



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dn. 1 sierpnia 2018 r.

NK-KE.431.18.2018.MJW

Pan
Krzysztof Osmelak
Starosta Milicki

Wystąpienie Pokontrolne

W dniach od 6 do 8 czerwca 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 22 maja 2018 r. nr 32 i 33 (sygn. NK-KE.0030.32.2018.MJW oraz NK-KE.0030.33.2018.MJW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Marta Jodłowska - Wrona – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Damian Wawrzyniak – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Miliczu, z siedzibą przy ul. Wojska Polskiego 38, 56 – 300 Milicz (zwanym dalej Starostwem), 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. 992 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 2018 r. poz. 1044) 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. 992 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 4/2018. Funkcję Starosty Milickiego w okresie od dnia 9 grudnia 2014 r. do dnia 10 sierpnia 2016 r. pełnił Pan Jan Krzysztofik¹, natomiast od dnia 15 września 2016 r. pełni Pan Krzysztof Osmelak². Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w ramach Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa Powiatowego w Miliczu³. Za merytoryczną realizację powyższych zadań w zakresie objętym kontrolą odpowiedzialny był Pan Piotr Czajkowski⁴ zatrudniony w ww. komórce organizacyjnej Starostwa na stanowisku Inspektora. Bezpośrednim przełożonym ww. pracownika był Pan Waldemar Mierzwa⁵ - Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Starostwa, który upoważniony był do wydawania w imieniu Starosty Milickiego decyzji w przedmiocie objętym kontrolą.

[dowód: akta kontroli str.: 35-46]

W dniu 9 lipca 2018 r. Staroście Milickiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego opatrzony datą 5 lipca 2018 r. Z uwagi na błąd znajdujący się na stronie szóstej ww. projektu, wymagał on poprawienia i został przekazany Staroście Milickiemu ponownie w dniu 12 lipca 2018 r.

Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono zastrzeżeń. Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 11 lipca 2018 r. 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 Milickiego

¹Uchwała Nr I 3 2014 Rady Powiatu z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Starosty Milickiego oraz uchwała Nr XIX 72 2016 Rady Powiatu z dnia 10 sierpnia 2016 r. w sprawie odwołania Zarządu Powiatu Milickiego.

²Uchwała nr XX 75 2016 Rady Powiatu z dnia 15 września 2016 r. w sprawie wyboru Starosty Milickiego.

³Uchwała Rady Powiatu nr XXXII/219/2006 z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Miliczu oraz Uchwała Zarządu Powiatu nr 218.2016 z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Miliczu.

⁴Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracownika Pana Piotra Czajkowskiego z dnia 1 lutego 2008 r.

⁵Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracownika Pana Waldemara Mierzwę z dnia 20 października 1999 r

ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

W dniu 8 maja 2018 r. organ kontrolny zwrócił się do Starosty Milickiego z żądaniem wskazania ile decyzji poczynawszy od dnia 1 stycznia 2016 r. wydano w przedmiocie planowanej kontroli problemowej w zakresie udzielenia, zmiany, odmowy udzielenia, stwierdzenia wygaśnięcia oraz cofnięcia zezwolenia wydawanych na podstawie ustawy o odpadach.

Z przesłanych do tutejszego Organu w dniu 28 maja 2018 r. (sygn. OŚ. 621.3.2018) informacji wynika, iż Starosta Milicki w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 6 czerwca 2018 r. wydał 8 decyzji. Jednakże w toku kontroli zweryfikowano powyższe informacje i ustalono, iż łącznie Starosta Milicki wydał 10 decyzji w okresie objętym kontrolą tj.:

- 3 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 2 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 3 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 1 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o odpadach;
- 1 decyzje w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

W dniu 8 czerwca kontrolerzy zwrócili się z żądaniem udzielenia pisemnych wyjaśnień do Starosty Milickiego w kwestiach wynikających z prowadzonej kontroli. Starosta Milicki udzielił wyjaśnień pismem z dnia 15 czerwca 2018 r. o sygnaturze OŚ.620.1.2018.⁶

[dowód: akta kontroli str.: 511- 525]

W okresie objętym kontrolą Starosta Milicki nie wydał decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia łącznego, jak również nie wydał decyzji na odmowę udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o odpadach oraz decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. 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 Milickiego nie wpłynęły jakiegokolwiek skargi lub wnioski złożone w przedmiocie kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 19-25]

Zgodnie art. 66a k.p.a. w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej; w treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności; metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana.

⁶ Wyjaśnienia Starosty Milickiego wpłynęły do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 18 czerwca 2018 r.

Podczas kontroli ustalono, iż organ nie zastosował się do ww. przepisu, ponieważ jak wynika z przedstawionej dokumentacji kontrolerom do żadnej ze spraw nie była założona i prowadzona metryka.

[dowód: akta kontroli str.: 48-510]

I. Zezwolenia na zbieranie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Milicki przeprowadził trzy postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. Kontroli poddano wszystkie z nich, tj.:

1. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji z dnia 23 lutego 2016 r. (sygn. OŚ.6233.1.2016), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
2. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji z dnia 14 kwietnia 2016 r. (sygn. OŚ.6233.2.2016), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
3. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji z dnia 8 lutego 2018 r. (sygn. OŚ.6232.1.2018), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie 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. w większości prawidłowo ocenił swoją właściwość rzeczową do rozpatrzenia otrzymanych wniosków. Organ prawidłowo ustalił właściwość miejscową. Większość wniosków zawierała elementy wskazane w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i 2 u. o.o. jak również za wydanie wszystkich ww. zezwoleń uiszczono należną opłatę skarbową, co należy ocenić pozytywnie.

W wymienionych postępowaniach o nr 2 i 3 zweryfikowano zgodność zamierzonej działalności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). Ponadto we wszystkich postępowaniach wnioskodawcy wykazali, iż posiadają tytuły prawne do nieruchomości wskazanych w podaniach jako miejsca magazynowania odpadów⁷. 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 we Wrocławiu). Decyzje zostały przesłane organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. Wszystkie decyzje zawierały adnotację, o której mowa w par. 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Omówione kwestie należy ocenić pozytywnie. Jednakże, należy stwierdzić, iż powyższe decyzje nie zawierały wszystkich elementów z art. 107 § 1 k.p.a.⁸

[dowód: akta kontroli str.: 48-99, 107-174, 179-302]

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

⁷ W zezwoleniu na zbieranie odpadów nr 1 dołączono umowę najmu części nieruchomości nr U-7/PGK/2016 zawartą w dniu 1 lutego 2016 r. w Miliczu. W zezwoleniu na zbieranie odpadów nr 2 dołączono umowę dzierżawy nr 18/2016 zawartą w dniu 8 marca 2016 r. w Cieszkowie. W zezwoleniu na zbieranie odpadów nr 3 dołączono umowę dzierżawy nr GN.6845.43.2017 zawartą w dniu 2 stycznia 2018 r. w Miliczu.

⁸ W zakresie postępowania wszczętego po 1 czerwca 2017 r. wydana decyzja zawierała 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).

zbieranie odpadów. W toku kontroli sprawdzono czy w przypadku zezwolenia na zbieranie zużytych baterii i akumulatorów pouczono wnioskodawcę o obowiązku przekazywania ich podmiotowi prowadzącemu zakład przetwarzania tego rodzaju odpadów (art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803 z późn. zm.) i o obowiązku prowadzenia ewidencji zużytych baterii i akumulatorów oraz przechowywania jej (art. 59 ust. 1 i ust. 5 ww. ustawy). Starosta Milicki złożył wyjaśnienia o następującej treści:

*„W decyzji obowiązek ten jest ujęty w ustępie 6.2 i 6.3 Cytuję:
„wypełniać obowiązki sprawozdawcze. 6.3 Odpady przekazywać podmiotom uprawnionym z przeznaczeniem ich do przetwarzania, recyklingu, innych niż recykling procesów odzysku stosownie do rodzajów odpadów i obowiązków ich posiadaczy.” W ustępie 7:
„Przestrzegać nakazów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U.2013 poz. 01232 ze zm.) i ustaw odrębnych oraz obowiązujących w danym czasie rozporządzeń wykonawczych” Obecnie będziemy w ustępie 7.dodatkowo uściślać wskazany obowiązek wg państwa uwag.
W warunkach decyzji dokonywać będziemy wpisu o obowiązku przekazywania baterii podmiotowi prowadzącemu zakład przetwarzania tego rodzaju odpadów (art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1803 z późn. zm.) i o obowiązku prowadzenia ewidencji zużytych baterii i akumulatorów oraz przechowywania jej (art. 59 ust. 1 i ust. 5 ww. ustawy).”*

[dowód: akta kontroli str.: 512, 519]

Należy ocenić pozytywnie działania Powiatu zmierzające do wyeliminowania omówionych nieprawidłowości.

Podczas weryfikacji akt sprawy dotyczących zezwolenia nr 1 ustalono, iż w dniu 10 lutego 2016 r. do Starostwa wpłynęły dwa wnioski złożone przez Ośrodek Sportu i Rekreacji sp. z o.o. w likwidacji (zwana dalej OSiR), tj. wniosek z dnia 9 lutego 2016 r. dotyczący wydania zezwolenia na zbieranie odpadów oraz wniosek z dnia 9 lutego 2016 r. dotyczący wydania zezwolenia na transport odpadów. W toku kontroli ustalono, iż organ wydał jedną decyzję w sprawie dwóch wniosków. Starosta Milicki złożył następujące wyjaśnienia:

„Spięty pakiet jako wniosek dostarczył osobiście likwidator Spółki. Pieczęć z adresem wnioskodawcy, NIP i REGON znajdują się wyłącznie na pierwszej stronie pakietu wnioskowego. Za tym został ostemplowany datą wpływu i oznaczony numerem wyłącznie na stronie pierwszej i był procedowany w całości. Decyzji łącznych na zbieranie i transport odpadów już nie wydajemy.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Oznacza to, iż każda sprawa powinna być zakończona jedną decyzją. Ponadto na podstawie przepisów u.o.o. organ może wydać jedynie decyzję łączną w przedmiocie zbierania i przetwarzania odpadów o czym stanowi art. 41 ust. 5 u.o.o. Zatem

ustawa nie przewiduje wydania jednej decyzji w przedmiocie zbierania i transportu odpadów. Organ powinien wydać dwie odrębne decyzje - jedną na zbieranie, drugą na transport odpadów.

Podsumowując należy wskazać iż przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 48- 66, 79-93]

W toku kontroli ustalono, iż w treści złożonego wniosku w dniu 10 lutego 2016 r. wynika, że wnioskodawca wskazał, iż między innymi zamierza zbierać odpady z grupy 18 tj. odpady medyczne i weterynaryjne - 18 01 odpady z diagnozowania, leczenia i profilaktyki medycznej oraz 18 02 odpady z diagnozowania, leczenia i profilaktyki weterynaryjnej. W decyzji z dnia 23 lutego 2016 r. Starosta odmówił między innymi zezwolenia na zbieranie odpadów dla całej grupy 18. Stwierdzić należy, iż organem właściwym do udzielenia zezwolenia w przedmiocie odpadów o kodach: 18 01 80* - zużyte kąpiele lecznicze aktywnie biologicznie o właściwościach zakaźnych oraz: 18 02 02* - inne odpady, które zawierają żywe drobno ustroje chorobotwórcze lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przenoszenia materiału genetycznego, o którym wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do sądenia, że wywołują choroby u ludzi i zwierząt – jest Marszałek Województwa zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 i 4 i ust. 4 u.o.o. Jeżeli ze względu bezpieczeństwa lub w celu zapewnienia ciągłości odbioru zakaźnych odpadów medycznych lub zakaźnych odpadów weterynaryjnych, zbieranie tych odpadów jest konieczne, Marszałek Województwa właściwy ze względu na miejsce zbierania odpadów może zezwolić, w drodze decyzji na ich zbieranie. Wprawdzie w dniu wydania decyzji nie obowiązywały już rozporządzenia: Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 października 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami weterynaryjnymi (Dz. U. 198 poz. 1318), które zostało uchylone w dniu 24 stycznia 2016 r. Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz. U. 131 poz. 940), które zostało uchylone w dniu 24 stycznia 2016 r. Nowe rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi, weszło w życie dopiero w dniu 24 listopada 2017 r. Pomimo, iż w dniu wydania zezwolenia nr 1 istniała luka w prawie, organ powinien opierać się przy wydawaniu decyzji na obowiązującym rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów, które wskazuje ww. kody odpadów za odpady zakaźne.

Zgodnie z art. 66 § 1 i 2 k.p.a. „jeżeli podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy, organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, uczyni przedmiotem rozpoznania sprawy należące do jego właściwości. Równocześnie zawiadomi wnoszącego podanie, że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu (...). Odrębne podanie złożone zgodnie z zawiadomieniem, o którym mowa w § 1, w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia uważa się za złożone w dniu wniesienia pierwszego podania”.

Oznacza to, iż po otrzymaniu wniosku Starosta powinien załatwić sprawę w ramach swojej właściwości rzeczowej oraz działając na podstawie art. 66 § 1 k.p.a. zawiadomić wnioskodawcę, że w sprawach uzyskania zezwolenia na zbieranie zakaźnych odpadów

medycznych i weterynaryjnych o następujących kodach: 18 01 80* i 18 02 02*, powinien wnieść odrębne podanie do Marszałka Województwa. Zamiast tego Starosta rozstrzygnął sprawę co do istoty niezgodnie z właściwością rzeczową. Starosta złożył w sprawie wyjaśnienia o następującej treści:

„Tak. Organ zawsze weryfikuje swoją właściwość miejscową i rzeczową i dopiero przystępuje do rozpoznawania sprawy. Podejmując rozstrzyganie sprawy wydawano postanowienia i decyzje wyłącznie, gdy nie było wątpliwości. Znajduje to wyraz w uzasadnieniu prawnym. Klauzule umieszczamy w uzasadnieniach dokumentów, gdy wątpliwości są, przekazanych przez inne organy lub po rozstrzygnięciu przez SKO sporu o właściwość.”

W ocenie kontrolerów powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W toku kontroli stwierdzono, iż ww. decyzja w części została dotknięta wadą kwalifikowaną, tj. wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., która może skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

[dowód: akta kontroli str.: 48- 66, 79-93]

Tutejszy organ w zezwoleniu nr 1 z dnia 23 lutego 2016 r. odmówił zbierania i transportu odpadów z grup 03 03, 04 02 i 06 oraz pozostałych odpadów z grupy 18, jednakże odmowa nie znajduje uzasadnienia faktycznego i prawnego w wydanej decyzji. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 i 6 k.p.a., decyzja zawiera między innymi powołanie podstawy prawnej i uzasadnienie faktyczne i prawne. Na podstawie art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów na których się oparł oraz przyczyn z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. W omawianej decyzji brakuje ww. elementów. Zgodnie z Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2017 r. II OSK 2900/15⁹. „(...) uzasadnienie prawne decyzji odzwierciedla proces myślowy ustalenia konsekwencji stosowanej normy prawa administracyjnego w związku z określoną sytuacją faktyczną i prawną. Rozstrzygnięcie w decyzji sprawy administracyjnej jest wynikiem poprawnego, logicznego stosowania normy prawa przy równoczesnym przestrzeganiu norm procesowych. Do cech prawidłowych uzasadnienia decyzji zalicza się logiczny związek i zgodność z rozstrzygnięciem i jego treścią, brak wywodów sprzecznych lub rozbieżnych z rozstrzygnięciem, dokładność wywodów oraz prostota ujęcia i kompletności motywów.” Organ nie powołał podstawy prawnej odmowy wydania zezwolenia z art. 46 u.o.o. dotyczącej odpadów z grup 03 03, 04 02 i 06 oraz pozostałych kodów z grupy 18, które nie stanowiły odpadów zakaźnych.

W związku z powyższym w ocenie kontrolerów decyzja może być objęta ww. części wadą kwalifikowaną z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., która jest przesłanką do stwierdzenia nieważności decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 79-93]

Podsumowując, przyczyną opisanej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. oraz u.o.o. przez pracownika prowadzącego sprawę.

⁹ Źródło CBOSA (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AA060DC762>).

W toku kontroli ustalono, iż do wniosku o zbieranie stali i żelaza nie została dołączona decyzja środowiskowa, a z akt sprawy nie wynikało, że organ wzywał do jej przedłożenia. Starosta Milicki złożył wyjaśnienia o następującej treści:

„Nie, ponieważ podmiot zależny Gminy podejmować zamierzał działanie w miejscach, gdzie zbieranie odpadów było wcześniej prowadzone (przez gminny ZUK, międzygminne Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej, międzygminne Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej.”

Zgodnie z art. 71 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (zwana dalej u.ś.), decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W oparciu o art. 72 ust. 1 pkt 21 u.ś. wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów i zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów wydawanych na podstawie u.o.o. Ponadto art. 72 ust. 2a u.ś. stanowi, iż wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem ww. zezwolenia nie stosuje się w przypadku gdy zezwolenie dotyczy odzysku polegającego na przygotowaniu do ponownego użycia lub gdy jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie. Gdy zmiana podmiotu prowadzącego przedsięwzięcie nie jest zmianą samego przedsięwzięcia wnioskodawca nie jest zobligowany do przedstawienia organowi decyzji środowiskowej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 u.ś. pod pojęciem przedsięwzięcia, rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin, przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty. W ocenie tutejszego organu podmiot prowadzący dane przedsięwzięcie nie jest elementem składowym tego przedsięwzięcia. Podsumowując jedno i to samo przedsięwzięcie może być realizowane przez ten albo inny podmiot. Zatem w opinii kontrolerów wymóg zachowania niezmienności przedsięwzięcia, w celu uniknięcia obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej, ma charakter przedmiotowy i oznacza jedynie wymóg zachowania warunków prowadzenia przedsięwzięcia, a nie wymóg zachowania podmiotu je realizującego.

Jednakże w wyniku kontroli stwierdzono, iż pracownik prowadzący sprawę nie dokonał poprawnej weryfikacji ww. wniosku na zbieranie odpadów. Z dokumentacji prowadzonej sprawy wynika, iż organ nie zbadał czy dane przedsięwzięcie, o które wnioskował OSiR jest tożsame z przedsięwzięciem prowadzonym przez podmioty wymienione w wyżej cytowanych wyjaśnieniach Starosty (ZUK, Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej).

[dowód: akta kontroli str.: 48-99, 511-513]

Konkludując, przyczyny powyższych nieprawidłowości leżały po stronie pracownika organu zajmującego się daną sprawą.

Odnośnie zezwolenia na zbieranie nr 2 w toku kontroli ustalono, iż w aktach sprawy znajdowały się dwa odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego (zwanego dalej KRS), jeden

odpis z 15 marca 2016 r. dołączony do wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów, drugi odpis z dnia 8 lipca 2016 r. dołączony do informacji o zmianie siedziby spółki. Kontrolerzy zwrócili się z pytaniem do Starosty Milickiego, aby wskazał dlaczego pod wnioskiem na zbieranie odpadów podpisał się Pan P. O. jako prezes zarządu spółki, a z załączonego odpisu KRS wynika, że w marcu funkcję prezesa zarządu spółki ABC JOB sp. z o.o. sprawował Pan P. C. Starosta Milicki złożył następujące wyjaśnienia:

„Przeoczenie pracownika. Po stwierdzeniu, że podpisany wnioskodawca posiada 99/100 udziałów spółki nie doczytał w KRS osoby reprezentującej. Wnioskodawca dostarczył KRS po zmianach wpisów, gdzie ujawniono, że uprawniony do reprezentowania jest p. O¹⁰ stosownie do wcześniejszych uchwał zgromadzenia wspólników.”

Należy wskazać, iż wniosek podpisany przez osobę niepowołaną do reprezentacji spółki jest wnioskiem obarczonym brakiem formalnym. Należy zaznaczyć, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek powoduje wszczęcie postępowania w sprawie, brak jakiegokolwiek elementu podania powinien skutkować obowiązkiem wezwania do uzupełnienia podania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Wszczęcie postępowania na podstawie niekompletnego wniosku, jest bowiem niedopuszczalne.

[dowód: akta kontroli str.: 107-174, 513-514]

Przyczyną nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę.

W zezwoleniu nr 3, podczas kontroli stwierdzono, iż w aktach sprawy znajdują się umowa dzierżawy z dnia 2 stycznia 2018 r., która została zawarta na czas określony od 1 stycznia 2018 r. do 30 listopada 2020 r., natomiast w decyzji czas obowiązywania zezwolenia na zbieranie odpadów określono do dnia 8 lutego 2028 r. Kontrolerzy zwrócili się do Starosty o wskazanie dlaczego termin na zbieranie odpadów jest dłuższy niż termin obowiązywania umowy dzierżawy. Starosta złożył stosowne wyjaśnienia:

„Wniosek w punkcie 10 przewidywał czas 10 lat, dopuszczony ustawą. § 7 ust. 6 umowy przewiduje kontynuację bezumowną za trzykrotnie wyższą opłatą. Starosta Milicki wobec braku przedłużenia umowy dzierżawy lub kupna składowiska odpadów przez spółkę, ABC JOB podejmie z urzędu postępowanie wygaszające lub uchylające decyzje OS.6233.2.2016 i OS.6233.3.2016.”

Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o. podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów musi posiadać tytuł prawny do nieruchomości, na której będzie magazynował gospodarowane odpady, a organ ma obowiązek ten fakt wcześniej zweryfikować. Maksymalny okres na jaki organ może wydać zezwolenie wynosi 10 lat. Elementem koniecznym przez cały czas trwania zezwolenia jest posiadanie przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości objętej zezwoleniem. W dniu złożenia wniosku, przedsiębiorca posiadał umowę dzierżawy nieruchomości ważną do dnia 30

¹⁰ W wyjaśnieniach z dnia 15 czerwca 2018 r. złożonych przez Starostę Milickiego podano pełne nazwisko osoby reprezentującej spółkę ABC JOB Spółka z o.o.

listopada 2020 r. Oznacza to, iż w momencie wydawania decyzji organ dysponował wiedzą, iż umowa dzierżawy jest ważną do dnia 30 listopada 2020 r. Zatem pracownik dokonując weryfikacji wniosku, powinien oznaczyć w treści decyzji obowiązywanie zezwolenia, nie jak to miało miejsce na okres 10 lat, tylko do momentu utraty tytułu prawnego przez wnioskodawcę do nieruchomości tj. do 30 listopada 2020 r.

[dowód: akta kontroli str.: 179-302, 514]

Przyczyną ww. nieprawidłowości był brak należytej staranności w analizie treści dokumentów otrzymanych wraz z wnioskiem ze strony pracowników prowadzących sprawę.

II. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Milicki przeprowadził dwa postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Kontroli poddano wszystkie z nich, tj.:

1. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji OŚ.6233.3.2016 z dnia 25 sierpnia 2016 r. zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
2. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji OŚ.6233.2.2017 z dnia 10 maja 2017 r. zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 i 21 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i 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 2 u.o.o. Za wydanie wszystkich ww. zezwoleń uiszczono należną opłatę skarbową, co należy ocenić pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 23-25, 303-417]

W toku kontroli w zezwoleniu na przetwarzanie nr 1 kontrolerzy ustalili, iż organ wydał decyzje na przetwarzanie odpadów do dnia 31 lipca 2026 r. Umowa dzierżawy nr 18/2016 z dnia 8 marca 2016 r. została zawarta na czas oznaczony od dnia 8 marca 2016 r. do dnia 31 maja 2016 r. Wnioskodawca pismem z dnia 1 czerwca 2016 r. poinformował Starostę, iż trwają prace przygotowawcze związane z podpisaniem kolejnej umowy dzierżawy nieruchomości oraz zamierza wystąpić w przetargu i kupić ww. nieruchomość. Organ kontrolny wezwał Starostę do złożenia wyjaśnień czy przed wydaniem decyzji w opisaney sprawie zweryfikował fakt przedłużenia umowy dzierżawy lub kupna składowiska odpadów przez ww. spółkę. Starosta Milicki złożył stosowne wyjaśnienia:

„Ustawa o odpadach przewiduje wygaszanie zezwoleń po dwu latach w razie nie podjęcia działalności. Ten okres jeszcze nie minął. Decyzja zawiera warunek:

4) dodatkowe warunki przetwarzania odpadów, jeżeli wymaga tego rodzaj odpadów, w szczególności niebezpiecznych, lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia, zdrowia ludzi lub środowiska; Uzyskać tytuł prawny do nieruchomości zapewniający podmiotowość dla gwarancji monitorowania składowiska i odpowiedzialności przypisywanej posiadaczowi gruntów, na których deponowane są odpady (art. 124, art. 151 z uwzględnieniem art. 241 uoo).”

Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o. podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów musi posiadać tytuł prawny do nieruchomości, na której będzie magazynował gospodarowane odpady a organ ma obowiązek ten fakt wcześniej zweryfikować przed wydaniem decyzji. Analogicznie jak w zezwoleniu na zbieranie nr 3, organ powinien określić datę obowiązywania zezwolenia na czas trwania umowy dzierżawy, tj. na czas w jakim strona legitymuje się spełnieniem wymogów koniecznych dla danego zezwolenia. Podsumowując pracownik prowadzący postępowanie nieprawidłowo określił termin obowiązywania zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

[dowód: akta kontroli str.: 303-363, 514-516]

Przyczyną ww. nieprawidłowości był brak należytej staranności w analizie treści dokumentów otrzymanych wraz z wnioskiem ze strony pracowników prowadzących sprawę.

W toku kontroli ustalono, że w przedmiotowej sprawie wezwaniu z dnia 6 maja 2016 r. nie zawierało elementów z art. 54 k.p.a. Starosta złożył wyjaśnienia o następującej treści:

„Błąd pracownika. Wezwania muszą zawierać termin, do którego należy wnieść uzupełnienie oraz skutki nie zastosowania się do wezwania.”

Przepis art. 54 § 1 i 2 k.p.a. stanowi, iż wezwaniu należy wskazać: nazwę i adres organu wzywającego; imię i nazwisko wzywanego; w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany; czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego; termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika; skutki prawne niezastosowania się do wezwania. Wezwanie powinno być opatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego lub, jeżeli dokonywane jest z użyciem dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W wezwaniu z dnia 6 maja 2016 r. kontrolerzy wykazali następujące braki tj. brak skutków niezastosowania się do wezwania, brak określenia terminu, do którego żądanie powinno być spełnione oraz brak zawarcia informacji czy wnioskodawca może złożyć wyjaśnienie na piśmie czy w postaci dokumentu elektronicznego, ponadto wezwanie do uzupełnienia wniosku nie zawierało terminu do załatwienia sprawy z przyczyn niezależnych od organu. W ramach powyższego wezwania organ na podstawie art. 36 k.p.a. zastosował sygnalizację o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy, niemniej jednak organ nie wskazał nowego terminu jej załatwienia, czyli naruszył przepis art. 36 k.p.a. Pracownik prowadzący sprawę nie zastosował się dyspozycji art. 9 k.p.a. i nienależycie poinformował stronę o przysługujących jej uprawnieniach.

[dowód: akta kontroli str.: 340]

Podsumowując, przyczyną opisaną nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. oraz u.o.o. przez pracowników prowadzących sprawę. Na uwagę zasługują fakt, iż w wyjaśnieniach Starosta zobowiązał się do przeprowadzenia szkolenia przypominającego z zakresu prawa administracyjnego.

W toku kontroli przy weryfikacji akt sprawy zezwolenia nr 1 na przetwarzanie odpadów kontrolerzy stwierdzili, iż analogicznie jak w zezwoleniu nr 2 na zbieranie odpadów pod wnioskiem przedsiębiorcy ABC JOB z dnia 17 marca 2016 r. podpisała się osoba nieuprawniona do reprezentacji spółki - Pan P.O. Wskazać należy, iż tylko kompletny pod

względem formalnym wniosek powoduje wszczęcie postępowania w sprawie, brak jakiegokolwiek elementu podania powinien skutkować obowiązkiem wezwania do uzupełnienia podania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Starosta złożył następujące wyjaśnienia:

„W czasie postępowania dostarczono odpis z KRS, w ślad za uchwałami wspólników. Wpisy KRS są dostępne <http://www.krs-online.com.pl/abc-job-sp-z-o-o-krs-1575613.html>.”

[dowód: akta kontroli str.: 303-363, 514-516]

Przyczyną nieprawidłowości była, nierzetelna analiza wniosku przez pracownika prowadzącego postępowanie oraz przez osobę nadzorującą niniejszą sprawę.

Podczas kontroli w zezwoleniu na przetwarzanie nr 2, ustalono iż decyzja nie zawiera anotacji o uiszczeniu opłaty skarbowej przez wnioskodawcę.

[dowód: akta kontroli str.: 412-415]

Zatem w ocenie kontrolerów przyczyna nieprawidłowości leżała po stronie pracownika organu zajmującego się daną sprawą.

III. Zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Milicki przeprowadził trzy postępowania w przedmiocie zmiany zezwolenia na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów. Kontroli poddano wszystkie z nich, tj.:

1. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji zmieniającej OŚ.6333.6.2016 z dnia 18 listopada 2016 r. zwanej dalej zezwoleniem nr 1;
2. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji zmieniającej OŚ.6233.1.2016 z dnia 27 lipca 2016 r. zwanej dalej zezwoleniem nr 2;
3. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji zmieniającej OŚ.6233.2.2016 z dnia 4 sierpnia 2016 r. zwanej dalej zezwoleniem nr 3.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 i 21 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i 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 2 u.o.o. Za wydanie dwóch zezwoleń uiszczono należną opłatę skarbową¹¹. Trzecia zmiana zezwolenia na zbieranie odpadów nie wymagała opłaty skarbowej¹². Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, które określa sytuacje, w jakich wnioskodawca obowiązany jest wnieść opłatę skarbową za zmianę uprzednio udzielonego zezwolenia. 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.

¹¹ Decyzja OŚ.6233.6.2016 - opłata została dokonana na rachunek Urzędu Miejskiego w Miliczu w dniu 8 listopada, opłata zmiany zezwolenia na przetwarzanie odpadów w kwocie 308zł. Decyzja OŚ.6233.1.2016 - opłata została dokonana na rachunek Burmistrza Gminy Milicz w dniu 12 lipca 2016 r., opłata skarbowa za zmianę zezwolenia na zbieranie odpadów w kwocie 308zł.

¹² Decyzja OŚ.6233.2.2016 – zmiana obejmowała wyłącznie zmianę siedziby spółki.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Ponadto powyższe decyzje zawierały wszystkie elementy z art. 107 § 1 k.p.a.¹³ oraz zostały przesłane organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. Wszystkie postępowania zostały zakończone w terminie zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 23-25, 100-106, 175-178, 418-478, 516]

IV. Odmowa zezwolenia na zbieranie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Milicki przeprowadził jedno postępowanie w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. Kontroli poddano:

1. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji odmownej OŚ.6233.1.2017 z dnia 15 marca 2017 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 i 21 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i 3 pkt. 2 u.o.o. prawidłowo ocenił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do rozpatrzenia otrzymanego wniosku. Wniosek zawierał elementy wskazane w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i 2 u.o.o. Przedsiębiorca uiszczył należną opłatę skarbową.

[dowód: akta kontroli str.: 23-25, 479-499]

W toku kontroli stwierdzono, iż w dniu 8 lutego 2017 r. wnioskodawca złożył wniosek o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Decyzja odmowna z dnia 15 marca 2017 r. OŚ.6233.1.2017 została wydana z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a. Organ nie zawiadomił stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Starosta złożył stosowne wyjaśnienia:

„Brak wysyłki ZPO zawiadamiającej o wydłużeniu terminu podstawowego jako uchybienie kodeksowe, ale nie miało wpływu na rozstrzygnięcie. W tym wypadku wydano decyzję szybciej, niż z dodatkowym czasem na przepływ korespondencji. Nie wniesiono zarzutu naruszenia interesu stron ani organów publicznych. Od decyzji nie było odwołania ani skargi.”

W ocenie organu kontrolującego, powyższe wyjaśnienie nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ w myśl ówczesnie obowiązującego art. 36 § 1 i 2 k.p.a.¹⁴ o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Ponadto w podstawie prawnej oraz uzasadnieniu decyzji odmawiającej zezwolenia na zbieranie odpadów, tutejszy organ nieprawidłowo powołał art. 103 k.p.a., który stanowi, iż zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w kodeksie. Instytucja zawieszenia postępowania nie jest tożsama z instytucją odmowy wydania zezwolenia, w przedmiotowej sprawie taka

¹³ 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).

¹⁴ (tj. Dz.U. z 2016 poz. 23)

podstawa prawna była błędna. W dokumentacji przedstawionej kontrolerom nie znajdowały się dowody popierające odmowę udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów, nie udokumentowano postępowania wyjaśniającego. Starosta Milicki złożył w ww. sprawie następujące wyjaśnienia:

„Istniejące MPZP są dostępne i opublikowane przez Gminę Milicz jako tekst i jako załącznik graficzny. Decyzja zawiera uzasadnienie. Od decyzji nie było odwołania ani skargi.”

W ocenie kontrolerów wyjaśnienia Starosty nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a. czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. Ponadto art. 77 § 1 k.p.a. stanowi, iż organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

[dowód: akta kontroli str.: 479-499, 516-517]

Podsumowując, przyczyną opisanej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. przez pracowników prowadzących sprawę.

V. Wygaszenie zezwolenia na zbieranie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Milicki przeprowadził jedno postępowanie w przedmiocie wygaszenia poprzednio udzielonego zezwolenia na zbieranie odpadów. Kontroli poddano:

1. Postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Milickiego decyzji wygaszającej OŚ.6233.7.2015/2018 z dnia 30 marca 2018 r.

[dowód: akta kontroli str.: 23-25, 500-510]

W toku kontroli ustalono, iż Wrocławskie Przedsiębiorstwo Oczyszczalnia ALBA S.A złożyło w dniu 27 lutego 2018 r. wniosek o wygaszenie decyzji o sygnaturze OŚ. 6233.7.2015 wydaną przez Starostę Milickiego w dniu 15 czerwca 2015 r. zezwalającą na zbieranie odpadów. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w podstawie prawnej decyzji wygaszającej organ prawidłowo wskazał na art. 48 pkt 3 u.o.o. w związku z art. 162 k.p.a. jak również prawidłowo pouczył stronę o prawie, trybie oraz terminie wniesienia odwołania oraz wskazał właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Powyższe rozstrzygnięcie zostało podpisane przez osobę do tego upoważnioną. Zezwolenie nie zawierało elementu wymaganego przepisem art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. tj. pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania”. Organ w decyzji wygaszającej nie sprecyzował, do którego paragrafu i punktu art. 162 k.p.a. się odniósł. Starosta Milicki złożył następujące wyjaśnienia:

„Wygaszenie decyzji zostało uzależnione od interesu strony art. 162 § 1 kpa, strona wyraziła swój interes poprzez złożenie wniosku o wygaszenie.”

Kontrola wykazała, iż ww. decyzja została wydana z nieznacznym przekroczeniem terminu. Starosta przedstawił stosowne wyjaśnienia:

„Z akt przedstawionym kontrolerom wynika, iż wnioskodawca do Starostwa Powiatowego w Miliczu w dniu 27 lutego 2018 r. złożył wnioski o wygaszenie decyzji nr OŚ.6233.7.2015 wydaną przez Starostę Milickiego. Decyzja wygaszająca przez tutejszy organ została wydana w dniu 30 marca 2018 r. (przekroczenie terminu- 1 dzień). Starosta ww. kwestii złożył następujące wyjaśnienia:

Czas załatwiania sprawy biegnie od chwili złożenia wniosku w sekretariacie. Sekretarz powiatu i Starosta po zapoznaniu z treścią dekretują do wydziału merytorycznego. Z treścią zapoznaje się też Wicestarosta odpowiedzialny za wskazane wydziały. Kierownik wyznacza pracownika. Załatwianie spraw wymaga poza zaznajomieniem się z dokumentacją, śledzenia kilkudziesięciu aktów prawnych w ich brzmieniu obowiązującym (przepisy są bardzo zmienne). Na czas załatwiania ma wpływ także równolegle realizowane dokumentowanie elektronicznie. Dotyczy to przydzielania spraw, obiegu dokumentów a także zatwierdzania dokumentów wytworzonych (nie wystarcza podpis na wersji papierowej) — osoba podpisująca firmuje swoją decyzję w systemie elektronicznym. Bez tego potwierdzenia nie można dokonać wysyłki dokumentu. Mają znaczenie nieobecności w urzędzie (wyjazdy służbowe, urlopy, choroby, rehabilitacje). Ma znaczenie dostęp do pojazdu służbowego w razie potrzeby (w okresie objętym kontrolą bardzo utrudniony — jeden pojazd dla zarządu i wielu wydziałów). Kolejne zawiadomienie plus czas do otrzymania zwrotek wydłużyłyby czas załatwienia sprawy — a priorytetem ma być — co potwierdza intencja pytania — załatwianie niezwłoczne. W przedmiotowej sprawie nie należało wygaszać z automatu: w czasie, jaki upłynął od zawiadomienia stron o wszczęciu do wydania decyzji, uprawdopodobnił się pogląd, że podmiot gospodarujący odpadami przekazał właścicielowi i następcom funkcjonalnym obiekt bez ryzyka środowiskowego.”

[dowód: akta kontroli str.: 504, 517-518]

Wskazane wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ trudności organizacyjne wynikające ze zbyt dużego wpływu spraw w stosunku do obsady kadrowej, nie znoszą stanu przewlekłości postępowania administracyjnego¹⁵. O beczynności organu administracji publicznej można mówić, gdy organ ten w prawnie ustalonym terminie nie podjął żadnych czynności lub wprawdzie prowadził postępowanie, lecz nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji. Przy czym nie ma znaczenia, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana¹⁶. Zatem swej beczynności organ nie może tłumaczyć trudnościami kadrowymi, szerokim zakresem obowiązków, czy też brakiem etatów.

Podsumowując opisana ww. nieprawidłowość wynikła z nieznajomości przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego postępowanie.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 2017 r. sygn.. IIOSK 2614/16.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Rzeszowie z dnia 7 marca 2017 r. sygn. II SAB/Rz 114/16.

W toku kontroli stwierdzono, iż organ nie zweryfikował pobrania należnej opłaty w kwocie 10 zł.¹⁷ za wydanie decyzji wygaszającej uprzednio wydanego zezwolenia. W uzasadnieniu decyzji wygaszającej z dnia 30 marca 2018 r. nie znajdują się adnotacja o ww. opłacie skarbowej.

[dowód: akta kontroli str.: 500-510]

Podsumowując opisana nieprawidłowość wynikała z niezajomości przepisów ustawy o opłacie skarbowej przez pracownika prowadzącego postępowanie.

W toku kontroli stwierdzono błąd w oznaczeniu sygnatury decyzji OŚ.6233.7.2015/2018 z dnia 30 marca 2018 r. zgodnie z § 5 ust. 3 i 4 załącznika nr 1 instrukcji kancelaryjnej do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych z dnia 18 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 67) (zwanego dalej instrukcją kancelaryjną) który stanowi, iż znak sprawy zawiera następujące elementy: oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, kolejny numer sprawy, wynikający ze spisu spraw oraz cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła. Poszczególne elementy znaku sprawy umieszcza się w kolejności, o której mowa w ust. 3 ww. aktu i oddziela kropką w następujący sposób: ABC.123.77.2011, gdzie: ABC to oznaczenie komórki organizacyjnej; 123 to symbol klasyfikacyjny z wykazu akt; 77 to liczba określająca siedemdziesiątą siódmą sprawę rozpoczętą w 2011 r. w komórce organizacyjnej oznaczonej ABC, w ramach symbolu klasyfikacyjnego 123; 2011 to oznaczenie roku, w którym sprawa się rozpoczęła. Podsumowując, sygnatura sprawy OŚ.6233.7.2015.2018 została błędnie oznaczona zgodnie z prowadzonym postępowaniem w zakresie wygaszenia decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów, zmianie powinien ulec numer porządkowy sprawy oraz rok jej rozpoczęcia. Zgodnie z § 2 pkt 12 instrukcji kancelaryjnej pojęcie sprawa oznacza - zdarzenie lub stan rzeczy, w tym z zakresu postępowania administracyjnego, wymagające rozpatrzenia i podjęcia czynności służbowych lub przyjęcia do wiadomości. Zatem złożenie wniosku przez przedsiębiorcę o wygaszenie decyzji stanowiło rozpoczęcie nowej sprawy w rozumieniu ww. przepisu.

[dowód: akta kontroli str.: 500-510, 517-518]

Konkludując należy wskazać, iż nieprawidłowość wynikała z niezastosowania się pracownika do obowiązujących przepisów prawa.

VI. Terminy obowiązywania zezwoleń.

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. Ww. przepis oznacza maksymalny czas na jaki może zostać wydane zezwolenie. 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 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380)¹⁸. Z kolei, z zasady obliczania terminów określonych w latach dla

¹⁷ Ustęp 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej z dnia 16 listopada 2006 r.

¹⁸ 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.

postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r. reguluje art. 57 § 3a k.p.a.¹⁹ W toku kontroli stwierdzono, iż cztery podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia na gospodarowanie odpadami wskazały okres 10-ciu lat jako termin jego obowiązywania.

Z uwagi na prowadzone postępowanie likwidacyjne w spółce OSiR²⁰, podmiot wnioskował o wydanie zezwolenia do dnia 31 grudnia 2016 r. Jednakże w dniu 29 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Miliczu podjęła uchwałę w sprawie odstąpienia od rozwiązania Ośrodka Sportu i Rekreacji Sp. z o.o. z siedzibą w Miliczu.²¹ Na podstawie ww. decyzji Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki podjęło uchwałę w sprawie odstąpienia od rozwiązania spółki OSiR i postanowiło wznowić działalność z dniem 1 lipca 2016 r.²² Podmiot w dniu 5 lipca 2016 r. złożył wniosek o zmianę wcześniej udzielonego zezwolenia, wnioskując o wydłużenie zezwolenia na zbieranie odpadów do dnia 31 grudnia 2025 r.

[dowód: akta kontroli str.: 100-106]

Daty obowiązywania poszczególnych zezwoleń zostały zobrazowane w poniższej tabeli:

Sygnatura i data wydania decyzji	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji
OŚ.6233.1.2016	Do 31 grudnia 2016 r.	31 grudnia 2016 r.	23 lutego 2016 r.
OŚ.6233.1.2016 zmieniająca	Do 31 grudnia 2025 r.	31 grudnia 2025 r.	27 lipca 2016 r. zmieniająca
OŚ.6233.2.2016	10 lat	31 marzec 2026 r.	14 kwietnia 2016 r.
OŚ.6232.1.2018	10 lat	8 lutego 2026 r.	8 lutego 2016 r.
OŚ.6233.2.2017	10 lat	10 maja 2027 r.	10 maja 2017 r.
OŚ.6233.3.2016	10 lat	31 lipca 2026 r..	25 sierpnia 2016 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż cztery zezwolenia²³ zostały udzielone zgodnie z wnioskowanym terminem przez przedsiębiorcę. Dwa z ww. zezwoleń²⁴ zostały wydane niezgodnie z przedstawionymi powyżej regułami - w ostatnim dniu tego miesiąca. Oznacza to, iż zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, termin ważności udzielonego zezwolenia powinien opiewać na okres do 14 kwietnia 2026 r. w decyzji OŚ.6233.2.2016, a nie jak organ błędnie wskazał do 31 marca 2026 r., natomiast w decyzji OŚ.6233.3.2016 termin powinien opiewać do dnia 25 sierpnia 2026 r., a nie jak organ wskazał do dnia 31 lipca 2026 r. Jednakże jak zostało to opisane na stronie 8 i 9 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego, w decyzjach o sygnaturze OŚ.6233.3.2016 i OŚ.6232.1.2018 termin obowiązywania zezwolenia powinien obowiązywać na okres posiadania przez wnioskodawcę ważnego tytułu prawnego do nieruchomości.

[dowód: akta kontroli str.: 79-93, 103-104, 156-165, 267-300, 355-359, 412-415]

¹⁹ 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.

²⁰ Dotyczy decyzji OŚ.6233.1.2016.

²¹ Uchwała nr XXIX/185/2016 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 29 czerwca 2016 r.

²² Uchwała nr 1/06/2016 r. Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie odstąpienia od rozwiązania spółki i przywrócenia działalności spółki z dniem 1 lipca 2016 r.

²³ Decyzja OŚ.6233.1.2016, decyzja zmieniająca OŚ.6233.1.2016, decyzja OŚ.6232.1.2018 oraz decyzja OŚ.6233.2.2017.

²⁴ Decyzja OŚ.6233.2.2016 oraz decyzja OŚ.6233.3.2016.

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

1. Dla wydawanych decyzji sporządzać odpowiednie uzasadnienie faktyczne oraz prawne. Zwrócić szczególną uwagę, aby decyzje zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 k. p. a.
2. Przestrzegać zasady wydawania w jednym akcie administracyjnym jednego rozstrzygnięcia.
3. Przystępując do analizy wniosków przestrzegać swojej właściwości rzeczowej.
4. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych, wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie w trybie art. 64 § 2 k. p. a.
5. Prawidłowo ustalać termin obowiązywania udzielonych zezwoleń.
6. Postępowania przeprowadzać w terminie zgodnym z przepisem art. 35 § 3 k. p. a. a w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie zgodnie z art. 36 § 1 k. p. a. poinformować strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.
7. Weryfikować fakt uiszczenia, należnych za wydanie poszczególnych decyzji, opłat skarbowych, a w przypadku stwierdzenia uchybień wzywać do ich uiszczenia w stosownej formie oraz trybie.
8. Dokonywać prawidłowego oznaczenia sygnatury akt sprawy zgodnie z instrukcją kancelaryjną.
9. Do każdej sprawy zakładać metrykę zgodnie z art. 66 a k.p.a. i na bieżąco dokonywać jej aktualizacji.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do 31 sierpnia 2018 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Kamil Krzysztof Zieliński