



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 24 stycznia 2017 r.

NK-KE.431.37.2016.AW

Pan
Roman Potocki
Starosta Wrocławski

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 9-22 listopada 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 25 października 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.68.2016.AW oraz NK-KE.0030.69.2016.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 we Wrocławiu, z siedzibą przy ul. Tadeusza Kościuszki 131, 50-440 Wrocław, 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 17 czerwca 2016 r. przez Wicewojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2016 r.

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

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej od dnia 10 grudnia 2010 r. pełnił Pan Andrzej Szawan⁵, a od dnia 10 grudnia 2014 r. pełni Pan Roman Potocki – Starosta Wrocławski⁶.

W myśl § 33 pkt 7 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego we Wrocławiu⁷ zadania w zakresie gospodarki odpadami są realizowane w ramach Wydziału Ochrony Środowiska. Kontrolowane zadanie w całym okresie objętym kontrolą realizowali pracownicy zatrudnieni na stanowisku kolejno referenta, podinspektora oraz inspektora ww. komórki

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

² Dz. U. nr 185, poz. 1092.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.

⁵ Uchwała Nr III/5/10 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Wrocławskiego.

⁶ Uchwała nr II/5/14 Rady Powiatu Wrocławskiego z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Wrocławskiego.

⁷ Załącznik do Uchwały nr 28/78/15 Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego z dnia 9 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze.

organizacyjnej, którzy zgodnie ze szczegółowymi zadaniami zakresu czynności byli odpowiedzialni za wykonywanie zadań starosty wynikających z ustawy o odpadach⁸.

[dowód: akta kontroli str. 29-41]

W okresie objętym kontrolą upoważnieni do prowadzenia spraw i wydawania w imieniu Starosty Wrocławskiego decyzji administracyjnych z zakresu ustawy o odpadach byli Pani Irena Krasicka⁹ – Dyrektor ww. wydziału, Pan Michał Trębacz¹⁰ - Członek Zarządu Powiatu Wrocławskiego, Pani Alicja Rudzińska¹¹ - Główny Specjalista ww. wydziału oraz Pan Bartosz Błaszczak¹² – Inspektor ww. wydziału.

[dowód: akta kontroli str. 42-46]

Pismami z dnia 22 grudnia 2014 r. (sygn. SP-OŚ.604.144.2014.SC) oraz z dnia 3 listopada 2016 r. (sygn. SP-OŚ.6232.21.2016.JW) poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 52 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 30 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 12 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia, 4 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o., 1 decyzje w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia oraz 12 decyzji w sprawie wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia¹³.

[dowód: akta kontroli str. 9-13]

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **26 zezwoleń na zbieranie odpadów** o sygn. SP-OŚ.6233: 70.2013.agk z dnia 10 stycznia 2014 r., 5.2014.agk z dnia 27 marca 2014 r., 25.2014.agk z dnia 23 maja 2014 r., 35.2014.agk z dnia 25 lipca 2014 r., 40.2014.agk z dnia 29 lipca 2014 r., 45.2014.JW z dnia 12 sierpnia 2014 r., 51.2014.JW z dnia 10 września 2014 r., 63.2014.JW z dnia 30 września 2014 r., 68.2014.JW z dnia 13 października 2015 r., 72.2014.JW z dnia 17 grudnia 2014 r., 86.2014.JW z dnia 6 listopada 2014 r., 93.2014.JW z dnia 18 grudnia 2014 r., 103.2014.JW z dnia 23 stycznia 2015 r., 108.2014.SC z dnia 2 stycznia 2015 r., 112.2014.JW z dnia 3 marca 2015 r., 122.2014.SC z dnia 23 stycznia 2015 r., 9.2015.SC z dnia 8 kwietnia 2015 r., 13.2015.SC z dnia 25 maja 2015 r., 22.2015.JW z dnia 21 maja 2015 r., 24.2015.SC z dnia 22 maja 2015 r., 39.2015.SC z dnia 10 lipca 2015 r., 54.2015.SC z dnia 8 października 2015 r., 60.2015.SC z dnia 27 października 2015 r., 81.2015.JW z dnia 17 lutego 2016 r., 4.2016.JW z dnia 21 stycznia 2016 r., 13.2016.agk z dnia 9 czerwca 2016 r., (łącznie 26 decyzji, co stanowi 50 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);

- **14 zezwoleń na przetwarzanie odpadów** o sygn. SP-OŚ.6233: 14.2014.JW z dnia 26 marca 2014 r., 38.2014.agk z dnia 18 lipca 2014 r., 46.2014.JW z dnia 26 sierpnia 2014 r., 61.2014.JW z dnia 3 października 2014 r., 78.2014.ES z dnia 21 października 2014 r., 90.2014.JW z dnia 1 grudnia 2014r., 98.2014.JW z dnia 5 lutego 2015 r., 115.2014.JW z dnia 23 stycznia 2015 r., 120.2014.JW z dnia 23 stycznia 2015 r., 10.2015.SC z dnia 8 kwietnia 2015 r., 33.2015.JW z dnia 8 lipca 2015 r., 49.2015.SC z dnia 22 października 2015 r., 76.2015.JW z dnia 7 stycznia 2016 r., 80.2015.JW z dnia 30 grudnia 2015 r., (47 %);

⁸ Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności Pani Sylwii Cieślak z dnia 11 listopada 2014 r.; Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności Pani Eweliny Szandały z dnia 9 października 2014 r.; Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności Pani Justyny Wójcik z dnia 9 kwietnia 2012 r., 7 maja 2015 r. oraz 12 lipca 2016 r.; Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności Pani Agnieszki Kwiatkowskiej z dnia 8 stycznia 2012 r. oraz 15 lipca 2016 r.

⁹ Upoważnienie z dnia 30 grudnia 2011 r.

¹⁰ Upoważnienie z dnia 18 grudnia 2014 r.

¹¹ Upoważnienie z dnia 18 grudnia 2014 r.

¹² Upoważnienie z dnia 18 grudnia 2014 r.

¹³ Podczas wykonywania czynności kontrolnych w jednostce stwierdzono, iż akta postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów o sygn. SP-OŚ.6233.22.2013.JW oraz akta postępowania w przedmiocie wydania decyzji cofającej o sygn. SP-OŚ.6233.31.2015.JW zostały przekazane do SKO we Wrocławiu na skutek wniesienia odwołania przez stronę.

- **6 decyzji w sprawie zmiany zezwoleń** o sygn. SP-OŚ.6233: 54.2014.JW z dnia 27 sierpnia 2014 r., 81.2014.ES z dnia 28 października 2014 r., 15.2015.JW z dnia 13 marca 2015 r., 65.2015.JW z dnia 12 listopada 2015 r., 75.2015.JW z dnia 16 grudnia 2015 r., 28.2016.JW z dnia 5 lipca 2016 r. (50 %);
- **4 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia** o sygn. SP-OŚ.6233: 114.2014.SC z dnia 13 kwietnia 2015 r., 73.2015.JW z dnia 29 lutego 2016 r., 79.2015.JW z dnia 13 stycznia 2016 r., 88.2015.JW z dnia 5 lutego 2016 r., (100 %);
- **6 decyzji w przedmiocie wygaszenia zezwoleń** o sygn. SP-OŚ.6233: 10.2014.JW z dnia 27 lutego 2014 r., 59.2014.JW z dnia 3 października 2014 r., 77.2014.JW z dnia 30 września 2014 r., 48.2015.SC z dnia 20 sierpnia 2015 r., 76.2015.JW z dnia 7 stycznia 2016 r., 4.2016.JW z dnia 21 stycznia 2016 r., (50%).

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie przez Starostę Wrocławskiego **oceniono 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 z dnia 8 grudnia 2016 r. o sygn. SP-OŚ.6233.21.2016.JW, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.
[dowód: akta kontroli str. 53-59]

1. Zezwolenia na zbieranie oraz zezwolenie na przetwarzanie odpadów

W toku kontroli ustalono, że prawie wszystkie poddane kontroli wnioski o udzielenie zezwolenia zawierały elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 i 2 u.o.o. oraz w art. 63 § 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ (zwana dalej k.p.a.). W aktach wszystkich skontrolowanych spraw znajdowały się dowody uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁵.

W aktach wszystkich 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 we Wrocławiu. Ponadto kontrola wykazała, iż w znacznej większości przypadków decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 43 ust. 1 i 2 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 61-368]

W sprawach dot. zezwoleń na zbieranie o sygn. SP-OŚ.6233: 70.2013.agk¹⁶, 5.2014.agk¹⁷, 25.2014.agk¹⁸, 35.2014.agk¹⁹, 40.2014.agk²⁰, 63.2014.JW²¹, 68.2014.JW²², 72.2014.JW²³,

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1827.

¹⁶ Wezwanie z dnia 15 listopada 2013 r.

¹⁷ Wezwanie z dnia 5 lutego 2014 r.

¹⁸ Wezwanie z dnia 25 kwietnia 2014 r.

¹⁹ Wezwanie z dnia 27 czerwca 2014 r.

²⁰ Wezwanie z dnia 4 lipca 2014 r.

²¹ Wezwanie z dnia 11 września 2014 r.

²² Wezwanie z dnia 22 września 2014 r.

²³ Wezwanie z dnia 13 października 2014 r.

103.2014.JW²⁴, 13.2015.SC²⁵, 22.2015.JW²⁶, 24.2015.SC²⁷, 54.2015.SC²⁸, 60.2015.SC²⁹ oraz zezwoleń na przetwarzanie o sygn. SP-OŚ.6233: 14.2014.JW³⁰, 38.2014.agk³¹, 78.2014.ES³² 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.. W przypadku wezwań o udzielenie wyjaśnień należy ich dokonywać na podstawie art. 50 § 1 w zw. z 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 przede wszystkim w sprawie o sygn. SP-OŚ.6233.72.2014.JW wezwać o uzupełnienie braków fiskalnych w trybie art. 261 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego, zgodnie z § 2 powyższego przepisu, o skutkach uchybienia wezwaniu. Z kolei o wyjaśnienia należało wezwać zgodnie z art. 50 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego, iż ich nieudzielenie w terminie skutkować będzie rozpoznaniem sprawy na podstawie zgromadzonych dowodów. Analogicznie w sprawach dot. zezwoleń na zbieranie o sygn. SP-OŚ.6233: 70.2013.agk, 5.2014.agk, 40.2014.agk, 63.2014.JW, 13.2015.SC, 22.2015.JW oraz zezwoleń na przetwarzanie o sygn. SP-OŚ.6233: 14.2014.JW, 38.2014.agk, oprócz zastosowanej w przedmiotowych pismach podstawy prawnej art. 64 § 2 k.p.a. z uwagi, iż wezwano w nich również do udzielenia wyjaśnień, należało zastosować przepis art. 50 § 1 k.p.a. Ponadto w sprawach dot. zezwoleń na zbieranie o sygn. SP-OŚ.6233: 25.2014.agk, 35.2014.agk, 68.2014.JW, 103.2014.JW, 24.2015.SC, 54.2015.SC oraz 60.2015.SC oraz zezwolenia na przetwarzanie o sygn. SP-OŚ.6233.78.2014.ES z uwagi, iż przedmiotowe wezwania dotyczyły wyłącznie udzielenia wyjaśnień organ powinien zastosować przepis art. 50 § 1 k.p.a.

Jakkolwiek rozróżnienie obu trybów ma znaczenie ze względu na skutek³³, jednakże niewłaściwe określenie podstawy prawnej wezwania stanowi jedynie uchybienie natury formalnej niemające znaczącego wpływu na powyższe postępowania. Ponadto należy zauważyć, iż organ wielokrotnie w ramach przedmiotowych wezwań pouczał strony o ich prawach i obowiązkach (art. 9 k.p.a.). Powyższe należy ocenić pozytywnie.
[dowód: akta kontroli str. 66, 79, 83, 98, 110, 129, 139, 155, 191, 211, 214, 218, 232, 238, 295, 300, 314]

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu o sygn. SP-OŚ.6233.38.2014.agk we wniosku oraz w decyzji nie określono rocznej mocy przerobowej instalacji. Powyższe stanowi naruszenie art. 42 ust. 2 pkt 6 u.o.o. w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. oraz art. 43 ust. 2 pkt 3 u.o.o. Jednakże należy wskazać, iż organ w zezwoleniu określił godzinową i dzienną moc przerobową instalacji.

²⁴ Wezwanie z dnia 22 grudnia 2014 r.

²⁵ Wezwanie z dnia 13 marca 2015 r.

²⁶ Wezwanie z dnia 13 kwietnia 2015 r.

²⁷ Wezwanie z dnia 10 kwietnia 2015 r.

²⁸ Wezwanie z dnia 19 sierpnia 2015 r.

²⁹ Wezwanie z dnia 24 września 2015 r.

³⁰ Wezwanie z dnia 3 marca 2014 r.

³¹ Wezwanie z dnia 27 czerwca 2014 r.

³² Wezwanie z dnia 7 października 2014 r.

³³ Nieuzupełnienie braku formalnego skutkuje pozostawieniem podania bez rozpoznania, nieuzupełnienie braków fiskalnych skutkuje zwrotem podania lub zaniechaniem czynności uzależnionej od opłaty, natomiast nieudzielenie wyjaśnień nie ma takich następstw procesowych.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości było wybiórcze stosowanie przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie.
[dowód: akta kontroli str. 296-299]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach w przedmiocie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w instalacjach o sygn. SP-OŚ.6233: 38.2014.agk, 46.2014.JW, 78.2014.ES, 90.2014.JW, 98.2014.JW, 120.2014.JW, 10.2015.SC, 49.2015.SC wnioskodawcy nie przedłożyli aktualnych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które zgodnie z art. 42 ust. 4 u.o.o.³⁴ w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁵ powinny zostać dołączone do wniosków o udzielenie zezwolenia. Mając na uwadze treść uzasadnień do ww. decyzji należy stwierdzić, iż organ nie wezwał w trybie art. 64 § 2 k.p.a. o uzupełnienie przedmiotowych podań ze względu na to, iż zdaniem organu przedsięwzięcia, na których prowadzenie udzielono ww. zezwoleń, nie były przedsięwzięciami planowanymi. Powyższe stanowisko organu należy uznać za niezasadne. Zgodnie z orzecznictwem należy stwierdzić, iż w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym fakt wcześniejszego posiadania zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie zwalniał z obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia przy ubieganiu się o udzielenie kolejnego zezwolenia³⁶. Natomiast zgodnie z aktualnym stanem prawnym uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko³⁷. Ustawodawca art. 72 ust. 2a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wprowadził zwolnienie z ww. obowiązku. Zgodnie z powyższymi przepisami obecnie uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów nie jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, gdy zezwolenie na przetwarzanie lub zbieranie i przetwarzanie odpadów dotyczy odzysku polegającego na przygotowaniu do ponownego użycia, lub gdy wnioskodawca ubiega się o wydanie drugiego lub kolejnego zezwolenia dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż ustawodawca zaliczył prowadzenie działalności na podstawie drugiego lub kolejnego zezwolenia na przetwarzanie odpadów dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie w zakres pojęcia *planowane przedsięwzięcie*.

Ponadto należy wskazać, iż powyższe stanowisko jest zgodne z zasadą prowsólnotowej wykładni prawa krajowego³⁸. 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 środowisko³⁹ nałożył na właściwy do udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji organ obowiązek oceny aktualności oceny oddziaływania na środowisko. Należy podkreślić, iż w przypadku przedmiotowych przedsięwzięć główne obciążenie środowiska wiąże się eksploatacją instalacji, nie zaś wynika z samej ich budowy. W związku z powyższym zezwolenia na przetwarzanie odpadów zawsze są wydawane na czas oznaczony, a po jego upływie właściwy organ ma obowiązek w sposób całościowy raz jeszcze ocenić, czy podmiot ubiegający się o jego ponowne uzyskanie spełnia wszystkie przewidziane prawem warunki. Obowiązek taki wynika m. in. z tego, iż po upływie określonego czasu mogą

³⁴ Według stanu prawnego z przed dnia 1 stycznia 2017 r.

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm., według stanu prawnego z przed dnia 24 grudnia 2015 r.

³⁶ *vide* wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 3128/13; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 września 2013 r., sygn. II SAB/Kr 104/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2015 r., sygn. IV SA/Po 228/15.

³⁷ Artykuł 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

³⁸ *vide* wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 1990 r., sprawa C 106/89.

³⁹ Dz. U. UE. L. Nr 26, poz. 1.

ulec zmianie uwarunkowania środowiskowe w miejscu i otoczeniu jego realizacji lub dostępne technologie. Zasadność poddania ocenie oddziaływania na środowisko przedłużenia funkcjonowania przedsięwzięcia potwierdza stanowisko Komitetu ds. Implementacji Konwencji z Espoo⁴⁰, który w sprawie o sygn. EIA/IC/CI/4 stwierdził, iż przedłużenie okresu trwania stanowi ważną zmianę w takiej działalności⁴¹.

Konkludując należy wskazać, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Natomiast organ nie wezwał w powyższych sytuacjach do uzupełnienia braków formalnych. Niemniej jednak należy podkreślić, iż przedmiotowe zagadnienie wiązało się z trudnościami interpretacyjnymi. Ponadto w wyniku nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw⁴², przedmiotowe postępowanie organu należy uznać za poprawne dla spraw prowadzonych od dnia 24 grudnia 2015 r.

Przyczyną wystąpienia opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja wskazanych przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 296-299, 301-303, 309-313, 315-317, 323-325, 334-341, 345-352]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach dot. zezwoleń na zbieranie o sygn. SP-OŚ.6233: 72.2014.JW, 51.2014.JW oraz zezwoleń na przetwarzanie o sygn. SP-OŚ.6233: 46.2014.JW, SP-OŚ.6233.90.2014.JW wnioskodawcy zmodyfikowali swoje żądania za pomocą poczty elektronicznej. Należy wskazać, iż forma modyfikacji podania nie spełniała warunków określonych w art. 63 § 1, 3 i 3a k.p.a.⁴³ Niemniej jednak organ nie wezwał wnioskodawców o zmodyfikowanie podania w przewidzianej przepisami postępowania administracyjnego formie i uwzględnił przedmiotowe modyfikacje w treści ww. decyzji.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości było wybiórcze stosowanie przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 58, 128, 151-152, 318]

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji spraw o sygn. SP-OŚ.6233: 63.2014.JW, 86.2014.JW, 93.2014.JW, 103.2014.JW, 108.2014.SC, 112.2014.JW, 122.2014.SC oraz 9.2015.SC nie można ustalić w jaki sposób organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). W pkt 3 części I wyjaśnień z dnia z dnia 8 grudnia 2016 r. wskazano, że:

„Pracownik prowadzący postępowanie dokonuje weryfikacji zgodności poszczególnych wniosków z całością obowiązujących przepisów. Ocenia również obligatoryjnie pod kątem zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego każdy rozpatrywany wniosek przed wydaniem zezwolenia, co potwierdza w uzasadnieniu decyzji w sformułowaniach: *stwierdzono że nie ma przeszkód do wydania decyzji lub nie zachodzą przesłanki*

⁴⁰ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz. U. z 1999 r. nr 96, poz. 1110).

⁴¹ (...) *extension of the lifetime of an NPP, even in absence of any works, was to be considered as a major change to an activity (...)*, Report of the twenty-seventh session of the Implementation Committee, ECE/MP.EIA/IC/2013/2, str. 6, <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/environmental-assessment/areas-of-work/review-of-compliance/committee-initiative/eiaicci4-ukraine.html>.

⁴² Dz. U. z 2015 r. poz. 1211.

⁴³ *vide* wyrok NSA z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. I OSK 1269/13; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. II SA/Kr 868/05; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2011 r., sygn. VII SA/Wa 872/11; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Op 519/12.

z art. 46 ust. 1 ustawy o odpadach do wydania decyzji odmownej. Moim zdaniem wyczerpuje to zasadę pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a., którą należy odnieść do wszystkich czynności podejmowanych w toku postępowania, czyli weryfikacji całości wniosku. W przeciwnym wypadku decyzje byłyby odmowne. Tutejszy organ przyjął założenie, że nie powieła się np. poprzez wydruk informacji, które pracownikom Starostwa są ogólnodostępne. I tak informacje, dotyczące obowiązującego mpzp, z dokładnością do pojedynczej działki, dostępne są w systemie informacji przestrzennej powiatu wrocławskiego wroSip (<http://www.wrosip.pl>) (...)

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy pozytywnie ocenić dokonywanie przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy sprawdzenia zgodności przedmiotowego zamierzenia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Odnosnie wyjaśnień dot. zamieszczania w uzasadnieniach decyzji sformułowań potwierdzających dokonanie ww. czynności przez organ nie zasługują one na uwzględnienie, gdyż w powyższych decyzjach zastosowano wyłącznie sformułowanie stwierdzające brak przeszkód do wydania decyzji po przeanalizowaniu całości materiału zgromadzonego w przedmiotowym postępowaniu. Należy stwierdzić, iż dokonanie powyższych czynności powinno wprost wynikać z akt postępowania⁴⁴.

[dowód: akta kontroli str. 55-56, 129-133, 165-167, 172-188, 192-194, 197-199, 202-207]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że z akt spraw dot. zezwoleń na zbieranie o nr 45.2014.JW, 68.2014.JW oraz 86.2014.JW wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie zezwoleń na gospodarowanie odpadami nie są właścicielami (samodzielnymi właścicielami) nieruchomości wskazanych jako miejsca ich magazynowania, lecz dysponują nimi na podstawie zawartych umów. W pkt 8 części I wyjaśnień z dnia 8 grudnia 2016 r. wskazano, że:

„Starosta każdorazowo dokonuje ustalenia stron postępowania stosownie do treści art. 170 ustawy o odpadach. Nieujęcie właścicieli lub współwłaścicieli jako strony w postępowaniach o sygn. SP-OŚ.6233.45.2014.JW, SP-OŚ.6233.68.2014.JW i SP-OŚ.6233.86.2014.JW nie wynikało z celowego działania organu. W przypadku sprawy o sygn. SP-OŚ.6233.68.2014.JW przeoczenie spowodowane było prowadzeniem spraw małżonków Doroty Białeckiej oraz Edwarda Białeckiego przez tego samego pełnomocnika. Dorota Białecka prowadząca działalność gospodarczą pod firmą DORMET oraz Edward Białecki prowadzący działalność gospodarczą pod firmą EBIX prowadzą działalność w zakresie zbierania odpadów na terenie tej samej działki na podstawie odrębnych zezwoleń. Wnioski o wydanie zezwoleń były składane przez tego samego pełnomocnika, decyzje również zostały przekazane stronom przez wspólnego pełnomocnika. Oba wnioski określały miejsce magazynowania odpadów na terenie całej posiadanej przez wnioskodawców działki. W trakcie postępowania Starosta wzywał zarówno w zakresie wniosku Pani Doroty Białeckiej jak również w zakresie wniosku Pana Edwarda Białeckiego o wydzielenie miejsc magazynowania odpadów odrębnie dla obu ww. firm pismami z 22 września 2014 r. do sprecyzowania miejsca magazynowania odpadów odrębnie dla dwóch przedsiębiorstw. W odpowiedzi na wezwanie pełnomocnik dokonał podziału miejsc magazynowania z uwzględnieniem na planie sytuacyjnym nazw firm, stąd domniemano, że dokonał tego w porozumieniu ze swoimi zleceniodawcami. Tym samym organ uznał ich za odrębne przedsiębiorstwa. Ponadto w sprawie o sygn. SP-OŚ.6233.86.2014.JW podpis właścicielki nieruchomości widnieje na zwrotnym potwierdzeniu odbioru

⁴⁴vide wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10.

decyzji z 6 listopada 2014 r NR 561/2014, przy czym nie wniosła odwołania od decyzji. Należało więc przyjąć, że strony w tych przypadkach wiedzą o prowadzonych postępowaniach”.

Należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 170 ust. 2 u.o.o. przymiot strony w postępowaniu dot. zbierania odpadów przysługuje wnioskodawcy oraz właścicielom (współwłaścicielom) nieruchomości, na których będzie prowadzona przedmiotowa działalność⁴⁵. Należy wskazać, iż pomimo zweryfikowania przez organ w post. nr 45.2014.JW oraz 86.2014.JW tytułów prawnych wnioskodawców do ww. nieruchomości organ zaniechał zawiadomienia współwłaścicieli nieruchomości o wszczęciu przedmiotowych postępowań oraz nie zapewnił im czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Powyższe stanowi naruszenie dyspozycji art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a. i może 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.). Jednocześnie należy podkreślić, iż w pozostałych poddanych kontroli sprawach zapewniono udział w nich wszystkim stronom postępowania, co również należy ocenić pozytywnie.

Natomiast odnośnie post. o nr 68.2014.JW należy wskazać, iż uwzględnia się wyjaśnienia w powyższym zakresie, jednakże w żadnym z ww. postępowań organ nie oznaczył wszystkich stron postępowania w decyzji, czym naruszył dyspozycję art. 107 § 1 zdanie pierwsze k.p.a.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa.
[dowód: akta kontroli str. 57, 118-122, 136, 140-144, 167, 169-171]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzji na zbieranie o sygn. SP-OŚ.6233.4.2016.JW nie określono nr REGON i NIP współników spółki cywilnej, stanowiących strony ww. postępowania, czym naruszono dyspozycję przepisu art. 43 ust. 1 pkt 1 u.o.o. W powyższym zezwoleniu organ wskazał wyłącznie nr REGON i NIP spółki cywilnej, natomiast zgodnie z ww. przepisem w zezwoleniu na zbieranie odpadów określa się nr REGON i NIP posiadacza odpadów. Definicja ustawowa posiadacza odpadów została określona art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o., który stanowi, iż przez posiadacza odpadów rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów. Należy stwierdzić, iż spółka cywilna nie wchodzi w zakres ww. podmiotów oraz nie posiada zdolności administracyjnoprawnej⁴⁶. Ponadto posiadanie oraz prawo własności przysługuje współnikom spółki cywilnej, a nie spółce⁴⁷.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego ww. postępowanie.
[dowód: akta kontroli str. 262-278]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wnioskodawcy w postępowaniu o nr 25.2014.agk oraz 35.2014.agk wnieśli o wygaszenie decyzji. Natomiast organ wydał decyzje uchylające przedmiotowe zezwolenia. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż organ wydał decyzje niezgodnie z wnioskiem. Niemniej jednak zgodnie z intencją wnioskodawców decyzje zostały wyeliminowane z obrotu prawnego. Ponadto wnioskodawca w postępowaniu o nr 4.2016.JW wniósł o wygaszenie dotychczasowego zezwolenia oraz o wydanie nowego na okres 10 lat od dnia 23 stycznia 2016 r. Natomiast organ wydał decyzję w przedmiotowym zakresie w dniu 21 stycznia 2016 r. ustalając okres obowiązywania do dnia 20 stycznia 2026 r. Mając na uwadze, iż organ jest związany treścią wniosku, powyższa praktyka była

⁴⁵ *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.

⁴⁶ *vide* wyrok NSA z dnia 10 października 2008 r., sygn. II GSK 366/08, wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r., sygn. I OSK 2094/10.

⁴⁷ *vide* A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, Komentarz do art. 861 Kodeksu cywilnego [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część szczególna, pod. red. A. Kidyba, Lex 2014.

nieprawidłowa. Należy podkreślić, że organ nie może samodzielnie ustalać przedmiotu żądania, w tym okresu przez jaki wnioskodawca zamierza wykonywać działalność opisaną we wniosku⁴⁸.
[dowód: akta kontroli str. 80, 85, 92, 99]

Odnosnie elementów zezwolenia należy wskazać, iż zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać m. in. powołanie podstawy prawnej. Powołując podstawę prawną, należy wskazywać przepisy, na mocy których rozstrzygnięto sprawę⁴⁹. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ w decyzjach o sygn. SP-OŚ.6233: 14.2014.JW, 46.2014.JW, 98.2014.JW, 33.2015.JW i 49.2015.SC pominął w osnowie decyzji art. 41 ust. 2 i art. 41 ust. 3 pkt 2 u.o.o. Należy podkreślić, iż powyższe przepisy określają właściwość rzeczową i miejscową starosty do udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami oraz wskazują formę rozstrzygnięcia.
[dowód: akta kontroli str. 292, 301, 323, 342, 345]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach na zbieranie o sygn. SP-OŚ.6233: 25.2014.agk, 72.2014.JW, 86.2014.JW, 103.2014.JW, 108.2014.SC, 112.2014.JW, 122.2014.SC, 9.2015.SC, 39.2015.SC, 4.2016.JW oraz w zezwoleniach na przetwarzanie o sygn. SP-OŚ.6233: 14.2014.JW, 38.2014.agk, 46.2014.JW, 78.2014.ES, 90.2014.JW, 98.2014.JW, 115.2014.JW, 120.2014.JW, 10.2015.SC, 76.2015.JW organ jednocześnie wygasił lub uchylił uprzednio wydane zezwolenie oraz udzielił nowego. Wskazać należy, iż organ powinien w powyższych sytuacjach wydać dwie odrębne decyzje. Wynika to z faktu, że są one wydawane w ramach różnych podstaw prawnych oraz dotyczą różnych spraw⁵⁰.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str. 80, 145, 165, 186, 192, 197, 202, 205, 220, 262, 292, 296, 301, 309, 315, 323, 326, 334, 338, 355]

Na marginesie należy wskazać, iż organ pobiera opłatę skarbową w wysokości 10 zł za wydanie decyzji uchylającej. Należy wskazać, iż wydanie ww. rozstrzygnięcia następuje w trybie szczególnym określonym art. 155 k.p.a. i w związku z powyższym jest ono zwolnione z opłaty skarbowej zgodnie z częścią I ust. 53 kolumna 4 pkt 1 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.

[dowód: akta kontroli str. 92-96, 145-149, 153, 165-167, 186-188, 190, 192-194, 196-200, 202-207, 220-222, 225, 292-294, 296-299, 301-303, 309-313, 315-317, 323-328, 333, 338-341]

2. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie poddane kontroli decyzje zmieniające zostały wydane na wniosek posiadaczy zezwoleń na gospodarowanie odpadami oraz dotyczyły rozszerzenia prowadzonej działalności poprzez dodanie nowych rodzajów odpadów. Wszystkie

⁴⁸ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. VI SAB/Wa 40/07; 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.

⁴⁹ *vide* T. Lewandowski, Prawidłowa budowa decyzji administracyjnej, Lex 2013.

⁵⁰ Podkreślić należy, że istotą postępowania administracyjnego jest to, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada „jedna sprawa – jedna decyzja”. Zauważyć należy, że wprawdzie art. 62 k.p.a. zezwala na połączenie w jednym postępowaniu różnych spraw. Stanowi bowiem, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony, a w orzecznictwie dopuszczono możliwość prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach także w stosunku do jednej strony, jednakże ujęte w tym przepisie tzw. współuczestnictwo formalne, również nie zwalnia organu z obowiązku wydania w każdej z tych spraw odrębnej decyzji (*vide* wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2015 r., sygn. III SA/Kr 1880/14).

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 we Wrocławiu. Większość tj. 5 z 6 decyzji zmieniających zawierało elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. oraz za ich wydanie uiszczono opłatę skarbową w odpowiedniej wysokości oraz terminie (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz z pkt. 1 ust. 46 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej). Pozytywnie należy ocenić również terminowość powyższych postępowań.
[dowód: akta kontroli str. 369-385]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach o sygn. SP-OŚ.6233: 75.2015.JW i 28.2016.JW organ nie uzyskał zgody wszystkich stron na zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. W powyższym zakresie organ udzielił następujących wyjaśnień:

„W prowadzonych postępowaniach administracyjnych organ stosował zasadę domniemanej zgody strony poprzez zastosowanie zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania w sprawie zmiany decyzji z pouczeniem o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i zgłoszenia uwag w wyznaczonym terminie (...).”

W związku z powyższym należy wskazać, iż zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. wymaga uzyskania zgody udzielonej wprost i wyraźnie przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji publicznej⁵¹. W ww. trybie nie można uznać za wystarczającą zgody domniemanej⁵². Zgoda stron stanowi podstawową przesłankę zastosowania powyższego przepisu, bez której nie może nastąpić zmiana decyzji ostatecznej. Brak zgody strony lub jej wadliwość prowadzi do rażącego naruszenia prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)⁵³. Jednakże należy ocenić pozytywnie wypełnienie zasady określonej art. 10 § 1 k.p.a. poprzez zapewnienie czynnego udziału w postępowaniu wszystkim jego stronom.

Przyczyną ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str. 59, 378-385]

Ponadto w toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż pismo doręczone dnia 4 sierpnia 2014 r. zostało błędnie zakwalifikowane jako odwołanie od decyzji o sygn. SP-OŚ.6233.37.2014.agk. Należy podkreślić, iż przy ustaleniu charakteru pisma nie ma decydującego znaczenia jego tytuł, ani nawet dosłowne powołanie poszczególnych zawartych w niej zwrotów, ale ocena intencji strony dokonana w oparciu o całokształt podniesionych okoliczności⁵⁴. W powyższym piśmie wnioskodawca wskazał:

„W nawiązaniu do Decyzji Starosty Wrocławskiego z dnia 18.07.2014 r. (...) prosimy o dopisanie do katalogu odpadów, które możemy zbierać, odpadu o kodzie 15 01 10* (...).

⁵¹ *vide* wyrok SN z dnia 14 marca 1991 r., sygn. III ARN 32/90.

⁵² *vide* wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14.

⁵³ *vide* wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2003 r., sygn. IV SA 1855/02; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2006 r., sygn. VII SA/Wa 197/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., sygn. I SA/Wa 2/10.

⁵⁴ *vide* wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2006 r., sygn. I OSK 1134/05; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. VII SA/Wa 1661/06; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. II SA/Lu 332/11; wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 września 2015 r., sygn. II SA/Lu 1198/14.

Odpad ten pomyłkowo nie został ujęty w naszym wniosku na zbieranie odpadów z dnia 27.06.2014 roku. Podczas opracowywania tabeli, w której proponowaliśmy zestaw odpadów przeznaczonych do zbierania (...) w wyniku pomyłki drukarskiej zapomnieliśmy wpisać kod 15 01 10* (...). Kod ten jest nam niezbędny do prawidłowego funkcjonowania naszego Oddziału (...).”

Postępowanie wszczęte ww. pismem organ zakończył decyzją z 27 sierpnia 2014 r.⁵⁵ o sygn. SP-OŚ.6233.54.2014.JW, przyjmując jako podstawę prawną ww. rozstrzygnięcia art. 104 oraz art. 132 § 1 k.p.a.⁵⁶, o następującej treści:

„(...) Zmieniam, uwzględniając w całości odwołanie (...) decyzję Starosty Powiatu Wrocławskiego (...) w następującym zakresie: dodanie w tabeli nr 1 załącznika nr 1 do decyzji nowego rodzaju odpadu o kodzie 15 01 10* (...).”

Należy stwierdzić, iż organ nie mógł wydać powyższego rozstrzygnięcia na podstawie art. 132 § 1 k.p.a., ponieważ w tym trybie nie można wypowiedzieć się w sprawie odmiennej co do przedmiotu od sprawy zaskarżanej⁵⁷. Należy wskazać, iż udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadu o kodzie 15 01 10* nie wchodziło w zakres postępowania o sygn. SP-OŚ.6233.37.2014.agk.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ powinien zakwalifikować pismo z dnia 29 lipca 2014 r., jako podanie o zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. i wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 261 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. o uiszczenie opłaty skarbowej w wysokości 308 zł. Niemniej jednak należy podkreślić, iż wskazanie błędnej podstawy prawnej w osnowie decyzji stanowi jedynie uchybienie i nie ma wpływu na ważność rozstrzygnięcia⁵⁸.

Przyczyną powyższego uchybienia jest niewłaściwa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie.
[dowód: akta kontroli str. 369-371]

3. Decyzja w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia

W sprawach zakończonych wydaniem decyzji odmownych organ, mając na uwadze przepisy art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o., prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do ich rozpatrzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w 3 na 4 postępowaniach wnioski zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 42 ust. 1 u.o.o. Decyzje określały wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Decyzje zostały prawidłowo doręczone ich adresatom. W aktach spraw znajdowały się dowody uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Na marginesie należy wskazać, iż dobrą praktyką organu byłoby pouczenie w treści wydawanych decyzji odmownych o prawie do ubiegania się o zwrot uiszczonej opłaty skarbowej w związku

⁵⁵ Na marginesie należy wskazać, iż zgodnie z art. 133 k.p.a. *organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132*. Należy stwierdzić, iż organ uchybił temu terminowi (*vide* wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. II SA/OI 400/09).

⁵⁶ Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję.

⁵⁷ *vide* wyrok NSA z 31 października 1989 r., sygn. IV SA 705/89.

⁵⁸ *vide* wyrok NSA z dnia 8 lutego 1983 r., sygn. I SA 1294/82; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2003 r., sygn. III SA 1232/02; wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 października 2013 r., sygn. I SA/Lu 523/13.

z brakiem udzielenia wnioskowanego zezwolenia (art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ we wszystkich poddanych kontroli sprawach prawidłowo dokonał subsumpcji stanu faktycznego pod normę prawną. We wszystkich postępowaniach planowane przedsięwzięcie było niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. stanowi podstawę wydania decyzji odmownej. Ponadto w postępowaniu o sygn. SP-OŚ.6233.79.2015.JW zamierzony sposób gospodarowania odpadami był niezgodny z planami gospodarki odpadami (art. 46 ust. 1 pkt 2 u.o.o.).

[dowód: akta kontroli str. 386-407]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości w powyższych postępowaniach:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż podanie wszczynające postępowanie o sygn. SP-OŚ.6233.114.2014.SC nie spełniało wymogów formalnych określonych w art. 42 ust. 1 pkt 7 i 9 u.o.o. Niemniej jednak organ nie wezwał wnioskodawcy na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. o uzupełnienie ww. braków formalnych⁵⁹.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie.

[dowód: akta kontroli str. 386-392]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzji o sygn. SP-OŚ.6233.73.2015.JW organ nie oznaczył stron postępowania innych niż wnioskodawca. Powyższe stanowi naruszenie dyspozycji art. 107 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. Niemniej jednak należy wskazać, iż organ zapewnił udział w postępowaniu oraz doręczył decyzję wszystkim stronom powyższego postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 393-398]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ decyzją o sygn. SP-OŚ.6233.79.2015 również odmówił uchylenia posiadanego przez wnioskodawcę zezwolenia. Należy wskazać, iż w powyższym postępowaniu nie wystąpiły przesłanki uzasadniające wydanie przedmiotowego rozstrzygnięcia. W wyniku odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu dnia 22 marca 2016 r. (sygn. SKO 4133/7/16) uchyliło zaskarżoną decyzję w zakresie odmowy wydania decyzji uchylającej zezwolenie i następnie umorzyło postępowanie w tym zakresie. Jednocześnie utrzymano w mocy decyzję w zakresie odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów.

[dowód: akta kontroli str. 401-404]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach o nr 114.2014.SC oraz 88.2015.JW organ na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. zawiadomił strony o niemożliwości załatwienia sprawy w terminie. Niemniej jednak należy wskazać, iż organ nieprecyzyjnie określił nowy termin załatwienia sprawy⁶⁰.

Przyczyną powyższego uchybienia była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 388, 407]

⁵⁹ *vide* wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2008 r., sygn. VI SA/Wa 235/08; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2008 r., sygn. VII SA/Wa 144/08; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2009 r., sygn. II SA/Go 167/09; wyrok WSA z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. II SAB/Sz 47/15.

⁶⁰ *vide* wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2009 r., sygn. II SAB/Go 28/08; wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. II SAB/Ke 43/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2015 r., sygn. IV SAB/Wa 356/15.

4. Decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, że cztery decyzje zostały wydane w wyniku złożonych w sprawach wniosków, natomiast dwa pozostałe zostały wszczęte z urzędu. 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 3 na 6 decyzji zawiera wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz wszystkie decyzje 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 we Wrocławiu.

[dowód: akta kontroli str. 262-278, 355-365, 411-421]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie dot. wygaszenia na wniosek zezwolenia nr 48.2015.SC wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości, na terenie której zbierał odpady. Powyższa kwestia została szerzej omówiona na stronie 7-8 niniejszego dokumentu. W związku z powyższym w tym miejscu należy wskazać jedynie, iż powyższe stanowi naruszenie dyspozycji art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a. i może 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.)

[dowód: akta kontroli str. 417-421]

Odnosząc się do kwestii podstawy prawnej wskazanej w decyzjach nr 48.2015.SC oraz 4.2016.JW należy wskazać, iż nie przywołano w nich art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. Natomiast w decyzji nr 76.2015.JW organ nie powołał się na art. 48 pkt 3 u.o.o. Należy wskazać, iż materialno-prawna podstawa prawna wygaszenia decyzji wynika z ustawy o odpadach, natomiast w art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. ustawodawca określił właściwość organu oraz formę rozstrzygnięcia. Mając na uwadze powyższe za pełną podstawę prawną należy uznać art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. w zw. z art. 48 pkt 3 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 262, 355, 417]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wygaszając zezwolenia o sygn. SP-OŚ.6233: 48.2015.SC, 76.2015.JW oraz 4.2016.JW organ jednocześnie udzielił zezwoleń na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Należy stwierdzić, że organ powinien w powyższych sytuacjach wydać dwie oddzielne decyzje. Powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 9 niniejszego dokumentu.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 262, 355, 417]

5. Terminowość

W kwestii terminowości, w toku kontroli ustalono, że postępowania o sygn. SP-OŚ.6233: 35.2014.agk, 46.2014.JW, 51.2014.JW, 72.2014.JW, 33.2015.JW, 76.2015.JW, 81.2015.JW i 13.2016.agk zostały przeprowadzone z uchybieniem miesięcznego terminu na załatwienie sprawy określonego przepisem art. 35 § 3 k.p.a. Niemniej jednak należy podkreślić, iż rozpatrzenie przedmiotowych spraw wiązało się z przeprowadzeniem szeregu czynności. Organ zazwyczaj przeprowadzał oględziny miejsca prowadzenia planowanej działalności gospodarczej. Ponadto zgodnie z art. 10 k.p.a. organ zawiadamiał o wszczęciu oraz zakończeniu postępowania administracyjnego, umożliwiając stronom wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W związku z powyższym należy wskazać, iż w powyższych postępowaniach organ powinien zawiadomić na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. o niemożliwości załatwienia sprawy w terminie miesięcznych, wraz z podaniem przyczyny

zwłoki oraz wyznaczeniem nowego terminu na załatwienie sprawy. Należy stwierdzić, iż powyższych czynności organ nie dokonał lub wykonał je z uchybieniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 58, 92-104, 123-138, 145-164, 244-261, 279-291, 301-303, 342-344, 355-365]

6. Termin obowiązywania zezwoleń

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

Tabela nr 1

Lp.	Sygnatura oraz data wydania decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
Zezwolenia na zbieranie odpadów			
1.	SP-OŚ.6233.70.2013.agk z dnia 10 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 9 stycznia 2024 r.
2.	SP-OŚ.6233.5.2014.agk z dnia 27 marca 2014 r.	10 lat	Do dnia 26 marca 2024 r.
3.	SP-OŚ.6233.25.2014.agk z dnia 23 maja 2014 r.	10 lat	Do dnia 22 maja 2024 r.
4.	SP-OŚ.6233.35.2014.agk z dnia 25 lipca 2014 r.	10 lat	Do dnia 24 lipca 2024 r.
5.	SP-OŚ.6233.40.2014.agk z dnia 29 lipca 2014 r.	10 lat	Do dnia 28 lipca 2024 r.
6.	SP-OŚ.6233.45.2014.JW z dnia 12 sierpnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 11 sierpnia 2024 r.
7.	SP-OŚ.6233.51.2014.JW z dnia 10 września 2014 r.	2 luty 2020 r.	Do dnia 2 lutego 2020 r.
8.	SP-OŚ.6233.63.2014.JW z dnia 30 września 2014 r.	10 lat	Do dnia 29 września 2024 r.
9.	SP-OŚ.6233.68.2014.JW z dnia 13 października 2014 r.	10 lat	Do dnia 12 października 2024 r.
10.	SP-OŚ.6233.72.2014.JW z dnia 17 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 16 grudnia 2024 r.
11.	SP-OŚ.6233.86.2014.JW z dnia 6 listopada 2014 r.	10 lat	Do dnia 5 listopada 2024 r.
12.	SP-OŚ.6233.93.2014.JW z dnia 18 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 17 grudnia 2024 r.
13.	SP-OŚ.6233.103.2014.JW z dnia 23 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 stycznia 2025 r.
14.	SP-OŚ.6233.108.2014.SC z dnia 2 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 1 stycznia 2025 r.
15.	SP-OŚ.6233.112.2014.JW z dnia 3 marca 2015 r.	10 lat	Do dnia 2 marca 2025 r.
16.	SP-OŚ.6233.122.2014.SC z dnia 23 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 stycznia 2025 r.
17.	SP-OŚ.6233.9.2015.SC z dnia 8 kwietnia 2015 r.	10 lat	Do dnia 7 kwietnia 2025 r.
18.	SP-OŚ.6233.13.2015.SC z dnia 1 kwietnia 2015 r.	10 lat	Do dnia 31 marca 2025 r.
19.	SP-OŚ.6233.22.2015.JW z dnia 21 maja 2015 r.	10 lat	Do dnia 20 maja 2025 r.
20.	SP-OŚ.6233.24.2015.SC z dnia 22 maja 2015 r.	10 lat	Do dnia 21 maja 2025 r.
21.	SP-OŚ.6233.39.2015.SC z dnia 10 lipca 2015 r.	10 lat	Do dnia 9 lipca 2025 r.
22.	SP-OŚ.6233.54.2015.SC z dnia 8 października 2015 r.	10 lat	Do dnia 7 października 2025 r.
23.	SP-OŚ.6233.60.2015.SC z dnia 27 października 2015 r.	10 lat	Do dnia 26 października 2025 r.
24.	SP-OŚ.6233.81.2015.JW z dnia 17 lutego 2016 r.	10 lat	Do dnia 16 lutego 2026 r.

25.	SP-OŚ.6233.4.2016.JW z dnia 21 stycznia 2016 r.	10 lat	Do dnia 20 stycznia 2026 r.
26.	SP-OŚ.6233.13.2016.agk z dnia 9 czerwca 2016 r.	10 lat	Do dnia 8 czerwca 2026 r.
Zezwolenie na przetwarzanie odpadów			
1.	SP-OŚ.6233.14.2014.JW z dnia 26 marca 2014 r.	10 lat	Do dnia 25 marca 2024 r.
2.	SP-OŚ.6233.38.2014.agk z dnia 18 lipca 2014 r.	10 lat	Do dnia 17 lipca 2024 r.
3.	SP-OŚ.6233.46.2014.JW z dnia 26 sierpnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 25 sierpnia 2024 r.
4.	SP-OŚ.6233.61.2014.JW z dnia 3 października 2014 r.	Do dnia 31 grudnia 2015 r.	Do dnia 31 grudnia 2015 r.
5.	SP-OŚ.6233.78.2014.ES z dnia 21 października 2014 r.	10 lat	Do dnia 20 października 2024 r.
6.	SP-OŚ.6233.90.2014.JW z dnia 1 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 30 listopada 2024 r.
7.	SP-OŚ.6233.98.2014.JW z dnia 5 lutego 2015 r.	10 lat	Do dnia 4 lutego 2025 r.
8.	SP-OŚ.6233.115.2014.JW z dnia 23 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 stycznia 2025 r.
9.	SP-OŚ.6233.120.2014.JW z dnia 23 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 stycznia 2015 r.
10.	SP-OŚ.6233.10.2015.SC z dnia 8 kwietnia 2015 r.	10 lat	Do dnia 7 kwietnia 2025 r.
11.	SP-OŚ.6233.33.2015.JW z dnia 8 lipca 2015 r.	10 lat	Do dnia 7 lipca 2025 r.
12.	SP-OŚ.6233.49.2015.SC z dnia 22 października 2015 r.	10 lat	Do dnia 21 października 2025 r.
13.	SP-OŚ.6233.75.2015.JW z dnia 7 stycznia 2016 r.	Do roku 2025	Do dnia 6 stycznia 2026 r.
14.	SP-OŚ.6233.80.2015.JW z dnia 30 grudnia 2015 r.	10 lat	Do dnia 29 grudnia 2025 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż organ prawidłowo utożsamiał datę początkową obowiązywania zezwolenia z datą jej wydania⁶¹.

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 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁶² stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy art. 111 – art. 116 ww. aktu normatywnego. Przepis art. 112 Kodeksu cywilnego stanowi, że termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w danym miesiącu nie było – w ostatnim dniu. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że organ błędnie ustalał terminy obowiązywania poszczególnych zezwoleń albowiem jego koniec prawie zawsze przypadał na dzień przed terminem wyznaczonym w sposób zgodny z powyższym przepisem.

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

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wnioskodawca w podaniu z dnia 18 listopada 2015 r. wskazał, iż *działalność firmy w zakresie odzysku odpadów (...) prowadzona będzie przez co najmniej okres 10 lat. W związku z powyższym wnosi się o wydanie zezwolenia we wnioskowanym zakresie do roku 2025.* Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ decyzją z dnia 7 stycznia 2016 r. o sygn. SP-OŚ.6233.76.2015.JW powinien udzielić zezwolenia

⁶¹vide 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.

⁶² Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

do końca roku 2025 r., tj. do dnia 31 grudnia 2025 r. Natomiast organ udzielił zezwolenia do dnia 6 stycznia 2016 r.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku.
[dowód: akta kontroli str. 355-357, 365]

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 4

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

1. Podania weryfikować z należytą starannością, a w przypadku braku spełnienia wymogów wskazanych w art. 63 § 1-3a k.p.a. lub art. 42 ust. 1-2 i 4 u.o.o. wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie.
2. Wydawać rozstrzygnięcia zgodnie z żądaniem strony, a w przypadku wątpliwości co do przedmiotu żądania, wystąpić w trybie art. 64 § 2 k.p.a. o precyzyjne wyrażenie żądania.
3. W celu uzyskania informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy stosować wezwanie w trybie art. 50 § 1 w zw. z art. 54 k.p.a.
4. W celu uzupełnienia braków fiskalnych stosować wezwanie w trybie art. 261 k.p.a.
5. Zapewnić wszystkim stronom czynny udział w każdym stadium postępowania.
6. Wydawać decyzję zmieniającą w trybie art. 155 k.p.a. po uzyskaniu zgody wszystkich stron.
7. 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.
8. W przypadku niemożliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. zawiadamiać strony w trybie art. 36 § 1 k.p.a., podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.
9. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.
10. Zezwolenia powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 43 ust. 1 bądź ust. 2 u.o.o., w szczególności należy prawidłowo oznaczać strony postępowania oraz podstawę prawną wydania decyzji.
11. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie w terminie **do dnia 28 lutego 2017 r.** informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak