



NK-KE.431.20.2015.MJ

Pan
Janusz Guzdek
Starosta Dzierżoniowski

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 13 i 14 października 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 5 października 2015 r. o sygn. NK-KE.0030.42.2015.MJ, NK-KE.0030.43.2015.MJ oraz NK-KE.0030.44.2015.MJ Pani Magdalena Janiszewska – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu kontrolnego), Pan Tomasz Woch – inspektor wojewódzki oraz Pan Artur Wachowski – inspektor wojewódzki, przeprowadzili czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Dzierżoniowie, z siedzibą przy ul. Świdnickiej 38, 58-200 Dzierżoniów, 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 od 27 listopada 2006 r. jest Pan Janusz Guzdek – Starosta Dzierżoniowski.⁵

W myśl § 23 pkt 6 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie⁶ zadania w zakresie gospodarki odpadami realizuje Wydział Ochrony

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

² Dz.U. Nr 185, poz. 1092

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

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn zm.

⁵ Uchwała nr II/4/14 Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z dnia 12 grudnia 2014r. w sprawie wyboru Starosty Dzierżoniowski, Uchwała Nr I/4/10 Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z dnia 01 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Dzierżoniowskiego, Uchwała Nr I/3/06 Rady Powiatu Dzierżoniowskiego z dnia 27 listopada 2006 r. w sprawie wyboru Starosty Dzierżoniowskiego

⁶ Załącznik do uchwały Rady Powiatu Dzierżoniowskiego nr XVI/122/11 z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Dzierżoniowie (zmieniony uchwałą Rady

Środowiska i Rozwoju. Dyrektorem ww. Wydziału jest Pani Katarzyna Złotnicka. Kontrolowane zadania realizowała Pani Agnieszka Bruchwalska – podinspektor w ww. Wydziale, która zgodnie z pkt 7 części II (dotyczącej szczegółowego zakresu obowiązków) zakresu czynności pracownika odpowiedzialna jest za wykonywanie zadań starosty wynikających z ustawy o odpadach⁷.

[dowód: akta kontroli str. 13-16]

W okresie objętym kontrolą upoważnionymi do wydawania w imieniu Starosty decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej oraz podpisywania pism dotyczących działania Wydziału były: Pani Katarzyna Złotnicka⁸ oraz Pani Izabela Ładacka – Inspektor w ww. Wydziale, której upoważnienie obejmuje okresy nieobecności Dyrektora Wydziału⁹. Przy tym zauważyć należy, że okazane upoważnienia dotyczą działalności Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (upoważnienie Pani Dyrektora Katarzyny Złotnickiej) oraz Wydziału Ochrony Środowiska Rozwoju i Promocji (upoważnienie Pani Izabeli Ładackiej). W związku z powyższym podkreślić należy, że w przypadku zmian organizacyjnych związanych ze zmianą nazwy Wydziału oraz zapewne zmianą zakresu spraw załatwianych przez dany Wydział, należałoby aktualizować upoważnienia, tak aby nie było wątpliwości co do zakresu umocowania. Stosowne upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu Starosty posiadał również Pan Dariusz Kucharski – Wicestarosta¹⁰.

[dowód: akta kontroli str. 17-19]

Pismami z 23 grudnia 2014 r. oraz z 30 września 2015 r. o nr RL.604.52.2015 poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2013 r. wydano: 18 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 5 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 7 zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów; 5 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio wydanego zezwolenia; 2 decyzje w sprawie wygaśnięcia zezwolenia. Przy tym nie wydano decyzji dotyczącej cofnięcia zezwolenia. Jednocześnie w żadnym przypadku organ nie odmówił udzielenia zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 3-8]

Niemniej jednak w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że organ wydał 20 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 3 decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 7 zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów; 10 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio wydanego zezwolenia; 2 decyzje w sprawie wygaśnięcia zezwolenia.

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **10 zezwoleń na zbieranie odpadów** o nr RL.6233: 1.2015 z 12 lutego 2015 r., 5.2015 z 11 lutego 2015 r., 2.2014 z 3 lutego 2014 r., 6.2014 z 31 marca 2014 r., 23.2014 z 2 grudnia 2014 r., 27.2014 z 21 stycznia 2015 r., 7.2013 z 1 lutego 2013 r., 14.2013 z 6 sierpnia 2013 r., 19.2013 z 15 listopada 2013 r., 28.2013 z 26 listopada 2013 r. (łącznie 10 wpisów, co stanowi 50% wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);
- **3 zezwolenia na przetwarzanie odpadów** o nr RL.6233: 11.2014 z 9 lipca 2014 r., 19.2014 z 29 września 2014 r., 9.2013 z 8 kwietnia 2013 r. (100 %);

Powiatu Dzierżoniowskiego nr XXIV/181/12 z dnia 25 września 2012 r.; uchwałą Rady Powiatu Dzierżoniowskiego nr VI/40/15 z dnia 31 marca 2015 r.; uchwałą Zarządu Powiatu Dzierżoniowskiego nr 47/107/15 z dnia 5 października 2015 r.)

⁷ Zakres czynności, podpisany 4 maja 2015 r.

⁸ Upoważnienie z 7 maja 2007 r. nr OR.II.0114-29/07

⁹ Upoważnienie z 21 grudnia 2009 r. nr OR.II.0114-69/09

¹⁰ Upoważnienie z 3 lipca 2014 r.

- **4 zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów** o nr RL.6233: 8.2014 z 13 maja 2014 r., 12.2014 z 9 lipca 2014 r., 24.2014 z 2 grudnia 2014 r., 25.2013 z 20 listopada 2013 r. (co stanowi 57 %);
- **5 dokonanych zmian zezwoleń** (decyzje nr RL.6233: 18.2014 z 23 września 2014 r., 1.2013 z 7 stycznia 2013, 1.2013 z 24 kwietnia 2013 r., 6.2013 z 19 grudnia 2013 r., 8.2013 z 11 marca 2013 – czyli 50 % wszystkich decyzji wydanych w tym zakresie);
- **wszystkie decyzje w sprawie wygaszenia zezwolenia** (decyzje o nr: RL.6233.4.2015 z 17 lutego 2015 r., RL.6233.10.2015 z 29 września 2015 r.).

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

Powyższą ocenę dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz w oparciu o wyjaśnienia podpisane z upoważnienia Starosty przez Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska i Rozwoju, z dnia 5 listopada 2015 r. o nr RL.604.52.2015, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.
[dowód: akta kontroli str. 500-583]

Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów

W toku kontroli ustalono, że cztery na dziesięć poddanych kontroli wniosków o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów zawierało wszystkie wymagane elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 u.o.o. Jednocześnie każdy z trzech wniosków o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów określał wszystkie informacje wynikające z dyspozycji art. 42 ust. 2 u.o.o. Dziewięć spośród trzynastu podań zawierało komplet elementów wskazanych w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. W aktach wszystkich skontrolowanych spraw znajdowały się dowody uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹¹.

W aktach 5 na 10 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 administracyjnego. Wydane decyzje w przedmiotowym zakresie zawierały większość informacji o których mowa w art. 43 ust. 1 u.o.o. (dot. zezwoleń na zbieranie odpadów) oraz wszystkie elementy określone w art. 43 ust. 2 w przypadku zezwoleń na przetwarzanie odpadów.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że sprawy prowadzone były terminowo, zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a.
[dowód: akta kontroli str. 42-275]

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 dwóch wniosków o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów nie zawarto szczegółowego opisu stosowanej metody lub metod zbierania odpadów, do czego zobowiązuje dyspozycja

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

art. 42 ust. 1 pkt 5 u.o.o. (decyzje nr RL.6233.2.2014 oraz RL.6233.23.2014), a w czterech spośród dziesięciu kontrolowanych wniosków o udzielenie ww. zezwolenia (dot. decyzji nr RL.6233.2.2014, RL.6233.6.2014, RL.6233.7.2013, RL.6233.14.2013) 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. Przy tym z akt sprawy wynika, że organ nie wezwał o uzupełnienie przedmiotowych braków formalnych, tym samym nie wypełnił obowiązku określonego dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a. W wyjaśnieniach z 5 listopada 2015 r. wskazano, że w przypadku decyzji nr RL.6233.2.2014 szczegółowy opis metod zbierania opisany jest we wniosku w punkcie mówiącym o sposobie magazynowania. Organ uznał ten opis za wystarczający, aby ująć go w decyzji. W związku z powyższym zauważyć należy, iż wnioskodawca obowiązany jest określić zarówno miejsce i sposób magazynowania odpadów (art. 42 ust. 1 pkt 4 u.o.o.) jak i szczegółowy opis stosowanej metody lub metod ich zbierania (art. 42 ust. 1 pkt 5 u.o.o.), dlatego też nie można zakładać, że informacje dotyczące magazynowania dotyczą również zbierania odpadów. W pkt c przedmiotowego wniosku wszystkie informacje dotyczą magazynowania, w żadnym zdaniu nie wskazano konkretnych metod zbierania odpadów. Natomiast w decyzji organ wskazał, że „zbieranie i przeładunek odbywa się ręcznie i mechanicznie w zależności od rodzaju odpadów. Odpady będą zbierane w sposób selektywny”. Mając na uwadze powyższe w ocenie kontrolujących organ obowiązany był wezwać przedsiębiorcę o uzupełnienie ww. braku formalnego wniosku. Podobne wyjaśnienia wniesiono odnośnie wniosku dot. decyzji nr RL.6233.23.2014 (wskazano, że przedmiotowe informacje określono w pkt 5, także w pozostałej treści wniosku i opis ten został uznany za wystarczający). Zauważyć należy, że organ także w tym przypadku nie wskazuje, które konkretnie zapisy wniosku uznał za określenie metod zbierania odpadów. W pkt 5 (zatytułowanym „szczegółowy opis stosowanej metody lub metod zbierania odpadów”) ww. podania przedsiębiorca wskazał, że „do miejsca zbierania odpadów odpady będą przewożone przez osoby fizyczne, nieprowadzące działalności gospodarczej oraz przedsiębiorców ich własnym transportem. Do miejsca zbierania odpadów odpady będą przewożone także transportem własnym”. Brak jest w tej informacji określenia jakiegokolwiek metody zbierania odpadów. Tymczasem w treści decyzji czytamy, że „odpady będą zbierane ręcznie (...) w sposób selektywny. Wnioskodawca posiada na wyposażeniu firmy plastikowe i kartonowe pojemniki (...)”. We wniosku nie znajdują się ww. informacje odnośnie zbierania odpadów. Mając na uwadze, że treść decyzji zależy od treści wniosku¹², powyższa praktyka była nieprawidłowa.

[dowód: akta kontroli str. 47-62, 67-73, 102, 105-112, 119-123, 125, 128-132, 500]

Podkreślić należy, że magazynowanie odpadów nie jest tożsame z ich zbieraniem. 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 (...) Magazynowanie odpadów przed ich przekazaniem do przetworzenia jest elementem

¹² J. Janusz, *Wniosek o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 179211

zbierania”¹³. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 42 ust. 1 pkt 4 i 5 u.o.o. wnioskodawca obowiązany jest zarówno określić sposób magazynowania odpadów jak i w osobnym punkcie wskazać metody ich zbierania.

W odniesieniu do ww. wniosków dot. decyzji RL.6233.2.2014, RL.6233.6.2014, RL.6233.14.2013 w których 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 ww. piśmie z 5 listopada 2015 r. przyznano, że informacje te nie są zawarte, a organ nie występował o uzupełnienie wniosków w tym zakresie. Poinformowano, że:

„Firmy, dla których wydane są w/w zezwolenia istnieją na rynku wiele lat i wydane zezwolenia są kontynuacją na prowadzoną przez nie działalność zbierania odpadów. Znając sposób i zakres działalności firm posiadających w/w zezwolenia, można wnioskować, iż nie zaprzestaną działalności w czasie obowiązywania tych zezwoleń”.

Przy tym odnośnie wniosku dot. decyzji RL.6233.7.2013 wyjaśniono, że w podaniu zawarto informacje zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o. Tymczasem we wniosku wskazano, że: „zakończenie działalności objętej zezwoleniem nie jest przewidywane w okresie, na który ma być wydane pozwolenie. Etap likwidacji przedmiotowego przedsięwzięcia zostanie przeprowadzony zgodnie z obowiązującym ówczesnie przepisami prawa budowlanego, zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wymogami ochrony środowiska”. Zauważyć należy, że z powyższej informacji nie wynikają żadne konkretne czynności. Ponadto mając na uwadze powyższe wskazać należy, że organ niewłaściwie interpretuje treść ww. przepisu. Przepis art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o. dotyczy ogólnie zakończenia działalności, niekoniecznie w trakcie trwania, ale również po utracie ważności zezwolenia. Katalog możliwych działań jest szeroki i obejmuje zadania związane z ochroną środowiska, ale nie tylko. 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 działalności¹⁴. Podsumowując ww. dane muszą znaleźć się we wniosku, natomiast w żadnym z ww. podań nie zostały one określone.

Podkreślenia wymaga, że tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego¹⁵. Jeżeli organ stwierdzi w powyższym przedmiocie jakiegokolwiek braku formalne (brak informacji lub nieadekwatne informacje) jest obowiązany wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do ich uzupełnienia.

W wyniku kontroli stwierdzono również, że pod jednym z wniosków o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów brakuje podpisu wnioskodawcy (dot. decyzji RL.6233.6.2014), a pod wnioskiem dot. decyzji nr RL.6233.19.2013 podpisał się pracownik ds. administracyjnych. Przy czym z załączonej do wniosku informacji z KRS nie wynika, aby był on uprawniony do reprezentacji podmiotu. Ponadto w aktach sprawy nie znajdował się dokument potwierdzający udzielenie stosownego pełnomocnictwa temu pracownikowi.

¹³ J. Janusz, *Wniosek ...*.

¹⁴ J. Janusz, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360.

¹⁵ *vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09

Jednocześnie w przypadku zezwoleń na przetwarzanie odpadów w toku kontroli ustalono, że pod wnioskiem dot. decyzji nr RL.6233.9.2013 podpisał się wyłącznie prezes zarządu, podczas gdy zgodnie z wpisem tego przedsiębiorcy do KRS-u w razie gdy zarząd jest więcej niż jednoosobowy, do składania oświadczeń woli w imieniu spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków zarządu lub członka zarządu wraz z prokurentem. Jak wynika z załączonego do niniejszej decyzji odpisu z KRS, zarząd liczył wówczas trzech członków. Ponadto stwierdzono, że pod wnioskiem dot. decyzji nr RL.6233.11.2014 podpisał się wyłącznie jeden prokurent. Natomiast z informacji z KRS wynika, że została mu udzielona prokura łączna. Zauważyć należy, że istota prokury łącznej wyraża się w tym, że dla ważnego i skutecznego dokonywania czynności objętych prokurą wymagane jest współdziałanie dwóch lub większej liczby prokurentów¹⁶. Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w piśmie z 5 listopada 2015 r. stwierdzone powyżej nieprawidłowości „będą korygowane w następnych postępowaniach administracyjnych”.

[dowód: akta kontroli str. 81-82, 90, 123, 234, 239]

Zauważyć należy, że brak podpisu pod wnioskiem również stanowi brak formalny podania¹⁷, lecz organ nie podjął żadnych działań umożliwiających przedsiębiorcy jego uzupełnienie. Przy czym wszczął postępowanie administracyjne, pomimo iż wnioski były niekompletne pod względem formalnym.

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

Jednocześnie zauważyć należy, że w aktach sprawy dot. decyzji nr 19.2013 znajdowało się wezwanie z 17 października 2013 r. m.in. o uiszczenie należnej opłaty skarbowej. Wezwanie w tym zakresie zawierało nieprawidłową podstawę prawną, gdyż wskazywało art. 64 § 2 k.p.a., który dotyczy braków formalnych podania (również stwierdzonych w wyniku analizy przedmiotowego wniosku).

[dowód: akta kontroli str. 89]

Zauważyć należy, że w przypadku stwierdzenia braków fiskalnych organ ma obowiązek działać na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. 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*. 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 2013 r. pouczone, jedynie że „w przypadku nieuzupełnienia wniosku w wyznaczonym terminie wniosek pozostanie bez rozpatrzenia”. Podsumowując wyjaśnić należy, że w przypadku stwierdzenia braków formalnych organ obowiązany jest działać w trybie art. 64 § 2 k.p.a., a wezwań o uzupełnienie opłaty skarbowej dokonywać na podstawie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a.

W sprawie dotyczącej zezwolenia na przetwarzanie nr 11.2014 wnioskodawca wniósł opłatę skarbową w wysokości 10 zł za uchylenie decyzji nr RL.VI.7644-01/O/30/2005 z dnia 21 listopada 2005 roku.

[dowód: akta kontroli str. 252]

Zauważyć należy, iż przedmiotowa opłata skarbowa nie jest wymagana w sprawach dotyczących uchylenia decyzji. Wprawdzie z części I ust. 53 ww. załącznika do ww. ustawy o opłacie skarbowej wynika, że decyzja inna niż wymieniona w niniejszym

¹⁶ U. Promińska, *Komentarz do art. 109(4) Kodeksu cywilnego*, [w:] P. Księżak (red.), M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, LEX, 2014.

¹⁷ *vide* Wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 października 2008 r., sygn. II SA/Łd 637/08; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. III SA/Lu 130/06; wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. II SA/Łd 838/07

załączniku, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a. 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). Mając na uwadze powyższe zasadne byłoby aby organ informował w takiej sytuacji wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonej opłaty skarbowej. Ponadto w sprawie dotyczącej zezwolenia na przetwarzanie nr 9.2013 wnioskodawca wniósł opłatę skarbową w dniu 9 kwietnia 2013 r., podczas gdy decyzja w powyższej sprawie wydana została dnia 8 kwietnia 2013 r. Wskazać należy, że organ nie mógł w przedmiotowej sprawie udzielić zezwolenia, jeżeli opłata skarbową nie została uiszczona, gdyż jest to niezgodne z dyspozycją art. 261 § 1 oraz § 2 k.p.a. W wyjaśnieniach z 5 listopada 2015 r. wskazano, że:

„(...) opłata skarbową po ustaleniach telefonicznych oraz ze względu na to, iż przedsiębiorca w ówczesnym czasie nie przebywał na terenie powiatu dzierzoniowskiego, została uiszczona i doręczona w dniu odbioru decyzji.”

[dowód: akta kontroli str. 235, 288]

Mając na uwadze przepis art. 261 § 1 oraz § 2 k.p.a. należności tytułem opłat i kosztów postępowania powinny zostać uiszczone z góry, w przypadku ich nieuiszczenia organ prowadzący postępowanie powinien wyznaczyć wnioskującemu termin nie krótszy niż siedem i nie dłuższy niż 14 dni na wniesienie tych należności. Jeżeli wnioskujący we wskazanym terminie nie uiszczy wymaganych należności, podanie ulega zwrotowi lub uzależniona od opłaty czynność zostanie zaniechana. Powyżej opisane działanie organu należy uznać za nieprawidłowe, gdyż narusza przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Przy tym zauważyć należy, że sytuacje kiedy organ powinien załatwić podanie mimo nieuiszczenia należności określone zostały w art. 261 § 4 k.p.a.¹⁸ Niemniej z akt sprawy nie wynika, aby którakolwiek z tych przesłanek miała zastosowanie w powyższym przypadku.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów k.p.a.

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji ośmiu spraw dot. zbierania odpadów (dot. decyzji nr 5.2015, 2.2014, 6.2014, 27.2014, 7.2013, 14.2013, 19.2013, 28.2013) oraz dwóch zezwoleń na przetwarzanie odpadów (nr 11.2014, 19.2014) nie można ustalić w jaki sposób organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.).

[dowód: akta kontroli str. 42-200, 213-227, 235-275]

W piśmie z 5 listopada 2015 r. wyjaśniono, że:

„organ w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych weryfikował zgodność zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego poprzez dostępne systemy informatyczne. Informacje o sposobie przeznaczenia terenu uzyskujemy poprzez zamieszczone w BIP danej gminy plany zagospodarowania przestrzennego, a także w (...) systemie ERGO – Ewidencje, Rejestry, Geoinformacja. Każde stanowisko związane z ochroną

¹⁸ jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub względ na ważny interes strony; jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin zawity; jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą.

środowiska ma bieżący dostęp do SIP, w którym znajdują się aktualne plany zagospodarowania przestrzennego”.

[dowód: akta kontroli str. 42-200, 213-227, 228-275, 501]

Zauważyć należy, że organ obowiązany jest ocenić zbieżność zapisów wniosku z aktami prawa miejscowego. 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, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności*, omówione okoliczności powinny zostać odzwierciedlone w aktach sprawy. Przy tym zauważyć należy, że w części ww. spraw w aktach znajdowały się notatki służbowe dot. częściowo powyższego zagadnienia (m.in. akta dot. decyzji RL.6233.5.2015, RL.6233.2.2014, RL.6233.6.2014, RL.6233.28.2013) niemniej jednak nie zostały one sporządzone zgodnie z dyspozycją art. 72 § 1 k.p.a., gdyż nie zawierają podpisu pracownika. Stwierdzić należy również, iż informacje w nich zawarte są zbyt lakoniczne, gdyż ograniczają się przeważnie do jednego lub dwóch słów na ten temat (np. „zgodne” – akta sprawy 2.2014, „teren przemysłowy” – sprawa 6.2014) i nie obrazują przeprowadzonego procesu weryfikacji, nie wskazują aktu prawa miejscowego na podstawie którego dokonano weryfikacji, nie zostały podpisane. Powyższe można uznać za okoliczności podważające wiarygodność ustaleń w nich zawartych.

[dodów: akta kontroli str. 94, 104, 118, 223]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w aktach spraw dot. zezwoleń na zbieranie odpadów nr 2.2014, 23.2014, 14.2013, 19.2013, 28.2013 oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów 11.2014, 19.2014 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*. [dowód: akta kontroli str. 63-112, 124-132, 236-275] Z wniesionych pismem z 5 września 2015 r. wyjaśnień wynika, że tak jak w przypadku aktów prawa miejscowego, prawo własności weryfikowane było za pomocą ww. systemu ERGO, w który wyposażone jest każde stanowisko związane z ochroną środowiska. Jednocześnie wskazano, że „w ww. sprawach załączone są notatki służbowe, na których oznaczono fakt sprawdzenia własności terenu”. Przy tym zauważyć należy, że w sprawie 2.2014 w pkt 1 przedmiotowej notatki zatytułowanym właściciel terenu wpisano jedynie „tak”, a w sprawie 23.2014 nie zostało wpisane nic. [dowód: akta kontroli str. 104, 127, 501] W związku z powyższym również w tym przypadku należy zwrócić uwagę na konieczność rzetelnego utrwalania czynności w aktach sprawy.

Ponadto zaznaczenia wymagają, że z uwagi na zakres realizowanych zadań¹⁹ starosta ma 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 urzędu²⁰, a tym samym nie

¹⁹ 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.).

²⁰ 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.

wymagają udowodnienia – zgodnie z art. 77 § 4 *in fine* k.p.a. Niemniej jednak organ ma obowiązek udokumentowania dokonanych w toku postępowania czynności, co już zostało wykazane powyżej. Ponadto zauważyć należy, że ustawodawca nałożył na organ obowiązek zakomunikowania faktów znanych organowi z urzędu stronie (art. 77 § 4 k.p.a.) przez co należy rozumieć umożliwienie zapoznania się z nimi przed wydaniem rozstrzygnięcia, w ramach uprawnień przyznanych art. 10 § 1 k.p.a.²¹. Mając na uwadze powyższe oraz zasadę pisemności postępowania administracyjnego, należy wskazać, że aby wnioskodawca mógł skutecznie zrealizować to uprawnienie w aktach sprawy musi znajdować się dokument potwierdzający dokonanie przez organ określonych ustaleń.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono jednocześnie, że w sprawach dotyczących zezwoleń na zbieranie odpadów o nr RL.6233.1.2015, RL.6233.23.2014, RL.6233.27.2014 oraz zezwolenia na przetwarzanie odpadów nr RL.6233.19.2014 podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia nie były właścicielami nieruchomości na terenie których zamierzały zbierać odpady.

[dowód: akta kontroli str. 129, 196, 210, 267]

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 nieruchomości²² (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:

„podmioty ubiegające się o te zezwolenia nie były właścicielami gruntów, na których miała być prowadzona działalność. Wszystkie okazały umowy najmu – dzierżawy, z których jednoznacznie wynikało, że właściciele nieruchomości znali cel, na jaki nieruchomość wydzierżawiają, a więc godzili się z nim. Tym samym uznano, iż o wydanych decyzjach nie muszą być informowani. Argumentacja ta wydaje się być słuszna, albowiem od czasu wydania decyzji żaden z nich nie zgłosił sprzeciwu co do prowadzonej działalności na ich terenie, ani też nie rozwiązał umowy najmu – dzierżawy”.

[dowód: akta kontroli str.501]

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 przepis art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Tym samym należy wskazać, iż powyższe postępowania mogą być dotknięte wadą kwalifikowaną²³ mogącą skutkować wznowieniem postępowania w przypadku złożenia przez pominiętą stronę

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

²¹ *vide* 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.

²² *vide* Wyrok WSA w Lublinie z 21 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Lu 604/14, W. Radecki, Komentarz do art. 170 u.o.o., w: Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III

²³ *vide* Wyrok NSA oz. w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r., sygn. I SA/LU 652/97

wniosku w tej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.). Powyższa nieprawidłowość wynikała z błędnej interpretacji przepisów.

Odnosząc się do kwestii sporządzania decyzji w sprawie zezwoleń zauważyć należy, że przepis art. 43 ust. 1 pkt 6 u.o.o. nakłada obowiązek określenia w zezwoleniu na zbieranie odpadów dodatkowych warunków zbierania odpadów, jeżeli wymaga tego ich specyfika (w szczególności odpadów niebezpiecznych) lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia lub zdrowia ludzi lub środowiska. Zezwolenia na ich zbieranie nr 14.2013, 2.2014, 6.2014, 27.2014, 1.2015, 5.2015 dotyczą bardzo szerokiej listy rodzajów odpadów, które przedsiębiorcy przewidują zbierać (w tym odpady niebezpieczne). Mając na uwadze specyfikę niektórych z ww. odpadów, w trakcie ich zbierania podmioty obowiązane są dodatkowo przestrzegać wymagania wynikające z różnych aktów wykonawczych oraz z przepisów szczególnych (dot. m.in. olejów odpadowych, zużytych baterii i akumulatorów, odpadów zawierających azbest). Niemniej jednak w treści udzielonych zezwoleń organ nie odniósł się do ww. regulacji prawnych.

[dowód: akta kontroli str.: 63-66, 113-117, 99-103, 134-190, 201-205, 213-220]

W zakresie sposobu doręczania decyzji w wyniku kontroli stwierdzono, że w sprawach dot. zezwoleń na zbieranie odpadów nr 2.2014 oraz 1.2015, a także zezwoleń na przetwarzanie odpadów nr 9.2013 i 19.2014 wydanych na rzecz spółek prawa handlowego, decyzje odebrane zostały osobiście w siedzibie Urzędu, co jest niezgodne z dyspozycją art. 45 k.p.a., w myśl której jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru.

[dowód: akta kontroli str. 103, 205, 230, 256]

Przy tym w toku kontroli ustalono, że decyzje nr 7.2013, 28.2013, 2.2014 6.2014, zostały odebrane osobiście bez wskazania daty odbioru.

[dowód: akta kontroli str. 45, 93, 103, 117]

W związku z powyższym należy wskazać, że w myśl art. 46 § 1 i § 2 k.p.a. odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia, a jeżeli uchyła się od potwierdzenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza ww. datę oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu.

Ponadto ustalono, że dwie spośród wydanych decyzji zostały doręczone stronie ze znacznym opóźnieniem w stosunku do daty ich wydania. Z wyjaśnień wniesionych w tym zakresie wynika, że:

„decyzja nr RL.6233.27.2014 r. wydana w dniu 21 stycznia 2015 r. została wysłana dopiero 20 lutego 2015 r., ponieważ wcześniej przedsiębiorca (...) oświadczył i prosił, iż odbierze je osobiście. Mimo wcześniejszych i ponownych ustaleń telefonicznych przedsiębiorca nie zgłosił się i we wskazanym wyżej terminie organ zdecydował się wysłać decyzję drogą pocztową. Decyzja nr RL.6233.5.2015 z dnia 11.02.2015 (...). Natomiast data odbioru osobistego decyzji, czyli 17.03.2013 r. nastąpiła na skutek telefonicznych uzgodnień z przedsiębiorcą o jej odbiorze w późniejszym terminie, co spowodowane było nieobecnością przedsiębiorcy w kraju.”

[dowód: akta kontroli str. 133, 220, 502]

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, że opisana praktyka organu jest nieprawidłowa. Organ powinien dążyć do doręczenia decyzji niezwłocznie po jej wydaniu. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że akta spraw nie potwierdzają telefonicznych uzgodnień, o których mowa w wyjaśnieniach. W obu powyższych przypadkach (skoro

przedsiębiorca nie odebrał decyzji nr 5.2015 osobiście, a decyzja nr 27.2014 dotyczy spółki prawa handlowego) decyzje powinny zostać nadane bez zwłoki w placówce pocztowej.

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że w zezwoleniu na przetwarzanie nr 11.2014 organ jednocześnie uchylił uprzednio wydane zezwolenie na przetwarzanie oraz udzielił zezwolenia na przetwarzanie. Wskazać należy, że 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 toczą się one w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada „jedna sprawa – jedna decyzja²⁴”. Zauważyć należy, że wprowadzie 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 decyzji²⁵.

[dowód: akta kontroli str. 236-239]

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów.

Ponadto w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w przypadku wniosków dot. zezwoleń na zbieranie odpadów nr 28.2013, 23.2014, 27.2014 wnioskodawcy posiadali już uprzednio wydane zezwolenia w tym zakresie. Niemniej jednak nie zostały one wygaszone, bądź uchylone. Ponadto w toku kontroli stwierdzono, że w podaniu dot. decyzji nr 23.2014 wnioskowano również o wygaszenie decyzji nr RL.VI.7644-O-1/32/2008 z 16 października 2008 r. Niemniej jednak ww. żądanie nie zostało przez organ uwzględnione. Odnośnie decyzji 23.2014, 27.2014 w wyjaśnieniach z 5 listopada 2015 r. wskazano, iż:

„należy kategorycznie wskazać, iż był to czas przejściowy w obowiązywaniu przepisów u.o.o. Mające wejść w życie 23 stycznia 2015 r. nowe uregulowania spowodowały, iż należało wydać nowe zezwolenie (z terminem ważności od 23 stycznia 2015 r.), a co za tym idzie, poprzednie traciło swą moc. Dlatego też odstąpiono od ich uchylenia, wygaszenia.”

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż art. 232 ust. 2 u.o.o. do którego nawiązują powyższe wyjaśnienia został zmieniony przez art. 1 pkt 11 lit a ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw²⁶ w taki sposób, że przedmiotowe zezwolenia wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy zachowują ważność nie dłużej niż przez trzy lata od dnia wydania ustawy u.o.o., a więc do 23 stycznia 2016 r. Na podstawie powyższego wskazać należy, że w obrocie prawnym istnieją dwie decyzje zezwalające przedsiębiorcy na wykonywanie działalności w tym samym zakresie. Podkreślenia wymaga, iż wydanie decyzji w sprawie rozstrzygniętej uprzednio inną

²⁴ *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. II SA/Bd 325/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. II SA/Wr 432/08

²⁵ *vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14

²⁶ Dz.U. poz. 122

decyzją ostateczną stanowi okoliczność umożliwiająca stwierdzenie nieważności tej ostatniej (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.).

W zakresie poprzedniego zezwolenia dot. decyzji nr 28.2013 organ poinformował, że „trwa postępowanie wygaszające”.

[dowód: akta kontroli str. 95, 124-126, 128, 164-190, 192 502]

W toku kontroli stwierdzono ponadto, że na 9 spośród 13 wydanych decyzji organ nie zamieścił adnotacji o dokonanej opłacie skarbowej, co jest niezgodne z treścią § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej²⁷. Adnotacja znajdowała się jedynie na decyzji nr 28.2013, 2.2014, 6.2014, 19.2014. Wskazać należy, że zgodnie z treścią § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłaty skarbowej organ wydając wnioskodawcy lub dokonującemu zgłoszenia dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie lub zezwolenie zamieszcza na nim ww. adnotację, potwierdzoną podpisem osoby jej dokonującej, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego.

[dowód: akta kontroli str. 45, 66, 76, 126, 190, 205, 220, 230, 237]

Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich poddanych kontroli sprawach 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. obowiązkowi²⁸.

W toku kontroli ustalono, że 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. Złożone wnioski zawierały elementy wymienione w art. 62 § 2 i § 3 k.p.a. oraz większość informacji wskazanych w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszyscy z wnioskodawców spełniają warunek określony w art. 25 ust. 2 u.o.o. Do wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 8.2014 załączono decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia natomiast do podania, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 12.2014 załączono decyzje stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku wniosku poprzedzającego udzielenie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 24.2014 decyzja wskazana w art. 42 ust. 4 u.o.o. nie była wymagana. Wszystkie ze skontrolowanych decyzji z ww. zakresu zostały podpisane przez osobę do tego upoważnioną – Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska, Rozwoju i Promocji Urzędu. W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzje zawierają elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz większość elementów wskazanych w art. 43 ust. 1 oraz ust. 2 u.o.o., jak również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Pozytywnie należy również ocenić terminowość poszczególnych postępowań.

Niemniej jednak w wyniku kontroli ww. postępowań stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W toku kontroli ustalono, że wnioski dot. zezwoleń nr 25.2013 oraz 8.2014 nie zawierały informacji wymaganych przepisem art. 42 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 pkt 10 u.o.o. tj. opisu

²⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330

²⁸ 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

czynności jakie podejmie przedsiębiorca po zakończeniu wykonywania działalności objętej zezwoleniem i związanej z tym ochroną terenu, na którym była ona prowadzona. W wyjaśnieniach z dnia 5 listopada 2015 r. wskazano w kontekście pierwszego z ww. podań, że:

„organ nie wezwał strony do uzupełnienia wniosku o elementy zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 10 i ust. 2 pkt 10 u.o.o. Nadmienić należy, iż wnioskodawca jest wynajmującym w/w nieruchomości, a zabezpieczenie za ewentualne szkody w przedmiocie najmu jest określone w § 7 umowy najmu z dnia 02.02 2009 r.”.
[dowód: akta kontroli str. 322-347, 361-371, 503]

Mając na uwadze powyższe należy ponownie podkreślić, iż w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. ustawodawca wskazał obligatoryjne elementy wniosku składanego w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, których wnioskodawca nie może pominąć, bowiem wtedy jego wniosek będzie obciążony brakami formalnymi. Odnośnie natomiast zabezpieczenia zawartego w treści umowy najmu należy wskazać, iż jest to zobowiązanie najemcy wobec wynajmującego i nie podlega ocenie organu²⁹. Zadaniem starosty jako podmiotu właściwego do udzielenia zezwolenia jest natomiast zweryfikowanie między innymi czy prowadzona przez wnioskodawcę działalność nie będzie stanowiła zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska. Dlatego też konieczne jest zweryfikowanie działań przedsiębiorcy, jakie podejmie on na danym terenie po zakończeniu działalności związanej z gospodarką odpadami, przed podjęciem decyzji w tej sprawie.

Jednocześnie ustalono, że w sprawie dot. decyzji nr 25.2013 nie ma możliwości zidentyfikowania osoby, która złożyła wniosek w imieniu przedsiębiorcy.
[dowód: akta kontroli str. 347]

Zauważyć należy, że z informacji zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym – Rejestrze Przedsiębiorców wynika, że w dniu wpływu wniosku do Urzędu w skład zarządu przedsiębiorcy wchodziły 2 osoby, natomiast sposób reprezentacji określono następująco: składanie oświadczeń woli oraz reprezentowanie spółki przy czynnościach dotyczących rozporządzenia prawem lub zaciągnięcia zobowiązania do 5.000,00 zł – każdy z członków zarządu samodzielnie, w pozostałych przypadkach wymagane jest współdziałanie dwóch członków zarządu lub jednego z nich wraz z prokurentem³⁰. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż wniosek winien zostać podpisany przez obydwie osoby powołane do jego reprezentacji w sposób pozwalający organowi na niebudzącą wątpliwości weryfikację ich poprawności (np. poprzez zastosowanie podpisu wraz z pieczęcią wskazującą na imię, nazwisko oraz pełnioną przez osobę podpisującą funkcję w danym podmiocie lub samego podpisu jeżeli można by było na jego podstawie stwierdzić tożsamość osoby podpisującej. Zaznaczyć należy, że charakter wniosku o udzielenie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów nie mieści się w opisanym powyżej katalogu czynności, do dokonywania których członkowie zarządu zostali upoważnieni samodzielnie. Ponadto znak widniejący na wniosku z dnia 15 listopada 2013 r. nie pozwala w jakikolwiek sposób zidentyfikować osoby go sporządzającej. W wyjaśnieniach z dnia 5 listopada 2015 r. wskazano, że:

²⁹ W uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lipca 2013 r. (sygn. II SA/Bd 563/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wskazał, iż „zgodność wykonywania umowy najmu i dzierżawy leży poza właściwością organów administracyjnych w przedmiotowej sprawie oraz kognicją sądu administracyjnego, gdyż należy do zagadnienia z zakresu prawa cywilnego.”

³⁰ Monitor Sądowy i Gospodarczy z dnia 6 października 2006 r. Nr 195/2006 (2540), poz. 140032, str. 47 i 48., Monitor Sądowy i Gospodarczy z dnia 12 sierpnia 2009 r. Nr 156/2009 (3259), poz. 128097, str. 93., Monitor Sądowy i gospodarczy z dnia 14 września 2012 r. Nr 179/2012 (4044), poz. 184463, str. 170.

„Pieczęcią firmową posługiwał się właściciel firmy (pieczęć i podpis złożony na wniosku).”

[dowód: akta kontroli str. 503]

W związku z powyższym wyjaśnić należy, że paraafa, z którą zdaniem kontrolujących mamy do czynienia w niniejszym przypadku, nie może być utożsamiana z podpisem bowiem stanowi nieczytelną kompozycję graficzną uniemożliwiającą identyfikację osoby składającej.³¹ Podkreślić należy, że *wymaganie podpisania nazwiskiem to - innymi słowy - wymaganie napisania swojego nazwiska. Nazwisko to może być skrócone (...) Istotne jest bowiem to, by napisany znak ręczny - przy całej tolerancji co do kształtu własnoręcznego podpisu - stwarzał w stosunku do osób trzecich pewność, że podpisujący chciał podpisać się pełnym swoim nazwiskiem oraz że uczynił to w formie, jakiej przy podpisywaniu dokumentów stale używa. Takiej pewności nie stwarzają same inicjały, czyli paraafa (...)*.³² Ponadto pismo procesowe podpisane niezgodnie z ustalonymi dla danego podmiotu zasadami reprezentacji jest obciążone brakiem formalnym, który w razie jego nieusunięcia skutkuje pozostawieniem go bez rozpoznania. Tym samym wyjaśnienia udzielone w powyżej kwestii nie mogą zostać uwzględnione, natomiast sam wniosek jest obciążony brakiem formalnym, do usunięcia którego organ nie wezwał przedsiębiorcy.

Jednocześnie ustalono, że wniosek dot. decyzji nr 8.2014 również nie był podpisany przez wszystkie upoważnione do tego osoby. Wniosek, na podstawie którego udzielono przedmiotowego zezwolenia wpłynął do Urzędu w dniu 8 maja 2014 r. W wyniku kontroli stwierdzono, iż został on podpisany przez prezesa zarządu. Do powyższego dokumentu dołączono aktualną na dzień 7 maja 2014 r. informację z Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców³³, z treści której wynikało, że przy zarządzie jednoosobowym jego prezes reprezentuje wnioskodawcę natomiast przy zarządzie wieloosobowym jest to dwóch członków zarządu lub jeden z nich wraz z prokurentem, a w dniu złożenia ww. wniosku przedsiębiorca nie posiadał prokurenta natomiast jego zarząd liczył dwie osoby. Zatem pod wnioskiem powinien widnieć podpis obydwu członków zarządu. W wyjaśnieniach z dnia 5 listopada 2015 r. potwierdzono, że:

„Nie wezwano Strony do uzupełnienia podpisu przez drugą osobę uprawnioną do podpisu zgodnie z załączonym KRS. Jednakże w kolejnych wnioskach Strony (zezwolenie na transport) jest złożony podpis przez dwie osoby uprawnione.”

[dowód: akta kontroli str. 371, 389, 504]

Zauważyć należy, że fakt, iż kolejne wnioski w innych sprawach zostały podpisane zgodnie z określonym sposobem reprezentacji przedsiębiorcy nie tłumaczy braku podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie ww. braku formalnego tego podania.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że do wniosku dot. decyzji nr 25.2013 nie dołączono decyzji, o której mowa w art. 42 ust. 4 u.o.o. lub decyzji, w której właściwy organ stwierdził brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

[dowód: akta kontroli str. 322-354]

³¹ Wyrok z dnia 30 stycznia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, sygn. II SA/Lu 770/08

³² Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1993 r., sygn. III CZP 146/93,

³³ Wydruk sporządzony dnia 7 maja 2014 r. o godz. 9:17:16 na podstawie art. 4 ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (DZ. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 z późn zm.), o nr RP/484652/2/20140507091716.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 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 środowisko³⁴ uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W kolejnym artykule ww. aktu normatywnego (art. 72 ust. 1 pkt 21) wskazano, iż uzyskanie ww. decyzji następuje przed uzyskaniem zezwolenia na przetwarzanie bądź zbieranie i przetwarzanie odpadów. Wykaz przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko został zawarty w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁵. Jedynym z nich (§ 3 ust. 1 pkt 80 ww. rozporządzenia), mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko są instalacje³⁶ związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41-47 przedmiotowego aktu normatywnego, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego (...) a także miejsca retencji powierzchniowej odpadów oraz rekultywacja składowisk odpadów. Wnioskodawca w ostatnim akapicie sporządzonego przez siebie wniosku wskazał, że prowadzenie zbierania i przetwarzania odpadów nie jest przedsięwzięciem planowanym, wydanie nowego zezwolenia nie wiąże się z rozbudową firmy i w związku z tym nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tożsama informacja znajduje się w uzasadnieniu do decyzji nr 25.2013.³⁷ Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, iż kontrolujący nie podzielają ww. stanowiska. Fakt ubiegania się o kolejne zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, w ramach istniejącej instalacji, nie ma znaczenia dla jego wydania. Po pierwsze należy wskazać, iż zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów zawsze są wydawane na czas oznaczony co oznacza, iż po jego upływie (lub po uchyleniu zezwolenia na wniosek jego posiadacza) właściwy organ ma obowiązek w sposób całościowy ocenić czy podmiot ubiegający się o jego ponowne uzyskanie spełnia wszystkie przewidziane prawem warunki. Po drugie należy wskazać, iż czasowy charakter zezwolenia, skutkujący utratą jego ważności po tym terminie, nie pozwala wywodzić z faktu jego posiadania jakichkolwiek skutków na przyszłość. Na zakończenie należy wskazać, że wymóg dołączenia do wniosku (gdy jest to to wymagane) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia został sformułowany dopiero na gruncie u.o.o. Poprzedni akt normatywny³⁸ nie wymagał dołączenia do wniosku ww. aktu administracyjnego. Niemniej jednak w przepisach obecnie obowiązującej ustawy brak jest przepisów przejściowych, które zwalniałyby z ww. obowiązku podmioty, które kontynuują działalność rozpoczętą pod rządami poprzedniej ustawy, i w tym celu ubiegają się o uzyskanie kolejnego zezwolenia³⁹.

³⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

³⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.

³⁶ Zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.) przez instalację należy rozumieć stacjonarne urządzenia techniczne, zespoły stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technicznie, do których tytuł prawny posiada ten sam podmiot, i które są umiejscowione na terenie jednego zakładu lub budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

³⁷ W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji wskazano, że „zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. (...) oraz zgodnie z oświadczeniem wnioskodawcy, przedsięwzięcie (...) nie jest przedsięwzięciem planowanym i nie wymaga potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

³⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.).

³⁹ Zaprezentowane w przedmiotowym akapicie stanowisko kontrolujących znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 września 2013 r. (sygn. II SAB/Kr 104/13) oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. (sygn. II OSK 3128/13).

Podsumowując należy ponownie podkreślić, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Jednak organ nie wezwał w powyższych sytuacjach do uzupełnienia podań, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a. Przyczyną wystąpienia opisanych nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków oraz niewłaściwa interpretacja wskazanych przepisów.

Odnosząc się do sposobu prowadzenia przez organ postępowań wyjaśniających poprzedzających udzielenie poszczególnych zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie stwierdzono, że iż w aktach wszystkich spraw zakończonych udzieleniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nie znajdują się jakiegokolwiek dokumenty świadczące o tym, iż organ przed udzieleniem zezwolenia dokonywał weryfikacji czy działalność była zgodna z przepisami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o). Z wyjaśnień wniesionych pismem z dnia 5 listopada 2015 r. wynika, że:

„(...) informacje o zgodności zamierzonych działalności z przepisami prawa miejscowego uzyskujemy poprzez zamieszczone w BIP danej gminy plany zagospodarowania przestrzennego, a także we wspomnianym już dostępnym systemie (...). Każde stanowisko związane z ochroną środowiska ma bieżący dostęp do SIP, w którym znajdują się aktualne plany zagospodarowania przestrzennego.”

[dowód: akta kontroli str. 276-451, 501-502]

Niemniej jednak, pomimo podejmowania przez pracowników Urzędu opisanych powyżej działań, w aktach postępowań, których one dotyczyły, brak było jakichkolwiek dowodów na to, że pracownik je prowadzący faktycznie ich dokonał. Rozważania na ten temat zamieszczono już na str. 7-8 niniejszego dokumentu. Podkreślenia wymaga, że działania organu 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 wyjaśniającego⁴⁰. Powyższe okoliczności tj. stwierdzenie istnienia lub nieistnienia niezgodności pomiędzy zamierzoną działalnością a przepisami prawa miejscowego są istotne dla przyszłych rozstrzygnięć, a zatem powinny być odzwierciedlone w aktach sprawy, mając na uwadze art. 7, art. 77 § 1 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.

W aktach spraw zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie nr 25.2013, 8.2014, 12.2014 znajdowały się dokumenty, z których wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie ww. zezwoleń nie są właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca magazynowania odpadów, lecz ich dysponentami na podstawie zawartych umów.

[dowód: akta kontroli str.: 348-355, 383-386, 413-415]

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 odpady⁴¹. Niemniej jednak w aktach ww. postępowań brak było dokumentów świadczących o tym, iż właścicielom ww. nieruchomości zapewniono czynny udział w prowadzonych postępowaniach. Wyjaśnienia w tym zakresie są tożsame z już zacytowanymi,

⁴⁰ *vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10

⁴¹ Jest to stanowisko podzielane zarówno w doktrynie – W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX 2013; jak i w orzecznictwie – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Lu 604/14.

gdyż powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 9 niniejszego dokumentu. W związku z powyższym w tym miejscu należy jedynie wskazać, że skoro organ nie zawiadomił na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. właścicieli ww. nieruchomości o wszczęciu ww. postępowań administracyjnych, nie pouczył ich o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, jak również nie doręczył im wydanych decyzji, naruszył tym samym przepis art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Dlatego też zauważyć należy, że również ww. postępowania mogą być dotknięte kwalifikowaną wadą⁴² 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.).

Ponadto w toku kontroli, stwierdzono, że w treści wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 8.2014, przedsiębiorca opisał teren, do którego uzyskał tytuł prawny oraz znajdującą się na nim infrastrukturę. Do podania zostały dołączone umowy przedmiotowych obiektów zawarte w dniach 23 października 2013 r. oraz 1 lutego 2014 r. Zestawienie treści powyższych dokumentów wykazało, że powierzchnia wynajmowanej hali magazynowej jest mniejsza od tej określonej we wniosku. W związku z powyższym kontrolujący wystąpili o udzielenie wyjaśnień w powyższej kwestii. W piśmie z 15 listopada 2015 r. wyjaśniono, że:

„działalność zbierania i przetwarzania odpadów prowadzona na terenie działek nr (...) zgodnie z umową najmu będzie prowadzona w części hali o pow. ok. 100m². W decyzji uwzględniono dane z wniosku o zbieranie i przetwarzanie odpadów. Nie weryfikowano, ich z powierzchnią ujętą w umowie najmu. W chwili obecnej trwa postępowanie administracyjne, wszczęte na wniosek strony o zmianę powierzchni hali (...) na taką powierzchnię jaka jest określona w umowie najmu.”

[dowód: akta kontroli str.: 364, 383-386, 504]

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia oraz wynikający z dokumentów stan faktyczny należy wskazać, iż w przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi we wniosku a danymi zawartymi w załączonych do niego dokumentach zasadne byłoby rozważenie wezwania wnioskodawcy o udzielenie wyjaśnień w przedmiotowej kwestii.

Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości była błędna interpretacja ww. przepisów u.o.o. oraz niedostateczna znajomość k.p.a.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z przepisem art. 238 ust. 6 u.o.o. do czasu utworzenia bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami organ udzielający zezwolenia przekazuje je wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz organowi wykonawczemu gminy właściwemu ze względu na miejsce prowadzenia działalności. W wyniku kontroli stwierdzono, iż zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 8.2014, 12.2014, 24.2014 doręczono jedynie wnioskodawcy oraz Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego. W wyjaśnieniach z dnia 5 listopada 2015 r. potwierdzono wystąpienie powyższej nieprawidłowości z jednoczesnym wskazaniem, że kopie ww. rozstrzygnięć zostały przekazane również pozostałym uprawnionym organom. W związku z powyższym odstępuje się od formułowania zalecenia pokontrolnego w tym zakresie.

⁴² *vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. w Lublinie z dnia 19 czerwca 1998 r., sygn. I SA/LU 652/97

Mając na uwadze sposób sporządzania decyzji w sprawie udzielenia ww. zezwoleń, w toku kontroli stwierdzono, że udzielając zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 25.2013 organ jednocześnie uchylił swoją wcześniejszą decyzję wydaną w tym zakresie. Podkreślić należy, że opisana praktyka jest nieprawidłowa. Organ powinien w powyższej sytuacji wydać dwie oddzielne decyzje. Przedmiotowa kwestia została już poruszona na str. 10 niniejszego dokumentu. [dowód: akta kontroli str. 299]

Zgodnie z przepisem art. 43 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 41 ust. 8 u.o.o. w zezwoleniu na zbieranie i przetwarzanie odpadów organ określa dodatkowe warunki zbierania odpadów, jeżeli wymaga tego ich specyfika (w szczególności odpadów niebezpiecznych) lub potrzeba zachowania wymagań ochrony życia lub zdrowia ludzi lub środowiska. W treści wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 25.2013, wskazano na bardzo szeroki katalog odpadów, które przedsiębiorca zamierza zbierać (w tym odpady niebezpieczne). Ponadto na str. 21 – 23 ww. wniosku określono, iż mając na uwadze specyfikę niektórych z ww. odpadów, w trakcie ich zbierania stosowane będą (poza ogólnymi) szczególne zasady postępowania z nimi określone w szeregu aktów wykonawczych, które wskazał wnioskodawca. W treści udzielonego zezwolenia organ nie odniósł się w jakikolwiek sposób do ww. przepisów. W pkt. 8 wydanej decyzji wskazano jedynie, iż dodatkowymi warunkami zbierania i przetwarzania wskazanych w nim odpadów są: ograniczenie ilości gromadzonych odpadów do możliwości technicznych i organizacyjnych przedsiębiorcy, sporządzanie stosownych sprawozdań oraz zabezpieczenie miejsc ich magazynowania. Zdaniem kontrolujących organ określając ww. warunki winien w dokładniejszy sposób odnieść się do przepisów dotyczących warunków zbierania niektórych z ww. opadów.

[dowód: akta kontroli str.: 299-347]

Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 u.o.o. organ obowiązany jest określić w decyzji między innymi opis procesu technologicznego jaki ma miejsce w ramach przetwarzania odpadów, wraz z podaniem rocznej, a w uzasadnionych przypadkach również godzinowej, mocy przerobowej instalacji lub urządzenia. W treści zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 8.2014 organ ww. informacji nie wskazał, pomimo iż przedsiębiorca w trakcie prowadzenia działalności zamierza korzystać z posiadanych urządzeń.

[dowód: akta kontroli str. 356-360]

Odnosząc się do kwestii doręczeń decyzji zauważyć należy, że stronami zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie nr 25.2013 i nr 8.2014 były osoby prawne. Tym samym organ winien doręczyć, im ww. decyzje w sposób określony w art. 45 k.p.a. Z akt powyższych postępowań wynika, że przedmiotowe zezwolenia zostały odebrane osobiście w siedzibie organu. Powyższy sposób doręczania pism, mając na uwadze art. 42 § 2 ww. aktu normatywnego, jest zarezerwowany wyłącznie do spraw, w których stronami są osoby fizyczne. Ponadto należy wskazać, że o ile w przypadku postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 8.2014 ww. decyzja została odebrana przez osobę piastującą stanowisko prezesa zarządu (podpis pozwala na identyfikację imienia i nazwiska osoby go składającej) to w przypadku zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 25.2013 nie można stwierdzić kto je odebrał (pod decyzją widnieje jedynie nieczytelna parafa).

[dowód: akta kontroli str.: 360, 321]

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w podstawie prawnej zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 25.2013 organ wskazał na pkt 5 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów poza instalacjami i urządzeniami⁴³. W treści wniosku przedsiębiorca wprost wskazał, że w ramach prowadzonej działalności zamierza przetwarzać odpady za pomocą młyna. Przy tym wskazany na wstępie przepis ww. aktu wykonawczego określa warunki utwardzania terenów, do których wnioskodawca ma tytuł prawny, określonymi rodzajami odpadów. Mając na uwadze powyższe należy wykazać, że powoływanie się przez organ na ww. przepis było zbędne.

[dowód: akta kontroli str.: 299, 319, 346]

Decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja wygaszająca nr 4.2015 została wydana na wniosek przedsiębiorcy (pismo z dnia 4 lutego 2015 r.) w związku z ubieganiem się o wydanie nowego zezwolenia. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w podstawie prawnej ww. decyzji organ prawidłowo wskazał na art. 48 pkt 3 u.o.o. w zw. z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.⁴⁴, jak również prawidłowo pouczył stronę o prawie, trybie oraz terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu). Niniejsza decyzja została wydana w przewidzianym do tego terminie, oraz podpisana przez Dyrektora wydziału Ochrony Środowiska, Rozwoju i Promocji Urzędu – zgodnie z udzielonym upoważnieniem.

Postępowanie zakończone wydaniem decyzji wygaszającej nr 10.2015 zostało wszczęte z urzędu przez organ w dniu 22 lipca 2015 r. Wcześniej, tj. dnia 6 lipca 2015 r. do Urzędu wpłynęło pismo Pana R. B., w którym informuje, że z dniem 1 lipca 2015 r. uległa wypowiedzeniu umowa najmu, jaką wcześniej zawarł on z posiadaczem zezwolenia na zbieranie odpadów, a na terenie hali nie pozostały i nie są magazynowane żadne odpady pozostawione przez tego przedsiębiorcę. Wszczynając postępowanie organ prawidłowo przesłał zawiadomienie zarówno do przedsiębiorcy jak i do właściciela terenu, na którym były magazynowane odpady (zgodnie z art. 170 ust. 2 u.o.o.). Następnie, mając na uwadze art. 10 § 1 k.p.a., organ zawiadomił ww. podmioty o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz o przysługujących im w związku z tym uprawnieniach. W podstawie prawnej ww. decyzji organ prawidłowo przywołał art. 48 pkt 2 u.o.o. (jednak omyłkowo wskazał ust. 2, a nie pkt) w zw. z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. jak również prawidłowo pouczył stronę o prawie, trybie oraz terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał właściwy organ odwoławczy. Niniejsza decyzja została wydana w przewidzianym do tego terminie oraz podpisana przez upoważnioną osobę. Przedmiotowy akt administracyjny przesłano wszystkim stronom postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 452-456]

Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia.

Wszystkie ww. decyzje zmieniające wydane zostały z uwagi na złożony w tej sprawie wniosek.

⁴³ Dz.U. Nr 49, poz. 356

⁴⁴ W przypadku gdy przepis szczególnie nakazuje stwierdzenie wygaszenia decyzji art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. pełni jedynie rolę odsyłającą do niniejszego przepisu, jakim na gruncie u.o.o. jest np. art. 48 pkt 2 przedmiotowej ustawy (M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz Aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, LEX/el. 2015).

Wszystkie decyzje zawierały elementy, o których mowa w art. 107 k.p.a. oraz zostały podpisane przez osoby do tego upoważnione. W aktach skontrolowanych postępowań znajdowały się potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości wskazanej w części III ust. 46 pkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, związane z rozszerzeniem zakresu działalności (zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). Jednakże w toku kontroli ustalono, że tylko na decyzji zmieniającej nr 5 zamieszczono stosowną adnotację o pobraniu ww. opłaty (zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia).

[dowód: akta kontroli str.457-471, 490, 491, 493]

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono w tym zakresie następujące nieprawidłowości:

Ustalono, że pod wnioskiem dot. decyzji zmieniającej nr 8.2013 podpisał się wyłącznie jeden ze współników spółki cywilnej. Należy podkreślić, że brak podpisu drugiego ze współników stanowi brak formalny wniosku, bowiem spółka cywilna nie jest samodzielnym podmiotem – takim jak spółka prawa handlowego, a umową wiążącą współników. Wobec powyższego, jeżeli wniosek został złożony przez dwie osoby fizyczne (wspólników spółki cywilnej), wniosek ten powinien podpisać każdy z nich (ponadto zezwolenia powinny być wydawane na wszystkich współników spółki cywilnej). Należy wskazać, iż zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej za przedsiębiorców uznaje się współników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. W wyjaśnieniach z 5 listopada 2015 r. przyznano, że ww. wniosek został podpisany wyłącznie przez jednego ze współników spółki cywilnej oraz poinformowano, że „nie wezwano do uzupełnienia powyższego uchybienia”. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

[dowód: akta kontroli str. 491-492]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie zakończonej wydaniem decyzji zmieniającej nr 6.2013 z 19 grudnia 2013 r., wnioskodawca wniósł opłatę skarbową w wysokości 10 zł. Następnie organ prowadzący przedmiotowe postępowanie wezwał pismem z 17 grudnia 2013 r. do uzupełnienia wniosku w przedmiotowej sprawie o kwotę 298,00 zł.

[dowód: akta kontroli str. 280-285]

Wskazać należy, że zarówno uiszczenie ww. opłaty w kwocie 10,00 zł, jak i wezwanie do dopłacenia różnicy opłaty skarbowej oraz uiszczenie wskazanej w wezwaniu kwoty było niezasadne, gdyż wniosek dotyczył wyłącznie zmiany miejsca i sposobu magazynowania poszczególnych wskazanych w ww. wniosku rodzajów odpadów. Natomiast zgodnie z treścią części III ust. 46 pkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, opłata w wysokości 50 % stawki określonej od zezwolenia pobierana jest w przypadku przedłużenia terminu ważności zezwolenia lub rozszerzenia zakresu działalności. Wobec powyższego opłata skarbową nie była wymagana (jak już wykazano powyżej 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). Ponadto zauważyć należy, że ww. wezwania z dnia 17 grudnia 2013 r. organ dokonał na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., nie zaś art. 261 § 1 k.p.a. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była nieprawidłowa interpretacja przepisów.

Osobnego omówienia wymaga kwestia wysokości uiszczonej opłaty skarbowej dotyczącej decyzji zmieniającej nr 1.2013 z 24 kwietnia 2013 r. Wnioskujący w załączeniu podania z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany zezwolenia na prowadzenie zbierania i transportu odpadów uiszczył opłatę skarbową w wysokości 308 zł, podczas gdy z uwagi

na fakt, że zmiany te dotyczą zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na transport kwota ta powinna wynieść 616 zł. W wyjaśnieniach z dnia 5 listopada 2015 r. poinformowano, że:

„Odnosnie decyzji RL.6233.1.2013 Organ pobrał opłaty zgodne z ustawą o opłacie skarbowej tj. za zmianę decyzji po 308,00 zł. Przedsiębiorca dokonał opłat skarbowych w dniu 03.01.2013 roku do wniosku złożonego w dniu 03.01.2013 roku oraz w dniu 23.04.2013 roku do wniosku złożonego w dniu 24.04.2013 r. Faktycznie wnioski dotyczyły zmiany udzielonego zezwolenia i opłaty wynosiły zgodnie z ustawą o opłacie skarbowej 50% stawki za wydanie zezwolenia”.

[dowód: akta kontroli str. 289-293, 457-473, 504]

Przy tym należy zwrócić uwagę, że odnośnie opłaty skarbowej dot. zmiany zezwolenia decyzją nr 18.2014 organ w ww. wyjaśnieniach wskazał:

„Pobrana opłata w wysokości 2x308,00 zł (...) dotyczyła zmiany zezwolenia (...) z sygnaturą RL.6233.18.2014, gdzie zmianie podlegało zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów i zezwolenie na transport.”

[dowód: akta kontroli str. 289-293, 504]

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy różne stanowiska jakie organ zajmował w stosunku do przedmiotowych opłat wymaganych w przypadku ww. decyzji – decyzja zmieniająca nr 18.2014 dotyczyła zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie oraz zezwolenia na transport, a uiszczona opłata skarbowa wynosiła 616 zł, natomiast decyzja nr 1.2013 z 24 kwietnia 2013 zmieniała zezwolenie na zbieranie oraz zezwolenie na transport, a uiszczono opłatę skarbową w wysokości 308 zł. W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że w obu omówionych przypadkach wnioskodawca obowiązany był uiścić opłatę skarbową w wysokości 616 zł.

W sprawach zakończonych decyzjami zmieniającymi nr 1.2013 z 7 stycznia 2013 r., nr 1.2013 z 24 kwietnia 2013 r. oraz 18.2014, organ wskazał wszystkie rodzaje odpadów przewidzianych do zbierania i transportowania oraz zbierania, przetwarzania i transportowania 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. 287-293, 457-472, 474-489]

Termin obowiązywania zezwoleń

Odnosnie do kwestii 10-letniego terminu obowiązywania zezwolenia, o którym mowa w art. 44 u.o.o., w toku kontroli ustalono n.w. sposób jego obliczania.

Tabela nr 1

Lp.	Nr oraz data decyzji	Data doręczenia decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
Zezwolenia na zbieranie odpadów				

1.	RL.6233.5.2015 z 11 lutego 2015 r	17 marzec 2015 r.	10 lat	10 lat, tj. do dnia 10.02.2025 r.
2.	RL.6233.2.2014 z 3 lutego 2014 r.	3 lutego 2014 r. *	10 lat	10 lat, tj. do dnia 02.02.2024 r.
3.	RL.6233.6.2014 z 31 marca 2014 r.	31 marca 2014 r.*	do 01.04.2024 r.	10 lat, tj. do dnia 30.03.2024 r.
4	RL.6233.23.2014 z 02.12.2014 r.	09.12.2014 r.	10 lat	10 lat, od 24 stycznia 2015 r. do dnia 23.01.2025 r.
5.	RL.6233.27.2014 z 21 stycznia 2015 r.	25.02.2015 r.	10 lat	10 lat, tj. od 23 stycznia 2015 r. do dnia 22.01.2025 r.
6.	RL.6233.7.2013 z 01.02.2013 r.	01 luty 2013 r.*	10 lat	10 lat od wydania decyzji
7.	RL.6233.14.2013 z 06.08.2013 r.	08.08.2013 r.	10 lat	10 lat od wydania decyzji
8.	RL.6233.28.2013 z 26 listopada 2013 r.	26 listopada 2013 r.*	10 lat	10 lat od wydania decyzji, tj. do dnia 26 listopada 2023 r.
9.	RL.6233.19.2013 r. 15 listopad 2013 r.	22 listopad 2013 r.	10 lat	10 lat od wydania decyzji
Zezwolenia na przetwarzanie odpadów				
1.	RL.6233.11.2014 z 9 lipca 2014 r	Brak informacji. Z adnotacji na decyzji wynika, że decyzja stała się ostateczna 31 lipca 2014 r.	10 lat	do dnia 08.07.2024 r.
Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów				
1.	RL.6233.25.2013 z dnia 20 listopada 2013	21 listopada 2011 r.**	10 lat	Do 21 listopada 2023 r.
2.	RL.6233.8.2014 z dnia 13 maja 2014 r.	15.05.2014 r.	10 lat	Do 12 maja 2024 r.
3.	RL.6233.12.2014 z dnia 9 lipca 2014 r.	11.07.2014 r.	10 lat	Do 8 lipca 2024 r.

4.	RL.6233.24.2014 z dnia 2 grudnia 2014 r.	04.12.2014 r.	10 lat	Do 1 grudnia 2024 r.
----	--	---------------	--------	----------------------

* data nie wynikała z akt spraw, została wskazana w wyjaśnieniach z 5 listopada 2015 r.

** data wynika z metryki sprawy, decyzja została odebrana osobiście jednakże bez wskazania daty dokonania ww. czynności

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że organ za początkową datę ww. terminu przyjmuje z reguły dzień wydania decyzji. W wyjaśnieniach z 5 listopada 2015 r. wskazano, że:

„Decydujące znaczenie ma data wydania decyzji czyli dzień, wg którego określa się stan faktyczny i stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia decyzji. W tej kwestii, liczne orzecznictwo potwierdza tok postępowania organu.”

Jednocześnie do ww. wyjaśnień załączono treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2010 r.⁴⁵ w którym wskazano, m.in. że *w funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, to data jej wydania ma zasadnicze znaczenie, ponieważ dla oceny jej legalności decydujący jest stan prawny i faktyczny obowiązujący w dniu jej wydania.* Na podstawie powyższego uznano, że stanowisko organu w powyższej kwestii jest prawidłowe.

[dowód: akta kontroli str. 504-505, 579-583]

Niemniej jednak odnosząc się do sposobu obliczania przedmiotowego 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 cywilny⁴⁶ stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy 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. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że organ błędnie liczy termin liczony w latach (prawidłowe wskazanie znalazło się jedynie w zezwoleniu na zbieranie odpadów nr 28.2013).

Ponadto z powyższego zestawienia wynika, że w zezwoleniu na zbieranie i przetwarzanie odpadów nr 25.2013 został wyznaczony ponad 10-letni okres jego obowiązywania. Wprawdzie przekroczenie terminu jest nieznaczne, niemniej jednak jest to niezgodne z dyspozycją art. 44 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 299, 321]

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 8

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.

⁴⁵ sygn. II OSK 581/09

⁴⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn zm.

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. W przypadku dokonywania zmian zezwoleń prawidłowo ustalać wysokość wymaganej opłaty skarbowej.
4. Należycie dokumentować czynności podejmowane przez organ w toku postępowania administracyjnego.
5. Rzetelnie ustalać krąg stron postępowania, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o.
6. W przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi we wniosku a danymi zawartymi w załączonych do niego dokumentach podjąć niezbędne działania w celu ich wyjaśnienia.
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. Przeciwdziałać sytuacji wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji, która dotyczy sprawy poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.
9. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
10. Pisma doręczać niezwłocznie, zgodnie z zasadami określonymi w k.p.a.
11. Na decyzjach zamieszczać stosowną adnotację o opłacie skarbowej, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
12. Decyzje w sprawie zmiany zezwolenia redagować w taki sposób, aby jasno z nich wynikało jaka konkretnie zmiana została dokonana.
13. Właściwie określać termin obowiązywania zezwolenia, mając na uwadze art. 112 Kodeksu cywilnego.

Do dnia 8 stycznia 2016 r. proszę poinformować mnie o wykonaniu zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/ - /

Paweł Hreniak