



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dn. 16 października 2018 r.

NK-KE.431.23.2018.MJW

Pan
Tadeusz Krzakowski
Prezydent Miasta Legnicy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach 16, 17 i 20 sierpnia 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 10 lipca 2018 r. nr 46 i 47 (sygn. NK-KE.0030.46.2018.MJW oraz NK-KE.0030.47.2018.MJW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Marta Jodłowska - Wrona – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego),
- Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadził w Urzędzie Miasta Legnicy, z siedzibą przy placu Słowiańskim 8 w Legnicy 59-220, 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. 992 z późn. zm.).

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 5 czerwca 2018 r. planem kontroli na II półroczu 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 9/2018. Funkcję Prezydenta Miasta Legnicy w całym okresie objętym kontrolą pełnił Pan Tadeusz Krzakowski¹. Zadania będące przedmiotem kontroli obecnie są realizowane w ramach Wydziału Środowiska i Gospodarowania Odpadami Komunalnymi Urzędu Miasta Legnicy (GOS)², a do 10 września 2017 r. były realizowane przez Wydział Środowiska i Gospodarowania Odpadami Referat Środowiska Urzędu Miasta Legnica³.

Za merytoryczną realizację powyższych zadań w zakresie objętym kontrolą odpowiedzialna jest Pani Marta Gibasiewicz⁴, zatrudniona w ww. komórce organizacyjnej Urzędu na stanowisku głównego specjalisty. Bezpośrednim przełożonym ww. pracownika jest Pan Przemysław Rogowski⁵, Dyrektor Wydziału Środowiska i Gospodarowania Odpadami Komunalnymi Urzędu Miasta Legnicy, który upoważniony jest do wydawania w imieniu Prezydenta Miasta Legnicy decyzji w przedmiocie objętym kontrolą. Zastępcą Dyrektora Wydziału Środowiska i Gospodarowania Odpadami Komunalnymi Urzędu Miasta Legnicy jest Pani Monika Breś⁶.

[dowód: akta kontroli str.:33-51]

W dniu 25 września 2018 r. Prezydentowi Miasta Legnicy doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego opatrzony datą 21 września 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 21 września 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

¹ Część II rozdział 45 pkt 1 obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2014 r. uzupełniającego obwieszczenie z dnia 22 listopada 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 28 listopada 2014 r. poz. 5116) o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa dolnośląskiego (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 2 grudnia 2014 r. poz. 5139).

² Załącznik do zarządzenia Nr 132/UM/2017 Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 11 września 2017 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Legnica; § 38 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Legnica.

³ Zarządzenie Nr 19/UM/2011 Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 16 marca 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Legnica.

⁴ Zakresy obowiązków Pani Marty Gibasiewicz wydane w dniach: 30 kwietnia 2015 r., 12 kwietnia 2016 r. i 19 września 2017 r.

⁵ Upoważnienie nr OK.0052.4.2015.V., wydane przez Prezydenta Miasta Legnica w dniu 25 maja 2015 r. dla Pana Przemysława Rogowskiego do wydawania decyzji administracyjnych m.in. w zakresie objętym kontrolą; Zakres obowiązków Pana Przemysława Rogowskiego przyjęty w dniu 4 maja 2015 r.

⁶ Upoważnienie o nr OK.0052.17.2016.V. wydane przez Prezydenta Miasta Legnica w dniu 20 lipca 2016 r. dla Pani Moniki Breś do wydawania decyzji administracyjnych m.in. w zakresie objętym kontrolą; oraz upoważnienie o nr OK.0052.7.2017.V., wydane przez Prezydenta Miasta Legnica w dniu 2 października 2017 r. dla Pani Moniki Breś do wydawania decyzji administracyjnych m.in. w zakresie objętym kontrolą; Zakres obowiązków Pani Moniki Breś przyjęty w dniu 19 września 2017 r.

z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Prezydenta Miasta Legnicy ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

W dniu 27 czerwca 2018 r. organ kontrolny zwrócił się do Prezydenta Miasta Legnicy z żądaniem wskazania, ile decyzji poczynwszy 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.

[dowód: akta kontroli str.: 19-24]

W piśmie z dnia 4 lipca 2018 r. o sygn. GOS.1610.1.96.2018.XVI, Zastępca Dyrektora Wydziału Środowiska i Gospodarowania Odpadami Urzędu Miejskiego Legnicy, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Legnicy, wskazał, iż od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 4 lipca 2018 r. wydano łącznie 38 decyzji w tym:

- 18 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 3 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 2 decyzje w przedmiocie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- 10 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwoleń;
- 1 decyzję w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia na gospodarowanie odpadami;
- 4 decyzje w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str.: 25-29]

Mając na uwadze informacje dotyczące ilości decyzji wydanych w przedmiocie udzielonych zezwoleń, ich zmian, wygaszeń oraz cofnięć udzielone przez kierownika podmiotu kontrolowanego kontrolerzy wskazali, iż kontroli miało zostać poddanych 16 postępowań o sygnaturach:

- w zakresie zezwoleń na zbieranie odpadów:
GOS.RS.6233.7.2016.XVII, GOS.RS.6233.19.2016.XVI, GOS.RS.6233.3.2017.XVI,
GOS.RS.6233.8.2017.XVI, GOS.RS.6233.2.2018.XVI, GOS.RS.6233.4.2016.XVI;
- w zakresie zezwoleń na przetwarzanie odpadów:
GOS.RS.6233.9.2017.XVI, GOS.RS.6233.11.2016.XVI;
- w zakresie zezwoleń łącznych na zbieranie i przetwarzanie odpadów:
GOS.RS.6233.8.2017.XVI;
- w zakresie decyzji zmieniających:
GOS.RS.6233.4.2016.XVI, GOS.RS.6233.1.2017.XVI, GOS.RS.6233.13.2017.XVI,
GOS.RS.6233.4.2018.XVI;
- w zakresie decyzji wygaszających:
GOS.RS.6233.22.2016.XVI, GOS.RS.6233.17.2017.XVI;
- w zakresie cofnięcia uprzednio wydanego zezwolenia: GOS.RS.6233.10.2017.XVI;

W dniu rozpoczęcia kontroli w Urzędzie, poproszono Panią Martę Gibasiewicz o dostarczenie kontrolerom, celem weryfikacji, akt spraw wylosowanych jako próba kontroli,

ustalonych na podstawie informacji przesłanych pismem z dnia 4 lipca 2018 r. (sygn. GOS.1610.1.96.2018.XVI). W wyniku analizy przedłożonych akt kontrolerzy stwierdzili, iż:

a) postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na zbieranie odpadów:

- postępowanie o sygn. GOS.RS.6233.8.2017.XVI to oznaczenie sprawy zakończonej udzieleniem zezwolenia łącznego na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- postępowanie o sygn. GOS.RS.6233.4.2016.XVI to oznaczenie sprawy zakończonej wydaniem decyzji zmieniającej uprzednio udzielonego zezwolenie.

b) postępowania zakończone wydaniem decyzji wygaszających:

- postępowania o sygn. GOS.RS.6233.22.2016.XVI, GOS.RS.6233.3.2016.XVI oraz GOS.RS.6233.23.2016.XVI, dotycząca stwierdzenia uprzednio udzielonych zezwoleń na transport odpadów, a więc pozostają poza zakresem kontroli;
- postępowanie o sygn. GOS.RS.6233.17.2017.XVI, to oznaczenie sprawy zakończonej wydaniem decyzji zmieniającej uprzednio udzielonego zezwolenia.

c) postępowanie zakończone wydaniem decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia – GOS.RS.6233.10.2017.XVI. Według informacji pracownika kontrolowanej jednostki – Pani Marty Gibasiewicz, akta niniejszego postępowania nie mogły zostać udostępnione kontrolującym, ponieważ zostały przekazane do prokuratury.

W dniu 16 sierpnia 2018 r. kontrolerzy sporządzili notatkę służbową, opisującą zaistniały stan faktyczny.

[dowód: akta kontroli str.: 30-31]

W związku z powyższym, dokonano ponownego losowania, w celu uzupełnienia próby kontroli z zastosowaniem interwałów określonych w programie kontroli zatwierdzonym w dniu 13 lipca 2018 r. Ostatecznie kontroli zostały poddane następujące postępowania:

1. Zezwolenia na zbieranie odpadów o sygn.:

- GOS.RS.6233.7.2016.XVI, GOS.RS.6233.19.2016.XVI;
- GOS.RS.6233.3.2017.XVI, GOS.RS.6233.8.2016.XVI;
- GOS.6233.2.2018.XVI, GOS.RS.6233.26.2016.XVI.

2. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów o sygn.:

- GOS.RS.6233.9.2017.XVI;
- GOS.RS.6233.11.2016.XVI;
- GOS.6233.1.2017.XVI.

3. Zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia o sygn.:

- GOS.RS.6233.17.2017.XVI;
- GOS.RS.6233.1.2017.XVI;
- GOS.RS.6233.4.2016.XVI;
- GOS.RS.6233.13.2017.XVI;
- GOS.6233.4.2018.XVI.

4. Zezwolenie łączne na zbieranie i przetwarzanie odpadów o sygn.:

- GOS.RS.6233.8.2017.XVI,
- GOS. RS. 62233.18.2016.XVI.

[dowód: akta kontroli str.: 60]

W dniu 20 sierpnia 2018 r. kontrolerzy zwrócili się z żądaniem udzielenia pisemnych wyjaśnień do Prezydenta Miasta Legnicy w kwestiach wynikających z prowadzonej kontroli. Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy, Pani Jadwiga Zienkiewicz⁷, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Legnicy, udzieliła wyjaśnień pismem z dnia 27 sierpnia 2018 r. o sygnaturze GOS.1610.1.96.2018.XVI⁸.

[dowód: akta kontroli str.: 52-59, 1033-1039]

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Legnicy nie wydał decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o odpadach oraz stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym do Prezydenta Miasta Legnicy nie wpłynęły jakiegokolwiek skargi lub wnioski złożone w przedmiocie kontroli⁹.

[dowód: akta kontroli str.: 1033]

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. Podczas kontroli ustalono, iż dla każdego z weryfikowanych postępowań była założona i prowadzona metryka, co należy ocenić pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 61-1032]

I. Zezwolenia na zbieranie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Legnicy przeprowadził postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. Kontroli poddano następujące z nich, tj.:

1. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji z dnia 29 grudnia 2016 r. (sygn. GOS.RS.6233.26.2016.XVI), zwane dalej Zezwoleniem nr 1.
2. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji z dnia 15 grudnia 2016 r. (sygn. GOS.RS.6233.19.2016.XVI), zwane dalej Zezwoleniem nr 2.
3. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji z dnia 21 lipca 2016 r. (sygn. GOS.RS.6233.8.2016.XVI), zwane dalej Zezwoleniem nr 3.
4. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji z dnia 20 lipca 2016 r. (sygn. GOS.RS.6233.7.2016.XVI), zwane dalej Zezwoleniem nr 4.

⁷ Załącznik do zarządzenia Nr 132/UM/2017 Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 11 września 2017 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miasta Legnica; § 09 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Legnicy.

⁸ Wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta Miasta Legnicy wpłynęły do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 28 sierpnia 2018 r.

⁹ Punkt 1 wyjaśnień z dn. 27 sierpnia 2018 r. o sygn. GOS.1610.1.96.2018.XVI.

5. zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji z dnia 6 lutego 2018 r. (sygn. GOS.6233.2.2018.XVI), zwane dalej Zezwoleniem nr 5.

6. zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji z dnia 24 kwietnia 2017 r. (sygn. GOS.RS.6233.3.2017.XVI), zwane dalej Zezwoleniem nr 6.

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 i miejscową do rozpatrzenia otrzymanych wniosków.

Wnioski zawierały 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.

[dowód: akta kontroli str.: 61-481]

W toku kontroli ustalono, iż przed wydaniem decyzji w sprawie zbierania odpadów, każdorazowo weryfikowano zgodność zamierzonej działalności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Powyższe ustalenia poczynione przez pracownika kontrolowanego organu, znalazły jedynie wyraz w uzasadnieniach decyzji i określały, (poza Zezwoleniem nr 3¹⁰), miejsca magazynowania odpadów wskazane przez wnioskodawców nie są objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy¹¹.

[dowód: akta kontroli str.: 138-168]

Zastępca Prezydenta Miasta złożył w ww. kwestii następujące wyjaśnienia:

„W przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących wydawania zezwoleń na gospodarowanie odpadami każdorazowo sprawdzana jest zgodność przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz w przypadku jego braku z klasyfikacją działki w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w systemie informacji przestrzennej WebEWID obowiązującym w Urzędzie Miasta Legnicy. System jest dostępny na stanowiskach pracy pracowników. Powyższe informacje umieszczane są każdorazowo w uzasadnieniach przedmiotowych decyzji. Ponadto należy wskazać, że w większości prowadzonych spraw znajdują się notatki służbowe pracownika wraz z wydrukowaną mapą z zaznaczoną strefą działki i jej przeznaczeniem w mpzp dla miasta Legnicy jako dowód na poparcie przedmiotowych twierdzeń”.

[dowód: akta kontroli str.:1034]

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień, należy pozytywnie ocenić działania organu polegające na weryfikacji zgodności zamierzonej działalności z miejscowymi planami

¹⁰ Zezwolenie nr 3 – miejsce zbieranie odpadów jest objęte planem zagospodarowanie przestrzennego: Uchwała Nr L/516/14 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 października 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy, działki nr 133, 134, 135, 143/1 obręb Piekary Stare ul. Kowalskiej 2 w Legnicy.

¹¹ Zezwolenie nr 1 – miejsce zbieranie odpadów nie objęte planem zagospodarowanie przestrzennego: teren działki 6/11 obręb Huta w Legnicy ul. Złotoryjska 178-184 w Legnicy. Zezwolenie nr 2- miejsce zbieranie odpadów nie objęte planem zagospodarowanie przestrzennego: działka nr 111/16 położona w obrębie Piaski w Legnicy, Zezwolenie nr 4- miejsce zbieranie odpadów nie objęte planem zagospodarowanie przestrzennego: teren działki nr 49/15 obręb Pątnów; Zezwolenie nr 5 – miejsce zbieranie odpadów nie objęte planem zagospodarowanie przestrzennego: działka nr 48/4 obręb 0040 Smokowice ul. Smokowicka w Legnicy; Zezwolenie nr 6- miejsce zbieranie odpadów nie objęte planem zagospodarowanie przestrzennego: teren działki nr 6/18 obręb 0025 Huta przy ul. Złotoryjskiej 178-184 w Legnicy;

zagospodarowania przestrzennego. Jednakże należy ocenić negatywnie brak udokumentowania w aktach sprawy, poczynionych w danej kwestii ustaleń – narusza to art. 14 § 1¹² oraz art. 72 § 1¹³ k.p.a. Należy przy tym zaznaczyć, iż pismem z dnia 30 sierpnia 2018 r. wezwano kierownika jednostki kontrolowanej do przesłania kompletnych akt oznaczonych spraw, w których nie było jakichkolwiek notatek w powyższych kwestiach. Jest to nieprawidłowość, która z uwagi na zgodność wniosków z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie ma istotnego wpływu na rozstrzygnięcie postępowań.

Ponadto we wszystkich postępowaniach wnioskodawcy wykazali, iż posiadają tytuły prawne do nieruchomości wskazanych w podaniach jako miejsca magazynowania odpadów¹⁴. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wszystkie decyzje zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę¹⁵, zawierały prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania wraz ze wskazaniem właściwego rzeczowo i miejscowo organu odwoławczego¹⁶. Powyższe decyzje zawierały wszystkie elementy z art. 107 § 1 k.p.a.¹⁷ i zostały wydane w terminie, zgodnie z przepisem art. 35 k.p.a.

Wszystkie decyzje zostały przesłane organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. oraz zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹⁸.

[dowód: akta kontroli str.: 61-481]

W toku kontroli ustalono, iż w przypadku zezwolenia na zbieranie zużytych baterii i akumulatorów¹⁹ 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).

[dowód: akta kontroli str.: 61-97, 211-351, 352-481]

Zastępca Prezydenta Miasta określił, iż:

„W przypadku zezwoleń na zbieranie zużytych baterii i akumulatorów pouczano wnioskodawcę w orzeczeniu decyzji o obowiązku przekazywania odpadów w celu dalszego zagospodarowania uprawnionym podmiotom posiadającym stosowne decyzje w zakresie

¹² Zasada pisemności postępowania.

¹³ Obowiązek dokumentowania w formie notatki służbowej czynności organu, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a z których nie sporządza się protokołu.

¹⁴ Zezwolenie nr 1 - prawo własności do nieruchomości; Zezwolenie nr 2 – umowa najmu z dnia 1 października 2016 r.; Zezwolenie nr 3 – prawo własności do nieruchomości; Zezwolenie nr 4- porozumienie z dnia 6 maja 2016 r.; Zezwolenie nr 5 – prawo własności do nieruchomości; Zezwolenie nr 6- umowa dzierżawy z dnia 1 grudnia 2016 r.;

¹⁵ Wszystkie decyzje objęte przedmiotem kontroli były podpisywane z upoważnienia Prezydenta Miasta przez Pana Przemysława Rogowskiego - Dyrektora Wydziału Środowiska i Gospodarowania Odpadami.

¹⁶ Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy.

¹⁷ 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).

¹⁸ Za wydanie zezwoleń na zbieranie odpadów, w sprawach o nw. sygnaturach zostały pobrane opłaty skarbowe w kwocie 616,00 zł. każda -GOS.RS.6233.7.2016.XVI, GOS.RS. 6233.19.2016.XVI, GOS.RS.6233.3.2017.XVI, GOS.RS.6233.8.2016.XVI, GOS.6233.2.2018.XVI, GOS.RS.6233.26.2016.XVI;

¹⁹ GOS. RS.6233.26.2016.XVI (decyzja z dn. 29 grudnia 2016 r.), GOS.6233.2.2018.XVI (decyzja z dn. 6 lutego 2018 r.), GOS.RS.6233.3.2017.XVI (decyzja z dn. 24 kwietnia 2017 r.).

gospodarowania odpadami oraz zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku wskazywano, że Wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami wyłącznie podmiotom, które posiadają odpowiednie zezwolenia w zakresie gospodarowania odpadami lub wpisy do rejestru, chyba że działalność taka nie wymaga uzyskania decyzji lub wpisu do rejestru”.

[dowód: akta kontroli str.: 1034]

Należy uznać za wyczerpujące złożone wyjaśnienia i ocenić pozytywnie ww. kwestię.

W toku kontroli ustalono, iż w Zezwoleniu nr 1 do wniosku o zbieranie stali i żelaza nie została dołączona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, a z akt sprawy nie wynikało, że organ wzywał do jej przedłożenia.

Zastępca Prezydenta Miasta, złożył wyjaśnienia o następującej treści:

„W treści uzasadnienia decyzji z dnia 29 grudnia 2016 r. (...) wyjaśniono, że a terenie nieruchomości oznaczonej jako działka nr 6/11 obręb Huta, położonej w Legnicy, jest prowadzona działalność gospodarcza przez wnioskodawcę w istniejącym zakładzie produkcyjnym z branży obróbka metalu. Teren zakładu znajduje się na działce przemysłowej w obrębie Huty Miedzi Legnica oraz Zakładu KGHM ZANAM Legnica. Tut. organ nie wezwał do uzupełnienia przez Zakład UNIMEX Sp. z o. o. wniosku z dn. 9 grudnia 2016 roku o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, ponieważ przychylił się do złożonych wyjaśnień we wniosku tj. cyt. „w związku z uzyskaniem pozwolenia na zbieranie odpadów nie będą wykonywane żadne prace budowlane. Nie będą prowadzone żadne inwestycje związane z prawem budowlanym, więc nie dotyczy nas decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (...)”.

[dowód: akta kontroli str.: 61-97]

Istotnie, 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 ustawy z 14 grudnia 2012 r. 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. 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 kopaliny, przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, zwłaszcza jeśli są one realizowane przez ten sam podmiot. Zatem w opinii

kontrolerów wymóg zachowania niezmienności przedsięwzięcia, w celu uniknięcia następnie chociażby obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej, ma charakter przedmiotowy i oznacza jedynie wymóg zachowania warunków prowadzenia przedsięwzięcia. Wnioskodawca określił, iż zbierane odpady będą magazynowane na terenie, do którego wnioskodawca posiada tytuł prawny. Przy magazynowaniu odpadów, ich posiadacz będzie korzystać z istniejącej infrastruktury, tj. hal, magazynów, utwardzonej i betonowej nawierzchni wokół zakładu. Dodatkowo wnioskodawca wskazał, iż zamierzona działalność polegająca na zbieraniu odpadów będzie się odbywać na terenie istniejącego zakładu produkcyjnego z branży obróbki metalu. Wnioskodawca nadto, nie miał na celu dokonania przekształcenia terenu ani zmiany dotychczasowego sposobu jego wykorzystania. Zatem, powołując się na wskazaną wyżej definicję przedsięwzięcia, pracownik urzędu rozpatrujący daną sprawę, słusznie określił stan faktyczny sprawy i uznał, iż nie zachodzi konieczność dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 u. ś. Należy zatem uznać powyższe wyjaśnienia za zasadne i ocenić pozytywnie ww. kwestię.

W toku kontroli weryfikowano prawidłowość ustalania i zawiadamiania wszystkich stron o toczącym się postępowaniu. Podczas kontroli określono, iż organ właściwie ustalił i zawiadomił strony w Zezwoleniach nr 1, 2, 3, 5, 6. Jednakże, osobnego omówienia wymaga Zezwolenie nr 4. Podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia nie był właścicielem nieruchomości wskazanej jako miejsce magazynowania odpadów, ale dysponował nim na podstawie innego tytułu prawnego, tj. porozumienia do umowy kooperacyjnej Nr 2016/11 z dnia 5 maja 2016 r. Tym samym, wnioskodawca nie był jedyną stroną postępowania. Zgodnie z art. 170 ust. 2 u.o.o., przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania lub przetwarzania odpadów przysługuje wnioskodawcy oraz właścicielom nieruchomości, na której będzie prowadzona przedmiotowa działalność²⁰. Fakt zawarcia przez właściciela nieruchomości stosownej umowy, w której zezwala on na korzystanie z nieruchomości innemu podmiotowi, nie zwalnia organu z przestrzegania reguł procesowych, z których wynika, że jego rolą jest ustalenie kręgu stron danego postępowania oraz zawiadomienie ich o jego wszczęciu oraz umożliwienie udziału w każdym jego stadium (art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a.). Zatem, inne podmioty posiadające tytuł prawny do ww. nieruchomości zawierając stosowne umowy nie zrzekają się praw strony²¹. Należy wskazać, iż przepisy k.p.a. nie dają upoważnienia organowi do oceny tego, czy inne niż wnioskodawca podmioty, są świadome jakie będą skutki w przypadku udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Nadto za niewystarczające należy uznać, załączenie przez wnioskodawcę porozumienia, z którego wynika, iż właściciel nieruchomości, wyraził zgodę na magazynowanie odpadów na jego terenie. 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 wystąpienia ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 169-210]

²⁰ 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 w którym wskazano, że właściciel nieruchomości posiada legitymację strony w postępowaniu, w wyniku którego zapadła lub może zapadć decyzja tak kształtująca stosunki na nieruchomości (rzutująca na sposób korzystania z niej), że będzie to miało wpływ na sposób realizacji prawa własności przez jej właściciela. Prowadzenie na danym terenie działalności polegającej na zbieraniu bądź przetwarzaniu odpadów może w taki sposób zmienić jej właściwości, że jej właściciel nie będzie mógł w przyszłości nią rozporządzać, tak jak mógłby to czynić, gdyby ww. działalność nie była na niej realizowana.

²¹ Prawo własności ma źródło w prawie cywilnym.

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

Zezwolenia na przetwarzanie odpadów:

1. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Legnicy decyzji z 25 lipca 2016 r. (sygn. GOS.RS.6233.11.2016.XVI), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
2. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Legnicy decyzji z dnia 9 maja 2017 r. (sygn. GOS.RS.6233.9.2017.XVI), zwane dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;
3. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Legnicy decyzji z dnia 17 listopada 2017 r. (sygn. GOS.6233.1.2017.XVI), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;

Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów (zezwolenia łączne):

1. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Legnicy decyzji z dnia 15 grudnia 2016 r. (sygn. GOS.RS.6233.18.2016.XVI), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 1;
2. postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Legnicy decyzji z dnia 19 maja 2017 r. (sygn. GOS.RS.6233.8.2017.XVI), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 2.

W toku kontroli stwierdzono, iż podmiot będący posiadaczem zezwolenia na przetwarzanie nr 1 przed jego wydaniem prowadził działalność w ww. zakresie na podstawie zezwolenia udzielonego przez kontrolowany organ decyzją z dnia 30 lipca 2009 r., które wygasło 23 stycznia 2016 r. W pkt 9 lit. f wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazano, iż do dnia 5 lipca 2016 r., tj. do dnia złożenia wniosku o udzielenie wskazanego na wstępie zezwolenia, ww. podmiot nie dysponował innym zezwoleniem na przetwarzanie odpadów wydanym przez kontrolowany organ.

W okresie tym przedsiębiorca nie był również kontrolowany przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska²². Nie można, zatem stwierdzić czy pomiędzy 23 stycznia 2016 r. a 25 lipca 2016 r. posiadacz zezwolenia na przetwarzanie nr 1 prowadził działalność w zakresie gospodarowania odpadami.

[dowód: akta kontroli str.: 621-660]

W wyniku kontroli stwierdzono, że organ – zgodnie z 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 i miejscową do rozpatrzenia otrzymanych podań. Wszystkie wnioski będące podstawą wydania zezwoleń na przetwarzanie oraz zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i ust. 2²³. Za wydanie wszystkich ww. zezwoleń uiszczono należną opłatę skarbową. Wydanie żadnego z zezwoleń na przetwarzanie oraz na zbieranie i przetwarzanie odpadów nie wymagało wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia²⁴.

²² Pismo Kierownika delegatury Wojewódzkiej Inspekcji Ochrony Środowiska w Legnicy z dnia 4 września 2018 r.

²³ W przedmiocie kompletności wniosku będącego podstawą udzielenia zezwolenia na przetwarzanie nr 1 patrz pkt. 9 lit. wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r.

²⁴ Patrz pkt 10 lit. a wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r. w zakresie wniosku będącego podstawą udzielenia zezwolenia na przetwarzanie nr 2.

W postępowaniach zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2 zweryfikowano zgodność zamierzonej działalności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.)²⁵. W zakresie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1 z akt sprawy wynika, iż dla nieruchomości wskazanej jako miejsce magazynowania i przetwarzania odpadów nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wszyscy wnioskodawcy wykazali, że posiadają tytuły prawne do nieruchomości wskazanych w podaniach jako miejsca magazynowania odpadów²⁶. We wszystkich postępowaniach zapewniono czynny udział stron. W żadnej z ww. spraw nie znajdował zastosowania przepis art. 41a u.o.o., z uwagi na przepis ust. 5 przedmiotowego artykułu (w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że wszystkie decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie, oraz na zbieranie i przetwarzanie, 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 Legnicy).

Ponadto powyższe decyzje zawierały prawie wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. jak również w art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o., oraz zostały przesłane organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. W treści udzielonych zezwoleń uwzględniono również szczególne wymagania dotyczące gospodarowania niektórymi rodzajami odpadów. Poza tym prawie wszystkie poddane weryfikacji decyzje zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2006 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 197, poz. 1330). Na pozytywną ocenę zasługuje również terminowość prowadzenia wszystkich postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

[dowód: akta kontroli str.: 621-1032]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia w przedmiocie kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż pismem z dnia 25 października 2017 r. kontrolowany organ, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., wezwał podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie nr 3 o uzupełnienie wniosku złożonego dnia 19 października 2017 r. o czytelne podpisy osób uprawnionych do reprezentacji wnioskodawcy (będącego osobą prawną działającą w formie spółki akcyjnej) – zgodnie ze sposobem reprezentacji określonym w załączonym do ww. podania odpisie z Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców²⁷ (czego wymaga art. 30 § 3 k.p.a.). W dniu 30 października 2017 r. do Urzędu wpłynęło pismo wnioskodawcy o następującej treści:

²⁵ W aktach poszczególnych postępowań brak było jednakże dowodów przeprowadzonej weryfikacji.

²⁶ W zakresie postępowania zakończonym udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 1 była to własność, w zakresie postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie były to najem oraz dzierżawa, natomiast w zakresie postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 2 i nr 3 było to użytkowanie wieczyste. Ponadto w zakresie postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 1 i nr 2 patrz pkt 9 lit. b i pkt 10 lit. b wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r., a w zakresie postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów – patrz ponadto na pkt 11 i pkt 12 lit. a wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r.

²⁷ Wniosek złożony 19 października 2017 r. wprowadził był podpisany na każdej tronie przez dwie osoby, jednakże z podpisów tych nie wynikało jakie osoby je złożyły, co za tym idzie czy były one uprawnione do reprezentowania wnioskodawcy. Tym samym okoliczność ta wymagała zweryfikowania – patrz. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 kwietnia 2013 r. (sygn. II SA/Rz 27/13).

„Zarząd Spółki (...) S. A. z siedzibą we Wrocławiu, przy ul. (...) przesyła wniosek na przetwarzanie odpadów.”

Powyższy dokument był opatrzony podpisami Pana Ł. S. – Wiceprezesa Zarządu oraz Pana R. F. – Prezesa Zarządu, co było zgodne z zasadami reprezentacji spółki wskazanymi w Krajowym Rejestrze Sądowym. Mając na uwadze powyższe należy pozytywnie ocenić działanie kontrolowanego organu polegające na wezwaniu podmiotu wnoszącego o udzielenie zezwolenia o uzupełnienie wniosku o podpisy osób uprawnionych do jego reprezentacji, w sposób umożliwiających ich identyfikację. Niemniej jednak na pozytywną ocenę nie zasługuje uznanie przez kontrolowany organ, iż pismo z dnia 30 października 2017 r. stanowi uzupełnienie wniosku złożonego 19 października 2017 r. w pkt 10 lit. c wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„(...) Tut. organ uznał, że odpowiedź na wezwanie z dnia (...), nadana przez Wnioskodawcę (...), czyni zadość wymogom formalnym i stanowi element wniosku uzupełniony o brakujące podpisy osób upoważnionych do reprezentowania Spółki wskazane w przedłożonym odpisie z KRS. Pozostałe dokumenty w aktach sprawy umożliwiły organowi wszczęcie postępowania i nie zawierały braków formalnych.”

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Zgodnie z art. 63 § 3 k.p.a. podanie wniesione do organu pisemnie musi być podpisane przez wnoszącego. W przypadku stron niebędących osobami fizycznymi oświadczenia woli w ich imieniu składają ustawowi lub statutowi przedstawiciele (art. 30 § 3 k.p.a.). Jak wskazano powyżej brak w treści podania jakiegokolwiek elementu określonego w przepisach powszechnie obowiązującego prawa czyni je niekompletnym i obliguje organ do wezwania o jego uzupełnienie (art. 64 § 2 k.p.a.), z zagrożeniem pozostawienia go bez rozpoznania. Niemniej jednak uzupełnienie braku formalnego nie polega, jak to uczyniono w opisywanej sprawie, na złożeniu w wyznaczonym terminie dokumentu zawierającego brakujące elementy podania. Właściwymi formami uzupełnienia braków formalnych są: uzupełnienie otrzymanego przez organ podania o wymagane elementy lub złożenie jego wiernego odpisu uzupełnionego o brakujące elementy²⁸. Forma uzupełnienia zastosowana przez ww. podmiot była niewłaściwa, co jednakże nie spotkała się z jakąkolwiek reakcją kontrolowanego organu.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie nr 3 nieprawidłowo uzupełnił wniesione przez siebie podanie. Przyczyną powstania opisanego nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego niniejsze postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.:709-827]

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, iż w dniu 22 lipca 2016 r. (tj. 3 dni przed udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 1 przedstawiciele kontrolowanego organu, wraz z wnioskodawcą dokonali oględzin ww. nieruchomości, o czym świadczy sporządzony tego dnia protokół. Niemniej jednak w aktach przedmiotowej sprawy brak było jakichkolwiek dokumentów świadczących, iż dokonano zawiadomienia podmiotu ubiegającego się o zezwolenia o czasie i miejscu przeprowadzenia oględzin. W pkt 9 lit. c wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

²⁸ Za zasadnością opisanego stanowiska opowiadają się: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2017 r. (sygn. II FSK 555/17) i z dnia 7 lutego 2012 r. (II OSK 2261/10) oraz wyroki Wojewódzkiego sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2017 r. (sygn. III SA/Wa 324/16) i z dnia 10 kwietnia 2013 r. (sygn. I SA/Wa 134/13).

„W dniu 22 lipca 2016 r., dokonano wizji miejsc magazynowania odpadów na prośbę wnioskodawcy (...). Nie zawiadomiono wnioskodawcy na podstawie art. 79 § 1 k.p.a.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż udzielone wyjaśnienia potwierdzają ustalenia z kontroli, tj. wnioskodawca nie został zawiadomiony o terminie oględzin w przewidzianym do tego terminie. Okoliczność ta świadczy o naruszeniu przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę reguł postępowania (art. 79 § 1 oraz art. 14 § 1 k.p.a.)²⁹.

Podobny stan faktyczny wystąpił również na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2. W wyniku kontroli stwierdzono, iż pismem z dnia 4 maja 2017 r. zawiadomiono strony postępowania (tj. pełnomocnika wnioskodawcy oraz ustawowego przedstawiciela właściciela nieruchomości) o zamiarze przeprowadzenia oględzin nieruchomości oznaczonych we wniosku z dnia 19 kwietnia 2017 r. jako miejsce magazynowania odpadów. Mając na uwadze pkt 12 lit. b wyjaśnień z dnia 27 kwietnia 2018 r., oraz przesłane wraz z nimi dokumenty, należy wskazać, iż doręczenie przedmiotowego zawiadomienia miało miejsce w dniach 8 maja 2017 r. (pełnomocnik) oraz 18 maja 2017 r. (przedstawiciel ustawowy właściciela nieruchomości). Tym samym należy wskazać, iż również w przypadku tego postępowania prowadzący je pracownik naruszył jego reguły. Wprawdzie, w przeciwieństwie do pierwszej z opisanych spraw, tym razem sformułowano zawiadomienie o oględzinach, jednakże jego doręczenie nastąpiło z uchybieniem terminu określonego w art. 79 § 1 k.p.a.

Powyższe okoliczności, pomimo iż świadczą o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nie wpłynęły znacząco na prawidłowość prowadzonych postępowań (w każdym z oględzin uczestniczyły wszystkie strony postępowania), w związku z czym należy uznać je za uchybienia formalne.

[dowód: akta kontroli str.: 621-708]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w pkt 5 wniosku z dnia 5 lipca 2016 r, będącego podstawą udzielenia zezwolenia na przetwarzanie nr 1 wskazano, iż *Odpady skruszone do odpowiedniej frakcji będą odkładane na pryzmę do magazynowania lub bezpośrednio na samochody*. Z kolei w pkt 6 ww. podania wskazano, iż *Odpady będą magazynowane na terenie, do którego spółka posiada tytuł prawny, lub przewożone od razu w miejsce prowadzenia remontu, utwardzania dróg, placów, poboczy*. Jedynymi nieruchomościami do jakich, wg. ww. podania, wnioskodawca posiada tytuł prawny do działki nr 133, 134, 135 i 143/1, położone w Legnicy, przy ul. Kowalskiej 2, obręb Piekary Stare. W treści wniosku (uzupełnionego o ustalenia protokołu z dnia 22 lipca 2016 r.) wskazano ponadto, iż odpady o kodach 17 01 01, 17 01 81 oraz 17 03 01 będą przetwarzane poza instalacjami i urządzeniami w następujących procesach:

- R5: odpady poddane kruszeniu, jak również odpady niewymagające kruszenia będą wykorzystywane do utwardzania/budowy dróg poboczy i placów;
- R12: wstępne przetwarzanie odpadów, polegające na ich kruszeniu w celu uzyskania właściwej frakcji;
- R13: magazynowanie odpadów przed poddaniem ich któremukolwiek z procesów R1 – R12.

²⁹ Nie ma znaczenia, iż oględzin dokonano (co wynika z treści przywołanych wyjaśnień) na wniosek podmiotu obiegającego się o zezwolenie, czy też z własnej inicjatywy organu. Zgodnie z art. 14 § 1 k.p.a. organ prowadzący postępowanie ma obowiązek (co do zasady) dokonywać wszystkich czynności procesowych w formie pisemnej. Z kolei art. 79 § 1 ww. ustawy nakazuje aby zawiadomienie o miejscu i terminie przeprowadzenia oględzin doręczyć stronie na co najmniej 7 dni przed zamierzonym terminem ich dokonania.

Z uwagi na rodzaj odpadów, jakie wnioskodawca zamierzał wykorzystać, oraz fakt ich przetwarzania bez udziału instalacji i urządzeń jedynym dopuszczalnym sposobem ich wykorzystania jest ten wskazany w pkt 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami (Dz. U. poz. 796, zwane dalej rozporządzeniem z dnia 11 maja 2015 r.) tj. proces R5. Jednym z wymogów prowadzenia odzysku w sposób opisany w powyższym punkcie jest posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości na podstawie zgłoszenia dokonanego w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.) oraz spełnienie pozostałych wymagań dotyczących stosowania poszczególnych rodzajów odpadów. W pkt I.4 zezwolenia na przetwarzanie nr 1, w ramach opisu procesu R5 odniesiono się do przedmiotowych wymagań³⁰. Niemniej jednak w ww. punkcie jako miejsce przetwarzania odpadów wskazano jedynie działki nr 133, 134, 135 i 143/1. W zakresie procesów R12 i R13 (kruszenie oraz magazynowanie przed dalszym wykorzystaniem) zapis ten nie budzi jakichkolwiek wątpliwości – obydwie ww. procesy odbywają się na terenie zakładu wnioskodawcy, położonego na ww. nieruchomościach. Brak było natomiast w aktach sprawy dostatecznego ustalenia miejsca dokonywania procesu przetwarzania R5, który na gruncie niniejszego postępowania sprowadza się do tego, iż posiadane odpady, w postaci kruszywa o odpowiedniej frakcji, będą używane do prac budowlanych. W związku z czym wezwano kierownika kontrolowanej jednostki do wyjaśnienia opisanego stanu faktycznego, w szczególności do wskazania czy podejmowano jakiegokolwiek czynności w celu ustalenia czy wnioskodawca zamierza przetwarzać w procesie R5 odpady wyłącznie na terenie ww. nieruchomości, czy również terenie innych nieruchomości, a jeżeli tak to czy został spełniony warunek m. in posiadania tytułu prawnego. W pkt. 9 lit. d wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazano co następuje:

„Tut. organ uznał, że z treści wniosku z dnia 5 lipca 2016 r. jednoznacznie wynika, że wnioskodawca będzie prowadził proces odzysku oraz magazynował odpady po ich obróbce na terenie do którego posiada tytuł prawny – (...). Jednocześnie w treści decyzji określono sposób przetwarzania odpadów poza instalacjami i urządzeniami zgodny z pkt 2 załącznika do rozporządzenia (...) tj. do utwardzania terenów, do których posiada odpadów ma tytuł prawny na podstawie zgłoszenia dokonanego w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane cyt. *W wyniku kruszenia otrzymuje się materiał o wymaganym stopniu uziarnienia, który po spełnieniu wymogów wynikających z przepisów Prawa budowlanego i odrębnych przepisów szczególnych może być docelowo wykorzystywany do prac inżynierskich i w budownictwie drogowym. (...) Wszelkie prace związane z wykorzystaniem odpadów prowadzone będą pod nadzorem uprawnionych osób, zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu (...).*”

Mając na uwadze treść przywołanych wyjaśnień należy wskazać, iż nie zasługują one na akceptację. Na wstępie należy wskazać, iż proces R5 został zdefiniowany w załączniku nr 1 do

³⁰ Poprzez wskazanie *Wszystkie prace związane z wykorzystaniem odpadów prowadzone będą pod nadzorem uprawnionych osób, zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami (...).*

u.p.p. jako *recykling*³¹ lub *odzysk*³² *innych materiałów nieorganicznych*. Wprawdzie w pkt 3 podania z dnia 5 lipca 2016 r. wnioskodawca opisał, iż miejscem przetwarzania są działki nr 133, 134, 135 i 143/1, jednakże w pkt 5 i 6 (co zaznaczono na wstępie niniejszego akapitu) wskazano, iż miejscem ich docelowego wykorzystania będą drogi, pobocza i place, na których wnioskodawca prowadzi prace remontowe oraz budowlane. W przeciwieństwie do procesów R12 i R13, które są dokonywane na terenie zakładu wnioskodawcy, miejsce przetwarzania w procesie R5 nie jest tak oczywiste i jednoznaczne, jak wskazano w treści wyjaśnień.

W szczególności należy wskazać, iż w wyniku odzysku w procesie R5 odpady (uprzednio poddane procesom R12 i R13) o kodach 17 01 01 17 01 81 i 17 03 02 będą wykorzystane jako materiał budowlany zamiast innych materiałów. Odzysk ten będzie odbywał się bez użycia jakichkolwiek instalacji oraz urządzeń, w ramach prowadzonego procesu budowy. Tym samym, zdaniem kontrolujących, kluczowym było wyjaśnienie gdzie wnioskodawca będzie dokonywał ww. procesu, albowiem treść pkt 3, 5 i 6 podania z dnia 5 lipca 2016 r. są niespójne w niniejszej kwestii. W przypadku ustalenia, iż proces R5 będzie dokonywany wyłącznie na terenie zakładu wnioskodawcy³³ zezwolenie na przetwarzanie mogłoby być wydane w obecnym kształcie.

W przypadku przetwarzania odpadów w procesie R5 na terenie innych nieruchomości niż wskazane powyżej, w sposób wskazany w pkt 2 załącznika do rozporządzenia z dnia 11 maja 2015 r., konieczne byłoby ustalenie czy wnioskodawca spełnia wszystkie warunki określone w ww. akcie wykonawczym.

Podsumowując należy wskazać, iż pracownik prowadzący ww. postępowanie nie podjął jakichkolwiek czynności w celu dokładnego wyjaśnienia miejsca przetwarzania odpadów w procesie R5, przyjmując iż będzie to teren zakładu przedsiębiorcy. Powyższe działanie narusza dyspozycję art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.:621-660]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż posiadacz zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie nr 1 i nr 2 dysponuje nieruchomościami wskazanymi w treści wniosków z 4 listopada 2016 r. oraz z 19 kwietnia 2017 r. na podstawie zawartych umów najmu oraz dzierżawy. Podpis pod ww. umowami, w imieniu wnioskodawcy, funkcjonującego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, złożył Pan P. Ż. Z dołączonych do ww. podań odpisów z Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców wynika, iż ww. osoba jest jednym z dwóch wspólników wskazanej powyżej spółki. Niemniej jednak osoba ta nie jest uprawniona do reprezentacji ww. spółki. Zgodnie z danymi zawartymi w ww. odpisie prawo do reprezentacji ww. podmiotu posiada prezes zarządu – w przypadku zarządu jednoosobowego. W momencie złożenia ww. podania jednym członkiem zarządu była wyłącznie Pani B. Ż. W pkt 11 i pkt 12 lit. a wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazano, iż w obydwu postępowaniach Pan P. Ż. posiadał stosowne upoważnienia do reprezentowania spółki, której jest wspólnikiem, w tym do zawierania w jej imieniu umów. Dokument ten (pełnomocnictwo udzielone przez Panią B. Ż.)

³¹ Przez *recykling* rozumie się odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk (art. 3 ust. 1 pkt 23 u.o.o.).

³² Przez *odzysk* należy rozumieć jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 u.o.o.).

³³ Jako przykład można powołać stwierdzenie *Skruszone odpady będą wykorzystywane do utwardzania oraz budowy dróg i placów na terenie, do którego spółka posiada tytuł prawny/na terenie zakładu*.

był w posiadaniu pełnomocnika wnioskodawcy. Powyższa okoliczność ma istotne znaczenie dla przedmiotu kontroli, albowiem, zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o., magazynowanie odpadów może odbywać się wyłącznie na nieruchomości, do której podmiot wnioskujący o udzielenie zezwolenia na tytuł prawny. Naruszenie powyższego nakazu może skutkować karą aresztu lub grzywny (art. 174 ust. 3 ww. ustawy). Tym samym prowadząc postępowanie organ winien za każdym razem ustalić, w sposób niebudzący wątpliwości, iż wnioskodawca spełnia warunek określony w art. 25 ust. 2 u.o.o. (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.) oraz odpowiednio udokumentować go w aktach sprawy. Na negatywną ocenę zasługuje fakt, iż w toku prowadzonej kontroli w aktach wskazanych na wstępie postępowań nie stwierdzono ww. upoważnień.

Podobny stan faktyczny stwierdzono na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 3. Podmiot ubiegający się o udzielenie przedmiotowego

zezwolenia działa w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W czasie trwania czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu stwierdzono, iż wprawdzie w aktach postępowania znajduje się pełnomocnictwo udzielone osobie, która wystąpiła w imieniu swojego mocodawcy o udzielenie zezwolenia, to jednak zostało ono podpisane jedynie przez jedną osobę – Pana M. M. pełniącego funkcję prezesa zarządu ww. spółki. Tymczasem z treści wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym – Rejestrze Przedsiębiorców wynika, iż w przypadku zarządu wieloosobowego (a taki był powołany w momencie wpływu wniosku do Urzędu) uprawnionymi do reprezentacji są dwaj jego członkowie, lub jeden członek wraz z prokurentem. W pkt 13 lit. b wyjaśnień z dnia 27 sierpnia 2018 r. wskazano, iż kontrolowany organ podjął czynności w celu wyjaśnienia opisanego stanu faktycznego. W ich wyniku pełnomocnik zobowiązał się do dostarczenia prawidłowego pełnomocnictwa, co też uczyniono. Niemniej jednak, co podkreślono powyżej, w czasie trwania czynności kontrolnych w Urzędzie, w udostępnionej kontrolerom dokumentacji niniejszego postępowania, znajdowało się jedynie pełnomocnictwo podpisane przez Pana M. M. Brak było zarówno prawidłowo udzielonego pełnomocnictwa, jak również jakichkolwiek dowodów świadczących, iż pełnomocnik był wyzywany do jego okazania. Analogicznie jak w przypadku postępowania opisywanego we wcześniejszym akapicie również to działanie nie zasługuje na pozytywną ocenę.

[dowód: akta kontroli str.:828-1032]

Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. (w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą) jedną z przesłanek uzasadniających odmowę udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami jest niezgodność zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego. Do przepisów tych zaliczane są m. in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego³⁴. W wyniku kontroli ustalono, iż nieruchomości wskazane jako miejsca magazynowania odpadów w postępowaniach zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2, są objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (łącznie 5 postępowań). Niemniej jednak z akt przedmiotowych spraw wynika, iż poza ww. zezwoleniem łącznym, organ nie udokumentował w nich weryfikacji okoliczności wskazanej na wstępie, a jedynie wskazał na zgodność z zapisami właściwych planów w treści poszczególnych decyzji (4 sprawy). W związku z powyższym aktualnie pozostaje stanowisko jakie w niniejszej kwestii wyrażono na stronie 6 niniejszego dokumentu.

[dowód: akta kontroli str.: 621-1032]

³⁴ Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.).

W toku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu zakończonym wydaniem ww. zezwolenia pismem z dnia 14 listopada 2016 r. wezwano pełnomocnika podmiotu ubiegającego się o jego udzielenie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a., o uzupełnienie podania złożonego dnia 7 listopada 2016 r. o następujące elementy i informacje:

- w treści podania z dnia 4 listopada 2016 r. wskazano, iż działalność będąca przedmiotem wniosku będzie prowadzona na terenie nieruchomości oznaczonych geodezyjnie jako działki nr 746/29 i 746/33 położonych w Legnicy przy ul. Poznańskiej 29K. W treści wezwania z dnia 14 listopada 2016 r. wskazano, iż pierwsza z ww. nieruchomości jest przypisana do adresu ul. Poznańska 29L, nie zaś ul. Poznańska 29K, której umowę najmu załączono do wniosku. Odnośnie drugiej z ww. nieruchomości wskazano, iż stanowi ona własność Skarbu Państwa;
- mając na uwadze art. 42 ust. 2 pkt 3 u.o.o. wezwano pełnomocnika do wskazania mas poszczególnych odpadów powstających w wyniku przetwarzania – w treści wniosku wskazano wprawdzie ich rodzaje ale określono ich masę łączną;
- mając na uwadze art. 42 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 5 u.o.o. wezwano do dokładniejszego opisanie miejsca i sposobu magazynowania odpadów, w tym określenia rodzaju nawierzchni placu magazynowego, oznakowania miejsc magazynowania poszczególnych rodzajów odpadów oraz sposobu zapobiegania przedostawania się zanieczyszczeń do gruntu oraz wód;
- mając na uwadze art. 42 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 7 u.o.o. wezwano do opisanie możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających na należyte wykonywanie zadania objętego zezwoleniem w zakresie sposobu zapewnienia pracownikom wnioskodawcy bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz środków ochrony osobistej, jak również udostępnienia pomieszczenia socjalnego i sanitariatów.

Mając uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Przepis art. 64 § 2 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym w dniu sformułowania ww. wezwania) stanowi, iż w przypadku gdy podanie nie spełnia innych wymagań (niż wskazanych w § 1) ustalonych w przepisach prawa organ ma obowiązek wezwać wnioskodawcę do ich uzupełnienia w terminie 7 dni, z zagrożeniem zwrotu podania w przypadku jego uchybienia. Niemniej jednak nie każde z uchybień może zostać sklasyfikowane jako brak formalny wniosku. Szczególną właściwością braku formalnego jest to, iż jego wystąpienie uniemożliwia merytoryczne rozpatrzenie podania³⁵. Na gruncie przepisów u.o.o. należy wskazać, iż wniosek o udzielenie zezwolenia na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów, poza elementami wskazanymi w art. 63 § 2 k.p.a., powinien również uwzględniać informacje wskazane w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o., jak również winna być do niego dołączona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia o ile była wymagana (zgodnie z wówczas obowiązującym art. 42 ust. 4 u.o.o.). Odnosząc powyższe uwagi do treści wezwania z dnia 14 listopada 2016 r. należy wskazać co następuje:

- kwestie związane z miejscem prowadzenia działalności oraz magazynowania odpadów oraz tytułem prawnym jaki posiadał do niego wnioskodawca były istotne. Niemniej jednak po pierwsze w treści wniosku podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia podał informacje w powyższym przedmiocie. Tym samym nie można mówić o jakimkolwiek braku, co najwyżej o informacjach niemających pokrycia w aktach dołączonych do podania. Po drugie

³⁵ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2016 r. sygn. II GSK 766/15, w treści uzasadnienia którego wskazano: *W konsekwencji wniosek o leczenie przewidziany rozporządzeniem MZ - jak każde podanie - powinien zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (art. 63 § 2 kpa). Niewątpliwie przepisy powoływanego w sprawie rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wniosku o leczenie lub badania diagnostyczne poza granicami kraju oraz pokrycie kosztów transportu wprowadzają wymóg składania wniosków według określonego wzoru i określają sposób jego wypełnienia. Nie każdemu jednak uchybieniu w tym zakresie można przypisać charakter braku formalnego. Pozostawienie podania bez rozpoznania dotyczyć może bowiem tylko i wyłącznie sytuacji, gdy braki mają taki charakter, że merytoryczne rozpoznanie żądania zgłoszonego przez stronę nie jest możliwe.*

ustawodawca uregulował kwestię tytułu prawnego do nieruchomości służących jako miejsce do magazynowania odpadów w art. 25 ust. 2 u.o.o., który to przepis nie zawiera w swojej treści jakichkolwiek odniesień do tego, aby uznać go za element wniosku³⁶. Tym samym należy wskazać, iż nieścisłości w treści podania w powyższych kwestiach wymagały wyjaśnienia, jednakże nie były to braki formalne;

- w zakresie pozostałych kwestii poruszonych w wezwaniu z dnia 14 listopada 2016 r. należy wskazać, iż ich przedmiotem było nie wezwanie do wskazania wymaganych przepisami prawa informacji, wcześniej w ogólnie nie wskazanych, lecz do sprecyzowania informacji, które wnioskodawca już wskazał³⁷.

Podsumowując ww. rozważania należy wskazać, iż sformułowanie ww. wezwania było zasadne. Niemniej jednak podstawa prawna, jaka powoła w jego treści była nieprawidłowa. Jak bowiem wskazano powyżej przepis art. 64 § 2 k.p.a. należy stosować w przypadku stwierdzenia w treści wniosku braków formalnych, które skutecznie uniemożliwiają dalsze, merytoryczne, rozpoznanie go. Prawidłowym sposobem postępowania w niniejszej sprawie winno być oparcie ww. wezwania na przepisie art. 50 § 1 k.p.a.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 64 § 2 k.p.a. przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę.
[dowód: akta kontroli str.:]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek będący podstawą wszczęcia postępowania zakończony udzieleniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1 wpłynął do Urzędu w dniu 7 listopada 2016 r. podczas gdy zezwolenia udzielono decyzją z dnia 15 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy winny załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki z kolei § 3 ww. przepisu stanowi iż załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego winno trwać nie dłużej niż miesiąc, zaś sprawy szczególnie skomplikowanej nie dłużej niż dwa miesiące. Do powyższych terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony lub z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 k.p.a.).

Jak wskazano powyżej w niniejszym postępowaniu w dniu 14 listopada 2016 r. wezwano wnioskodawcę do udzielenia wyjaśnień, które wpłynęły do organu w dniu 18 listopada 2016 r. (łącznie 5 dni). Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż organ winien zakończyć niniejsze postępowanie do dnia 12 grudnia 2016 r.³⁸, lub w tym terminie zawiadomić strony

³⁶ Jako przykład takiego przepisu można wskazać dodany do u.o.o. z dniem 5 września 2018 r. ust. 4a do art. 42 (zgodnie z art. 1 pkt 6 lit. d ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1592), z treści którego jasno wynika, iż do wniosków na zbieranie lub przetwarzanie odpadów wskazanych w przedmiotowym przepisie należy dołączyć stosowny dokument potwierdzający właściwy tytuł prawny do nieruchomości.

³⁷ Na str. 18 wniosku z dnia 4 listopada 2016 r. (pkt 2.2.3.1.) wskazano 5 rodzajów odpadów jakie będą powstawać w wyniku przetwarzania, oraz ich łączną masę. Na str. 14 (pkt 2.1.6.) oraz na str. 25 (pkt 2.2.7.) ww. wniosku wskazano, iż plac magazynowy zostanie utwardzony kruszywem a odpady będą magazynowane selektywnie – przedmiotem wezwania było opisanie rodzaju nawierzchni placu oraz sposobu oznaczenia miejsc magazynowania. Ostatnim z elementów wezwania było wskazanie w jaki sposób zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz dostęp do pomieszczeń socjalnych i sanitariatów. Na str. 14 oraz 26 wniosku wskazano, w sposób ogólny, iż bezpieczne i higieniczne warunki pracy zostaną zapewnione.

³⁸ Z akt sprawy wynika, iż w dniu 8 grudnia 2016 r. organ zawiadomił pełnomocnika wnioskodawcy oraz właścicieli nieruchomości wskazanej jako miejsce magazynowania odpadów o zakończeniu postępowania oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy w terminie 3 dni. Powyższe zawiadomienia doręczono wszystkim stronom 9 grudnia 2016 r. Niemniej jednak ww. okoliczności nie stanowią terminu, o którym mowa w art. 35 § 5 k.p.a. albowiem są to zwykle czynności podejmowane przez organ w toku postępowania, które nie wymagają od

o braku możliwości jego zakończenia w powyższym terminie i wyznaczyć nowy termin oraz wskazać przyczyny zwłoki (art. 36 § 1 k.p.a.). Powyższych czynności nie dokonano, za co odpowiedzialność ponosi pracownik prowadzący niniejszą sprawę. Należy przy tym zaznaczyć, iż przekroczenie terminu załatwienia sprawy było niewielkie, albowiem wyniosło 3 dni.

III. Zmiany zezwolenia na zbieranie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Legnicy przeprowadził pięć postępowań w przedmiocie zmiany udzielenia zezwolenia na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów. Kontroli poddano wszystkie z nich, tj.:

1. Postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji zmieniającej GOS.RS.6233.4.2016.XVI z dnia 15 czerwca 2016 r., zwane dalej decyzją zmieniającą nr 1.
2. Postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji zmieniającej GOS.RS.6233.17.2017.XVI z dnia 18 sierpnia 2017 r., zwana dalej decyzją zmieniającą nr 2.
3. Postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji zmieniającej GOS. 6233.4.2018.XVI z dnia 4 kwietnia 2018 r., zwana dalej decyzją zmieniającą nr 3.
4. Postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji zmieniającej GOS.RS.6233.1.2017.XVI z dnia 18 stycznia 2017 r., zwana dalej decyzją zmieniającą nr 4.
5. Postępowanie zakończone wydaniem przez Prezydenta Miasta Legnicy decyzji zmieniającej GOS.RS.6233.13.2017.XVI z dnia 3 lipca 2017 r., zwana dalej decyzją zmieniającą nr 5.

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 trzech zezwoleń uiszczono należną opłatę skarbową³⁹. Zmiany zezwoleń na zbieranie odpadów dotyczących decyzji zmieniających nr 1 i 5, nie wymagały pobrania opłaty skarbowej. 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 sprawie decyzji zmieniającej nr 1 pobrano opłatę skarbową w kwocie 308,00 zł. w sprawie zmiany polegającej wyłącznie na wskazaniu nowych miejsc magazynowania odpadów.

[dowód: akta kontroli str.: 482-501]

Zastępca Prezydenta Miasta złożył następujące wyjaśnienia w kwestii dotyczącej decyzji zmieniającej nr 1:

„Za wydanie decyzji zmieniającej uprzednio wydane zezwolenie na zbieranie odpadów poprzez jego uzupełnienie o nowe miejsca magazynowania odpadów została pobrana opłata w kwocie 308,00 zł. na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1044) część III ust. 46 (zmiana

niego żadnych dodatkowych, nadzwyczajnych, starań (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r. sygn. IV SA/Wa 2309/15).

³⁹ Od decyzji zmieniających o nr 2,3,4 zostały pobrane opłaty w kwocie 308,00 zł. za zmianę zezwoleń dotyczących m.in. zbierania nowych rodzajów odpadów.

warunków wydanego zezwolenia poprzez rozszerzenie działalności - 50 % stawki określonej od zezwolenia)”.
[dowód: akta kontroli str. 1034]

Należy wskazać, iż stawki opłaty skarbowej określone są w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej zawierającym: wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty, jak również zwolnienia. Za przedłużenie terminu ważności lub zmianę warunków wydanego zezwolenia (pozwolenia, koncesji) pobiera się opłatę skarbową⁴⁰:

1. jeżeli dotyczy przedłużenia terminu ważności lub rozszerzenia zakresu działalności – 50% stawki określonej od zezwolenia (pozwolenia, koncesji),
2. jeżeli treścią zmiany jest kolejny rodzaj działalności – 100% stawki określonej od zezwolenia (pozwolenia, koncesji).

W ocenie kontrolerów, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Opłata za wydanie decyzji zmieniającej nr 1 została pobrana nienależnie, ponieważ zmiana miejsca i sposobu magazynowania odpadów nie stanowi rozszerzenia przedmiotu działalności przedsiębiorcy.

W decyzji zmieniającej nr 5 zamieszczono adnotację, iż decyzja nie podlega opłacie skarbowej. Pomimo to, w aktach sprawy widniał dowód uiszczenia przez wnioskodawcę opłaty skarbowej w kwocie 10,00 zł. wniesioną za zmianę decyzji z dnia 20 lipca 2016 r. polegającej na zmianie aktualnej siedziby spółki.

[dowód: akta kontroli str.: 570-584]

Zastępca Prezidenta Legnicy złożyła w przedmiotowej kwestii następujące wyjaśnienia:

„W sprawie o sygn. GOS.RS.6233.13.2017.XVI poinformowano wnioskodawcę o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonej opłaty skarbowej przez Wydział Finansowy tut. organu, poprzez złożenie stosownego wniosku o zwrot opłaty skarbowej - zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej (t. j. z 2018 r. poz. 1044). Złożenie przez podatnika wniosku do organu podatkowego o zwrot opłaty skarbowej uruchamia procedurę zwrotu, w ramach której organ podatkowy występuje do organu administracji publicznej w celu uzyskania niezbędnych dokumentów potwierdzających fakt zaistnienia przesłanki do zwrotu. Informacja o braku konieczności uiszczenia opłaty skarbowej znajdowała się w decyzji wydanej przez tut. organ z powołaniem przepisu prawa”.

[dowód: akta kontroli str.:1034]

Należy ocenić pozytywnie ww. działania organu. Jednakże brak udokumentowania w aktach sprawy, poczynionych ww. ustaleń – narusza to art. 14 § 1 oraz art. 72 § 1 k.p.a. Jest to nieprawidłowość, która nie ma istotnego wpływu na rozstrzygnięcie postępowań.

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 Legnicy). Ponadto powyższe

⁴⁰ Pozycja nr 46 część III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.

decyzje zawierały wszystkie elementy z art. 107 § 1 k.p.a.⁴¹ oraz zostały przesłane organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. Należy ocenić pozytywnie, iż omawiane postępowania zostały zakończone w terminie zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.: 482-620]

Zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. „O wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron, należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”.
W decyzji zmieniającej nr 1 błędnie ustalono strony postępowania, nie zawiadamiając o wszczęciu postępowania właściciela nieruchomości, który na mocy umowy z dnia 22 marca 2016 r. wydzierżawił nieruchomość, będąca miejscem składowania odpadów firmie Centrozłom Wrocław Sp. akcyjna.
[dowód: akta kontroli str.: 482-501]

Zastępca Prezydenta Miasta Legnicy złożył następujące wyjaśnienia:

„W postępowaniu o sygn. GOS.RS.6233.4.2016.XVI tut. organ ustalił za stronę postępowania wnioskodawcę – Pełnomocnika Spółki Akcyjnej Centrozłom Wrocław S.A. z siedzibą we Wrocławiu.
W przedmiotowym postępowaniu tut. organ nie uznał za stronę właściciela nieruchomości - części magazynu, gdzie prowadzone będzie magazynowanie odpadów, przyjmując za wystarczające załączenie przez wnioskodawcę umowy dzierżawy, w której właściciel nieruchomości, wyraził zgodę na magazynowanie odpadów w wydzielonej części hali magazynowej”.

[dowód: akta kontroli str.: 1034]

Zgoda na zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a., w przypadku więcej niż jednej strony postępowania, musi pochodzić od każdej ze stron postępowania oraz nie może być dorozumiała. Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest prawidłowe ustalenie i zawiadomienie strony w przedmiotowej kwestii. Wyżej przytoczoną tezę potwierdza stanowisko judykatury przejawiające się w obowiązującym w danym przedmiocie orzecnictwem⁴². Z uwagi na powyższe nie można uznać ww. wyjaśnień za zasadne. Ponadto należy ocenić negatywnie niewłaściwe ustalenie wszystkich stron postępowania w decyzji zmieniającej nr 1 oraz nieuzyskanie przez organ prowadzący postępowanie, od każdej ze stron, zgody na zmianę decyzji w trybie art. 155 k. p. a.
[dowód: akta kontroli str.: 482-501]

IV. Daty obowiązywania poszczególnych 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. 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

⁴¹ 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).

⁴² II OSK 820/09 z dnia 13 maja 2010 r., II OSK 2601/13 z dnia 26 maja 2015 r., II OSK 2940/15 z dnia 18 sierpnia 2017 r., IV SA/Po 617/17 z dnia 26 października 2017 r., II SA/Wa 2093/16 z dnia 28 sierpnia 2017 r., II SA/Sz 559/17 z dnia 17 sierpnia 2017 r.

(Dz. U. z 2016 r. poz. 380)⁴³. Zasady obliczania terminów określonych w latach dla postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r. reguluje art. 57 § 3a k.p.a.⁴⁴ W toku kontroli stwierdzono, iż wszystkie podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia na gospodarowanie odpadami wskazały okres 10-ciu lat jako termin jego obowiązywania.

Daty obowiązywania poszczególnych zezwoleń zostały zobrazowane w poniższej tabeli:

| L.p. | Sygnatura decyzji | Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku | Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji | Data wydania decyzji |
|------|-------------------------|--|--|----------------------|
| 1. | GOS.RS.6233.26.2016.XVI | 10 lat | 29 grudnia 2026 r. | 29 grudnia 2016 r. |
| 2. | GOS.RS.6233.19.2016.XVI | 10 lat | 15 grudnia 2026 r. | 15 grudnia 2016 r. |
| 3. | GOS.RS.6233.8.2016.XVI | 10 lat | 21 lipca 2026 r. | 21 lipca 2016 r. |
| 4. | GOS.RS.6233.7.2016.XVI | 10 lat | 20 lipca 2026 r. | 20 lipca 2016 r. |
| 5. | GOS.6233.2.2018.XVI | 10 lat | 6 lutego 2028 r. | 6 lutego 2018 r. |
| 6. | GOS.RS.6233.3.2017.XVI | 10 lat | 24 kwietnia 2027 r. | 24 kwietnia 2017 r. |
| 7. | GOS.RS.6233.11.2016.XVI | 10 lat | 25 lipca 2026 r. | 25 lipca 2016 r. |
| 8. | GOS.6233.1.2017.XVI | 10 lat | 17 listopada 2027 r. | 17 listopada 2017 r. |
| 9. | GOS.RS.6233.9.2017.XVI | 10 lat | 9 maja 2027 r. | 9 maja 2017 r. |
| 10. | GOS.RS.6233.18.2016.XVI | 10 lat | 15 grudnia 2026 r. | 15 grudnia 2016 r. |
| 11. | GOS.RS.6233.8.2017.XVI | 10 lat | 19 maja 2027 r. | 19 maja 2017 r. |

Mając na uwadze powyższe zestawienie, należy wskazać, iż wszystkie weryfikowane w toku kontroli zezwolenia⁴⁵ zostały udzielone zgodnie z przepisami prawa oraz wnioskiem przedsiębiorcy, co należy ocenić pozytywnie.
[dowód: akta kontroli str.: 61-481, 621-1032]

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

1. Wnioski o wydanie zezwoleń weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych, wzywać wnioskodawców o ich uzupełnienie w trybie art. 64 § 2 k. p. a.
2. Postępowania przeprowadzać w terminie zgodnym z przepisem art. 35 § 3 k. p. a. i w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, zgodnie z art. 36 § 1 k. p. a., poinformować strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵GOS.RS.6233.7.2016.XVI; GOS.RS.6233.19.2016.XVI; GOS.RS.6233.3.2017.XVI; GOS.RS.6233.8.2016.XVI; GOS.6233.2.2018.XVI; GOS.RS.6233.26.2016.XVI; GOS.RS.6233.9.2017.XVI; GOS.RS.6233.11.2016.XVI; GOS.6233.1.2017.XVI; GOS.RS.6233.8.2017.XVI; GOS. RS. 62233.18.2016.XVI;

3. Prawidłowo powoływać podstawy prawne w wezwaniach do udzielania wyjaśnień.
4. Podejmować czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy przed wydaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów, zgodnie z art. 7 i 77 § 1 k. p. a.
5. Prawidłowo ustalać i zawiadamiać strony postępowań administracyjnych, dotyczących wydawania i zmian decyzji, w zakresie zezwoleń na zbieranie odpadów.
6. Dokumentować w aktach spraw, dokonywanie zwrotów nienależnie pobranych opłat skarbowych.
7. Rzetelnie ustalać zasadność pobierania opłat skarbowych za wydawanie decyzji zmieniających.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak