



Pan  
**Marek Warcholiński**  
Starosta Strzeliński

### **Wystąpienie pokontrolne**

W dniach 21 i 22 września 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 35, 36 i 37 (sygn. NK-KE.0030.35.2015.TW, NK-KE.0030.36.2015.TW oraz NK-KE.0030.37.2015.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),
- Artur Wachowski – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Strzeline, z siedzibą ul. Kamienna 10, 57 – 100 Strzelin (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 półrocze 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, zwaną dalej k.p.a.) przy udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 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 Marek Warcholiński – Starosta Strzeliński, który sprawuje tę funkcję od dnia 12 grudnia 2014 r.<sup>1</sup>. Wcześniej urząd starosty w okresie objętym kontrolą piastował Pan Norbert Raba<sup>2</sup>. Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w ramach Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu<sup>3</sup>. Za merytoryczną realizację powyższych zadań odpowiedzialne są osoby zatrudnione na stanowiskach inspektora ds. Ochrony środowiska oraz podinspektora ds. ochrony środowiska<sup>4</sup>, zwane dalej pracownikami Urzędu. Nadzór nad ww. osobami sprawuje osoba zatrudniona na stanowisku Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu<sup>5</sup>.  
[dowód: akta kontroli str. 38 - 46]

W dniu 2 listopada 2015 r. Staroście Strzelińskiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony w dniu 21 października 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 21 października 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 21 grudnia 2015 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

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

Powyższą ocenę uzasadniamy w następujący sposób.

Z udzielonych w dniach 17 grudnia 2014 r. (sygn. OS.604.42.2014.DS.2) oraz 9 września 2015 r. (sygn. GNiŚ.604.11.2015) informacji, zweryfikowanych w toku kontroli wynika, iż Starosta Strzeliński w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 9 września 2015 r. wydał :

- 21 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 10 decyzji w przedmiocie udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 13 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;

---

<sup>1</sup> Uchwała Nr II/2/14 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Strzelińskiego.

<sup>2</sup> Uchwała Nr XXVI/129/12 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 22 października 2012 r. w sprawie wyboru Starosty Strzelińskiego.

<sup>3</sup> Zgodnie z § 17 ust. 22 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Strzelinie stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLIV/274/09 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Strzelinie.

<sup>4</sup> Zgodnie z częścią III pkt 3.2.3. i pkt 3.2.4. zakresu czynności z dnia 15 lutego 2012 r. oraz częścią III zakresu czynności z dnia 14 lutego 2015 r.

<sup>5</sup> Zgodnie z częścią II pkt 6 zakresu czynności z dnia 18 sierpnia 2010 r.

- 2 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o.;
- 5 decyzji w przedmiocie uchylenia uprzednio udzielonych zezwoleń<sup>6</sup>.

Łącznie w zakresie kontroli Starosta Strzeliński wydał 46 decyzji (decyzje uchylające były wydawane w formie jednego aktu administracyjnego z decyzjami zezwalającymi). W okresie objętym kontrolą organ nie wydał jakiegokolwiek decyzji w przedmiocie cofnięcia ani wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia. W części IV pisma z dnia 23 września 2015 r. w przedmiocie udzielenia wyjaśnień dot. kontrolowanego obszaru (sygn. OS.620.8.2015.MK.2, zwane dalej wyjaśnieniami z 23 września 2015 r.) wskazano, iż w ww. pismach omyłkowo wskazano na fakt wydania decyzji wygaszających podczas gdy faktycznie uchylono dotychczasowe zezwolenia zastępując je nowymi.

[dowód: akta kontroli str.: 31]

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 56% tj. 26 postępowań spośród 46 przeprowadzonych i składa się na nią:

- 11 z 21 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 5 z 10 decyzji w przedmiocie udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 6 z 13 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- wszystkie (tj. 2) decyzje wydane w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia;
- wszystkie (tj. 5) decyzje wydane w przedmiocie uchylenia poprzednio udzielonego zezwolenia (3 decyzje wydane równocześnie z decyzjami w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów, które również poddano kontroli oraz 2 decyzje uchylające, które oceniono wyłącznie w tym przedmiocie).

#### 1. Zezwolenia na zbieranie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Strzeliński wydał 21 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 11 decyzji, co stanowi 52% ogółu.

- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 03/2013 z dnia 28 stycznia 2013 r. (sygn. OS.6233.2.2013.DS.3), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 12/2013 z dnia 17 maja 2013 r. (sygn. OS.62339.2013.DS.3), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 15/2013 z dnia 4 listopada 2013 r. (sygn. OS.6233.15.2013.DS), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 19/2013 z dnia 19 listopada 2013 r. (sygn. OS.6233.17.2013.MK.3), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 04/2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r. (sygn. OS.6233.4.2014.WS1), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 5;
- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 10/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygn. OS.6233.11.2014.WS1), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 6;
- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 11/2014 z dnia 19 sierpnia 2014 r. (sygn. OS.6233.13.2014.DS), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 7;

---

<sup>6</sup> Decyzje uchylające zostały wydane w formie jednego aktu administracyjnego wraz z decyzjami w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami – stąd faktyczna ilość decyzji jest mniejsza niż wynikałoby to z przedstawionego zestawienia.

- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 15/2014 z dnia 25 sierpnia 2014 r. (sygn. OS.6233.19.2014), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 8;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 13 marca 2015 r. (sygn. OS.6233.1.2015.DS), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 9;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 18 lutego 2015 r. (sygn. OS.6233.5.2015.DS), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 10;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 27 sierpnia 2015 r. (sygn. OS.623319.2015.MK), zwana dalej zezwoleniem na zbieranie nr 11.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w 10 na 11 skontrolowanych postępowań wnioskodawcy uiszcili wymaganą za udzielenie zezwolenia opłatę skarbową w przewidzianym do tego terminie, natomiast w aktach poszczególnych postępowań znajdowały się stosowne dokumenty potwierdzające zadośćuczynienie ww. obowiązkowi (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, częścią III ust. 43b lit. a załącznika do ww. ustawy oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, Dz. U. Nr 187, poz. 1330). W przypadku postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 8 opłaty skarbowej nie pobierano, mając na uwadze art. 7 pkt 3 ww. ustawy.

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. oraz w art. 42 ust. 1 u.o.o. Żadne z udzielonych zezwoleń (mając na uwadze art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej) nie wymagało wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Należy wskazać, iż wprawdzie wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 1 nie zawierał informacji wymaganych art. 42 ust. 1 pkt 8 i pkt 9 u.o.o., jednakże powyższe braki zostały uzupełnione przez przedsiębiorcę (wniosek wpłynął do Urzędu w dniu 10 stycznia 2013 r. natomiast uzupełnienie w dniu 18 stycznia 2013 r.). Wobec braku w aktach postępowania jakichkolwiek dokumentów wskazujących na wezwanie organu dokonane na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. wystąpiono o wyjaśnienie powyższej sytuacji. W pkt 1 części I wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. wskazano co następuje:

„Była to pośrednio inicjatywa własna wnioskodawcy wynikająca najprawdopodobniej z przeglądu wniosku przez pracownika Wydziału – przed jego złożeniem (...) i zasygnalizowaniem tych, bezpośrednio zauważalnych braków formalnych.”

Mając na uwadze powyższe należy pozytywnie ocenić działania pracownika organu albowiem w ich wyniku doszło do uzupełnienia wniosku o wymagane art. 42 ust. 1 pkt 8 i pkt 9 u.o.o. informacje, co z kolei umożliwiło wydanie powyższego zezwolenia<sup>7</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 24, 29, 52 - 55]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia poddanych kontroli postępowań wyjaśniających.

W aktach spraw zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie od nr 2 do nr 5 i nr 10 znajdowały się dokumenty, z których wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie ww. zezwoleń nie są właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca

<sup>7</sup>W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09 wskazano, iż tylko kompletne pod względem formalnym podanie może doprowadzić do wszczęcia przez organ postępowania w danej sprawie.

magazynowania odpadów, lecz ich dysponentami na podstawie zawartych umów<sup>8</sup>. Zgodnie z interpretacją art. 170 ust. 2 u.o.o. stronami postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami, poza posiadaczami odpadów, są również właściciele nieruchomości, na których będą magazynowane odpady<sup>9</sup>. W części I, pkt 6 wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje, cyt.:

„Najprawdopodobniej zastosowano tu dotychczasową zasadę utrwaloną przez wiele lat w zakresie obowiązywania poprzedniej ustawy o odpadach (...). W myśl art. 29a [ust. 1 – przypis kontrolujących] tej ustawy stroną postępowania był wnioskodawca lub władający powierzchnią ziemi (...).”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż aktualnie obowiązujący art. 170 ust. 2 u.o.o. określa jedynie kto nie jest stroną postępowań w przedmiocie udzielania zezwoleń na gospodarowanie odpadami. Przepis ten jest tożsamy z art. 29a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.). Jak wskazano w zacytowanej powyżej treści wyjaśnień poprzednio obowiązujące przepisy określały wprost kto posiada status strony postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Obecnie obowiązujące w tym zakresie przepisy (tj. art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.) wskazują, iż zezwolenia udziela się na wniosek posiadacza odpadów, którym jest ich wytwórca lub podmiot faktycznie je posiadający przy jednoczesnym domniemaniu, iż władający powierzchnią ziemi, na której znajdują się odpady jest ich posiadaczem<sup>10</sup>. Z powyższego przepisu wynika, iż podmiotem posiadającym interes prawny w uzyskaniu zezwolenia jest również właściciel nieruchomości na której odpady będą magazynowane udostępniający ją wnioskodawcy. Tym samym właściciel danej nieruchomości posiada również status strony postępowania prowadzonego w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów<sup>11</sup>. Konkludując należy wskazać co następuje. Prowadząc wskazane powyżej postępowania organ winien zawiadomić w trybie art. 61 § 4 k.p.a. właścicieli ww. nieruchomości o ich wszczęciu, 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 wadą<sup>12</sup> mogącą skutkować wznowieniem postępowania

<sup>8</sup> Przepis art. 25 ust. 2 u.o.o. stanowi, iż magazynowanie odpadów może odbywać się wyłącznie na terenie, do którego posiadacz odpadów posiada tytuł prawny. Definicja tego pojęcia została zawarta w art. 3 pkt 41 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.) i oznacza prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

<sup>9</sup> Jest to stanowisko podzielane zarówno w doktrynie – patrz: W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX 2013; jak i w orzecznictwie – patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Lu 604/14.

<sup>10</sup> Definicja *posiadacza odpadów* została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o.

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

<sup>12</sup> 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

w przypadku złożenia przez pominiętą stronę wniosku w tej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.).

[dowód: akta kontroli str.: 25, 30 – 31, 61, 88, 114, 174]

Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. jedną z przesłanek odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów jest jej niezgodność z przepisami prawa miejscowego. Rolą organu jest zweryfikowanie powyższej okoliczności w trakcie postępowania wyjaśniającego (niezależnie od tego czy wnioskodawca przedłożył w tej kwestii jakiegokolwiek dokumenty). W wyniku kontroli stwierdzono, iż w treści uzasadnień wszystkich zezwoleń na zbieranie wskazano, iż działalność, której one dotyczą nie jest sprzeczna z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak w aktach spraw zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 1, od nr 5 – nr 7 i nr 11 brak było jakichkolwiek dokumentów potwierdzających, iż Starosta Strzebiński zweryfikował powyższą okoliczność w toku prowadzonych postępowań. W części I pkt 4 wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. wskazano, iż interpretacji stosownych przepisów dokonuje organ właściwy do udzielenia zezwolenia. W sytuacji braku dostępu do danego planu zagospodarowania przestrzennego lub niejasnego zapisu w jego treści Starosta Strzebiński występuje do organu wykonawczego właściwej gminy o zajęcie stanowiska w powyższej kwestii<sup>13</sup>. W dalszej części wyjaśnień dotyczących powyższego zagadnienia wskazano w jakich sytuacjach pracownik Urzędu dokonuje samodzielnej (tj. niewspomaganej stanowiskiem organu wykonawczego właściwej gminy) oceny zgodności wskazanej we wniosku działalności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak, co podkreślano powyżej, w aktach ww. postępowań brak było jakichkolwiek dowodów na to, iż pracownik je prowadzący dokonał weryfikacji zgodności wniosku z przepisami prawa miejscowego i stwierdził, że brak jest niezgodności w tym zakresie. Działanie to naruszało zasadę pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a., którą należy odnieść do wszystkich czynności podejmowanych w toku postępowania, które miały wpływ na jej rozstrzygnięcie, w tym na czynności podejmowane w toku postępowania wyjaśniającego<sup>14</sup>. Powyższa okoliczność tj. stwierdzenie istnienia lub nieistnienia niezgodności pomiędzy zamierzoną działalnością a przepisami prawa miejscowego jest istotna dla przyszłego rozstrzygnięcia a zatem powinna być odzwierciedlona w aktach sprawy mając na uwadze art. 7, art. 77 § 1 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 25, 30]

Do wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 5 przedsiębiorca dołączył również dokument ustanawiający na jego rzecz tytuł prawny do nieruchomości, na której zamierza on magazynować zbierane odpady (zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o.) tj. umowę dzierżawy. W dniu 11 marca 2014 r. organ, na podstawie przepisu art. 50 § 1 k.p.a., wezwał wnioskodawcę do udzielenia wyjaśnień w następującej kwestii. W swoim pierwotnym brzmieniu umowa z dnia 6 czerwca 2013 r. wskazywała, iż dzierżawca będzie wykorzystywał przedmiot dzierżawy wyłącznie w celu prowadzenia działalności związanej z handlem węglem. Dnia 15 stycznia 2014 r. do powyższej umowy zawarto aneks, w którym wskazano iż dzierżawca może również na powyższym terenie prowadzić działalność w zakresie skupu złomu. Dokument ten nie został dołączony do wniosku lecz wpłynął do Urzędu dopiero dnia 24 marca 2014 r. w wyniku powyższego wezwania. Mając na uwadze

---

*skutkuje naruszeniem prawa obligującym do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.*”.

<sup>13</sup> Należy podkreślić, iż organ gminy nie zajmuje w tej kwestii stanowiska w trybie art. 106 § 1 i § 5 k.p.a. albowiem nie dokonuje uzgodnienia ani nie wyraża wymaganej przepisem prawa opinii. Udzielone przez ww. organ informacje mają wartość opinii biegłego, o której mowa w art. 84 § 1 k.p.a. (patrz. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2000 r., sygn. II SA/Ka 2357/98).

<sup>14</sup> *vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10

powyższe należy wskazać co następuje. Przepis art. 25 ust. 2 u.o.o. nakazuje aby wnioskodawca posiadał tytuł prawny do terenu, na którym zamierza prowadzić działalność związaną z gospodarowaniem odpadami – ten fakt organ ma obowiązek zweryfikować. W przypadku postępowania zakończonego udzieleniem zezwoleniem na zbieranie nr 5 tytułem tym była ww. umowa dzierżawy. 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<sup>15</sup>. 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 odpowiednie przepisy u.o.o.

[dowód: akta kontroli str.: 113 - 116]

Podsumowując należy wskazać, iż prowadząc postępowanie wyjaśniające organ winien na wstępie prawidłowo ustalić krąg stron postępowania (mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o.) a następnie podjąć wobec nich czynności wskazane w k.p.a. - właściwe dla danego etapu procesu udzielania zezwolenia. Ponadto postępowanie wyjaśniające należy prowadzić z zachowaniem ww. zasady pisemności postępowania oraz dokonywać weryfikacji tylko tych faktów, które zostały wskazane w treści u.o.o. jako niezbędne dla udzielenia zezwolenia. Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości była błędna interpretacja ww. przepisów u.o.o. oraz niedostateczna znajomość k.p.a.

Poza powyższymi nieprawidłowościami ujawnionymi w toku kontroli należy wskazać na następującą okoliczność. We wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 2, przedsiębiorca wskazał, iż będzie ją prowadził na dwóch nieruchomościach, do których posiada tytuł prawny. Wraz z wnioskiem przedłożył on również pismo Burmistrza Miasta i Gminy Strzelin z dnia 10 kwietnia 2013 r. (sygn. WNU.6724.029.2013.PP.R), w którym organ ten stwierdził, iż działalność będąca przedmiotem późniejszego wniosku jest zgodna z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednakże tylko w stosunku do jednej z dwóch wskazanych w treści wniosku nieruchomości. W części I pkt 5 wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje, cyt.:

„Zapisy planu miejscowego, co do zasady zgrupowane są w formie kolejnych jednostek (obszarów) urbanistycznych oznaczonych stosownie w załączniku graficznym i objętych jednym szczegółowym opisem. W opisywanym przypadku wszystkie działki znajdują się obok siebie na tym samym obszarze (...). Stanowisko urbanistyczne wyrażone dla jednej z nich jest więc tożsame dla pozostałych i taką wykładnię rozszerzającą stosujemy.”

Mając na uwadze wyrażoną w art. 80 k.p.a. zasadę swobodnej oceny dowodów przez organ prowadzący sprawę należy wskazać, iż powyższe wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie.

Podobna sytuacja wystąpiła na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 8. Organ ustalił w trakcie innego postępowania prowadzonego w powyższym przedmiocie, iż zamierzona działalność nie jest niezgodna z przepisami prawa miejscowego. Obszary prowadzenia obydwu ww. działalności są tożsame w związku z czym wykorzystanie w powyższym postępowaniu przez Starostę Strzelińskiego informacji z innego postępowania było w pełni uzasadnione.

[dowód: akta kontroli str.: 24 - 25, 30, 37]

---

<sup>15</sup> *vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. II SA/Bd 563/13.

Osobnego omówienia wymaga następująca okoliczność wynikła na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 8. W treści uzasadnienia ww. decyzji wskazano na fakt, iż jej posiadacz będzie prowadził działalność w miejscu, w którym prowadził je na podstawie odrębnego zezwolenia inny podmiot jednakże wskutek jego śmierci uległo ono wygaszeniu jako bezprzedmiotowe<sup>16</sup> – zgodnie z art. 48 pkt 2 u.o.o. W związku z powyższym wezwano organ do wskazania czy została wydana w powyższym zakresie stosowna decyzja. W pkt 2 części I wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. wskazano co następuje:

„Nie wygaszono przedmiotowej decyzji, gdyż w ocenie tutejszego organu decyzja ta wygasła z urzędu i nie wymagała potwierdzenia w formie decyzji administracyjnej (...). Ponadto w ustawie o odpadach brakuje jednoznacznego wskazania obowiązku wygaszania opisywanych zezwoleń, z urzędu i w formie decyzji.”

Ponadto organ powołując się na przepis art. 162 § 1 k.p.a. stwierdził, iż żadna ze wskazanych w nim przesłanek nie wystąpiła na gruncie opisywanej sprawy. Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Po pierwsze należy wskazać, iż w przypadku gdy przepis szczególny określa przesłanki wygaszenia decyzji art. 162 § 1 pkt 1 odsyła właśnie do tego przepisu sam nie stanowiąc podstawy wygaszenia<sup>17</sup>. Po drugie należy wskazać, iż brak literalnego nakazu stwierdzenia wygaśnięcia danego aktu administracyjnego nie oznacza, iż organ nie ma obowiązku go wydawać. Rozstrzygnięcia te, pomimo ich deklaratoryjnego charakteru, porządkują bowiem sytuację prawną, która przestała istnieć i przez to nie może być wykonywana<sup>18</sup>. Działanie takie z kolei przyczynia się do realizacji zasady zaufania obywateli do organów władzy publicznej oraz zasady informowania wyrażonych w art. 8 i art. 9 k.p.a.

Podsumowując należy wskazać, iż w każdym przypadku stwierdzenia wystąpienia okoliczności wskazanej w art. 48 u.o.o. organ jest obowiązany wydać decyzję wygaszającą uprzednio udzielonego zezwolenia. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja ww. przepisów u.o.o. oraz k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.:24, 29, 138 - 141]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż 9 z 11 skontrolowanych decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie zostały podpisane przez Starostę Strzelińskiego (od nr 1 do nr 4, nr 6, nr 7, od nr 9 do nr 11) natomiast pozostałe dwie (nr 5 i nr 8) przez Wicestarostę Strzelińskiego. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Wszystkie decyzje zostały prawidłowo doręczone ich adresatom. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z wydanych decyzji zawierają wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. oraz większość elementów wskazanych w art. 43 ust. 1 u.o.o., jak również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 lit. b rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

---

<sup>16</sup> W takim przypadku mamy do czynienia z tzw. bezprzedmiotowością podmiotową – tzn., że jedyna strona danego postępowania przestała nią być wskutek utraty określonych przymiotów lub w przypadku śmierci strony w sytuacji gdy przyznane daną decyzją uprawnienie jest nieprzechodnie, co ma miejsce na gruncie zezwoleń przyznanych na podstawie u.o.o. osobom fizycznym (patrz. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, publ. LEX/el., 2015).

<sup>17</sup> . M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz (...) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 listopada 2012 r. sygn. II SA/Lu 333/12 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r. sygn. II OSK 1460/11.

<sup>18</sup> Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2010 r. sygn. II OSK 485/09.



Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 5 u.o.o. jednym z obligatoryjnych elementów zezwolenia na zbieranie odpadów jest określenie w nim metody bądź metod zbierania. Element ten został powtórzony za art. 42 ust. 1 pkt 5 przedmiotowej ustawy, który wymaga od wnioskodawcy określenia jaką metodą lub metodami zbierania odpadów zamierza się posługiwać w trakcie wykonywanej działalności. W wyniku kontroli stwierdzono, iż żadna z decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie nie zawierała ww. informacji pomimo, iż wnioskodawcy zamieścili ją w złożonych wnioskach.

Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. jednym z elementów decyzji jest wskazanie podstawy prawnej jej wydania tj. przepisu lub przepisów prawa materialnego, które zawierają upoważnienie do tego aby dany organ podjął rozstrzygnięcie w danej sprawie. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich decyzjach wydanych w przedmiocie zezwolenia na zbieranie, poza innymi przepisami przedmiotowego aktu normatywnego, art. 41 u.o.o. Jak wskazano na wstępie niniejszego punktu przepisami upoważniającymi właściwego starostę do udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów jest ust. 2 i ust. 3 pkt 2 ww. artykułu, które wskazują formę udzielenia zezwolenia oraz właściwy do jej wydania organ (dot. całego ust. 3 art. 41 u.o.o.). Wskazywanie w sposób ogólny wyłącznie na art. 41 u.o.o. (składający się z 10 ustępów) jest działaniem nieprawidłowym. Powołując podstawę prawną w treści decyzji organ winien uczynić to w sposób dokładny tj. w przypadku rozbudowanego przepisu odnieść się do jego konkretnych jednostek redakcyjnych<sup>19</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 48 – 51, 56 – 59, 75 – 80, 100 – 104, 108 – 110, 118 – 122, 129 – 132, 138 – 141, 144 – 147, 170 – 173, 176 - 177]

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 związany<sup>20</sup> informacją wnioskodawcy w tym zakresie i bez uzasadnionej przyczyny (np. z uwagi na dobro interesu publicznego) nie może ustalić innego okresu<sup>21</sup>. Mając na uwadze przedmiotowe uwagi w poniższej tabeli ujęto okresy udzielenia 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		28 stycznia 2023	28 stycznia 2013 r.	31 stycznia 2013 r.
2		17 maja 2023 r.	17 maja 2013 r.	20 maja 2013 r.
3		31 października 2023 r.	4 listopada 2013 r.	7 listopada 2013 r.
4		12 listopada 2023 r.	19 listopada 2013 r.	22 listopada 2013 r.
5		31 marca 2024	10 kwietnia 2014 r.	14 kwietnia 2014 r.

<sup>19</sup> vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 września 2008 r., sygn. II SA/Po 185/08.

<sup>20</sup> Jest 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.

<sup>21</sup> vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1846/06

6	10 lat	31 maja 2024 r.	17 czerwca 2014 r.	18 czerwca 2014 r.
7		18 sierpnia 2024 r.	19 sierpnia 2014 r.	21 sierpnia 2014 r.
8		24 sierpnia 2024 r.	25 sierpnia 2014 r.	28 sierpnia 2014 r.
9		12 marca 2025 r.	13 marca 2015 r.	19 marca 2015 r.
10		18 lutego 2025 r.	18 lutego 2015 r.	25 lutego 2015 r.
11		27 sierpnia 2015 r.	27 sierpnia 2015 r.	2 września 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 kodeksu cywilnego 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 co oznacza, iż 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 V wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. wskazano co następuje:

„(...) przyjęliśmy w postępowaniach odpadowych zasadę, że termin zezwolenia ustalamy do dnia występującego za 10 lat od daty wydania decyzji minus jeden dzień co gwarantuje, że w żadnym przypadku okres obowiązywania nie będzie dłuższy niż 10 lat (bez względu od kiedy liczyć datę prawomocności decyzji). W kilku przywoływanych w Państwa piśmie przypadkach norma ta nie została dotrzymana tzn. datę końcową cofnięto nie o jeden dzień, ale do ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego upływ 10 lat od daty wydania decyzji. Sprawy te prowadziły osoby w zastępstwie, które metodę taką praktykują w swoich podstawowych branżach.”

Zauważyć należy, że praktyka ta jest nieprawidłowa, gdyż zezwolenie obowiązuje wtedy przez czas krótszy, niż wnioskowany pomimo braku przyczyn. 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. 27 – 28, 31 - 32]

W poniższej tabeli zawarto zestawie dat wszczęcia oraz zakończeni poszczególnych postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie.

tab. nr 2

Oznaczenie zezwolenia	Data wpływu wniosku do Urzędu	Data wydania decyzji
1	10 stycznia 2013 r. (uzupełniony dnia 18 stycznia 2013 r.)	28 stycznia 2013 r.
2	6 maja 2013 r.	20 maja 2013 r.
3	26 września 2013 r.	4 listopada 2013 r.
4	15 października 2013 r.	19 listopada 2013 r.
5	3 marca 2014 r.	10 kwietnia 2014 r.
6	10 czerwca 2014 r.	17 czerwca 2014 r.
7	30 lipca 2014 r.	25 sierpnia 2014 r.
8	9 lipca 2014 r.	19 sierpnia 2014 r.
9	8 stycznia 2015 r.	13 marca 2015 r.
10	28 stycznia 2015 r.	18 lutego 2015 r.
11	21 lipca 2015 r.	27 sierpnia 2015 r.

Mając na uwadze powyższe jak również art. 35 § 3 i § 5 k.p.a. należy wskazać, iż postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na zbieranie od nr 1 do nr 3, od nr 5 do nr 7 oraz nr 10 i nr 11 zostały przeprowadzone terminowo. Odnośnie pozostałych postępowań (zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 4, nr 8 i nr 9) kontrolujący zwrócili się o wyjaśnienie dlaczego, ich zdaniem, organ nie dotrzymał wskazanego w art. 35 § 3 k.p.a. terminu załatwienia sprawy. W pkt 2 części V wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. wskazano co następuje:

„sprawy z zakresu gospodarki odpadami dotyczą bardzo wrażliwych kwestii, przez co wymagają dodatkowych analiz związanych z uwarunkowaniami społecznymi i środowiskowymi oraz prawem miejscowym. Jednocześnie do problemów w skutecznym i szybkim załatwianiu tych spraw przyczynia się bardzo źle wyprowadzona i skonstruowana ustawa o odpadach z 14 grudnia 2012 r. wymagająca żmudnego śledzenia zmian w stanie prawnym oraz powiązań pomiędzy przepisami (...) [W tym miejscu wyliczono szereg utrudnień w stosowaniu ww. ustawy o odpadach]. Na tle powyższego sprawy z zakresu zezwoleń w gospodarce odpadami nie mogą być uznawane za nieskomplikowane, przynajmniej w obecnej fazie, gdy ciągle porządkowane i „czyszczone” są błędy legislacyjne spowodowane fragmentarycznym wprowadzeniem przepisów nowej ustawy, bezpośrednio w dniu jej wejścia w życie. Do dziś brakuje szeregu aktualnych aktów wykonawczych i rozwiązań (rejstry), które zapowiedział ustawodawca.”

Wobec powyższego należy wskazać, iż zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Jest to termin, którego uchybienie z powodu wystąpienia sprawy szczególnie skomplikowanej, powinno skutkować sygnalizacją oraz wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, ze względu na jej złożoność – zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Postępowanie takie należy uznać za właściwe mając na uwadze zasady ogólne k.p.a., przede wszystkim zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, zasadę szybkości postępowania oraz zasadę informowania stron. Powyższych czynności tj. wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy organ nie dokonał [dowód: akta kontroli str.: 28, 32 - 33]

## 2. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Strzeliński wydał 10 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 5 decyzji, co stanowi 50% ogółu.

- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 07/2013 z dnia 18 kwietnia 2013 r. (sygn. OS.6233.5.2013.DS.2), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 24/2014 z dnia 28 listopada 2014 r. (sygn. OS.6233.39.2014.DS.2), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 6 lutego 2015 r. (sygn. OS.6233.42.2014.DS.3), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 11 marca 2015 r. (sygn. OS.6233.4.2015.DS.3), zwana dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 4;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 17 września 2015 r. (sygn. OS.6233.18.2015.WS1.4), zwana dalej zezwolenie na przetwarzanie nr 5.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich skontrolowanych postępowaniach wnioskodawcy uiszcili wymaganą za udzielenie zezwolenia opłatę skarbową, w przewidzianym do tego terminie natomiast w aktach poszczególnych postępowań znajdowały się stosowne dokumenty potwierdzające zadośćuczynienie ww. obowiązkowi (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, częścią III ust. 43b lit. a załącznika do ww. ustawy oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej).

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. oraz większość elementów wskazanych w art. 42 ust. 2 u.o.o. W aktach spraw dotyczących zezwoleń na przetwarzanie odpadów znajdowały się kserokopie dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca posiada tytuł prawny do terenu, na którym magazynuje odpady (art. 25 ust. 2 u.o.o.), chyba że podmiot nie przewidywał ich magazynowania. Ponadto organ pozytywnie zweryfikował wymagalność załączenia przez przedsiębiorców do wniosków dokumentów, o których mowa w art. 72 ust. 4 u.o.o.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące braki formalne w złożonych wnioskach: W treści wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 3 nie zamieszczono informacji opisujących czynności podejmowane w ramach monitorowania i kontroli działalności oraz czynności, jakie 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. 2 pkt 9 i 10 u.o.o. W pkt. 1 części II wyjaśnień z 23 września 2015 r. wyjaśniono, że przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było:

„ (...)najprawdopodobniej przeoczenie tego elementu”.

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 5 oraz pisma w sprawie jego uzupełnienia zostały podpisane przez Dyrektora Naczelnego Zakładu produkcyjnego. Do wniosku załączone zostało stosowne pełnomocnictwo do reprezentowania podmiotu na rzecz którego udzielono zezwolenia, niemniej jednak jest to pełnomocnictwo łączne, które zobowiązuje pełnomocników do wspólnego działania. Niemniej jednak organ nie wezwał do uzupełnienie podania o brakującej

podpis drugiego pełnomocnika. W pkt 4 ppkt. 2 części II wyjaśnień z 23 września 2015 r. wskazano, że:

„Wystąpiło tu przeoczenie w przedłożonym dokumencie zapisu, o pełnomocnictwie łącznym. W przyszłości kwestie te badane będą z większą precyzją.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego<sup>22</sup>. 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 w terminie 7 dni oraz pouczyć go, iż w razie uchybienia ww. terminowi złożony wniosek zostanie pozostawiony bez rozpoznania. Powyższych czynności organ nie dokonał. Mając na uwadze treść zacytowanych wyjaśnień należy wskazać, iż przyczyną wystąpienia opisanych nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 25 – 26, 31, 258 – 261, 283, 297 - 301]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia poddanych kontroli postępowań wyjaśniających.

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji postępowań dotyczących udzielenia zezwoleń na zbieranie nr 1 , nr 2 , nr 4 i nr 5 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.). Rozważania na temat przedmiotowej kwestii zawarto już na str. 5 i 6 niniejszego dokumentu. Podkreślenia wymaga, że wszystkie czynności podejmowane w toku postępowania powinny zostać udokumentowane w aktach sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 25 – 26, 31]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono jednocześnie, że w sprawach dotyczących zezwoleń na przetwarzanie nr 1, nr 2 i nr 4, podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia nie były właścicielami nieruchomości na terenie których zamierzały przetwarzać odpady. Należy zauważyć, że przymiot strony w omawianych postępowaniach, jak już wykazano na str. 4 i 5, służy wyłącznie wnioskodawcy, a jeżeli nie jest on właścicielem nieruchomości, na której będzie prowadzona ta działalność, to także właścicielowi tej nieruchomości (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. Jak wskazano w pkt 1 niniejszego dokumentu takie działanie narusza przepis art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. oraz może skutkować wystąpieniem w ww. decyzjach wady kwalifikowanej skutkującej koniecznością wznowienia postępowania. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości było wskazane w pkt 6 części I oraz w pkt 3 części II wyjaśnień z dnia 23 września 2015 r. zastosowanie przepisu art. 29a poprzednio obowiązującej ustawy o odpadach.

[dowód: akta kontroli str.:26, 31, 195 – 206, 218 – 242, 252 – 253, 272 - 273]

W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że zezwolenie na przetwarzanie nr 4 nie wymienia jako stron postępowania współników, a zostało wydane spółce cywilnej oraz doręczone na adres tej spółki. Wyjaśnić należy spółka cywilna nie może być stroną postępowania administracyjnego, bowiem nie posiada osobowości prawnej. Organy

<sup>22</sup> *vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09

administracji publicznej nie mogą wydawać decyzji wobec spółki cywilnej, ponieważ nie jest ona odrębnym podmiotem gospodarczym, a jedynie umową zawartą przez dwóch lub więcej przedsiębiorców w celu realizacji celów biznesowych.<sup>23</sup> Przy tym wskazać należy, że w myśl art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn zm.) za przedsiębiorców uznaje się wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Wobec powyższego spółka nie może być podmiotem przyznanych praw lub nałożonych obowiązków, bowiem podmiotami prawa w spółce cywilnej są jej wspólnicy. Reasumując, ponieważ przedsiębiorcami, zgodnie z ww. aktem normatywnym są wspólnicy spółki cywilnej, to oni jako przedsiębiorcy, związani umową spółki cywilnej, mogą występować jako strona postępowania administracyjnego.<sup>24</sup> W związku z powyższym decyzja musi być wystawiona na rzecz określonych z imienia i nazwiska wszystkich wspólników spółki cywilnej, przy czym nazwa spółki może być także umieszczona (...) Doręczenie decyzji następuje, zgodnie z art. 40 § 1 k.p.a., czyli oddzielnie każdemu ze wspólników.<sup>25</sup> Podkreślenia wymaga, że wydanie decyzji w stosunku do spółki, a nie do jej wspólników, jest niczym innym, jak skierowaniem decyzji do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a w konsekwencji jest przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji.<sup>26</sup>

[dowód: akta kontroli str.: 263 - 265]

Podsumowując należy wskazać, iż prowadząc postępowanie wyjaśniające organ winien na wstępie prawidłowo ustalić krąg stron postępowania (mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o.) a następnie podjąć wobec nich czynności wskazane w k.p.a. - właściwe dla danego etapu procesu udzielania zezwolenia. Ponadto postępowanie wyjaśniające należy prowadzić z zachowaniem ww. zasady pisemności postępowania. Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości była błędna interpretacja ww. przepisów u.o.o. oraz niedostateczna znajomość k.p.a.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z ww. decyzji zostały podpisane przez upoważnione do tego osoby. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Większość decyzji (poza zezwoleniem na przetwarzanie nr 4) została prawidłowo doręczona ich adresatom. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z wydanych decyzji zawierają wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. o w art. 43 ust. 1 u.o.o., jak również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

Jak wskazano w pkt 1 niniejszego dokumentu jednym z elementów decyzji, zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., jest jej podstawa prawna. W wyniku kontroli stwierdzono (podobnie jak w przypadku ww. zezwoleń na zbieranie), że przepisy przywołane w podstawach prawnych niektórych ze skontrolowanych decyzji nie wskazują na formę załatwienia sprawy – art. 41 ust. 2 u.o.o. (zezwoleń na przetwarzanie nr 2 i nr 3) oraz nie wskazują przepisu wyznaczającego właściwość organu – art. 41 ust. 3 pkt 2 u.o.o. (obydwu ww. przepisów zabrakło w zezwoleniu na przetwarzanie nr 1). Natomiast w zezwoleniach na przetwarzanie nr 4 i nr 5 wprawdzie wymieniono art. 41, niemniej jednak (co podkreślano powyżej) wskazać należy, że organ powinien przywoływać podstawę prawną wydanych przez siebie decyzji

---

<sup>23</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 lipca 2015 r., sygn. II SA/GI 965/15

<sup>24</sup> wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2008 r., sygn. I GSK 366/08

<sup>25</sup> wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2011 r., sygn. VI SA/Wa 1690/11 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 8 marca 2012 r., sygn. III SA/Gd 458/11

<sup>26</sup> wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 kwietnia 2003 r., sygn. IV SA 2659/01

w sposób precyzyjny, tj. poprzez określenie konkretnej części (paragraf, ustęp, punkt, litera, tiret) danego przepisu. Powyższe przepisy stanowią podstawę prawną wydanych decyzji, w związku z powyższym organ obowiązany był je przywołać.  
[dowód: akta kontroli str.: 184, 244, 254, 263, 276]

Na str. 8 i 9 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

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 – od 1 maja 2013 r. do 1 maja 2023 r.	Od 1 maja 2013 r. do 1 maja 2023 r.	18 kwietnia 2013 r.	22 kwietnia 2013 r.
2	10 lat	27 listopada 2024 r.	28 listopada 2014 r.	5 grudnia 2014 r.
3		6 lutego 2025 r.	6 lutego 2015 r.	12 lutego 2015 r.
4		10 marca 2025 r.	11 marca 2015 r.	12 marca 2015 r.
5		31 sierpnia 2025 r.	17 września 2015 r.	21 września 2015 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż w zezwoleniu na przetwarzanie nr 1 organ prawidłowo (mając na uwadze ww. zasady oraz treść wniosku przedsiębiorcy) określił okres jego obowiązywania. W zakresie pozostałych zezwoleń należy wskazać, iż okres ich obowiązywania był krótszy niż wskazany w poszczególnych wnioskach zatem wobec nich aktualne pozostają wcześniejsze wnioski dotyczące sposobu obliczania okresu obowiązywania udzielanych zezwoleń.

W poniższej tabeli zawarto zestawienie dat wszczęcia oraz zakończenia poszczególnych postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie.

tab. nr 4

Oznaczenie zezwolenia	Data wpływu wniosku do Urzędu	Data wydania decyzji
1	27 marca 2013 r.	18 kwietnia 2013 r.
2	30 października 2014 r.	28 listopada 2014 r.
3	30 grudnia 2014 r.	6 lutego 2015 r.
4	4 lutego 2015 r. (uzupełniony ostatecznie w dniu 4 marca 2015 r. na podstawie wezwania z dnia 9 lutego 2015 r.)	11 marca 2015 r.
5	10 czerwca 2015 r. (uzupełniony w dniu 28 sierpnia 2015 r. na podstawie wezwania z dnia 24 lipca 2015 r.)	17 września 2015 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż mając na uwadze art. 35 § 5 k.p.a. postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 1, nr 2 i nr 4 zostały zakończone terminowo. W zakresie pozostałych ze skontrolowanych zezwoleń na przetwarzanie należy wskazać, iż organ uchybił terminowi na rozpatrzenie przedmiotowych spraw wskazanemu w art. 35 § 3 k.p.a. jak również obowiązkowi zawiadomienia stron postępowania

o niezalutwieniu sprawy w terminie, przyczynach zwłoki oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 § 1 k.p.a.). Ponadto w powyższej kwestii aktualne pozostają rozważania zawarte na str. 10 niniejszego dokumentu.

[dowód: akta kontroli str.:27 – 28, 31 - 33]

### 3. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą Starosta Strzeliński wydał 13 decyzji zmieniających uprzednio udzielone zezwolenia. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej – 6 decyzji, co stanowi 46% ogółu.

- decyzja Starosty Strzelińskiego Nr 12/2014 z dnia 13 sierpnia 2014 r. (sygn. OS.6233.18.2014.DS.2), zwana dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- decyzja Starosty Strzelińskiego Nr 21/2014 z dnia 23 października 2014 r. (sygn. OS.6233.29.2014.DS.2), zwana dalej decyzją zmieniającą nr 2;
- decyzja Starosty Strzelińskiego Nr 23/2014 z dnia 27 listopada 2014 r. (sygn. OS.6233.34.2014.DS.3), zwana dalej decyzją zmieniającą nr 3;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 19 stycznia 2015 r. (sygn. OS.6233.33.2014.DS.4), zwana dalej decyzją zmieniającą nr 4;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 26 lutego 2015 r. (sygn. OS.6233.6.2015.DS.2), zwana dalej decyzją zmieniającą nr 5;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 27 lipca 2015 r. (sygn. OS.6233.17.2015.MK.2), zwana dalej decyzją zmieniającą nr 6.

Każda poddana kontroli decyzja w sprawie zmiany zezwolenia wydana została z uwagi na złożony w tej sprawie wniosek. Decyzje zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a., w szczególności w podstawach prawnych organ wskazywał na przepis art. 155 ww. aktu normatywnego. W aktach postępowań zakończonych wydaniem decyzji zmieniających od nr 3 do nr 5 znajdowały się potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości wskazanej w części III ust. 46 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, a na decyzjach organ zamieścił stosowną adnotację o pobraniu ww. opłat.

W sprawie zakończonej wydaniem decyzji zmieniającej nr 1 dot. zmiany w zakresie adresu siedziby firmy, wnioskodawca wniósł opłatę skarbową w wysokości 10 zł. Na decyzji zamieszczono adnotację, iż ww. opłata została pobrana na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1a oraz art. 4 ustawy o opłacie skarbowej, w nawiązaniu do ustępu 53 w części I załącznika.

W sprawach zakończonych wydaniem decyzji zmieniających nr 2 i nr 6 wnioskodawcy wnieśli opłatę za ich wydanie w wysokości 308 zł. Na wydanych decyzjach zamieszczono adnotację wskazującą, iż podstawa prawną pobrania ww. opłat był ust. 46 pkt 1 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.

Wskazać należy, że uiszczenie ww. opłat było niezasadne z uwagi na następujące fakty. Wprawdzie z części I ust. 53 załącznika do ww. ustawy o opłacie skarbowej wynika, iż *decyzja inna, niż wymieniona w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego* podlega opłacie skarbowej w wysokości 10 zł, jednakże od opłaty skarbowej zwolnione są decyzje wydawane w trybie szczególnym, czyli m.in. decyzje wydane w trybie art. 155 k.p.a. (część I ust. 53 ww. Wykazu kolumna 4 dot. *zwolnień*). Z kolei opłacie w wysokości 50% opłaty bazowej podlega wydanie decyzji w przedmiocie wydłużenia terminu obowiązywania zezwolenia lub w przedmiocie rozszerzenia zakresu działalności w nim wskazanej. Decyzja zmieniająca nr 2 dotyczyła zwiększenia masy odpadów przetwarzanych w skali roku przy niezmiennym ich katalogu. Decyzja zmieniająca nr 6 dotyczyła z kolei zmiany terminu wykonania odwodnienia terenu, na którym zbierane są



odpady. Żadnej z ww. decyzji nie można zakwalifikować jako aktu wydłużającego ważność udzielonego zezwolenia jak również rozszerzającego zakres działalności w nim wskazanej. Mając na uwadze powyższe jak również przepis art. 2 § 1 pkt 3 oraz przepisy zawarte w dziale III rozdziale 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.) organ winien poinformować ww. wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonych opłat skarbowych. Powyższe okoliczności pomimo, iż stanowią naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów prawa stanowią jedynie uchybienia natury formalnej, które nie wywierają znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 26, 35 304, 306, 308, 355 ]

W sprawach zakończonych decyzjami zmieniającymi nr 3 – nr 5, organ wskazał w nich wszystkie rodzaje odpadów przewidzianych do zbierania z uwzględnieniem dokonanych zmian, a nie tylko te, które zostały dodane. 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 treści wydanej decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 311 – 312, 322 – 324, 349 - 350]

#### 4. Decyzje w przedmiocie uchylenia uprzednio udzielonych zezwoleń.

W okresie objętym kontrolą Starosta Strzeliński wydał 5 decyzji w przedmiocie uchylenia 8 uprzednio udzielonych zezwoleń<sup>27</sup>. Kontroli poddano wszystkie ww. decyzje tj.

- decyzję Starosty Strzelińskiego Nr 07/2014 z dnia 20 maja 2014 r. (sygn. OS.6233.9.2014.WS1.2), zwanej dalej decyzją uchylającą nr 1;
- decyzja Starosty Strzelińskiego nr 24/2014 z dnia 28 listopada 2014 r. (sygn. OS.6233.39.2014.DS.2), zwana dalej decyzją uchylającą nr 2;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 6 lutego 2015 r. (sygn. OS.6233.42.2014.DS.3), zwana dalej decyzją uchylającą nr 3;
- decyzję Starosty Strzelińskiego z dnia 24 lutego 2015 r. (sygn. OS.6233.41.2014.DS.4), zwana dalej decyzją uchylającą nr 4;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 17 września 2015 r. (sygn. OS.6233.18.2015.WS1.4), zwana dalej decyzją uchylającą nr 5.

Na wstępie należy wskazać, iż przedmiot wszystkich ww. decyzji nie obejmował wyłącznie uchylenia poprzednio udzielonych zezwoleń, jednakże poddano je kontroli tylko w części dotyczącej uchyleń.

W treści decyzji uchylającej nr 5 wskazano nie na uchylenie lecz na zmianę w części decyzji nr 19/2012 z 26 lipca 2012 r. Powyższa decyzja dotyczyła pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniające wymagania przewidziane dla zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku odpadów. Wnioskodawca wnosił o „uchylenie uprzednio obowiązującej decyzji w części dotyczącej odzyski poza instalacjami”. W związku z powyższym organ powinien uchylić tę część zezwolenia zgodnie z żądaniem strony.

[dowód: akta kontroli str.: ]

---

<sup>27</sup> Decyzją uchylającą nr 4 Starosta Strzeliński uchylił jednocześnie swoje 4 uprzednio wydane decyzje.

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. 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"<sup>28</sup>. 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.<sup>29</sup>

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów k.p.a. [dowód: akta kontroli str.: 244, 255, 278, 359, 370]

W toku kontroli stwierdzono, że w podstawach prawnych wszystkich ww. decyzji uchylających organ nie przywoływał podstawy prawnej uchylenia decyzji tj. art. 155 k.p.a. Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest fakt łączenia uchylenia zezwolenia z udzieleniem nowego w jednej decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 244, 254, 276, 359, 370]

W toku kontroli stwierdzono, że decyzją uchylającą nr 4 organ w pkt IV uchylił „w całości, za zgodą strony” 4 uprzednio wydane decyzje zezwalające na przetwarzanie odpadów. W aktach sprawy nie znajdował się jednak dokument potwierdzający zgodę strony, o której mowa powyżej. W podaniu znajdowała się jedynie informacja o posiadanych zezwoleniach. W pkt 1 części IV wyjaśnień z dnia z 23 września 2015 r. poinformowano, że:

„Organ uznał, że występuje tu zgoda dorozumiana. Należy bowiem zauważyć, iż jeżeli treść wnioskowanych uprawnień pokrywa się z uprawnieniami objętymi zezwoleniami dotychczasowymi (nie można wydać kolejnej decyzji obejmującej ten sam zakres) – organ uznaje, że nowy wniosek strony jest równocześnie zgodą na uchylenie poprzednich zezwoleń, które posiada”.

W związku z powyższym wskazać należy, iż organ w takiej sytuacji obowiązany jest wystąpić o zgodę strony na uchylenie uprzednio obowiązującego zezwolenia. Zgoda strony na uchylenie lub zmianę decyzji musi być udzielona wyraźnie, nie może tu być mowy o domniemanej zgodzie.<sup>30</sup> Zgoda nie może być ani dorozumiana, ani domniemana<sup>31</sup>.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość k.p.a. przez osobę prowadzącą przedmiotowe postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 26 - 31]

---

<sup>28</sup> *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

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

<sup>30</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 372

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 327/10

## 5. Decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą Starosta Strzeliński wydał 2 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów:

- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 21 lipca 2014 r. (sygn. OS.6233.6.2014.WS1.6, zwana dalej decyzją odmowną nr 1;
- decyzja Starosty Strzelińskiego z dnia 6 października 2014 r. (sygn. OS.6233.17.2014.DS.4), zwana dalej decyzją odmowną nr 2.

W sprawach zakończonych wydaniem decyzji odmownych organ mając na uwadze ww. przepisy prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do ich rozpatrzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż ww. wnioski wszystkie elementy wymagane przepisem art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz prawie wszystkie elementy wskazane 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, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia nie były wymagane. Wprawdzie ww. wnioski zawierały braki formalne, w zakresie opłaty skarbowej oraz braki w zakresie upoważnienia do występowania w imieniu wnioskodawcy jednakże w wyniku wezwań organu zostały one uzupełnione<sup>32</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono jedynie uchybienie polegające na tym, iż wzywając wnioskodawców o uiszczenie należnej opłaty skarbowej organ oparł się na przepisie art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 4 i art. 6 ustawy o opłacie skarbowej. Należy wskazać, iż powyższe regulacje dotyczą braków formalnych podania, wykazu przedmiotów opłaty skarbowej, jej stawek oraz terminu powstania obowiązku zapłaty. Do opłat i kosztów postępowania należnych z góry odnosi się natomiast art. 261 § 1 k.p.a., który nie został wskazany w powyższych wezwaniach. Jednakże, jak wskazano na wstępie, powyższa okoliczność stanowi jedynie uchybienie natury formalnej niemające znaczącego wpływ na ww. postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 397, 449]

W toku kontroli stwierdzono, że obie decyzje zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. oraz zostały podpisane przez osoby do tego upoważnione. Wskazać należy, że w sprawie decyzji odmownej nr 1 organ odmówił udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów z powodu stwierdzenia niezgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co znalazło swój wyraz w uzasadnieniu przedmiotowego aktu administracyjnego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). Na marginesie należy zaznaczyć, iż niniejsza decyzja została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2014 r. (sygn. SKO 4133/42/14) natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 11 marca 2015 r. (sygn. II SA/Wr 60/15) odrzucił skargę na ww. decyzję.

[dowód: akta kontroli str.: 384 - 439]

Odrębnego omówienia wymagają natomiast przesłanki wydania decyzji odmownej nr 2 w podstawie prawnej organ wskazał na art. 96 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. Przepis ust. 2 stanowi, iż komunalne osady ściekowe mogą być przekazywane do stosowania władającemu powierzchnią ziemi wyłącznie przez ich wytwórcę. Jak ustalił organ w toku postępowania wnioskodawca (będący jednocześnie wytwórcą odpadów) we wniosku z dnia 7 lipca 2014 r. wskazał, iż zamierza przetwarzać odpad o kodzie 19 08 05<sup>33</sup> w procesie R10 wskazanym w załączniku do u.o.o. Zgodnie z art. 3 pkt 44 ustawy prawo ochrony środowiska przez

<sup>32</sup> Wezwania Starosty Strzelińskiego z dnia 17 kwietnia 2014 r. oraz z dnia 6 sierpnia 2014 r.

<sup>33</sup> Zgodnie z obowiązującym wówczas rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206).

władającego powierzchnią ziemi należy rozumieć jej właściciela lub inny podmiot jeżeli ujawniono go w ewidencji gruntów i budynków. Wskazane w ww. wniosku nieruchomości są dzierżawione jednakże osoba dzierżawcy nie została wskazana w katastrze nieruchomości. Dokonana przez Starostę Strzelińskiego analiza ww. przepisów oraz zestawienie ich z posiadanymi danymi<sup>34</sup> pozwoliła mu ustalić, iż wskazane we wniosku nieruchomości stanowią własność Skarbu Państwa, w imieniu którego prawo to wykonuje Agencja Nieruchomości Rolnych, która nie wyraża zgody na prowadzenie na nich ww. działalności. Tym samym organ uznał, iż zamierzona działalność będzie sprzeczna z art. 96 ust. 2 u.o.o. Mając na uwadze powyższe należy przyznać słuszność powyższej argumentacji. Niemniej jednak przepis art. 46 ust. 1 i ust. 2 u.o.o., w przeciwieństwie do art. 29 ust. 1 pkt 1 poprzednio obowiązującej ustawy o odpadach, nie wskazywał jako jednej z przesłanek odmowy udzielenia zezwolenia niezgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z przepisami ww. aktu normatywnego. Pomimo tego, zdaniem kontrolujących, organ w opisanym powyżej stanie faktycznym oraz prawnym, mógł odmówić wydania zezwolenia pomimo, iż przesłanka na podstawie której tego dokonał nie została przez ustawodawcę wprost wskazana. Za zasadnością powyższego twierdzenia przemawiają następujące fakty. Po pierwsze należy wyjaśnić czym jest instytucja zezwolenia. Jest to narzędzie reglamentacji działalności gospodarczej, którego istota polega na tym, iż właściwy organ poprzez wydanie zindywidualizowanego aktu administracyjnego uchyla wobec jego adresata ogólny zakaz podejmowania działalności gospodarczej w danym obszarze. Reglamentację tą wprowadza się po to aby chronić określoną wartość o ogólnospołecznym znaczeniu np. na gruncie u.o.o. wartościami tymi są środowisko oraz życie i zdrowie ludzkie<sup>35</sup>. Tym samym podmiot ubiegający się o uzyskanie stosownego zezwolenia musi wykazać, iż spełnia szereg wymagań, aby je uzyskać. Jeżeli w trakcie prowadzonego w powyższym przedmiocie postępowania organ stwierdzi, że prowadzenie działalności na jego podstawie będzie stało w sprzeczności z obowiązującymi przepisami ustawy to powinien odmówić wydania zezwolenia na jej prowadzenie<sup>36</sup>. Jak wskazano na wstępie, wprawdzie przepis art. 46 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. nie wskazują wprost ww. okoliczności jako przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia jednakże jego wydanie w powyższym stanie faktycznym skutkowałoby naruszeniem powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Mając na uwadze powyższe jak również wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) zasady praworządności oraz demokratycznego państwa prawa należy wskazać, iż wydanie decyzji odmownej nr 2 było uzasadnione.

[dowód: akta kontroli str.: 440 - 451]

---

<sup>34</sup> Przepis art. 20 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) zapewniają starostom dostęp do informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej dla danego powiatu.

<sup>35</sup> M. Sieradzka, M. Zdyb, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, LEX 2013. Ponadto przepis art. 75 ust. 1 pkt 12 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wprost wskazuje, iż prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w u.o.o. wymaga uzyskania zezwolenia.

<sup>36</sup> Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2013 r. (sygn. II GSK 2241/ 11) stwierdził, iż dokonując wykładni przepisów należy mieć na uwadze cel jakiego służą. Ustawa o odpadach, zgodnie z dyspozycją art. 1, określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania. Tym samym stwierdzenie, iż zamierzona działalność byłaby niezgodna z przepisami ww. ustawy, prowadzi do stwierdzenia, iż skutkowałaby naruszeniem ww. wartości.

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. Ustalenia mające znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy utrwalac we właściwej formie w aktach postępowania.
4. Wzywać przedsiębiorców do udzielenia w toku postępowania wyjaśnień tylko w tych kwestiach, które są niezbędne z punktu widzenia u.o.o.
5. Rzetelnie, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o., ustalać krąg stron postępowań prowadzonych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami.
6. W podstawach prawnych wydawanych decyzji należy powoływać się na przepisy stanowiące podstawę podjętego rozstrzygnięcia, pamiętając aby przywoływać konkretną jednostkę redakcyjną danego przepisu gdy jest to konieczne.
7. W zezwoleniach 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.
8. W treści decyzji zmieniających należy przede wszystkim określać przedmiot zmian.
9. Możliwie precyzyjnie określać termin obowiązywania poszczególnych zezwoleń mając na uwadze wnioski przedsiębiorcy oraz odpowiednie przepisy k.p.a., u.o.o oraz kodeksu cywilnego.
10. Terminowo prowadzić poszczególne postępowania, a w razie braku możliwości zachowania terminu postępować w sposób określony w art. 36 § 1 k.p.a.
11. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
12. W przypadku stwierdzenia przesłanki uzasadniającej wygaszenie zezwolenia wydać stosowną decyzję.
13. Doręczać wydawane decyzje zgodnie z przepisami k.p.a.
14. W przypadku wystąpienia wszystkich przewidzianych prawem przesłanek wydawać decyzje zgodnie z żądaniem strony.
15. Przed wydaniem decyzji uchylającej należy uzyskać wyraźną zgodę strony.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Tomasz Smolarz*