrzygnięcia²². W wyniku kontroli stwierdzono, iż w poddanych kontroli zezwoleniach organ wskazał na następujące podstawy prawne ich wydania:

- w zezwoleniach na zbieranie od nr 1 do nr 13 wskazano na art. 41 ust. 1 u.o.o.;
- w zezwoleniu na zbieranie nr 14 wskazano na art. 41 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.;
- w obydwu zezwoleniach łącznych wskazano na art. 41 ust. 1 i ust. 5 u.o.o.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż ww. decyzje zawierały nieprawidłową podstawę prawną²³ lub określały ją w sposób niepełny i nieprecyzyjny²⁴. Za słusnością powyższego stwierdzenia przemawia fakt, iż zarówno ust. 1 jak i ust. 5 art. 41 ww. aktu normatywnego nie stanowią dla właściwego organu podstawy do wydania decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami²⁵. Pełną podstawę w poddanych kontroli decyzjach stanowiły art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 2 u.o.o., które określają zarówno formę udzielenia zezwolenia jak i właściwy rzeczowo do jego udzielenia organ. Przyczyną niniejszej nieprawidłowości było nie dość staranne zredagowanie treści udzielanych zezwoleń, przez osobę prowadzącą przedmiotowe postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 78, 82, 126, 144, 165, 185, 210, 244, 278, 322, 365, 375, 418, 430, 499, 527]

Zgodnie z przepisem art. 44 u.o.o. zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Zasady obliczania ww. terminu, w związku z brakiem odpowiednich regulacji w k.p.a., zostały wskazane w art. 110 i art. 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380)²⁶. W toku kontroli stwierdzono, iż większość z podmiotów ubiegających się o udzielenie zezwolenia na gospodarowanie odpadami wskazała okres 10 lat jako termin jego obowiązywania (za wyjątkiem przedsiębiorców będących stronami zezwoleń łącznych). Dаты obowiązywania poszczególnych zezwoleń zostały zobrazowane w poniższej tabeli.

Oznaczenie rodzaju decyzji	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji
Zezwolenie na zbieranie nr 1	10 lat	25 maja 2024 r.	26 maja 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 2	10 lat	9 marca 2024 r.	10 marca 2014 r.

wtedy gdy zawiera ona imiona i nazwiska wszystkich współników, co w przedmiotowym postępowaniu nie miało miejsca.

²² A. Wróbel (w) M. Jaśkowska, A Wróbel. Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego., LEX/el., 2016.

²³ Zezwolenia łączne oraz zezwolenia na zbieranie od nr 1 do nr 13.

²⁴ Zezwolenie na zbieranie nr 14.

²⁵ Pierwszy z przepisów stanowi, iż gospodarowanie odpadami wymaga wcześniejszego uzyskania zezwolenia, natomiast drugi iż na wniosek posiadacza odpadów organ może udzielić łącznego zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

²⁶ 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 tego miesiąca.

Zezwolenie na zbieranie nr 3	10 lat	5 kwietnia 2024 r.	6 kwietnia 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 4	10 lat	22 kwietnia 2024 r.	23 kwietnia 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 5	10 lat	27 listopada 2024 r.	28 listopada 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 6	10 lat	23 listopada 2024 r.	24 listopada 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 7	10 lat	6 stycznia 2025 r.	7 stycznia 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 8	10 lat	22 stycznia 2025 r.	22 stycznia 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 9	10 lat	15 lipca 2025 r.	15 lipca 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 10	10 lat począwszy od 1 lipca 2015 r.	30 czerwca 2016 r.	15 lipca 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 11	10 lat	1 grudnia 2025 r.	2 grudnia 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 12	10 lat	Od 23 stycznia 2016 r. do 22 stycznia 2026 r.	8 lutego 2016 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 13	10 lat	24 marca 2026 r.	25 marca 2016 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 14	10 lat tj. od 1 lipca 2016 r. do 31 lipca 2026 r.	20 lipca 2026 r.	20 lipca 2016 r.
Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 1	Bezterminowo	29 września 2025 r.	30 września 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 2	Do 31 grudnia 2020 r.	2 marca 2026 r.	3 marca 2016 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż okres obowiązywania wszystkich ww. zezwoleń na zbieranie odpadów, poza zezwoleniem nr 8 i nr 9, został ustalony niezgodnie z opisanymi powyżej zasadami obliczania terminów wskazanych w latach. Wprawdzie organ prawidłowo²⁷ powiązał je (okresy obowiązywania) z datą wydania poszczególnych decyzji, niemniej jednak termin ten był w większości powyższych przypadków tylko o jeden dzień za krótki (mając na uwadze art. 110 i art. 112 Kodeksu cywilnego). Pomimo oczywistej sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa powyższe działanie nie narusza uprawnień przedsiębiorcy w sposób znaczący, w związku z czym należy je traktować w kategoriach uchybienia. Powyższe uwagi odnoszą się również do terminu obowiązywania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1.

Osobnego omówienia wymaga termin obowiązywania zezwolenia na zbieranie nr 10 i nr 12 oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2. W pierwszej z ww. spraw wnioskodawca zwrócił się do organu o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów (pkt 6 wniosku z dnia 1.07.2015 r.) „ (...) na maksymalny czas przewidziany ustawą o odpadach, czyli na 10 lat, począwszy od 1.07.2015 roku. ”, podczas gdy organ wydał zezwolenie tylko do dnia 30 czerwca 2016 roku biorąc za podstawę ustalenia czasu obowiązywania ww. zezwolenia okres obowiązywania umowy dzierżawy działki nr 32 działki przy ul. Rybnej 2 w Lwówku Śląskim. Tym samym zezwolenie na zbieranie nr 10 jest w powyższej kwestii niezgodne z wnioskiem. Organ wyjaśnił²⁸ co następuje:

²⁷ vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09.

²⁸ Część I pkt 6 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r.

„Ustalając termin obowiązywania decyzji organ kierował się okresem obowiązywania umowy na działkę przy ul. Rybnej 2 wychodząc z założenia, iż decyzja nie powinna być wydana na okres dłuższy niż czas obowiązywania umowy dzierżawy gruntu. Ponadto art. 44 ustawy o odpadach daje możliwość organowi na wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o. wnioskodawca ma na dzień udzielenia mu zezwolenia posiadać tytuł prawny do nieruchomości wskazanej jako miejsce magazynowania odpadów, a organ ma obowiązek ten fakt wcześniej zweryfikować. To jak strony umowy stanowiącej tytuł prawny do nieruchomości określiły jej przedmiot (sposób korzystania z nieruchomości, okres obowiązywania) nie powinno być weryfikowane przez organ udzielający zezwolenia albowiem nie ma on jakichkolwiek podstaw do tego aby ingerować w treść stosunku prawnego opisanego w przedłożonym mu dokumencie²⁹. Dopiero w przypadku utraty przez wnioskodawcę tytułu prawnego do ww. nieruchomości (np. w wyniku jej wypowiedzenia przez jedną ze stron w związku z naruszeniem jej warunków) ma on obowiązek podjąć stosowne działania, mając na uwadze odpowiednie przepisy u.o.o. Następnie należy podkreślić, iż wnioskodawca wskazuje w podaniu przewidywany okres wykonywania działalności natomiast organ określa w decyzji czas jej obowiązywania. Zaznaczenia wymaga, że to wnioskodawca decyduje, na jaki okres chce uzyskać zezwolenie. Jediną granicą jest okres 10 lat (art. 44 u.o.o.). Organ administracji jest związany³⁰ informacją wnioskodawcy w tym zakresie i bez uzasadnionej przyczyny (np. z uwagi na dobro interesu publicznego) nie może ustalić innego okresu³¹.

W treści kolejnego podania przedsiębiorca wskazał, iż wnosi o udzielenie zezwolenia na 10 lat natomiast organ oznaczył okres obowiązywania zezwolenia od dnia 23 stycznia 2016 r. (decyzję wydano w dniu 8 lutego 2016 r.) wyjaśniając³² co następuje:

„Organ w sprawie GŚ.6233.1.2016 określił okres obowiązywania decyzji od dnia 23 stycznia 2016 r. w związku z wnioskiem strony, chodziło o zachowanie ciągłości prowadzenia działalności na przedmiotowym gruncie. Wnioskodawca posiadał decyzję zatwierdzającą program gospodarki odpadami niebezpiecznymi z uwzględnieniem odzysku, zbierania i transportu odpadów.”

Przywołane wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W zakresie sposobu oznaczenia przez organ czasu obowiązywania zezwolenia, mając na względzie wcześniejsze uwagi, należy przyjąć, że prawidłowym byłoby udzielenie go od dnia 8 lutego 2016 r. do dnia 8 lutego 2026 r. Powyższe wynika z faktu, iż jako podstawę oznaczenia czasu obowiązywania zezwolenia przyjmuje się datę wydania decyzji, nie natomiast datę doręczenia decyzji stronie postępowania. Wprawdzie orzecznictwo dopuszcza wyjątkowo wydanie decyzji z mocą wsteczną³³ niemniej jednak wskazywane jest, iż rozstrzygnięcia takie muszą być oparte na

²⁹ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. II SA/Bd 563/13.

³⁰ Jest to stanowisko zarówno doktryny, patrz - J. Jerzy, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360 oraz W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. III LEX 2013; jak i orzecznictwa – patrz: uchwała 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 r. sygn. OPK 1/00 – wprawdzie ww. uchwała zapadła na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn zm.) jednakże mechanizm udzielania zezwoleń wskazany w przedmiotowym akcie normatywnym jest taki sam jak na gruncie u.o.o.

³¹ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1846/06.

³² Część I pkt 8 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r.

³³ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 października 2013 r. (sygn. II SA/Sz 471/13) oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2009 r. (sygn. III PO 7/08).

przepisie prawa materialnego, który będzie dozwalał na wydanie tego rodzaju decyzji. Przepisy u.o.o. takiej możliwości nie przewidują. Ponadto decyzje zezwalające na gospodarowanie odpadami należą do decyzji konstytutywnych tj. tworzących nowy stan prawny. Starosta wydając decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia stwierdza, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w toku którego są weryfikowane informacje wskazane przez wnoszącego, iż spełnia on wszystkie prawnie określone warunki do wykonywania danej działalności. Innymi słowy organ składa oświadczenie woli ze skutkiem na przyszłość nie zaś wstecz. Ponadto zbieranie lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia jest deliktem, za który wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma prawo nałożyć na dany podmiot karę pieniężną (art. 194 ust. 1 pkt 4 i art. 196 u.o.o.).

W treści wniosków z dnia 23 grudnia 2015 r. oraz w ich uzupełnieniu z dnia 3 lutego 2016 r., będących podstawą udzielenia zezwolenia na zbierania i przetwarzanie nr 2, przedsiębiorca wskazywał, iż zamierza zbierać oraz przetwarzać odpady do dnia 31 grudnia 2020 r. Pomimo tego organ w pkt. IV decyzji z dnia 3 marca 2016 r. udzielił zezwolenia łącznego do dnia 2 marca 2026 r. argumentując to tym, iż pracownik prowadzący niniejszą sprawę przeoczył termin wskazany przez wnioskodawcę. Ponadto wskazano, iż w pkt 8 pism z dnia 3 lutego 2016 r. wniesionych w przedmiocie uzupełnienia braków formalnych złożonych wniosków przedsiębiorca zaznaczył, iż nie zamierza zakończyć działalności w powyższym zakresie w ciągu 10 lat³⁴. Mając na uwadze powyższe należy przypomnieć, iż organ nie może samodzielnie interpretować otrzymanego podania albowiem określenie przedmiotu gadania należy wyłącznie do wnoszącego. W stanie faktycznym opisanych powyżej organ winien wezwać przedsiębiorcę do sprecyzowania przez jaki okres zamierza on prowadzić działalność opisaną we wniosku. Przedmiotowych czynności nie dokonano.

[dowód: akta kontroli str.: 31, 33, 36 - 37, 331, 344, 383, 404, 510, 514]

Odnosnie terminowości poszczególnych postępowań pozytywnie należy ocenić większość z nich. Jedynie postępowania zakończone udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 1, od nr 5 do nr 7, oraz nr 9 jak również zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 1 zostały zakończone z uchybieniem terminu wskazanego w art. 35 § 3 k.p.a. jak również organ nie poinformował stron o wyznaczeniu nowego terminu ich załatwienia (zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.). W części I pkt 4 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r. organ wskazał, iż przyczyną powyższej nieprawidłowości było uznanie przedmiotowych spraw za szczególnie skomplikowane przez pracownika je prowadzącego, oraz znaczne obciążenie ww. osoby innymi zadaniami. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż o tym czy sprawa jest szczególnie skomplikowana decyduje organ ją prowadzący na podstawie stwierdzonych przesłanek. Niemniej jednak z uwagi na skutki jakie powyższe działanie niesie dla strony postępowania winna być ona uprzednio zawiadomiona o przedmiotowym fakcie³⁵ czego zabrakło w sześciu ww. postępowaniach. Ponadto należy wskazać, iż braki kadrowe lub znaczne obłożenie pracowników zadaniami nie stanowią przesłanek usprawiedliwiających nieterminowe załatwianie spraw³⁶.

[dowód: akta kontroli str.: 30, 35]

³⁴ Część II pkt 2 akapit 6 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r.

³⁵ A. Wróbel (w) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, LEX/el., 2016.

³⁶ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2013 r. (sygn. II SAB/GI 13/13) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2014 r. (sygn. II OSK 2341/13).

II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W okresie objętym kontrolą Starosta Lwówecki wydał 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń. Kontroli poddano wszystkie z nich, tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 30 stycznia 2015 r. (sygn. GŚ.6233.18.2014.2), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 23 września 2015 r. (sygn. GŚ.6233.10.2015.3), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 4 kwietnia 2016 r. (sygn. GŚ.6233.16.2015.5.), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lwóweckiego decyzji z dnia 31 grudnia 2015 r. (sygn. GŚ.6233.19.2015.2), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 4.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje zmieniające zostały wydane na wniosek posiadaczy zmienianych zezwoleń. Wszystkie z podań zostały prawidłowo podpisane jak również załączono do nich dowód uiszczenia opłaty skarbowej wymaganej za wydanie decyzji zmieniającej³⁷. Odnosnie decyzji zmieniających należy wskazać, iż wszystkie z nich określały przedmiot dokonany zmian, zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę, zawierały elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, prawidłowo pouczały w zakresie prawa, trybu i terminu na wniesienie odwołania jak również wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowej Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Ponadto pozytywnie należy ocenić terminowość ww. postępowań, za wyjątkiem tego zakończonego wydaniem decyzji zmieniającej nr 1.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż nieruchomości, będące miejscem magazynowania odpadów wskazanych w zmienianych decyzjach, były bądź współwłasnością wnioskodawców³⁸ bądź też były przez nich użytkowane na podstawie stosunku zobowiązaniowego istniejącego pomiędzy nimi a ich właścicielami³⁹. Zgodnie z art. 155 k.p.a. jednym z warunków dokonania zmiany decyzji ostatecznej, na podstawie której przyznano uprawnienie jest zgoda strony na jej dokonanie. Zgoda ta w przypadku kilku stron postępowania musi pochodzić od każdej z nich nie zaś wyłącznie od tej, która nabyła prawo⁴⁰. Mając na uwadze wcześniejsze spostrzeżenia poczynione w przedmiocie stron postępowania prowadzonego w przedmiocie udzielenie zezwolenia na gospodarowanie odpadami należy przypomnieć, iż status ten przysługuje nie tylko wnioskodawcy lecz również właścicielowi i współwłaścicielowi nieruchomości. Zgodnie z udzielonym przez organ w powyższym zakresie wyjaśnieniami⁴¹ żadnego z właścicieli lub współwłaścicieli powyższych nieruchomości nie zawiadomiono o wszczęciu przedmiotowych postępowań oraz nie zapewniono im w nich czynnego udziału. Ponadto należy wskazać, iż decyzja zmieniająca nr 1 nie została doręczona wszystkim stronom postępowania. Tym samym wymaga podkreślenia, iż wszystkie decyzje zmieniające mogą być obarczone kwalifikowaną wadą mogącą skutkować stwierdzeniem ich nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisu art. 155 k.p.a. oraz niewłaściwie ustalony krąg stron postępowania przez pracownika prowadzącego przedmiotową

³⁷ Za wyjątkiem postępowania zakończonego wydaniem decyzji zmieniającej nr 3 gdzie opłata skarbowa nie była wymagana.

³⁸ Postępowania zakończone wydaniem decyzji zmieniających nr 1 oraz nr 4 (w zakresie 2 z 3 nieruchomości).

³⁹ Postępowania zakończone wydaniem decyzji zmieniających nr 2, nr 3 i nr 4 (w zakresie 1 z 3 nieruchomości).

⁴⁰ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2010 r. (sygn. II OSK 787/09) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 października 2010 r. (sygn. II SA/Lu 327/10).

⁴¹ Część III pkt 1 wyjaśnień z dnia 7 listopada 2016 r.

sprawę. Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast fakt, iż decyzje zmieniające nr 2 – nr 4 zostały doręczone zarówno posiadaczowi zmienianego zezwolenia jak i właścicielom oraz współwłaścicielom nieruchomości. Niemniej jednak wyrażona w przepisie art. 10 § 1 k.p.a. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu rozciąga się na całe postępowanie administracyjne (w szczególności dotyczy ona zapewnienia możliwości wypowiedzenia się przez strony co do całego materiału dowodowego oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem rozstrzygnięcia) nie zaś jedynie na czynność przesłania decyzji oraz zagwarantowania prawa do wniesienia odwołania⁴².

[dowód: akta kontroli str.: 33, 37, 546 – 550, 561, 602 – 611]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzją zmieniającą nr 4 organ zmodyfikował uprzednio udzielone zezwolenie m. in. dodając kolejne miejsce magazynowania odpadów tj. nieruchomość oznaczoną geodezyjnie jako działka nr 284/11 obręb Włodzice Wielkie. Niemniej jednak w aktach ww. postępowania brak było jakichkolwiek dowodów potwierdzających, iż organ dokonał weryfikacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalonego dla powyższej nieruchomości. W udzielonych wyjaśnieniach wskazano w niniejszej kwestii co następuje:

„Zgodność opisanej we wniosku dzielnicy z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ zweryfikował na podstawie dokumentów zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy Lwówek Śląski (...).”

W wyniku kontroli ustalono, iż obowiązujący dla danego terenu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa, iż przeznaczeniem uzupełniającym przedmiotowego obszaru są funkcje infrastruktury technicznej⁴³. Tym samym dopuszczalne jest prowadzenie na tym terenie gospodarki odpadami⁴⁴. Niemniej jednak, mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, należy wskazać, iż organ nie udokumentował należycie tego faktu. Zaniechanie to wprowadza narusza dyspozycję art. 14 § 1 oraz art. 72 k.p.a., jednakże nie jest to nieprawidłowość, która wywierałaby znaczący wpływ na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 34, 37, 578]

III. Wszystkie poddane kontroli zezwolenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w sentencjach wszystkich zweryfikowanych decyzji organ posługiwał się zwrotem *zezwoić przedsiębiorstwu* oraz *zmienić decyzję zezwalającą przedsiębiorstwu*. Należy wskazać, iż powyższa praktyka jest nieprawidłowa (za wyjątkiem postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 10 i nr 14) albowiem, na co wskazano powyżej, zezwolenia udziela się (lub zmienia) podmiotowi posiadającemu zdolność administracyjnoprawną⁴⁵ - przedsiębiorcy, którym może być osoba fizyczna (tak jak miało to miejsca we wszystkich poddanych kontroli postępowania, za wyjątkiem dwóch powyższych), osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa

⁴² Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 20016 r., sygn. II OSK 1286/05.

⁴³ Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 3 lit. a Uchwały Nr XII/107/11 Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim z dnia 6 października 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Włodzice Wielkie.

⁴⁴ Zgodnie z pkt. 7.6. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w ramach terenów infrastruktury technicznej wyróżnia się m. in. gospodarkę odpadami.

⁴⁵ Zgodnie z art. 29 k.p.a. status strony posiadają osoby fizyczne i prawne oraz, w zakresie państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych, jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

przyznaje zdolność prawną⁴⁶. Przez przedsiębiorstwo należy natomiast rozumieć zorganizowany zespół składników niematerialnych i prawnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej (zgodnie z art. 55¹ Kodeksu cywilnego). Podsumowując należy wskazać, iż udzielając zezwolenia na gospodarowanie odpadami, lub zmieniając zezwolenie już udzielone, należy w jego treści zaznaczyć, iż jest ono skierowane do podmiotu o nie występującego, nie zaś do przedsiębiorstwa, które jest przez niego prowadzone (chyba że wnioskodawcą nie jest osoba fizyczna a zwrot *Przedsiębiorstwo* wchodzi w skład nazwy firmy takiego podmiotu).

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

1. Wzywać o zapłatę należnej opłaty skarbowej, w przypadku stwierdzenia uchybień w tej kwestii, w trybie art. 261 § 1 k.p.a.
2. Weryfikować spełnienie przez wnoszone podania wymogów formalnych, a w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek uchybień lub niejasności w zakresie przedmiotu podania wzywać do ich uzupełnienia bądź sprecyzowania w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
3. Rzetelnie dokumentować w aktach postępowań spełnienie przez poszczególnych wnioskodawców pozostałych warunków koniecznych do uzyskania zezwolenia.
4. Właściwie ustalać krąg stron poszczególnych postępowań w celu zapewnienia udziału w każdym ich stadium wszystkim podmiotów, których one dotyczą.
5. Przed wydaniem rozstrzygnięcia w sposób niebudzący wątpliwości ustalić wszelkie okoliczności mające wpływ na jego treść.
6. W wydawanych decyzjach uwzględnić wszystkie elementy wskazane w art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. oraz w art. 107 § 1 k.p.a. (w szczególności w zakresie podstawy prawnej oraz osoby adresata).
7. Doręczać wydawane decyzje zgodnie z zasadami określonymi w k.p.a.
8. Prawidłowo ustalać termin obowiązywania poszczególnych zezwoleń mając na uwadze treść żądania jak również przepisy u.o.o. oraz Kodeksu Cywilnego.
9. W przypadku braku możliwości zakończenia postępowania w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. należy wyznaczyć nowy termin i poinformować o nim stronę – zgodnie z art. 36 § 1 ww. ustawy.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do 20 stycznia 2017 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak

⁴⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej