



Pan
Stanisław Laskowski
Starosta Jaworski

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 8 i 9 lipca 2015 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. Nr 31, poz. 206 ze 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 26 czerwca 2015 r. nr 24 i 25 (sygn. NK-KE.0030.24.2015.TW oraz NK-KE.0030.25.2015.TW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Tomasz Woch – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
- Magdalena Janiszewska – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Jaworze, z siedzibą ul. Wrocławska 26, 59 – 400 Jawor (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn zm.).

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 23 czerwca 2015 r. planem kontroli na II półroczu 2015 r. (sygn. NK-KE.430.2.2015.MJ).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, zwana 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 2015 r. poz. 783 z późn zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych 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 2013 r. poz. 1235 z późn zm., zwana dalej ustawą środowiskową) 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. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm., zwane dalej rozporządzeniem środowiskowym);
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn zm., zwana 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 2013 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 7/2015.

Funkcję kierownika Urzędu pełni Pan Stanisław Laskowski – Starosta Jaworski, który sprawuje tę funkcję w całym okresie objętym kontrolą. Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w ramach Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Środowiska Urzędu¹. Za merytoryczną realizację powyższych zadań odpowiedzialna jest osoba zatrudniona na stanowisku inspektora², zwana dalej pracownikiem Urzędu.

[dowód: akta kontroli str. 24]

W dniu 15 września 2015 r. Staroście Jaworskiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony w dniu 11 września 2015 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie wniesiono w przewidzianym do tego terminie 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 22 maja 2015 r., 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 z jednoczesnym wezwaniem do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do 30 października 2015 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Starostę Jaworskiego oceniamy **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższą ocenę uzasadniono w następujący sposób.

Z udzielonych w dniach 17 grudnia 2014 r. (sygn. GNiŚ.604.26.2014) oraz 1 lipca 2015 r. (sygn. GNiŚ.604.11.2015) informacji, zweryfikowanych w toku kontroli wynika, iż Starosta Jaworski w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 29 czerwca 2015 r. wydał :

- 15 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 7 decyzji w przedmiocie udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 5 decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

¹ Zgodnie z § 28 ust. 29 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jaworze stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXXV/193/08 Rady Powiatu Jaworskiego z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jaworze, zmienionej m. in. uchwałą Nr XLV/191/2013 Rady Powiatu Jaworskiego z dnia 31 października 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jaworze.

² Zgodnie z pkt. 13 zakresu czynności z dnia 1 grudnia 2013 r.

Łącznie w zakresie kontroli Starosta Jaworski wydał 31 decyzji³. W okresie objętym kontrolą organ koncesyjny nie wydał jakiegokolwiek decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie przepisu art. 46 ust. 2 u.o.o. oraz w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

Z uwagi na znaczną ilość decyzji wydanych w przedmiocie kontroli spośród ogólnej ich liczby za pomocą techniki losowania warstwowego została wybrana próba, której analiza posłużyła do ustalenia wyniku kontroli. Próba ta wynosi 48% tj. 15 postępowań spośród 31 przeprowadzonych i składa się na nią:

- 8 z 15 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
 - 4 z 7 decyzji w przedmiocie udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
 - 2 z 4 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
 - 3 z 5 decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia, w tym dwa postępowania prowadzone również w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów.
- [dowód: akta kontroli str.: 1 – 5]

1. Zezwolenia na zbieranie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Jaworski wydał 15 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 8 decyzji, co stanowi 53% ogółu.

- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 30 kwietnia 2013 r. (sygn. GNiŚ.6233.6.2013), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 16 maja 2013 r. (sygn. GNiŚ.6233.8.2013), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 30 kwietnia 2014 r. (sygn. GNiŚ.6233.4.2014), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 26 września 2014 r. (sygn. GNiŚ.6233.12.2014), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 30 grudnia 2014 r. (sygn. GNiŚ.6233.22.2014), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 5;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 29 grudnia 204 r. (sygn. GNiŚ.6233.23.2014), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 6;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 20 marca 2015 r. (sygn. GNiŚ.6233.3.2015), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 7;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 24 kwietnia 2015 r. (sygn. GNiŚ.6233.5.2015), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 8.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za udzielenie wszystkich ww. zezwoleń, poza zezwoleniem na zbieranie nr 3 i nr 4, została uiszczona opłata skarbową w wysokości określonej w części III ust. 43c lit. a załącznika do ustawy o opłacie skarbowej oraz w terminie o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 2 ww. aktu normatywnego. Ponadto do wszystkich wniosków, poza wyżej wymienionymi, dołączano dowód potwierdzający uiszczenie wymaganej opłaty, który to dokument był następnie dołączany do akt sprawy

³ W pismach z dnia 17 grudnia 2014 r. oraz 1 lipca 2015 r. wskazano, iż łącznie w przedmiocie kontroli wydano 37 decyzji jednakże w wyniku czynności kontrolnych ustalono, iż faktyczna liczba była mniejsza co wynikało z faktu iż niektóre z postępowań kończyły się wydaniem decyzji zarówno w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów jak i w przedmiocie wygaszenia poprzednio udzielonego zezwolenia.

(zgodnie z § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, Dz. U. Nr 187, poz. 1330). W wyniku kontroli stwierdzono, iż podmiot będący stroną postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 4 był zwolniony z obowiązku uiszczania opłaty skarbowej (art. 7 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej). Podmiot będący stroną postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 3 wprowadził uiszczył wymaganą opłatę w stosownym terminie, jednakże nie dołączył do wniosku dowodu potwierdzającego powyższy fakt. Organ prawidłowo (wezwanie z dnia 10 marca 2014 r.) wezwał go do uzupełnienia powyższego braku. Zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej organ na wydanych decyzjach zamieszczał adnotację określającą wysokość pobranej opłaty lub podstawę prawną zwolnienia z niej.

[dowód: akta kontroli str.: 111]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do udzielenia poszczególnych zezwoleń. Wszystkie ze złożonych wniosków zawierały elementy wskazane w art. 62 § 2 i § 3 k.p.a. Żadne z udzielonych zezwoleń nie wymagało wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Większość z wniosków spełniała również wymagania określone w art. 42 ust. 1 u.o.o.

W poddanych kontroli wnioskach w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie stwierdzono następujące nieprawidłowości w przedmiocie ich weryfikacji formalnej.

Zgodnie z przepisem art. 42 ust. 1 pkt 8 i pkt 9 u.o.o. do obligatoryjnych elementów wniosku dotyczącego udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów należą opis czynności podejmowanych w ramach monitorowania i kontroli działalności objętej zezwoleniem oraz opis czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia prowadzenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym była prowadzona. Analiza treści wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 1 wykazała, iż jego autor nie zawarł w nim ww. informacji natomiast organ nie wezwał go do ich uzupełnienia pomimo obowiązku określonego w przepisie art. 64 § 2 k.p.a. (co zostało również potwierdzone przez pracownika Urzędu w części I pkt 1 udzielonych wyjaśnień⁴).

Dnia 4 marca 2014 r. do Urzędu wpłynął wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 3. W wyniku analizy jego treści organ pismem z dnia 10 marca 2014 r. wezwał przedsiębiorcę, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do jego uzupełnienia m. in. w zakresie:

- dołączenia do niego dokumentu potwierdzającego, iż zamierzona działalność nie jest sprzeczna z przepisami prawa miejscowego oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia;
- powierzchni budynku wskazanego w umowie dzierżawy;
- aneksu do umowy dzierżawy nieruchomości dołączonej do wniosku;
- wskazania miejsca oraz sposobu magazynowania poszczególnych rodzajów zawartych we wniosku poprzez sporządzenie stosownej mapy;
- zweryfikowania przedmiotu oraz celu dzierżawy określonego w umowie;
- zweryfikowania zamierzonego okresu prowadzenia działalności zbierania odpadów z uwagi na fakt, iż nie pokrywa się on z okresem obowiązywania umowy dzierżawy nieruchomości zawartej przez wnioskodawcę.

⁴ Pismo z dnia 4 sierpnia 2015 r., sygn. GNiŚ.11.4.2015, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 4 sierpnia 2015 r.

Dnia 21 marca 2014 r. do Urzędu wpłynęło uzupełnienie wniosku z dnia 24 lutego 2014 r., niemniej jednak pismem z dnia 31 marca 2014 r. organ ponownie wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia braków formalnych wniosku m. in. w zakresie:

- przedłożenia dokumentu poświadczającego zgodność zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego;
- dostarczenia aneksu do umowy dzierżawy załączonej do wniosku, podpisanego przez obydwie jej strony;
- wskazania w sposób dokładny tj. poprzez zaznaczenie na mapie, do której części dzierżawionej nieruchomości wnioskodawca posiada tytuł prawny;
- ostatecznego zweryfikowania czy wraz z gruntem wnioskodawca dzierżawi również budynek czy też posadowiony na nim kontener.

Wniosek z dnia 24 lutego 2014 r. został ostatecznie uzupełniony dnia 22 kwietnia 2014 r. W związku z opisanymi powyżej działaniami organu należy wskazać co następuje.

Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. brak zgodności działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów z przepisami prawa miejscowego jest jedną z przesłanek odmowy udzielenia przez właściwy organ stosownego zezwolenia. Tym samym okoliczność ta musi zostać w toku postępowania przez organ zweryfikowana. Niemniej jednak nie oznacza to, iż ciężar dowodu spoczywa w tej kwestii wyłącznie na wnioskodawcy. Jak wskazano na wstępie elementy formalne wniosku składanego w przedmiocie udzielenia zezwolenia określają przede wszystkim art. 62 § 2 i § 3 k.p.a. i art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.⁵. Mając na uwadze powyższe brak któregoś z wymienionych, wymaganych elementów stanowi brak formalny podania. Natomiast analiza informacji wpisanych do wniosku (w przypadku stwierdzenia jego kompletności), następuje na etapie postępowania wyjaśniającego. W takim przypadku organ powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające we własnych zakresie (odnośnie do zgodności sposobu gospodarowania odpadami z przepisami prawa miejscowego) oraz dokonać wezwania na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. Podmiot ubiegający się o uzyskanie stosownego zezwolenia może (lecz nie musi) załączyć do sporządzonego przez siebie wniosku dokument poświadczający, iż opisana w nim działalność jest zgodna z przepisami prawa miejscowego w tym z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, o ile został on dla danego obszaru uchwalony. W przypadku gdy dokument taki nie zostanie przedłożony organowi wraz z wnioskiem winien on sam podjąć stosowne działania w celu wyjaśnienia przedmiotowej kwestii. Obarczanie tym obowiązkiem przedsiębiorcy jest bezpodstawne albowiem, na co wskazano powyżej, ustawodawca nie zaliczył ww. zagadnienia do elementów formalnych wniosku – tym samym niedopuszczalna jest jego weryfikacja w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Ponadto należy wskazać, iż działanie takie narusza przepis art. 6 ust. 2⁶ ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.). Wymaga podkreślenia, iż organ obowiązany jest należycie wyjaśnić stan faktyczny i prawny sprawy (art. 7 k.p.a.). W sytuacji o której mowa powyżej interpretacji zapisów stosownych aktów prawa miejscowego powinien dokonać organ wydający zezwolenie, a w razie wątpliwości winien on zasięgnąć opinii właściwego organu gminy. Warto zwrócić uwagę na treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2000 r., w którym wskazano, że w sytuacji braku wyraźnego przepisu prawa uzależniającego wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ może to nastąpić dopiero na zasadach ogólnych, nie zaś

⁵ W przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 42 ust. 4 – ust. 6 u.o.o. wnioskodawca ma obowiązek dołączyć do wniosku również dokumenty wskazane w dyspozycji ww. przepisów.

⁶ Przepis ten stanowi, iż właściwy organ nie może żądać ani uzależniać podjęcia decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania oraz zakończenia działalności przez zainteresowany podmiot od spełnienia przez niego dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa.

w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a. W takim wypadku organ nie działa jako organ współkompetentny, nie zajmuje stanowiska w formie postanowienia, lecz wyraża go w drodze opinii, oceny noszącej cechy opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.⁷.

Kolejną kwestią, którą podniesiono w pismach z dnia 10 oraz 31 marca 2014 r. był aspekt dzierżawionej przez wnioskodawcę nieruchomości, na której znajduje się budynek oraz jaki będzie sposób jego użytkowania. Miało to związek z tym, iż z prowadzonej przez organ ewidencji gruntów i budynków nie wynika aby na nieruchomości wskazanej we wniosku znajdował się budynek o określonej powierzchni. Ponadto w pkt. 1 pisma z dnia 10 marca 2014 r. wskazano co następuje:

„We wniosku nie określono dotychczasowego i zamierzonego sposobu użytkowania dzierżawionego obiektu budowlanego (...), ponieważ zgodnie z art. 71 ust. 1, pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (...) „podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska lub układ obciążeń” wymagać może zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zważywszy na fakt, że punkty do zbierania lub przeładunku złomu, (...) o których mowa w § 3 ust.1 pkt 81 Rozporządzenia Rady Ministrów (...)”⁸ zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, to w związku z art. 72, ust. 1 pkt 1 lub ust. 1a ustawy (...) wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Z treści wniosku z dnia 24 lutego 2014 r. wynika, iż magazynowanie odpadów nie będzie odbywało się w budynku lecz na otwartej przestrzeni (pkt 5 wniosku, wers 6, 7, 12 i 13 oraz pkt 6 wniosku, wers od 7 do 11 i od 31 do 35). W kontekście budynku należy wspomnieć o wspomnianym we wniosku zapleczu socjalno –biurowym (pkt 6, wers 24 i 25 wniosku). Ponadto wnioskodawca słusznie wskazał (mając na uwadze art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej), iż wykonywanie przez niego działalności w zakresie zbierania odpadów w postaci skupu złomu wprawdzie należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko (§ 3 ust. 1 pkt 81 rozporządzenia środowiskowego), jednakże brak jednoczesnego wykonywania działalności w zakresie przetwarzania odpadów wyłącza po jego stronie obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Ponadto we wniosku (pkt 10 wers 27 i 28) wskazano, iż w związku z zamierzoną działalnością nie będą prowadzone jakiegokolwiek prace związane z budową, przebudową lub zmianą użytkowania placu magazynowego. Tym samym wzywaniu wnioskodawcy o dołączenie do wniosku ww. aktu administracyjnego było bezpodstawne.

W kwestii rozbieżności w powierzchni budynku wskazanego w załączonej do wniosku umowie dzierżawy nieruchomości a danymi z ewidencji gruntów i budynków należy wskazać, iż niniejsza kwestia nie stanowiła braku formalnego wniosku (mając na uwadze art. 62 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 42 ust. 1 u.o.o.). To samo należy odnieść do treści pkt 5 wezwania z dnia 31 marca 2014 r., w którym wskazano:

„W punkcie Ad. 3 uzupełnienia wniosku informujecie Państwo o braku budynku, że na nieruchomości posadowiony jest kontener niezwiązany trwale z gruntem. Informacja ta jest sprzeczna z zapisami § 1 ust. 2 umowy dzierżawy (...). Należy ostatecznie wyjaśnić co tak naprawdę zostało wydzierżawione,

⁷vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2000 r., sygn. II SA/Ka 2357/98

⁸ Rozporządzenie środowiskowe wskazane na str. 1 projektu wystąpienia pokontrolnego.

budynek czy kontener. Jeżeli kontener to taka umowa wymaga dokonania stosownej zmiany.”.

Mając na uwadze przedmiot wniosku kluczowym zagadnieniem na jakim winien skupić się organ jest to czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do nieruchomości, na której będzie magazynował zebrane odpady (art. 25 ust. 2 u.o.o.). To czy na dysponowanej nieruchomości znajduje się budynek czy kontener trwale niezwiązany z gruntem jest zagadnieniem drugorzędym, a przede wszystkim kwestią niestanowiącą braku formalnego wniosku. Podsumowując należy wskazać, iż tryb weryfikacji podania określony w art. 64 § 2 k.p.a. może być stosowany tylko wobec elementów wymaganych przepisami prawa materialnego oraz procesowego. W przypadku stwierdzenia przez organ prowadzący sprawę wystąpienia jakichkolwiek nieścisłości wymagających wyjaśnienia przed rozstrzygnięciem sprawy winien on po wszczęciu postępowania skorzystać z dyspozycji art. 50 § 1 k.p.a.

Kolejne z zagadnień, występujące zarówno w wezwaniu z dnia 10 jak i z 31 marca 2014 r., dotyczyło informacji wymaganych art. 42 ust. 1 pkt 4 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w pkt. 4 wniosku z dnia 24 lutego 2014 r. wnioskodawca wskazał jakie rodzaje odpadów będą w jaki sposób i w jakim miejscu magazynowane. Pomimo tego organ dwukrotnie wezwał ww. podmiot do dokładnego określania powyższych informacji przez co rozumiał dokładne określenie (poprzez wskazanie na mapie dzierzawionego obszaru, nazwanie pomieszczenia, opis pojemnika, wskazanie nr działki gruntu), miejsca oraz sposobu magazynowania poszczególnych odpadów. Mając na uwadze powyższe należy zgodzić się z zasadnością wezwań organu w kwestii dokładnego określenia położenia dzierzawionej nieruchomości na terenie działki gruntu, której element stanowi⁹. Niemniej jednak również w tym przypadku okoliczność ta nie stanowiła o braku formalnym wniosku (jak wskazano powyżej wnioskodawca przedstawił organowi wymagane informacje), wymagała natomiast doprecyzowania w związku z czym organ winien wezwać podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia do złożenia stosownych wyjaśnień, korzystając w tym celu z dyspozycji art. 50 § 1 k.p.a.

Ostatnimi kwestiami poruszonymi przez Starostę Jaworskiego w wezwaniach z dnia 10 oraz 31 marca 2014 r. był przedmiot zawartej przez wnioskodawcę umowy dzierżawy oraz czas na jaki została ona zawarta. W swoim pierwotnym brzmieniu umowa z dnia 30 października 2013 r. wskazywała, iż dzierżawca będzie wykorzystywał przedmiot dzierżawy wyłącznie w celu prowadzenia działalności związanej z handlem węglem. Ponadto właściciel zastrzegł sobie prawo do wstępu na dzierzawioną nieruchomość w celu sprawdzenia czy jest ona wykorzystywana zgodnie z zawartą umową. Dnia 3 lutego 2014 r. do powyższej umowy zawarto aneks, w którym wskazano iż dzierżawca może również na powyższym terenie prowadzić działalność w zakresie skupu złomu. Aneks ten nie został dołączony do wniosku lecz wpłynął do Urzędu dopiero dnia 21 marca 2014 r. w wyniku wezwania z dnia 10 marca 2014 r. Z kolei w kwestii terminu obowiązywania zawartej umowy najmu (30 października 2013 r. – 9 listopada 2016 r.) w powyższym wezwaniu (pkt 6) organ wskazał, iż nie uprawniana do ubiega się o udzielenie zezwolenia na okres 10 lat, czego konsekwencją była zmiana w treści wniosku okresu obowiązywania zezwolenia. Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Przepis art. 25 ust. 2 u.o.o. nakazuje aby wnioskodawca posiadał tytuł prawny¹⁰ do terenu, na którym zamierza prowadzić działalność związaną z gospodarowaniem

⁹ Z zawartej pomiędzy wnioskodawcą a właścicielem nieruchomości, oznaczonej geodezyjnie jako działka o nr 62/30, położonej w Jaworze przy ul. Cukrowniczej 33, w dniu 30 października 2013 r. umowy dzierżawy wynika, iż jej przedmiotem jest utwardzony plac o powierzchni 1100 m² wraz z budynkiem natomiast powierzchnia całej działki nr 62/30 wynosi 60.000 m².

¹⁰ Przepisy u.o.o. nie definiują pojęcia „tytułu prawnego” w związku z czym konieczne jest odniesienie się do przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 pkt 41 ww. aktu normatywnego przez tytuł prawny należy rozumieć własność, użytkowanie

odpadami – ten fakt organ ma obowiązek zweryfikować. W przypadku postępowania zakończonego udzieleniem zezwoleniem na zbieranie nr 3 tytułem tym była umowa najmu. To jak jej strony określiły przedmiot tej umowy (tj. w jaki sposób będzie wykorzystywana dana nieruchomości) nie powinno być weryfikowane przez organ albowiem nie ma on jakichkolwiek podstaw do tego aby ingerować w treść stosunku prawnego opisanego w przedłożonej mu umowie. Dopiero w przypadku utraty przez wnioskodawcę tytułu prawnego do ww. nieruchomości (np. w wyniku jej wypowiedzenia przez jedną ze stron w związku z naruszeniem jej warunków) ma on obowiązek podjąć stosowne działania, mając na uwadze art. 43 ust. 1 pkt 3, art. 47 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. oraz treść udzielonego zezwolenia. Jak opisano powyżej organ wskazał przedsiębiorcy, iż okres dysponowania przez niego nieruchomością wskazaną we wniosku jest krótszy niż zamierzony czas prowadzenia działalności w związku z czym nie jest możliwe udzielenie zezwolenia na wnioskowany okres czasu. Argumentacja ta nie zasługuje na uwzględnienie. Przedsiębiorca ma bowiem obowiązek wykazać się posiadaniem tytułu prawnego do nieruchomości, na której będą magazynowane zbierane odpady, aktualnego na dzień złożenia wniosku i wydania decyzji zezwalającej. W przypadku gdy z treści wniosku wynika, iż tytuł prawny wygasa przed upływem daty ważności udzielonego zezwolenia rolą organu po upływie tej daty winno być zweryfikowanie czy podmiot prowadzący działalność w zakresie gospodarowania odpadami wciąż spełnia wszystkie warunki określone w przepisach u.o.o. W przypadku stwierdzenia trwałego naruszenia warunków wykonywania zezwolenia organ jest uprawniony do jego cofnięcia, mając na uwadze art. 25 ust. 2, art. 43 ust. 1 pkt 4 oraz art. 47 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.

Odnosząc się do wcześniejszych rozważań, jak również do przepisu art. 63 § 2 i § 3 w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. należy wskazać, iż w przypadku postępowania administracyjnego wszczynanego na żądanie strony wszczęcie jest dopuszczalne tylko na podstawie kompletnego pod względem formalnym wniosku (podobnie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09). W przypadku stwierdzenia przez organ jakichkolwiek braków formalnych w złożonym wniosku winien on przed wszczęciem postępowania wezwać wnioskodawców do ich uzupełnienia w trybie oraz terminie art. 64 § 2 k.p.a. oraz pouczyć o skutkach jego uchybienia. Niemniej jednak opisany powyżej tryb nie może być przez organ stosowany wobec informacji, których ustawodawca nie zakwalifikował jako elementów formalnych wniosku oraz wobec informacji określonych w sposób nieprecyzyjny. W przypadku powstania po stronie organu jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie winien on wzywać wnioskodawców w toku postępowania do składania wyjaśnień w trybie art. 50 § 1 k.p.a. Ponadto, na co wskazano powyżej, organ nie może obarczać strony ciężarem dowodowym tam gdzie przepis prawa tego od niej nie wymaga. Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków przedsiębiorców, brak dostatecznego rozróżnienia pomiędzy elementami formalnymi a pozostałymi informacjami wymaganymi przez u.o.o. do udzielenia zezwolenia oraz niedostateczna znajomość ww. ustawy oraz k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 77 – 79, 96 - 111]

W trakcie kontroli ustalono, iż wniosek na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 8 wpłynął do Urzędu w dniu 27 marca 2015 r. Kontrolujący stwierdzili, iż w aktach niniejszego postępowania znajduje się dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do nieruchomości, na której zamierza on magazynować zebrane odpady - wydruk z katastru nieruchomości sporządzony dnia 1 kwietnia 2015 r. W związku z rozbieżnością dat wpływu wniosku oraz wygenerowania ww. dokumentu wystąpiono o wyjaśnienie przedmiotowej kwestii. W części I pkt 4 wyjaśnień z dnia 4 sierpnia 2015 r. wskazano co następuje:

wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe lub stosunek zobowiązaniowy. Przykładem tego ostatniego może być najem lub dzierżawa.

„Dokument z dnia 01.04.2015 r. został wygenerowany przez organ. Organ mając na względzie art. 220 § 2 pkt 2 lit a, na podstawie prowadzonego rejestru ewidencji gruntów i budynków sam ustalił tytuł prawny wnioskodawcy do nieruchomości na której będą magazynowane odpady.”.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia oraz treść stosownych przepisów¹¹ dotyczących prowadzenia katastru nieruchomości należy wskazać, iż zasługują one na uwzględnienie.

[dowód: akta kontroli str.: 30-31, 36

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia przez organ postępowań w, wyniku których udzielono zezwoleń na zbieranie.

Zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. o wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić pozostałe strony. W większości przypadków postępowania zakończone udzieleniem zezwolenia na zbieranie były wszczynane na wniosek przedsiębiorcy, który był jego jedyną stroną, w związku z czym organ nie musiał sporządzać ww. zawiadomienia, aczkolwiek czynił to w każdym przypadku. Dalej należy wskazać, iż na gruncie u.o.o. pojęcie strony postępowania zostało zdefiniowane w art. 170 ust. 2. Są nimi, poza samymi wnioskodawcami, również właściciele nieruchomości, na których będzie prowadzona ww. działalność¹². W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedsiębiorcy będący stronami zezwoleń na zbieranie nr 3 i nr 7 wprawdzie posiadają tytuł prawny do miejsc, w których magazynowane są zebrane przez nich odpady, jednakże nie są ich właścicielami. W związku z powyższym organ winien zawiadomić w trybie art. 61 § 4 k.p.a. właścicieli ww. nieruchomości o wszczęciu postępowań w przedmiocie udzielenia zezwoleń, pouczyć ich o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów a także doręczyć im wydane decyzje. W wyniku kontroli ustalono, iż organ nie dokonał ww. czynności naruszając tym samym dyspozycję art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Tym samym należy wskazać, iż powyższe postępowania mogą być dotknięte kwalifikowaną wadą¹³ mogącą skutkować wznowieniem postępowania w przypadku złożenia przez pominiętą stronę wniosku w tej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż 7 z 8 skontrolowanych decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska, Leśnictwa i Rolnictwa Urzędu – zgodnie z upoważnieniem z dnia 2 stycznia 2009 r. oraz upoważnieniem nr 52/2013 z dnia 27 listopada 2013 r., obowiązującym od dnia 1 grudnia 2013 r. Zezwolenie na zbieranie nr 4 zostało podpisane przez Sekretarza Powiatu Jaworskiego – zgodnie z upoważnieniem nr 16/2008 z dnia 15 kwietnia 2008 r. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy. Wszystkie decyzje zostały prawidłowo doręczone ich adresatom. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z wydanych decyzji zawierają większość

¹¹ Przepis art. 20 ust. 2 pkt 1 oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.)

¹² W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, wyd. III LEX 2013 (stan prawny na dzień 1 czerwca 2013 r.)

¹³ Naczelny Sąd Administracyjny oz. w Lublinie w wyroku z dnia 19 czerwca 1998 r. (sygn. I SA/LU 652/97) wskazał, iż cyt.: „Gwarantowana w art. 10 § 1 kpa zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, obliguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie swoich interesów. Aby uchronić się od zarzutu niezapewnienia stronie udziału w postępowaniu organ powinien zawiadomić ją o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony oraz wezwać do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego. Niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu skutkuje naruszeniem prawa obligującym do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 kpa.”.

elementów, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 43 ust. 1 u.o.o. jak również adnotacje, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

[dowód: akta kontroli str.: 25 – 27, 44, 62, 75, 111, 120, 139, 163, 175, 185]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w decyzjach wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów.

Zgodnie z przepisem art. 107 § 1 k.p.a. do obligatoryjnych elementów decyzji należy między innymi podstawa prawna czyli przepisy prawa materialnego, które w określonym stanie faktycznym uprawniają organ do wydania rozstrzygnięcia w danym przedmiocie. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w podstawach prawnych wszystkich poddanych kontroli decyzji wskazywano między innymi na następujące przepisy.

- art. 102 u.o.o. (opisujący szczególne zasady gospodarowania odpadami metali);
- art. 236 ust. 1 u.o.o. (wskazywał, iż do końca 2014 r. stosowało się dotychczasowe zasady ewidencji odpadów);
- art. 238 ust. 6 u.o.o. (do czasu utworzenia BDO organ udzielający zezwolenia przesyła jego kopię właściwemu wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz organowi wykonawczemu gminy, na terenie której będzie prowadzona działalność określona w zezwoleniu);
- art. 250 u.o.o. (przedłużał czas obowiązywania aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach).

Z kolei w podstawach prawnych decyzji wydanych w 2015 roku (zezwolenie na zbieranie nr 7 i nr 8) poza powyższymi przepisami powołano między innymi następujące artykuły u.o.o. oraz k.p.a.:

- art. 48 pkt 4 u.o.o. (jedną z przesłanek wygaszenia udzielonego zezwolenia jest niepodjęcie przez jego posiadacza działalności w terminie 2 lat od daty jego ustatecznienia się;)
- art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. (wskazanie przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia decyzji).

W związku z powyższym kontrolujący wezwali pracownika Urzędu do wyjaśnienia powyższej kwestii. W części I pkt 2 wyjaśnień z dnia 4 sierpnia 2015 r. wskazano co następuje:

„Tak, słuszna uwaga, przepisy te nie regulują udzielania zezwoleń na gospodarowanie odpadami i nie powinny być powoływane w podstawie prawnej. W kwestii decyzji z 2015 r. skopiowano podstawę prawną z innej decyzji i w wyniku braku należytej staranności nie został zauważony ten przepis, którego nie powinno być w podstawie prawnej ponieważ wniosek dotyczył wyłącznie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów.”.

Mając na uwadze treść udzielonych wyjaśnień należy zaznaczyć, iż wskazywanie ww. przepisów w podstawach prawnych skontrolowanych decyzji było działaniem nieprawidłowym, albowiem przedmiotem ich regulacji nie jest uprawnienie starosty do udzielenia stosownego zezwolenia. Należy jednak ocenić pozytywnie zawarcie w treści decyzji pouczenia o treści art. 48 pkt 4 u.o.o., z punktu widzenia art. 8 i art. 9 k.p.a.

Poza przepisem art. 107 § 1 k.p.a. katalog obligatoryjnych elementów jakie winno posiadać zezwolenia na zbieranie odpadów określa art. 43 ust. 1 u.o.o. Do elementów tych należą między innymi:

- wskazanie miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów (pkt 4);
- opis metody lub metod zbierania odpadów (pkt 5).

Odnosząc się do pierwszego spośród ww. punktów należy wskazać, iż ustawodawca wymaga aby organ w udzielonym zezwoleniu wskazał miejsce oraz sposób magazynowania każdego z rodzaju odpadów w nim wskazanych. W prawie wszystkich udzielonych zezwoleniach organ w powyższej kwestii odwołał się do informacji wskazanych we wnioskach, jak również opisywał gdzie zebrane odpady mają być magazynowane, w jakich pojemnikach oraz z zachowaniem jakich zasad. Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniu na zbieranie nr 4 w pkt. 2 wskazano:

„Ustalam magazynowanie odpadów określonych w Tabeli nr 1 zgodnie z punktem 3 i 4 wniosku w miejscach oznaczonych na załączniku graficznym wniosku.”

W powyższym przypadku lakoniczny sposób opisu informacji wymaganej art. 43 ust. 1 pkt 4 u.o.o. należy uznać za niewłaściwy. Rozstrzygając daną sprawę (w tym przypadku udzielając zezwolenia na prowadzenie działalności danego rodzaju) organ winien czynić to w sposób kompleksowy i dokładny. Za zasadnością powyższego rozumowania przemawia to, iż instytucja zezwolenia stanowi uchylene w stosunku do danego podmiotu ogólnego zakazu podejmowania aktywności w danej dziedzinie. Tym samym przedmiot jej regulacji musi być określony precyzyjnie i odnosić się do wszystkich elementów jakich wymaga ustawodawca.

Kolejnym z obligatoryjnych elementów zezwolenia na zbieranie odpadów jest opis metody lub metod zbierania (art. 43 ust. 1 pkt 5 u.o.o.). W treści pkt. 3 zezwolenia na zbieranie nr 2 organ wskazał co następuje:

„3. Zbieranie odpadów należy prowadzić metodami opisanymi w punkcie 4.5. strona 8 wniosku.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że ww. informacja została opisana podobnie jak w powyższym akapicie. Wcześniej poczynione uwagi znajdują zastosowanie również w niniejszym przypadku.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było niezastosowanie pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy do dyspozycji ww. przepisów.

[dowód: akta kontroli str.: 29 – 30, 36, 42, 58, 61, 74, 118 – 119, 137, 161, 172, 183]

Zgodnie z przepisem art. 44 u.o.o. zezwolenie na zbieranie odpadów jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Wnioskodawca wskazuje we wniosku przewidywany okres wykonywania działalności (art. 42 ust. 1 pkt 7 u.o.o.) natomiast organ określa w decyzji czas jej obowiązywania (art. 43 ust. 1 pkt 8 u.o.o.). Podkreślenia wymaga, że to wnioskodawca decyduje, na jaki okres chce uzyskać zezwolenie. Jediną granicą jest okres 10 lat (art. 44 u.o.o.). Organ administracji jest związany¹⁴ informacją wnioskodawcy w tym zakresie i bez uzasadnionej przyczyny (np. z uwagi na dobro interesu publicznego) nie może ustalić innego okresu¹⁵. Mając na uwadze przedmiotowe uwagi w poniższej tabeli ujęto okresy udzielenia

¹⁴Jest to stanowisko zarówno doktryny, patrz - J. Jerzy, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360 oraz W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. III LEX 2013; jak i orzecznictwa – patrz: uchwała 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 r. sygn. OPK 1/00 – wprowadzie ww. uchwała zapadła na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn zm. jednakże mechanizm udzielania zezwoleń wskazany w przedmiotowym akcie normatywnym jest taki sam jak na gruncie u.o.o.

¹⁵ vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1846/06

zezwolenia na przetwarzanie odpadów wskazywane przez wnioskodawców, czas obowiązywania poszczególnych zezwoleń oraz daty wydania i doręczenia decyzji wydanych w powyższych kwestiach.

tab. nr 1

Oznaczenie zezwolenia	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji	Data doręczenia decyzji
1	10 lat	Do 31 marca 2023 r.	30 kwietnia 2013 r.	2 maja 2013 r.
2		Do 30 kwietnia 2023 r.	16 maja 2013 r.	16 maja 2013 r.
3		Do 9 września 2016 r.	30 kwietnia 2014 r.	Brak ZPO
4		Do 31 sierpnia 2024 r.	26 września 2014 r.	29 września 2014 r.
5		Do 30 listopada 2024 r.	30 grudnia 2014 r.	7 stycznia 2015 r.
6		Do 30 listopada 2024 r.	29 grudnia 2014 r.	2 stycznia 2015 r.
7		Do 28 lutego 2025 r.	20 marca 2015 r.	26 marca 2015 r.
8		Do 31 marca 2025 r.	24 kwietnia 2015 r.	28 kwietnia 2015 r.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć co następuje. Przepisy działu I rozdziału 10 k.p.a. (terminy) określają jedynie zasady liczenia terminów wyrażonych w dniach, tygodniach oraz miesiącach. Jednakże przepis art. 110 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn zm.) stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe tj. art. 111 – art. 116 niniejszego aktu normatywnego. Z kolei przepis art. 112 ww. ustawy stanowi, iż 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. Ponadto z art. 110 k.p.a. wynika, iż organ jest związany treścią wydanej decyzji od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Z kolei przepis art. 130 § 4 ww. ustawy stanowi, że decyzja nieostateczna podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron (najwcześniejszym terminem wykonywania przez stronę przyznanych jej uprawnień jest dzień doręczenia jej decyzji). Podkreślenia wymaga również to, iż ww. decyzjom organ nie nadał rygoru natychmiastowej wykonalności jak również przymiotu tego nie nadał im żaden przepis u.o.o. Mając na uwadze powyższe kontrolujący stwierdzili, iż daty obowiązywania poszczególnych zezwoleń są krótsze niż wnioskowane 10 lat, pomimo faktu że w uzasadnieniach poszczególnych aktów administracyjnych nie wskazano jakichkolwiek przesłanek przemawiających za skróceniem terminu obowiązywania zezwolenia względem wniosku. W związku z powyższym wystąpiono o udzielenie wyjaśnień w przedmiotowej kwestii. W pkt 1 części IV wyjaśnień z dnia 15 sierpnia 2015 r. wskazano co następuje:

„W związku z zapisem art. 44 u.o.o., że termin udzielania zezwolenia wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, organ przyjął zasadę udzielania zezwolenia przypadający na koniec miesiąca poprzedzającego datę wydania decyzji.”

Zauważyć należy, że praktyka ta jest nieprawidłowa, gdyż zezwolenie obowiązuje wtedy przez czas krótszy, niż wnioskowany. Mając na uwadze fakt, że podmiot najwcześniej może rozpocząć działalność z dniem doręczenia lub ogłoszenia mu stosownej decyzji, zezwolenia z reguły powinny być wydane na 10 lat od dnia ich doręczenia lub od dnia gdy decyzja w sprawie stanie się ostateczna (chyba że przedsiębiorca we wniosku wskazał krótszy czas przez jaki zamierza prowadzić działalność).

[dowód: akta kontroli str.: 32 – 33, 37, 43, 57, 61, 63, 75, 116, 119, 130, 138, 149, 162, 168, 174, 181, 184, 193]

W kwestii terminowości, w toku kontroli ustalono, iż zgodnie z przepisem art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego winno nastąpić w terminie nie dłuższym niż miesiąc, zaś sprawy szczególnie skomplikowanej dwóch miesięcy, licząc od daty wszczęcia postępowania. Do biegu powyższych terminów nie wlicza się okresów wskazanych w § 5 ww. artykułu. Mając na uwadze powyższe w poniższej tabeli ujęto daty wszczęcia oraz zakończenia poszczególnych postępowań.

tab. nr 2

Oznaczenie zezwolenia	Data wszczęcia postępowania (wpływ wniosku do Urzędu)	Data zakończenia postępowania (wydanie decyzji)
1	29 marca 2013 r.	30 kwietnia 2013 r.
2	30 kwietnia 2013 r.	16 maja 2013 r.
3	4 marca 2014 r.	30 kwietnia 2014 r.
4	9 września 2014 r.	26 września 2014 r.
5	27 listopada 2014 r.	30 grudnia 2014 r.
6	2 grudnia 2014 r.	29 grudnia 2014 r.
7	18 lutego 2015 r.	20 marca 2015 r.
8	27 marca 2015 r.	24 kwietnia 2015 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie nr 2, nr 3, nr 4, nr 6 i nr 8 zostały zakończone w terminie wskazanym w art. 35 § 3 k.p.a. (mając na uwadze okoliczności wskazane w § 5 ww. artykułu – dot. zezwolenia na zbieranie nr 3).

W toku kontroli stwierdzono, iż zezwolenia na zbieranie nr 1, nr 5 i nr 7 zostały wydane z uchybieniem terminu. Ustalenie to zostało również potwierdzone w pkt. 2 ppkt. 2 części IV wyjaśnień z dnia 15 sierpnia 2015 r. Ponadto w aktach tych postępowań brak było jakichkolwiek dokumentów świadczących, iż organ wzywał przedsiębiorcę do uzupełnienia braków formalnych bądź do udzielenia wyjaśnień w zw. z informacjami w nim zawartymi lub dokonywał jakichkolwiek innych czynności, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a. Wymaga zaznaczenia, iż jakkolwiek uchybienie terminowi załatwienia sprawy z jednoczesnym brakiem zastosowania postanowień art. 36 § 1 k.p.a. stanowi naruszenie prawa, niemniej jednak w trzech opisanych powyżej przypadkach termin ten został przekroczony w sposób nieznaczny (1 lub 2 dni) w związku z czym kierowanie przez organ zawiadomienia, o którym mowa w art. 36 § 1 k.p.a. byłoby w ww. sytuacjach niecelowe.

Podsumowując należy wskazać, iż na 8 skontrolowanych postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie 5 zostało zakończonych w terminie (mając na uwadze art. 35 § 5 i art. 36 § 1 k.p.a.) natomiast 3 z jego uchybieniem.

[dowód: akta kontroli str.: 33 – 34, 37]

2. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Jaworski wydał 7 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 4 decyzje, co stanowi 57% ogółu.

- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 9 lipca 2013 r. (sygn. OŚ.6233.11.2013), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;

- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 31 grudnia 2014 r. (sygn. GNiŚ.6233.17.2014), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 11 marca 2015 r. (sygn. GNiŚ.6233.25.2014), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 19 lutego 2015 r. 2014 r. (sygn. GNiŚ.6233.26.2014), zwana dalej przetwarzanie na zbieranie nr 4.

Wnioski o udzielenie zezwolenia zawierały wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 42 ust. 2 ustawy o odpadach. Do wszystkich wniosków został dołączony dowód uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 45 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Na wydanych decyzjach organ zamieszcza stosowną adnotację o powyższym, co jest zgodne z treścią § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

W aktach skontrolowanych spraw znajdowały się kserokopie dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca posiada tytuł prawny do terenu, na którym magazynuje odpady, co wynika z art. 25 ust. 2 u.o.o.

W wyniku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość dotyczącą weryfikacji spełniania przez poszczególne wnioski wymagań formalnych.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że do wniosku w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji udzielającej zezwolenia na przetwarzanie nr 2, nie dołączono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o której mowa w art. 71 ustawy środowiskowej, do czego zobowiązuje treść przepisu art. 42 ust. 4 u.o.o. Wniosek został złożony przez spółkę, która zamierzała kontynuować dotychczasową działalność innego podmiotu. W myśl art. 72 ust. 1 pkt 21 ww. ustawy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Zgodnie z treścią § 3 ust. 1 pkt 80 rozporządzenia środowiskowego do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41-47, z wyłączeniem części instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego. W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów nie ma znaczenia czy działalność w tym zakresie jest przez dany podmiot kontynuowana czy dopiero rozpoczynana. Brak jest w ustawie o odpadach z dnia z dnia 14 grudnia 2012 r. przepisów zwalniających podmioty, które przetwarzają odpady w istniejącej już instalacji, z obowiązku przedłożenia wraz z wnioskiem, o który mowa w art. 42 ust. 1 i 2 ustawy, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁶. W świetle przepisów ustawy środowiskowej, przedsięwzięcie, dla którego wydawane jest nowe zezwolenie z zakresu gospodarki odpadami, jest przedsięwzięciem innym, niż to, dla którego zostało wydane wcześniejsze zezwolenie (nawet, jeżeli faktycznie działalność będzie kontynuowana na tych samych zasadach)¹⁷. W pkt. 2 części II wyjaśnień z 4 sierpnia 2015 r. poinformowano, że w przypadku zezwoleń na przetwarzanie odpadów:

„(...) organ weryfikował ewentualną potrzebę dołączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o której mowa w art. 71 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...). W wyniku analizy, organ stwierdził, że dołączenie ww. decyzji nie było wymagane.”.

¹⁶vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 3128/13,

¹⁷ J. Jerzy, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360

Wymaga zaznaczyć, iż zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 3128/13 potwierdza ustalenia dokonane przez kontrolujących. Ponadto w niniejszej sprawie nie mógł być również zastosowany przepis art. 72 ust. 2a ustawy środowiskowej, z uwagi na brzmienie art. 3 pkt 22 u.o.o. oraz z uwagi na to, że w treści wniosku wskazano na wykorzystanie instalacji w procesie przetwarzania odpadów.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów ustawy środowiskowej przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie [dowód: akta kontroli str.: 31, 37, 210 - 226]

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia przez organ postępowań w wyniku których udzielono zezwoleń na zbieranie.

W sprawach dotyczących zezwoleń na przetwarzanie nr 2, nr 3 oraz nr 4 podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia nie były właścicielami nieruchomości (bądź były właścicielami tylko części nieruchomości) na terenie których zamierzały przetwarzać odpady. Należy podkreślić, że przymiot strony w postępowaniu dotyczącym przetwarzania odpadów, (jak również w postępowaniu w sprawie ich zbierania, co już zostało wykazane powyżej) służy wyłącznie wnioskodawcy, a jeżeli nie jest on właścicielem nieruchomości, na której będzie prowadzona ta działalność, to także właścicielowi tej nieruchomości.¹⁸ Niemniej jednak organ nie zawiadomił właścicieli przedmiotowych nieruchomości o wszczęciu postępowania, nie pouczył ich możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, nie oznaczył ich w zezwoleniu jako strony postępowania, ani nie doręczył im decyzji w sprawie udzielenie zezwolenia. Skutki w tym zakresie są analogiczne jak w przypadku zezwoleń na zbieranie opisanych na str. 8 i 9 niniejszego dokumentu.

W aktach sprawy zakończonej udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 1 nie znajdował się dokument potwierdzający, że zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest zgodny z przepisami prawa miejscowego, pomimo wystosowania wezwania o uzupełnienie przedmiotowego dokumentu. W pkt. 1 części II pisma z 4 sierpnia 2015 r. wyjaśniono, że:

„Wnioskodawca poinformował telefonicznie, na podstawie informacji uzyskanej w Urzędzie Miejskim w Jaworze, że nie ma przeciwwskazań do prowadzenia odzysku (...), że wynika to z zapisu § 11 Uchwały Rady Miejskiej w Jaworze nr XX/128/03 (...). Organ zweryfikował tę informację i odstąpił od dołączenia zaświadczenia Burmistrza Miasta Jawora”.

W związku z powyższym zauważyć należy, że mając na uwadze treść przepisu art. 67 § 1 k.p.a., zgodnie z którą *organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie* oraz art. 72 § 1 k.p.a., która wskazuje, że *czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwalają się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności*, okoliczności o których mowa powyżej powinny zostać odzwierciedlone w aktach sprawy, co nie zostało uczynione. Ponadto w przedmiocie obciążania wnioskodawcy obowiązkiem udowodnienia, iż zamierzona działalność jest zgodna z przepisami prawa miejscowego, należy odnieść się do wcześniej poczynionych w tym przedmiocie ustaleń zawartych na stronie 5 i 6 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż z uzasadnienia decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie nr 4 wynikają fakty, które nie znajdują potwierdzenia w aktach sprawy – posiadanie tytułów prawnych do nieruchomości, na terenie których prowadzone

¹⁸ *vide* Wyrok WSA w Lublinie z 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 604/14, oraz W. Radecki, Komentarz do art. 170 u.o.o., w: Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III

będzie magazynowanie odpadów; poinformowanie wnioskodawcy o konieczności złożenia odrębnego wniosku do właściwego miejscowo starosty. W pkt. 3 części II wyjaśnień z dnia 4 sierpnia 2015 r. dotyczących powyższej kwestii wskazano co następuje:

„Wnioskodawca o tym fakcie (tj. konieczności złożenia wniosku do innego właściwego miejscowo organu) został telefonicznie poinformowany wraz z pouczeniem, że w związku z art. 66 k.p.a. winien złożyć odrębny wniosek o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów do właściwego starosty ze względu na miejsce przetwarzania odpadów. Po poinformowaniu wnioskodawcy, że organ wysłał pismo w tej sprawie, padła odpowiedź, że nie ma takiej potrzeby.”

Mając na uwadze zasadę pisemności oraz dyspozycję art. 66 § 1 k.p.a., zgodnie z którą organ obowiązany był zawiadomić wnoszącego podanie, że w sprawie podlegającej załatwienia przez inny organ powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu oraz poinformować wnioskodawcę o treści art. 66 § 2 k.p.a. opisany powyżej sposób postępowania z omawianą częścią podania należy ocenić negatywnie.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str.: 31, 37, 265 - 266]

W wyniku kontroli stwierdzono, że zezwolenia zostały wydane zgodnie z właściwością organu oraz określały wszystkie niezbędne informacje, wynikające z dyspozycji art. 43 ust. 2 u.o.o. oraz prawie wszystkie elementy wskazane w przepisie art. 107 § 1 k.p.a. Wszystkie decyzje podpisane zostały przez osoby do tego upoważnione oraz doręczone adresatom zgodnie z obowiązującymi przepisami. Organ prawidłowo pouczał wnioskodawców o prawie, trybie i terminie wniesienia odwołania od wydanych decyzji jak również wskazywał właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy) jak również zamieścił na wydanych decyzjach adnotacje, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
[dowód: akta kontroli str.: 25 – 27, 196, 206, 231, 266]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w udzielonych zezwoleniach na przetwarzanie.

W toku kontroli stwierdzono, że organ w podstawie prawnej wydanych decyzji wskazuje oprócz przepisów określających właściwość organu oraz formę załatwienia sprawy również inne przepisy, które nie stanowią podstawy przedmiotowych decyzji (zostały one wyszczególnione na str. 10 i 11 niniejszego dokumentu). W związku z powyższym powtórzenia wymaga, iż w podstawie prawnej decyzji powinno się powoływać przede wszystkim przepisy prawa materialnego stanowiące dla organu podstawę do podjęcia danego rozstrzygnięcia. Przepisy proceduralne powinny być powoływane w podstawie prawnej wtedy gdy mają szczególny związek z decyzją¹⁹. Powoływanie wszystkich przepisów k.p.a., które miały zastosowanie w sprawie jest bowiem zbytnim formalizmem.²⁰ Tym bardziej niezasadne jest przywołanie przepisów, które mogłyby zostać wykorzystane dopiero w przyszłości.

W trakcie kontroli ustalono, że organ uzależnił udzielenie zezwolenia na przetwarzanie nr 2 od wygaszenia innego zezwolenia (dot. decyzji nr GNiŚ.6233.18.2014), o czym świadczy przesłana sygnalizacja o konieczności przedłużenia terminu na rozpatrzenie sprawy o nr GNiŚ.6233.17.3.2014 z 2 grudnia 2014 r. Jednocześnie w powyższej decyzji w sprawie

¹⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*, 1962, s. 178

²⁰ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el., 2015

wygaszenia wskazano, że nastąpi ono z dniem *uprawomocnienia* się decyzji starosty udzielającej zezwolenia, o którym mowa powyżej. W związku z powyższym w treści pkt. 4 części II wyjaśnień z dnia 4 sierpnia 2015 r. wskazano, co następuje:

„(...). Z przesłanek wyłącznie praktycznych nie było podstaw do udzielenia kolejnemu podmiotowi zezwolenia na przetwarzanie odpadów, ponieważ nie było możliwości na fizyczne i przestrzenne wyodrębnienie w budynku indywidualnych części, tak by uzyskane części mogły być oddzielnie realizowane przez różne podmioty, na tych samych urządzeniach, na podstawie odrębnych zezwoleń.”.

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, że jeżeli organ uznał, że prowadzenie działalności na terenie danej nieruchomości przez dwa podmioty nie jest to możliwe, powinien wydać nowe zezwolenie, dopiero gdy decyzja w sprawie wygaszenia poprzedniego zezwolenia wejdzie do obrotu prawnego, o ile ten pierwszy podmiot nadal prowadził taką działalność, co biorąc pod uwagę fakt, iż tytuł prawny do nieruchomości, w wyniku zawartej umowy dzierżawy posiadał już inny przedsiębiorca, jest wątpliwe. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko, iż decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji bezprzedmiotowej ma charakter deklaratoryjny. Wywołuje ona skutki prawne *ex tunc*, tzn. od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji, czyli od dnia, w którym decyzja stała się bezprzedmiotowa²¹. W przypadku złożenia odpowiedniego wniosku datą zrzeczenia się prawa do zezwolenia będzie data, w której wniosek dotarł do organu lub data wskazana we wniosku, jeżeli jest datą późniejszą niż data jego wpływu do organu²². Natomiast założenie jakie przyjął organ, uzależniające wygaszenie zezwolenia podmiotowi, który uprzednio prowadził działalność na terenie danej nieruchomości, od „*uprawomocnienia się*” nowego zezwolenia nie znajduje żadnych podstaw. W związku z powyższym opisany zapis w decyzji jest nieprawidłowy. Ponadto podkreślenia wymaga fakt, iż nie można założyć, że nowa działalność będzie prowadzona w ramach kontynuacji poprzedniej działalności, skoro zezwolenie dotyczy zupełnie innego przedsiębiorcy. Należy przypomnieć, że jak już wskazano powyżej przedsięwzięcie, dla którego wydawane jest nowe zezwolenie z zakresu gospodarki odpadami, jest już innym przedsięwzięciem²³.

[dowód: akta kontroli str.: 31, 37, 195, 204, 209, 227, 263]

Na str. 13 i 14 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego zawarto rozważania dotyczące terminów obowiązywania zezwoleń udzielanych na podstawie przepisów u.o.o. oraz tego jakie obowiązki nakładają przepisy przedmiotowego aktu normatywnego na podmioty ubiegające się o uzyskanie stosownego zezwolenia oraz na organy właściwe do jego udzielenia. W poniższej tabeli zawarto zestawienie danych dotyczących okresów obowiązywania poszczególnych zezwoleń na przetwarzanie odpadów wskazywane przez wnioskodawców, czas obowiązywania poszczególnych zezwoleń oraz daty wydania i doręczenia decyzji wydanych w powyższych kwestiach.

tab. nr 3

²¹ *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 1589/06, LEX nr 339637; T. Woś, Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej, PiP 1992, z. 7, s. 49; J. Jerzy, *Wygaśnięcie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 204147

²² J. Jerzy, *Wygaśnięcie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 204147

²³ J. Jerzy, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360

Oznaczenie zezwolenia	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji	Data doręczenia decyzji
1	10 lat	Do 30 czerwca 2023 r.	9 lipca 2013 r.	10 lipca 2013 r.
2		Do 30 listopada 2024 r.	31 grudnia 2014 r.	9 stycznia 2015 r.
3		Do 28 lutego 2025 r.	11 marca 2015 r.	12 marca 2015 r.
4		Do 31 stycznia 2025 r. dla nieruchomości stanowiących własność podmiotu; Do 14 lipca 2019 r.; 1 lipca 2024; 22 grudnia 2019 r. dla określonych nieruchomości dzierżawionych od Agencji Nieruchomości Rolnej we Wrocławiu.	19 lutego 2015 r.	24 lutego 2015 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż aktualne pozostają wcześniejsze wnioski dotyczące sposobu obliczania okresu obowiązywania udzielanych zezwoleń.

Osobnego omówienia wymagają natomiast zapisy dot. okresu obowiązywania zezwolenia na przetwarzanie nr 4. Wskazać należy, że zezwolenie nie może mieć różnych okresów obowiązywania dla poszczególnych terenów magazynowania odpadów, jak to zostało określone w przedmiotowej decyzji. Czas na jaki zostały zawarte umowy dzierżawy poszczególnych nieruchomości nie stanowi o konieczności ograniczenia okresu obowiązywania zezwolenia (o czym wspomniano również na str. 7 i 8 niniejszego dokumentu). W myśl art. 44 u.o.o. zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na czas oznaczony, w związku z powyższym organ zobowiązany jest określić jeden termin ważności zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 195, 201, 205, 221, 230, 265, 270]

Jak wskazano w pkt. 1 niniejszego dokumentu terminem załatwienia sprawy polegającej na wydaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami jest termin wskazany w art. 35 § 3 k.p.a., z zastrzeżeniem § 5 ww. aktu normatywnego.

W poniższej tabeli ujęto daty wszczęcia oraz zakończenia poszczególnych postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie.

tab. nr 4

Oznaczenie zezwolenia	Data wszczęcia postępowania (wpływ wniosku do Urzędu)	Data zakończenia postępowania (wydanie decyzji)
1	1 lipca 2013 r.	9 lipca 2013 r.
2	27 października 2014 r.	31 grudnia 2014 r.
3	31 grudnia 2014 r.	11 marca 2015 r.
4	31 grudnia 2014 r.	19 lutego 2015 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż terminowo zostało zakończone jedynie postępowanie, w wyniku którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 1. W pozostałych przypadkach organ uchybił zarówno terminowi wskazanemu w art. 35 § 3 k.p.a. jak i przepisowi art. 36 § 1 ww. ustawy, albowiem nie zawiadomił wnioskodawców o niezakończonym w terminie, przyczynach tego stanu rzeczy oraz nie wyznaczył nowego terminu załatwienia sprawy (postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 3 i nr 4). W toku postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na

przetwarzanie nr 2 organ wprowadził zawiadomił stronę o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy jednakże dokonał tego po upływie terminu określonego w art. 35 § 5 k.p.a. Należy wskazać, iż wyznaczając nowy termin załatwienia sprawy organ winien kierować się przepisami art. 12 i art. 35 k.p.a.²⁴. Podsumowując należy wskazać, iż na 4 skontrolowane postępowania prowadzone w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów organ terminowo zakończył tylko jedno z nich.

[dowód: akta kontroli str.: 33-34, 37, 209]

3. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą Starosta Jaworski wydał 4 decyzje w przedmiocie zmiany zezwolenia na gospodarowanie odpadami. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 2 decyzje, co stanowi 50% ogółu.

- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 19 kwietnia 2013 r. (OŚ.6233.5.2013), zwana dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 2 marca 2015 r. (sygn. GNiŚ.6233.2.2015), zwana dalej decyzją zmieniającą nr 2.

Obydwie ww. decyzje zmieniające wydane były z uwagi na złożony w tej sprawie wniosek. Decyzje zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 k.p.a. oraz zostały podpisane przez osoby do tego upoważnione. W aktach skontrolowanych postępowań znajdowały się potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości wskazanej w części III ust. 46 pkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, związane z rozszerzeniem zakresu działalności (zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). Na decyzjach organ zamieszcza stosowne adnotacje o pobraniu ww. opłaty (zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia).

[dowód: akta kontroli str. 25 – 27, 317, 320, 324, 340]

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w poddanych analizie decyzjach.

Z treści wydanych decyzji nie wynika jaka konkretnie zmiana została dokonana. Organ wykazał wszystkie rodzaje odpadów przewidzianych do zbierania, a nie tylko te które zostały dodane w wyniku złożonego wniosku. Podkreślenia wymaga, że decyzje w sprawie zmiany zezwolenia powinny przede wszystkim określać, co konkretnie zostało zmodyfikowane poprzez dokładne wskazanie zakresu dokonanych zmian. Zmiana dokonana na wniosek musi być zgodna z podaniem strony, a powyższa zgodność powinna mieć odzwierciedlenie w wydanej decyzji.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie dotyczącej decyzji zmieniającej nr 1, w toku postępowania nie wezwano wnioskodawcy o wyjaśnienia w zakresie szczegółowego opisu stosowanej metody lub metod zbierania tych odpadów. Mając na uwadze dyspozycję art. 42 ust. 1 pkt 5 u.o.o. zauważyć należy, że wniosek o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów określa szczegółowy opis stosowanej metody lub metod zbierania odpadów. W związku z powyższym skoro podmiot zamierza rozszerzyć działalność o nowy rodzaj odbieranych odpadów, powinien określić we wniosku również informacje, o których mowa powyżej. Ponadto z treści wniosku z dnia 26 marca 2013 r. wynika, iż nowe rodzaje zbieranych odpadów pochodzą m. in. z grupy 13 01 oraz 13 02 – tym samym metoda bądź metody ich zbierania powinny być zgodne z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu w sprawie

²⁴vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lutego 2013 r. sygn. I SAB/Wa 60/13

olejów odpadowych. Jak wynika z części III wyjaśnień z 4 sierpnia 2015 r. powyższa nieprawidłowość wynikała z faktu, że:

„Organ podczas analizy wniosku przeoczył ten element (...)”.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że w podstawie prawnej decyzji zmieniającej nr 1 organ niezasadnie wskazał art. 232 u.o.o. oraz rozporządzenie w sprawie katalogu odpadów. Kwestia przywoływania odpowiednich podstaw prawnych została już omówiona powyżej (str. 10, 11 i 17).

Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości była nierzetelna analiza złożonych wniosków oraz nieprawidłowa interpretacja przepisów.

[dowód: akta kontroli str.: 25 – 27, 314 - 324]

4. Stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonych zezwoleń.

W okresie objętym kontrolą Starosta Jaworski wydał 5 decyzji w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń na gospodarowanie odpadami. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 3 decyzje, co stanowi 60% ogółu²⁵.

- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 31 grudnia 2014 r. (sygn. GNiŚ.6233.18.2014), zwana dalej decyzją wygaszającą nr 1;

- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 11 marca 2015 r. (sygn. GNiŚ.6233.25.2014), zwana dalej decyzją wygaszającą nr 2;

- decyzja Starosty Jaworskiego z dnia 19 lutego 2015 r. (sygn. GNiŚ.6233.26.2015), zwana dalej Decyzją wygaszającą nr 3.

Wszystkie poddane kontroli ww. decyzje wydane były z uwagi na złożone wnioski zainteresowanych podmiotów, co jest zgodne z treścią przepisu art. 48 pkt 3 u.o.o. Zawierały prawie wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 107 k.p.a. Organ prawidłowo pouczył w ich treści o prawie, trybie i terminie złożenia odwołania oraz wskazał właściwy organ odwoławczy. Decyzje zostały podpisane przez osoby do tego upoważnione.

W aktach postępowania zakończonych wydaniem decyzji wygaszającej nr 1 znajdował się dowód uiszczenia należnej za jej wydanie opłaty skarbowej wskazanej w części I ust. 53 załącznika do ustaw o opłacie skarbowej natomiast na samej decyzji naniesiono stosowną adnotację (zgodnie z § 3 ust. 2 i § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). Adnotacje znajdowały się również na decyzjach wygaszających nr 2 i nr 3 jednakże wskazywały one na uiszczenie przez wnioskodawców opłat należnych za wydanie zezwolenia nie zaś za jego wygaszenie (jak wskazano powyżej aktami tymi organ zarówno wygasił swoje wcześniejsze zezwolenia jak i udzielił nowych). Ponadto w aktach postępowania nie stwierdzono dowodu uiszczenia opłaty skarbowej należnej za wydanie decyzji wygaszającej. Mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej w zw. z art. 261 § 1 k.p.a. organ winien wezwać ww. wnioskodawców do uiszczenia należnej od nich opłaty skarbowej w oznaczonym terminie pod groźbą zwrotu podania.

[dowód: akta kontroli str.: 25 – 27, 342 – 343, 227 – 231, 263 - 266]

²⁵ Tylko decyzja wygaszająca nr 1 została wydana wyłącznie w tym przedmiocie. Decyzje wygaszające nr 2 i nr 3 zostały wydane w formie jednego aktu administracyjnego razem z zezwoleniami na przetwarzanie nr 3 i nr 4. W niniejszym punkcie prometu wystąpienia pokontrolnego decyzje GNiŚ.6233.25.2014 oraz GNiŚ.6233.26.2014 zostaną ocenione wyłącznie w zakresie w jakim organ dokonuje nimi wygaszenia innych zezwoleń.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w poddanych analizie decyzjach wygaszających.

W punkcie pierwszym niniejszego dokumentu wskazano, iż jednym z obligatoryjnych elementów decyzji jest jej podstawa prawna (str. 10 i 11). W decyzji wygaszającej nr 1 organ prawidłowo powołał się na przepis art. 48 pkt 3 u.o.o. oraz na art. 162 k.p.a.²⁶. W podstawach prawnych decyzji wygaszającej nr 2 i nr 3 ww. przepisu k.p.a. nie wskazano co jest działaniem nieprawidłowym. Ponadto należy wskazać, iż wprawdzie w pierwszym z opisanych powyżej rozstrzygnięć organ powołał w podstawie prawnej stosowny przepis k.p.a. to jednak uczynił to w sposób niedokładny albowiem przywołał tylko numer artykułu. Tymczasem przepis ten posiada rozbudowaną strukturę (trzy paragrafy, z którym pierwszy dodatkowo działy się na dwa punkty) której poszczególne elementy dotyczą przesłanek wygaszenia decyzji (§ 1), przesłanek uchylecia decyzji (§ 2) oraz formy procesowej rozstrzygnięcia w powyższych kwestiach (§ 3). Podsumowując należy wskazać, iż organ winien wskazywać podstawę prawną wydanych przez siebie decyzji w sposób precyzyjny, tj. poprzez wskazanie konkretnej części (paragraf, ustęp, punkt, litera, tiret) danego przepisu będącej podstawą prawną podjętego rozstrzygnięcia²⁷.

W toku kontroli stwierdzono, że organ w przypadku decyzji wygaszających nr 2 i nr 3 organ jednocześnie wygasił zezwolenie na odzysk odpadów oraz udzielił nowego zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Wskazać należy, że powyższa praktyka jest nieprawidłowa. Organ powinien w powyższej sytuacji wydać dwie oddzielne decyzje. Wynika to z faktu, że są one wydawane w ramach różnych podstaw prawnych oraz dotyczą różnych spraw. Podkreślić należy, że istotą postępowania administracyjnego jest, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada "jedna sprawa - jedna decyzja"²⁸. Zauważyć należy, że wprawdzie art. 62 k.p.a. zezwala na połączenie w jednym postępowaniu różnych spraw. Stanowi bowiem, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony, a w orzecznictwie dopuszczono możliwość prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach także w stosunku do jednej strony, jednakże ujęte w tym przepisie tzw. współuczestnictwo formalne, również nie zwalnia organu z obowiązku wydania w każdej z tych spraw odrębnej decyzji²⁹.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów k.p.a. przez osobę prowadzącą przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 342, 227 – 231, 263 - 266]

²⁶ W przypadku gdy przepis szczególny nakazuje stwierdzenie wygaszenia decyzji art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. pełni jedynie rolę odsyłającą do niniejszego przepisu, jakim na gruncie u.o.o. jest np. art. 48 pkt 3 przedmiotowej ustawy (M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz Aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, LEX/el. 2015).

²⁷ *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 października 2011 r., sygn. II SA/Kr oraz Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 września 2008 r. sygn. II SA/Po 185/08 oraz z dnia 14 lipca 2010 r. sygn. II SAB/Po 18/10.

²⁸ *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. akt III SA/Kr 1880/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 325/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 432/08

²⁹ *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. akt III SA/Kr 1880/14

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanych zadań należy:

1. W przypadku stwierdzenia braku uiszczenia należnej opłaty skarbowej wezwać wnioskodawcę do jej zapłaty w trybie i terminie wskazanym w art. 261 § 1 k.p.a.
2. Rzetelnie weryfikować pod kątem wystąpienia braków formalnych wnioski złożone w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami, a w przypadku stwierdzenia ich wystąpienia wezwać wnioskodawcę do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
3. Rozróżniać elementy formalne wniosku od faktów, które organ jest obowiązany sam stwierdzić w drodze postępowania wyjaśniającego. Ustalenia te należy utrwalić we właściwej formie oraz włączyć do akt danej sprawy.
4. Stosować tryb wskazany w art. 64 § 2 k.p.a. wyłącznie w stosunku do informacji uznanych przez ustawodawcę za elementy formalne wniosku.
5. W przypadku stwierdzenia braku właściwości organu do załatwienia wniosku postępować w sposób opisany w art. 66 k.p.a.
6. Rzetelnie, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o., ustalać krąg stron postępowań prowadzonych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami.
7. W podstawach prawnych wydawanych decyzji należy powoływać się wyłącznie na przepisy stanowiące podstawę podjętego rozstrzygnięcia, pamiętając aby przywoływać konkretną jednostkę redakcyjną danego przepisu gdy jest to konieczne.
8. W wydawanych decyzjach określać w sposób dokładny wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 43 ust. 1 lub ust. 2 u.o.o.
9. Przed wydaniem decyzji zmieniającej zweryfikować czy sposób postępowania z nowymi odpadami będzie zgodny z właściwymi przepisami. W treści decyzji zmieniających należy przede wszystkim określać przedmiot zmian.
10. Możliwie precyzyjnie określać termin obowiązywania poszczególnych zezwoleń mając na uwadze wniosek przedsiębiorcy oraz odpowiednie przepisy k.p.a., u.o.o oraz kodeksu cywilnego.
11. Terminowo prowadzić poszczególne postępowania, a w razie braku możliwości zachowania terminu postępować w sposób określony w art. 36 § 1 k.p.a.
12. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Tomasz Smolarz