



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 12 października 2015 r.

NK-KE.431.15.2015.MJ

Pan
Dariusz Kwaśniewski
Starosta Bolesławiecki

Wystąpienie pokontrolne

W dniu 20 i 21 sierpnia 2015 r. na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹ i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² w zw. z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³ oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z 24 lipca 2015 r. o sygn. NK-KE.0030.30.2015.MJ oraz NK-KE.0030.31.2015.MJ Pani Magdalena Janiszewska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego) oraz Pan Tomasz Woch – inspektor wojewódzki, przeprowadzili czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Bolesławcu, z siedzibą przy pl. Marszałka Józefa Piłsudskiego 2, 59 -700 Bolesławiec, której tematem była realizacja przez kontrolowaną jednostkę zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, realizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴ (zwanej dalej u.o.o.).

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony 23 czerwca 2015 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2015 r.

Przedmiotem kontroli było udzielanie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie i stwierdzenie wygaśnięcia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów, przetwarzania odpadów oraz zbierania i przetwarzania odpadów, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli.

Kierownikiem jednostki jest Pan Dariusz Kwaśniewski – Starosta Bolesławiecki.⁵ W poprzedniej kadencji funkcję starosty pełnił Pan Cezary Przybylski.⁶

W myśl § 21 ust. 8 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Bolesławcu⁷, do zadań Wydziału Środowiska należy wykonywanie zadań organu ochrony środowiska szczebla powiatowego. Naczelnikiem ww. Wydziału jest Pani Grażyna Haluch. Kontrolowane zadania realizowała Pani Lidia Lewandowska – Zastępca Naczelnika Wydziału, która zgodnie z pkt 1 części III zakresu obowiązków pracownika, dotyczącej

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

² Dz.U. Nr 185, poz. 1092

³ t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.

⁵ Uchwała nr I/4/14 Rady Powiatu Bolesławieckiego z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Bolesławieckiego

⁶ Uchwała nr I/4/10 Rady Powiatu Bolesławieckiego z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Bolesławieckiego

⁷ Załącznik do uchwały Nr III/31/15 Rady Powiatu Bolesławieckiego z dnia 29 stycznia 2015 r.

szczegółowego zakresu czynności, odpowiedzialna jest za prowadzenie spraw w zakresie gospodarowania odpadami.⁸

[Dowód: akta kontroli str. 17]

W okresie objętym kontrolą upoważnionymi do wydawania w imieniu Starosty decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej oraz podpisywania pism i dokumentów z zakresu rzeczowego Wydziału były: Pani Grażyna Haluch⁹ oraz Pani Lidia Lewandowska¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 19-20]

Pismami z 23 grudnia 2014 r. oraz 30 lipca 2015 r. o nr ROŚ.6233.3.2015 poinformowano Wojewodę, że od 1 stycznia 2013 r. udzielono 19 zezwoleń na zbieranie odpadów, 8 zezwoleń na przetwarzanie odpadów, zmieniono jedno udzielone zezwolenie oraz w jednym przypadku odmówiono udzielenia zezwolenia. [Dowód: akta kontroli str. 3-8] Niemniej jednak w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że organ wydał 18 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów, 1 postępowanie umorzył jako bezprzedmiotowe, 8 decyzji w sprawie zezwolenia na przetwarzanie odpadów, 2 decyzje w sprawie zmiany zezwolenia. Jednocześnie nie wydał żadnej decyzji w sprawie wygaśnięcia zezwolenia, natomiast uchylił 9 uprzednio wydanych zezwoleń. W związku z powyższym kontroli poddano:

- zezwolenia na zbieranie odpadów o nr: 98/2013, 307/2013, 33/2014, 69/2014, 183/2014, 293/2014, 8/2015, 3/2015, 17/2015 (łącznie 9 wpisów, co stanowi 50% wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);
 - zezwolenia na przetwarzanie odpadów o nr: 65/2014, 108/2014, 249/2014, 288/2014 (łącznie 4 zezwolenia, czyli 50%);
 - wszystkie dokonane zmiany zezwoleń (decyzje o nr: 251/2013, 94/2014);
 - wszystkie decyzje w sprawie uchylenia zezwolenia (decyzje o nr: 293/2014, 8/2015, 3/2015, 17/2015, 249/2014, 288/2014, 18/2014, 5/2015, 123/2014, w których organ jednocześnie udzielił podmiotom nowych zezwoleń);
- a także postępowanie w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia (sprawa ROŚ.6233.13.2014 w trakcie której organ wydał 3 decyzje o nr: 123/2014, 228/2014, 30/2015).

Wykonywanie kontrolowanych zadań przez Starostę Bolesławieckiego **oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższą ocenę dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz w oparciu o wyjaśnienia Pani Grażyny Haluch – Naczelnik Wydziału Środowiska, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego, pismem z 3 września 2015 r. o nr ROŚ.1710.1.2015.

[Dowód: akta kontroli str. 237-239]

Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów

W toku kontroli ustalono, że osiem na dziewięć poddanych kontroli wniosków o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów zawierało wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 u.o.o. Przy czym tylko jeden z czterech wniosków o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów określał wszystkie informacje wynikające z dyspozycji art. 42 ust. 2 u.o.o. Wszystkie ze złożonych podań zawierały elementy wskazane w art. 62 § 2 i § 3 k.p.a. Dołączono do nich dowody uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej

⁸ Zakres obowiązków pracownika Starostwa Powiatowego, podpisany 5 października 2006 r.

⁹ Upoważnienie z 3 marca 2000 r., nr 0114-5/2000,

¹⁰ Upoważnienie z 26 marca 2004 r.

w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹¹. Na wydanych decyzjach organ zamieszcza stosowną adnotację o powyższym, co jest zgodne z treścią § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej¹².

W aktach 6 na 9 skontrolowanych spraw dotyczących zezwoleń na zbieranie odpadów znajdowały się kserokopie dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca posiada tytuł prawny do terenu, na którym magazynuje odpady (art. 25 ust. 2 ustawy o odpadach).

W każdym przypadku organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do udzielenia poszczególnych zezwoleń. Decyzje zostały podpisane przez osoby do tego upoważnione oraz określały wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że sprawy prowadzone były terminowo, zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli str. 25-151]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Mając na uwadze kwestię weryfikacji pod względem formalnym wniosków o udzielenie zezwoleń na zbieranie odpadów, w wyniku kontroli stwierdzono, że w treści jednego z nich (dot. zezwolenia na zbieranie odpadów nr 3/2015) nie zamieszczono informacji opisujących jakie czynności zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu na którym prowadzona była ta działalność, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o. W podaniu wskazane zostało jedynie, że „nie przewiduje się zakończenia działalności w okresie najbliższych 10 lat, tj. wnioskowanego okresu, na jaki wydane ma być zezwolenie na zbieranie odpadów” [Dowód: akta kontroli str. 105] Zauważyć należy, że powyższa okoliczność nie zwalania z obowiązku zamieszczenia we wniosku wszystkich jego obligatoryjnych elementów. Przy tym z akt sprawy wynika, że organ nie wezwał o uzupełnienie przedmiotowego braku formalnego, tym samym nie wypełnił obowiązku określonego dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a. W ww. piśmie z 3 września 2015 r. wyjaśniono, że:

„wniosek (...) zawiera zapisy potwierdzające znikomy wpływ planowanej działalności gospodarczej na użytkowany teren. W punkcie 9 wniosku („Opis czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochrony terenu, na którym działalność była prowadzona) podano informację, że nie przewiduje się zakończenia działalności w okresie najbliższych 10 lat, tj. wnioskowanego okresu, na jaki wydane ma być zezwolenie. Organ uznał taki zapis za wystarczający.”

[Dowód: akta kontroli str. 237]

Jak już wykazano powyżej wnioskodawca nie wskazał ani jednej czynności, która zostanie przez niego podjęta w momencie gdy zakończy prowadzenie działalności, tj. np. po upływie 10 lat, na które powołuje się we wniosku. W związku z powyższym podanie jest niekompletne pod względem formalnym.

¹¹ t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 783z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330

¹³ t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm. (zwanej dalej k.p.a.)

Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku dwóch zezwoleń na przetwarzanie odpadów.¹⁴ Mianowicie w treści wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 249/2014, w pkt 7 wnioskodawca w 12 punktach wskazał na fakty, które jego zdaniem będą skutkowały tym, iż zakończenie działalności określonej w zezwoleniu nie będzie miało istotnego wpływu na środowisko. Z kolei w treści wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 108/2014, wskazano jedynie, że specyfika opisanego procesu odzysku odpadów powoduje, iż po zakończeniu działalności nie będzie potrzeby przeprowadzać jakichkolwiek czynności związanych z ochroną terenu. W pkt. 2 części II wyjaśnień z dnia 3 września 2015 r. wskazano, iż:

„W przypadku zezwoleń na przetwarzanie odpadów nr 108/2014 i nr 249/2014 organ uznał informacje zawarte w punkcie wniosku „Opis czynności, które zostaną podjęte w przypadku zakończenia działalności (...) za wystarczające”.

[Dowód: akta kontroli str. 128, 141, 238]

Mając na uwadze powyższe nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu. Zauważyć należy, że przepisy art. 42 ust. 2 pkt 10 u.o.o., jak również art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o. nie ograniczają się jedynie do czynności związanych z ochroną terenu, na którym prowadzona była działalność. Są to jedynie przykładowe czynności wskazane przez ustawodawcę. Katalog możliwych działań jest znacznie szerszy i obejmuje nie tylko zadania związane z ochroną środowiska. W tej części wniosku przedsiębiorca może oświadczyć np., że: wyrejestruje firmę z CEIDG oraz z rejestrów prowadzonych przez organy ochrony środowiska, przekaze posiadane odpady uprawnionym podmiotom, uporządkuje teren, a w przypadku konieczności przeprowadzi jego rekultywację, rozliczy się z opłat środowiskowych, w przypadku gdyby pozwolenia udzielone na podstawie przepisów odrębnych były ważne dłużej niż okres prowadzonej działalności, zrzeknie się prawa do korzystania z uprawnień wynikających z posiadanych decyzji i jeśli będzie to konieczne usunie skutki działań związanych z korzystaniem z tych decyzji, zawiadomi organ o zakończeniu działalności.¹⁵

Podkreślenia wymaga, że tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego¹⁶. Jeżeli organ stwierdzi w powyższym przedmiocie jakiegokolwiek braki formalne (brak informacji lub nieadekwatne informacje) jest obowiązany wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do ich uzupełnienia.

Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z przepisem art. 42 ust. 4 u.o.o. do wniosku w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, o ile jest wymagana. Przepis art. 71 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁷ stanowi, iż uzyskanie ww. decyzji następuje przed udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów, z kolei w treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁸ określono wykaz przedsięwzięć mogących zawsze oraz potencjalnie oddziaływać na środowisko. Należą

¹⁴ Obowiązek określenia czynności jakie zostaną podjęte po zakończeniu działalności określonej w zezwoleniu i związanej z tym ochrony terenu, na którym była ona prowadzona wynika w tym przypadku z art. 42 ust. 2 pkt 10 u.o.o.

¹⁵ J. Janusz, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360.

¹⁶ *vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09

¹⁷ t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

¹⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.

do nich między innymi: instalacje¹⁹ do produkcji cementu lub wapna (§ 3 ust. 1 pkt 16) oraz instalacje do produkcji wyrobów ze szkła (§ 3 ust. 1 pkt 26 ww. aktu normatywnego). Wymienione powyżej instalacje zostały wskazane w treści wniosków, na podstawie których udzielono zezwoleń na przetwarzanie odpadów o nr 65/2014, 108/2014, 249/2014. Autorzy ww. wniosków nie załączyli do nich, wbrew wskazanemu na wstępie przepisowi, stosownych decyzji natomiast organ nie wezwał ich o uzupełnienie powyższego braku formalnego.

[Dowód: akta kontroli str. 119-120, 126-127, 137-140]

W wyniku kontroli stwierdzono również, że wniosek na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie odpadów nr 65/2014 został podpisany przez Panią H. S. pełniącą funkcję Prezesa Zarządu (podmiot działa w formie spółdzielni). Z załączonego do wniosku odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców wynika, że uprawnionymi do reprezentacji spółdzielni jest co najmniej dwóch członków zarządu lub członek zarządu wraz z pełnomocnikiem. W pkt. 1 części II wyjaśnień z dnia 3 września 2015 r. wskazano co następuje:

„Tut. organ nie wezwał przedsiębiorcy do uzupełnienia wniosku o brakujący podpis na podstawie art. 64 § 2 Kpa. Wnioskodawca ustnie zapewnił organ, że dostarczy brakujący dokument, jednak do dnia dzisiejszego tego nie uczynił.”

[Dowód: akta kontroli str. 122, 238]

Jak wskazano na wstępie podpis jest jednym z elementów formalnych podania, których spełnienie organ winien zweryfikować. Wezwanie do jego uzupełnienia, mając na uwadze art. 14 § 1 k.p.a.²⁰, winno mieć formę pisemną, wskazywać termin na uzupełnienie stwierdzonych braków oraz zawierać pouczenie o skutkach jego uchybienia. W związku z powyższym należy negatywnie ocenić opisany sposób działania organu.

W toku kontroli, poza ww. brakiem formalnym stwierdzono, iż wniosek z dnia 17 marca 2014 r. nie zawierał informacji, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 u.o.o. W treści udzielonych wyjaśnień pracownik Urzędu potwierdził przedmiotowe ustalenia wskazując:

„Odnosząc się do zarzutu dot. braku we wniosku informacji o (...) oraz informacji o (...), stwierdza się, że Urząd, przez niedopatrzenie, nie dokonał weryfikacji w/w informacji zawartych we wniosku.”

[Dowód: akta kontroli str. 119-122, 238]

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków oraz niewłaściwa interpretacja przepisów.

W treści wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie odpadów nr 249/2014 wskazano, iż jego przedmiotem jest zarówno zbieranie jak i przetwarzanie odpadów. Niemniej jednak z uwagi na informacje w nim zawarte, pismem z dnia 22 września 2014 r. (sygn. ROŚ.6233.28.2014) organ wezwał przedsiębiorcę do

¹⁹ Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz.1232 z późn. zm.) przez pojęcie instalacji należy rozumieć stacjonarne urządzenie techniczne bądź ich zespół (powiązany technologicznie, znajdujący się na terenie jednego zakładu oraz będący w dyspozycji jednego podmiotu) bądź budowle niebędące urządzeniem technicznym lub ich zespołem, których eksploatacja może spowodować emisję.

²⁰ Wyrażona w niniejszym przepisie zasada pisemności ma zastosowanie w każdym stadium postpowania i odnosi się do wszystkich czynności organu – patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10.

sprecyzowania przedmiotu wniosku, mając na uwadze art. 3 pkt 21 i pkt 34 u.o.o. z jednoczesnym wskazaniem, iż magazynowanie odpadów przed ich przetworzeniem nie wymaga zezwolenia na ich zbieranie. Pismem z dnia 21 października 2014 r. wnioskodawca odpowiedział, że ubiega się jedynie o zezwolenie na przetwarzanie odpadów. [Dowód: akta kontroli str. 131-132] Mając na uwadze powyższe należy pozytywnie ocenić przedmiotowe działanie organu. Niemniej jednak w ww. wezwaniu stwierdzono następujące nieprawidłowości. Po pierwsze należy wskazać, iż pismo nie zawierało podstawy prawnej (tj. art. 64 § 2 k.p.a.) oraz pouczenia, że w przypadku ubiegania się również o zezwolenie na zbieranie odpadów wniosek z dnia 28 sierpnia 2014 r. będzie musiał być uzupełniony o informacje wskazane w art. 42 ust. 1 u.o.o. Ponadto nie wyznaczono wnioskodawcy terminu na sprecyzowanie przedmiotu wniosku oraz nie pouczone o skutkach jego uchybienia. Na zakończenie należy wspomnieć, że organ pouczył stronę, iż ubieganie się o udzielenie zezwolenia zarówno na zbieranie jak i przetwarzanie odpadów będzie wymagało przekazania sprawy Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego – zgodnie z art. 41 ust. 6 u.o.o. Właściwość rzeczowa marszałka województwa do udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami dotyczy zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych (art. 23 ust. 4 u.o.o.) oraz przedsięwzięć wskazanych w art. 41 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy. Dyspozycję ust. 6 ww. przepisu, na którą powołał się organ w treści pisma z dnia 22 września 2014 r., należy interpretować w ten sposób, iż marszałek województwa jest właściwy do udzielenia zezwolenia w sytuacji gdy w miejscu prowadzenia jednego z przedsięwzięć, o których mowa w ww. art. 41 ust. 3 pkt 1, miałyby być prowadzone kolejne przedsięwzięcie – niekonieczne z powyższego zakresu²¹. W powyżej opisanej sytuacji właściwym do wydania zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów byłby Starosta Bolesławiecki.

Przyczyną powstania tej nieprawidłowości było niezastosowanie przepisów k.p.a. oraz niewłaściwa interpretacja przepisów u.o.o. przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

Jednocześnie zauważyć należy, że w aktach sprawy dot. decyzji nr 69/2014 znajdowało się wezwanie z 14 marca 2014 r. o uiszczenie należnej opłaty skarbowej. Wezwanie zawierało prawidłową podstawę prawną oraz wszystkie informacje wymagane treścią art. 261 § 1 k.p.a., niemniej jednak zostało podpisane przez Zastępcę Naczelnika Wydziału. Zauważyć należy, że w myśl ww. *przepisu jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania (...) organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności*. W związku z powyższym pismo powinno zawierać oznaczenie i podpis organu. W przypadku działania z jego upoważnienia na wezwaniu należy umieścić właściwą pieczętką informującą o tym fakcie. Przy tym zaznaczyć należy, że art. 261 § 2 k.p.a. wskazuje, iż *jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana*. Natomiast w ww. piśmie z 14 marca 2014 r. pouczone, że „nieuiszczenie opłaty w terminie (...) spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia”.

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji postępowań dotyczących wydania decyzji nr 307/2013, 69/2014, 3/2015, 17/2015 oraz wszystkich zezwoleń na przetwarzanie odpadów nie można ustalić czy organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). W ww. piśmie z 3 września 2015 r. poinformowano, że:

²¹ A. Kosieradzka – Federczyk, Zadania marszałka województwa według nowej ustawy o odpadach. Komentarz praktyczny, ABC 173398.

„organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego poprzez wykorzystanie dostępu do opublikowanych w Internecie Dzienników Urzędowych, zawierających zapisy dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 77 § 4 Kpa uznano, że fakty powszechnie znane, czyli publicznie dostępne nie wymagają dowodu, w związku z tym nie naniesiono adnotacji w aktach sprawy”.

[Dowód: akta kontroli str. 237]

Zauważyć należy, że organ obowiązany jest ocenić zbieżność zapisów wniosku z aktami prawa miejscowego. Dlatego też nie można założyć, że powyższa zgodność jest „faktem powszechnie znanym”, skoro wymaga przeprowadzenia analizy. Tym bardziej, iż organ w trzech kontrolowanych przypadkach zwrócił się do właściwego organu gminy o wyrażenie opinii w tym zakresie (dot. decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów nr 293/2014, 8/2015 oraz sprawy ROŚ.6233.13.2014 dot. odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów). Na marginesie zauważyć należy, że również fakty powszechnie znane wchodzą w skład materiału faktycznego sprawy i powinny znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy.²² Przy czym zgodnie z przyjętą w orzecznictwie sądów administracyjnych definicją przez fakty znane powszechnie należy rozumieć okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe człowiekowi jak również fakty historyczne, utrwalone w piśmiennictwie naukowym - te relacje o pewnych mających miejsce w przeszłości zdarzeniach, w tym także politycznych, które w sposób zgodny z zasadami metodologii naukowej, a więc w oparciu o różnorakie źródła, ujawnione zostały przez historyków²³. Nie ulega wątpliwości, że czynności podjęte w trakcie trwania postępowań administracyjnych, o których mowa powyżej, winny zostać udokumentowane. Mając na uwadze treść art. 67 § 1 k.p.a. który wskazuje, że *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. zgodnie z którym *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, omówione okoliczności powinny zostać odzwierciedlone w aktach sprawy.*

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w aktach spraw dot. zezwoleń na zbieranie odpadów nr 307/2013, 33/2014 oraz w trzech na czterech spraw dotyczących zezwoleń na przetwarzanie odpadów (nr 65/2014, 249/2014, 288/2014) nie znajdowały się dokumenty potwierdzające prawo do dysponowania przez wnioskodawcę nieruchomością na której zamierza magazynować odpady. Natomiast w myśl art. 25 ust. 2 u.o.o. *magazynowanie odpadów może odbywać się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny.* Z wniesionych pismem z 3 września 2015 r. wyjaśnień wynika, że:

„pracownicy tut. Wydziału mają dostęp do ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Wydział Geodezji i Katastru (informacje przeznaczone wyłącznie do użytku służbowego), w związku z czym każdorazowo jest sprawdzane prawo do dysponowania przez wnioskodawcę nieruchomością, na której

²² M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)., LEX/el., 2015

²³ Patrz: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. II OSK 559/11 oraz z dnia 13 listopada 2013 r. sygn. II OSK 1289/12.

zamierza on prowadzić gospodarkę odpadami. Jednocześnie kwestia własności w każdym przypadku badana jest poprzez wgląd do ksiąg wieczystych (numery ksiąg zamieszczane są w operacie ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Bolesławcu). Przeglądanie ksiąg wieczystych umożliwia portal Ministerstwa Sprawiedliwości”.

[Dowód: akta kontroli str. 237]

Niezaprzeczalnym jest, iż z uwagi na pozycję ustrojową organu i związany z tym zakres zadań²⁴ ma on możliwość samodzielnej weryfikacji tego czy wnioskodawca posiada tytuł prawny do nieruchomości wskazanej w treści wniosku. Innymi słowy informacje zawarte w prowadzonych przez organ rejestrach są faktami znanymi mu z urzędu²⁵, a tym samym nie wymagają udowodnienia – zgodnie z art. 77 § 4 *in fine* k.p.a. Niemniej jednak ustawodawca nałożył na organ obowiązek zakomunikowania ww. faktów stronie przez co należy rozumieć umożliwienie zapoznania się z nimi przed wydaniem rozstrzygnięcia, w ramach uprawnień przyznanych art. 10 § 1 k.p.a.²⁶. Ponadto, mając na uwadze powyższe oraz zasadę pisemności postępowania administracyjnego, należy wskazać, iż aby wnioskodawca mógł skutecznie zrealizować to uprawnienie w aktach sprawy musi znajdować się dokument potwierdzający dokonanie przez organ określonych ustaleń. Przy tym, mając na uwadze ww. art. 10 § 1 k.p.a. organ winien zawiadomić stronę o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz o terminie realizacji przysługujących jej uprawnień wynikających z powyższego przepisu. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ w opisanych powyżej przypadkach tego nie uczynił.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono jednocześnie, że w sprawach dotyczących decyzji o nr 69/2014 oraz 8/2015 podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia nie były właścicielami nieruchomości na terenie których zamierzały zbierać odpady. Należy zauważyć, że przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania odpadów służy wyłącznie wnioskodawcy, a jeżeli nie jest on właścicielem nieruchomości, na której będzie prowadzona ta działalność, to także właścicielowi tej nieruchomości²⁷ (art. 170 ust. 2 u.o.o.). Niemniej jednak organ nie zawiadomił właścicieli przedmiotowych nieruchomości o wszczęciu postępowania, nie umożliwił im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, nie oznaczył ich w zezwoleniu jako strony postępowania, ani nie doręczył im decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia. Z wniesionych w tym zakresie wyjaśnień wynika, że:

„organ nie uznał za stosowne zawiadomienie właścicieli przedmiotowych nieruchomości o wszczęciu postępowania (...). W przypadku decyzji nr 69/2014 tut. Urząd stwierdził, że zapisy § 2 ust. 1 Umowy dzierżawy z dnia 22 maja 2013 r. zmienionej Aneksem

²⁴ Patrz. art. 20 ust. 2 pkt 1 i 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.).

²⁵ Są to fakty, „(...) z którymi organ (pracownik organu prowadzącego postępowanie lub inni pracownicy) zapoznał się w toku swojego urzędowania i w związku z urzędowaniem, nie zaś prywatnie” – M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego, LEX/el. 2015.

²⁶ patrz. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 1993 r. sygn. V SA 2360/92 oraz z dnia 13 października 2010 r., sygn. I OSK 771/10.

²⁷ *vide* Wyrok WSA w Lublinie z 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Lu 604/14, W. Radecki, Komentarz do art. 170 u.o.o., w: Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III

z dnia 15 stycznia 2014 r. (...) ²⁸ potwierdzają fakt, że właściciel terenu jest świadomy celu i charakteru prowadzonej na jego gruncie działalności”.

[Dowód: akta kontroli str. 45-50, 71-81, 238]

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia podkreślić należy, że zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. o *wszczęciu postępowania na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić pozostałe strony*. Skoro stronami przedmiotowych postępowań, jak wykazano powyżej, są również właściciele nieruchomości na których będzie prowadzona ww. działalność, organ ma obowiązek traktować ich jako stronę postępowania, bez względu na ustalenie czy są oni świadomi jaka działalność ma być prowadzona na terenie ich własności. Niezapewnienie stronie udziału w postępowaniu narusza dyspozycję art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Tym samym należy wskazać, iż powyższe postępowania mogą być dotknięte wadą kwalifikowaną²⁹ 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.). Powyższa nieprawidłowość wynikała z błędnej interpretacji przepisów.

W toku kontroli ustalono, że organ udzielił zezwolenia na zbieranie odpadów nr 293/2014 pomimo, iż uzyskał informację z Urzędu Miasta Bolesławiec, że prowadzenie przedmiotowej działalności jest niezgodne z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Uchwała Rady Miasta w Bolesławcu nr VI/43/07 z dnia 14 marca 2007 r.). Z wniesionych wyjaśnień wynika, że:

„(...) działalność określona zezwoleniem na zbieranie odpadów nr 293/2014 prowadzona była na przedmiotowym terenie od dłuższego czasu (...) i nie powodowała uciążliwości dla środowiska, o czym świadczy brak jakichkolwiek skarg i uwag. Udzielając zezwolenie organ wziął pod uwagę również decyzję Starosty Bolesławieckiego nr 332 z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie uzyskania pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania pomieszczenia garażowego wnioskodawcy, zlokalizowanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym – z przeznaczeniem na punkt skupu metali niezależnych. Opinia Urzędu Miasta (...) w przedmiotowej sprawie nie jest wiążąca dla tut. organu.”

[Dowód: akta kontroli str. 66-67, 237]

Wskazać należy, że wprawdzie opinia organu gminy nie jest wiążąca, a interpretacji przepisów aktów prawa miejscowego powinien dokonać organ wydający zezwolenie, gdyż jest on obowiązany do przeanalizowania wniosku w zakresie wystąpienia przesłanki do odmowy udzielenia zezwolenia, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy o.o. Niemniej jednak w omawianej sytuacji przedmiotowe stanowisko o które wystąpiono w toku omawianego postępowania jest opinią, oceną noszącą cechy opinii biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.³⁰ Podkreślenia wymaga, że ocena wartości dowodowej opinii, jej wiarygodności i przydatności dla rozstrzygnięcia sprawy należy do obowiązków organu, to bowiem tylko

²⁸ Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. Umowy dzierżawy „dzierżawca będzie wykorzystywał przedmiot dzierżawy wyłącznie do działalności gospodarczej związanej z handlem węglem, jak również zbieraniem odpadów w postaci złomu metali w rozumieniu ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r., co jest zgodne z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”

²⁹ *vide* Wyrok NSA oz. w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r., sygn. akt I SA/LU 652/97

³⁰ Wyrok NSA z dnia 27 września 2000 r., sygn. II SA/Ka 2357/98

organ administracji ostatecznie rozstrzyga sprawę.³¹ Jednakże jeżeli Starosta nie podzielał ww. stanowiska organu gminy odpowiednie wyjaśnienie powinno znajdować się w aktach sprawy oraz w uzasadnieniu do wydanego zezwolenia. Zauważyć należy, że zgodnie z dyspozycją art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Niemniej jednak na podstawie akt sprawy nie sposób ustalić z jakich przyczyn organ podjął omówione rozstrzygnięcie. [Dowód: akta kontroli str. 61-70]

Odnosząc się do kwestii sporządzania decyzji w sprawie udzielenia zezwoleń, w toku kontroli ustalono jednocześnie, że w decyzjach o nr 98/2013, 33/2014, 293/2014, 8/2015 17/2015 organ nie oznaczył miejsca zbierania odpadów, pomimo iż taki obowiązek wynika z treści art. 43 ust. 1 pkt 3 u.o.o. Jak wynika z wyjaśnień wniesionych pismem z 3 września 2015 r. powyższa, nieprawidłowość wynikała z faktu, że:

„zgodnie z zapisami ustawy o odpadach ustawodawca nie określił jednoznacznie, co należy rozumieć pod pojęciem „miejsce zbierania odpadów”. Tut. organ uznał, że w zakwestionowanych przez kontrolujących decyzjach określone są w sposób właściwy miejsca zbierania odpadów”.

[Dowód: akta kontroli str. 25-27, 39-41, 61-62, 71-76, 106-109, 238]

Powyższe wyjaśnienia są niezrozumiałe z uwagi na fakt, że w pozostałych skontrolowanych zezwoleniach, miejsca zbierania odpadów są określone prawidłowo. Dla przykładu w decyzji nr 307/2013 zawarto zapis, że „wydaje się firmie (...) zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów w punkcie skupu zlokalizowanym w (...). [Dowód: akta kontroli str. 35] Natomiast w wymienionych powyżej decyzjach takiej informacji zabrakło. Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o.o. zawarł definicję magazynowania odpadów (*rozumie się przez to czasowe przechowywanie odpadów obejmujące wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę, tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów, magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów*). Natomiast w myśl art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.o. *zbieranie odpadów to gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów o którym mowa w pkt 5 lit. b*. Zauważyć należy, że „gromadzenie odpadów to zgromadzenie odpowiedniej partii odpadów uzasadniającej transport do miejsca ich przetwarzania (...) Magazynowanie odpadów to czasowe ich przetrzymywanie (...) W praktyce gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsca przetwarzania jest magazynowaniem odpadów w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 lit. b u.o.o. Magazynowanie odpadów przed ich przekazaniem do przetworzenia jest elementem zbierania”³². Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 42 ust. 1 pkt 3 i 4 u.o.o. w zezwoleniu należy oznaczyć zarówno miejsce zbierania odpadów jak i w osobnym punkcie wskazać miejsce ich magazynowania. Podkreślenia wymaga, że są to obligatoryjne elementy decyzji, których organ nie może modyfikować według własnego uznania.

Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z przepisem art. 43 ust. 2 pkt 3 u.o.o. jednym z wymaganych elementów zezwolenia na przetwarzanie odpadów jest określenie rocznej, a w uzasadnionych przypadkach godzinowej, mocy przerobowej urządzenia lub instalacji wykorzystywanej w procesie przetwarzania. W decyzjach nr 65/2014, 108/2014 oraz

³¹ Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1998 r., IV SA 656/96, LEX nr 43813

³² J. Jerzy, Wniosek o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Komentarz praktyczny, ABC nr 179211

249/2014 organ nie zamieścił powyższej informacji. Mając na uwadze, że wnioskodawcy określili w sporządzonych przez siebie wnioskach, iż będą korzystali w ramach prowadzonej działalności z instalacji do przetwarzania odpadów, organ był obowiązany w wydanych decyzjach podać wskazaną na wstępie wartość (powyższy wymóg nie miał zastosowania jedynie w sprawie wniosku dot. decyzji nr 288/2014, z uwagi na opisaną w nim specyfikę procesu przetwarzania).

[Dowód: akta kontroli str. 117-151]

Nieprawidłowości wyniknęły z błędnej interpretacji przepisów oraz nierzetelnego przygotowywania dokumentacji, w tym wypadku projektów ww. decyzji.

W związku z zawartymi w decyzjach o nr 98/2013, 307/2013, 33/2014, 69/2014, 183/2014, 293/2014 podstawami prawnymi należy zauważyć, że nie wskazują one przepisu wyznaczającego właściwość organu (art. 41 ust. 3 pkt 2 u.o.o.) oraz określającego formę załatwienia sprawy (art. 41 ust. 2 u.o.o.). [Dowód: akta kontroli str. 25, 35, 39, 45, 51, 61] Powyższe przepisy stanowią podstawę prawną wydanych decyzji, w związku z powyższym organ obowiązany był je przywołać. Niemniej jednak mając na uwadze, że w skontrolowanych decyzjach wydanych w 2015 r. organ powołał ww. przepisy, odstępuje się od formułowania zalecenia pokontrolnego w tym zakresie.

Wymaga również zasygnalizowania, że pieczęć nagłówkowa wszystkich wydanych decyzji określa aparat pomocniczy organu (Starostwo Powiatowe w Bolesławcu), tymczasem mając na uwadze treść art. 41 ust. 3 pkt 2 ustawy o.o., organem właściwym w przedmiotowych sprawach był starosta, a więc pieczęć powinna oznaczać organ – Starostę Bolesławieckiego. [Dowód: akta kontroli str. 25, 35, 39, 45, 51, 61, 82, 106, 117, 123, 129, 143, 152, 158, 164, 169]

Odnośnie do kwestii obliczania 10-letniego terminu, o którym mowa w art. 44 u.o.o. w toku kontroli ustalono, że w udzielonych zezwoleniach określony termin był z reguły trochę krótszy, niż wskazany we wniosku.

Tabela nr 1

Lp.	Nr i data wydania decyzji	Data doręczenia decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
Zezwolenia na zbieranie odpadów				
1.	98/2013 z 17 maja 2013 r.	22.05. 2013 r.	bezterminowo (jednakże w myśl art. 44 ustawy o odpadach zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.)	16.05.2023 r.
2.	307/2013 z 20 grudnia 2013 r.	27.12.2013 r.	10 lat	01.01.2014 r. – 31.12.2023 r.
3.	33/2014 z 17 lutego 2014 r.	18.02.2014 r.	Od 15.04.2014 r. przez 10 lat	15.04.2014 r.- 16.04.2024 (ponad 10 lat)
4.	69/2014 z 7 kwietnia 2014 r.	11.04.2014 r.	10 lat	06.04.2024 r.
5.	183/2014 z 8 sierpnia 2014 r.	12.08.2014 r.	10 lat	07.08.2024 r.
6.	293/2014 z 4 grudnia 2014 r.	10.12.2014 r.	5 lat	03.12.2019
7.	8/2015 z 12 stycznia	20.01.2015 r.	10 lat	11.01.2025 r.

	2015 r.			
8.	3/2015 z 7 stycznia 2015 r.	09.01.2015 r.	10 lat	06.01.2025 r.
9.	17/2015 z 19 stycznia 2015 r.	21.01.2015 r.	10 lat	18.01.2025 r.
Zezwolenia na przetwarzanie odpadów				
1.	65/2014 31 marca 2014 r.	1 kwietnia 2014 r.	Brak	Do 30 marca 2024 r.
2.	108/2014 3 czerwca 2014 r.	10 czerwca 2014 r.	10 lat	Do 2 czerwca 2024 r.
3.	249/2014 30 października 2014 r.	3 listopada 2014 r.	10 lat	Do 29 października 2024 r.
4.	288/2014 2 grudnia 2014 r.	4 grudnia 2014 r.	10 lat	Do 1 grudnia 2024 r.

W myśl art. 43 ust. 1 pkt 8 oraz art. 43 ust. 2 pkt. 9 u.o.o. w zezwoleniu określa się czas jego obowiązywania, który nie może być dłuższy niż 10 lat (art. 44 ww. ustawy). Przy tym zauważyć należy, iż organ jest związany w tym zakresie wnioskiem, w którym należy określić przewidywany okres wykonywania działalności (art. 42 ust. 1 pkt 7, art. 42 ust. 2 pkt 8 u.o.o.). Podkreślenia wymaga, że to wnioskodawca decyduje, na jaki okres chce uzyskać zezwolenie. Jediną granicą jest powyżej wskazany okres 10 lat. Organ administracji jest żądaniem strony związany i nie może ustalić innego okresu, np. na trzy lata z możliwością przedłużenia.³³ Problem nie jest nowy, pojawił się na tle art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 5 sędziów³⁴ uznał, że organ udzielający zezwolenia jest związany treścią wniosku co do czasu, na jaki zezwolenie ma być udzielone.³⁵ Należy jednak dodać, że decyzja ustalająca okres ważności zezwolenia może zostać wydana na okres krótszy niż wnioskowany przez przedsiębiorcę, jeżeli zostanie wykazane, że za tego rodzaju ograniczeniem przemawiają względy interesu publicznego.³⁶ W wyjaśnieniach wniesionych pismem z 3 września 2015 r. poinformowano, że:

„termin ważności zezwolenia jest nieco krótszy niż wskazany we wniosku. Jednakże zdaniem tut. Organu sposób oznaczenia terminu obowiązywania zezwolenia jest zgodny ze wskazaniem art. 44 ustawy z 2012 r. o odpadach. Ponadto żaden z podmiotów wydanych zezwoleń dotychczas nie wniósł skargi na takie rozstrzygnięcie kwestii okresu obowiązywania zezwolenia”.

[Dowód: akta kontroli str. 238-239]

Brak skarg w tym zakresie nie przesądza, że organ postępuje zgodnie z przepisami prawa. Odnosząc się do sposobu obliczania 10-letniego terminu należy zauważyć, że przepisy działu I rozdziału 10 k.p.a. nie określają wprawdzie zasad liczenia terminów wyrażonych w latach, jednakże przepis art. 110 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny³⁷ stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy

³³ J. Jerzy, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360

³⁴ uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie 5 sędziów z dnia 22 maja 2000 r., sygn. akt OPK 1/00

³⁵ W. Radecki *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LEX, 2013

³⁶ wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1846/06

³⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn zm.

art. 111 – art. 116 ww. aktu normatywnego. Przepis art. 112 Kodeksu cywilnego stanowi, że 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. Przy tym należy zauważyć, że w myśl art. 110 k.p.a. organ jest związany treścią wydanej decyzji od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia. Natomiast 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). Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że daty obowiązywania poszczególnych zezwoleń są krótsze niż wnioskowane 10 lat. Reasumując podkreślić należy, że podmiot najwcześniej może rozpocząć działalność z dniem doręczenia lub ogłoszenia mu stosownej decyzji, dlatego też 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).

Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia.

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 treści decyzji organ wskazywał co jest przedmiotem zmiany. 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. 152-154, 158-160]

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość w przedmiotowym zakresie.

W treści wniosku dot. decyzji nr 251/2013 wskazano, iż teren na którym podmiot magazynuje zebrane odpady nie jest jego własnością. Wnioskodawca zawarł w podaniu następującą informację – „posiadam umowę dzierżawną co się tyczy działki 191/9 przy ul. (...).”.

[Dowód: akta kontroli str. 154]

Tym samym, mając na uwadze rozważania dotyczące stron postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami zawarte na str. 8 niniejszego dokumentu, oraz przepis art. 170 ust. 2 u.o.o. należy wskazać, iż organ nieprawidłowo ustalił krąg stron przedmiotowego postępowania.

Przyczyną powstania opisanej powyżej nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów u.o.o. przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

Decyzje w sprawie uchylecia uprzednio wydanych zezwoleń

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzją nr 293/2014 organ uchylił na podstawie art. 155 k.p.a. poprzednie zezwolenie z dnia 15 czerwca 2012 r. o nr ROŚ.6233.19.2012. Zauważyć należy, że strona wносиła o wygaszenie ww. zezwolenia. Przy tym w myśl art. 48 pkt 3 u.o.o. zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na ich przetwarzanie wygasa m.in. na wniosek podmiotu objętego zezwoleniem. W piśmie z 3 września 2015 r. wyjaśniono, że:

„strona nie odwołała się od tej decyzji, to znaczy, że użyte w decyzji sformułowanie uznano za spełniające jej oczekiwania. Skutki prawne uchylecia bądź wygaszenia są podobne.”

[Dowód: akta kontroli str. 61-63, 69, 237]

W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że organ związany jest żądaniem strony zawartym w podaniu. Dlatego też, mając na uwadze treść ww. art. 48 pkt 3 u.o.o., powinien wydać decyzję w sprawie wygaśnięcia zezwolenia, na podstawie wskazanego przepisu.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w zezwoleniach na zbieranie odpadów o nr 3/2015, 8/2015 organ również uchyła decyzję w sprawie poprzednich zezwoleń, w podstawie prawnej powołując się na art. 155 k.p.a., natomiast w uzasadnieniu informuje, że „dotychczas posiadane zezwolenie (...) zostało wygaszone w punkcie I niniejszej decyzji”. Przy czym we wnioskach podmioty nie wnosiły o ich wygaszenie bądź uchylenie. [Dowód: akta kontroli str. 71-75, 81, 82-84, 85] Zauważyć należy, że w myśl art. 155 k.p.a. *decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W związku z powyższym organ przed wydaniem rozstrzygnięcia winien wystąpić o zgodę strony na uchylenie przedmiotowych zezwoleń, czego nie uczynił. Brak zgody o której mowa powyżej w aktach sprawy dotyczy również dwóch innych decyzji w przedmiotowej sprawie (zezwolenia nr: 17/2015, 249/2014). [Dowód: akta kontroli str. 106-111, 129, 133, 143] Powyższe nieprawidłowości wynikały z błędnej interpretacji przepisów.*

W toku kontroli stwierdzono, że we wszystkich poddanych kontroli decyzjach z ww. zakresu organ jednocześnie uchylił swoje wcześniejsze decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia oraz udzielił nowych zezwoleń. [Dowód: akta kontroli str. 61, 71, 82, 106, 129, 143, 164, 169, 180] Wskazać należy, że opisana 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"³⁸. 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 decyzji.³⁹

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów k.p.a.

³⁸ *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. 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

³⁹ *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14F

Decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą Starosta Bolesławiecki prowadził jedną sprawę w powyższym zakresie (ROŚ.6233.13.2014), w trakcie której wydał 3 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów:

- decyzję nr 123/2014 z dnia 18 czerwca 2014 r. Decyzja została uchylona i przekazana do ponownego rozpatrzenia decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze z dnia 28 sierpnia 2014 r. (sygn. SKO/41/SO-2/2014);
- decyzję nr 228/2014 z dnia 10 października 2014 r. Decyzja została uchylona i przekazana do ponownego rozpatrzenia decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze z dnia 10 października 2014 r. (sygn. SKO/41/SO-3/2014);
- decyzję nr 30/2015 z dnia 5 lutego 2015 r. Decyzja została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze z dnia 15 czerwca 2015 r. (sygn. SKO/41/SO-2/2015).

Z uwagi na fakt, iż wszystkie ww. rozstrzygnięcia kontrolowanego organu zapadły w stosunku do tego samego podmiotu zostaną one ocenione łącznie.

Wniosek przedsiębiorcy wpłynął do Urzędu w dniu 24 kwietnia 2014 r. Jego przedmiotem było uchylenie uprzednio udzielonego zezwolenia (decyzja organu z dnia 12 października 2007 r.). Mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. organ prawidłowo ocenił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do jego rozpatrzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek zawierał wszystkie elementy wymagane przepisem art. 62 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 42 ust. 1 u o.o. Z uwagi na charakter przedsięwzięcia oraz mając na uwadze przepis art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia nie była wymagana. Wraz z wnioskiem przedsiębiorca przedłożył m. in. dowód uiszczenia opłaty skarbowej, dokument potwierdzający jego tytuł prawny do nieruchomości gdzie będą magazynowane odpady oraz wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego dla ww. terenu. [Dowód: akta kontroli str. 176-232]

W toku kontroli stwierdzono, iż organ przed wydaniem decyzji z dnia 18 czerwca 2014 r. oraz 10 października 2014 r. zwrócił się do Wójta Gminy Bolesławiec o wyrażenie opinii w przedmiocie zgodności zamierzonej działalności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. [Dowód: akta kontroli str. 178, 190] Należy przy tym ponownie zauważyć, iż opinia taka na gruncie u.o.o. nie jest dla organu wiążąca, jak również organ nie ma obowiązku o nią występować oceniając wystąpienie przesłanki wskazanej w art. 46 ust.1 pkt 3 ww. ustawy. Dokonanie wykładni obowiązujących przepisów prawa miejscowego jest zadaniem organu właściwego do udzielenia zezwolenia, czemu winien dać on wyraz w treści uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, na co m. in. wskazało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze w ww. decyzji z dnia 28 sierpnia 2014 r. W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje organu z dnia 10 października 2014 r. oraz z dnia 5 lutego 2015 r. są zgodne z powyższym zaleceniem.

Z uwagi na zasadę swobodnej oceny dowodów wyrażoną w art. 80 k.p.a. oraz brak nadrzędności instancyjnej organu kontrolnego nad organem kontrolowanym nie dokonywano słuszności dokonanej przez Starostę Bolesławickiego interpretacji ww. przepisów.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 6

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usunięcia nieprawidłowości i dalszego usprawnienia sposobu realizacji kontrolowanego zadania z zakresu administracji rządowej należy:

1. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a.

2. Wezwania o uzupełnienie braków formalnych sporządzać zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a., a o uiszczenie należnej opłaty skarbowej wzywać w trybie wskazanym w art. 261 § 1 k.p.a.
3. Należycie dokumentować czynności podejmowane przez organ w toku postępowania administracyjnego.
4. Zawiadania strony o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz o terminie realizacji przysługujących jej uprawnień wynikających z art. 10 § 1 k.p.a.
5. Rzetelnie ustalać krąg stron postępowań, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o.
6. Uzasadnienie faktyczne decyzji formułować zgodnie z treścią art. 107 § 3 k.p.a.
7. Decyzje w sprawie udzielenia zezwoleń sporządzać w sposób rzetelny, tak aby określały wszystkie obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 43 ust. 1 i 2 u.o.o.
8. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.
9. W przypadku konieczności dokonania uchylecia decyzji, mając na uwadze treść art. 155 k.p.a., występować o stosowną zgodę strony.
10. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.

Do dnia 30 października 2015 r. proszę poinformować mnie o wykonaniu zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLASKI
/ – /
Tomasz Smolarz