



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 13 marca 2017 r.

NK-KE.431.39.2016.KS

Pan  
**Rafał Dutkiewicz**  
Prezydent Wrocławia

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

W dniach 5-23 grudnia 2016 r. na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup> i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup> w zw. z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>3</sup> oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 grudnia 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.74.2016.KS, NK-KE.0030.75.2016.KS oraz NK-KE.0030.76.2016.KS, zespół kontrolny w składzie Pan Kamil Suchodolski – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego), Pan Artur Wachowski – inspektor wojewódzki oraz Pan Tomasz Ogorzelec – inspektor wojewódzki, przeprowadził czynności kontrolne w Urzędzie Miejskim Wrocławia, z siedzibą przy pl. Nowy Targ 1-8, 50-141 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 odpadach<sup>4</sup> (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.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej przez cały okres objęty kontrolą pełnił Pan Rafał Dutkiewicz – Prezydent Wrocławia.

W myśl § 45 pkt 5 lit. a Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia<sup>5</sup> zadania w zakresie gospodarki odpadami są realizowane w ramach Wydziału Środowiska i Rolnictwa. Kontrolowane zadanie w całym okresie objętym kontrolą realizowali pracownicy zatrudnieni na stanowiskach referenta, starszego referenta, specjalisty, głównego specjalisty oraz kierownika działu ww. komórki organizacyjnej, którzy zgodnie z postanowieniami kart zakresu

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 525 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. nr 185, poz. 1092 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.

<sup>5</sup> Załącznik nr 3 do Zarządzenia nr 835/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia.

i rodzaju pracy pracowników samorządowych urzędu miejskiego byli odpowiedzialni za wykonywanie zadań prezydenta miasta<sup>6</sup> wynikających z ustawy o odpadach<sup>7</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 6-185]

W okresie objętym kontrolą upoważnieni do prowadzenia spraw i wydawania w imieniu Prezydenta Wrocławia decyzji administracyjnych z zakresu ustawy o odpadach byli Pan Andrzej Wąsik<sup>8</sup> – Dyrektor ww. wydziału, Pani Małgorzata Demianowicz<sup>9</sup> – Zastępca Dyrektora ww. wydziału, Pan Jerzy Gdaniec<sup>10</sup> – Zastępca Dyrektora ww. wydziału oraz Pani Honorata Langner-Mrozek<sup>11</sup> – Zastępca Dyrektora ww. wydziału.

[dowód: akta kontroli str. 32-36]

Pismami z dnia 29 grudnia 2014 r. (sygn. WSR-OG.1431.5.2014.JK) oraz z dnia 5 grudnia 2016 r. (sygn. WKN-OK.1710.1.28.2016) poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 101 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 21 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów; 50 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia, 6 decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o., 1 decyzję w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia oraz 16 decyzji w sprawie wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 9-13]

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **32 zezwolenia na zbieranie odpadów** o sygn. WSR-OG.6233: 18.2014.MK z dnia 10 kwietnia 2014 r., 32.2014.JN z dnia 7 marca 2014 r., 46.2014.JN z dnia 16 kwietnia 2014 r., 60.2014.MW z dnia 10 kwietnia 2014 r., 64.2014.JŚ z dnia 14 maja 2014 r., 77.2014.MK z dnia 2 października 2014 r., 91.2014.JM.JŚ z dnia 1 sierpnia 2014 r., 96.2014.MW z dnia 27 czerwca 2014 r., 110.2014.MW z dnia 29 lipca 2014 r., 116.2014.JŚ z dnia 13 sierpnia 2014 r., 133.2014.MK z dnia 12 listopada 2014 r., 145.2014.MK z dnia 15 grudnia 2014 r., 152.2014.2015.MK z dnia 2 stycznia 2015 r., 158.2014.MK z dnia 14 stycznia 2015 r., 164.2014.JŚ z dnia 15 grudnia 2014 r., 179.2014.2015.MK z dnia 19 stycznia 2015 r., 197.2014.MW z dnia 1 kwietnia 2015 r., 203.2014.MW z dnia 31 marca 2015 r., 7.2015.JŚ.MS z dnia 16 lutego 2015 r., 12.2015.MS z dnia 11 lutego 2015 r., 31.2015.MW z dnia 24 lutego 2015 r., 35.2015.MS z dnia 14 kwietnia 2015 r., 43.2015.MK z dnia 17 kwietnia 2015 r., 52.2015.MC z dnia 1 lutego 2016 r., 57.2015.MS z dnia 5 maja 2015 r., 75.2015.MW z dnia 6 maja 2015 r., 98.2015.MS z dnia 21 sierpnia 2015 r., 1.2016.MS z dnia 19 lutego 2016 r., 8.2016.JB z dnia 27 stycznia 2016 r., 30.2016.JŚ z dnia 10 marca 2016 r., 53.2016.MS z dnia 15 marca 2016 r. oraz 101.2016.BD.JC z dnia 17 sierpnia 2016 r. (łącznie 32 decyzje, co stanowi 32 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);

- **17 zezwoleń na przetwarzanie odpadów** o sygn. WSR-OG.6233: 26.2014.MW z dnia 4 listopada 2014 r., 63.2014.JN z dnia 30 maja 2014 r., 65.2014.JŚ z dnia 12 czerwca 2014 r., 106.2014.JŚ.EK z dnia 19 września 2014 r., 147.2014.MW z dnia 27 października 2014 r., 156.2014.JŚ z dnia 6 listopada 2014 r., 163.2014.JŚ z dnia 8 grudnia 2014 r., 181.2014.JŚ z dnia 22 stycznia 2015 r., 200.2014.MW z dnia 19 stycznia 2015 r., 25.2015.MK z dnia 9 września 2015 r., 41.2015.2016.MS z dnia 14 stycznia 2016 r., 62.2015.MC z dnia 2 marca 2016 r.,

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) funkcję organu wykonawczego w miastach na prawach powiatu sprawuje prezydent miasta.

<sup>7</sup> Karty zakresu i rodzaju pracy pracowników samorządowych urzędu miejskiego: Pani Joanny Biernackiej, Pani Małgorzaty Czaji, Pani Justyny Czarnoty, Pani Barbary Duszeńko, Pani Anny Gawrońskiej, Pani Marty Kalicińskiej-Wróbel, Pana Jana Kaszewskiego, Pana Marcina Lecha, Pani Darii Lewandowskiej, Pani Joanny Małaszuk, Pani Aleksandry Niżyńskiej, Pani Justyny Nowickiej, Pani Karoliny Podemskiej, Pani Marty Suceckiej, Pani Jadwigi Ścigały, Pana Mariusza Wojewódki oraz Pani Eweliny Krztoń.

<sup>8</sup> Upoważnienie nr 155/III/11 z dnia 27 czerwca 2011 r.

<sup>9</sup> Upoważnienie nr 133/IV/15 z dnia 26 maja 2015 r.

<sup>10</sup> Upoważnienie nr 181/II/08 z dnia 20 listopada 2008 r.

<sup>11</sup> Upoważnienia nr 269/III/12 z dnia 26 października 2012 r. oraz nr 127/IV/15 z dnia 13 maja 2015 r.

5.2016.BD z dnia 3 marca 2016 r., 16.2016.MW z dnia 25 stycznia 2016 r., 22.2016.AN z dnia 2 lutego 2016 r., 50.2016.JŚ z dnia 12 maja 2016 r. oraz 78.2016.JB z dnia 2 maja 2016 r. (81%);  
- **1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów** o sygn. WSR-OG.6233.36.2016.MC z dnia 6 kwietnia 2016 r. (100%);  
- **25 decyzji w sprawie zmiany zezwoleń<sup>12</sup>** o sygn. WSR-OG.6233: 52.2014.JN z dnia 7 kwietnia 2014 r., 68.2014.MW z dnia 9 czerwca 2014 r., 75.2014.JN z dnia 15 maja 2014 r., 107.2014.MK z dnia 8 sierpnia 2014 r., 119.2014.MK z dnia 24 września 2014 r., 193.2014.MW z dnia 18 marca 2015 r., 6.2015.JŚ z dnia 12 stycznia 2015 r., 21.2015.MK z dnia 14 kwietnia 2015 r., 23.2015.MW z dnia 2 grudnia 2015 r., 28.2015.JŚ z dnia 17 listopada 2015 r., 39.2015.MK z dnia 6 marca 2015 r., 48.2015.MK z dnia 14 grudnia 2015 r., 63.2015.MK z dnia 23 kwietnia 2015 r., 84.2015.MS z dnia 17 czerwca 2015 r., 92.2015.JŚ z dnia 16 czerwca 2015 r., 102.2015.JŚ z dnia 28 lipca 2015 r., 58.2015.JŚ z dnia 18 stycznia 2016 r., 12.2016.MS z dnia 15 stycznia 2016 r., 46.2016.JB.JC z dnia 10 marca 2016 r., 64.2016.MK.DL z dnia 16 marca 2016 r., 66.2016.JŚ.JC z dnia 30 marca 2016 r., 89.2016.DL.MK z dnia 22 kwietnia 2016 r., 129.2016.JŚ z dnia 30 czerwca 2016 r., 138.2016.JŚ z dnia 28 lipca 2016 r. 14 listopada 2016 r. oraz 180.2016.JŚ z dnia 180.2016.JŚ z dnia 14 listopada 2016 r. (58%);  
- **6 decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia** o sygn. WSR-OG.6233: 56.2014.MW z dnia 9 czerwca 2014 r., 105.2014.MW z dnia 28 lipca 2014 r., 56.2014.JB z dnia 26 lutego 2016 r., 97.2016.MS z dnia 9 sierpnia 2016 r., 122.2016.MS z dnia 8 sierpnia 2016 r., 124.2016.ML z dnia 27 lipca 2016 r. (100%);  
- **1 decyzję w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia** o sygn. WSR-GO.6233.45.2015.2016.JŚ.JM z dnia 11 stycznia 2016 r. (100%);  
- **10 decyzji w przedmiocie wygaszenia zezwoleń<sup>13</sup>** o sygn. WSR-GO.6344: 8.2014.MK z dnia 12 maja 2014 r., 25.2014.JN z dnia 11 lutego 2014 r., 38.2014.MW z dnia 6 maja 2014 r., 42.2014.JN z dnia 4 lipca 2014 r., 50.2014.JŚ z dnia 17 kwietnia 2014 r., 126.2014.EK z dnia 21 sierpnia 2014 r., 47.2015.MW z dnia 20 grudnia 2015 r., 103.2015.JŚ z dnia 30 lipca 2015 r., 45.2016.MW z dnia 26 lutego 2016 r. oraz 108.2016.MS z dnia 20 czerwca 2016 r. (75%).

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie przez Prezydenta Wrocławia **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 Środowiska i Rolnictwa o sygn. WSR.1710.1.2016.AN z dnia: 5 stycznia 2017 r., 11 stycznia 2017 r. oraz 16 stycznia 2017 r., złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.  
[dowód: akta kontroli str. 203-224]

#### 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 k.p.a. W aktach wszystkich skontrolowanych spraw znajdowały się dowody uiszczenia opłaty

<sup>12</sup> Zgodnie z programem kontroli zatwierdzonym dnia 2 grudnia 2016 r. kontroli powinno zostać poddanych 29 wcześniej wylosowanych decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia. Jednakże podczas wykonywania czynności kontrolnych w jednostce stwierdzono, iż sprawy o sygn. WSR-OG.6233: 59.2014.JN i 51.2015.MK zostały zakończone postanowieniami o sprostowaniu treści zezwolenia. Natomiast postępowania o sygn. WSR-OG.6233: 70.2014.MK i 16.2015.JŚ dotyczyły uchylenia decyzji na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.), zwanej dalej k.p.a.

<sup>13</sup> Zgodnie z programem kontroli zatwierdzonym dnia 2 grudnia 2016 r. kontroli powinno zostać poddanych 12 wcześniej wylosowanych decyzji stwierdzających wygaszenie zezwolenia. Jednakże podczas wykonywania czynności kontrolnych w jednostce stwierdzono, iż sprawy o sygn. WSR-OG.6233: 188.2014.MW i 11.2015.MK dot. uchylenia decyzji na podstawie art. 155 k.p.a.

skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>14</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach wszystkich spraw dotyczących zezwoleń na zbieranie lub 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 do udzielenia poszczególnych zezwoleń<sup>15</sup>, prawidłowo pouczał wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał właściwy 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. 225-1452]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w powyższym zakresie:

W wyniku kontroli stwierdzono, że w sprawie o sygn. WSR-OG.6233.116.2014.JŚ wniosek z dnia 17 lipca 2014 r. (data wpływu do organu) nie zawierał elementu, o którym mowa w art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o. W pkt 8 wyjaśnień z dnia 11 stycznia 2017 r. wskazano, że:

„Natomiast część dotycząca opisu czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności pośrednio wynika z umowy najmu (zapis o oddaniu nieruchomości w stanie niepogorszonym).”

Powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie. Podkreślenia wymaga fakt, iż zakończenie działalności gospodarczej w przedmiocie zbierania odpadów nie musi być tożsame z zakończeniem okresu obowiązywania umowy najmu nieruchomości, na której były zbierane odpady. Organ powinien jednak posiadać wiedzę w zakresie opisu czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność ta była prowadzona. Obowiązkiem wnioskodawcy, wynikającym z art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o., jest bowiem wskazanie w sposób bezpośredni planowanych czynności w związku z zakończeniem przedmiotowej działalności. Wskazanie tego rodzaju opisu umożliwia organowi ocenę potencjalnych skutków działalności objętej zezwoleniem. Organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia ww. braku formalnego wniosku w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Należy podkreślić, że tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego<sup>16</sup>.

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja ww. przepisu u.o.o. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie.  
[dowód: akta kontroli str. 203-210, 631-641]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w sprawie o sygn. WSR-OG.6233.133.2014.MK wniosek z dnia 19 września 2014 r. (data wpływu do organu) nie spełniał wymogu formalnego przewidzianego w art. 42 ust. 1 pkt 7 u.o.o. Oznaczenie we wniosku przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie zbierania odpadów jest obowiązkiem wnioskodawcy wynikającym z ww. przepisu prawnego. Wskazanie tego rodzaju elementu umożliwia organowi

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1827.

<sup>15</sup> Odnośnie postępowania sygn. WSR-OG.6233.26.2014.MW należy wskazać, iż Prezydent Wrocławia został wyznaczony do załatwienia przedmiotowej sprawy na podstawie art. 26 § 2 k.p.a. postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r. o sygn. SKO 4133/1/14. Pozostałe decyzje administracyjne z kontrolowanego zakresu zostały wydane zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową.

<sup>16</sup>vide wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2009 r., sygn. II SA/Go 167/09; wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. II SAB/Sz 47/15.

zachowanie zgodności udzielonego zezwolenia z wnioskiem w zakresie czasu obowiązywania zezwolenia. Organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia ww. braku formalnego wniosku w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Należy podkreślić jak wyżej, że tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego.

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku.  
[dowód: akta kontroli str. 642-663]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach w przedmiocie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów w instalacjach o sygn. WSR-OG: 6233.65.2014.JŚ, 106.2014.JŚ.EK, 156.2014.JŚ, 163.2014.JŚ, 181.2014.JŚ wnioskodawcy nie przedłożyli aktualnych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które zgodnie z art. 42 ust. 4 u.o.o.<sup>17</sup> 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 środowisko<sup>18</sup> 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 zezwolenia<sup>19</sup>. Natomiast zgodnie z aktualnym stanem prawnym uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko<sup>20</sup>. 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 prowsópnotowej wykładni prawa krajowego<sup>21</sup>. 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 środowisko<sup>22</sup> 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

<sup>17</sup> Według stanu prawnego z przed dnia 1 stycznia 2017 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm., według stanu prawnego z przed dnia 24 grudnia 2015 r.

<sup>19</sup> *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.

<sup>20</sup> Artykuł 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

<sup>21</sup> *vide* wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 1990 r., sprawa C 106/89.

<sup>22</sup> Dz. U. UE. L. Nr 26, poz. 1.

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 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 Espoo<sup>23</sup>, który w sprawie o sygn. EIA/IC/CI/4 stwierdził, iż przedłużenie okresu trwania stanowi ważną zmianę w takiej działalności<sup>24</sup>.

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 ustaw<sup>25</sup>, 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. 1468-1473, 1485-1510]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż pismem z dnia 28 sierpnia 2014 r. Pan L. G. złożył wniosek w imieniu przedsiębiorcy *Przedsiębiorstwo Produkcji Handlu i Usług „Wujek” L(...) G(...), J(...) G(...), W(...) G(...) Spółka jawna*. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych<sup>26</sup> każdy wspólnik ma prawo reprezentować spółkę jawną we wszystkich czynnościach sądowych i pozasądowych spółki, co potwierdza wskazanie sposobu reprezentacji spółki w rejestrze przedsiębiorców pod nr KRS 0000005953<sup>27</sup>. Należy podkreślić, iż spółka jawna, w przeciwieństwie do spółki cywilnej, może być adresatem zezwolenia<sup>28</sup>. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ powinien uznać za stronę postępowania o sygn. WSR-OG.6233.147.2014.MW ww. spółkę jawną. Natomiast organ udzielił zezwolenia na przetwarzanie odpadów wspólnikom powyższej spółki.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie.

[dowód: akta kontroli str. 1474-1484]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wnioskodawcy w postępowaniach o sygn. WSR-OG.6233: 18.2014.MK, 32.2014.JN, 64.2014.JŚ, 91.2014.JM.JŚ, 110.2014.MW, 116.2014.JŚ, 133.2014.MK, 145.2014.MK, 158.2014.MK, 164.2014.JŚ, 179.2014.2015.MK,

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> (...) 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>.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1211.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.

<sup>27</sup> *vide* wyrok SN z dnia 8 lutego 2013 r., sygn. IV CSK 332/12.

<sup>28</sup> Artykuł 8 § 1 w zw. z art. 4 § 1 ust. 1 pkt 1 Kodeksu spółek handlowych, art. 4 ust. 1 w zw. z art. 75 ust. 1 pkt 12 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o. oraz art. 29 k.p.a.

197.2014.MW, 203.2014.MW, 7.2015.JŚ.MS, 31.2015.MW, 35.2015.MS, 43.2015.MK, 52.2015.MC, 57.2015.MS, 98.2015.MS, 1.2016.MS, 5.2016.BD, 8.2016.JB, 30.2016.JŚ, 36.2016.MC, 53.2016.MS oraz 101.2016.BD.JC dysponowali nieruchomością, na której planowali prowadzić wnioskowaną działalność, na podstawie umowy najmu. Natomiast w sprawach o sygn. WSR-OG.6233: 46.2014.JN, 60.2014.MW, 152.2014.2015.MK, 75.2015.MW oraz 50.2016.JŚ tytułem prawnym wnioskodawców do przedmiotowych nieruchomości była umowa dzierżawy. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ nie zapewnił właścicielom przedmiotowych nieruchomości czynnego udziału w powyższych postępowaniach<sup>29</sup>. W związku z powyższym organ udzielił następujących wyjaśnień:

„Kwestia strony postępowania w sprawie wydania decyzji na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest określona w art. 28 k.p.a. oraz uszczegółowiona w art. 170 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Na podstawie art. 28 k.p.a. stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zgodnie z art. 170 ust. 2 ustawy, stronami ww. postępowań nie są właściciele nieruchomości sąsiadujących z instalacją lub nieruchomością na której prowadzone będzie zbieranie lub przetwarzanie odpadów.

Przed dniem 23 stycznia 2013 r. (data wejścia w życie obowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach), zgodnie z art. 29a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, stronami postępowań w sprawie wydania zezwolenia na zbieranie, odzysk lub unieszkodliwianie odpadów byli wnioskodawca lub władający powierzchnią ziemi, na której był prowadzony odzysk, unieszkodliwianie lub zbieranie odpadów oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze. Stronami postępowań nie byli właściciele nieruchomości sąsiadujących z instalacją lub nieruchomością, na której będzie prowadzony odzysk, unieszkodliwianie lub zbieranie odpadów.

Ponadto w wyjaśnieniach Ministerstwa Środowiska opublikowanych na stronie internetowej Ministerstwa, po wejściu w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, w odpowiedzi na pytanie: „Czy w świetle zapisów art. 170 ust. 2 ustawy o odpadach należy rozumieć, że stroną postępowania w przypadku wydania np. zezwolenia na zbieranie odpadów, przetwarzanie odpadów, zbieranie i przetwarzanie odpadów, jest wnioskodawca i właściciel nieruchomości, na której powyższe procesy będą prowadzone?” Ministerstwo udzieliło następującej odpowiedzi: „Ocena czy właściciel jest stroną postępowania następuje na zasadach ogólnych kpa”.

Wobec powyższego należy uznać, że w okresie obowiązywania przepisu art. 29a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach ustawodawca jednoznacznie określił, że stroną ww. postępowań jest zawsze władający powierzchnią ziemi na której prowadzona będzie działalność, natomiast po zmianie przepisów właściciel nieruchomości nie jest obligatoryjnie stroną tych postępowań. To organ prowadzący postępowanie jest obowiązany do ustalenia stron postępowania. Kwestia interesu prawnego i stron powinna być rozpatrywana indywidualnie w każdym postępowaniu.

(...)

---

<sup>29</sup> *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.

W każdym z ww. kontrolowanych postępowań wnioskodawca dysponował tytułem prawnym do nieruchomości, na której była prowadzona działalność objęta wnioskiem. Dlatego też, mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa, organ uznał, że tylko wnioskodawca posiada interes prawny i jest stroną tych postępowań.

(...)

Ustalając krąg stron postępowań organ wziął pod uwagę również okoliczności, które mogą wystąpić po zakończeniu działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów oraz kwestię odpowiedzialności za uporządkowanie terenu i usunięcie magazynowanych w ramach działalności odpadów. Wówczas jedynym podmiotem zobowiązanym do uporządkowania terenu i usunięcia odpadów jest wyłącznie podmiot prowadzący tym na terenie działalność. W takim przypadku nie ma zastosowania przepis art. 26 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy, na podstawie którego organ nakazuje usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich magazynowania lub składowania posiadaczowi odpadów, którym może być przez domniemanie podmiot władający nieruchomością.

Zauważono również, że w przypadku uznania za stronę postępowania także władającego nieruchomością, organ po otrzymaniu kompletnego wniosku byłby zobowiązany do wystosowania do wszystkich stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania, do umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zgromadzonej dokumentacji (...). Dopełnienie tych obowiązków spowodowałoby wydłużenie terminu wydania decyzji zmieniającej, a w przypadku trudności w uzyskaniu pisemnego oświadczenia o zgodzie władających nieruchomością mogłoby nawet uniemożliwić wydanie decyzji, co niewątpliwie nie leży w interesie wnioskodawcy. W przypadku, kiedy władający nieruchomością przekazuje do użytkowania teren na konkretny cel w formie pisemnej umowy takie działanie organu wydaje się niezasadne.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ uznał, że właściciele terenu nie są stronami w rozpatrywanych postępowaniach (...).”

W świetle powyższych wyjaśnień należy wskazać, iż zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Środowiska z przepisu art. 170 ust. 2 u.o.o. nie wynika wprost, aby właściciel nieruchomości, na której prowadzona ma być działalność w przedmiocie zbierania lub przetwarzania odpadów, był stroną postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia i powyższą kwestię należy rozstrzygnąć w oparciu o przepis art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Należy wskazać, iż materialna podstawa legitymacji strony ujmowana jest szeroko i nie musi wynikać z prawa administracyjnego<sup>30</sup>. Źródłem interesu prawnego w rozumieniu ww. przepisu może być prawo cywilne, w tym prawo rzeczowe, zwłaszcza własność bądź użytkowanie wieczyste<sup>31</sup>. Zgodnie z uchwałą NSA z dnia 5 grudnia 2011 r.<sup>32</sup> interes prawny właściciela nieruchomości można wywodzić również z przepisów art. 21<sup>33</sup> i 64<sup>34</sup>

<sup>30</sup> *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. VII SA/Wa 1350/13.

<sup>31</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1792/09; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II OSK 92/10; postanowienie NSA z dnia 13 maja 2011 r., sygn. II OZ 394/11.

<sup>32</sup> Uchwała 7 sędziów NSA, sygn. II OPS 1/11; *vide* wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. II SA/Rz 587/11.

<sup>33</sup> Art. 21 ust. 1 Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia

<sup>34</sup> Art. 64 ust. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

ust. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.



Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>35</sup> Prowadzenie na danym terenie działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów może w taki sposób zmienić jego właściwości, iż właściciel nie będzie mógł w przyszłości nim rozporządzać tak jak mógłby to czynić, gdyby przedmiotowa działalność nie była realizowana. Należy stwierdzić, iż w poddanych kontroli postępowaniach decyzje rozstrzygają o prawach i obowiązkach wnioskodawców, jednakże dotyczą interesu prawnego właścicieli nieruchomości, na których będzie prowadzona objęta wnioskiem działalność, przy czym przepis art. 28 k.p.a. nie stawia wymogu, aby postępowanie administracyjne dotyczyło interesu prawnego podmiotu w sposób bezpośredni<sup>36</sup>. Należy podkreślić, iż dla otrzymania statusu strony w postępowaniu administracyjnym wystarczy, że postępowanie dotyczy interesu prawnego danego podmiotu. Ponadto względy natury ekonomicznej czy organizacyjnej nie mogą decydować o tym czy dany podmiot powinien mieć przymiot strony w postępowaniu<sup>37</sup>. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ naruszył art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a., co może skutkować wznowieniem postępowania w przypadku złożenia przez pominiętą stronę wniosku w tej sprawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a. Jednakże należy podkreślić, iż pracownicy prowadzący poddane kontroli postępowania starannie weryfikowali proces prowadzenia wnioskowanej działalności, niemal zawsze przeprowadzając oględziny miejsca prowadzenia działalności objętej zezwoleniem, celem zapewnienia jak najniższych obciążeń dla środowiska i dla przedmiotowych nieruchomości. Ponadto zagadnienie uznania właściciela nieruchomości za stronę postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia należy uznać za szczególnie skomplikowane.

Przyczyną ww. nieprawidłowości była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa.  
[dowód: akta kontroli str. 211-224, 225-319, 414-567, 618-1038, 1060-1452, 1545-1549, 1560-1564, 1574-1578]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ udzielił zezwoleń o sygn. WSR-OG.6233: 18.2014.MK, 133.2014.MK, 145.2014.MK, 147.2014.MW, 179.2014.2015.MK, 197.2014.MW, 43.2015.MK i 1.2016.MS pomimo niezgodności planowanej działalności z przepisami odpowiednich dla ww. spraw miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które zostały uchwalone i weszły w życie przed datą udzielenia przedmiotowych zezwoleń. Organ, oznaczając czas obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów, czynił zastrzeżenie, w którym dopuszczał możliwość prowadzenia zbierania odpadów na przedmiotowym terenie do czasu zagospodarowania terenu zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ustalając powyższe zastrzeżenie, organ powoływał się na dyspozycję art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>38</sup>, to znaczy, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia *mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem*.

Mając na względzie opisane powyższe ustalenie należy wskazać, że organ postąpił nieprawidłowo udzielając w ww. sprawach nowego zezwolenia oraz dopuszczając możliwość prowadzenia działalności na przedmiotowym terenie do czasu zagospodarowania nieruchomości zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Po pierwsze, należy wskazać, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Należy podkreślić zatem, że zaistnienie przesłanki niezgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z przepisami prawa miejscowego, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o., wykluczało z mocy prawa możliwość udzielenia nowego zezwolenia w przedmiotowych postępowaniach.

---

ust. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

<sup>35</sup> Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 493 ze zm.

<sup>36</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., sygn. II GSK 5/12.

<sup>37</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 16 sierpnia 2012 r., sygn. II OSK 832/11.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm., dalej: u.p.z.p.

Po drugie, należy wskazać, że zezwolenie na zbieranie odpadów ma charakter decyzji związanej<sup>39</sup>. Przepis art. 46 ust. 1 u.o.o. należy interpretować w ten sposób, że nie tylko uprawnia on organ do odmowy wydania zezwolenia na zbieranie odpadów w przypadku niezgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale wydanie decyzji odmownej jest w tym przypadku obowiązkiem organu<sup>40</sup>.

Po trzecie, należy wskazać, że organ rozpatrując wnioski o wydanie zezwolenia każdorazowo ma obowiązek ponownego zbadania warunków jego udzielenia, szczególnie okoliczności stanowiących przesłanki odmowy jego udzielenia, o których mowa w art. 46 ust. 1 u.o.o.

W prawie nie sformułowano definicji legalnej zezwolenia. Zezwolenie stanowi formę reglamentacji działalności gospodarczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że zezwolenie ma charakter aktu indywidualnego i jednostkowego, który dotyczy praw i obowiązków konkretnego podmiotu, prowadzącego konkretną działalność gospodarczą, wydawanego w formie jednostkowej decyzji regulującej od razu, już w chwili wydania wszystkie warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez cały okres obowiązywania zezwolenia. Przewidywalność faktów ma istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania obrotu gospodarczego. Dopuszczenie możliwości udzielenia zezwolenia z zastrzeżeniem skrócenia czasu jego obowiązywania w przypadku zaistnienia określonych faktów stanowiłoby naruszenie istoty instytucji zezwolenia oraz przyczyniłoby się do zaistnienia w szeroko pojętej sferze gospodarczej przekonania co do braku pewności prawa. Uczynienie zastrzeżenia, że zagospodarowanie terenu zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego spowoduje z urzędu wygaszenie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przeczy jednostkowemu charakterowi zezwolenia, ponieważ docelowy okres jego obowiązywania w przedmiotowych sprawach został ustalony zgodnie z art. 44 u.o.o.

Z reglamentacyjnego charakteru zezwolenia wynika obowiązek przedsiębiorcy, który zamierza uzyskać nowe zezwolenie w przedmiotowym zakresie, do złożenia za każdym razem nowego wniosku zgodnie z art. 42 ust. 1 u.o.o. Nowy wniosek powinien spełniać wszystkie wymogi formalne wskazane w powyższym przepisie prawnym u.o.o. Obowiązkiem organu jest natomiast udzielenie zezwolenia w przypadku braku przesłanek uniemożliwiających wydanie decyzji pozytywnej. Należy jednak stwierdzić, że fakt prowadzenia przez wnioskodawcę działalności gospodarczej na danym terenie wcale nie oznacza, że będzie mógł prowadzić przedmiotową działalność na przedmiotowym terenie ponownie w przyszłości. Wnioskodawcy natomiast nie przysługuje względem organu roszczenie o udzielenie nowego zezwolenia z uwagi na fakt posiadania dotychczasowego.

Brak instytucji aneksowania zezwolenia, a tym samym gwarancji, że po zakończeniu dotychczasowej działalności gospodarczej wnioskodawca uzyska nowe zezwolenie wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych. W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 maja 2015 r.<sup>41</sup> stwierdzono, że: *Zauważyć należy, że w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach nie jest znana procedura aneksowania zezwolenia, przedłużania jego okresu trwania. Ono wygasa w dacie w nim określonej i aby uzyskać ponowne zezwolenia należy wykazać się,*

---

<sup>39</sup> „W teorii prawa administracyjnego przyjmuje się dość zgodnie, że zezwolenia na działalność gospodarczą mają charakter decyzji związanych. Oznacza to, że jeżeli wniosek o wydanie zezwolenia odpowiada warunkom formalnym, został zaopatrzony we wszystkie wymagane załączniki i nie zachodzi żadna z przyczyn wskazanych w art. 46 ust. 1, to zezwolenie musi być wydane. Innymi słowy, jeżeli nie zachodzi możliwość spowodowania zagrożenia i zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest zgodny tak z planami gospodarki odpadami, jak i z przepisami prawa miejscowego, to występujący z odpowiadającym wymaganiami formalnym wnioskiem o zezwolenie ma publicznoprawne roszczenie o wydanie takiego zezwolenia. Organ nie może oceniać, czy wydanie zezwolenia jest zasadne ze względu na potrzeby gospodarcze, ocenia tylko to, czy nie zachodzą okoliczności wskazane w art. 46 ust. 1 i jeżeli nie zachodzą - zezwolenie wydać musi”. W. Radecki, Komentarz do art. 46 u.o.o., [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2016, wyd. IV.

<sup>40</sup> W. Radecki, Komentarz do art. 46 u.o.o., [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz, Lex, 2016, wyd. IV.

<sup>41</sup> Sygn. II SA/Go 162/15.

iż punkt zbierania odpadów nie będzie powodować zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo środowiska, jest zgodny z planami gospodarki odpadami i że jest zgodny z przepisami prawa miejscowego. Należy podkreślić, że w powyższym wyroku sąd zwraca również uwagę na znaczenie przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia wynikającej z art. 46 ust. 1 u.o.o.

Po czwarte, należy zwrócić uwagę na wykładnię dokonaną przez Sąd Najwyższy w zakresie pojęcia *korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób*, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w porównaniu z wykładnią pojęcia *wykorzystywania terenów w sposób dotychczasowy*, o którym mowa w art. 35 u.p.z.p.<sup>42</sup> Z powyższego wynika ustalenie, że zezwolenia udzielone przed dniem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą być kontynuowane tylko do momentu upływu czasu ich obowiązywania określonego w dotychczasowych decyzjach. Ustalenie w zakresie wskazanej powyżej wykładni art. 35 u.p.z.p. potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>43</sup>. Wskazana w powyższym wyroku gwarancja wykonywania działalności gospodarczej w przypadku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obejmuje wyłącznie dotychczas prowadzoną działalność gospodarczą. Powyższe stwierdzenie wynika z użycia w cytowanym wyroku słów: *możliwe jest dalsze prowadzenie działalności gospodarczej zabronionej uchwalonym planem miejscowym*.

Po piąte, opisane powyżej ustalenie w zakresie niedopuszczalności udzielenia przez organ nowego zezwolenia na zbieranie odpadów w przypadku niezgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z przepisami prawa miejscowego skutkuje tym, że zezwolenia udzielone w przedmiotowych postępowaniach nie mogą być wygaszone na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. ani też na podstawie art. 48 u.o.o. Należy przy tym podkreślić, że ww. przepis u.o.o. stanowi *lex specialis* w stosunku do ww. przepisu k.p.a. Analizując ww. przepisy należy stwierdzić, że żadne z przesłanek wygaszenia wskazanych w przywołanych przepisach prawnych nie znajdują zastosowania w omawianej sytuacji. Wskazywana przez organ przesłanka z art. 162 § 1 k.p.a. nie może znaleźć zastosowania, ponieważ przedsiębiorca prowadzi aktualnie przedmiotową działalność gospodarczą, a jego wolą i zamiarem jest prowadzenie przedmiotowej działalności gospodarczej i spełnia nadal wymogi jej prowadzenia przewidziane przepisami prawa, więc działalności gospodarczej nie można uznać za bezprzedmiotową.

Mając na uwadze rozważania niniejszej części projektu wystąpienia pokontrolnego dotyczące spraw o sygn. WSR-OG.6233: 18.2014.MK, 133.2014.MK, 145.2014.MK, 147.2014.MW, 179.2014.2015.MK, 197.2014.MW, 43.2015.MK i 1.2016.MS należy stwierdzić, że w toku omawianych postępowań organ ustalił, w sposób nie budzący wątpliwości, niezgodność prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie zbierania odpadów z miejscowym planem

<sup>42</sup> SN w wyroku z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. II CSK 98/13 stwierdził, że: „(...) można przyjąć, że "korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób" w rozumieniu art. 36 ust. 1 u. p. z. p. oznacza każdy zgodny z prawem dotychczasowy sposób używania nieruchomości w określonym celu". Ponadto w powyższym wyroku SN wskazał, że: „(...) w szczególności zawarte w tym przepisie [art. 35 u.p.z.p.] sformułowanie "wykorzystywanie terenów w dotychczasowy sposób" nie może być wykładane (...) jako równoważne z pojęciem "korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób". Przyjęcie tego poglądu stanowiłoby nieuzasadnione odstępstwo od zakazu wykładni synonimicznej, która zabrania przyjmowania, że ustawodawca nadaje w tym samym akcie prawnym różnym zwrotom to samo znaczenie. Analiza użytego w art. 35 u.p.z.p. określenia wskazuje, że przepis ten reguluje kwestie związane z dalszym wykorzystaniem już zagospodarowanych terenów, których przeznaczenie zmienił plan miejscowy. Wniosek taki usprawiedliwia użycie w art. 35 u. p. z. p. dokonanej formy czasownika. Wobec tego zakres przedmiotowy normy zawartej w art. 35 u. p. z. p. jest węższy w porównaniu do tego samego zakresu normy wynikającej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.”.

<sup>43</sup> W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. II SA/Po 683/15 stwierdzono, że: „W ocenie Sądu, w odniesieniu do problematyki zezwoleń na prowadzenie określonego rodzaju działalności gospodarczej przepis powyższy należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku, w którym plan miejscowy zmienia sposób zagospodarowania terenu, możliwe jest dalsze prowadzenie działalności gospodarczej zabronionej uchwalonym planem miejscowym, przez podmiot prowadzący tego typu działalność w momencie jego wejścia w życie, o ile podmiot ten prowadzi działalność legalnie, a więc z poszanowaniem wszystkich, wymaganych przepisami prawa obowiązków, związanych również z posiadaniem stosownych zezwoleń. Jest to więc przepis gwarantujący ciągłość wykonywania działalności gospodarczej w sytuacji uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.”

zagospodarowania przestrzennego właściwym dla poszczególnych nieruchomości, na których będą zbierane odpady. Dodatkowo organ, ustalając zgodność przedsięwzięć z przepisami prawa miejscowego, posiłkował się opinią Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego Wrocławia.

Dokonując negatywnego wyniku ustaleń we wskazanym zakresie, organ był obowiązany wydać decyzję odmowną. W świetle powyższej analizy należy stwierdzić, że niedopuszczalne jest uzyskanie nowego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarowania odpadami w przypadku niezgodności przedsięwzięcia z przepisami prawa miejscowego. Należy zatem dopuścić wyłącznie sytuację, w której przedsiębiorca będzie mógł doprowadzić do końca działalność gospodarczą prowadzoną na podstawie zezwolenia udzielonego przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a datą końcową ww. działalności powinien być czas obowiązywania wskazany w dotychczasowym zezwoleniu.

Reasumując, w związku z zaistnieniem opisanej nieprawidłowości należy stwierdzić, że w ww. sprawach decyzje mogą być obciążone przesłanką rażącego naruszenia prawa, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z pkt 7 k.p.a.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa. [dowód: akta kontroli str. 211-219, 225-253, 642-688, 917-957, 1108-1168, 1240-1298, 1474-1484]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w sprawach dot. zezwoleń na zbieranie odpadów o sygn. WSR-OG.6233: 197.2014.MW oraz 203.2014.MW termin określony w art. 35 § 3 k.p.a. nie został dotrzymany. Organ nie zastosował także przepisu art. 36 § 1 k.p.a.

Przyczyną ww. nieprawidłowości było niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowania. [dowód: akta kontroli str. 941-981]

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

W sprawach o sygn. WSR-OG.6233: 26.2014.MW<sup>44</sup>, 91.2014.JM.JS<sup>45</sup>, 25.2015.MK<sup>46</sup>, 52.2015.MC<sup>47</sup>; 98.2015.MS<sup>48</sup>, 30.2016.JS<sup>49</sup>, 78.2016.JB<sup>50</sup>, 101.2016.BD.JC<sup>51</sup> organ, w trybie tylko art. 64 § 2 k.p.a., wezwał do uzupełnienia braków formalnych, lecz także do udzielenia wyjaśnień. W tym kontekście należy podkreślić, że wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku organ powinien dokonywać na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., natomiast wezwania o udzielenie wyjaśnień na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. zgodnie z art. 54 k.p.a. Zatem, w wezwaniach wystosowanych w powyższych sprawach, organ powinien zastosować jako podstawę prawną wezwań nie tylko art. 64 § 2 k.p.a., lecz także art. 50 § 1 k.p.a. Ponadto, w wezwaniu wystosowanym w sprawie o sygn. WSR-OG.6233.8.2016.JB<sup>52</sup>, organ w ogóle nie powołał podstawy prawnej wezwania. Z treści ww. wezwania wynika, iż podstawą prawną ww. wezwania powinien być art. 64 § 2 k.p.a.

Niewłaściwe powołanie podstawy prawnej wezwania, a także niepowołanie podstawy prawnej wezwania należy uznać za uchybienie natury formalnej, które nie wpływają znacząco na prawidłowość powyższych postępowań.

[dowód: akta kontroli str. 536, 1177, 1180, 1233, 1336, 1407, 1453-1456, 1522-1523, 1571]

<sup>44</sup> Wezwanie z dnia 12 marca 2014 r.

<sup>45</sup> Wezwanie z dnia 23 czerwca 2014 r.

<sup>46</sup> Wezwanie z dnia 3 września 2015 r.

<sup>47</sup> Wezwanie z dnia 14 grudnia 2015 r.

<sup>48</sup> Wezwanie z dnia 25 czerwca 2015 r.

<sup>49</sup> Wezwanie z dnia 5 lutego 2016 r.

<sup>50</sup> Wezwanie z dnia 4 kwietnia 2016 r.

<sup>51</sup> Wezwanie z dnia 12 maja 2016 r.

<sup>52</sup> Wezwanie z dnia 14 stycznia 2016 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na przetwarzanie odpadów o sygn. WSR-GO.6233.78.2016.JB wnioskodawca wiadomością e-mail sprecyzował miejsca magazynowania odpadów. W związku z powyższym organ udzielił następujących wyjaśnień:

„W postępowaniu o sygn. WSR-GO.6233.78.2016.JB informacja uzupełniająca w zakresie numerów działek, a dotycząca wszystkich wskazanych we wniosku tymczasowych placów magazynowych została przekazana pocztą elektroniczną.

Organ zwrócił się do strony jedynie o doprecyzowanie, czy miejsca te znajdują się na terenie inwestycji i są objęte decyzją Wojewody Dolnośląskiego o pozwoleniu na realizację w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Gdyby place magazynowania odpadów posiadały lokalizację poza terenem objętym decyzją Wojewody, wnioskodawca zobowiązany byłby do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów na tym terenie.

Dlatego też dopytanie strony o numery działek, na których zlokalizowane miały być tymczasowe place magazynowe miało jedynie na celu potwierdzenie, że organ zażądał od wnioskodawcy wszystkich dokumentów niezbędnych do zakończenia postępowania i wydania decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Przesłane przez wnioskodawcę informacje potwierdziły jednoznacznie, że place tymczasowego magazynowania znajdują się na terenie inwestycji i są objęte pozwoleniem Wojewody na jej realizację, a wnioskodawca nie ma obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów.

Dodatkowo organ sprostował postanowieniem z dnia 04.01.2017 r. nr WSR-GO.78.2016.2017.JB błędny zapis dot. numerów działek przy ul. Kłokoczyckiej (kopia postanowienia w załączeniu), zgodnie z informacją strony przedstawioną w emailu z dnia 29.04.2016 r.”

Należy ocenić pozytywnie opisane działania organu, których skutkiem było potwierdzenie właściwości miejscowej do wydania decyzji (art. 41 ust. 2 u.o.o.) oraz dysponowania tytułem prawnym przez wnioskodawcę do terenów, na których będą magazynowane odpady (art. 25 ust. 2 u.o.o.), a także precyzyjne wskazanie miejsc magazynowania odpadów w zezwoleniu (art. 43 ust. 2 pkt 5 u.o.o.). Niemniej jednak należy wskazać, iż przedmiotowe informacje stanowiły sprecyzowanie żądania przez wnioskodawcę i powinny zostać przekazane organowi zgodnie z art. 63 § 1, 3 i 3a k.p.a.<sup>53</sup>

Przyczyną ww. uchybienia było wybiórcze stosowanie przepisów postępowania administracyjnego przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.  
[dowód: akta kontroli str. 220-224, 1565-1570]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach postępowań dot. zezwoleń na przetwarzanie odpadów o sygn. WSR-OG.6233: 200.2014.MW i 25.2015.MK nie znajdują się pisemne zawiadomienia o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin. Zgodnie z wyjaśnieniami organu w aktach ww. spraw znajdują się odręczne zapisy pracownika prowadzącego postępowanie dot. terminu przeprowadzenia oględzin. Według udzielonych wyjaśnień terminy oględzin zostały najprawdopodobniej uzgodnione telefonicznie. Należy wskazać, iż zawiadomienie, o którym mowa w art. 79 § 1 k.p.a., powinno zostać sporządzone w formie pisemnej i doręczone zgodnie z postanowieniami działu I rozdziału 8 k.p.a. w terminie co najmniej 7 dni przed dniem oględzin. Natomiast jeżeli zgodnie z wolą strony zostanie ona zawiadomiona o oględzinach w odmienny

---

<sup>53</sup> *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.

sposób, to zgodnie z zasadą pisemności przedmiotowa czynność organu powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w aktach sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 220-224, 1511-1525]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzjach o sygn. WSR-OG.6233: 26.2014.MW, 163.2014.JŚ i 62.2015.MC<sup>54</sup> wbrew dyspozycji przepisu art. 43 ust. 2 pkt 3 u.o.o. nie określono rocznej mocy przerobowej instalacji.

Przyczyną powyższego uchybienia było wybiórcze stosowanie przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 220-224, 1453-1456, 1488-1490, 1531-1543]

W toku kontroli ustalono, iż w zezwoleniu na przetwarzanie o sygn. WSR-GO.6233.62.2015.MC nie określono nr REGON i NIP wspólników 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 administracyjnoprawnej<sup>55</sup>. Ponadto posiadanie oraz prawo własności przysługuje wspólnikom spółki cywilnej, a nie spółce<sup>56</sup>.

Przyczyną powyższego uchybienia była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego ww. postępowanie.

[dowód: akta kontroli str. 1531-1535]

Odnośnie kwestii elementów decyzji należy wskazać, iż zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać m. in. powołanie podstawy prawnej. Powołując podstawę prawną, należy wskazywać przepisy, na mocy których rozstrzygnięto sprawę. W wyniku kontroli stwierdzono, że organ powołał nieprecyzyjną podstawę prawną w decyzjach o sygn.: WSR-OG.6233: 26.2014.MW, 32.2014.JN, 60.2014.MW, 96.2014.MW, 110.2014.MW, 147.2014.MW, 197.2014.MW, 200.2014.MW, 203.2014.MW, 31.2015.MW, 52.2015.MC, 75.2015.MW oraz 15.2016.MW. W związku z powyższym należy wskazać, iż podstawę prawną wydania decyzji zezwalającej na zbieranie lub na przetwarzanie odpadów stanowią przepisy: art. 41 ust. 2, art. 41 ust. 3 pkt 2 oraz odpowiednio art. 43 ust. 1 lub ust. 2 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 255, 293, 570, 618, 941, 959, 1060, 1170, 1204, 1453, 1474, 1511, 1550]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w postępowaniach o sygn. WSR-OG.6233: 32.2014.JN, 77.2014.MK, 91.2014.JM.JŚ, 116.2014.JŚ, 133.2014.MK, 145.2014.MK, 147.2014.MW, 163.2014.JŚ, 164.2014.JŚ, 197.2014.MW, 203.2014.MW oraz 41.2015.2016.MS organ jednym aktem administracyjnym uchylił uprzednio wydane zezwolenie oraz udzielił nowego zezwolenia. Fakt, iż powyższe decyzje są wydawane w ramach różnych podstaw prawnych, a także odnoszą się do różnych spraw prowadzi do wniosku, że organ powinien wydać dwie odrębne decyzje<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Jednakże należy wskazać, iż pismem z dnia 4 stycznia 2016 r. organ wezwał wnioskodawcę m.in. o uzupełnienie przedmiotowego braku formalnego. Wnioskodawca wbrew dyspozycji art. 63 § 2 k.p.a. w zw. z art. 42 ust. 2 pkt 6 u.o.o. wskazał we wniosku wyłącznie godzinową moc przerobową instalacji, co zostało odzwierciedlone w treści zezwolenia.

<sup>55</sup> *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.

<sup>56</sup> *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.

<sup>57</sup> W postępowaniu administracyjnym przyjmuje się zasadę: „jedna sprawa – jedna decyzja”, czyli toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej. Art. 62 k.p.a. przewiduje, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron

Ponadto, w sprawie o sygn. WSR-OG.6233.32.2014.JN, organ wydając decyzję uchylającą uprzednio wydane zezwolenie nie powołał podstawy prawnej uchylenia w postaci art. 155 k.p.a.

Przyczyną powstania opisanych uchybień była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 255-230, 320-357, 414-428, 631-634, 643-649, 664-671, 941-943, 959-963, 1474-1477, 1488-1490, 1527-1530]

## 2. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie poddane kontroli decyzje zmieniające zostały wydane na wniosek posiadaczy zezwoleń na gospodarowanie odpadami. Przedmiotem powyższych decyzji było rozszerzenie zakresu działalności poprzez dodanie nowych rodzajów odpadów<sup>58</sup> lub skorygowanie oraz doprecyzowanie informacji zawartych w zezwoleniu<sup>59</sup>. Wszystkie ze skontrolowanych decyzji wydanych w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia zostały podpisane przez osobę do tego upoważnioną. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Wszystkie decyzje zmieniające zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. W toku kontroli ustalono, że za wydanie wszystkich decyzji w przedmiocie rozszerzenia o nowe rodzaje odpadów 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. 1579-1785]

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono w powyższym zakresie następujące nieprawidłowości:

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach o sygn. WSR-OG.6233: 75.2014.JN, 119.2014.MK, 193.2014.MW, 6.2015.JŚ, 68.2014.MW, 21.2015.MK, 23.2015.MW, 28.2015.JŚ, 39.2015.MW, 102.2015.JŚ, 12.2016.MS, 46.2016.JB.JC, 58.2015.JŚ, 66.2016.JŚ.JC, 138.2016.JŚ wnioskodawca nie był właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której magazynował odpady. Jak już wyjaśniono na str. 6-9 niniejszego dokumentu przymiot strony w przedmiotowych postępowaniach służy wnioskodawcy oraz właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, na której prowadzona jest działalność. Niemniej jednak organ nie uzyskał zgody właściciela nieruchomości bądź jej użytkownika wieczystego na zmianę decyzji. Ponadto organ nie zawiadomił na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. właścicieli nieruchomości o wszczęciu ww. postępowań administracyjnych, nie pouczył ich o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, jak również nie doręczył im wydanej decyzji. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ naruszył przepisy art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a. poprzez niezapewnienie jednej ze stron czynnego udziału w postępowaniu.

[dowód: akta kontroli str. 1612-1617, 1633-1635, 1639-1644, 1650-1656, 1597-1601, 1605, 1670-1671, 1680, 1725-1727, 1711-1712, 1733, 1745, 1750, 1756-1758, 1765-1766, 1771, 1780-1783]

---

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. Pomimo faktu, iż z treści ww. przepisu prawnego wynika możliwość połączenia różnych spraw w jednym postępowaniu (tak zwane: współuczestnictwo formalne) oraz faktu dopuszczenia przez orzecznictwo możliwości prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach również w stosunku do jednej osoby, przywołane powyżej współuczestnictwo formalne nie stanowi dla organu podstawy do rezygnacji 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).

<sup>58</sup> Decyzje o sygn. WSR-OG.6233: 52.2014.JN, 68.2014.MW, 75.2014.JN, 119.2014.MK, 193.2014.MW, 6.2015.JŚ, 23.2015.MW, 39.2015.MK, 102.2015.JŚ, 64.2016.MK.DL, 89.2016.DL.MK.

<sup>59</sup> Decyzje o sygn. WSR-OG.6233: 107.2014.MK, 21.2015.MK, 28.2015.JŚ, 48.2015.MK, 58.2015.JŚ, 84.2015.MS, 92.2015.JŚ, 12.2016.MS, 46.2016.JB.JC, 63.2015.MK, 66.2016.JŚ.JC, 129.2016.JŚ, 138.2016.JŚ, 180.2016.JŚ.

Organ odniósł się do kwestii wymogu zgody stron na wydanie decyzji zmieniającej w wyjaśnieniach z dnia 5 stycznia 2017 r. w części I w ust. 1:

„(...)

W każdym z ww. kontrolowanych postępowań wnioskodawca dysponował tytułem prawnym do nieruchomości, na której prowadzona była działalność objęta wnioskiem. Dlatego też mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa, organ uznał, że tylko wnioskodawca posiada interes prawny i jest stroną tych postępowań. Jednocześnie we wszystkich postępowaniach zakończonych decyzjami, które następnie były zmieniane w trybie art. 155 k.p.a., stronami postępowań byli tylko wnioskodawcy, a nie władający nieruchomościami. Dlatego też należy stwierdzić, że postępowania w trybie art. 155 k.p.a. prowadzone były z udziałem tych samych stron postępowań podstawowych (zwykłych), w których zapadły decyzje ostateczne.

(...)

Zauważono również, że w przypadku uznania za stronę postępowania także władającego nieruchomością, organ po otrzymaniu kompletnego wniosku byłby zobowiązany do wystosowania do wszystkich stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania, do umożliwienia stronom wypowiedzenia się do co zgromadzonej dokumentacji oraz przede wszystkim do uzyskania zgody każdej ze stron na zmianę decyzji. Domniemanie tych obowiązków spowodowałoby wydłużenie terminu wydania decyzji zmieniającej, a w przypadku trudności w uzyskaniu pisemnego oświadczenia o zgodzie władających nieruchomością mogłoby nawet uniemożliwić wydanie decyzji, co niewątpliwie nie leży w interesie wnioskodawcy. W przypadku, kiedy władający nieruchomością przekazuje do użytkowania teren na konkretny cel w formie pisemnej umowy takie działanie organu wydaje się niezasadne.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ uznał, że właściciele terenu nie są stronami w rozpatrywanych postępowaniach i dlatego nie uzyskał ich zgody na zmianę decyzji w formie odrębnych oświadczeń.”

[dowód: akta kontroli str. 204]

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy wskazać, iż nie zasługują one na uwzględnienie. W omawianych decyzjach organ jako podstawę prawną decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia słusznie podawał art. 155 k.p.a. Zgodnie z powyższym przepisem organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, jeżeli strona wyraziła zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji, przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takiej decyzji oraz za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony<sup>60</sup>. Obowiązek uzyskania zgody strony na wzruszenie decyzji, o którym mowa w ww. przepisie, służy ochronie praw nabytych<sup>61</sup> i nie jest on uzależniony od przedmiotu zmiany decyzji<sup>62</sup>. Zgoda strony musi dotyczyć wszystkich elementów podlegających zmianie<sup>63</sup>. Musi to być zgoda udzielona wprost i wyraźnie przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej<sup>64</sup>. Nie może tu być mowy o domniemanej zgodzie, chociażby za zmianą decyzji przemawiał *słuszny interes strony*<sup>65</sup>, nie można więc także uznać za zgodę milczenie strony. Zgoda stron stanowi podstawową

<sup>60</sup> vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2014 r., sygn. IV SA/Wa 1169/14.

<sup>61</sup> vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14.

<sup>62</sup> vide wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II OSK 1465/05.

<sup>63</sup> vide wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 października 2010 r., sygn. II SA/Lu 327/10.

<sup>64</sup> vide wyrok SN z dnia 14 marca 1991 r., sygn. III ARN 32/90.

<sup>65</sup> vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14.



przesłankę stosowania 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.)<sup>66</sup>.

W przypadku wielości podmiotów występujących w postępowaniu i mających przymiot strony, przez zgodę strony należy rozumieć poza zgodą podmiotu inicjującego postępowanie, również zgodę wszystkich podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu, w którym wydana została decyzja podlegająca zmianie na podstawie art. 155 k.p.a.<sup>67</sup>. Nie można uznać za wystarczającą zgodę osób, które nabyły na podstawie rozstrzygnięcia prawa<sup>68</sup> bądź zgodę tylko tych podmiotów, których sytuacja prawna zostanie poprzez zmianę decyzji pogorszona<sup>69</sup>. Wymóg uzyskania zgody stron nie dotyczy tylko tych stron, które w trybie zwykłym brały udział w postępowaniu, ale także takich podmiotów, które zostały pominięte w postępowaniu zwykłym bez ich winy, pomimo iż służy im przymiot strony<sup>70</sup>. Tezę co do tożsamości stron w postępowaniu zwykłym i w trybie nadzwyczajnym odnosić można jedynie do stron w rozumieniu materialno-prawnym. Jedynym wyznacznikiem dla ustalenia stron postępowania w trybie nadzwyczajnym nie może być krąg stron ustalony w postępowaniu zwykłym, jeżeli nie odzwierciedla on regulacji prawa materialnego. Ustalenie wszystkich stron w postępowaniu jest niezbędne dla stwierdzenia, czy została spełniona przesłanka wyrażenia zgody przez wszystkie strony postępowania na zmianę decyzji w trybie 155 k.p.a. Organ powinien czuwać nad tym, aby w postępowaniu brały udział wszystkie jego strony oraz by decyzja została skierowana do wszystkich stron postępowania a kwestia legitymacji podmiotu do uczestniczenia w postępowaniu wynikała jednoznacznie z akt sprawy administracyjnej<sup>71</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w żadnym z ww. postępowań organ nie uzyskał zgody na zmianę decyzji od innego podmiotu niż wnioskodawca, pomimo iż w każdej z powyższych spraw występowały przynajmniej po dwa podmioty z przymiotem strony. Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż organ wydał decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia, pomimo braku spełnienia wszystkich przesłanek wskazanych w art. 155 k.p.a. Oznacza to, że decyzje mogły zostać wydane z rażącym naruszeniem prawa, czego skutkiem może być stwierdzenie ich nieważności.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

Ponadto w toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż w postępowaniach dot. zmian decyzji o nr 21.2015.MK oraz 102.2015.JŚ złożono wnioski kolejno z dnia 14 września 2015 r. oraz 25 czerwca 2015 r. Przedmiotowe wnioski dotyczyły rozszerzenia zezwoleń głównych o kolejne rodzaje lub miejsce zbierania odpadów oraz wskazano w nich, iż planowane zbieranie odpadów odbywać się będzie przez okres 10 lat. Organ powyższe wnioski prawidłowo zakwalifikował jako zmianę dotychczasowych zezwoleń, przyjmując za podstawę rozstrzygnięcia art. 155. Jednocześnie należy wskazać, iż organ prawidłowo w decyzjach zmieniających pominął kwestię okresu obowiązywania zezwoleń. Jednakże należy wskazać, iż w obu ww. postępowaniach należało zgodnie z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu wyrażoną w art. 9 k.p.a. pouczyć wnioskujących, iż okres obowiązywania decyzji zmieniającej, w przypadku, gdy termin obowiązywania zezwolenia głównego ustalono na 10 lat, musi odpowiadać temu terminowi. Natomiast w przypadku, gdyby zezwolenie główne zostało udzielone na okres krótszy, można wydłużyć dotychczasowe zezwolenie tak, aby łączny termin obowiązywania zezwolenia nie przekroczył ww. okresu określonego w art. 44 u.o.o. Rozszerzenie dotychczasowego zezwolenia

<sup>66</sup> *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.

<sup>67</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 13 maja 2010 r., sygn. II OSK 820/09.

<sup>68</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r., sygn. II OSK 787/09.

<sup>69</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 367/07.

<sup>70</sup> *vide* wyrok WSA w Opolu z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. II SA/Op 227/13.

<sup>71</sup> *vide* wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2010 r., sygn. II SA/Po 230/10.

o termin dłuższy niż wskazany w powyższym przepisie wymaga złożenia wniosku o udzielenie kolejnego zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 206, 1663-1677, 1744-1754]

W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż w sprawach o nr 68.2014.MW oraz 23.2015.MK znajdowały się wezwania kolejno z dnia 2 maja 2014 r. oraz 2 listopada 2015 r., które dotyczyły zarówno wezwań do uzupełnienia braków formalnych, wezwania do udzielenia wyjaśnień, jak i wezwania o dołączenie dowodu uiszczenia opłaty skarbowej. Wezwanie w tym zakresie zawierały niepełną podstawę prawną, gdyż wskazywały wyłącznie art. 64 § 2 k.p.a. Mając na uwadze rozważania zawarte na str. 3 niniejszego dokumentu w tym miejscu należy jedynie wskazać, iż wezwania do uzupełnienia braków fiskalnych należy dokonywać na podstawie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a. (dot. postępowania nr 68.2014.MW), natomiast wzywając do udzielenia wyjaśnień organ powinien zastosować przepis art. 50 § 1 k.p.a. (dot. postępowania nr 23.2015.MK).

[dowód: akta kontroli str. 1598, 1684]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wydanie decyzji o sygn. WSR-OG.6233: 21.2015.MK i 63.2015.MK wnioskodawcy uiszcili opłaty skarbowe w wysokości 308 zł, natomiast za wydanie decyzji o sygn. WSR-OG.6233: 107.2014.MK, 48.2015.MK, 84.2015.MS, 92.2015.JŚ, 12.2016.MS, 46.2016.JB.JC, 129.2016.JŚ, 138.2016.JŚ i 180.2016.JŚ w wysokości 10 zł. Jednocześnie w postępowaniach o sygn. WSR-OG.6233: 28.2015.JŚ oraz 58.2015.JŚ organ kolejno pismami z dnia 4 listopada 2015 r. i 22 grudnia 2015 r. wezwał o uiszczenie opłaty skarbowej w wysokości 10 zł za zmianę przedmiotowych zezwoleń. Należy wskazać, iż zmiany dokonane w powyższych decyzjach nie mieściły się w katalogu wskazanym w części III ust. 46 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Zmiana nazwy i siedziby przedsiębiorcy oraz zmiana miejsca prowadzenia działalności w przedmiocie gospodarowania odpadów, czy zmiana powierzchni pomieszczenia magazynowego należą do zakresu wskazanego w części I ust. 53 ww. załącznika – *decyzja inna, niż wymieniona w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a.* Decyzje wydane w powyższym zakresie w trybie szczególnym, do których należy zaliczyć decyzje wydawane w trybie art. 155 k.p.a., zostały zwolnione od opłaty skarbowej.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż opłata skarbową za wydanie ww. aktów administracyjnych została nienależnie pobrana. Ponadto podkreślenia wymaga, iż organ powinien informować wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonej opłaty skarbowej w trybie ordynacji podatkowej.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 1616-1617, 1665, 1662, 1672, 1725-1726, 1729-1731, 1733-1734, 1737-1738, 1741, 1756-1757, 1777-1778, 1780-1781, 1784-1785]

W zakresie terminowości postępowań w przedmiocie zmiany, w wyniku kontroli ustalono, że 24 na 25 postępowań było przeprowadzonych w terminie. Jednocześnie w postępowaniu dot. zmiany o nr 193.2014.MW przedmiotowy wniosek wpłynął dnia 29 października 2014 r., dnia 15 stycznia 2015 r. przeprowadzono wizję lokalną, następnie dnia 10 lutego 2015 r. dostarczono uzupełniony wniosek, natomiast decyzja w przedmiotowej sprawie została wydana dnia 18 marca 2015 r. Należy wskazać, iż z akt przedmiotowego postępowania wynika, że od dnia złożenia pierwszego wniosku do dnia przeprowadzenia wizji lokalnej tj. przez okres dwóch i pół miesiąca organ nie podejmował żadnych działań. Powyższe stanowi naruszenie dyspozycji art. 35 § 3 k.p.a. oraz zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 § 1 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Ponadto, należy wskazać, iż o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany

zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 § 1 k.p.a.).

[dowód: akta kontroli str. 1636-1643]

### 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 4 na 6 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. Dobrą praktyką organu jest ponadto pouczanie w treści wydawanych decyzji odmownych o prawie do ubiegania się o zwrot uiszczonej opłaty skarbowej w związku z brakiem udzielenia wnioskowanego zezwolenia (art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej).

W 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. Jednocześnie należy wskazać, iż w postępowaniu dot. decyzji odmownej o nr 105.2014.MW pełnomocnik strony dnia 3 września 2014 r. wniósł odwołanie do SKO we Wrocławiu w przedmiocie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji z dnia 28 lipca 2014 r. SKO we Wrocławiu postanowieniami z dnia 5 oraz 17 listopada 2014 r. odmówiło przywrócenia ww. terminu. Następnie WSA we Wrocławiu oddalił skargę pełnomocnika strony na ww. postanowienie z dnia 5 listopada 2014 r.

[dowód: akta kontroli str. 1786-1788]

Niemniej jednak w wyniku kontroli ww. postępowań stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach dot. odmów o nr 56.2014.MW, 105.2014.MW, 56.2015.JB, 122.2016.MS oraz 124.2016.ML wnioskodawca nie był właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości, na której terenie zamierzał zbierać odpady. Wyjaśnienia w tym zakresie podmiot kontrolowany wniósł tożsame z już zacytowanymi, gdyż powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 6-9 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. 203-205, 1587-1588, 1790, 1795-1800, 1807-1820]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż podania wszczynające postępowania o sygn. WSR-OG.6233: 105.2014.MW oraz 56.2015.JB nie spełniały wymogów formalnych określonych kolejno w art. 42 ust. 1 pkt 8 i 9 u.o.o. oraz w art. 42 ust. 1 pkt 8 u.o.o. Niemniej jednak organ nie wezwał wnioskodawcy na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. o uzupełnienie ww. braków

formalnych<sup>72</sup>. W wyjaśnieniach z dnia 5 stycznia 2017 r. wskazano, że powyższe zaniechanie spowodowane było posiadaniem informacji o niezgodności planowanego przedsięwzięcia z zapisami obowiązującego m.p.z.p. co stanowiło przesłankę do wydania decyzji odmownej. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego.

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

[dowód: akta kontroli str. 208, 1790-1794, 1796C-1799]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż w sprawie dot. odmowy o sygn. WSR-GO.6233.97.2016.MS znajdowało się pismo z dnia 9 maja 2016 r., które dotyczyło zarówno wezwania do uzupełnienia braków formalnych, jak i wezwania do udzielenia wyjaśnień. Wezwanie w tym zakresie zawierało niepełną podstawę prawną, gdyż wskazywało wyłącznie art. 64 k.p.a. Wobec powyższego w tym miejscu aktualne pozostają uwagi dotyczące wezwań o udzielenie wyjaśnień zawarte na str. 15 i 16 niniejszego dokumentu.

[dowód: akta kontroli str. 1804-1805]

W kwestii terminowości, w toku kontroli ustalono, że postępowania dot. odmów o sygn. WSR-GO.6233: 56.2015.JB i 124.2016.ML zostały przeprowadzone z uchybieniem terminu na załatwienie sprawy określonego przepisem art. 35 § 3 k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 5 stycznia 2017 r. wskazano, że powyższe zostało spowodowane występowaniem przez organ o opinię do Wydziału Architektury i Budownictwa oraz zawiadaniem stron o zakończeniu postępowania wraz z umożliwieniem wnioskującym wypowiedzenia się co do zebranych dowodów.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy pozytywnie ocenić umożliwienie wnioskującym wypowiedzenie się co do zebranych dowodów oraz w sprawie dot. pierwszej z ww. odmów przeprowadzenie oględzin miejsca planowanej działalności. Niemniej jednak powyższe czynności nie mają wpływu na termin załatwienia sprawy<sup>73</sup>. Albowiem działania wskazane przez organ należą do zwykłych czynności postępowania administracyjnego i w związku z powyższym powinny być dokonane w ramach terminu określonego przepisem art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto sporządzenie powyższej opinii nie wchodzi w zakres przyczyn niezależnych od organu, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a.

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

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie przepisów postępowania przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 210, 1792-1801, 1814-1820]

#### 4. Decyzja w przedmiocie cofnięcia udzielonego zezwolenia

Należy wskazać, iż od decyzji cofającej uprzednio udzielone zezwolenie o sygn. WSR-OG.6233.45.2015.2016.JŚ.JM z dnia 11 stycznia 2016 r. strona pismem z dnia 25 stycznia 2016 r. wniosła odwołanie do SKO we Wrocławiu, które decyzją z dnia 11 lutego 2016 r. uchyliło

<sup>72</sup> *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.

<sup>73</sup> *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2010 r., sygn. VII SA/Wa 584/10.

zaskarżoną decyzję w całości i umorzyło postępowanie w pierwszej instancji w całości, z powodu wygaśnięcia z mocy prawa przedmiotowego zezwolenia.

## 5. Decyzje stwierdzające wygaśnięcie uprzednio udzielonych zezwoleń

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje wygaszające zostały podpisane przez osobę do tego upoważnioną oraz zawierają wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. Ponadto organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy, tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Pozytywnie należy ocenić również terminowość powyższych postępowań. [dowód: akta kontroli str. 1821-1840]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja o sygn. WSR-OK.6233.8.2014.MK nie weszła do obrotu prawnego. Odnośnie przedmiotowego postępowania organ udzielił następujących wyjaśnień:

„W toku postępowania o sygn. WSR-OK.6233.8.2014.MK zostały przeprowadzone oględziny terenu bez udziału ówczesnego posiadacza zezwolenia na zbieranie odpadów o sygn. WSR.I/C20,C17/762-S-ZT/6423/46/05, organ nie zawiadomił strony o planowanych oględzinach, natomiast o przeprowadzeniu tych czynności zawiadomił stroną pismem z dnia 12.03.2014 r., w którym poinformował również o uprawnieniach strony wynikających z art. 10 k.p.a., o możliwości i trybie składania uwag i wniosków (domniemanie doręczenia – w trybie art. 44 § 4 k.p.a.).

Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia na zbieranie odpadów udzielonego decyzją z dnia 14 września 2005 r. nr WSR.I/C20,C17/762-S-ZT/6423/46/05, toczyło się wobec Pana R(...) R(...). Zmianę nazwiska z Rom(...) na Rolm(...) należy uznać za oczywistą omyłkę organu.

Decyzja wygaszająca o sygn. WSR-OK.6233.8.2014.MK nie została doręczona stronie oraz została zwrócona do Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego Wrocławia.”

W związku z powyższym należy wskazać, iż ww. akt administracyjny nie wywarł skutków prawnych, ze względu na brak jego doręczenia<sup>74</sup>. Ponadto w przedmiotowym postępowaniu błędnie oznaczono stronę postępowania<sup>75</sup>. Nieprawidłowe oznaczenie adresata decyzji polegało nie tylko na dodaniu litery „l” do nazwiska przedsiębiorcy, ale także na oznaczeniu ww. osoby fizycznej jako *Przedsiębiorstwo Handlowo-Uslugowe „R(...)”*. Imię i nazwisko przedsiębiorcy zostało wskazane wyłącznie w rozdzielniku decyzji<sup>76</sup>. Należy wskazać, iż również przeprowadzenie dowodu z oględzin zostało dokonane wadliwie<sup>77</sup>, a organ nie zapewnił stronie udziału w postępowaniu<sup>78</sup>. Niemniej jednak należy ocenić pozytywnie podjęcie przez organ starań mających na celu usunięcie z obrotu prawnego decyzji, która stała się bezprzedmiotowa ze względu na zaprzestanie objętej nią działalności (art. 48 pkt 2 u.o.o.). Ponadto należy podkreślić, iż przedmiotowe zezwolenie na zbieranie odpadów zostało udzielone do dnia 31 sierpnia 2015 r.

Przyczyną opisanych nieprawidłowości było nierzetelne prowadzenie postępowania administracyjnego.

[dowód: akta kontroli str. 1821-1827]

<sup>74</sup> vide wyrok NSA z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. II GSK 1708/11.

<sup>75</sup> vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2005 r., sygn. III SA/Wa 102/05.

<sup>76</sup> vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2008 r., sygn. II SA/Gl 464/08.

<sup>77</sup> vide wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2537/14.

<sup>78</sup> Należy stwierdzić, iż błędne zaadresowanie pisma z dnia 12 marca 2014 r. stwarza uzasadnioną wątpliwość co do zastosowania instytucji domniemanie doręczenia, o której mowa w art. 44 § 4 k.p.a. (vide wyrok NSA z dnia 6 lutego 2008 r., sygn. II OSK 1983/06).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ wydając decyzję o sygn. WSR-OG.126.2014.EK przyjął za wyłączną podstawę prawną jej wydania przepis art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Należy wskazać, iż stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie uregulowanym odmiennie przez ustawę szczególną, jaką jest u.o.o., jest sprzeczne z zasadą *lex specialis derogat legi generali*. Za pełną podstawę prawną przedmiotowego rozstrzygnięcia należy uznać art. 48 pkt 3 u.o.o. w zw. z art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. Ponadto w decyzji o sygn. WSR-GO.6233.108.2016.MS organ jako podstawę prawną wskazał wyłącznie art. 162 k.p.a.<sup>79</sup>

Przyczyną ww. uchybienia była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.  
[dowód: akta kontroli str. 1835]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono również, iż wnioskodawcy nie uiszcili opłat skarbowych w wysokości 10 zł za wydanie decyzji wygaszających o sygn. WSR-GO.6233: 25.2014.JN, 47.2015.MW i 45.2016.MW. Należy wskazać, iż organ powinien wezwać na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. o uiszczenie ww. opłat.

[dowód: akta kontroli str. 1828, 1836, 1839]

## 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                               |
|--|---|-----------------------------------|--|
| <b>Zezwolenia na zbieranie odpadów</b> |   |                                   |  |
| 1.                                     | WSR-OG.6233.18.2014.MK<br>z dnia 10 kwietnia 2014 r.    | 10 lat                            | do dnia 9 kwietnia 2024 r.                               |
| 2.                                     | WSR-OG.6233.32.2014.JN<br>z dnia 7 marca 2014 r.        | 10 lat                            | do dnia 6 marca 2024 r.                                  |
| 3.                                     | WSR-OG.6233.46.2014.JN<br>z dnia 16 kwietnia 2014 r.    | na okres 10 lat tj. do 2024 r.    | do dnia 15 kwietnia 2024 r.                              |
| 4.                                     | WSR-OG.6233.60.2014.MW<br>z dnia 10 kwietnia 2014 r.    | 10 lat                            | do dnia 10 kwietnia 2024 r.                              |
| 5.                                     | WSR-OG.62333.64.2014.JS<br>z dnia 14 maja 2014 r.       | 10 lat                            | do dnia 14 maja 2024 r.                                  |
| 6.                                     | WSR-OG.6233.77.2014.MK<br>z dnia 2 października 2014 r. | 10 lat                            | do dnia 1 października 2024 r.                           |
| 7.                                     | WSR-OG.6233.91.2014.JM.JS<br>z dnia 1 sierpnia 2014 r.  | 10 lat                            | do dnia 1 sierpnia 2024 r.                               |
| 8.                                     | WSR-OG.6233.96.2014.MW<br>z dnia 27 czerwca 2014 r.     | do dnia 30 czerwca 2024 r.        | do dnia 27 czerwca 2024 r.                               |
| 9.                                     | WSR-OG.6233.110.2014.MW<br>z dnia 29 lipca 2014 r.      | 10 lat<br>od 1 sierpnia 2014 r.   | od dnia 1 sierpnia 2014 r.<br>do dnia 1 sierpnia 2024 r. |
| 10.                                    | WSR-OG.6233.116.2014.JS<br>z dnia 13 sierpnia 2014 r.   | 10 lat                            | do dnia 13 sierpnia 2024 r.                              |
| 11.                                    | WSR-OG.6233.133.2014.MK<br>z dnia 12 listopada 2014 r.  | brak wskazania terminu we wniosku | do dnia 11 listopada 2024 r.                             |
| 12.                                    | WSR-OG.6233.145.2014.MK<br>z dnia 15 grudnia 2014 r.    | 10 lat                            | do dnia 14 grudnia 2024 r.                               |
| 13.                                    | WSR-OG.152.2014.2015.MK<br>z dnia 2 stycznia 2015 r.    | 10 lat<br>od dnia wydania decyzji | do dnia 1 stycznia 2025 r.                               |

<sup>79</sup> Zgodnie z wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 22 lipca 2009 r. o sygn. II SA/Po 1059/08 *podstawa prawna decyzji musi być powołana dokładnie, a więc ze wskazaniem dokładnie artykułu, ustępu i punktu mającego zastosowanie aktu prawnego*. W związku z powyższym prawidłowa podstawa prawna decyzji o sygn. WSR-GO.6233.108.2016.MS to art. 48 pkt 3 u.o.o. w zw. z art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a.

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| 14.  | WSR-OG.6233.158.2014.MK<br>z dnia 14 stycznia 2015 r.     | 10 lat   | do dnia 13 stycznia 2025 r.                                |
| 15.  | WSR-OG.6233.164.2014.JŚ<br>z dnia 15 grudnia 2014 r.      | 10 lat   | do dnia 15 grudnia 2024 r.                                 |
| 16.  | WSR-OG.179.2014.2015.MK<br>z dnia 19 stycznia 2015 r.     | 10 lat   | do dnia 18 stycznia 2025 r.                                |
| 17.  | WSR-OG.197.2014.MW<br>z dnia 1 kwietnia 2015 r.           | 6 lat  | do dnia 1 kwietnia 2021 r.                                 |
| 18.  | WSR-OG.203.2014.MW<br>z dnia 31 marca 2015 r.             | 10 lat   | do dnia 31 marca 2025 r.                                   |
| 19.  | WSR-OG.6233.7.2015.JŚ.MS<br>z dnia 16 lutego 2015 r.      | na okres 10 lat<br>od dnia 1 stycznia 2015 r.              | do dnia 16 lutego 2025 r.                                  |
| 20.  | WSR-OG.6233.12.2015.MS<br>z dnia 11 lutego 2015 r.        | 10 lat   | do dnia 11 lutego 2025 r.                                  |
| 21.  | WSR-OG.6233.31.2015.MW<br>z dnia 24 lutego 2015 r.        | 10 lat   | do dnia 24 lutego 2025 r.                                  |
| 22.  | WSR-OG.6233.35.2015.MS<br>z dnia 14 kwietnia 2015 r.      | 10 lat   | do dnia 13 kwietnia 2025 r.                                |
| 23.  | WSR-OG.6233.43.2015.MK<br>z dnia 17 kwietnia 2015 r.      | 10 lat od dnia<br>wydania zezwolenia                       | do dnia 16 kwietnia 2025 r.                                |
| 24.  | WSR-OG.6233.52.2015.MC<br>z dnia 1 lutego 2016 r.         | 10 lat   | do dnia 31 stycznia 2026 r.                                |
| 25.  | WSR-OG.6233.57.2015.MS<br>z dnia 5 maja 2015 r.           | 10 lat   | do dnia 4 maja 2025 r.                                     |
| 26.  | WSR-OG.6233.75.2015.MW<br>z dnia 6 maja 2015 r.           | 10 lat   | do dnia 6 maja 2025 r.                                     |
| 27.  | WSR-OG.6233.98.2015.MS<br>z dnia 21 sierpnia 2015 r.      | 10 lat   | do dnia 20 sierpnia 2025 r.                                |
| 28.  | WSR-OG.6233.1.2016.MS<br>z dnia 19 lutego 2016 r.         | 10 lat od dnia<br>wydania zezwolenia                       | do dnia 18 lutego 2026 r.                                  |
| 29.  | WSR-OG.6233.8.2016.JB<br>z dnia 27 stycznia 2016 r.       | 10 lat   | do dnia 26 stycznia 2026 r.                                |
| 30.  | WSR-OG.6233.30.2016.JŚ<br>z dnia 10 marca 2016 r.         | na okres nie krótszy<br>niż 10 lat                         | do dnia 10 marca 2026 r.                                   |
| 31.  | WSR-OG.6233.53.2016.MS<br>z dnia 15 marca 2016 r.         | 10 lat   | do dnia 15 marca 2026 r.                                   |
| 32.  | WSR-OG.6233.101.2016.BD.JC<br>z dnia 17 sierpnia 2016 r.  | 10 lat   | do dnia 17 sierpnia 2026 r.                                |
| <b>Zezwolenia na przetwarzanie odpadów</b> |   |  |  |
| 1.   | WSR-OG.6233.26.2014.MW<br>z dnia 4 listopada 2014 r.      | 10 lat   | do dnia 4 listopada 2024 r.                                |
| 2.   | WSR-OG.6233.63.2014.JN<br>z dnia 30 maja 2014 r.          | 10 lat   | do dnia 30 maja 2024 r.                                    |
| 3.   | WSR-OG.6233.65.2014.JŚ<br>z dnia 12 czerwca 2014 r.       | 10 lat   | do dnia 12 czerwca 2024 r.                                 |
| 4.   | WSR-OG.6233.106.2014.JŚ.EK<br>z dnia 19 września 2014 r.  | 10 lat   | do dnia 19 września 2024 r.                                |
| 5.   | WSR-OG.6233.147.2014.MW<br>z dnia 27 października 2014 r. | 10 lat   | do dnia 27 października 2024 r.                            |
| 6.   | WSR-OG.6233.156.2014.JŚ<br>z dnia 6 listopada 2014 r.     | od dnia 23 stycznia 2015 r.<br>do dnia 22 stycznia 2025 r. | od dnia 23 stycznia 2015 r.<br>do dnia 22 stycznia 2025 r. |
| 7.   | WSR-OG.6233.163.2014.JŚ<br>z dnia 8 grudnia 2014 r.       | 10 lat   | do dnia 8 grudnia 2024 r.                                  |
| 8.   | WSR-OG.6233.181.2014.JŚ<br>z dnia 22 stycznia 2015 r.     | 10 lat   | do dnia 22 stycznia 2025 r.                                |

|  |   |                           |                             |
|--|---|---------------------------|-----------------------------|
| 9.   | WSR-OG.6233.200.2014.MW<br>z dnia 19 stycznia 2015 r.     | 10 lat                    | do dnia 19 stycznia 2025 r. |
| 10.  | WSR-OG.6233.25.2015.MK<br>z dnia 9 listopada 2015 r.      | 10 lat                    | do dnia 8 listopada 2025 r. |
| 11.  | WSR-OG.6233.41.2015.2016.MS<br>z dnia 14 stycznia 2016 r. | 10 lat                    | do dnia 13 stycznia 2026 r. |
| 12.  | WSR-OG.6233.62.2015.MC<br>z dnia 2 marca 2016 r.          | 10 lat                    | do dnia 1 marca 2026 r.     |
| 13.  | WSR-OG.6233.50.2016.JŚ<br>z dnia 12 maja 2016 r.          | 10 lat                    | do dnia 12 maja 2026 r.     |
| 14.  | WSR-OG.6233.78.2016.JB<br>z dnia 2 maja 2016 r.           | do dnia 28 lutego 2018 r. | do dnia 28 lutego 2018 r.   |
| <b>Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów</b> |   |                           |                             |
| 1.   | WSR-OG.6233.36.2016.MC<br>z dnia 6 kwietnia 2016 r.       | 10 lat                    | do dnia 6 kwietnia 2026 r.  |

Należy wskazać, iż 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 cywilny<sup>80</sup> 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. 111-116 ww. aktu normatywnego. Zgodnie z art. 112 Kodeksu cywilnego 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. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w większości zezwoleń organ właściwie wyznaczył zarówno początkowy<sup>81</sup> jak i końcowy termin obowiązywania decyzji. Jednakże należy wskazać, iż w decyzjach o sygn. WSR-OG.6233: 18.2014.MK, 32.2014.JN, 46.2014.JN, 77.2014.MK, 133.2014.MK, 145.2014.MK, 152.2014.2015.MK, 158.2014.MK, 179.2014.2015.MK, 25.2015.MK, 35.2015.MS, 41.2015.2016.MS, 43.2015.MK, 52.2015.MC, 62.2015.MC, 57.2015.MS, 98.2015.MS, 1.2016.MS, 8.2016.JB organ nieprawidłowo ustalił terminy obowiązywania zezwoleń, wyznaczając ich koniec na dzień przed terminem wynikającym z powyższych przepisów.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 31.

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 u.o.o. wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie.
2. W celu uzyskania informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy stosować wezwanie w trybie art. 50 § 1 w zw. z art. 54 k.p.a.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

<sup>81</sup>vide wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09 – wskazał, m. in. że w funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, to data jej wydania ma zasadnicze znaczenie, ponieważ dla oceny jej legalności decydujący jest stan prawny i faktyczny obowiązujący w dniu jej wydania.



3. Pobierać opłatę skarbową w należnej wysokości.
4. W celu uzupełnienia braków fiskalnych stosować wezwanie w trybie art. 261 k.p.a.
5. Prawidłowo wyznaczać strony postępowania oraz zapewnić im czynny udział w każdym stadium postępowania.
6. Zawiadamiać o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin.
7. Doręczać pisma zgodnie z postanowieniami działu I rozdziału 8 k.p.a.
8. 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.
9. 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.
10. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.
11. Zezwolenia powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 43 ust. 1 lub ust. 2 u.o.o., w szczególności należy prawidłowo oznaczać strony postępowania oraz podstawę prawną wydania decyzji.
12. W przypadku gdy zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z aktualnymi przepisami prawa miejscowego wydawać decyzje odmowne.
13. Wydawać decyzję zmieniającą w trybie art. 155 k.p.a. po uzyskaniu zgody wszystkich stron.
14. 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 kwietnia 2017 r. informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Paweł Hreniak*