



NK-KE.431.23.2015.AW

Pan  
**Maciej Nejman**  
Starosta Wołowski

### Wystąpienie pokontrolne

W dniach 17 i 18 listopada 2015 r. na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup> i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup> w zw. z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>3</sup> oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 października 2015 r. o sygn. NK-KE.0030.49.2015.AW, NK-KE.0030.50.2015.AW oraz NK-KE.0030.51.2015.AW, zespół kontrolny w składzie Pan Artur Wachowski – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego), Pani Magdalena Janiszewska – inspektor wojewódzki oraz Pan Tomasz Woch – inspektor wojewódzki, przeprowadził czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Wołowie, z siedzibą: plac Piastowski 2, 56 – 100 Wołów, 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 odpadach<sup>4</sup> (zwanej dalej u.o.o.).

Kontrolę przeprowadzano w oparciu o zatwierdzony dnia 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 dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia kontroli.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej od dnia 9 grudnia 2010 r. do dnia 14 grudnia 2014 r. był Pan Marek Gajos<sup>5</sup>, od dnia 15 grudnia 2014 r. funkcję tę pełni Pan Maciej Nejman – Starosta Wołowski<sup>6</sup>.

W myśl § 40 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wołowie<sup>7</sup> zadania w zakresie gospodarki odpadami realizuje Wydział Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Kontrolowane zadanie realizował pracownik zatrudniony na stanowisku kierownika ww. komórki organizacyjnej, który zgodnie z pkt 3 ust. 1 części II (dotyczącej szczegółowego zakresu obowiązków) zakresu czynności pracownika odpowiedzialny jest za wykonywanie zadań starosty wynikających z ustawy o odpadach<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 525 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.

<sup>5</sup> Uchwała nr I/6/10 Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Wołowskiego

<sup>6</sup> Uchwała nr II/5/2014 Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Wołowskiego

<sup>7</sup> Załącznik do uchwały nr 43/129/15 Zarządu Powiatu Wołowskiego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wołowie

<sup>8</sup> Zakres czynności, uprawnień i odpowiedzialności, podpisany dnia 18 lipca 2006 r.

[dowód: akta kontroli str. 23-26]

W okresie objętym kontrolą upoważnionymi do wydawania w imieniu Starosty decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej oraz podpisywania pism dotyczących działania ww. Wydziału były osoby zatrudnione na stanowisku kierownika przedmiotowej komórki organizacyjnej<sup>9</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 22, 27]

Pismami z dnia 11 grudnia 2014 r. (sygn. RL.604.16.2014) oraz z dnia 12 listopada 2015 r. (sygn. RL.604.14.2015) poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2013 r. wydano: 15 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 3 decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia; 4 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o. oraz 2 decyzje w sprawie wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. Przy tym nie wydano decyzji dotyczącej cofnięcia zezwolenia. Jednocześnie w żadnym przypadku organ nie wydał łącznej decyzji na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

[dowód: akta kontroli str. 7-9]

Niemniej jednak w trakcie trwania czynności kontrolnych po weryfikacji ww. informacji ustalono, że organ wydał 13 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 3 decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia; 4 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o.; 2 decyzje w sprawie wygaśnięcia zezwolenia.

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **7 zezwoleń na zbieranie odpadów** o nr RL.6233: 8.2013 z dnia 14 czerwca 2013 r., 10.2013 z dnia 8 października 2013 r., 15.2013 z dnia 31 grudnia 2013 r., 3.2014 z dnia 17 marca 2014 r., 8.2014 z dnia 14 kwietnia 2014 r., 16.2014 z dnia 17 grudnia 2014 r., 17.2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. (łącznie 7 wpisów, co stanowi 54 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);

- **3 zezwolenia na przetwarzanie odpadów** o nr RL.6233: 9.2013 z dnia 10 października 2013 r., 18.2014 z dnia 7 stycznia 2015 r., 3.2015 z dnia 7 maja 2015 r. (100 %)

- **4 decyzje w sprawie zmiany zezwoleń** o nr RL.6233: 2.2013 z dnia 20 marca 2013 r., 13.2013 z dnia 15 listopada 2013 r., 4.2015 z dnia 29 maja 2015 r., 10.2015 z dnia 4 września 2015 r. (100 %)

- **4 odmowy udzielenia zezwoleń** o nr RL.6233: 12.2013 z dnia 5 marca 2014, 4.2014 z dnia 29 kwietnia 2014 r., 2.2015 z dnia 4 maja 2015 r., 7.2015 z dnia 10 września 2015 r. (100 %)

- **2 decyzje w sprawie wygaszenia zezwoleń** o nr RL.6233: 7.2013 z dnia 5 czerwca 2013, 5.2014 z dnia 14 marca 2014 r. (100 %)

Wykonywanie kontrolowanych zadań przez Starostę Wołowskiego **ocenił 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 Kierownika Wydziału Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, z dnia 7 grudnia 2015 r. o nr KA.1710.10.2015, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.

[dowód: akta kontroli str. 42-52]

#### 1. Zezwolenia na zbieranie odpadów

W toku kontroli ustalono, że cztery na siedem poddanych kontroli wniosków o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów zawierało wszystkie elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 u.o.o. Wszystkie podania zawierały również elementy wskazane w art. 63 § 2

<sup>9</sup> Upoważnienie z dnia 19 lipca 2006 r. nr ORG.0114-26/2006; Upoważnienie z dnia 18 maja 2015 r. nr ORG.077.8.2015

i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup> (zwana dalej k.p.a.). W aktach wszystkich skontrolowanych spraw znajdowały się dowody uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>11</sup>.

W aktach 6 na 7 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 u.o.o.). 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 k.p.a. Wydane w przedmiotowym zakresie decyzje zawierały większość informacji, o których mowa w art. 43 ust. 1 u.o.o.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że 6 na 7 spraw prowadzonych było terminowo zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a., co należy ocenić pozytywnie. W sprawie dot. decyzji wydanej w dniu 8 października 2013 r. (sygn. RL.6233.10.2013) wniosek został złożony w dniu 6 września 2013 r., w związku z powyższym termin na wydanie przedmiotowego zezwolenia został nieznacznie przekroczony.

[dowód: akta kontroli str. 63-178]

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 spośród siedmiu kontrolowanych wniosków o udzielenie ww. zezwoleń (dot. decyzji nr RL.6233.3.2014 oraz RL.6233.8.2014) 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 dnia 7 grudnia 2015 r. przyznano, że w przypadku decyzji nr RL.6233.3.2014 oraz RL.6233.8.2014 informacje te nie są zawarte, a organ nie występował o uzupełnienie wniosków w tym zakresie. Poinformowano, że przyczyną tego przeoczenia były błędy w analizie wniosków pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy, zaznaczono równocześnie, że nie miały one wpływu na podjęte rozstrzygnięcie.

[dowód: akta kontroli str. 48, 118-119, 124-128, 131-132, 137-138]

W wyniku kontroli stwierdzono również, że we wniosku dot. decyzji nr RL.6233.8.2014 nie zamieszczono informacji dotyczącej oznaczenia przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie zbierania odpadów do czego zobowiązuje art. 42 ust. 1 pkt 7 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 dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano, że:

„W sprawie nr RL.6233.8.2014. uznano, że termin obowiązywania decyzji nie może być krótszy niż termin, na jaki przedsiębiorca uzyskał tytuł prawny do tego terenu zgodnie z umową najmu. Termin obowiązywania zezwolenia jest zgodny z terminem umowy najmu. Obecnie przedsiębiorca wystąpił z nowym wnioskiem (przedkładając nową umowę najmu) o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w tym samym miejscu.”

<sup>10</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 23

<sup>11</sup> t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 783 z późn. zm.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia wskazać należy, że tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego<sup>12</sup>. Jeżeli organ stwierdzi jakiegokolwiek braki formalne (brak informacji lub nieadekwatne informacje) jest obowiązany wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do ich uzupełnienia oraz pouczyć, że ich nieusunięcie w terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Ponadto organ nie może samodzielnie ustalać przedmiotu żądania, w tym okresu czasu przez jaki wnioskodawca zamierza wykonywać działalność opisaną we wniosku. Informacja ta tak samo jak pozostałe wskazane w art. 42 ust. 1 u.o.o. musi wynikać wprost z wniosku<sup>13</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 47, 131-132, 137-138]

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków oraz niedostosowanie się do procedury.

Jednocześnie zauważyć należy, że w aktach spraw dot. decyzji nr RL.6233.15.2013 znajdowało się wezwanie z dnia 26 listopada 2013 r. do sprecyzowania wniosku. Po pierwsze należy wskazać, iż ww. pismo nie zawierało podstawy prawnej, podczas gdy wzywając do udzielenia informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy należy jako podstawę prawną wezwania zastosować art. 50 § 1 k.p.a. Po drugie należy zaznaczyć, iż w pouczeniu o skutkach nieuzupełnienia wniosku w terminie błędnie wskazano, iż spowoduje to pozostawienie go bez rozpoznania, podczas gdy w powyższej sprawie należało pouczyć wnioskodawcę, iż nieuzupełnienie w terminie skutkować będzie rozpatrzeniem na podstawie zgromadzonych dowodów. Podkreślenia wymaga, iż skutek pozostawienia podania bez rozpoznania ustawodawca zastrzegł tylko do przypadków nieuzupełnienia braków formalnych w terminie.

W aktach spraw dot. decyzji nr RL.6233.3.2014 w piśmie z dnia 3 marca 2014 r. organ zasadnie mając na uwadze art. 9 k.p.a. poinformował wnioskującego o ustalonym stanie faktycznym oraz o obowiązywaniu nowej ustawy o odpadach z 2012 r., niemniej jednak w kwestii prowadzenia na działce nr 2/20 obręb Krzelów działalności gospodarczej skupu złomu i metali kolorowych organ nie ma podstawy prawnej do uzależniania wydania przedmiotowego zezwolenia od wystąpienia innego przedsiębiorcy prowadzącego już działalność na tej samej nieruchomości, uzależniając rozstrzygnięcie od wygaszenia decyzji zezwalającej mu na zbieranie odpadów, bądź też jego wystąpienia z wnioskiem o ograniczenie terenu. W wyniku kontroli ustalono, iż zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o. magazynowanie odpadów odbywa się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny<sup>14</sup>. Ponadto przedmiotowa ustawa nie zabrania prowadzenia w jednym miejscu działalności przez dwa podmioty. W związku z powyższym organ w pierwszej kolejności powinien przeprowadzić oględziny na przedmiotowej działce w celu ustalenia czy możliwe jest prowadzenie na niej wnioskowanej działalności, a w przypadku ustalenia realnych przeszkód powinien wydać decyzję o odmowie wydania zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 105, 122-123]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w aktach spraw dot. decyzji nr RL.6233.15.2013, RL.6233.3.2014, RL.6233.16.2014 oraz RL.6233.17.2014 w treści zezwolenia nie wskazano metod zbierania odpadów, do czego zobowiązuje art. 43 ust. 1 pkt 5 u.o.o., pomimo iż wnioskodawcy opisali je w złożonych wnioskach. W punkcie 2 części I wyjaśnień z dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano, że:

<sup>12</sup> *vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09

<sup>13</sup> *vide* postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. II OW 157/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 października 2010 r., sygn. III SA/Łd 452/10, W. Radecki, Komentarz do art. 43 u.o.o., w: Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III

<sup>14</sup> Definicja tego pojęcia została zawarta w art. 3 pkt 41 ustawy prawo ochrony środowiska i oznacza prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

„Metoda to świadomie stosowany sposób postępowania mający prowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. Jest ona definiowana poprzez zasady i sposoby jej realizacji. Gdyby wprost nazwać metody zbierania odpadów to można przyjąć, że są tylko dwie: selektywna i niselektywna. Metoda zbierania odpadów może być realizowana w różny sposób (w workach, pojemnikach, bezpośrednio na placu, w magazynie, pod zadaszeniem, itp.). Ustawa o odpadach nie definiuje metod zbierania odpadów stąd problem w interpretacji zapisu zarówno we wnioskach jak i w decyzji. Nie spotkaliśmy się z interpretacją Ministerstwa Środowiska w tym zakresie.

Trudno zatem zgodzić się z zarzutem, że w treści zezwoleń określonych w sprawach o numerach RL.6233.15.2013, RL.6233.3.2014, RL.6233.16.2014, RL.6233.17.2014 metody zbierania nie zostały określone.”

[dowód: akta kontroli str. 48, 95-96, 108, 118-119, 127, 148-149, 152, 163-164, 171]

W związku z powyższymi wyjaśnieniami należy wskazać, że prawdą jest, iż ustawa o odpadach nie definiuje pojęcia metod zbierania odpadów, ograniczając się wyłącznie do zdefiniowania pojęcia zbieranie odpadów, którym w myśl art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.o. jest *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 zbierania”<sup>15</sup>. Słuszne jest również twierdzenie, że przyjmuje się tylko wskazane w powyższych wyjaśnieniach dwie metody zbierania odpadów oraz to, że możliwych jest kilka sposobów ich realizacji. Jednakże mając na uwadze przepis art. 43 ust. 1 pkt 5 u.o.o. określenie metod zbierania jest jednym z obligatoryjnych składników zezwolenia. Mając na uwadze charakter decyzji informacje zawarte w tym zakresie we wniosku powinny zostać odzwierciedlone w zezwoleniu. Podsumowując należy wskazać, iż powyższa praktyka była nieprawidłowa, gdyż organ prowadzący przedmiotową sprawę co do zasady powinien w wydawanym zezwoleniu zamieścić informację, zgodnie z tą jaka została wskazana we wniosku<sup>16</sup>.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów prawa.

Poza powyższym w wyniku kontroli stwierdzono jednocześnie, że do wniosku z dnia 1 grudnia 2014 r., zmienionego następnie pismem z dnia 15 grudnia 2014 r., załączono dowody uiszczenia na rzecz Gminy Wołów dwóch opłat skarbowych w wysokości 10 zł za uchylenie dwóch uprzednio udzielonych zezwoleń na odzysk odpadów. W części I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej w kolumnie czwartej wskazano kiedy dana czynność jest zwolniona z opłaty skarbowej – jedną z takich okoliczności jest wydanie decyzji w trybie szczególnym. W pkt 3 części I wyjaśnień z dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano, iż na ww. decyzji nie umieszczano adnotacji o uiszczeniu przedmiotowej opłaty albowiem, zdaniem organu, nie powinna być ona uiszczona. Należy zgodzić się z ww. stanowiskiem jednakże, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej w takim przypadku stosowna adnotacja winna zostać umieszczona na decyzji uchylającej czego nie uczyniono. Powyższe okoliczności wprawdzie świadczą o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niemniej jednak naruszenie to stanowi jedynie uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

<sup>15</sup> J. Janusz, *Wniosek o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 179211.

<sup>16</sup> W. Radecki, *Komentarz do art. 43 u.o.o.*, w: *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LEX, 2013, wyd. III

Ponadto należy wskazać, iż organ mógł wskazać przedsiębiorcy na fakt niesłusznego uiszczenia ww. opłaty skarbowej oraz pouczyć go o możliwości ubiegania się o jej zwrot.

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w aktach sprawy dot. zezwolenia na zbieranie nr RL.6233.17.2014 nie znajdowały się dokumenty potwierdzające prawo do dysponowania przez wnioskodawcę nieruchomością, na której zamierza magazynować odpady. Natomiast jak już wspomniano na stronie 4 i 5 niniejszego pisma magazynowanie odpadów odbywa się na terenie, do którego podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia posiada tytuł prawny. W wyniku kontroli stwierdzono, iż do wniosku, na podstawie którego organ udzielił zezwolenia na zbieranie nr RL.6233.17.2014 załączono umowę potwierdzającą prawo wnioskodawcy do dysponowania wskazaną w nim nieruchomością. Jednakże porównanie treści wniosku, oraz wydanego na jego podstawie decyzji, z treścią ww. umowy wykazało, iż dotyczą one różnych nieruchomości<sup>17</sup>. W pkt 4 części I wyjaśnień z dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano co następuje:

„Słusznie zauważono nieprawidłowy numer w umowie (...). Organ uznaje zatem, że błędny numer działki w umowie stanowi omyłkę pisarską. Zwróci się jednak do prowadzącego działalność o niezwłoczne przedłożenie umowy z właściwym numerem ewidencyjnym.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ dokonał nierzetelnej analizy ww. wniosku oraz załączonego do niego dokumentu albowiem nie zauważono opisanych powyżej rozbieżności. Skutkiem powyższego jest to, iż zezwolenie na zbieranie o nr RL.6233.17.2014 zostało wydane pomimo niespełnienia przez wnioskodawcę wymogu zawartego w przepisie art. 25 ust. 2 u.o.o. Faktu tego, wbrew twierdzeniu organu, nie można uznać za omyłkę pisarską albowiem z jej wystąpieniem mamy do czynienia w szczególności wtedy gdy jest to widoczne, niezgodne z zamierzonym, niewłaściwe użycie wyrazu, widocznie mylna pisownia czy też opuszczenie jakiegoś wyrazu w treści wydanego rozstrzygnięcia<sup>18</sup>. W opisanym powyżej przypadku organ wydał przedmiotową decyzję zgodnie z treścią otrzymanego wniosku. Jednakże, co podkreślono powyżej, nie wszystkie informacje zawarte w jego treści znalazły potwierdzenie w załączonej do niego dokumentacji jak również organ nie dokonał ich weryfikacji. Tym bardziej trudno jest zgodzić się z twierdzeniem organu kontrolowanego, iż posiada wiedzę o pomyłce w dokumencie, którego nie był autorem. Prawidłowym działaniem organu w niniejszej sytuacji powinno być wezwanie przedsiębiorcy do udzielenia w trybie art. 50 § 1 k.p.a. wyjaśnień w powyższej kwestii.  
[dowód: akta kontroli str. 48, 163, 168-169, 177]

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji siedmiu spraw (dot. decyzji nr. RL.6233.8.2013, RL.6233.10.2013, RL.6233.15.2013, RL.6233.3.2014, RL.6233.8.2014, RL.6233.16.2014, RL.6233.17.2014) 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.).

W piśmie z dnia 7 grudnia 2015 r. wyjaśniono, że:

„Organ każdorazowo analizował zgodność planowanego zamierzenia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gmina Wińsko jedynie częściowo objęta jest mpzp. Świadczyć może o tym chociażby sprawa

<sup>17</sup> We wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr RL.6233.17.2014, wskazano na nieruchomość oznaczoną geodezyjnie jako działka nr 198 podczas gdy w umowie wskazano na działkę nr 196. geodezyjnie jako działka nr 387/3 podczas gdy w umowie wskazano na działkę nr 287/3.

<sup>18</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 lutego 1994 r. SA/Kr 723/93.

o numerze RL.6233.4.2014, w której ze względu na brak zgodności z mpzp wydano decyzję odmowną na zbieranie odpadów.

Miejscowe plany są w posiadaniu organu. Wiele z wydawanych decyzji jest kontynuacją działalności prowadzonej od lat na tym samym terenie, przy niezmienionym zapisie mpzp. Pierwsze z decyzji dotyczące zbierania odpadów wydawane były za obowiązywania przepisów ustawy, która to wymuszała konieczność opiniowania lokalizacji przedsięwzięć z właściwymi Burmistrzami/Wójtami. Nie została wydana żadna decyzja w zakresie zbierania czy przetwarzania odpadów, w której organ miałby wątpliwość co do zgodności zamierzenia z mpzp.

Wydane przez organ decyzje przesyłane są Burmistrzowi/Wójtowi. Do dnia 01.12.2015 r. nie było jakichkolwiek uwag ze strony tych organów, które kwestionowałyby podjęte rozstrzygnięcia także w zakresie zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”.

[dowód: akta kontroli str. 48-49, 63-178]

Należy podkreślić, iż uwzględnia się wyjaśnienia w powyższym zakresie z uwagi, iż kontrolujący dokonali sprawdzenia zgodności ww. zamierzeń z zapisami m.p.z.p., jednakże należy zwrócić uwagę, że w aktach postępowań, których opisane powyżej działania dotyczyły, brak było jakichkolwiek dowodów na to, iż ww. osoba faktycznie ich dokonała. Podkreślenia wymaga, że 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>19</sup>. Powyższe okoliczności tj. stwierdzenie istnienia lub nieistnienia niezgodności pomiędzy zamierzoną działalnością a przepisami prawa miejscowego są istotne dla 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 trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono jednocześnie, że w sprawach dotyczących zezwoleń na zbieranie odpadów o nr RL.6233.8.2013, RL. 6233.10.2013, RL.6233.15.2013, RL.6233.3.2014, RL.6233.8.2014 podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia nie były właścicielami nieruchomości na terenie których zamierzały zbierać odpady.

Należy zauważyć, że przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania odpadów służy wyłącznie wnioskodawcy, a jeżeli nie jest on właścicielem nieruchomości, na której prowadzona będzie ta działalność, to także właścicielowi tej nieruchomości<sup>20</sup> (art. 170 ust. 2 u.o.o.). Niemniej jednak organ nie zawiadomił właścicieli oraz współwłaścicieli 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. W pkt. 6 części I wyjaśnień z dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano, że:

„W przeciwieństwie do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243), która w art. 29a ust. 1 wyraźnie określała, kto jest stroną postępowania w sprawach o wydanie decyzji na gospodarowanie odpadami. Obecnie obowiązujące przepisy stron postępowania nie określają. Zatem znajdują zastosowanie przepisy ogólne art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267). Wyroki Sądów Administracyjnych są wiążące dla organu w konkretnej, indywidualnej sprawie. Zarówno przytoczony przez Państwa wyrok WSA

<sup>19</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10

<sup>20</sup> *vide* Wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 kwietnia 2015 r. sygn. II SA/Lu 604/14, W. Radecki, Komentarz do art. 170 u.o.o., w: Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III

w Lublinie oraz komentarz Profesora Radeckiego do art. 170 ustawy o odpadach nie jest dla organu wiążący. Wyrok dotyczy zgodności zamierzenia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, data orzeczenia wskazuje, że dotyczy on początku roku 2015.”

Jednocześnie udzielający ww. wyjaśnień pracownik Urzędu wskazał, iż w przypadku zawarcia zalecenia pokontrolnego nakazującego stosowanie art. 170 ust. 2 u.o.o. w sposób wskazany na wstępie będzie ono realizowane. Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Dyspozycja przepisów art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o wskazuje, 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>21</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>22</sup>. Fakt określenia lub nieokreślenia, w zawartej pomiędzy wnioskodawcą a właścicielem nieruchomości umowie jej udostępnienia (rozumianego jako określenie rodzaju działalności jaką będzie na danym terenie prowadził najemca/dzierżawca) pozostaje poza weryfikacją organu<sup>23</sup>. Jego zadaniem jest jedynie ustalenie spełnienia przez wnioskodawcę warunku z art. 25 ust. 2 u.o.o. Konkludując należy wskazać, iż 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>24</sup> 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.).  
[dowód: akta kontroli str. 49, 67-68, 90-92, 103, 116-117, 130, 140-144]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że w zezwoleniu na zbieranie nr RL.6233.16.2014 oraz RL.6233.17.2014 organ jednocześnie uchylił uprzednio wydane zezwolenie na zbieranie oraz udzielił zezwolenia na zbieranie. Wskazać należy, iż organ powinien w powyższych sytuacjach 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

<sup>21</sup> Definicja *posiadacza odpadów* została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o.

<sup>22</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 zapaść decyzja tak kształtująca stosunki na nieruchomości (rzutująca na sposób korzystania z niej), że będzie to miało wpływ na sposób realizacji prawa własności przez jej właściciela. 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>23</sup> Stanowisko to zostało wyrażone w przywoływanym wcześniej uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 lipca 2013 r.

<sup>24</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 skutkuje naruszeniem prawa obligującym do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 kpa.”



w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada „jedna sprawa – jedna decyzja”<sup>25</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>26</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 145, 163]

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów.

## 2. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów

W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich poddanych kontroli zezwoleniach wnioskodawcy uiszcili wymaganą za udzielenie zezwolenia opłatę skarbową 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). Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono w przedmiotowym obszarze następujące uchybienie. Wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr RL.6233.9.2013 został przekazany Staroście Wołowskiemu przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego w trybie art. 65 § 1 k.p.a. Dokonując analizy ww. wniosku kontrolowany organ słusznie zauważył, iż wnioskodawca uiszczył należną opłatę skarbową na rzecz Prezydenta Miasta Wrocławia zamiast na rzecz Burmistrza Miasta Wołów (zgodnie z art. 12 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 ustawy o opłacie skarbowej) w związku z czym zasadnie wezwał go do zapłaty należnej opłaty skarbowej na rzecz właściwego miejscowo organu. Niemniej jednak w treści przedmiotowego wezwania organ w podstawie prawnej wskazał na przepis art. 64 § 2 k.p.a. jak również pouczył wnioskodawcę, iż uchybienie ww. obowiązkowi skutkować będzie pozostawieniem sprawy bez rozpoznania. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż przepis k.p.a., na który powołał się organ w wezwaniu z dnia 31 lipca 2013 r., dotyczy wyłącznie uzupełniania braków formalnych wniosku. Wezwanie do uiszczenia należnej opłaty skarbowej, termin dokonania ww. czynności oraz skutki jej uchybienia winny być oparte na przepisie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a., który wskazuje, że *jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania (...) organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności (...) Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana*.

[dowód: akta kontroli str. 179-254]

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 zawierały informacje wskazane w art. 42 ust. 2 u.o.o.<sup>27</sup>. Ponadto w żadnym ze skontrolowanych postępowań wnioskodawcy nie

<sup>25</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. II SA/Bd 325/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. II SA/Wr 432/08

<sup>26</sup> vide Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14

<sup>27</sup> Wniosek, na podstawie którego organ udzielił zezwolenia na przetwarzanie nr 1 wprawdzie nie zawierał części informacji wymaganych art. 42 ust. 2 pkt 6 u.o.o. tj. informacji o rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia. W części I pkt. 7 wyjaśnień z dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano, iż opisane w treści wniosku urządzenie

uchybili obowiązkowi dołączenia do wniosku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia<sup>28</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie przeprowadzenia poszczególnych postępowań.

Jak wskazano powyżej analiza akt ww. postępowań dokonana przez kontrolujących wykazała, iż wnioski na podstawie których wydano ww. zezwolenia na przetwarzanie zawierały wszystkie wymagane elementy. Tymczasem dokonując analizy wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr RL.6233.9.2013 organ pismem z dnia 31 lipca 2013 r. na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. wezwał przedsiębiorcę m. in. do udokumentowania, iż wskazany we wniosku odpad w wyniku przeprowadzonego procesu odzysku przestał nim być. W odpowiedzi wnioskodawca wskazał, iż przetworzony odpad będzie wykorzystywał wyłącznie na własne potrzeby w związku z czym nie stanie się produktem albowiem nie będzie udostępniany innym odbiorcom. W związku z powyższym należy wskazać co następuje. Informacje jakie winien zawrzeć we wniosku podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów zostały wskazane w art. 42 ust. 2 u.o.o. oraz w art. 62 § 2 i § 3 k.p.a. Tylko w przypadku stwierdzenia przez organ braku którejkolwiek z ww. informacji ma on obowiązek skorzystać z dyspozycji art. 64 § 2 k.p.a. i wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia stwierdzonego braku. W ocenie kontrolujących przedmiot wezwania z dnia 31 lipca 2013 r. nie spełniał ww. wymagań tj. nie stanowił braku formalnego wniosku. Analogiczna sytuacja wystąpiła na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr RL.6233.3.2015 – organ wezwał wnioskodawcę (pismo z dnia 21 kwietnia 2015 r.) m. in. o wskazanie podstawy prawnej, w myśl której powstały w wyniku przetwarzania odpadów materiał straci status odpadu (art. 14 ust. 1 u.o.o.).

W kwestii postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr RL.6233.3.2015 należy wskazać ponadto na następującą kwestię. W podstawie prawnej wezwania z dnia 21 kwietnia 2015 r. wskazano na art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 42 ust. 2 pkt 7 u.o.o. oraz wezwano (poza kwestią opisaną powyżej) do uzasadnienia wyboru wskazanego we wniosku procesu przetwarzania (przedsiębiorca wskazał na proces R3 natomiast organ zasugerował, iż właściwszy byłby proces R12) oraz do szczegółowego opisanie technologii powstawania materiałów uzyskanych w wyniku przetworzenia odpadów. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż przepis art. 42 ust. 2 pkt 7 u.o.o. nie zawiera wymogu opisanie technologii przetwarzania odpadów w wyniku której powstanie produkt. Szczegółowy opis metody bądź metod przetwarzania jest wymagany przez pkt 6 ww. przepisu niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż wnioskodawca zadośćuczynił mu poprzez zawarcie na str. 7 i 8 wniosku z dnia 8 kwietnia 2015 r. szczegółowego opisu przewidywanego procesu przetwarzania. Niezasadne było również wzywianie przedsiębiorcy, na podstawie wskazanych na wstępie niniejszego akapitu przepisów, do weryfikacji wskazanego we wniosku procesu przetwarzania.

Podsumowując należy wskazać, iż chcąc uzyskać od wnioskodawców informacje w ww. kwestiach organ winien w toku postępowania wezwać ich do udzielenia stosownych wyjaśnień w trybie art. 50 § 1 k.p.a.<sup>29</sup>. Opisane powyżej okoliczności nie stanowią bowiem

---

nie spełnia warunków aby być instalacją w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.). Tym samym ww. przedsiębiorca nie musiał przedstawiać we wniosku powyższych danych. Powyższe stanowisko podzielają również kontrolujący.

<sup>28</sup> Z treści wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 3, wynika iż przedsiębiorca korzysta z instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy prawo ochrony środowiska. Tym samym, mając na uwadze art. 42 ust. 4 u.o.o. oraz art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej i § 3 ust. 1 pkt 80 rozporządzenia środowiskowego należy pozytywnie ocenić zwrócenie się przez niego do Wójta Gminy Wińsko o wydanie stosownej decyzji. Fakt, iż ww. organ nie podjął w niniejszej sprawie merytorycznego rozstrzygnięcia (wydano decyzję w przedmiocie umorzenia postępowania) pozostawał poza właściwością Starosty Wołowskiego jak również pozostaje poza przedmiotem niniejszej kontroli.

<sup>29</sup> Sądy administracyjne wskazują jednoznacznie, iż przepis art. 64 § 2 k.p.a. ma służyć wyłącznie formalnej nie zaś merytorycznej ocenie złożonego wniosku. Oceny tej, na co wskazano w tekście projektu wystąpienia pokontrolnego,

o brakach formalnych poszczególnych podań lecz są wyrazem tego, iż organ przed podjęciem rozstrzygnięć w ww. sprawach, chciał poznać dodatkowe – jego zdaniem niezbędne fakty, do czego był uprawniony mając na uwadze zasadę swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.). Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była błędna kwalifikacja w zakresie braków formalnych wniosku.

[dowód: akta kontroli str. 189, 191-192, 231, 250-251]

Jak zostało to już przedstawione w rozważaniach na stronie 4-5 niniejszego pisma zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o. magazynowanie odpadów odbywa się na terenie, do którego podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia posiada tytuł prawny. W wyniku kontroli stwierdzono, iż do wniosków, na podstawie których organ udzielił zezwoleń na przetwarzanie nr RL.6233.18.2014 i nr RL.6233.3.2015 nie załączono umowy potwierdzającej prawo wnioskodawcy do dysponowania wskazanymi w nich nieruchomościami. Porównanie treści wniosków, oraz wydanych na ich podstawie decyzji, z treścią ww. umów wykazało, iż dotyczą one różnych nieruchomości<sup>30</sup>. W kwestii zezwolenia o nr RL.6233.18.2014 wyjaśnienia w tym zakresie są tożsame z już zacytowanymi, gdyż powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 8-9 niniejszego dokumentu. Z kolei w kwestii zezwolenia na przetwarzanie nr RL.6233.3.2015 w pkt 4 części I wyjaśnień z dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano co następuje:

„(...) W umowie faktycznie wpisano nieprawidłowy numer działki. Nie budziło to wątpliwości organu, gdyż do umowy dzierżawy załączono szkic z działką, która jest przedmiotem umowy dzierżawy, a który jest jednocześnie miejscem prowadzenia działalności określonym w decyzji Starosty Wołowskiego. (...)”

W związku z powyższym należy w tym miejscu jedynie wskazać, że organ prowadząc wskazane powyżej postępowania dokonał nierzetelnej analizy ww. wniosku oraz załączonego do niego dokumentu albowiem nie zauważono opisanych powyżej rozbieżności. Sutkiem powyższego jest to, iż zezwolenia na przetwarzanie nr RL.6233.18.2014 oraz RL.6233.3.2015 zostały wydane pomimo niespełnienia przez wnioskodawcę wymogu zawartego w przepisie art. 25 ust. 2 u.o.o. Prawidłowym działaniem organu w niniejszych sytuacjach powinno być wezwanie przedsiębiorcy do udzielenia w trybie art. 50 § 1 k.p.a. wyjaśnień powyższych kwestii. [dowód: akta kontroli str. 48, 200, 202, 208, 21]

W wyniku kontroli, analogicznie jak przy sprawach z zakresu zezwoleń na zbieranie odpadów, stwierdzono iż w aktach wszystkich spraw zakończonych udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie znajdują się dokumenty potwierdzające zgodność działalności z przepisami prawa miejscowego. Powyższe stanowi naruszenie art. 14 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 48-49, 179-254]

W aktach sprawy zakończonej udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr RL.6233.3.2015 znajdowały się dokumenty, z których wynikało, iż podmiot ubiegający się o udzielenie ww. zezwolenia nie jest właścicielem nieruchomości wskazanej jako miejsca magazynowania odpadów, lecz ich dysponentem na podstawie zawartej umowy.

---

dokonyje właściwy organ po przeprowadzeniu jego weryfikacji formalnej (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 października 2012 r, sygn. II SA/Po 499/12 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2011 r. sygn. II GSK 958/10 oraz wskazane w nich orzecznictwo).

<sup>30</sup> We wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr RL.6233.18.2014, wskazano na nieruchomość oznaczoną geodezyjnie jako działka nr 198 podczas gdy w umowie wskazano na działkę nr 196. We wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr RL.6233.3.2015, wskazano na nieruchomość oznaczoną geodezyjnie jako działka nr 387/3 podczas gdy w umowie wskazano na działkę nr 287/3.

[dowód: akta kontroli str.: 233-237]

Zgodnie z interpretacją art. 170 ust. 2 u.o.o. przedstawioną na stronie 8 niniejszego pisma stronami postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami, poza posiadaczami odpadów, są również właściciele nieruchomości, na których będą magazynowane odpady. Niemniej jednak w aktach ww. postępowania brak było dokumentów świadczących o tym, iż właścicielowi ww. nieruchomości zapewniono czynny udział w prowadzonym postępowaniu. Wyjaśnienia w tym zakresie są tożsame z już zacytowanymi, gdyż powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 8-9 niniejszego dokumentu. W związku z powyższym w tym miejscu należy wskazać jedynie, że skoro organ nie zawiadomił na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. właściciela ww. nieruchomości o wszczęciu ww. postępowania administracyjnego, nie pouczył go o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, jak również nie doręczył mu wydanej decyzji, naruszył tym samym przepis art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Dlatego też zauważyć należy, że również ww. postępowanie może być dotknięte wspomnianą na str. 9 kwalifikowaną wadą mogącą skutkować wznowieniem postępowania w przypadku złożenia przez pominiętą stronę wniosku w tej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie ze skontrolowanych decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie zostały podpisane przez Starostę (zezwolenie na przetwarzanie nr RL.6233.9.2013) lub wicestarostę Wołowskiego (zezwolenia na zbieranie nr RL.6233.18.2014 i nr RL.6233.3.2015 ). 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 w art. 43 ust. 2 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.

Jednakże w wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w wydanych decyzjach.

Stwierdzono, że w zezwoleniach na przetwarzanie nr RL.6233.18.2014 i nr RL.6233.3.2015 organ jednocześnie uchylił swoje wcześniejsze decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia oraz udzielił nowych zezwoleń. Wskazać należy, że opisana praktyka jest nieprawidłowa. Powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 9 niniejszego dokumentu. Podkreślenia wymaga jedynie, że organ powinien w powyższej sytuacji wydać dwie oddzielne decyzje.

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

[dowód: akta kontroli str. 199, 222]

Ponadto, w kwestii terminowości, w toku kontroli ustalono, że w jednym przypadku organ wbrew dyspozycji art. 35 § 3 k.p.a. nie dotrzymał miesięcznego terminu na rozpatrzenie sprawy (dot. decyzji nr RL.6233.9.2013). Wniosek w powyższej sprawie wpłynął w dniu 22 lipca 2013 r. podczas gdy decyzje wydano w dniu 10 października 2013 r.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż postępowanie, w wyniku którego udzielono ww. zezwolenia zostało przeprowadzone nieterminowo (pomimo uwzględnienia przez kontrolujących okresów wskazanych w art. 35 § 5 k.p.a.) jak również organ uchylił obowiązkowi wynikającemu z art. 36 § 1 k.p.a. i nie poinformował strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia przedmiotowej sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 179-198]

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z ww. decyzji zmieniających zostały wydane na wniosek posiadaczy zezwoleń na gospodarowanie odpadami. Przedmiotem wszystkich dokonanych zmian było rozszerzenie zakresu prowadzonej działalności poprzez dodanie do nich nowych rodzajów odpadów. W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wydanie wszystkich ww. decyzji uiszczono opłatę skarbową w odpowiedniej wysokości oraz terminie (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz z pkt. 1 ust. 46 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej).

[dowód: akta kontroli str. 255-307]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje zmieniające.

Stroną postępowania zakończonym wydaniem decyzji zmieniającej nr RL.6233.4.2015 był przedsiębiorca działający w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W wyniku kontroli ustalono, iż wniosek w sprawie dokonania zmiany posiadanej przez niego decyzji został podpisany przez jednego z członków zarządu. Należy wskazać, iż przyjęte przez ww. podmiot zasady reprezentacji, odzwierciedlone w dziale 2 Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców, stanowią o tym, iż w przypadku wieloosobowego zarządu (a taki funkcjonował u przedsiębiorcy w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji zmieniającej nr RL.6233.4.2015) prawo do reprezentacji przysługuje łącznie dwóm członkom zarządu lub jednemu z członków zarządu współdziałającemu z prokurentem<sup>31</sup>. Tym samym należy wskazać, iż wniosek na podstawie którego wydano powyższą decyzję nie był prawidłowo podpisany a zatem był obarczony brakiem formalnym, który uniemożliwił jego rozpatrzenie<sup>32</sup>. Prawidłowym działaniem organu w powyższej sytuacji winno być wezwanie przedsiębiorcy w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia ww. braku formalnego czego jednakże nie uczyniono.

Jak wskazano na wstępie przedmiotem wszystkich wydanych przez organ decyzji zmieniających było rozszerzenie prowadzonej dotąd działalności o nowe rodzaje odpadów. Wnioski na podstawie których wydano decyzji zmieniające od nr RL.6233.2.2013 do nr RL.6233.4.2015 zawierały wyraźne wskazanie przedmiotu żądania. Wniosek na podstawie, którego wydano decyzję zmieniającą nr RL.6233.10.2015 został wprawdzie zatytułowany jako *wniosek o rozszerzenie decyzji na prowadzenie działalności* jednakże w jego treści w pkt 1.2. (nazwa opracowania) i 1.3. (podstawa prawna i właściwości organu ochrony środowiska) wnioskodawca zawarł następujące stwierdzenia:

„Wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbieranie odpadów przez (...)”

oraz

„W związku z powyższym Pani (...) składa wniosek o wydanie pozwolenia na zbieranie odpadów w celu wywiązania się z obowiązków ochrony środowiska

<sup>31</sup> Zasady reprezentacji nie uległy zmianie od daty wpisania przedsiębiorcy do Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców (Monitor Sądowy i Gospodarczy z dnia 19 kwietnia 2011 r. nr 76/2011 (3689) poz. 37529, str. 74). Jedyna zmiana w dziale dotyczącym powyższej kwestii odnosiła się do składu osobowego zarządu (Monitor Sądowy i Gospodarczy z dnia 16 listopada 2011 r. nr 221/2011 (3834), poz. 240296, str. 78). Z powyższych wpisów nie wynika również aby u ww. przedsiębiorcy powołano prokurenta.

<sup>32</sup> W wyroku z dnia 13 marca 2014 r. sygn. I OSK 1878/13 Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, iż brak podpisania podania stanowi o jego braku formalnym. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 grudnia 2012 r. sygn. II SA/Op 519/12 zaznaczył, iż brak podpisu podania oraz jego nieusunięcie w wyniku otrzymanego wezwania skutkuje brakiem rozpoznania wniesionego podania.

i zapewnienia odpowiedzialnej gospodarki odpadami zgodnie z zasadami i przepisami Ustawy o odpadach.”

Ponadto w treści wniosku zawarto wszystkie informacje wymagane przepisem art. 42 ust. 1 u.o.o. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż kluczowa dla kwalifikacji każdego pisma procesowego jest jego treść nie zaś tytuł nadany mu przez autora. W związku z powyższym, mając na uwadze zacytowane fragmenty wniosku złożonego w Urzędzie w dniu 7 sierpnia 2015 r., należy wskazać, iż po otrzymaniu przedmiotowego dokumentu organ winien w trybie art. 64 § 2 k.p.a. wezwać przedsiębiorcę do wskazania co jest jego przedmiotem powyższego wniosku – zmiana posiadanego zezwolenia czy też udzielenie kolejnego. Starosta Wołowski uznał, iż był to wniosek o zmianę posiadanego zezwolenia. Wymaga zaznaczenia, iż o tym co jest przedmiotem wniosku decyduje wyłącznie podmiot, który go sporządził. Organ nie ma prawa samodzielnie ustalać co było zamiarem wnoszącego<sup>33</sup>.  
[dowód: akta kontroli str. 295-298, 291]

W wyniku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość w sposobie prowadzenia postępowań wyjaśniających zakończonych wydaniem decyzji zmieniających.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzjami zmieniającymi nr RL.6233.2.2013, nr RL.6233.4.2015 i nr RL.6233.10.2015 organ dodał do katalogu odpadów wskazanych w decyzjach zmienianych nowe rodzaje odpadów, z czego niektóre z nich stanowiły odpady niebezpieczne, które poza przepisami u.o.o. podlegały również rygorom prowadzenia gospodarki odpadami wskazanymi w innych przepisach powszechnie obowiązujących<sup>34</sup>. W związku z powyższym konieczna była weryfikacja czy ww. przedsiębiorcy spełniają wszystkie warunki jakimi obwarowane jest prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów wskazanych w treści sporządzonych przez nich wniosków. Należy przy tym wskazać, iż w decyzji zmieniającej nr RL.6233.2.2013 wskazano na rodzaje odpadów z grupy 3, 15 i 16, których w ogóle nie obejmowała decyzja zmieniana jak również rozszerzono katalog odpadów z grupy 17 i 20, na zbieranie niektórych rodzajów przedsiębiorca posiadał już stosowne zezwolenie. W związku z powyższym, w pkt I ust. od 2 do 4 decyzji zmieniającej nr RL.6233.2.2013 organ zawarł dodatkowe warunki jakie należy spełnić zbierając ww. odpady. Ponadto w treści ust. 1 części II wyjaśnień z dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano, iż wydając ww. akt administracyjny i formułując powyższe warunki organ wziął pod uwagę wymagania wynikające z przepisów ustaw szczególnych dotyczących ww. rodzajów odpadów. W treści przedmiotowych wyjaśnień wskazano również, iż połączenie wymagań sformułowanych w decyzji zmieniającej nr RL.6233.2.2013 z wymaganiami zbierania odpadów wskazanymi w decyzji zmienianej daje gwarancję prowadzenia ww. działalności zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej jednak z akt postępowania nie wynikało aby organ w jakikolwiek sposób zweryfikował czy dysponowane przez przedsiębiorcę środki osobowe i techniczne gwarantują, iż rozszerzenie działalności w zakresie zbierania odpadów o całkiem nowe ich rodzaje nie wywrze negatywnych skutków na środowisko. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż powyższe działanie Starosty Wołowskiego narusza przepis art. 77 § 1 k.p.a., który nakazuje aby organ w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy.

W zakresie decyzji zmieniających nr RL.6233.4.2015 i nr RL.6233.10.2015 należy wskazać, iż ich przedmiotem było również rozszerzenie katalogu zbieranych odpadów. Z treści ust. 2 pkt II wyjaśnień z dnia 7 grudnia 2015 r. wynika, iż zarówno miejsca prowadzenia

<sup>33</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2014 r., sygn. III SA/Wr 624/13 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2014 r., sygn. II SA/Sz 438/14.

<sup>34</sup> W ust. 1 pkt II pisma z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie wezwania do udzielenia wyjaśnień w związku z prowadzoną kontrolą wskazano na przepisy ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 140), ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1155 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2015 r. poz. 687 z późn. zm.).

jak i zakres przedmiotowy zezwoleń zmienianych powyższymi aktami były znane Staroście Wołowskiemu z wcześniejszych postępowań. Ponadto zakres wnioskowanych rozszerzeń nie obejmuje nowych grup odpadów względem decyzji zmienianych a jedynie nowe ich rodzaje. Podsumowując należy wskazać, iż mając na uwadze powyższe informacje w przedmiocie posiadanych przez ww. przedsiębiorców środków osobowych i technicznych jak również z uwagi na okoliczności, które organ ustalił w trakcie wcześniejszych postępowań poprzedzających udzielenie zezwoleń na zbieranie odpadów były to fakty znane organowi z urzędu. Niemniej jednak o faktach tych, pomimo jednoznacznego brzmienia art. 77 § 4 *in fine* k.p.a., organ nie poinformował stron ww. postępowań zakończonych wydaniem decyzji zmieniających wskazanych na wstępie niniejszego akapitu, czym naruszył przedmiotowy przepis.  
[dowód: akta kontroli str. 50, 255-263, 282-290, 291-307]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje zmieniające nr RL.6233.2.2013, nr RL.6233.4.2015 i nr RL.6233.10.2015 zostały podpisane przez kierownika Wydziału Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu – zgodnie z udzielonym upoważnieniem, natomiast decyzja zmieniająca nr RL.6233.13.2013 przez Starostę Wołowskiego. We wszystkich ww. aktach administracyjnych organ prawidłowo pouczył strony o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania oraz prawidłowo określił organ odwoławczy tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Ponadto wszystkie decyzje zmieniające zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., adnotacje o należnej za ich wydanie opłacie skarbowej oraz określały wyłącznie to co było przedmiotem dokonanych zmian.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości dotyczące decyzji zmieniających:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje zmieniane decyzjami zmieniającymi nr RL.6233.2.2013 i nr RL.6233.13.2013 były wydane na podstawie przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o odpadach. Akt ten przestał obowiązywać w dniu 23 stycznia 2013 r. (art. 252 w zw. z art. 253 u.o.o.). Zgodnie z art. 232 ust. 2 powyższego aktu normatywnego zezwolenia na zbierania, odzysku lub unieszkodliwianie odpadów wydane na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o odpadach zachowują moc na okres na jaki zostały wydane nie dłużej jednak niż do 23 stycznia 2016 r. Dalej należy wskazać, iż podstawą dokonania zmiany decyzji ostatecznej, w wyniku której strona nabyła uprawnienie jest art. 155 k.p.a. Niemniej jednak aby móc wydać stosowną decyzję organ musi stwierdzić łączne wystąpienie wskazanych w przedmiotowym przepisie przesłanek pozytywnych. Ponadto zmiana dokonywana w powyższym trybie jest dokonywana w ramach tego samego stanu faktycznego i prawnego, z udziałem tych samych stron. Powyższe okoliczności są niezwykle istotne albowiem przedmiotem postępowania prowadzonego na podstawie art. 155 k.p.a. nie jest ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy a jedynie rozważenie czy istnieje możliwość dokonania zmiany decyzji wydanej w określonym stanie faktycznym i prawnym w oparciu o uprzednio zgromadzony materiał dowodowy<sup>35</sup>. Innymi słowy zmiana decyzji w opisanym powyżej trybie jest możliwa tylko wtedy gdy w dniu wydania decyzji zmieniającej w dalszym ciągu obowiązują te same przepisy, które obowiązywały w dniu wydawania decyzji zmienianej<sup>36</sup>. Jak wskazano na wstępie przepisy ustawy u.o.o. zagwarantowały posiadaczom zezwoleń udzielonych na podstawie poprzednich przepisów możliwość kontynuowania na ich podstawie prowadzonej działalności

<sup>35</sup> Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1810/09 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. II SA/Go 848/14 i wskazane w nim orzecznictwo.

<sup>36</sup> Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r. sygn. II OSK 405/05 oraz wskazane w nim orzecznictwo. Ponadto należy wskazać, iż tożsame stanowisko zostało również wyrażone przez Ministerstwo Środowiska w materiale pt. „Odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21) przekazane przez urzędy marszałkowskie i regionalne dyrekcje ochrony środowiska” w pkt 35, 36, 67 i 68.

przez oznaczony okres czasu. Dokonywanie jakichkolwiek zmian takich zezwoleń jest jednakże niedopuszczalne z przyczyn wskazanych powyżej. Chcąc rozszerzyć zakres prowadzonej działalności przedsiębiorca winien zwrócić się do organu z wnioskiem o uchylenie posiadanego zezwolenia i o wydanie nowego. Podsumowując powyższe rozważania należy ponadto wskazać, iż decyzje zmieniające nr RL.6233.2.2013 i nr RL.6233.13.2013 zostały wydane z rażącym naruszeniem art. 155 k.p.a. co z kolei może skutkować stwierdzeniem ich nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

[dowód: akta kontroli str. 57-59, 255-281]

#### 4. Decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie wnioski złożone w przedmiotowych sprawach zawierały elementy wymienione w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Jednocześnie trzy na cztery poddane kontroli wnioski określały wszystkie informacje wymagane przepisem art. 42 ust. 1 bądź ust. 2 u o.o. Z uwagi na charakter przedsięwzięcia oraz mając na uwadze przepis art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>37</sup>, dołączenie do wniosku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie było w żadnym z powyższych przypadków wymagane. W aktach skontrolowanych spraw znajdowały się dowody uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. W każdym przypadku organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową.

Wszystkie powyższe decyzje zostały podpisane przez osoby do tego upoważnione oraz określają elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a. Każda omawiana decyzja zawierała prawidłowe uzasadnienie faktyczne i prawne oraz wskazywała właściwy organ odwoławczy tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że dwa spośród czterech ww. postępowań przeprowadzono terminowo (dot. decyzji nr RL.6233.7.2015, RL.6233.2.2015), a jedną z nieznacznym przekroczeniem terminu wynikającego z art. 35 k.p.a. (dot. decyzji nr 2014.4.2014). Jednocześnie w toku kontroli ustalono, że w jednym przypadku organ wbrew dyspozycji art. 35 § 3 k.p.a. nie dotrzymał miesięcznego terminu na rozpatrzenie sprawy (dot. decyzji nr RL.6233.12.2013). Wniosek w powyższej sprawie wpłynął w dniu 16 października 2013 r., następnie organ wezwał do uzupełnienia w wniosku w dniu 13 listopada 2013 r., do którego wnioskodawca ustosunkował się w dniu 26 listopada 2013 r. W dniu 14 stycznia organ prowadzący postępowanie zasygnalizował konieczność przedłużenia terminu do dnia 14 lutego 2014 r., po czym decyzję wydał w dniu 5 marca 2014 r. W wyjaśnieniach z dnia 7 grudnia 2015 r. wskazano, że:

„Sprawa o której mowa (...) według pracownika prowadzącego postępowanie miała skomplikowany charakter, świadczy o tym zgromadzony materiał w sprawie oraz samo rozstrzygnięcie decyzji (odmowa udzielenia zezwolenia). W okresie prowadzenia postępowania w niniejszej sprawie Wydział Środowiska Rolnictwa i Leśnictwa był jednoosobowy (...) Liczne obowiązki pracownika spowodowały opóźnienie w terminie załatwienia sprawy”.

[dowód: akta kontroli str. 51, 308, 313, 317, 324, 326]

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,

<sup>37</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm



ze względu na jej złożoność. 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. W związku z powyższym sygnalizacja powinna zostać sporządzona znacznie wcześniej. Przy tym zauważyć należy, iż organ mimo że wystosował sygnalizację dopiero pismem z 14 stycznia 2014 r. i tak nie dotrzymał terminu wskazanego w sygnalizacji. Ponadto wezwanie o uzupełnienie wniosku m.in. o stwierdzony brak formalny wystosowane zostało już po upływie terminu na załatwienie sprawy. Podkreślenia wymaga, że sprawa pod względem formalnym, a więc w trybie art. 64 § 2 k.p.a. powinna zostać zbadana niezwłocznie, czyli w zasadzie zaraz po wpłynięciu sprawy do organu<sup>38</sup>. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż problemy organizacyjne urzędu nie mogą stanowić uzasadnienia dla nieterminowego załatwiania spraw, lecz należy je traktować jako przyczynę powstania przedmiotowej nieprawidłowości.

W dwóch przypadkach odmówiono wydania zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o., gdyż w ocenie organu zamierzony sposób gospodarowania odpadami mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska (dot. decyzji nr RL.6233.12.2013, RL.6233.2.2015). Decyzja odmowna nr RL.6233.4.2014 wynikała z faktu, że lokalizacja punktu zbierania odpadów była niezgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego<sup>39</sup>. Natomiast w przypadku decyzji nr RL.6233.7.2015 podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia zamierzał odbierać odpady zielone, poza miejscem ich wytworzenia, co jest niezgodne z treścią art. 23 ust. 2 pkt 6 u.o.o.<sup>40</sup>, w związku z powyższym organ nie mógł zezwolić na prowadzenie działalności, która byłaby niezgodna z przepisami prawa i za którą groziłaby odpowiedzialność określona w art. 194 ust. 1 pkt 3 u.o.o.  
[dowód: akta kontroli str. 308-368]

Niemniej jednak w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości dotyczące przedmiotowego zagadnienia:

W wyniku kontroli stwierdzono, że w treści jednego z kontrolowanych wniosków (dot. decyzji nr RL.6233.7.2015) nie zawarto opisu czynności, które 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 wyjaśnieniach z 7 grudnia 2015 r. wskazano, że:

„Z chwilą kiedy pracownik zapoznał się z wnioskiem wiadomym było, że ustawa nie zezwala na zbieranie odpadów zielonych, co określone zostało w art. 23 ust. 2 pkt 6 ustawy o odpadach.

Żądanie określenia co stanie się w przypadku zakończenia działalności w przypadku kiedy z góry wiadomo było, że organ musi odmówić zezwolenia uznano za czynność zbędną i nie mającą wpływu na rozstrzygnięcie.”

Mając na uwadze powyższe należy wyjaśnić zgodnie z rozważaniami zawartymi na stronie 3 niniejszego pisma, że tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje

<sup>38</sup> wyrok WSA w Warszawie z 20 września 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 859/07. Takie samo stanowisko znajduje się w treści wyroku NSA z 3 lutego 2009 r., sygn. II OSK 86/08, w którym wskazano, że *wniosek pod kątem zachowania wszelkich koniecznych wymogów winien być poddany ocenie przez organ bez zbędnej zwłoki, jak stanowi art. 35 § 1 k.p.a*

<sup>39</sup> zgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z przepisami prawa miejscowego właściwy organ odmawia wydania zezwolenia

<sup>40</sup> przepis art. 23 ust. 2 u.o.o. wprowadza zakaz zbierania poza miejscem wytwarzania m.in. odpadów zielonych.

wszczęciem postępowania administracyjnego<sup>41</sup>. Analiza treści wniosku następuje dopiero w trakcie postępowania wyjaśniającego. W związku z powyższym w każdym przypadku gdy organ stwierdzi, że wniosek zawiera braki formalne obowiązany jest wezwać wnioskodawcę o uzupełnienie podania w trybie przewidzianym w art. 64 § 2 k.p.a. Przy tym należy zauważyć, że organ pismem z 25 sierpnia 2015 r. zwrócił się o udzielenie wyjaśnień m.in. „o określenie składu odpadów (...) planowanych do zbierania (...), o wskazanie „czy są to odpady zielone czy też odpady biodegradowalne o innym charakterze” oraz o określenie czy „wyznaczony teren działki (...) jest Punktem Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (...). Biorąc pod uwagę ww. czynności podjęte w celu wyjaśnienia stanu faktycznego nie można zgodzić się z twierdzeniem, że organ od początku był przeświadczony o konieczności wydania decyzji odmownej w przedmiotowej sprawie. Przy tym okoliczność ta nie ma znaczenia biorąc pod uwagę, że wezwanie o uzupełnienie braków formalnych podania należy do obowiązków organu. Podkreślenia wymaga, że niedopuszczalne jest merytoryczne zakończenie sprawy na podstawie niepełnego wniosku<sup>42</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 51, 362-368]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach dot. decyzji o nr RL.6233.12.2013, RL.6233.4.2014, RL.6233.7.2015 podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia nie były właścicielami nieruchomości na terenie której zamierzały zbierać/przetwarzać odpady. Jak już wyjaśniono na str. 8-9 niniejszego dokumentu przymiot strony w przedmiotowych postępowaniach służy wnioskodawcy oraz właścicielowi nieruchomości, na której będzie prowadzona ta działalność. Niemniej jednak organ nie zawiadomił właścicieli ww. nieruchomości o wszczęciu postępowania, nie umożliwił im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, nie oznaczył ich w wydanych decyzjach jako strony postępowania (a w przypadku decyzji nr RL.6233.12.2013 również nie doręczył ww. decyzji).

[dowód: akta kontroli str. 311, 321-323, 345-346, 368]

W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że wszyscy wnioskodawcy uiszcili wymagane opłaty skarbowe za udzielenie zezwoleń, niemniej jednak tylko w przypadku sprawy dot. decyzji nr RL.6233.7.2015 organ pouczył przedsiębiorcę o możliwości ubiegania się o jej zwrot, a z akt dołączonych do sprawy wynika, że podmiot skorzystał z tej możliwości. Z wyjaśnień wniesionych pismem z 7 grudnia 2015 r. wynika, że w pozostałych sprawach:

„organ nie informował stron o możliwości ubiegania się o zwrot uiszczonych opłat skarbowych. Zwrot opłat następuje na wniosek i organem skarbowym właściwym w sprawie jej zwrotu, w przypadku spraw załatwianych przez Starostę Wołowskiego, jest Burmistrz Gminy Wołów”.

[dowód: akta kontroli str. 51, 363]

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że zasadne byłoby aby organ informował strony o możliwości ubiegania się o zwrot wniesionych opłat skarbowych. Niemniej jednak powyższa okoliczność nie ma wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

W toku kontroli stwierdzono, że organ pismem z 24 marca 2015 r. (dot. decyzji nr RL.6233.2.2015) wezwał przedsiębiorcę o udzielenie wyjaśnień w sprawie złożonego wniosku (wezwanie nie dotyczyło braków formalnych wniosku). Zauważyć należy, że w piśmie nie wskazano podstawy prawnej wezwania, a w pouczeniu wskazano, że „nieuzupełnienie wniosku w terminie spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania”. Należy przypomnieć, że w opisanym trybie organ wzywa jedynie o uzupełnienie braków formalnych podania (art. 64

<sup>41</sup> vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09

<sup>42</sup> vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. II GSK 1712/12

§ 2 k.p.a.), natomiast możliwość wystosowania wezwań w trakcie trwania postępowania wyjaśniającego wynika z dyspozycji art. 50 § 1 k.p.a. Niemniej jednak na tym etapie postępowania organ nie ma możliwości pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Powyższe dotyczy również pisma z 25 sierpnia 2015 r. w sprawie dot. decyzji nr RL.6233.7.2015. Ponadto w sprawie decyzji nr RL.6233.12.2013 organ wystosował pismo z dnia 13 listopada 2013 r. na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., które dotyczyło zarówno braków formalnych (brak ilości odpadów poddawanych przetworzeniu – art. 42 ust. 2 pkt 3 u.o.o.), jak i wezwania o udzielenie wyjaśnień. Natomiast odnosząc się do pisma z 4 marca 2014 r., dot. decyzji nr RL.6233.4.2014 zauważyć należy, że dotyczy ono zarówno wezwania o wyjaśnienia, jak i wezwania o uiszczenie należnej opłaty skarbowej (dowód uiszczenia opłaty skarbowej nie stanowi w przedmiotowym postępowaniu braku formalnego). Pouczenie zawarte w ww. piśmie jest tożsame z opisanym już powyżej. Zauważyć należy, że w przypadku stwierdzenia braków fiskalnych organ ma obowiązek działać na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. W tym miejscu ponadto należy wskazać chociaż było to już przytaczane, że w przypadku stwierdzenia braków formalnych organ obowiązany jest działać w trybie art. 64 § 2 k.p.a., wezwań o uzupełnienie braków fiskalnych dokonywać na podstawie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a., a o udzielenie wyjaśnień wzywać na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., mając przy tym na uwadze treść art. 54 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 324-325, 341, 355-356, 364-365]

Dodatkowo w trakcie kontroli zauważono, że w uzasadnieniu decyzji nr RL. 6233.2.2015 organ wskazał, że „istotnym jest także to, że znaczny obszar działek (...) przeznaczonych do utwardzania porastają drzewa. Z informacji telefonicznych uzyskanych w Urzędzie Gminy w Brzegu Dolnym wynika, że (...) spółka nie posiada zezwolenia na ich usunięcie. Z kolei utwardzanie gruntu odpadami wśród rosnących drzew jest działaniem niezasadnym i sprzecznym z zasadami ochrony środowiska (...)”. W toku kontroli stwierdzono, że powyższe ustalenia nie wynikają z akt sprawy. Mając na uwadze zasadę pisemności nie ulega wątpliwości, że wszelkie czynności, mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, podjęte w trakcie trwania postępowań administracyjnych winny zostać udokumentowane i włączone do akt sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 349]

## 5. Decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia

W toku kontroli ustalono, że wszystkie decyzje zostały wydane w wyniku złożonych w sprawie wniosków. Wszystkie powyższe rozstrzygnięcia zostały podpisane przez osoby do tego upoważnione oraz określają elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a. W decyzjach wskazano właściwy organ odwoławczy tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że ww. postępowania przeprowadzono terminowo.

[dowód: akta kontroli str. 369-372]

Odnosząc się do kwestii podstaw prawnych wskazanych w ww. rozstrzygnięciach zauważyć należy, że w decyzji nr RL.6233.7.2013 nie przywołano art. 48 pkt 3 u.o.o. W jej uzasadnieniu wskazano, że podmiot „poinformował (...) o zakończeniu prowadzenia działalności związanej ze zbieraniem odpadów”. Niemniej jednak zauważyć należy, że w piśmie z 28 maja 2013 r. przedsiębiorca wskazał również, że „prosi o anulowanie decyzji na prowadzenie działalności”. Mając na uwadze powyższe w decyzji powinna znaleźć się również podstawa prawna wynikająca z ustawy o odpadach. Podkreślenia wymaga, że w przypadku gdy kwestia wygaśnięcia decyzji jest uregulowana w przepisach szczególnych, to w takiej sytuacji uregulowanie prawne zawarte w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. należy traktować jako odesłanie

do przepisów szczególnych<sup>43</sup>. Dlatego też przesłanki określone w przepisie prawa materialnego mają pierwszeństwo przed przesłanką bezprzedmiotowości określoną w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.<sup>44</sup> [dowód: akta kontroli str. 369-370]

Jednocześnie w aktach przedmiotowych spraw nie znajdowały się dowody uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości określonej w części I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że organ powinien wezwać wnioskodawców na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. do uiszczenia należnej opłaty. Niemniej jednak nie dokonał powyższej czynności.

#### 6. Termin obowiązywania zezwoleń

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

**Tabela nr 1**

Lp.	Nr oraz data decyzji	Data doręczenia decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
<b>Zezwolenia na zbieranie odpadów</b>				
1.	RL.6233.8.2013 z dnia 14 czerwca 2013 r.	21 czerwca 2013 r.	10 lat	Do dnia 13 czerwca 2023 r.
2.	RL.6233.10.2013 z dnia 8 października 2013 r.	14 października 2013 r.	10 lat	Do dnia 7 października 2023 r.
3.	RL.6233.15.2013 z dnia 31 grudnia 2013 r.	7 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 30 grudnia 2023 r.
4.	RL.6233.3.2014 z dnia 17 marca 2014 r.	20 marca 2014 r.	10 lat*	Do dnia 16 marca 2024 r.
5.	RL.6233.8.2014 z dnia 14 kwietnia 2014 r.	18 kwietnia 2014 r.	Brak informacji we wniosku, nie wezwano do uzupełnienia	Do dnia 28 lutego 2015 r.
6.	RL.6233.16.2014 z dnia 17 grudnia 2014 r.	31 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 16 grudnia 2024 r.
7.	RL.6233.17.2014 z dnia 7 stycznia 2014 r.	28 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 6 stycznia 2025 r.
<b>Zezwolenia na przetwarzanie odpadów</b>				
1.	RL.6233.9.2013 z dnia 10 października 2013 r.	15 października 2013 r.	10 lat od daty wydania zezwolenia	Do dnia 9 października 2023 r.
2.	RL.6233.18.2014 z dnia 7 stycznia 2015 r.	28 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 6 stycznia 2025 r.

<sup>43</sup> wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2012, sygn. II SA/Lu 333/12,

<sup>44</sup> wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1460/07

3.	RL.6233.3.2015 z dnia 7 maja 2015 r.	15 maja 2015 r.	10 lat	Do dnia 6 maja 2025 r.
----	--	-----------------	--------	------------------------

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

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż organ uzależnił okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń od dat ich wydania<sup>45</sup>. Organ prawidłowo utożsamiał datę początkową obowiązywania zezwolenia od daty jej wydania.

Jednakże odnosząc się do sposobu obliczania przedmiotowego terminu należy zauważyć, że przepisy działu I rozdziału 10 k.p.a. nie określają zasad liczenia terminów wyrażonych w latach. Natomiast przepis art. 110 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny<sup>46</sup> 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 ustalał terminy obowiązywania poszczególnych zezwoleń albowiem jego koniec zawsze przypadał na dzień przed terminem wyznaczonym w sposób opisany powyżej.

[dowód: akta kontroli str. 63-254]

Kontrola została odnotowana w książce kontroli prowadzonej w Starostwie Powiatowym w Wołowie.

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

1. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
2. W celu uzyskania informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy stosować wezwanie w trybie art. 50 § 1 k.p.a.
3. W celu uzupełnienia braków fiskalnych stosować wezwanie w trybie art. 261 k.p.a.
4. Dokumentować na piśmie wszystkie czynności podejmowane przez organ w toku postępowania, które miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w tym czynności podejmowane w toku postępowania wyjaśniającego zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a.
5. Rzetelnie ustalać krąg stron postępowań, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o.
6. Zawiadamiać strony o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz o terminie realizacji przysługujących jej uprawnień wynikających z art. 10 § 1 k.p.a.
7. Przed wydaniem decyzji w sprawie udzielenia zezwoleń z należytą starannością sprawdzać dokumenty potwierdzające prawo do dysponowania przez wnioskodawcę nieruchomością, na której zamierza magazynować odpady, mając na uwadze art. 25 ust. 2 u.o.o.
8. 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.
9. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.

<sup>45</sup> wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09 – wskazał, 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.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn zm.

10. Postępowania przeprowadzać w terminie zgodnym z przepisem art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, zgodnie z przepisem art. 36 § 1 k.p.a. poinformować strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.
11. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.

Proszę poinformować mnie o wykonaniu powyższych zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia **do dnia 16 marca 2016 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Kamil Krzysztof Zieliński*