



NK-KE.431.15.2018.TW

Pan
Walery Czarnecki
Starosta Lubański

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 15 do 17 maja 2018 r., na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 maja 2018 r. nr 26 i 27 (sygn. NK-KE.0030.26.2018.TW oraz NK-KE.0030.27.2018.TW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
- Edyta Kotlarz – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Lubaniu, z siedzibą przy ul. Adama Mickiewicza 2, 59 – 800 Lubań (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21 z późn. zm.).

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 11 grudnia 2017 r. planem kontroli na I półrocze 2018 r.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm., zwaną dalej k.p.a.) przy udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1827) oraz wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego w zakresie udzielania, zmiany, odmowy udzielenia, cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm.) i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania, zmiany, odmowy udzielenia, cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach (w szczególności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2016 r. poz. 71);
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 21 z późn. zm., zwanej dalej ustawą u.o.o.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania, zmiany oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach.

Okres objęty kontrolą obejmował czas od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 6/2018.

Funkcję kierownika Urzędu, tj. Starosty Lubańskiego w całym okresie objętym kontrolą pełni Pan Walery Czarnecki¹. Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane

¹ Zgodnie z Uchwałą Nr I/3/2014 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Lubańskiego.

w ramach Wydziału Środowiska i Rolnictwa². Za merytoryczną realizację powyższych zadań w zakresie objętym kontrolą odpowiedzialny był Pan Krzysztof Szychowski zatrudniony w ww. komórce organizacyjnej Urzędu na stanowisku Specjalisty³ a następnie Podinspektora⁴. Bezpośrednim przełożonym ww. pracownika jest Naczelnik Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu. Upoważnionymi do wydania w imieniu Starosty Lubańskiego decyzji w przedmiocie kontroli był Pan Jan Aleksandrowicz (Naczelnik ww. komórki organizacyjnej Urzędu)⁵ oraz Pani Anna Ochmian (Zastępca Naczelnika)⁶.
[dowód: akta kontroli str.: 46 - 74]

W dniu 13 czerwca 2018 r. Staroście Lubańskiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 8 czerwca 2018 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie złożono w przewidzianym terminie zastrzeżenia. W dniu 17 lipca 2018 r. Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu sporządził wobec nich stanowisko, którym oddalił wniesione zastrzeżenia. Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 czerwca 2018 r. r., treść stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

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

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Starostę Lubańskiego ocenia się **negatywnie**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Z udzielonych w dniu 24 kwietnia 2018 r. (sygn. RŚ.1710.1.2018) informacji, zweryfikowanych w toku kontroli wynika, iż Starosta Lubański w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 15 maja 2018 r. wydał:

- 4 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 3 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 3 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia.

Łącznie w zakresie kontroli Starosta Lubański wydał 10 decyzji. W okresie objętym kontrolą organ nie wydał jakiegokolwiek decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia łącznego na zbieranie i przetwarzanie odpadów, odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 oraz 2 u.o.o., cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. Wskazana w powyższym piśmie liczba decyzji została potwierdzona w toku kontroli.

² Zgodnie z pkt 5 części IV załącznika nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lubaniu, stanowiącego załącznik do Uchwały nr XXIV/133/2008 Rady Powiatu Lubańskiego z dnia 24 kwietnia 2008 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Lubaniu.

³ Zgodnie z częścią III pkt 1 oraz pkt 3 – 5 (w zakresie zadań wynikających z przepisów u.o.o.) zakresu czynności podpisanego w dniu 28 stycznia 2013 r.

⁴ Zgodnie z częścią III pkt 1 oraz pkt 3 – 5 (w zakresie zadań wynikających z przepisów u.o.o.) zakresu czynności podpisanego w dniu 1 marca 2018 r.

⁵ Zgodnie z pkt 5 upoważnienia nr 2/2014 udzielonego w dniu 28 lutego 2014 r.

⁶ Zgodnie z pkt 5 upoważnienia nr 20/2016 udzielonego w dniu 9 sierpnia 2016 r.

Z uwagi na ilość decyzji wydanych w przedmiocie kontroli weryfikacji poddano wszystkie z nich. Ponadto w toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym do Starosty Lubańskiego nie wpłynęły jakiegokolwiek skargi lub wnioski złożone w przedmiocie kontroli⁷. [dowód: akta kontroli str.: 6 – 8, 26, 32, 36, 40]

I. Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Lubański przeprowadził 7 postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Kontroli poddano wszystkie z nich, tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z dnia 11 stycznia 2016 r. (sygn. RŚ.6233.14.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z dnia 19 lutego 2016 r. (sygn. RŚ.6233.2.2016), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z dnia 21 października 2016 r. (sygn. RŚ.6233.7.2016), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z dnia 22 marca 2018 r. (sygn. RŚ.6233.1.2018), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. RŚ.6233.10.2016), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z dnia 28 lutego 2017 r. (sygn. RŚ.6233.1.2017), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Trzebnickiego decyzji z dnia 13 lipca 2017 r. r. (sygn. RŚ.6233.7.2017), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 i art. 21 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. prawidłowo ocenił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do rozpatrzenia otrzymanych wniosków. Wszystkie wnioski zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.⁸ jak również za wydanie wszystkich ww. zezwoleń uiszczono należną opłatę skarbową⁹.

We wszystkich postępowaniach zweryfikowano zgodność zamierzonej działalności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). Ponadto

⁷ Pismo Naczelnika Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu z dnia 24 maja 2018 r. (sygn. RŚ.1710.1.2018), zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 24 maja 2018 r.

⁸ W zakresie zezwolenia na zbieranie nr 4 należy wskazać, iż pomimo tego, iż przedmiot wniosku obejmuje odpad o kodzie 17 04 05 (żelazo i stal) a z treści wpisu w ewidencji działalności gospodarczej wynika, iż przedmiotem działalności wnioskodawcy jest m. in. sprzedaż hurtowa odpadów i złomu, nie była wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia z uwagi na przepis art. 72 ust. 2a pkt 2 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 z późn. zm., zwana dalej ustawą ws. ocen) oraz z uwagi na fakt, iż udzielone zezwolenie było kolejnym wydanym na rzecz danego podmiotu (pkt 9 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r.).

⁹ W pkt 2 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. wskazano, iż w dniu 21 maja 2018 r. pouczone wnioskodawcę o możliwości ubiegania się o zwrot opłaty skarbowej wniesionej na rachunek niewłaściwego organu, co należy ocenić pozytywnie (w dniu 24 stycznia 2017 r. opłatę skarbową uiszczono na rachunek Urzędu Miejskiego we Wrocławiu natomiast sam wniosek złożono do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, który pismem z dnia 3 lutego 2017 r., w trybie art. 65 § 1 k.p.a., przekazał pismo do rozpatrzenia zgodnie z właściwością Staroście Lubańskiemu).

wszyscy wnioskodawcy¹⁰ wykazali, iż posiadają tytuły prawne do nieruchomości wskazanych w podaniach jako miejsca magazynowania odpadów¹¹.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wszystkie decyzje zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę, zawierały prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania wraz ze wskazaniem właściwego rzeczowo i miejscowo organu odwoławczego (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Ponadto powyższe decyzje zawierały wszystkie elementy w art. 107 § 1 k.p.a.¹² oraz zostały przesłane organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. W zakresie wymagań szczególnych dotyczących gospodarowania niektórymi z rodzajów odpadów, w wyniku kontroli stwierdzono, iż w treści prawie wszystkich¹³ poddanych zezwoleń uwzględniono ww. aspekty¹⁴. Ponadto na wszystkie ww. decyzje zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Dla wszystkich poddanych kontroli postępowań były prowadzone metryki spraw - zgodnie z art. 66a k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 27 – 29, 31 – 45, 77 – 89, 91 – 104, 107 – 110, 112 – 118, 120 – 146, 149 – 177, 179 – 187, 194 – 195, 197 – 217, 229 – 237, 268 - 273]

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

W treści wniosku z dnia 16 listopada 2016 r. będącego podstawą udzielenia zezwolenia na przetwarzanie nr 1 podmiot ubiegający się o jego udzielenie wskazał, iż odpady z grupy 17 przed ich zastosowaniem będą poddane kruszeniu, jeżeli będzie to konieczne¹⁵. Niemniej jednak w treści podania nie wskazano za pomocą jakiego urządzenia lub instalacji przedmiotowe kruszenie będzie dokonywane. W pkt 1 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„W trakcie rozmowy telefonicznej wnioskodawca przekazał informację, że kruszenie odpadów odbywać się będzie ręcznie, w przypadku konieczności zostanie wynajęta kruszarka (niebędąca urządzeniem stacjonarnym), która będzie ustawiana w różnych miejscach kruszenia odpadów. Przez przeoczenie osoby prowadzącej sprawę, z rozmowy telefonicznej nie sporządzono notatki służbowej.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 6 u.o.o. w treści wniosku należy opisać m. in. proces technologiczny przetwarzania odpadów oraz roczną (a w uzasadnionych przypadkach również godzinową) moc przerobową instalacji lub urządzenia stosowanego w procesie gospodarowania odpadami. Wprawdzie wskazany przez

¹⁰ W pkt nr 2 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. wskazano jaki tytuł prawny do nieruchomości będącej miejscem przetwarzania odpadów posiada wnioskodawca będący posiadaczem zezwolenia na przetwarzanie nr 2.

¹¹ W aktach postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 1 znajdował się wypis z rejestru gruntów potwierdzający, iż miejsce magazynowania opadów stanowi własność wnioskodawcy. W aktach postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 3 wnioskodawca (tj. gmina Lubań) wskazał, iż nie będzie magazynował wykorzystywanych odpadów. W aktach postępowania zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie od nr 1 do nr 3 znajdowały się umowy dzierżawy miejsc magazynowania odpadów, natomiast w przypadku zezwolenia na zbieranie nr 4 była to umowa najmu.

¹² W zakresie postępowań wszczętych po 1 czerwca 2017 r. wydane decyzje zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. w brzmieniu ustalonym art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – zgodnie z art. 16 i art. 17 ww. ustawy (Dz. U. poz. 935).

¹³ Za wyjątkiem zezwolenia na przetwarzanie nr 1.

¹⁴ Pkt. 4 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. w zakresie dotyczącym warunków zbierania i ewidencjonowania odpadów z grupy 16 oraz 18.

¹⁵ Zgodnie z pkt 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. po. 796).

przedsiębiorcę proces przetwarzania¹⁶ polega na odzysku¹⁷ odpadów poprzez ich wykorzystanie do budowy i utwardzania dróg na terenie prowadzonej przez siebie kopalni i odbywa się bez udziału jakiegokolwiek instalacji¹⁸ (na co wskazał wnioskodawca w pkt 5 podania uzasadniając brak wskazania mocy przerobowej instalacji) niemniej jednak przepisy szczególne wymagają aby odpady z grupy 17 przed wykorzystaniem podlegały kruszeniu, co mając na uwadze definicję pojęcia *przetwarzanie*, kwalifikuje ten proces jako jego część¹⁹. Przepisy te nie precyzują przy tym w jaki sposób owo kruszenie miało się odbywać, zatem dopuszczalnym jest twierdzenie, iż do jego przeprowadzenia mogłaby zostać użyta instalacja²⁰ (np. kruszarka), lub urządzenie techniczne lub narzędzie ręczne. W pierwszym przypadku, mając na uwadze § 3 ust. pkt 80 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. u. z 2016 r. poz. 71, zwane dalej rozporządzeniem ws. przedsięwzięć)²¹ w zw. z art. 72 ust. 2 pkt 21 ustawy ws. ocen oraz art. 42 ust. 4 u.o.o.²² do ww. wniosku należało dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia w związku z faktem, iż eksploatacja kruszarki (w przypadku jej użycia, nawet okazjonalnego) może skutkować wprowadzeniem do środowiska hałasu oraz wibracji²³. Ponadto należy podkreślić, iż udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów bez wcześniejszego uzyskania przez podmiot ubiegający się o jego wydanie ww. aktu administracyjnego skutkuje tym, iż zezwolenie jest wydane z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)²⁴.

Mając na uwadze informacje uzyskane przez pracownika Urzędu od wnioskodawcy, a dotyczących tego, iż kruszenie odpadów z grupy 17 będzie się odbywać ręcznie, a razie potrzeby będzie wynajmowana kruszarka niebędąca (według wnioskodawcy) stacjonarnym urządzeniem technicznym, która będzie ustawiana tam gdzie będzie to konieczne należy wskazać, iż przez przymiot *stacjonarności*, który cechuje instalację, należy rozumieć unieruchomienie urządzenia w trakcie jego eksploatacji, powodującej emisję, w określonym miejscu (miejscu przetwarzania odpadu), nie zaś trwałe związanie z gruntem²⁵. W treści pkt 3

¹⁶ Rozumianych jako odzysk lub unieszkodliwianie – zgodnie z art. 3 pkt 21 u.o.o.

¹⁷ Rozumianego jako jakiegokolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, iż odpady służą użytecznemu zastosowaniu poprzez zastąpienie innych materiałów (art. 3 pkt 14 u.o.o.).

¹⁸ Proces ten stanowi wyjątek od zasady określonej w art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 u.o.o., a warunki jego wykonywania są określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami.

¹⁹ Definicja przetwarzania zawarta w przypisie nr 21 wskazuje, iż poza odzyskiem lub unieszkodliwianiem jest to również przygotowanie do któregośkolwiek z ww. procesów – w niniejszym przypadku polegające na odpowiednim rozdrobieniu odpadu celem jego dostosowania do użycia w celu wskazanym we wniosku.

²⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.) przez instalację należy rozumieć stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, położonych na terenie jednego zakładu, do których tytuł prawny posiada ten sam podmiot oraz budowle niebędące stacjonarnymi urządzeniami technicznymi, których eksploatacja może powodować emisję.

²¹ Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wskazane w § 2 ust. 1 pkt 41 – 47 rozporządzenia ws. przedsięwzięć.

²² Obowiązywał do dnia 31 grudnia 2016 r. Zezwolenie w niniejszym postępowaniu zostało udzielone decyzją z dnia 24 listopada 2016 r.

²³ Zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy Prawo ochrony środowiska w definicji emisji mieści się wprowadzanie do powietrza, wody, gleby lub ziemi m. in. hałasu lub wibracji.

²⁴ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2015 r. (sygn. VII SA/Wa 468/15) oraz oddalający skargę kasacyjną na ww. rozstrzygnięcie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2017 r. (sygn. II OSK 289/16).

²⁵ W treści uzasadnienia wyroku z dnia 19 kwietnia 2013 r. (sygn. II GSK 379/13) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, iż *Sąd pierwszej instancji, odwołując się do art. 3 pkt 6 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska dla oceny terminu "stacjonarne urządzenie techniczne" przyjął wyłącznie jego "trwałe związanie z gruntem". Przepis ten dla trwałego unieruchomienia instalacji, czyli stacjonarnego urządzenia technicznego, nie zawiera wymogu "trwałego związania z gruntem" w przeciwieństwie np. do ustawy Prawo budowlane. Są to dwa różne pojęcia. Instalacja, o której mowa w art. 3 pkt 6 cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska, nie musi być obiektem budowlanym, dla którego wymagane jest "trwałe związanie z gruntem". W cyt. przepisie rozróżniono*

wniosku z dnia 16 listopada 2016 r. przedsiębiorca wskazał (zgodnie z wymogiem art. 42 ust. 2 pkt 4 u.o.o.), iż miejscem przetwarzania odpadów będzie nieruchomość oznaczona geodezyjnie jako działka nr 256/18 o powierzchni 6,7 ha²⁶ położona w miejscowości Radostów Dolny bez wskazywania konkretnych miejsc na przedmiotowej nieruchomości – tym samym należy wskazać, iż odpady będą poddawane kruszeniu na całym ww. obszarze w zależności od potrzeb. Taki sam zapis znalazł się również w treści pkt 4 zezwolenia na przetwarzanie nr 1.

Z powyższego wyводу wynika, iż wskazanie wymaganej przepisem art. 42 ust. 2 pkt 6 u.o.o. mocy przerobowej instalacji lub wskazanie, iż przy kruszeniu odpadów nie będzie w ogóle używana instalacja, było jednym z formalnych wymogów podania²⁷. Brak w treści wniosku ww. informacji²⁸ (jak również jakiegokolwiek innej informacji wskazanej w przepisach jako element formalny wniosku) rodzi po stronie organu, który go otrzymał, obowiązek wezwania podmiotu wnoszącego w trybie określonym w art. 64 § 2 k.p.a. do jego uzupełnienia, z zagrożeniem pozostawienia go bez rozpoznania. Z przywołanych powyżej wyjaśnień wynika, iż pracownik prowadzący niniejsze postępowanie nie dokonał ww. czynności. Wprawdzie powziął on informacje o tym w jaki sposób przedsiębiorca zamierza dokonywać kruszenia wskazanych odpadów przed ich zastosowaniem, niemniej jednak nie znalazła ona jakiegokolwiek odzwierciedlenia w udostępnionych do kontroli aktach postępowania, co z kolei narusza wyrażoną w art. 14 k.p.a. zasadę pisemności²⁹.

Odnosząc się do zamierzonej formy udokumentowania ww. okoliczności, na jaką wskazano w treści udzielonych wyjaśnień tj. notatki służbowej należy wskazać, iż ta forma procesowa została uregulowana w art. 72 k.p.a. Ustawodawca zastrzegł ją do czynności procesowych (podejmowanych w trakcie postępowania), z których nie jest wymagane sporządzenie protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania. Powyższy przepis znajduje się w dziale II rozdziale 2 k.p.a. zatytułowanym *Metryki, protokoły i adnotacje*. Tymczasem, na co wskazano powyżej, informacje o tym czy podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia zamierza korzystać z instalacji stanowią jeden z elementów formalnych wniosku, w związku z czym ich weryfikacja odbywa się na etapie wszczęcia postępowania w trybie określonym w art. 64 § 2 k.p.a.³⁰, nie zaś w formie adnotacji.

pojęcie "instalacji" w postaci urządzeń technicznych i w postaci budowli (art. 3 pkt 6 a i c). Instalacja w postaci "stacjonarnego urządzenia technicznego" to co do zasady unieruchomione urządzenie w określonym miejscu i działające w stanie unieruchomienia, którego eksploatacja może spowodować emisję.

Z powyższego wynika, że "stacjonarność" urządzenia technicznego (art. 3 pkt 6 a cyt. ustawy Prawo ochrony środowiska), podobnie jak pozostałych rodzajów instalacji, o których mowa w art. 3 ust. 6 ww. ustawy, pozostają w ścisłym związku z możliwością powodowania emisji przy ich eksploatacji. Cecha "instalacji" jaką jest "stacjonarność" nie wyklucza możliwości przemieszczenia urządzenia, jednak jego funkcjonowanie w każdym miejscu jest związane z emisją, czyli konsekwencjami, jakie korzystanie z instalacji może powodować dla środowiska. Emisja nie może przekształcić się w zanieczyszczenie, o którym mowa w art. 3 pkt 49 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zasadność ww. rozstrzygnięcia Potwierdza również wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r. (sygn. II SA/Wr 473/14).

²⁶ Zgodnie ze znajdującym się w aktach postępowania wypisem z rejestru gruntów prowadzonym przez Starostę Lubąńskiego.

²⁷ Zgodnie z art. 63 § 2 k.p.a. w podaniu należy określić co najmniej kto je składa, jaki jest jego adres, treść żądania. Ponadto przepisy szczególne mogą przewidywać również obowiązek zawarcia w podaniu innych informacji.

²⁸ W pkt 5 wskazano jedynie, iż *Odpady przed ich wykorzystaniem będą poddane kruszeniu, o ile będzie to konieczne. Ze względu na charakterystykę prowadzonego odzysku, nie określa się rocznej (lub godzinowej) mocy przerobowej instalacji.* Z opisu tego nie wynika jednoznacznie za pomocą czego będzie dokonywane kruszenie odpadów przed ich wykorzystaniem. Zostało to sprecyzowane dopiero w rozmowie telefonicznej (patrz: udzielonej wyjaśnienia).

²⁹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 10 lutego 2011 r. (sygn. I SA/Sz 932/10) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w roku z dnia 25 maja 2007 r. (sygn. IV SA/Wa 362/07) wskazały, iż zasada pisemności odnosi się nie tylko do formy rozstrzygnięcia danej sprawy, lecz również do wszystkich innych czynności procesowych podejmowanych w jej toku.

³⁰ Niniejszy przepis został przez ustawodawcę umieszczony w dziale II rozdziale 1 k.p.a. zatytułowanym *Wszczęcie postępowania*.

Podsumowując należy wskazać, iż przyczyn powstania opisanych nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza wniosku z dnia 16 listopada 2016 r. oraz niewystarczająca znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego niniejsze postępowanie.
[dowód: akta kontroli str.: 26, 32, 36, 40, 185, 195]

W zakresie prawidłowości prowadzenia poszczególnych postępowań należy wskazać co następuje.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach dot. zezwoleń na zbieranie od nr 1 do nr 4 oraz zezwolenia na przetwarzanie nr 2 podmioty ubiegające się o udzielenie ww. zezwoleń na gospodarowanie odpadami nie były właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca ich magazynowania, lecz dysponowali nimi na podstawie zawartych umów. Tym samym wnioskodawcy nie byli jedynymi stronami powyższych postępowań. Zgodnie z art. 170 ust. 2 u.o.o. przymiot strony w postępowaniu dot. zbierania lub przetwarzania odpadów przysługuje wnioskodawcy oraz właścicielom nieruchomości, na której będzie prowadzona przedmiotowa działalność (przyznanie im statusu strony ma swoje źródło w prawie własności nieruchomości)³¹. W pkt 3, 4 oraz 6 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

(dot. postępowania RŚ.6233.14.2015)

„Właściciela nieruchomości nie powiadomiono o wszczęciu postępowania i nie doręczono decyzji uznając, że umowa dzierżawy nieruchomości określa sposób korzystania z terenu (...), poza tym działalność w zakresie zbierania odpadów w tym miejscu jest prowadzona od wielu lat, do 2015 roku przez inny podmiot, więc właściciel działki posiada wiedzę o rodzaju prowadzonej tam działalności.”

(dot. postępowania RŚ.6233.7.2016)

„Właściciela nieruchomości tj. Gminę Miejską Lubań nie powiadomiono o wszczęciu postępowania w sprawie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów uznając, że gmina posiada wiedzę na temat charakteru prowadzonej działalności, która jest prowadzona od wielu lat. (...).”

(dot. postępowań RŚ.6233.2.2016 oraz RŚ.6233.1.2018)

„Działalność w zakresie zbierania odpadów prowadzona jest na terenie, do którego posiadacze odpadów mają tytuł prawny w postaci umowy dzierżawy, w której określono sposób korzystania z terenu. Działalność w zakresie zbierania odpadów w tych miejscach prowadzona jest od wielu lat, wobec czego uznano, że właściciele terenu posiadają wiedzę na temat charakteru działalności i nie powiadamiano ich o prowadzonych postępowaniach administracyjnych.”

³¹ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 tym miejscu warto zwrócić uwagę na treść postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2011 r., sygn. II OZ 394/11 gdzie wskazano, iż właściciel nieruchomości posiada legitymację strony w postępowaniu, w wyniku którego zapadła lub może zapadnąć decyzja tak kształtująca stosunki na nieruchomości (rzutu na sposób korzystania z niej), że będzie to miało wpływ na sposób realizacji prawa własności przez jej właściciela. Przenosząc powyższą argumentację na grunt skontrolowanego postępowania należy wskazać, iż prowadzenie na danym terenie działalności polegającej na zbieraniu bądź przetwarzaniu odpadów może w taki sposób zmienić jej właściwości, iż jej właściciel nie będzie mógł w przyszłości nią rozporządzać tak jak mógłby to czynić gdyby ww. działalność nie była na niej realizowana.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż fakt zawarcia przez właściciela nieruchomości stosownej umowy, w której zezwala on na korzystania z nieruchomości będącej jego własnością innemu podmiotowi nie zwalnia organu administracji publicznej z przestrzegania reguł procesowych, z których jasno wynika, iż jego rolą jest ustalenie kręgu stron danego postępowania oraz zawiadomienie ich o jego wszczęciu oraz umożliwienie im udziału w każdym jego stadium (art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a.). Analogicznie właściciele ww. nieruchomości zawierając stosowne umowy nie zrzekają się praw strony. Na zakończenie należy wskazać, iż niezapewnienie stronie możliwości czynnego udziału w postępowaniu jest wadą kwalifikowaną, która może skutkować wznowieniem postępowania w danej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.)

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość ww. przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 27 – 30, 32 – 34, 36 – 38, 88 – 89, 103 – 104, 126 – 128, 175 – 177, 229 - 233]

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

W wyniku kontroli ustalono, iż strona zezwolenia na przetwarzanie nr 1 gospodaruje dysponowanymi przez siebie odpadami w sposób określony w pkt 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami. Wśród warunków jakich należy dochować w takcie realizacji ww. przedsięwzięcia prawodawca wskazał m. in. na prowadzenie działalności w sposób niepowodujący pylenia oraz w sposób niepowodujący zakłócenia stanu wody na gruncie jak również nie powinno prowadzić do powstania szkód w środowisku lub zagrożenia takimi szkodami. Pomimo tego w treści udzielonego zezwolenia nie odniesiono się do powyższych wymagań w jakikolwiek sposób, pomimo iż przepis art. 43 ust. 2 pkt 4 u.o.o. stanowi, iż informacje te stanowią element zezwolenia. W treści pkt 1 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. potwierdzono opisany powyżej stan faktyczny wskazując, iż przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości było przeoczenie osoby przygotowującej projekt decyzji. W treści udzielonych wyjaśnień wskazano ponadto, iż powyższy brak nie wpływał na obowiązek posiadacza zezwolenia do przestrzegania ww. warunków. Zasadniczo należy zgodzić się z tym stwierdzeniem (zasada powszechnej znajomości prawa) niemniej jednak treść przepisu art. 43 ust. 2 pkt 4 u.o.o. bezwzględnie nakazuje aby treść udzielonego zezwolenia uwzględniała również dodatkowe warunki wynikające z odrębnych przepisów. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości jest, mając na uwadze treść udzielonych wyjaśnień, przeoczenie pracownika prowadzącego niniejszą sprawę oraz brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 27, 32, 36, 40, 179 - 181]

Zgodnie z przepisem art. 44 ust. 1 u.o.o. zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Zasady obliczania ww. terminu, w związku z brakiem odpowiednich regulacji w k.p.a. do dnia 31 maja 2017 r., zostały wskazane w art. 110 i art. 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380)³². Zasady obliczania terminów określonych w latach dla postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r. reguluje art. 57 § 3a k.p.a.³³ W toku kontroli stwierdzono, iż wszystkie podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia na gospodarowanie odpadami wskazała okres 10 lat jako termin jego obowiązywania. Daty obowiązywania poszczególnych zezwoleń zostały zobrazowane w poniższej tabeli.

³² Termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w danym miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca.

³³ Terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.

Oznaczenie rodzaju decyzji	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji
Zezwolenie na zbieranie nr 1	10 lat	10 stycznia 2026 r.	11 stycznia 2016 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 2	10 lat	18 lutego 2026 r.	19 lutego 2016 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 3	10 lat	20 października 2026 r.	21 października 2016 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 4	10 lat	21 marca 2028 r. r.	22 marca 2018 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 1	10 lat	23 listopada 2016 r. r.	24 listopada 2016 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 2	10 lat	27 lutego 2027 r.	28 lutego 2017 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 3	10 lat	12 lipca 2027 r.	13 lipca 2017 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż wszystkie ww. zezwolenia zostały udzielone niezgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy oraz niezgodnie z przedstawionymi powyżej regułami – tzn. że ostatni dzień obowiązywania ww. zezwoleń przypadają na dzień poprzedzający dzień, który odpowiadał pierwszemu dniowi nazwą. Niemniej jednak rozbieżność ta była znikoma w związku z czym należy wskazać, iż ograniczenie okresu obowiązywania zezwoleń względem poszczególnych wniosków należy zakwalifikować jako uchybienie formalne. W pkt 5 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. wskazano, iż przyczyną wystąpienia opisanych rozbieżności było niewłaściwe zastosowanie przepisów przez osobę przygotowującą projekty poszczególnych rozstrzygnięć.

Osobnego omówienia wymagają terminy obowiązywania zezwoleń na przetwarzanie nr 1 i nr 2, w związku z następującymi okolicznościami ustalonymi w toku kontroli. Posiadacz zezwolenia na przetwarzanie nr 1 w treści wniosku z dnia 16 listopada 2016 r. wskazał, iż na terenie wskazanym jako miejsce przetwarzania odpadów, prowadzi on działalność wydobywczą na podstawie koncesji udzielonej przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego decyzją nr 6/E/201 z dnia 14 czerwca 2010 r., której okres obowiązywania ustalono na dzień 14 czerwca 2025 r. Z treści ww. wniosku wynika, iż przetwarzanie wskazanych w nim odpadów jest powiązane z funkcjonowaniem przedmiotowej kopalni³⁴. Niemniej jednak w wyniku kontroli ustalono, iż okres obowiązywania zezwolenia na przetwarzanie nr 1 przekracza okres obowiązywania ww. koncesji wydobywczej o 17 miesięcy. W pkt 1 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„Termin obowiązywania decyzji ustalono do dnia 23.11.2026 r. zgodnie z wnioskiem strony (10 lat). Natomiast termin obowiązywania koncesji może ulec zmianie, bądź może zostać udzielona nowa koncesja, gdyż czas eksploatacji kopalni z różnych względów może się zmienić. Po zakończeniu eksploatacji mogą też na terenie kopalni trwać prace związane z jej rekultywacją, jeżeli będzie to wynikać z dokumentacji rekultywacyjnej, do której wykonania wnioskodawca będzie zobowiązany.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż powyższe stanowisko nie zasługuje na akceptację. Jak wskazał autor powyższych wyjaśnień termin obowiązywania koncesji wydobywczej *może ulec zmianie*. Tym samym jest to zdarzenie przyszłe i niepewne, od którego nie można uzależniać rozstrzygnięcia w danej sprawie³⁵. W przypadku zakończenia

³⁴ Wnioskodawca wskazał, iż będzie używał wskazanych rodzajów odpadów do budowy dróg technologicznych oraz pomocniczych na terenie kopalni oraz do naprawy dróg wewnętrznych i dojazdowych (pkt 5 wniosku).

³⁵ W wyrokach z dnia 27 marca 2018 r. (sygn. VII SA/Wa 1319/17) oraz z dnia 29 listopada 2005 r. (I SA/Po 2582/03) wojewódzkie sądy administracyjne w Warszawie oraz w Poznaniu potwierdziły słuszność

działalności wydobywczej zgodnie z okresem obowiązywania ww. koncesji wciąż obowiązujące zezwolenie na przetwarzanie odpadów polegające na ich wykorzystaniu w zw. z działalnością górnictwem stałoby się bezprzedmiotowe i wymagało wygaszenia (art. 48 pkt 2 u.o.o.). Odnosnie ewentualnej, przyszłej rekultywacji terenu pokopalnianego należy wskazać, iż wprawdzie pkt 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami przewiduje wykorzystanie odpadów o kodach 17 01 01, 17 01 02 oraz 17 05 04 m. in. do wypełniania wyeksploatowanych wyrobisk odkrywkowych lub nieeksploatowanych części tych wyrobisk. Niemniej jednak działalność taka jest obwarowana innymi warunkami³⁶ niż przetwarzanie, na które wyrażono zgodę w zezwoleniu z dnia 24 listopada 2016 r., w związku z czym jej rozpoczęcie wymagałoby uzyskania nowego zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Mając na uwadze powyższe organ winien w toku postępowania, mając na uwadze wyrażoną w art. 9 k.p.a. zasadę informowania stron, przedstawić powyższe fakty wnioskodawcy oraz wskazać mu, iż termin obowiązywania udzielonego zezwolenia będzie powiązany z terminem ważności posiadanej przez niego koncesji wydobywczej.

Posiadacz zezwolenia na przetwarzanie nr 2 w treści wniosku z dnia 25 stycznia 2017 r. wskazał, iż termin rekultywacji nieruchomości, poprzednio użytkowanych jako składowisko odpadów, został ustalony na dzień 31 grudnia 2022 r.³⁷. Tymczasem termin obowiązywania zezwolenia z dnia 28 lutego 2017 r. ustalono na dzień 27 lutego 2027 r., a więc o ponad 4 lata dłużej niż ustalony termin zakończenia rekultywacji ww. składowiska. Przedmiotem niniejszego zezwolenia jest dopuszczenie określonych w nim rodzajów odpadów do wykonania warstwy wyrównawczej i warstwy rekultywacyjnej³⁸ ww. składowiska. W pkt 2 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„Ważność decyzji określono do dnia 27.02.2027 r. zgodnie z wnioskiem strony (na okres 10 lat), natomiast termin zakończenia rekultywacji wynikający z innych decyzji to dzień 31.12.2022 r. Z różnych względów termin wykonania rekultywacji może ulec wydłużeniu lub skróceniu. Ponadto odzysk odpadów jest prowadzony w celu ich wykorzystania do rekultywacji, więc w momencie kiedy rekultywacja zostanie uznana za zakończoną, automatycznie zezwolenie na przetwarzanie odpadów stanie bezprzedmiotowe, co może skutkować jego wygaśnięciem.”

Mając na uwadze powyższe należy zgodzić się ze stwierdzeniem, iż termin rekultywacji może ulec zmianie. Niemniej jednak, podobnie jak w przypadku opisywanym powyżej, jest to zdarzenie przyszłe i niepewne, w związku z czym uzależnianie daty obowiązywania zezwolenia na gospodarowanie odpadami od jego wystąpienia jest niedopuszczalne. Skoro na dzień wydania decyzji z dnia 28 lutego 2017 r. termin zakończenia rekultywacji składowiska był ustalony na dzień 31 grudnia 2022 r. to termin obowiązywania zezwolenia na przetwarzanie odpadów należało powiązać z tą datą. Mając na uwadze powyższe organ winien w toku postępowania, mając na uwadze wyrażoną w art. 9 k.p.a. zasadę informowania stron,

przedmiotowego twierdzenia. Wprawdzie obydwie ww. wyroki nie dotyczyły problematyki okresu obowiązywania zezwoleń na gospodarowanie odpadami, jednakże w ich treści w generalny sposób wskazano, iż decyzję w danej sprawie należy oprzeć na stwierdzonych obiektywnie faktach. Ponadto należy wskazać, iż argument przedłużenia terminu obowiązywania koncesji wydobywczej można na zasadzie analogii zastosować również do zezwolenia na przetwarzanie odpadów, tzn. że można wydłużyć termin jego obowiązywania (pamiętając jednakże o maksymalnym 10 letnim okresie obowiązywania – zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.o.).

³⁶ M. in koniecznością uzyskania dla danej działalności decyzji rekultywacyjnej (w przypadku braku odpowiednich zapisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego), wypełnienie wyrobiska do odpowiedniej wysokości względem otaczających je terenów.

³⁷ Zgodnie z decyzją Starosty Lubańskiego z dnia 16 grudnia 2002 r., zmienionej decyzjami ww. organu z dnia 2517 grudnia 2007 r., 10 października 2011 r., 30 marca 2015 r. oraz z dnia 2 września 2016 r.

³⁸ Zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (Dz. U. poz. 523).

przedstawić powyższe fakty wnioskodawcy oraz wskazać mu, iż termin obowiązywania udzielonego zezwolenia będzie powiązany z terminem ważności posiadanej przez niego decyzji rekultywacyjnej.

Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości była błędna interpretacja ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy oraz brak dostatecznej weryfikacji sporządzonych projektów rozstrzygnięć przez bezpośredniego przełożonego ww. osoby.

[dowód: akta kontroli str.: 26 – 28, 32 – 33, 36 – 37, 40 – 41, 77 - 78, 83, 91 - 92, 96, 107 - 108, 142, 149 - 150, 164, 179 - 180, 184, 188 – 193, 197 – 199, 218 - 228, 268 – 269, 273]

W kwestii terminowości poszczególnych postępowań należy pozytywnie ocenić wszystkie z nich.

II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W okresie objętym kontrolą Starosta Lubański wydał 3 decyzje zmieniające wcześniej udzielone zezwolenia. Kontroli poddano wszystkie z nich:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z 1 grudnia 2016 r. (sygn. RŚ.6233.12.2016), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z 24 maja 2017 r. (sygn. RŚ.6233.3.2017), zwanej danej decyzją zmieniającą nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Lubańskiego decyzji z 30 listopada 2017 r. (sygn. RŚ.6233.13.2017), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 3.

Wnioski dotyczące wszystkich decyzji zmieniających zawierały wymagane elementy, o których mowa w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Wnioski, na podstawie których zostały wydane decyzje nr 2 i 3 zawierały także dowody uiszczenia w odpowiednim terminie opłaty skarbowej, o której mowa w ust. 46 pkt 1 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ww. ustawy oraz z § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej)³⁹.

[dowód: akta kontroli str.: 30, 34 – 35, 38 – 39, 42 – 43, 278, 291 – 296, 300 - 303]

Wniosek, na podstawie którego została wydana decyzja zmieniająca nr 1 wpłynął do Urzędu 28 listopada 2016 r. Jego przedmiotem była zmiana danych adresowych podmiotu w dwóch poprzednio wydanych przez Starostę Lubańskiego decyzjach. Wnioskodawca wskazał, że tytułem prawnym do nieruchomości, której dotyczy przedmiot postępowania jest umowa dzierżawy⁴⁰. Jak wskazano wcześniej w niniejszym dokumencie legitymacja procesowa strony postępowania przysługuje nie tylko wnioskodawcy lecz również właścicielowi nieruchomości. W związku z powyższym wezwano do wyjaśnienia czy zapewniono ww. podmiotowi czynny udział w ww. postępowaniu. W pkt 6 wyjaśnień z 24 maja 2018 r. wskazano, że:

„Działalność w zakresie zbierania odpadów prowadzona jest na terenie, do którego posiadacze odpadów mają tytuł prawny w postaci umowy dzierżawy,

³⁹ W aktach sprawy nr 3 znajduje się potwierdzenie wykonania opłaty skarbowej z 15 maja 2017 r., które zostało dołączone do pisma z 17 maja 2017 (data wpływu 19 maja 2017). W odpowiedzi na pytanie o opisany stan faktyczny, wyjaśniono że w trakcie przygotowywania wezwania do uzupełnienia wniosku, wnioskodawca złożył korektę do wniosku, do której dołączył brakujące potwierdzenie opłaty skarbowej z 15 maja 2017 r. Powyższe wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie i pozwalają ocenić działanie organu jako prawidłowe (pkt. 7 wyjaśnień z dnia 24 maja 2018 r.).

⁴⁰ Zgodnie z aktami sprawy RŚ.6233.2.2016.

w której określono sposób korzystania z terenu. Działalność w zakresie zbierania odpadów w tych miejscach prowadzona jest od wielu lat, wobec czego uznano, że właściciele terenu posiadają wiedzę na temat charakteru działalności i nie powiadamiano ich o prowadzonych postępowaniach administracyjnych.”

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Organ nieprawidłowo ustalił krąg stron postępowania i nie zapewnił właścicielowi ww. nieruchomości czynnego udziału w prowadzonych postępowaniach, naruszając tym samym przepisy art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Wskazana decyzja, na co wskazywano również powyżej, jest dotknięta wadą kwalifikowaną, która może skutkować wznowieniem zakończonego postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Przyczyną tej nieprawidłowości jest niewystarczająca znajomość przepisów k.p.a. przez osobę prowadzącą postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 29 – 30, 34, 38, 42, 88 – 89, 103 – 104, 278 - 280]

Wydaną dnia 1 grudnia 2016 r. decyzją zmieniającą nr 1 Starosta Lubąński zmienił dwie poprzednio wydane przez siebie decyzje. Powyższym działaniem organ naruszył art. 62, 66 i 104 k.p.a.⁴¹ wydając dwa rozstrzygnięcia w jednym akcie administracyjnym. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów k.p.a. przez osobę prowadzącą przedmiotowe sprawy, niemniej jednak jest to nieprawidłowość nie mająca istotnego wpływu na prawidłowość niniejszego postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 275 - 276]

W toku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że strona decyzji zmieniającej nr 1 wniosła opłatę skarbową w wysokości 10 zł, na podstawie części I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Zgodnie z tym przepisem, decyzje wydane w trybie szczególnym, do których zalicza się tryb określony w art. 155 k.p.a., są zwolnione z opłaty skarbowej. Opłata skarbowa w przedmiotowym postępowaniu została zatem pobrana nienależnie. Kontrolujący wezwali do udzielenia wyjaśnień, czy poinformowano wnioskodawców o nienależnie pobranej opłacie oraz o prawie ubiegania się o jej zwrot. W pkt 6 wyjaśnień z 24 maja 2018 r. wskazano, że:

„Osoba przygotowująca projekt decyzji nie zwróciła uwagi, że w tym przypadku opłata jest pobrana nienależnie i nie poinformowano strony o prawie do jej zwrotu. Ponieważ od daty dokonania opłaty skarbowej nie minął okres 5 lat, tut. Starostwo wystosowało do wnioskodawcy pismo nr RŚ. 6233.12.2016 z dnia 21.05.2018 r. informujące o prawie do zwrotu opłaty skarbowej (...).”

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli. Opisany stan faktyczny świadczy wprawdzie o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa jednak jest to uchybienie formalne, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność, a organ pouczył wnioskodawcę o przysługującym mu prawie. Działanie to należy ocenić pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 29 – 30, 34, 38, 42, 44, 277]

⁴¹ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz w Lublinie z 17 grudnia 2003 r., II SA/Lu 970/02, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 19 maja 2015 r., sygn. III SA/Kr 1880/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 21 lipca 2010 r., sygn. II SA/Bd 325/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 18 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Wr 432/08, z których wynika zasada *jedna sprawa – jedna decyzja*.

Wniosek, na podstawie którego została wydana decyzja zmieniająca nr 2, wpłynął do urzędu 12 maja 2017 r. Jego przedmiotem było rozszerzenie katalogu listy odpadów przeznaczonych do odzysku. Zgodnie z przedłożonymi aktami sprawy wnioskodawca, złożył sprostowanie do wniosku, w którym wskazał rodzaje odpadów jakie mają zostać dodane do listy odpadów przeznaczonych do odzysku, określonych w zezwoleniu na przetwarzanie nr 1, tj.:

- ex 10 01 01 – żużle

- ex 10 01 80 – stałe odpady w postaci mieszanek popiołowo-żużlowych z mokrego odprowadzania odpadów paleniskowych.

Organ w wydanej decyzji, poszerzył katalog odpadów przewidzianych do przetwarzania o następujące rodzaje odpadów:

– 10 01 01 – żużle

– 10 01 80 – stałe odpady w postaci mieszanek popiołowo-żużlowych z mokrego odprowadzania odpadów paleniskowych.

W związku z powyższym kontrolujący wezwali do udzielenia wyjaśnień w związku z opisanymi rozbieżnościami. W pkt 7 wyjaśnień z 24 maja 2018 r. wskazano, że:

„Zapis kodów odpadów w decyzji zmieniającej (100101 i 100180 zamiast ex100101 i ex 100180) wynika z przeoczenia osoby przygotowującej projekt decyzji.”

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli. Wskazane w decyzji odpady – 100101 i 100180 – nie są przewidziane do przetwarzania w procesie odzysku R5 (zgodnie z pkt 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami) a decyzja zawierająca omyłkowo przytoczony inny rodzaj odpadów jest niezgodna z wnioskiem strony. Przyczyną powstania opisanego rodzaju odpadów była nierzetelna analiza wniosku i niewłaściwa interpretacja przepisów ww. rozporządzenia przez pracownika prowadzącego postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 30, 34 – 35, 38 – 39, 42 – 43, 289 - 296]

Wniosek, na podstawie którego została wydana decyzja zmieniająca nr 3 wpłynął do urzędu 22 listopada 2017 r. Jego przedmiotem było rozszerzenie katalogu odpadów przeznaczonych do odzysku. Z akt sprawy wynika, że wnioskodawca, wniósł o poszerzenie listy odpadów przeznaczonych do odzysku o „zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych inne niż wymienione w 170106 (kod: 17 01 07). W piśmie z 20 listopada 2017 r. (data wpływu 22.11.2017) wskazał również, że odpady te będą wykorzystywane „jako kruszywo alternatywne do budowy dróg technologicznych i pomocniczych oaz ciągów transportowych wewnątrz kopalni, do naprawy dróg wewnętrznych i dojazdowych do kopalni, budowy nasypów oraz zjazdów i wyjazdów wyrobiska”. Zgodnie z wnioskiem odzysk odpadów odbywać się będzie wyłącznie na terenie, do którego wnioskodawca posiada tytuł prawny, związany z prowadzoną działalnością górnictwem. Przepis pkt 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami w ramach recyklingu R5 nie przewiduje wykorzystywania wnioskowanego rodzaju odpadów (17 01 07). W związku z powyższym kontrolujący wezwali do udzielenia wyjaśnień odnośnie opisanego stanu faktycznego. W pkt 8 wyjaśnień z 24 maja 2018 r. wskazano, że:

„Wykorzystanie odpadów o kodzie ex170107 w procesie odzysku R5 jest określone w pkt 10 załącznika do rozporządzenia w sprawie odzysku odpadów poza instalacjami i urządzeniami, który dopuszcza ich

wykorzystanie do m.in. budowy, przebudowy lub remont budowli kolejowych i podtorzy, wałów, nasypów kolejowych i drogowych, podbudów dróg i autostrad; brak oznaczenia „ex” przed kodem odpadów wynika z przeoczenia osoby przygotowującej projekt decyzji.”

Powyższe uzasadnienie może zostać uwzględnione jedynie częściowo. Załącznik do ww. rozporządzenia w pkt 10 faktycznie nie wskazuje wprost do budowy jakiego rodzaju dróg mogą być wykorzystywane odpady o kodzie ex 17 01 07. Można zatem przyjąć, że chodzi w tym przypadku nie tylko o drogi publiczne, ale także o drogi technologiczne i pomocnicze, wskazane przez wnioskodawcę. Zarówno we wniosku jak i w decyzji wymienianym rodzajem odpadów są odpady o kodzie 17 01 07, który nie jest jednak wymieniony w pkt 10 załącznika do ww. rozporządzenia – prawodawca wskazał w nim odpad o kodzie ex 17 01 07. Mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny oraz udzielone wyjaśnienia należy wskazać, iż prawidłowym sposobem postępowania pracownika prowadzącego niniejszą sprawę winno być wezwanie wnioskodawcy do sprecyzowania przedmiotu wniosku w trybie art. 50 k.p.a. z jednoczesnym pouczeniem go o treści załącznika do ww. rozporządzenia w zakresie rodzajów odpadów, jakie są dopuszczone do stosowania przy danych przedsięwzięciach. Samowolne wpisanie w treści decyzji zmieniającej przedrostka *ex* przed kodem odpadu byłoby działaniem niedopuszczalnym, a treść decyzji byłaby niezgodna z wnioskiem. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była nierzetelna analiza niewskazanego wniosku i niewłaściwa interpretacja przepisów ww. rozporządzenia przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 30 - 31, 35, 39, 43, 298 - 303]

Wymienione decyzje zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., wskazywały na przedmiot dokonanych zmian oraz były podpisane przez upoważnioną osobę. W podstawie prawnej wskazano na art. 155 k.p.a. natomiast w pouczeniu na prawo, tryb i termin do złożenia odwołania oraz na właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Podjęte rozstrzygnięcia zostały doręczone wnioskodawcom oraz wszystkim organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. Ponadto decyzje zmieniające nr 2 i nr 3 zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

Odnosnie terminowości poszczególnych postępowań należy wskazać, że wszystkie z nich zostały zakończone w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 275 – 276, 289 – 290, 298 - 299]

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanego zadania należy:

1. Dokonywać rzetelnej analizy treści otrzymanych wniosków, w szczególności pod kątem spełnienia przez nie wymogów formalnych, i w razie stwierdzenia braków wzywać o ich uzupełnienie we właściwym trybie.
2. Właściwie ustalać krąg stron poszczególnych postępowań w celu zapewnienia im udziału w prowadzonych sprawach.
3. W udzielanych zezwoleniach wskazywać wszystkie informacje (w tym zakazy i nakazy), których obowiązek umieszczenia wynika z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.
4. Ustalać termin obowiązywania poszczególnych zezwoleń zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa, oraz z uwzględnieniem innych okoliczności mających wpływ na termin ważności zezwolenia (o ile takowe występują).
5. Wydawać w ramach jednego aktu administracyjnego tylko jedno rozstrzygnięcie.

6. Dokonywać zmian decyzji zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, a w przypadku braku możliwości jego uwzględnienia poinformować go o tym.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do 17 sierpnia 2018 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak