



NK-KE.431.4.2016.AW

Pan
Wojciech Kociński
Starosta Oleśnicki

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 18, 19 i 20 stycznia 2016 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 dnia 15 stycznia 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.11.2016.AW, NK-KE.0030.12.2016.AW oraz NK-KE.0030.13.2016.AW, zespół kontrolny w składzie Pan Artur Wachowski – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego), Pan Tomasz Woch – inspektor wojewódzki oraz Pan Kamil Suchodolski – inspektor wojewódzki, przeprowadził czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Oleśnicy, z siedzibą: ul. J. Słowackiego 10, 56-400 Oleśnica, 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 przeprowadzano w oparciu o zatwierdzony dnia 23 grudnia 2015 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2016 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 2014 r. do dnia kontroli.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej od dnia 1 grudnia 2010 r. do dnia 8 grudnia 2014 r. był Pan Zbigniew Potyrała⁵, od dnia 9 grudnia 2014 r. funkcję tę pełni Pan Wojciech Kociński – Starosta Oleśnicki⁶.

W myśl § 20 pkt 3 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Oleśnicy⁷ zadania w zakresie gospodarki odpadami realizuje Wydział Środowiska i Rolnictwa. Kontrolowane zadanie realizował pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora oraz naczelnik ww. komórki organizacyjnej, którzy kolejno zgodnie z ust. 1 lit. b części II (dotyczącej zadań pracownika) oraz zgodnie z ust. 8 (dotyczącym szczegółowego zakresu obowiązków)

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 I/6/2010 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Oleśnickiego

⁶ Uchwała nr II/6/2014 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Oleśnickiego

⁷ Załącznik do uchwały nr XXIV/179/2013 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Oleśnicy

zakresu obowiązków pracownika odpowiedzialni są za wykonywanie zadań starosty wynikających z ustawy o odpadach⁸.

[dowód: akta kontroli str. 26-28, 42-44]

W okresie objętym kontrolą upoważnioną do wydawania w imieniu Starosty decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej oraz podpisywania pism dotyczących działania ww. wydziału była osoba zatrudniona na stanowisku naczelnika przedmiotowej komórki organizacyjnej⁹.

[dowód: akta kontroli str. 25]

Pismami z dnia 17 grudnia 2014 r. (sygn. SR.033.203.2014) oraz z dnia 13 stycznia 2016 r. (sygn. SR.033.3.2016) poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 29 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 13 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia; 6 decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o. oraz 1 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. 9-12]

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **10 zezwoleń na zbieranie odpadów** o nr SR.6233.7.2015 z dnia 10 marca 2015 r., 19.2015 z dnia 11 czerwca 2015 r., 32.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r., 1.2014 z dnia 12 lutego 2014 r., 6.2014 z dnia 12 marca 2014 r., 22.2014 z dnia 17 października 2014 r., 32.2014 z dnia 24 listopada 2014 r., 39.2014 z dnia 19 listopada 2014, 54.2014 z dnia 12 stycznia 2015 r., 58.2014 z dnia 19 stycznia 2015 r. (łącznie 10 wpisów, co stanowi 34 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);

- **6 zezwoleń na przetwarzanie odpadów** o nr SR.6233.11.2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r., 20.2014 z dnia 10 października 2014 r., 35.2014 z dnia 22 grudnia 2014 r., 50.2014 z dnia 15 stycznia 2015 r., 55.2014 z dnia 2 lutego 2015 r., 20.2015 z dnia 29 lipca 2015 r. (46 %)

- **4 decyzje w sprawie zmiany zezwoleń** o nr SR.6233.13.2014 z dnia 29 maja 2014 r., 21.2015 z dnia 20 lipca 2015 r., 24.2015 z dnia 31 lipca 2015 r., 31.2015 z dnia 18 listopada 2015 r. (100 %)

- **6 decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zezwoleń** o nr SR.6233.2.2014 z dnia 9 czerwca 2014 r., 10.2014 z dnia 21 maja 2014 r., 28.2014 z dnia 20 października 2014 r., 34.2014 z dnia 22 maja 2015r., 6.2015 z dnia 20 kwietnia 2015 r., 16.2015 z dnia 6 sierpnia 2015 r. (100 %)

- **1 decyzje w sprawie wygaszenia zezwoleń** o nr SR.6233.16.2014 z dnia 4 sierpnia 2014 r. (100 %)

Wykonywanie kontrolowanych zadań przez Starostę Oleśnickiego **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 Naczelnika Wydziału Środowiska i Rolnictwa, z dnia 2 lutego 2016 r. o nr SR.033.3.1.2016, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.

[dowód: akta kontroli str. 35-40]

⁸Zakres obowiązków i odpowiedzialności, podpisany dnia 11 stycznia 2016 r.; Zakres obowiązków i odpowiedzialności podpisany dnia 1 marca 2014 r.

⁹Upoważnienie z dnia 11 stycznia 2016 r. sygn. OR.077.2.1.2016;

1. Zezwolenia na zbieranie odpadów

W toku kontroli ustalono, że osiem na dziesięć 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 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ (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 lit. a załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹¹.

W aktach wszystkich 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 prawie wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a. (wszystkie poddane kontroli zezwolenia zawierały niepełną podstawę prawną). Wydane w przedmiotowym zakresie decyzje zawierały wszystkie informacje, o których mowa w art. 43 ust. 1 u.o.o.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że osiem na dziesięć spraw prowadzonych było terminowo zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a., co należy ocenić pozytywnie. [dowód: akta kontroli str. 47-208]

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 dziesięciu kontrolowanych wniosków o udzielenie ww. zezwoleń (dot. decyzji nr SR.6233.32.2015 oraz SR.6233.58.2014) nie przedstawiono możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem kwalifikacji zawodowych lub przeszkolenia pracowników oraz liczby i jakości posiadanych instalacji i urządzeń odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska, o których mowa w art. 42 ust. 1 pkt 6 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 2 lutego 2016 r. wskazano, że:

„W sprawach nr SR.6233.32.2015 i SR.6233.58.2015 we wnioskach brak jest jedynie punktów opisujących możliwości techniczne i organizacyjne pozwalające należycie wykonywać działalność w zakresie zbierania odpadów, jednak organ uznał że zapisy zawarte w pozostałych punktach wniosku wystarczająco wykazują takie możliwości np. w sprawie nr SR.6233.32.2015 własny transport, właściwe miejsce i sposób magazynowania odpadów, wiedza w sprawie ewidencji odpadów, tytuł prawny do nieruchomości; w sprawie SR.6233.58.2015 właściwe miejsce i sposób magazynowania odpadów, wiedza w sprawie ewidencji odpadów, tytuł prawny do nieruchomości”.

[dowód: akta kontroli str. 35, 141-142, 149-154, 199-200]

¹⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 23

¹¹ 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 administracyjnego¹². 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 możliwości technicznych i organizacyjnych pozwalających wnioskodawcy należycie wykonywać działalność opisaną we wniosku. Informacja ta tak samo jak pozostałe wskazane w art. 42 ust. 1 u.o.o. musi wynikać wprost z wniosku¹³.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków oraz niedostosowanie się do procedury przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji pięciu spraw (dot. decyzji nr SR.6233.7.2015, SR.6233.22.2014, SR.6233.32.2014, SR.6233.39.2014, SR.6233.54.2014) 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:

„We wszystkich wymienionych sprawach w pkt 5 organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego. W sprawach nr SR.6233.54.2014, SR.6233.39.2014, SR.6233.7.2014 widnieją notatki na wniosku stwierdzające brak planu zagospodarowania przestrzennego lub widnieje stwierdzenie, że sprawdzono zgodność z planem (...) W sprawach nr (...) SR.6233.22.2014 do akt sprawy załączona jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (w decyzji widnieją zapisy o zgodności inwestycji z miejscowym planem) – notatka na wniosku wydaje się zbędna. W sprawie nr SR.6233.32.2014 do akt sprawy załączona jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (w decyzji widnieją zapisy o zgodności inwestycji z miejscowym planem) dodatkowo na wniosku widnieje notatka o tym, że sprawdzono z planem (...)”.

[dowód: akta kontroli str. 36-37, 51, 132, 149, 172, 190]

Należy podkreślić, iż w sprawach dot. zezwoleń nr SR.6233.7.2015, SR.6233.39.2014 oraz SR.6233.54.2014 uwzględnia się wyjaśnienia w powyższym zakresie z zastrzeżeniem, iż forma udokumentowania sprawdzenia zgodności ww. zamierzeń z zapisami m.p.z.p. powinna mieć bardziej czytelną formę. W ww. postępowaniach pracownik prowadzący przedmiotowe sprawy ograniczał się do zamieszczenia krótkiej informacji na pierwszej stronie wniosku o tym, że dla danej nieruchomości nie ma m.p.z.p. lub o tym, że sprawdzono powyższą zgodność. Podkreślenia wymagają, że działanie to nie spełniało wymogu określonego w art. 72 § 1 k.p.a., zgodnie z którym wszystkie czynności organu mające znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, z których nie sporządza się protokołu, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez dokonującego ich pracownika. 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 oraz art. 77 § 1 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a. Ponadto w sprawach dot.

¹² *vide* wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09

¹³ *vide* postanowienie NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. II OW 157/13, wyrok WSA 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

zezwoleń nr SR.6233.22.2014 oraz SR.6233.32.2014 uwzględnia się w całości wyjaśnienia w powyższym zakresie.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono jednocześnie, że w sprawach dotyczących zezwoleń na zbieranie odpadów o nr SR.6233.7.2015, SR.6233.19.2015, SR.6233.32.2015, SR.6233.1.2014, SR.6233.6.2014, SR.6233.22.2014, SR.6233.39.2014, SR.6233.54.2015, SR.6233.58.2014 znajdowały się dokumenty, z których wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie zezwoleń na gospodarowanie odpadami nie są właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca ich magazynowania, lecz dysponują nimi na podstawie zawartych umów.

Dyspozycja przepisów art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o wskazuje, iż uprawnionym do uzyskania zezwolenia jest posiadacz odpadów¹⁴. Należy jednakże zauważyć, iż przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania odpadów przysługuje również właścicielowi nieruchomości, na której będą magazynowane odpady, a który nie jest ich posiadaczem¹⁵. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w toku ww. postępowań organ zapewnił udział w nich jedynie wnioskodawcom. Pomimo wezwania do udzielenia wyjaśnień w powyższej kwestii organ ograniczył się do wskazania, iż dokonywał wyłącznie weryfikacji posiadania przez poszczególnych przedsiębiorców tytułu prawnego do wskazanych we wnioskach nieruchomości. W treści udzielonych wyjaśnień (część I pkt 6 pisma z dnia 2 lutego 2016 r.) w ogóle nie odniesiono się do pominięcia w ww. postępowaniach właścicieli nieruchomości. Konkludując należy wskazać, iż obowiązkiem organu jest ustalenie kręgu stron postępowania w celu zapewnienia czynnego udziału w nim każdemu z uprawnionych podmiotów (art. 61 § 4 k.p.a.). Należy przy tym wskazać, iż źródło interesu prawnego danego podmiotu może wynikać nie tylko z przepisu materialnego prawa administracyjnego lecz również z przepisów prawa cywilnego¹⁶. 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 wadą¹⁷ 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.).

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 37, 72-74, 85-86, 96-97, 103-104, 113-114, 133-137, 183-185, 194-196, 202-208]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że w zezwoleniu na zbieranie nr SR.6233.22.2014 oraz SR.6233.39.2014 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

¹⁴ Definicja *posiadacza odpadów* została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o.

¹⁵ Patrz: 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.

¹⁶ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na treść postanowienia NSA z dnia 13 maja 2011 r., sygn. II OZ 394/11 gdzie wskazano, iż fakt posiadania przez osobę trzecią interesu prawnego, a więc legitymacji strony, może wynikać z prawa własności nieruchomości, której dotyczy dane postępowanie.

¹⁷ NSA 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 k.p.a. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, obliuguje 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”¹⁸. 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 decyzji¹⁹.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 115, 168]

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

Zgodnie z przepisem art. 107 § 1 k.p.a. jednym z obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej jest podstawa prawna, czyli przepisy prawa materialnego, na podstawie których organ oparł swoje rozstrzygnięcie. W każdej z poddanych kontroli decyzji w podstawie prawnej wskazano na art. 41 ust. 3 pkt 2 u.o.o., który to przepis określa to jaki organ jest właściwy rzeczowo do rozstrzygnięcia sprawy określonego rodzaju. Niemniej jednak nie jest to pełna podstawa prawna albowiem pominięto w niej ust. 2 ww. artykułu, który wskazuje, iż zezwolenia udziela w drodze decyzji organ właściwy ze względu na miejsce gospodarowania odpadami. Podsumowując należy wskazać, iż organ winien wskazywać pełną podstawę prawną wydawanych przez siebie decyzji, tak aby wynikała z niej jego właściwość miejscowa jak i rzeczowa oraz upoważnienie do wydania decyzji w danej sprawie.

[dowód: akta kontroli str. 47-208]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w dwóch przypadkach organ wbrew dyspozycji art. 35 § 3 k.p.a. nie dotrzymał miesięcznego terminu na rozpatrzenie sprawy (dot. decyzji nr SR.6233.6.2014 oraz SR.6233.7.2015). W sprawie nr SR.6233.6.2014 wniosek wpłynął dnia 5 lutego 2014 r., podczas gdy decyzję wydano w dniu 12 marca 2014 r. Z kolei w sprawie dot. decyzji nr SR.6233.7.2015 wniosek wpłynął w dniu 19 stycznia 2015 r., podczas gdy decyzję wydano w dniu 10 marca 2015 r. W pkt 8 części II wyjaśnień z dnia 2 lutego 2016 r. wskazano, że:

„W sprawach nr SR.6233.6.2014 oraz nr SR.6233.7.2015 niedotrzymanie miesięcznego terminu wydania zezwolenia spowodowane było dużą ilością innych obowiązków służbowych w określonym terminie”.

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 powinno skutkować sygnalizacją oraz wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy – zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Powyższych czynności organ nie dokonał.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowej sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 47-74, 105-114]

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

¹⁹ vide wyrok WSA w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14

2. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 2 u.o.o., właściwie ocenił swoją właściwość rzeczową i miejscową do rozpoznania poszczególnych wniosków. W prawie wszystkich ww. postępowaniach wnioskodawcy terminowo zadośćuczynili obowiązkowi uiszczenia należnej opłaty skarbowej, czego dowody znajdowały się w aktach poszczególnych spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, ust. 43c lit. a i b części III załącznika do przedmiotowego aktu normatywnego oraz § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). W wyniku kontroli stwierdzono, iż większość wniosków zawierała wszystkie elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.²⁰ Wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.11.2014 wpłynął do Urzędu w dniu 17 marca 2014 r. Wraz z nim do Urzędu wpłynęło pełnomocnictwo do reprezentowania wnioskodawcy. Tym samym najpóźniej do tego dnia winna być również uiszczona opłata skarbową wskazana w ust. 43c lit. a części III oraz w części IV załącznika do ustawy o opłacie skarbowej (art. 6 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 w zw. z ust. 2 ww. ustawy) natomiast dowód jej uiszczenia lub jego uwierzytelniona kopia, winien być załączony do wniosku w terminie 3 dni od powstania obowiązku zapłaty (§ 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). Z akt przedmiotowej sprawy wynika, iż opłata skarbową za udzielenie przedmiotowego zezwolenia została uiszczona w dniu 4 kwietnia 2014 r. natomiast za udzielone pełnomocnictwo w dniu 2 kwietnia 2014 r. W pkt. 2 części I wyjaśnień z dnia 2 lutego 2016 r. wskazano co następuje:

„(...) organ w formie pisemnej nie wezwał wnioskodawcy do uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia i pełnomocnictwo. Natomiast niezwłocznie po zapoznaniu się z wnioskiem, wezwał telefonicznie wnioskodawcę do uzupełnienia brakujących opłat skarbowych. (...). Wezwanie wnioskodawcy pisemnie mogłoby spowodować znaczne wydłużenie wymiany informacji i dokumentów”.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż obowiązek uiszczenia z góry należnych opłat skarbowych wynika z art. 261 § 1 k.p.a. W przypadku stwierdzenia w powyższej kwestii jakichkolwiek braków organ na obowiązek wezwać wnioskodawcę do uiszczenia wymaganych opłat w oznaczonym terminie, którego skutkiem uchybienia jest zwrot podania (§ 2 ww. artykułu). Dalej należy wskazać, iż jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest wyrażona w art. 14 § 1 k.p.a. zasada pisemności, która odnosi się do wszystkich czynności podejmowanych przez organ w każdej fazie postępowania²¹, a więc również w fazie weryfikacji spełnienia przez złożony wniosek wymogów formalnych oraz wezwań do uiszczenia opłaty skarbowej. Możliwość telefonicznego wezwania została wprawdzie uregulowana w art. 55 k.p.a. jednakże przedmiotowy przepis ma zastosowanie w toku postępowania nie zaś na etapie jego wszczęcia. Ponadto, mając na uwadze zasadę pisemności, wszystkie podjęte czynności muszą zostać odzwierciedlone w aktach sprawy. Z powyższych względów wyjaśnienia udzielone w powyższej kwestii nie zasługują na uwzględnienie. Na zakończenie należy wskazać, że pomimo faktu, iż opisane powyżej czynności naruszają powszechnie obowiązujące przepisy

²⁰ W kwestii braku we wnioskach, na podstawie których udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.11.2014 oraz SR.6233.20.2014 informacji wymaganych przepisem art. 42 ust. 2 pkt 10 u.o.o. należy wskazać, iż wynika to ze specyfiki przyjętej metody przetwarzania (R10), co wskazano również w pkt 1 części I wyjaśnień z dnia 2 lutego 2016 r.

²¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10.

prawa stanowią one jedynie uchybienia natury formalnej, które nie mają znaczącego wpływu na przebieg postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 36, 209-216]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące braki formalne w złożonych wnioskach.

We wnioskach, na podstawie których udzielono zezwoleń na przetwarzanie nr SR.6233.50.2014 i nr SR.6233.20.2015 brak było odpowiednio informacji wymaganych art. 42 ust. 2 pkt 9 u.o.o. oraz art. 42 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy. W przypadku pierwszego z opisanych braków formalnych organ nie wezwał przedsiębiorcy do jego uzupełnienia²². W przypadku drugiego z ww. braków wezwanie takie zostało wprawdzie skierowane do wnioskodawcy w dniu 2 czerwca 2015 r. niemniej jednak zostało ono oparte na art. 50 § 1 k.p.a. nie zaś na art. 64 § 2 ww. aktu normatywnego. Mając na uwadze powyższe należy raz jeszcze wskazać, iż pierwszy z ww. przepisów ma zastosowanie do wezwań do udzielenia wyjaśnień w trakcie postępowania, drugi natomiast do wzywania do uzupełnienia stwierdzonych braków formalnych. Przyczyną ww. nieprawidłowości były odpowiednio nie dość rzetelna analiza treści wniosku oraz brak rozróżnienia trybów opisanych w art. 50 § 1 i art. 64 § 2 k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 221-250, 285-287]

W postępowaniu zakończonym udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.35.2014 stwierdzono, iż wniosek, który wpłynął do Urzędu w dniu 29 września 2014 r. nie zawierał informacji wymaganych przepisem art. 42 ust. 2 pkt. 6, pkt. 9 i pkt. 10 u.o.o. Następnie w dniach 14 października 2014 r. oraz 12 grudnia 2014 r. do Urzędu wpłynęły pisma wnioskodawcy, którymi uzupełnił on ww. braki formalne za wyjątkiem wskazania rocznej mocy przerobowej dysponowanych instalacji. Niemniej jednak powyższe działania nie były poprzedzone pisemnymi wezwaniami organu sporządzonymi na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. W toku kontroli stwierdzono, iż w aktach niniejszej sprawy znajdują się dwie notatki służbowe pracownika organu z dnia 31 października 2014 r. oraz z dnia 21 listopada 2014 r., z których treści wynika, iż kontaktował się on z wnioskodawcą telefonicznie w sprawie uzupełnienia wniosku wyłącznie o procesy odzysku. Brak jest natomiast jakichkolwiek dowodów działania organu w sprawie uzupełnienia wniosku o informacje wymagane art. 42 ust. 2 pkt 9 i 10 u.o.o., które to informacje zostały uzupełnione bez uprzedniego wezwania organu. Należy negatywnie ocenić powyższy sposób działania. Prawidłowym byłoby poddanie ww. wniosku analizie pod kątem art. 42 ust. 2 i ust. 4 u.o.o. oraz art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. i w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków dokonanie pisemnego wezwania do ich uzupełnienia w trybie określonym w art. 64 § 2 k.p.a. Telefoniczne wezwania strony do dokonania określonych czynności, opisane w dziale I rozdziale 9 k.p.a. (art. 55 przedmiotowego aktu normatywnego), mogą być stosowane przez organ wyłącznie w trakcie postępowania, na co wskazano powyżej. Na etapie analizy otrzymanego wniosku pod kątem formalnym możliwe jest tylko pisemne wezwanie do uzupełnienia stwierdzonych braków formalnych. Powyższych czynności organ nie dokonał czego przyczyną była nie dość rzetelna analiza otrzymanego wniosku oraz niezastosowanie trybu określonego w art. 64 § 2 k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę. Na zakończenie należy wskazać ponadto, iż pomimo opisanych powyżej działań wniosek z dnia 23 września 2014 r. nie zawierał informacji dotyczących rocznej mocy przerobowej wskazanych w nim instalacji. Pomimo tego na jego podstawie wszczęto postępowania zakończone udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.35.2014 co jest sprzeczne z opisaną powyżej zasadą, iż można tego dokonać tylko na podstawie kompletnego wniosku.

[dowód: akta kontroli str. 262-267, 283-284]

²² Co potwierdził pracownik Urzędu w pkt. 1 części I wyjaśnień z dnia 2 lutego 2016 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż strony zezwoleń na przetwarzanie od nr SR.6233.50.2014 do nr SR.6233.20.2015, pomimo wskazania we wnioskach, iż w ramach zamierzonej działalności będą one korzystać z instalacji, nie załączyły do nich uprzednio wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (art. 42 ust. 4 u.o.o. w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej) lub rozstrzygnięć właściwych organów stwierdzających brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko (art. 63 ust. 2 w zw. z art. 84 ust. 1 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 środowisko²³, zwana dalej ustawą środowiskową). W ostatnim akapicie pkt. 1 części I wyjaśnień z dnia 2 lutego 2016 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„(...) organ nie żądał decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż działalność w omawianym zakresie była już wcześniej prowadzona przez przedsiębiorców, nie zachodziły zmiany instalacji, a ubieganie się o nowe zezwolenie wynikało z art. 232 ust. 2 ustawy o odpadach (...)”.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy środowiskowej uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Jak wskazano powyżej 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 środowisko²⁴, zwane dalej rozporządzeniem środowiskowym. Jednym z nich (§ 3 ust. 1 pkt 80 ww. rozporządzenia), mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko są instalacje²⁵ 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 w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne o zainstalowanej mocy elektrycznej nie większej niż 0,5 MW lub wytwarzających ekwiwalentną ilość biogazu rolniczego wykorzystywanego do innych celów niż produkcja energii elektrycznej, a także miejsca retencji powierzchniowej odpadów oraz rekultywacja składowisk odpadów. W pkt 5 wniosku z dnia 18 listopada 2014 r., pkt 6 wniosku z dnia 19 grudnia 2014 r. oraz na str. 2, wersy od 7 do 12 wniosku z dnia 26 maja 2015 r. przedsiębiorcy wskazali na dysponowane przez siebie urządzenia, których będą używali w trakcie prowadzonej działalności. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, iż kontrolujący nie podzielają zaprezentowanego powyżej stanowiska pracowników Urzędu. 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 ponownie 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. Po trzecie należy podkreślić, iż powołany w wyjaśnieniach przepis art. 232 ust. 2 u.o.o. stanowi, iż zezwolenia udzielone

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 71

²⁵ 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.

na podstawie poprzedniej ustawy o odpadach²⁶ zachowują ważność do dnia 23 stycznia 2016 r. Przepis ten nie modyfikuje w jakikolwiek sposób zasad uzyskiwania zezwoleń na gruncie u.o.o. w stosunku do posiadaczy zezwoleń wydanych na podstawie uprzedniej ustawy o odpadach, które straciły ważność. Poprzedni akt normatywny nie wymagał dołączenia do wniosku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Niemniej jednak, co podkreślono powyżej, 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 zezwolenia²⁷. Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, iż wnioski na podstawie których udzielono zezwoleń na przetwarzanie od nr SR.6233.50.2014 do nr SR.6233.20.2015 były niekompletne, natomiast organ nie wezwał wnoszących do ich uzupełnienia. Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów ustawy środowiskowej oraz u.o.o. dokonana przez pracownika Urzędu prowadzącego przedmiotowe sprawy w kwestii wymagalności przedłożenia wraz z wnioskiem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.

Na marginesie należy wskazać, iż dopiero od dnia 24 grudnia 2015 r. zwolniono z obowiązku uprzedniego uzyskania ww. decyzji podmiotu ubiegającego się o zezwolenie na gospodarowanie odpadami gdy jest to drugie lub kolejne zezwolenie przy zrealizowanym i niezmienionym przedsięwzięciu²⁸.

[dowód: akta kontroli str. 35-36, 285-286, 221-258]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia przez Starostę Oleśnickiego poszczególnych postępowań.

W pkt 2 wniosku, na podstawie którego udzielone zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.11.2014 wnoszący określił kod odpadu przewidywanego do przetwarzania tj. 19 05 03 oraz jego nazwę tj. *materiał po procesie kompostowania*. Zgodnie z załącznikiem do wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, poz. 1206, zwane dalej katalogiem odpadów z 2011 r.) odpad o powyższym kodzie nosi nazwę *Kompost nieodpowiadający wymaganiom (nienadający się do wykorzystania)*. Pomimo oczywistego błędu w nazwie odpadu organ nie wezwał przedsiębiorcy do wyjaśnienia w trybie art. 50 § 1 k.p.a. powyższej kwestii. Przyczyną powstania powyżej nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza wniosku przedsiębiorcy przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę pod kątem poprawności nazwy rodzaju odpadu wskazanej w katalogu odpadów z 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 212]

W wyniku kontroli ustalono, iż w aktach postępowań zakończonych udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.50.2014 i nr SR.6233.20.2015 znajdowały się notatki służbowe, w którym pracownik Urzędu wskazał, iż przeprowadził z wnioskodawcami rozmowy telefoniczne dotyczące uzupełnienia złożonych wniosków. W pkt 4 części I wyjaśnień z dnia 2 lutego 2016 r., w zakresie dotyczącym ww. dokumentów skazano co następuje:

„W sprawie SR.6233.50.2014 notatka służbowa z dnia 05.12.2014 dotyczyła m. in. uzupełnienia braków w postaci: wskazania numerów działek, na których

²⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.).

²⁷ Zaprezentowane w przedmiotowym akapicie stanowisko kontrolujących znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 września 2013 r. (sygn. II SAB/Kr 104/13) oraz wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. (sygn. II OSK 3128/13).

²⁸ Przepis art. 72 ust. 2a pkt 2 ustawy środowiskowej, którego zmienione brzmienie wynika z art. 1 pkt 34 lit. c ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1936 z późn. zm.).

prowadzona będzie działalność²⁹, dostosowania ilości odpadów do warunków wcześniej wydanego pozwolenia lub dostarczenia decyzji środowiskowej, przemyslenia czy wskazane procesy odzysku są właściwe, wskazanie mocy przerobowej instalacji, wyjaśnienia procesu technologicznego. W sprawie SR.6233.20.2015 notatka służbowa z dnia 1 lipca 2015 r. dotyczyła przemyslenia czy wszystkie wskazane procesy odzysku są właściwe”.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Zakres informacji dotyczący pierwszego z ww. dokumentów w większości dotyczył kwestii, które organ uznał za niezbędne do ustalenia przed podjęciem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Tym samym prawidłową formą działania Starosty Oleśnickiego winno być pisemne wezwanie oparte na art. 50 § 1 k.p.a. Wprawdzie, na co wskazano powyżej, ustawodawca zezwolił organowi na dokonywanie w toku postępowania wezwań w formie innej niż pisemna jednakże zastrzegł ten tryb do czynności niecierpiących zwłoki. To czy dana sprawa posiadała ten przymiot pozostawiono ocenie organu. Niemniej jednak wezwanie skierowane w powyższej formie odniesie skutek prawny tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości że dotarło do adresata w odpowiednim terminie oraz treści (w szczególności czy przekaz zawierał wszystkie informacje wskazane w art. 54 § 1 k.p.a.). Tym samym, aby uzasadnić działanie na podstawie art. 55 k.p.a., pracownik organu dokonujący wezwania w opisanym trybie winien sporządzić stosowną notatkę służbową, w której zostanie opisana nie tylko data oraz przedmiot wezwania lecz również istotne okoliczności uzasadniające powyższe działanie³⁰. Notatka z dnia 5 grudnia 2014 r. nie zawierała wszystkich elementów wskazanych w art. 54 § 1 k.p.a. jak również nie wskazywała na jakiegokolwiek przesłanki uzasadniające dokonanie wezwania w opisanym powyżej formie.

Z powyższych wyjaśnień wynika ponadto, iż przedsiębiorca będący stroną zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.50.2014 został wezwany do wskazania mocy przerobowej instalacji oraz do dostosowania ilości przetwarzanych odpadów do poziomu określonego w posiadanym zezwoleniu lub do dołączenia do wniosku decyzji środowiskowej. Po pierwsze należy zaznaczyć, iż w pkt 6 wniosku z dnia 18 listopada 2014 r. informacje te zostały wskazane. Dalej należy zaznaczyć, iż wezwanie dotyczące zweryfikowania ilości przetwarzanych odpadów również było bezzasadne. Wyłącznie od przedsiębiorcy zależy masa odpadów jaką zamierza on przetworzyć w ciągu roku. Fakt wcześniejszego prowadzenia działalności w zakresie przetwarzania odpadów nie wywiera jakiegokolwiek wpływu na udzielenie nowego zezwolenia. Odnośnie obowiązku dołączenia do wniosku decyzji środowiskowej należy odesłać do powyższych ustaleń poczynionych w tej kwestii.

W zakresie wezwania przedsiębiorcy do *przemyslenia* wskazanych we wniosku procesów przetwarzania odpadów (dotyczy obydwu ww. postępowań) podkreślenia wymaga, iż również było ono bezzasadne. Wymóg wskazania ww. informacji wynika z art. 42 ust. 2 pkt 6 u.o.o. Niemniej jednak przepis ten nie nakłada na wnioskodawcę obowiązku uzasadnienia wyboru danego procesu przetwarzania a jedynie jej szczegółowego opisanie z uwzględnieniem opisu procesu technologicznego. Organ jest obowiązany dokonać analizy tych informacji i podjąć stosowne rozstrzygnięcie niemniej jednak nie może on kwestionować dokonanej przez wnioskodawcę metody przetwarzania odpadów.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość art. 55 k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy oraz wezwanie do udzielenia wyjaśnień w kwestiach niepodlegających ocenie organu.

[dowód: akta kontroli str. 36, 41, 293]

²⁹ W treści wniosku, w pkt. 3 pierwotnie wskazano jedynie adres prowadzenia działalności – geodezyjne oznaczenie nieruchomości zostało dodane później przez wnioskodawcę.

³⁰ M.Jaśkowska, A.Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, publ. LEX/el.2015

W aktach spraw zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr SR.6233.20.2014, nr SR.6233.35.2014 i nr SR.6233.55.2014 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. 250, 268-281, 311]

Zgodnie z wywodem przedstawionym na stronie 5 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego 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. 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, gdyż powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 5 i 6 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. 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 wspomnianą na str. 5 i 6 kwalifikowaną wadą mogą 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 z poddanych kontroli zezwoleń na przetwarzanie odpadów zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu – zgodnie z udzielonym upoważnieniem. Ponadto we wszystkich wydanych decyzjach organ prawidłowo pouczył strony o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania oraz wskazał właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). W każdym z powyższych przypadków organ zadośćuczynił również przepisowi art. 238 ust. 6 u.o.o. We wszystkich decyzjach organ odstąpił od ich uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. Na każdej z decyzji organ zamieścił adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

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

Analogicznie jak przy sprawach z zakresu zezwoleń na zbieranie odpadów, stwierdzono iż we wszystkich zezwoleniach dot. przetwarzania odpadów w treści decyzji pominięto w podstawie prawnej art. 41 ust 2 u.o.o., który wskazuje, iż zezwolenia udziela w drodze decyzji organ właściwy ze względu na miejsce gospodarowania odpadami. Kwestia ta została szerzej omówiona na stronie 6 niniejszego dokumentu.

[dowód: akta kontroli str. 209-321]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż udzielając zezwoleń na przetwarzanie nr SR.6233.50.2014 – nr SR.6233.20.2015 organ jednocześnie uchylił poprzednio udzielone przez siebie zezwolenia. Wskazać należy, że opisana praktyka jest nieprawidłowa. Powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 6 niniejszego dokumentu. Podkreślenia wymaga jedynie, że organ powinien w powyższej sytuacji wydać dwie oddzielne decyzje. Ponadto należy wskazać, iż w podstawach prawnych ww. decyzji nr SR.6233.50.2014 i nr SR.6233.20.2015 nie powołano się na art. 155 k.p.a., który daje organowi, który wydał decyzję prawo do jej uchylenia po spełnieniu przesłanek w nim wskazanych.

Osobnego omówienia wymaga natomiast uchylenie dokonane przy okazji udzielenia zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.55.2014. We wstępie wniosku z dnia 19 grudnia 2014 r. w akapicie drugim (str. 4) przedsiębiorca wyraźnie wskazał, iż wnosi również o wygaszenie

dotychczas posiadanego zezwolenia w zakresie odzysku odpadów. Przesłanki wydania decyzji stwierdzającej wygaszenie dotychczas posiadanego zezwolenia ustawodawca określił w art. 48 u.o.o. Jedną z nich (pkt 3) jest wniosek posiadacza zezwolenia. Pomimo jasno sformułowanego żądania organ wydał decyzję niezgodną z jego treścią – zamiast wygaszenia części posiadanego zezwolenia dokonano jego uchylecia. Wprawdzie skutek jej wydania jest dla wnoszącego taki sam – posiadane zezwolenie w określonym zakresie zostaje wyeliminowane z obrotu prawnego – niemniej jednak organ winien postąpić w sposób wskazany przez wnioskodawcę.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów k.p.a. oraz nierzetelna analiza wniosku przedsiębiorcy (w kwestii wygaszenia części posiadanego zezwolenia) przez osobę prowadzącą przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli: str. 288, 294, 312]

W treści pkt 2 zezwolenia na przetwarzanie nr SR.6233.11.2014 organ wskazał nieprawidłową, z punktu widzenia katalogu odpadów z 2011 r., nazwę odpadu. Jak wskazano powyżej błędna nazwę odpadu wpisał przedsiębiorca we wniosku natomiast Starosta Oleśnicki nie podjął jakichkolwiek działań w celu wyeliminowania powyższego błędu co skutkowało jego powtórzeniem tym razem w treści decyzji. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była nierzetelna analiza treści wniosku przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str. 209]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż postępowania, w wyniku których wydano decyzje SR.6233.20.2014, SR.6233.35.2014, SR.6233.50.2014, SR.6233.55.2014 i SR.6233.20.2015 zostały przeprowadzone nieterminowo (powyższa kwestia została omówiona na str. 6 niniejszego dokumentu), jak również organ uchybił obowiązkowi wskazanemu w art. 36 § 1 k.p.a. tj. nie poinformował stron o braku możliwości ich załatwienia w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu ich rozpatrzenia.
[dowód: akta kontroli str. 218-321]

3. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje zmieniające poddane kontroli zostały wydane na wniosek posiadaczy zezwoleń na zbieranie odpadów. Decyzje zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 k.p.a. oraz zostały podpisane przez osobę do tego upoważnioną. W aktach skontrolowanych postępowań znajdowały się potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości wskazanej w części III ust. 46 pkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, związane z rozszerzeniem zakresu działalności (zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). Na decyzjach organ zamieszcza stosowne adnotacje o pobraniu ww. opłaty (zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia).
[dowód: akta kontroli str. 322-376]

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono w powyższym zakresie następujące nieprawidłowości:

W aktach spraw o sygn. SR.6233.13.2014, SR.6233.21.2015, SR.6233.24.2015 oraz SR.6233.31.2015 znajdują się kopie tytułów prawnych do nieruchomości, z których wynika, iż wnioskodawcy nie byli właścicielami lub samodzielnie właścicielami nieruchomości. Zgodnie z interpretacją art. 170 ust. 2 u.o.o. przedstawioną na stronie 5 niniejszego pisma stronami postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami, poza posiadaczami odpadów, są również właściciele oraz współwłaściciele nieruchomości, na których będą magazynowane odpady. Niemniej jednak w aktach ww. postępowań brak było dokumentów świadczących o tym, iż właścicielom oraz współwłaścicielowi nieruchomości zapewniono czynny udział w prowadzonych postępowaniach. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, iż skoro organ nie zawiadomił na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. właścicieli 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 przepisy art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 331-332, 345-346, 352-353, 571-573]

W omawianych decyzjach organ jako podstawę prawną decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia słusznie podawał art. 155 k.p.a. Zgodnie z ww. przepisem organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, jeżeli strona wyraziła zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji, przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takiej decyzji oraz za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony³¹. Obowiązek uzyskania zgody strony na wzruszenie decyzji, o którym mowa w ww. przepisie, służy ochronie praw nabytych³² i nie jest on uzależniony od przedmiotu zmiany decyzji³³. Zgoda strony musi dotyczyć wszystkich elementów podlegających zmianie³⁴. Musi to być zgoda udzielona wprost i wyraźnie przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej³⁵. Nie może tu być mowy o domniemanej zgodzie, chociażby za zmianą decyzji przemawiał *słuszny interes strony*³⁶, nie można więc także uznać za zgodę milczenie strony. Zgoda stron stanowi podstawową przesłankę stosowania powyższego przepisu, bez której nie może nastąpić zmiana decyzji ostatecznej. Brak zgody strony lub jej wadliwość prowadzi do rażącego naruszenia prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)³⁷.

W przypadku wielości podmiotów występujących w postępowaniu i mających przymiot strony, przez zgodę strony należy rozumieć poza zgodą podmiotu inicjującego postępowanie, również zgodę wszystkich podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu, w którym wydana została decyzja podlegająca zmianie na podstawie art. 155 k.p.a.³⁸ Nie można uznać za wystarczającą zgodę osób, które nabyły na podstawie rozstrzygnięcia prawa³⁹ bądź zgodę tylko tych podmiotów, których sytuacja prawna zostanie poprzez zmianę decyzji pogorszona⁴⁰. Wymóg uzyskania zgody stron nie dotyczy tylko tych stron, które w trybie zwykłym brały udział w postępowaniu, ale także takich podmiotów, które zostały pominięte w postępowaniu zwykłym bez ich winy, pomimo iż służy im przymiot strony⁴¹. Tezę co do tożsamości stron w postępowaniu zwykłym i w trybie nadzwyczajnym odnosić można jedynie do stron w rozumieniu materialno-prawnym. Jedynym wyznacznikiem dla ustalenia stron postępowania w trybie nadzwyczajnym nie może być krąg stron ustalony w postępowaniu zwykłym, jeżeli nie odzwierciedla on regulacji prawa materialnego. Ustalenie wszystkich stron w postępowaniu jest niezbędne dla stwierdzenia, czy została spełniona przesłanka wyrażenia zgody przez wszystkie strony postępowania na zmianę decyzji w trybie 155 k.p.a. Organ powinien czuwać nad tym, aby w postępowaniu brały udział wszystkie jego strony oraz by decyzja została skierowana do wszystkich stron postępowania a kwestia legitymacji podmiotu do uczestniczenia w postępowaniu wynikała jednoznacznie z akt sprawy administracyjnej⁴².

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w żadnym z badanych postępowań organ nie uzyskał zgody na zmianę decyzji od innego podmiotu niż wnioskodawca, pomimo iż w każdej sprawie występowały po dwa podmioty z przymiotem strony. Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż organ wydał decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego

³¹ vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2014 r., sygn. IV SA/Wa 1169/14

³² vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14

³³ vide wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II OSK 1465/05

³⁴ vide wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 października 2010 r., sygn. II SA/Lu 327/10

³⁵ vide wyrok SN z dnia 14 marca 1991 r., sygn. III ARN 32/90

³⁶ vide wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14

³⁷ vide wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2003 r., sygn. IV SA 1855/02; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2006 r., sygn. VII SA/Wa 197/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., sygn. I SA/Wa 2/10

³⁸ vide wyrok NSA z dnia 13 maja 2010 r., sygn. II OSK 820/09

³⁹ vide wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r., sygn. II OSK 787/09

⁴⁰ vide wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 367/07

⁴¹ vide wyrok WSA w Opolu z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. II SA/Op 227/13

⁴² vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2010 r., sygn. II SA/Po 230/10

zezwolenia, pomimo braku spełnienia wszystkich przesłanek wskazanych w art. 155 k.p.a. Oznacza to, że decyzje zostały wydane z rażącym naruszeniem prawa, czego skutkiem może być stwierdzenie ich nieważności.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.
[dowód: akta kontroli str. 322-376]

Odnosząc się do kwestii terminowości stwierdzono, że w postępowaniu o sygn. SR.6233.21.2015 organ wbrew dyspozycji art. 35 § 3 k.p.a. nie dotrzymał miesięcznego terminu na załatwienie sprawy. Decyzje w powyższej sprawie wydano w dniu 20 lipca 2015 r., podczas gdy postępowanie zostało wszczęte dnia 11 czerwca 2015 r.

Wobec powyższego należy wskazać, iż ww. powstępowanie przeprowadzono nieterminowo (powyższa kwestia została omówiona na stronie 6 niniejszego dokumentu), jak również organ uchybił obowiązkowi wynikającemu z art. 36 § 1 k.p.a. tj. nie poinformował stron o braku możliwości ich załatwienia w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu ich rozpatrzenia.

[dowód: akta kontroli str. 333-346]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje o sygn. SR.6233.13.2014, SR.6233.21.2015 oraz SR.6233.31.2015 zostały wydane w formie tzw. aktu ujednoczonego. 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. 322-323, 333-335, 354-359]

Dodatkowo w trakcie kontroli zauważono, iż w decyzji o sygn. SR.6233.24.2015 dwukrotnie źle wskazano sygnaturę decyzji zmienianej. Według treści ww. decyzji sygn. decyzji zmienianej to SR.6233.7.2014, natomiast w wyniku kontroli stwierdzono, iż przedmiotowa decyzja zmieniana jest oznakowana sygn. SR.6233.7.2015. Należy wskazać, iż w treści decyzji zmieniającej poprawnie wskazano datę wydania decyzji zmienianej, co znacząco ułatwia identyfikację decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 347-350]

4. Decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 k.p.a. i art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o., właściwie ocenił swoją właściwość rzeczową i miejscową do rozpoznania poszczególnych wniosków. Ponadto we wszystkich ww. postępowaniach wnioskodawcy zadośćuczynili obowiązkowi uiszczenia należnej opłaty skarbowej, czego dowody znajdowały się w aktach poszczególnych spraw (art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, ust. 43c lit. a i b części III załącznika do przedmiotowego aktu normatywnego oraz § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). W wyniku kontroli stwierdzono, iż większość wniosków zawierała wszystkie elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. Do żadnego z wniosków nie załączono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia albowiem nie była ona wymagana. Wniosek, w związku z którym wydano decyzję odmowną nr SR.6233.6.2015 wpłynął do Urzędu w dniu 9 stycznia 2015 r. Tym samym najpóźniej do tego dnia winna być również uiszczona opłata skarbową wskazana w ust. 43c lit. a części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej (art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 2 ww. ustawy.) natomiast dowód jej uiszczenia, lub jego uwierzytelniona kopia, winien być załączony do wniosku w terminie 3 dni od powstania obowiązku zapłaty (§ 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). Z akt przedmiotowej sprawy wynika, iż wprawdzie należna opłata została uiszczona w terminie to

jednak dowód jej uiszczenia wpłynął do Urzędu dopiero dnia 6 maja 2015 r. Analiza przedłożonych dokumentów nie wskazuje aby do tego czasu organ podjął jakiegokolwiek działania mające na celu weryfikację spełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku uiszczenia należnej opłaty skarbowej. Powyższa okoliczność jakkolwiek stanowi naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów prawa to jest to jedynie uchybienie natury formalnej niewywierające istotnego wpływu na niniejszą sprawę.

[dowód: akta kontroli str. 377-401]

Wnioski, w stosunku do których organ odmówił udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami zawierały następujące braki formalne.

Wniosek, w związku z którym została wydana decyzja odmowna nr SR.6233.10.2014, został złożony przez przedsiębiorcę działającego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a więc podmiotu posiadającego osobowość prawną, który jest reprezentowany przez zarząd w sposób wskazany w umowie spółki lub w ustawie⁴³. W wyniku kontroli ustalono, iż wniosek z dnia 25 lutego 2014 r. (wpływ do Urzędu w dniu 10 marca 2014 r.) został podpisany przez jedną osobę. Tymczasem wskazany wówczas w Krajowym Rejestrze Sądowym – Rejestrze Przedsiębiorców sposób reprezentacji ww. podmiotu stanowił, iż w przypadku zarządu wieloosobowego (a taki był wówczas powołany) prawo do reprezentacji przedsiębiorcy przysługuje dwóm członkom zarządu działającym wspólnie lub jednemu członkowi zarządu wraz z prokurentem⁴⁴. W pkt 1 części III pisma z dnia 2 lutego 2016 r. wskazano co następuje

„(...) pod wnioskiem podpisał się jeden członek zarządu. W związku z tym, że wniosek nie zawierał innych braków formalnych, a z wiedzy organu wynikało, że teren na którym magazynowane będą odpady nie spełnia wymogów, organ nie wezwał do uzupełnienia podpisu aby nie przedłużać czynności urzędowych. Jedynie skupił się na uzyskaniu informacji o planie zagospodarowania przestrzennego terenu, zawiadomił wnioskodawcę o zebranych materiale dowodowym i odmówił wydania zezwolenia”.

Powyższe stanowisko nie zasługuje na uwzględnienie. Naczelną zasadą rządzącą postępowaniem administracyjnym jest zasada praworządności wyrażona w art. 6 k.p.a. oraz w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁵ Jej istotą jest to, iż wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. zezwoleń na gospodarowanie odpadami udzielania właściwy organ na wniosek posiadacza odpadów. Możliwe sposoby wszczęcia postępowania, sposoby wnoszenia podań oraz regulacje odnośnie ich zawartości zostały określone w dziale II rozdziale 1 k.p.a. *Wszczęcie postępowania* (art. 61 - 66). Przepis art. 63 § 3 k.p.a. stanowi, iż jednym z obligatoryjnych elementów każdego podania jest podpis wnoszącego (w przypadku gdy jest to podmiot niebędący osobą fizyczną działa on poprzez swoich ustawowych lub statutowych przedstawicieli – art. 30 § 3 k.p.a.). Brak tego, jak i każdego innego wymaganego przepisami powszechnie obowiązującego prawa, elementu w treści podania skutkuje brakiem możliwości jego merytorycznego rozpoznania do czasu ich uzupełnienia czego wyrazem jest art. 64 § 2 k.p.a. Nieistotny jest w tym momencie fakt, iż z wiedzy organu wynikało, że przedsiębiorca i tak nie uzyska wnioskowanego zezwolenia. Wszelkie czynności związane z oceną i analizą informacji zawartych we wniosku mogą być dokonywane wyłącznie w ramach wszczętego postępowania, co z kolei wymaga kompletnego wniosku. Mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 63 § 3 k.p.a. należy wskazać, iż powyższy

⁴³ Artykuł 12, art. 201 § 1 i art. 205 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.).

⁴⁴ Monitor Sądowy i Gospodarczy z dnia 10 grudnia 2013 r. nr 244/2013 (4631), poz. 302801, str. 275

⁴⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

wniosek był obarczony brakiem formalnym⁴⁶, co do którego organ nie wezwał wnoszącego do jego uzupełnienia. Pomimo tego, mając na uwadze zacytowane powyżej wyjaśnienia, organ wszczął postępowanie w ramach którego dokonał merytorycznej oceny niekompletnego wniosku czego efektem było wydanie decyzji odmownej nr SR.6233.10.2014. Powyższe działanie naruszyło dyspozycję art. 64 § 2 k.p.a. Ponadto dla kontrolujących niezrozumiałym jest argument, iż brak wezwania do uzupełnienia wniosku wynikał z chęci *nieprzedłużania czynności urzędowych* – datą wszczęcia postępowania, od której należy liczyć termin jego załatwienia jest dzień, w którym organ będzie w posiadaniu kompletnego wniosku w związku z czym wzywając przedsiębiorcę do jego uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. organ nie narażał się w jakikolwiek sposób na zarzut przewlekłości postępowania. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości było niezastosowanie się przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę do dyspozycji art. 64 § 2 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 39, 405]

W wyniku kontroli początkowo stwierdzono, iż wniosek w wyniku którego wydano decyzję odmowną nr SR.6233.34.2014 nie zawierał elementów, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 3 (w zakresie masy odpadów powstających w ciągu roku w wyniku przetwarzania odpadów) i pkt 10 u.o.o. Należy przy tym wskazać, iż w pkt 2 i 3 wniosku z dnia 8 września 2014 r. przedsiębiorca wskazał jedynie rodzaje oraz masę odpadów jakie zamierza przetwarzać. W pkt. 1 części III pisma z dnia 2 lutego 2016 r. wskazano co następuje.

„Przetwarzanie metodą R10 (...) polega na rozrzuceniu w całości na powierzchni gruntu przywiezionego odpadu, a następnie jego zaoranie. W wyniku takiego procesu nie powstają odpady. W omawianym przypadku brak wskazania ilości odpadów jaka będzie powstawać w ciągu roku, w wyniku przetwarzania oznacza brak wytwarzania takich odpadów i w związku z tym, organ nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w powyższym zakresie”.

Powyższe wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie. Tym samym należy wskazać, iż w zakresie informacji wymaganych art. 42 ust. 2 pkt 3 u.o.o. powyższy wniosek jest kompletny. Niemniej jednak w dalszym ciągu brak jest w nim informacji wymaganych art. 42 ust. 2 pkt 10 powyższej ustawy jak i brak jest wezwania o ich uzupełnienie co czyni wniosek niekompletnym w tym zakresie. Przyczyną powyższej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, iż w powyższym wniosku nie wskazano również stosowanej metody bądź metod przetwarzania odpadów wymienionych w załączniku nr 1 i nr 2 do u.o.o. (art. 42 ust. 2 pkt 6 u.o.o.). W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ zauważył niniejszy brak we wniosku. Niemniej jednak wezwanie do jego uzupełnienia z dnia 31 października 2014 r. (ponowione w dniu 28 listopada 2014) zostało oparte na art. 50 § 1 k.p.a. Przepis ten umożliwia organowi wzywaniu w toku postępowania jego stron do udzielenia w oznaczonym terminie wyjaśnień co do kwestii mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Na podstawie ww. przepisu nie można jednak (co uczynił organ w przedmiotowej sprawie w zakresie części informacji wymaganych art. 42 ust. 2 pkt 6 u.o.o.) wzywać wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych podania albowiem dla czynności tych ustawodawca przewidział tryb wskazany w art. 64 § 2 k.p.a., na co wielokrotnie wskazywano powyżej. Ponadto w przedmiotowym wezwaniu organ wskazał również na konieczność przedłożenia przez przedsiębiorcę dokumentów oraz udzielenia

⁴⁶ Podpis jest jednym z elementów formalnych podania, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 13 marca 2014 r., sygn. I OSK 1878/13. Nieusunięcie, pomimo wezwania organu, stwierdzonego w tym zakresie braku skutkuje pozostawieniem podania bez rozpoznania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 grudnia 2012 r., sygn. II SA/Op 519/12)

wyjaśnień poświadczających, iż zamierzony przez niego proces przetwarzania będzie odpowiadał wymogom ustanowionym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie procesu odzysku R10⁴⁷. Powyższe działania są sprzeczne albowiem w jednym piśmie organ wezwał do wskazania stosowanej metody lub metod przetwarzania jednocześnie w pozostałych jego punktach odnosząc się do wymagań jakie należy spełnić stosując konkretny proces odzysku. Prawidłowym działaniem Starosty Oleśnickiego w powyższej sytuacji winno być zweryfikowanie złożonego wniosku pod kątem formalnym i w razie stwierdzenia jakichkolwiek braków wezwanie do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Dopiero po stwierdzeniu, iż wniosek jest kompletny organ mógł przystąpić do analizy jego treści i rozważań nad ewentualnym skierowaniem wezwania do udzielenia wyjaśnień na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku oraz zastosowanie przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę niewłaściwego trybu w celu jego weryfikacji.

[dowód: akta kontroli str. 39, 482-486]

Mając na uwadze powyższe należy powtórzyć wcześniejsze stwierdzenia poczynione przy okazji opisywania ustaleń dotyczących udzielania zezwoleń a odnoszące się do tego, iż tylko kompletny pod względem wniosek może spowodować wszczęcie postępowania. Dotyczy to również postępowania, w wyniku którego organ odmówi udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Po otrzymaniu wniosku organ winien go wnikliwie zbadać pod kątem spełnienia wymagań określonych w art. 62 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. (w razie konieczności również w ust. 4 – 6 ww. przepisu). W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków w powyższym zakresie wnioskodawca winien jest wezwać do ich uzupełnienia w trybie i terminie określonym w art. 64 § 2 k.p.a., a w razie jego uchybienia złożony wniosek może być pozostawiony bez rozpoznania.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w każdym z postępowań zakończonych wydaniem decyzji odmownej organ zawiadomił wnioskodawców o zakończeniu postępowania wyjaśniającego jak również o przysługującym im uprawnieniach, wskazanych w art. 10 § 1 k.p.a., co należy ocenić pozytywnie. Ponadto Starosta Oleśnicki prawidłowo dokonywał weryfikacji spełnienia przez poszczególnych wnioskodawców warunków przetwarzania odpadów niestanowiących wymagań formalnych wniosku, wymienionych w rozporządzeniu w sprawie procesu odzysku R10 z 2011 r. oraz w treści wskazanych w nim innych aktów normatywnych. Niemniej jednak stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie postępowań wyjaśniających poprzedzających wydanie poszczególnych decyzji odmownych.

W aktach spraw zakończonych wydaniem decyzji odmownych nr SR.6233.10.2014, SR.6233.28.2014, 6233.6.2015 oraz SR.6233.16.2015 znajdowały się dokumenty, z których wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie zezwoleń na gospodarowanie odpadami nie są właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca magazynowania odpadów, lecz ich dysponentami na podstawie zawartych umów.

[dowód: akta kontroli str. 441-444, 456-457, 518, 533-534]

Zgodnie z wywodem przedstawionym na stronie 5 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. 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, gdyż powyższa kwestia została szerzej omówiona na str. 5 niniejszego dokumentu. W związku z powyższym w tym miejscu należy wskazać jedynie, że skoro organ nie zawiadomił na podstawie art. 61 § 4

⁴⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 86, poz. 476

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 wspomnianą na str. 5 kwalifikowaną wadą mogą 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.).

Przedmiotem wniosku z dnia 8 września 2014 r. było udzielenie zezwolenia na przetwarzanie oznaczonych rodzajów odpadów w procesie R10. W dniu wpływu ww. wniosku do Urzędu warunki, jakich spełnieniem musiał wykazać się wnioskodawca, były określone w rozporządzeniu w sprawie procesu odzysku R10 z 2011 r. Poza zawarciem w treści wniosku opisu zamierzonej metody przetwarzania wnioskodawca dołączył do niego również raporty analizy próbek gruntu sporządzone pod kątem określenia odczynu pH gleby, zawartości w niej metali ciężkich oraz określenia kategorii samej gleby co zadośćuczyniło części wymagań ustalonych w ww. akcie normatywnym. Następnie, na co wskazano powyżej, organ dwukrotnie (31 października 2014 r. oraz 28 listopada 2014 r.) wzywał przedsiębiorcę do udzielenia wyjaśnień, które miały na celu wykazania czy spełnia on pozostałe z wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie procesu odzysku R10 z 2011 r. Należy pozytywnie ocenić działania podejmowane przez organ w powyższym zakresie niemniej jednak były one niekompletne. Jednym z wymagań stosowania wskazanych przez przedsiębiorcę odpadów w ww. procesie jest to, aby spełniały one wymagania dot. dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o nawozach i nawożeniu⁴⁸, do którego odsyłało ww. rozporządzenie. Z treści wskazanego na wstępie wniosku jak i z załączonych do niego dokumentów (zarówno tych początkowych jak i tych dołączonych pismem z dnia 5 marca 2015 r.) informacje te nie wynikały, natomiast organ nie wezwał wnioskodawcy do złożenia jakichkolwiek wyjaśnień w tej kwestii. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza informacji zawartych we wniosku oraz złożonych wraz z nim dokumentów przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę. [dowód: akta kontroli str. 478-486]

Ponadto należy wskazać na następującą nieścisłość, która wystąpiła na gruncie postępowania zakończonym wydaniem decyzji odmownej nr SR.6233.6.2015. W pkt. od 1 do 5 wniosku z dnia 9 stycznia 2015 r. jak i z treści załączonej do niego umowy dzierżawy z dnia 7 stycznia 2015 r. wynika, iż odpady będą zbierane i magazynowane na nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 465/12 obręb Sokolniki Wielkie. Tymczasem w pkt 8 (informacje wymagane art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o.) ww. wniosku przedsiębiorca wskazał na działkę nr 406/10 natomiast organ nie podjął jakichkolwiek działań w przedmiocie wyjaśnienia powyższej rozbieżności. [dowód: akta kontroli str. 511-518]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu – zgodnie z udzielonym upoważnieniem. Wszystkie z decyzji odmownych zostały wydane na podstawie przesłanek wskazanych w art. 46 ust. 1 u.o.o. jak również większość z nich zawierała elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. Ponadto organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie oraz terminie na złożenie odwołania od wydanych decyzji oraz wskazał właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Na marginesie należy wskazać, iż dobrą praktyką organu byłoby pouczanie w treści wydawanych decyzji odmownych o prawie do ubiegania się o zwrot

⁴⁸ Dz. U. Nr 119, poz. 765 z późn. zm.

uiszczonej opłaty skarbowej w związku z brakiem udzielenia wnioskowanego zezwolenia (art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w wydanych przez organ decyzjach odmownych.

Decyzja odmowna nr SR.6233.28.2014 została wydana po rozpatrzeniu przez organ wniosku z dnia 20 sierpnia 2014 r. Analiza jego treści przeprowadzona przez kontrolujących wykazała, iż zawierał on wszystkie elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 u.o.o. Z akt przedmiotowego postępowania wynika, iż pracownik prowadzący sprawę w dniu 17 września 2014 r. skontaktował się z pracownikiem Urzędu Miasta i Gminy Międzybórz w celu dokonania ustaleń dotyczących zapisów wskazanego w treści wniosku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁹. Ponadto do przedmiotowego wniosku dołączono wyrys z ww. aktu prawa miejscowego z którego wynika, iż nieruchomość, na której przedsiębiorca zamierzał prowadzić działalność w zakresie zbierania odpadów, została objęta oznaczeniem R (rola) oraz M (zabudowa wiejska), których rozwinięcie zostało zawarte w § 9 ust. 2 ww. uchwały jak również przytoczone w treści uzasadnienia decyzji odmownej nr SR.6233.28.2014. Na obszarze oznaczonym symbolem R dopuszczono zadrzewianie oraz zalesianie oraz wprowadzono całkowity zakaz zabudowy. Z kolei na obszarze oznaczonym symbolem M dopuszczono prowadzenie działalności usługowej wbudowanej w istniejącą zabudowę oraz wolnostojącą oraz zakazano lokalizacji przedsięwzięć, co do których może być wymagane sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko. Opierając się na powyższych zapisach jak również na treści § 3 ust. 1 pkt 81⁵⁰ rozporządzenia środowiskowego organ w uzasadnieniu ww. decyzji stwierdził, iż:

„Prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów na działce nr (...) przez (...) byłoby niezgodne z w/w miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ponieważ z zapisów przedmiotowego planu wynika, że na terenach zabudowy wiejskiej – M nie dopuszcza się lokalizacji przedsięwzięć, dla których może być konieczne sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko, do których niewątpliwie należy zaliczyć skupy złomu. Na terenach oznaczonych symbolem R - rola – również działalność o charakterze składu, magazynu odpadów czy skupu złomu nie może być prowadzona”.

W związku z powyższym należy wskazać co następuje. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji odmownej nr SR.6233.28.2014 uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia było wymagane przed uzyskaniem zezwolenia na przetwarzanie oraz na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Dopiero od dnia 24 grudnia 2015 r. dyspozycja powyższego przepisu obejmuje również uzyskanie zezwolenia na zbieranie odpadów⁵¹. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej właściwy organ wszczyna na wniosek (art. 73 ust. 1 ww. ustawy), do którego należy dołączyć między innymi raport o oddziaływaniu na środowisko lub kartę informacyjną

⁴⁹ Uchwała Rady Miejskiej w Międzybórz Nr XV/91/04 z dnia 28 stycznia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bukowina Sycowska, opubl. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 marca 2004 r. Nr 44, poz. 822, obowiązująca od dnia 23 marca 2004 r.

⁵⁰ Punkty do zbierania i przeładunku złomu należą do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

⁵¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1936 z późn. zm.) art. 1 pkt. 34 lit. a tiret trzecim zmieniła przepis art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej w ten sposób iż obejmuje on również zezwolenia na zbieranie odpadów. Zgodnie z art. 14 ww. aktu normatywnego opisana zmiana weszła w życie w dniu 24 grudnia 2015 r.

przedsięwzięcia (art. 74 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy środowiskowej). Obowiązek przedłożenia raportu oddziaływania na środowisko zastrzeżono tylko wobec przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, do których należą między innymi punkty skupu złomu (wskazany przez organ § 3 ust. 1 pkt 81 rozporządzenia środowiskowego), do wniosku należy dołączyć jedynie kartę informacyjną przedsięwzięcia. Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, iż zamierzone przez wnioskodawcę przedsięwzięcie nie wymagało sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko oraz, co istotniejsze, nie wymagało, zarówno w dniu złożenia wniosku jak i w dniu wydania decyzji odmownej nr SR.6233.28.2014, w ogóle uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, do wydania której konieczny jest przedmiotowy raport, albowiem ograniczało się jedynie do zbierania odpadów nie zaś do ich przetwarzania. Ponadto wskazany na załączonym do wniosku wyrzysie obszar prowadzenia działalności mieścił się wyłącznie w obszarze M. Tym samym wskazywanie w treści uzasadnienia decyzji odmownej nr SR.6233.28.2014 na zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obszaru R było całkowicie zbędne i nieadekwatne do treści złożonego wniosku.

Podsumowując należy wskazać, iż zdaniem kontrolujących wydanie przedmiotowej decyzji odmownej było uzasadnione, mając na uwadze podstawowe przeznaczenie obszaru oznaczonego symbolem M pod istniejącą zabudowę wiejską jednorodzinną wielorodzinną oraz zagrodową jak również pod nową zabudowę jednorodzinną i zagrodową o charakterze uzupełniającym w stosunku do istniejącej. Niemniej jednak w uzasadnieniu treści decyzji, co wykazano powyżej, organ błędnie wskazał, iż podstawową przesłanką jej wydania był fakt wprowadzenia na przedmiotowym obszarze zakazu lokalizacji inwestycji, co do których może być konieczne sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko. Przyczyną powyższej nieprawidłowości było błędne uznanie przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę, iż prowadzenia działalności w zakresie wskazanym we wniosku będzie się wiązało z koniecznością wcześniejszego sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko.

[dowód: akta kontroli str. 447-458]

Jak wskazano powyżej do wniosku, w wyniku którego wszczęto postępowania zakończone wydaniem decyzji odmownej nr SR.6233.34.2014, załączono wyniki badań z dnia 23 czerwca 2014 r. oraz z dnia 17 lipca 2014 r. określających odczyn pH gleby, jej kategorię oraz poziom metali ciężkich. Wniosek został sporządzony w dniu 8 września 2014 r. natomiast jego wpływ do Urzędu miał miejsce 10 dni później. W wyniku formułowanych przez organ wezwań do udzielenia wyjaśnień wnioskodawca ograniczył swój wniosek jedynie do przetwarzania procesie R10 odpadu o kodzie ex 19 05 03. Ponadto w dniu 5 marca 2015 r. do organu wpłynęły wyniki badań sporządzone w dniu 12 stycznia 2015 r. w zakresie opisanym powyżej. Najistotniejszą różnicą pomiędzy ww. opracowaniami jest to, iż pierwsze badanie określiło, że próbki pobrane z nieruchomości wskazanych we wniosku należą do kategorii lekkich natomiast drugie badanie wskazało, iż są to gleby należące do kategorii średnich. Obydwa badania były wykonane przez akredytowane laboratoria. Ponadto w dniu 24 stycznia 2015 r., zgodnie z przepisem art. 250 ust. 1 u.o.o przestało obowiązywać rozporządzenia w sprawie procesu odzysku R10 z 2011 r., które zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10⁵². W nowym akcie wykonawczym zawarto warunek, iż ww. rodzaj odpadów może być stosowany jedynie na glebach zaliczonych do kategorii lekkich. Wprowadzenie powyższego warunku stało się przyczyną wydania decyzji odmownej nr SR.6233.34.2014. Jednakże w uzasadnieniu przedmiotowego aktu administracyjnego (akapit 8 i 9) organ ograniczył się jedynie do stwierdzenia tego, iż wyniki badań z dnia 12 stycznia 2015 r. wskazują, iż z uwagi na kategorię gleby odpady wskazane we wniosku nie mogą być na niej przetwarzane w procesie R10 z uwagi na brzmienie ww.

⁵² Dz. U. z 2015 r. poz. 132, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie procesu odzysku R10 z 2015 r. O powyższym fakcie organ poinformował wnioskodawcę pismem z dnia 21 kwietnia 2015 r.

rozporządzenia. W treści uzasadnienia Starosta Oleśnicki natomiast w ogóle nie odniósł się do wyników badań wskazanych na wstępie, w szczególności nie wskazał przyczyn, z powodu których odmówił im mocy dowodowej co naruszało art. 107 § 3 k.p.a. Powyższe naruszenie mogło mieć zdaniem kontrolujących istotny wpływ na treść podjętego rozstrzygnięcia albowiem pierwsze z przeprowadzonych badań określiło, iż gleby należą do kategorii lekkich a więc spełniających wymagania określone w treści rozporządzenia w sprawie procesu odzysku R10 z 2015 r. Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość ww. przepisu k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str. 459-502]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż postępowania, w wyniku których wydano decyzje SR.6233.20.2014, SR.6233.35.2014, SR.6233.50.2014, SR.6233.55.2014 i SR.6233.20.2015 zostały przeprowadzone nieterminowo (powyższa kwestia została omówiona na str. 6 niniejszego dokumentu), jak również organ uchybił obowiązkowi wskazanemu w art. 36 § 1 k.p.a. tj. nie poinformował stron o braku możliwości ich załatwienia w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu ich rozpatrzenia.
[dowód: akta kontroli str. 377-534]

5. Decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia

W toku kontroli ustalono, że decyzja nr SR.6233.16.2014 wydana została z urzędu na skutek zaprzestania działalności przez podmiot objęty zezwoleniem. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w podstawie prawnej ww. decyzji organ prawidłowo wskazał na art. 48 pkt 2 u.o.o. w zw. z art. 162 § 1 pkt 1 oraz § 3 k.p.a.⁵³, jak również prawidłowo pouczył stronę o prawie, trybie oraz terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał właściwy organ odwoławczy tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Powyższe rozstrzygnięcie zostało podpisane przez osobę do tego upoważnioną oraz określało elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a.

Odnosząc się do kwestii terminowości stwierdzono, że w powyższym postępowaniu organ wbrew dyspozycji art. 35 § 3 k.p.a. nie dotrzymał miesięcznego terminu na załatwienie sprawy. Decyzje w powyższej sprawie wydano w dniu 4 sierpnia 2014 r., podczas gdy zawiadomienie o wszczęciu postępowania sporządzono w dniu 5 czerwca 2014 r.

Wobec powyższego należy wskazać, iż ww. powstępowanie przeprowadzono nieterminowo (powyższa kwestia została omówiona na stronie 6 niniejszego dokumentu), jak również organ uchybił obowiązkowi wynikającemu z art. 36 § 1 k.p.a. tj. nie poinformował stron o braku możliwości ich załatwienia w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu ich rozpatrzenia..

[dowód: akta kontroli str. 155-167]

6. Termin obowiązywania zezwoleń

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

⁵³ W przypadku gdy przepis szczegółowy 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).

Tabela nr 1

Lp.	Nr oraz data decyzji	Data doręczenia decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
Zezwolenia na zbieranie odpadów				
1.	SR.6233.7.2015 z dnia 10 marca 2015 r.	12 marca 2015 r.	28 luty 2025 r.	Do dnia 9 marca 2025 r.
2.	SR.6233.19.2015 z dnia 11 czerwca 2015 r.	15 czerwca 2015 r.	10 lat	Do dnia 11 czerwca 2025 r.
3.	SR.6233.32.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r.	3 grudnia 2015 r.	10 lat	Do dnia 30 listopada 2025 r.
4.	SR.6233.1.2014 z dnia 12 lutego 2014 r.	17 lutego 2014 r.	10 lat	Do dnia 11 lutego 2024 r.
5.	SR.6233.6.2014 z dnia 12 marca 2014 r.	17 marca 2014 r.	10 lat	Do dnia 11 marca 2024 r.
6.	SR.6233.22.2014 z dnia 17 października 2014 r.	28 października 2014 r.	10 lat	Do dnia 16 października 2024 r.
7.	SR.6233.32.2014 z dnia 24 listopada 2014 r.	26 listopada 2014 r.	10 lat	Do dnia 23 listopada 2024 r.
8.	SR.6233.39.2014 z dnia 19 listopada 2014 r.	24 listopada 2014 r.	10 lat	Do dnia 18 listopada 2024 r.
9.	SR.6233.54.2014 z dnia 12 stycznia 2015 r.	15 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 11 stycznia 2025 r.
10.	SR.6233.58.2014 z dnia 19 stycznia 2015 r.	19 stycznia 2015 r.	15 lat	Do dnia 18 stycznia 2025 r.
Zezwolenia na przetwarzanie odpadów				
1.	SR.6233.11.2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.	22 kwietnia 2014 r.	10 lat	Do 15 kwietnia 2024 r.
2.	SR.6233.20.2014 z dnia 10 października 2014 r.	17 października 2014 r.	10 lat	Do 9 października 2024 r.
3.	SR.6233.35.2014 z dnia 22 grudnia 2014 r.	29 grudnia 2014 r.	10 lat	Do 21 grudnia 2024 r.
4.	SR.6233.50.2014 z dnia 15 stycznia 2015 r.	21 stycznia 2015 r.	10 lat	Do 14 stycznia 2025 r.
5.	SR.6233.55.2014 z dnia 2 lutego 2015 r.	2 lutego 2015 r.	10 lat	1 lutego 2025 r.
6.	SR.6233.20.2015 z dnia 29 lipca 2015 r.	29 lipca 2015 r.	10 lat	29 lipca 2025 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż organ uzależnił okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń od dat ich wydania⁵⁴. 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 cywilny⁵⁵ 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 prawie zawsze przypadał na dzień przed terminem wyznaczonym w sposób opisany powyżej.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niezajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

Jednocześnie zauważyć należy, że w aktach sprawy dot. decyzji nr SR.6233.7.2015 wnioskodawca zwrócił się we wniosku z dnia 16 stycznia 2015 r. o wydanie decyzji na czas oznaczony tj. do dnia 28 lutego 2025 r., podczas gdy organ udzielił zezwolenia do dnia 9 marca 2025 r. Mając na uwadze związany charakter decyzji⁵⁶, powyższa praktyka była nieprawidłowa. Ponadto zauważyć należy, że organ nie może samodzielnie ustalać przedmiotu żądania, w tym okresu przez jaki wnioskodawca zamierza wykonywać działalność opisaną we wniosku⁵⁷.
[dowód: akta kontroli str. 47-74]

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

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 2

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

1. Wnioski weryfikować z należyłą 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. Wszystkie czynności organu mające znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, z których nie sporządza się protokołu, utrzymywać w aktach w formie adnotacji podpisanej przez dokonującego ich pracownika zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a.

⁵⁴wyrok 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.

⁵⁵Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn zm.

⁵⁶J. Janusz, *Wniosek o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 179211

⁵⁷vide postanowienie NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. II OW 157/13, wyrok WSA 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

5. Rzetelnie ustalać krąg stron postępowań, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o., w celu zapewnienia im czynnego udziału w każdym stadium postępowania.
6. Decyzje w sprawie zmiany zezwoleń powinny przede wszystkim określać, co konkretnie zostało zmodyfikowane poprzez dokładne wskazanie zakresu dokonanych zmian.
7. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.
8. 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.
9. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
10. Decyzje powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., w szczególności podstawę prawną.
11. Wydawać rozstrzygnięcia zgodnie z żądaniem strony.

Proszę poinformować mnie o wykonaniu powyższych zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia **do dnia 29 kwietnia 2016 r.** (art. 46 ust. 3 pkt 3 oraz art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak