



NK-KE.431.7.2016.AW

Pan
Sebastian Burdzy
Starosta Średzki

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 10, 11 i 12 lutego 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 28 stycznia 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.14.2016.AW oraz NK-KE.0030.15.2016.AW, zespół kontrolny w składzie Pan Artur Wachowski – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego) oraz Pan Kamil Suchodolski – inspektor wojewódzki, przeprowadził czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Środzie Śląskiej, z siedzibą przy ul. Wrocławskiej 2, 55 – 300 Środa Śląska, 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 chwili obecnej jest Pan Sebastian Burdzy – Starosta Średzki⁵.

W myśl Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Środzie Śląskiej⁶ zadania w zakresie gospodarki odpadami zgodnie z częścią odnoszącą się do Wydziału Środowiska i Rolnictwa (str. 8 i 9) realizuje ww. komórka organizacyjna. Kontrolowane zadanie realizowali pracownicy zatrudnieni na stanowisku inspektora ww. komórki organizacyjnej, którzy kolejno zgodnie z pkt 13 części II (dotyczącej zadań szczegółowych), zgodnie z pkt 6 części II (dotyczącej zadań szczegółowych) oraz zgodnie z pkt 1 części III (dotyczącej dodatkowych obowiązków pracownika) zakresu obowiązków, uprawnień

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/4/2010 Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Średzkiego; Uchwała nr I/4/2014 Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Średzkiego.

⁶ Załącznik nr 2 do uchwały nr XXXIV/223/2013 Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 26 września 2013 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Środzie Śląskiej.

i odpowiedzialności zajmowali się wydawaniem decyzji zezwalających na zbieranie i przetwarzanie odpadów oraz transport⁷.

[dowód: akta kontroli str. 25-30]

W okresie objętym kontrolą wszystkie decyzje z przedmiotowego zakresu podpisywane były przez Starostę Średzkiego lub przez Wicestarostę.

Pismami z dnia 22 grudnia 2014 r. (sygn. ŚiR.600.03.2014) oraz z dnia 4 lutego 2016 r. poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 17 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 11 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 3 decyzje łączne w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów; 3 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia; 3 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o.; 1 decyzje w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia oraz 1 decyzje w sprawie wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str. 7-11]

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **8 zezwoleń na zbieranie odpadów** o nr ŚiR.6233: 45.05.2013 z dnia 3 stycznia 2014 r., 2.04.2014 z dnia 20 stycznia 2014 r., 13.2.2014 z dnia 16 maja 2014 r., 24.02.2015 z dnia 19 października 2015 r., 31.02.2014 z dnia 19 grudnia 2014 r., 35.02.2014 z dnia 23 grudnia 2014 r., 08.02.2015 z dnia 19 stycznia 2015 r., 18.06.2015 z dnia 23 lipca 2015 r., (łącznie 8 wpisów, co stanowi 47 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);
- **5 zezwoleń na przetwarzanie odpadów** o nr ŚiR.6233: 07.04.2015 z dnia 23 lutego 2015 r., 29.05.2015.2016 z dnia 19 stycznia 2016 r., 08.04.2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r., 17.04.2014 z dnia 11 lipca 2014 r., 27.03.2014 z dnia 10 października 2014 r. (45 %)
- **3 decyzje łączne w przedmiocie udzielenia zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów** o nr ŚiR.6233: 29.02.2014 z dnia 15 października 2014 r., 04.02.2015 z dnia 8 stycznia 2015 r., 24.02.2014 z dnia 16 września 2014 r. (100%)
- **3 decyzje w sprawie zmiany zezwoleń** o nr ŚiR.6233: 25.2013.10.02.2014 z dnia 21 marca 2014 r., 26.02.2013.23.02.2014 z dnia 29 lipca 2014 r., 05.04.2014.29.02.2015 z dnia 22 grudnia 2015 r. (100 %)
- **3 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwoleń** o nr ŚiR.6233: 44.06.2013/2014 z dnia 23 stycznia 2014 r., 09.11.2014 z dnia 16 maja 2014 r., 26.06.2015 z dnia 8 grudnia 2015 r. (100 %)
- **1 decyzja w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia** o nr ŚiR.6233.08.2013 z dnia 11 marca 2014 r. (100%)
- **1 decyzja w sprawie wygaszenia zezwoleń** o nr ŚiR.6233.05.04.2014 z dnia 3 lutego 2014 r. (100 %)

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

Powyższą ocenę dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz w oparciu o wyjaśnienia podpisane przez Kierownika Wydziału Środowiska i Rolnictwa z dnia 4 marca 2016 r. o nr ORG.S.1710.1.1.2016, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.

[dowód: akta kontroli str. 35-39]

⁷ Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Izabeli Szkocnej-Skrzeczek, podpisany dnia 3 stycznia 2014 r.; Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Krystyny Baranieckiej, podpisany dnia 3 stycznia 2014 r.; Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Marka Ząbka, podpisany dnia 3 stycznia 2014 r.

1. Zezwolenia na zbieranie odpadów

W toku kontroli ustalono, że wszystkie poddane kontroli wnioski o udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów zawierały elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 u.o.o. oraz w art. 63 § 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (zwana dalej k.p.a.). W aktach prawie 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 skarbowej⁹.

W aktach wszystkich 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 oraz prawidłowo pouczał wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Decyzje posiadały większość elementów wymaganych przepisem art. 107 § 1 k.p.a. oraz wszystkie wymagane w art. 43 ust. 1 u.o.o.

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W sprawie dot. zezwolenia na zbieranie nr ŚiR.6233.24.02.2014 wnioskodawca w dniu 30 września 2014 r., tj. czternaście dni po wydaniu przedmiotowej decyzji, dokonał wykreślenia z wniosku dwóch rodzajów odpadów. W wyjaśnieniach z dnia 4 marca 2016 r. wskazano, że:

„Korekty wniosku polegającej na wykreśleniu z niego dwóch odpadów wnioskodawca dokonał 30 września 2014 r. czyli w dacie doręczenia decyzji stronie. Procedurę taką przyjęto na wniosek i za zgodą strony, poinformowanej wcześniej telefonicznie o konieczności weryfikacji wniosku. Alternatywą dla takiego rozwiązania była konieczność przedłużenia terminu wydawania decyzji. Stronie zależało na maksymalnym skróceniu procedury, a rezygnacja z uwzględnienia dwóch konkretnych rodzajów odpadów nie stanowiła dla niej żadnego problemu”.

Należy wskazać, iż z chwilą podpisania decyzji administracyjnej mamy do czynienia z wydaniem decyzji w sensie procesowym w tym znaczeniu, że istnieje decyzja administracyjna, a dzień wydania decyzji jest miarodajny dla oceny podstawy prawnej i podstawy faktycznej decyzji. Zasada związania decyzją rozciąga się zatem także na okres między wydaniem decyzji a jej doręczeniem, decyzja bowiem „istnieje” już w momencie wydania, choć wywiera skutki prawne dopiero z chwilą doręczenia¹⁰. Ponadto mając na uwadze związany charakter decyzji¹¹, należy wskazać, iż modyfikacji wniosku można dokonać najpóźniej w dniu wydania decyzji, nie zaś jak to miało miejsce w powyższym przypadku czternaście dni po terminie wydania decyzji. Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, iż organ w dniu wydania decyzji nie dysponował zmodyfikowanym wnioskiem, w związku z czym wydał decyzję niezgodnie z jego treścią. Odnośnie kwestii ww. telefonicznych ustaleń w przedmiotowej sprawie pomiędzy organem a wnioskującym należy wskazać, iż organ informując wnioskującego o konieczności weryfikacji wniosku, powinien wskazać dopuszczalne sposoby dokonania tych zmian wskazane w art. 63 k.p.a. oraz powiadomić go, iż modyfikacji wniosku może dokonać wnioskodawca tylko przed wydaniem decyzji. Z powyższych względów ww. wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. [dowód: akta kontroli str. 35, 77-81, 85-86]

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 783 z późn. zm.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Wa 1243/14.

¹¹ J. Janusz, *Wniosek o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 179211.

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji pięciu spraw (dot. decyzji nr. ŚiR.6233.13.2.2014, ŚiR.6233.24.02.2014, ŚiR.6233.31.02.2014, ŚiR.6233.35.02.2014 oraz ŚiR.6233.08.02.2015) 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:

„Na podstawie wiadomości znanych organowi z urzędu (kontynuacja przedsięwzięć, dowody dostępne w starych aktach spraw) oraz z bieżących akt spraw wynika, że organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego i tak:

- Decyzja Starosty Średzkiego ŚiR.6233.13.2.2014 z dnia 16 maja 2014 r. sprawdzono na stronie <http://miekinia.procad.pl/intro/> w zakładce MPZP i studium zagospodarowania sprawdzono zgodność,

(...)”

[dowód: akta kontroli str. 36, 96-105, 145, 157-161]

Należy podkreślić, iż uwzględnia się w całości przedłożone wraz z udzielonymi wyjaśnieniami dowody w sprawach dot. zezwoleń nr ŚiR.6233.24.02.2014, ŚiR.6233.31.02.2014, ŚiR.6233.35.02.2014 oraz ŚiR.6233.08.02.2015. Z kolei w sprawie dot. zezwolenia nr ŚiR.6233.13.2.2014 pozytywnie należy ocenić dokonanie przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę sprawdzenia zgodności ww. zamierzenia z zapisami m.p.z.p., jednakże należy zwrócić uwagę, że w aktach postępowania, którego opisane powyżej działanie dotyczyło, brak było jakichkolwiek dowodów na to, iż ww. osoba faktycznie ich dokonała. Powyżej opisane działanie organu należy uznać za nieprawidłowe, gdyż narusza przepisy postępowania administracyjnego. Podkreślenia wymaga, że ww. działanie 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 wyjaśniającego¹². Powyższa okoliczność tj. weryfikacja zgodności zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego jest istotna dla rozstrzygnięcia a zatem powinna być odzwierciedlona w aktach spraw 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 o nr ŚiR.6233.13.2.2014, ŚiR.6233.31.02.2014, ŚiR.6233.35.02.2014 oraz ŚiR.6233.08.02.2015, 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. W pkt 5 części I wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano, że:

„Organ przez nieuwagę pominął właścicieli nieruchomości i nie uznał ich za strony postępowania.”

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy wskazać co następuje. Dyspozycja przepisów art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o wskazuje, iż uprawnionym do uzyskania zezwolenia jest posiadacz odpadów¹³. Należy jednakże zauważyć, iż przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania odpadów przysługuje również właścicielowi i współwłaścicielowi nieruchomości, na której będą magazynowane odpady, a który nie jest ich posiadaczem¹⁴.

¹²vide Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10.

¹³ Definicja *posiadacza odpadów* została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o.

¹⁴ 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.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w toku ww. postępowań organ zapewnił udział w nich jedynie wnioskodawcom. 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, że źródło interesu prawnego danego podmiotu może wynikać nie tylko z przepisu materialnego prawa administracyjnego lecz również z przepisów prawa cywilnego¹⁵. 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 wadą¹⁶ 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. 36, 73-74, 123-124, 155-156, 169-175]

Jednocześnie zauważyć należy, że w aktach sprawy dot. decyzji na zbieranie nr ŚiR.6233.45.05.2013 wnioskodawca wniósł opłatę skarbową w dniu 8 stycznia 2013 r., podczas gdy decyzja w powyższej sprawie wydana została w dniu 3 stycznia 2013 r. Wskazać należy, że organ nie powinien w przedmiotowej sprawie udzielić zezwolenia, jeżeli opłata skarbową nie została uiszczona. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, opłatę skarbową należy wnieść z chwilą złożenia wniosku. W wyjaśnieniach z dnia 4 marca 2016 r. wskazano, że:

„Organ został poproszony o kontynuowanie postępowania i zapewniony, że przed doręczeniem decyzji przedsiębiorca uiszcza opłatę skarbową.”

Mając na uwadze przepis art. 261 § 1 oraz § 2 k.p.a. w przypadku nieuiszczenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania wymaganych „z góry” organ prowadzący postępowanie powinien wyznaczyć wnioskującemu termin nie krótszy niż siedem i nie dłuższy niż 14 dni na wniesienie tych należności. Jeżeli wnioskujący we wskazanym terminie nie uiszcza wymaganych należności, podanie ulega zwrotowi lub uzależniona od opłaty czynność zostanie zaniechana. Powyżej opisane działanie organu należy uznać za nieprawidłowe, gdyż narusza przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Przy tym zauważyć należy, że sytuacje kiedy organ powinien rozpatrzyć podanie mimo nieuiszczenia należności określone zostały w art. 261 § 4 k.p.a.¹⁷. Niemniej w aktach sprawy nie zostało udokumentowane aby w następstwie którejkolwiek z przesłanek określonych w ww. przepisie organ postanowił załatwić podanie w powyższy sposób. Ponadto mając na uwadze załączony do akt sprawy ww. dowód uiszczenia opłaty skarbowej należy wskazać, iż za udzielenie przedmiotowej decyzji uiszczono opłatę skarbową w niewłaściwej wysokości 606 zł, podczas gdy za udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów wymagana jest od wnioskodawcy opłata skarbową w wysokości 616 zł (część III ust. 43c lit. a załącznika do ustawy o opłacie skarbowej). Prawidłowym postępowaniem organu

¹⁵ 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.

¹⁶ 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, 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 k.p.a.”.

¹⁷ Jeżeli za niezwłocznym załatwieniem przemawiają względy społeczne lub względ na ważny interes strony; jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin zawity; jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą.

w ww. kwestii powinno być ponowne wezwanie w powyższym trybie do uiszczenia brakującej kwoty 10 zł, wraz ze wskazaniem konsekwencji nieuiszczenia zaległej kwoty w terminie.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisów k.p.a. oraz ustawy o opłacie skarbowej stosowanej przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

[dowód: akta kontroli str. 37, 46]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że w zezwoleniach na zbieranie nr ŚiR.6233.31.02.2014, ŚiR.6233.35.02.2014 oraz ŚiR.6233.08.02.2015 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 to, iż toczy się ono 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 przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 106, 146, 162]

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

Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać m. in. powołanie podstawy prawnej. Powołując podstawę prawną, należy wskazywać przepisy, na mocy których rozstrzygnięto sprawę²⁰. Odnosi się to do wszystkich powszechnie obowiązujących przepisów, które legły u podstaw wydania decyzji, a więc przepisów prawa materialnego, prawa ustrojowego oraz prawa procesowego. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ jako podstawę prawną decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów podaje tylko art. 43 ust. 1 u.o.o. oraz art. 104 k.p.a. Przywoływany przepis art. 43 ust. 1 u.o.o. ma charakter techniczny i wskazuje on elementy, które powinny się w znaleźć w zezwoleniu na zbieranie odpadów²¹. Za przepisy u.o.o. nadające staroście kompetencję do wydawania decyzji w przedmiocie gospodarowania odpadami należy uznać art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 2. Przepis art. 41 ust. 2 u.o.o. stanowi, iż *zezwole nie na zbieranie odpadów i zezwole nie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów*. Natomiast przepis art. 41 ust. 2 pkt 3 u.o.o. określa właściwość rzeczową starosty²². Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż podstawę prawną wydania decyzji zezwalającej na zbieranie odpadów stanowią przepisy: art. 41 ust. 2, art. 41 ust. 3 pkt 2 oraz art. 43 ust. 1 u.o.o. Przywołanie art. 104 k.p.a. nie jest konieczne, gdyż przepis art. 41 ust. 2 u.o.o. wskazuje, iż zezwolenie na zbieranie odpadów jest udzielane w drodze decyzji. Niemniej jednak należy wskazać, iż zarówno błędne, jak niepełne wskazanie podstawy prawnej wydanego

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.

²⁰ *vide* T. Lewandowski, Prawidłowa budowa decyzji administracyjnej, Lex 2013.

²¹ *vide* W. Radecki, Komentarz do art. 43 ustawy o odpadach, Lex 2013.

²² *vide* W. Radecki, Komentarz do art. 41 ustawy o odpadach, Lex 2013.

rozstrzygnięcia w żadnym razie nie oznacza, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa²³.

[dowód: akta kontroli str. 42, 47, 64, 77, 106, 146, 162, 176]

W toku kontroli stwierdzono ponadto, że w żadnej ze skontrolowanych decyzji dot. gospodarowania odpadami organ nie zamieścił adnotacji o dokonanej opłacie skarbowej, co jest niezgodne z treścią § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej²⁴. Wskazać należy, że zgodnie z treścią § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłaty skarbowej organ wydając wnioskodawcy lub dokonującemu zgłoszenia dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie lub zezwolenie zamieszcza na nim ww. adnotację, potwierdzoną podpisem osoby jej dokonującej, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego. Powyższe uchybienia mają wyłącznie charakter formalny i nie wywołują istotnych skutków dla kontrolowanego zadania. Należy jednak ocenić pozytywnie, iż pomimo niespełniania wymogów ww. rozporządzenia, organ zazwyczaj zamieszcza informację o uiszczeniu przez stronę opłaty skarbowej w uzasadnieniu decyzji.

Przyczyną powstania przedmiotowych uchybień była niewystarczająca znajomość przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 42-43, 47-52, 64-65, 77-81, 106-112, 146-151, 162-164, 176-179, 192-195, 199-201, 209-210, 225-226, 231-233, 252-255, 303-311, 340-343, 359-360, 362, 364-366, 380-381, 399-400, 408-409, 443-444, 462-466]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ w niewłaściwy sposób nadaje znak sprawy. Metodę wyznaczania sygnatury sprawy określono w § 5 Instrukcji Kancelaryjnej – załączniku nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych²⁵. Zgodnie z § 5 ust. 3 Instrukcji Kancelaryjnej znak sprawy zawiera następujące elementy: oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, kolejny nr sprawy, wynikający ze spisu spraw oraz cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła. Z treści § 5 Instrukcji Kancelaryjnej wynika, iż katalog przedstawiony w ust. 3 jest katalogiem zamkniętym i za wyjątkiem wskazanym w ust. 6, nie powinno się wprowadzać do sygnatury sprawy dodatkowych elementów.

[dowód: akta kontroli str. 42, 47, 64, 77, 106, 146, 162, 176, 192, 199, 209, 225, 231, 252, 303, 340, 359, 362, 364, 380, 399, 408, 462]

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że pięć na osiem spraw prowadzonych było terminowo - zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a., co należy ocenić pozytywnie. Jednakże w trzech przypadkach organ wbrew dyspozycji art. 36 k.p.a. nie zawiadomił stron o niezakończonym w terminie miesięcznym określonym w art. 35 § 3 k.p.a., nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy (dotyczy decyzji nr ŚiR.6233.45.05.2013, ŚiR.6233.2.04.2014 oraz ŚiR.6233.18.06.2015). W sprawie nr ŚiR.6233.45.05.2013 wniosek wpłynął dnia 26 listopada 2013 r., podczas gdy decyzję wydano w dniu 3 stycznia 2014 r. W sprawie nr ŚiR.6233.2.04.2014 wniosek wpłynął dnia 24 października 2014 r., podczas gdy decyzję wydano w dniu 20 stycznia 2015 r. Z kolei w sprawie nr ŚiR.6233.18.06.2015 wniosek wpłynął dnia 10 czerwca 2015 r., podczas gdy decyzję wydano w dniu 23 lipca 2015 r. W części V wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano, że:

„Zarzut dotyczący nieterminowego załatwiania spraw jest dyskusyjny. Zgodnie z brzmieniem art. 35 § 5 k.p.a. do terminów określonych w przepisach

²³ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r., sygn. VI SA/Wa 1097/06.

²⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 187, poz. 1330.

²⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 15, poz. 67.

poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. W trakcie kwestionowanych postępowań, nie sposób było prowadzić je jedynie w oparciu o dowody przedstawione przez strony, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane organowi z urzędu. W omawianych przypadkach zawsze prowadzone było postępowanie wyjaśniające. Kwestie związane z oględzinami, wezwaniami do uzupełnienia wniosków, zapytania kierowane do zarządów gmin, rozpatrywanie protestów mieszkańców, zasięganie stanowiska innych organów to – obok problemów z dostarczeniem korespondencji – czynniki mające wpływ na subiektywne odczucie przekroczenia terminu przysługującego na załatwienie sprawy”.

[dowód: akta kontroli str. 38-39, 42-46, 47-63, 176-191]

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy pozytywnie ocenić, iż we wszystkich trzech ww. postępowaniach organ przeprowadził oględziny miejsca planowanej działalności w zakresie zbierania odpadów. Ponadto Starosta Średzki w sprawie dot. zezwolenia nr ŚiR.6233.18.06.2015 zwrócił się do Burmistrza Środy Śląskiej z zapytaniem o zgodność planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz o wymagalność uzyskania decyzji środowiskowej. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, iż powyższe czynności nie mają wpływu na termin załatwienia sprawy. Należy stwierdzić, iż z brzmienia przepisu art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. wynika obowiązek organu do dokonania samodzielnej weryfikacji zgodności zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego. Wolą organu jest zwrócenie się z zapytaniem do organu wykonawczego gminy w celu odniesienia się do ww. zagadnienia. W związku z czym powyższe działanie nie przedłuża terminu na załatwienie sprawy. Ponadto należy wskazać, iż zawiadomienie o możliwości uczestnictwa w przeprowadzeniu dowodu z oględzin zalicza się do zwykłych czynności procesowych, które nie mają wpływu na termin załatwienia sprawy²⁶.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była niedostateczna znajomości przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

2. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów

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. Decyzje określały większość elementów wymaganych przepisami art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 43 ust. 2 u.o.o. 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. We wszystkich poddanych kontroli zezwoleniach wnioskodawcy uiszcili wymaganą za udzielenie zezwolenia opłatę skarbową a 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).

[dowód: akta kontroli str. 192-250D]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

²⁶ vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2010 r., sygn. VII SA/Wa 584/10

W wyniku kontroli stwierdzono, iż do wniosku dot. decyzji o sygn. ŚiR.6233.27.03.2014 nie dołączono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, o której mowa w art. 42 ust. 4 u.o.o. lub decyzji, w której właściwy organ stwierdził brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁷ (zwana dalej ustawą środowiskową) uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W kolejnym artykule ww. aktu normatywnego (art. 72 ust. 1 pkt 21) wskazano, iż uzyskanie ww. decyzji następuje przed uzyskaniem zezwolenia na przetwarzanie bądź zbieranie i przetwarzanie odpadów. Wykaz przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko został zawarty w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁸. Jednym z nich (§ 3 ust. 1 pkt 80 ww. rozporządzenia), mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko są instalacje²⁹ związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 41-47 przedmiotowego aktu normatywnego, z wyłączeniem instalacji do wytwarzania biogazu rolniczego (...) a także miejsca retencji powierzchniowej odpadów oraz rekultywacja składowisk odpadów. W punkcie 2 części I wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano, że:

„Organ nie wezwał przedsiębiorcy do przedłożenia decyzji środowiskowej ponieważ decyzja środowiskowa w myśl art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jest wydawana dla planowanego (podkr. moje) przedsięwzięcia. W istocie, samo przedsięwzięcie nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, gdyż w dacie złożenia wniosku, przedsiębiorca przetwarzał już odpady na działce objętej wnioskiem, na mocy poprzedniej decyzji Starosty Średzkiego ŚiR.7645/O/93/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. wraz ze zmianą ŚiR.6233.93.2010.41.05.2011 z dnia 16 listopada 2011 r. i nie dokonał zmian prowadzących do zmiany zakresu i sposobu funkcjonowania zrealizowanego przedsięwzięcia (w załączeniu odpowiedź na interpelację w sprawie stosowania wymogu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez organy administracyjne od przedsiębiorców, chcących kontynuować swoją dotychczasową działalność).”

W załączonej do wyjaśnień ww. odpowiedzi Ministra Środowiska z dnia 29 stycznia 2014 r. o sygn. BMzk-070-58/3782/14/MK podzielono pogląd organu. Jednak jak wskazano w powyższej odpowiedzi *Minister Środowiska nie ma uprawnień do nakazania organom administracji wydającym zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów stosowania powyższej interpretacji. Nie ma również możliwości skorygowania odmiennej interpretacji przez niektóre organy jako organ II instancji rozpatrujący odwołania od decyzji organów I instancji. Po pierwsze Minister Środowiska jest organem odwoławczym jedynie w stosunku do decyzji wydawanych w tych sprawach przez marszałków województw. Po drugie – w przypadku gdy zdaniem organu do wniosku o wydanie zezwolenia powinna być dołączona decyzja środowiskowa – nie dochodzi do wydania zezwolenia, bowiem organ wzywa do uzupełnienia braku formalnego (dołączenia decyzji środowiskowej) w trybie art. 64 § 2 k.p.a., a w przypadku nieusunięcia tego*

²⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

²⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze 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.

braku w terminie 7 dni – pozostawia wniosek bez rozpoznania. Złożenie skargi na bezczynność organu do sądu administracyjnego może się okazać bezskuteczne, jeżeli sąd przyjmie odmienną interpretację niż zaprezentowana na wstępie przez Ministra Środowiska, czego przykładem może być nieprawomocne orzeczenie WSA w Krakowie. W wyroku z dnia 20 września 2013 r., sygn. II SAB/KR 104/13, WSA w Krakowie oddalił skargę na bezczynność starosty polegającą na pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosku o wydanie kolejnego zezwolenia na kontynuację działalności w zakresie przetwarzania odpadów, do którego posiadacz odpadów nie dołączył decyzji środowiskowej. Po zacytowaniu ww. orzeczenia Minister dodał, iż od przytoczonego wyżej wyroku została wniesiona skarga kasacyjna i obecnie sprawa oczekuje na rozpatrzenie przez NSA (sprawa została przekazana przez WSA w dniu 16 grudnia 2013 r.). Niewątpliwie wyrok NSA, który zapadnie w przedmiotowej sprawie, może mieć istotne znaczenie dla kształtowania się praktyki stosowania prawa, nie wiadomo natomiast w jakim terminie zostanie wydany. Wobec tak istotnych różnic w zakresie stosowania przez organy administracji i sądy administracyjne przepisów określających wymagania dla wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów dotyczących konieczności lub braku konieczności dołączania decyzji środowiskowej – jeżeli będą to powtarzające się, a nie jedynie sporadyczne przypadki – celowe wydaje się rozważenie interwencji legislacyjnej w tym zakresie. Zwłaszcza gdyby orzecznictwo NSA podzieliło kierunek zaprezentowany w wyroku WSA w Krakowie. Zawarcie stosownych zmian doprecyzowujących mogłoby nastąpić w projektowanej ustawie nowelizującej ustawę o odpadach. Wspomniany powyżej wyrok NSA³⁰ z dnia 23 czerwca 2014 r. oddalił skargę kasacyjną od ww. wyroku WSA w Krakowie. Mając na uwadze powyższe orzeczenia, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, iż nie było wymagane przedłożenie decyzji środowiskowej w sytuacji, gdy wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów dotyczy przetwarzania odpadów w istniejącej już instalacji, w ramach której prowadzono już działalność w zakresie przetwarzania odpadów a planowane przetwarzanie odpadów odbywałoby się w sposób dotychczasowy i nie łączyłoby się z zamierzeniem budowlanym lub inną ingerencją w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu. Przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów nie miało znaczenia czy działalność w tym zakresie jest przez dany podmiot kontynuowana czy dopiero rozpoczynana. W stanie prawnym obowiązującym w okresie prowadzenia sprawy o sygn. ŚiR.6233.27.03.2014 brakowało przepisów zwalniających podmioty, które przetwarzają odpady w istniejącej już instalacji, z obowiązku przedłożenia wraz z wnioskiem decyzji środowiskowej. W ww. orzeczeniach zwrócono uwagę, iż z przepisów u.o.o. wynika wola ustawodawcy reglamentowania zezwoleń i poddawania warunków prowadzenia działalności w zakresie odpadów, co pewien czas, całościowej ocenie. Zgodnie z ww. stanowiskiem Ministra ustawa z dnia 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 ustaw³¹ w art. 1 pkt 34 lit. c dokonała zmiany art. 72 ust. 2a ustawy środowiskowej. Od dnia 24 grudnia 2015 r. ww. przepis stanowi, iż wymogu uzyskania decyzji środowiskowej przed uzyskaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów nie stosuje się, w przypadku gdy jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie. Powyższa nowelizacja potwierdza, iż przepisy prawne obowiązujące w okresie prowadzenia ww. postępowania nie przewidywały zwolnienia z obowiązku przedłożenia wraz z wnioskiem decyzji środowiskowej dla podmiotów, które przetwarzają odpady w istniejącej już instalacji. Konkludując należy podkreślić, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Natomiast organ nie wezwał w powyższych sytuacjach do uzupełnienia podań, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, iż organ postępował zgodnie z interpretacją dokonaną przez Ministra Środowiska. Ponadto w wyniku ww.

³⁰ Sygn. II OSK 3128/13.

³¹ Dz. U z 2015 r. poz. 1936 ze zm.

nowelizacji przedmiotowe postępowanie organu będzie poprawne dla wniosków złożonych od dnia 24 grudnia 2015 r.

Przyczyną wystąpienia opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja wskazanych przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 35, 231-232, 250A-250D]

W toku kontroli stwierdzono, iż organ pismem z dnia 11 czerwca 2014 r. (dot. decyzji o sygn. ŚiR.6233.17.04.2014) wezwał *wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych oraz merytorycznych wniosku, tj. do: przedłożenia dowodu uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 616 zł na konto Urzędu Miasta Środa Śląska; dołączenia dokumentów potwierdzających rejestrację działalności gospodarczej oraz dostosowania wniosku do aktualnie istniejących wymogów prawa*. Następnie organ prawidłowo wskazał konkretne braki, poprzez wymienienie odpowiednich punktów art. 42 ust. 2 u.o.o. Organ wskazał jako podstawę prawną wezwania art. 64 § 2 k.p.a. Podany przepis dotyczy wyłącznie braków formalnych wniosku, do których zalicza się niezamieszczenie informacji wskazanych w art. 42 ust. 2 u.o.o. Należy ponadto podkreślić, iż odróżnia się obowiązek weryfikacji braków formalnych od braków fiskalnych. Pierwsze dotyczą elementów, które zgodnie z przepisami prawa, powinny się znaleźć we wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne. Natomiast drugie odnoszą się do nieuiszczenia należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry. Należy wskazać, iż tryb wzywania przez organ o wniesienie ww. należności został uregulowany w art. 261 k.p.a. Odnośnie wezwania o dołączenie dokumentów potwierdzających rejestrację działalności gospodarczej należy wskazać, iż zgodnie z art. 38 ust. 1 i 2 w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dane i informacje wymienione w art. 25 ust. 1 ww. ustawy, odnoszące się do prowadzonej działalności gospodarczej są jawne i każdy ma prawo dostępu do ww. danych i informacji poprzez stronę internetową CEIDG. Informacje zawarte we wniosku z dnia 4 czerwca 2014 r. wystarczały do zidentyfikowania właściwego wpisu za pomocą wyszukiwarki na stronie internetowej CEIDG. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ jest uprawniony do żądania przedłożenia przez wnioskodawcę nr REGON oraz NIP (art. 42 ust. 2 pkt 1 u.o.o.) w trybie art. 64 § 2 k.p.a., natomiast organ nie powinien wzywać w ww. trybie do przedłożenia dokumentacji potwierdzającej rejestrację działalności gospodarczej. Ponadto należy wskazać, iż ww. czynność organu naruszyła dyspozycję art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z ww. przepisem organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji od spełnienia dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 227]

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 oraz ust. 3 pkt 2 u.o.o., które wskazują formę oraz organ właściwy rzeczowo i miejscowo do udzielania zezwolenia. Kwestia ta została szerzej omówiona na stronie 6 i 7 niniejszego dokumentu.

[dowód: akta kontroli str. 192, 199, 209, 225, 231]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzji z dnia 19 stycznia 2016 r. o sygn. ŚiR.6233.29.05.2015.2016 poprawnie wskazano jako podmioty otrzymujące zezwolenie wspólników spółki cywilnej, których zidentyfikowano z imienia i nazwiska. W treści decyzji organ wskazał także dane identyfikujące spółkę cywilną, tj. jej nazwę, adres siedziby oraz nr REGON i NIP. Natomiast organ nie zamieścił w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów nr REGON oraz NIP wnioskodawców. Należy stwierdzić, iż organ nie wypełnił dyspozycji

z art. 43 ust. 2 pkt 1 u.o.o., pomimo iż wnioskodawcy załączyli do wniosku swoje wpisy do ewidencji działalności gospodarczej, w których treści znajdują się nr REGON i NIP.

Spółka cywilna, której sytuacja prawna została unormowana w Tytule XXXI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³², tj. w art. od 860 do 875 ww. ustawy, nie posiada osobowości prawnej, ani zdolności prawnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej³³. Na gruncie postępowania administracyjnego katalog podmiotów posiadających zdolność administracyjnoprawną został określony w art. 29 k.p.a., zgodnie z którym stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Spółka prawa cywilnego nie mieści się w żadnej kategorii podmiotów wymienionych w przytoczonym przepisie. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej za przedsiębiorców uznaje się wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, nie zaś samą spółkę³⁴. W związku z powyższym, w roli strony postępowania administracyjnego występują wspólnicy spółki cywilnej³⁵.

Zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje się na się na wniosek posiadacza odpadów (art. 43 ust. 2 zd. 1 u.o.o.). Natomiast zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 1 u.o.o. w ww. zezwoleniu określa się nr identyfikacji podatkowej (NIP) i nr REGON posiadacza odpadów, o ile został nadany. Definicja ustawowa posiadacza odpadów znajduje się w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o., który stanowi, iż przez posiadacza odpadów rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów. W ww. przepisie zawarto także domniemanie, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Definicję ustawową wytwórcy odpadów ustawodawca umieścił w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 32 u.o.o., zgodnie z którym przez wytwórcę odpadów rozumie się każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów. Wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątnięcia, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej. Jak wskazano powyżej przedsiębiorcami, wykonującymi działalność gospodarczą są wspólnicy, nie zaś sama spółka cywilna. Posiadanie oraz prawo własności także przysługuje wspólnikom spółki cywilnej, a nie spółce³⁶. W związku z powyższym, należy stwierdzić, iż posiadaczem odpadów nie jest spółka cywilna, lecz jej wspólnicy. Dyspozycja art. 43 ust. 2 u.o.o. nakazuje więc zamieszczanie w decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów nr REGON oraz NIP wspólników spółki cywilnej, którym przysługuje zezwolenie, o ile zostały nadane.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 199-204]

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż organ wbrew dyspozycji art. 36 k.p.a. nie zawiadomił stron o niezalatwieniu spraw o sygn. ŚiR ŚiR.6233.08.04.2014 i ŚiR.6233.07.04.2015 w terminie miesięcznym, określonym w art. 35 § 3 k.p.a., nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy. W pierwszej z ww. spraw wniosek wpłynął w dniu 13 lutego 2014 r., podczas gdy decyzję wydano w dniu 10 kwietnia 2014 r. W drugiej z ww. spraw wniosek wpłynął w dniu 12 stycznia 2015 r., podczas gdy decyzję wydano w dniu 23 lutego 2015 r. Należy pozytywnie ocenić, iż w obu ww.

³² Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

³³ *vide* wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r., sygn. I OSK 2094/10.

³⁴ *vide* wyrok NSA z dnia 28 marca 2008 r., sygn. II GSK 6/08.

³⁵ *vide* wyrok NSA z dnia 10 października 2008 r., sygn. II GSK 366/08.

³⁶ *vide* A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, Komentarz do art. 861 Kodeksu cywilnego [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część szczególna, pod. red. A. Kidyba, Lex 2014.

postępowaniach organ przeprowadził oględziny miejsca planowanej działalności w zakresie przetwarzania odpadów. Ponadto Starosta Średzki zwrócił się do Wójta Gminy Miękinia z zapytaniem o zgodność planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz o wymagalność uzyskania decyzji środowiskowej. Niemniej jednak, powyższe czynności nie mają wpływu na termin załatwienia sprawy³⁷. Powyższe zagadnienie zostało omówione szerzej na stronie 8 niniejszego dokumentu.
[dowód: akta kontroli str. 192-198, 209-212]

3. Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów

W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich poddanych kontroli sprawach wnioskodawcy uiszcili wymaganą za udzielenie zezwolenia opłatę skarbową w przewidzianym do tego terminie, natomiast w aktach poszczególnych postępowań znajdowały się stosowne dokumenty potwierdzające zadośćuczynienie ww. obowiązkom³⁸.

W toku kontroli ustalono, że mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do udzielenia poszczególnych zezwoleń. Złożone wnioski zawierały elementy wymienione w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz wszystkie informacje wskazane w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszyscy z wnioskodawców spełniają warunek określony w art. 25 ust. 2 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzje zawierają większość elementów określonych w art. 107 § 1 k.p.a. oraz wszystkie elementy wskazane w art. 43 ust. 1 oraz ust. 2 u.o.o. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. Pozytywnie należy również ocenić terminowość poszczególnych postępowań.

[dowód: akta kontroli str. 251-358]

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż do wniosków dot. decyzji o sygn. ŚiR.6233.29.02.2014 oraz ŚiR.6233.04.02.2015 nie dołączono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, o której mowa w art. 42 ust. 4 u.o.o. lub decyzji, w której właściwy organ stwierdził brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Wyjaśnienia w tym zakresie podmiot kontrolowany wniósł tożsame z już zacytowanymi (z tym, że zamiast szczegółowego wyjaśnienia dot. zezwolenia na wskazane w wyjaśnieniach przetwarzanie, w dalszej części wyjaśnień zamieszczono szczegółowe wyjaśnienia odnośnie dwóch ww. zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie). Powyższa kwestia została szerzej omówiona na stronie 8-10 niniejszego dokumentu. W tym miejscu należy wskazać jedynie, że również w tych przypadkach nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem organu, iż nie było wymagane przedłożenie decyzji środowiskowych w sytuacji, gdy wnioski o wydanie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów dotyczyły zbierania i przetwarzania odpadów w istniejących już instalacjach, w ramach których prowadzono już działalność. W tym miejscu aktualne pozostają uwagi dot. niekompletności wniosku.

Przyczyną wystąpienia opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja wskazanych przepisów.

[dowód: akta kontroli str. 37, 250A-250D, 251-253, 303-304]

W aktach sprawy zakończonej udzieleniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr ŚiR.24.02.2015 znajdowały się dokumenty, z których wynikał, iż podmiot ubiegający się

³⁷ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2010 r., sygn. VII SA/Wa 584/10.

³⁸ 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.

o udzielenie ww. zezwolenia nie jest właścicielem nieruchomości wskazanej jako miejsce magazynowania odpadów, lecz jej dysponentem na podstawie zawartej umowy.

Zgodnie z ustaleniami przedstawionymi 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. 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 stronie 5 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 wydanych 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 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.).
[dowód: akta kontroli str. 38, 345-348]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż udzielając wszystkich ww. zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie organ jednocześnie w tej samej decyzji 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.
[dowód: akta kontroli str. 252, 303, 340]

Analogicznie jak przy sprawach z zakresu zezwoleń na zbieranie odpadów i zezwoleń na przetwarzanie odpadów, stwierdzono iż we wszystkich zezwoleniach dot. zbierania i przetwarzania odpadów w treści decyzji pominięto w podstawie prawnej art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 2 u.o.o., które wskazują formę oraz organ właściwy rzeczowo i miejscowo do udzielania zezwolenia. Kwestia ta została szerzej omówiona na stronie 6 niniejszego dokumentu.
[dowód: akta kontroli str. 252, 303, 340]

4. 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 dwóch z trzech poddanych kontroli decyzji (dot. decyzji o sygn. ŚiR.6233.25.2013.10.02.2014 i ŚiR.6233.05.04.2014.29.02.2015) było rozszerzenie zakresu prowadzonej działalności poprzez dodanie do nich nowych rodzajów odpadów. W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wydanie obu 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). 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 zmieniające zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. oraz określały wyłącznie to, co było przedmiotem dokonanych zmian. Ponadto wszystkie decyzje zostały prawidłowo doręczone ich adresatom.
[dowód: akta kontroli str. 359-379]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie o sygn. ŚiR.6233.05.2014.29.02.2015 wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości. Jak już wyjaśniono na str. 5 niniejszego dokumentu przymiot strony w przedmiotowych postępowaniach służy wnioskodawcy oraz właścicielowi nieruchomości, na której będzie prowadzona działalność. Niemniej jednak organ nie zawiadomił na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. właściciela nieruchomości o wszczęciu ww. postępowania administracyjnego, nie pouczył go o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, jak również nie doręczył mu wydanej decyzji. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ naruszył przepisy art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a. poprzez niezapewnienie jednej ze stron czynnego udziału w postępowaniu.

Organ jako podstawę prawną decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia słusznie przyjął 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 strony³⁹. Obowiązek uzyskania zgody strony na wzruszenie decyzji, o którym mowa w ww. przepisie, służy ochronie praw nabytych⁴⁰ i nie jest on uzależniony od przedmiotu zmiany decyzji⁴¹. Zgoda strony musi dotyczyć wszystkich elementów podlegających zmianie⁴². Musi to być zgoda udzielona wprost i wyraźnie przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej⁴³. Nie może tu być mowy o domniemanej zgodzie, chociażby za zmianą decyzji przemawiał *słuszny interes strony*⁴⁴, nie można więc także uznać za zgodę milczenie strony. Zgoda stron stanowi podstawową przesłankę stosowania przepisu art. 155 k.p.a., 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.)⁴⁵.

W przypadku wielości podmiotów występujących w postępowaniu i mających przymiot strony, przez zgodę strony rozumieć trzeba nie wyłącznie zgodę strony inicjującej postępowanie, lecz zgodę wszystkich podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu, w którym wydana została decyzja podlegająca zmianie na podstawie art. 155 k.p.a.⁴⁶ Nie można uznać za wystarczającą zgodę osób, które nabyły na podstawie rozstrzygnięcia prawa⁴⁷ bądź zgodę tylko tych podmiotów, których sytuacja prawna zostanie poprzez zmianę decyzji pogorszona⁴⁸. 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 strony⁴⁹. 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 art. 155 k.p.a. Organ powinien czuwać nad tym, aby w postępowaniu brały udział wszystkie jego strony oraz by decyzja została skierowana

³⁹ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2014 r., sygn. IV SA/Wa 1169/14.

⁴⁰ *vide* wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14.

⁴¹ *vide* wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II OSK 1465/05.

⁴² *vide* wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 października 2010 r., sygn. II SA/Lu 327/10.

⁴³ *vide* wyrok SN z dnia 14 marca 1991 r., sygn. III ARN 32/90.

⁴⁴ *vide* wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14.

⁴⁵ *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.

⁴⁶ *vide* wyrok NSA z dnia 13 maja 2010 r., sygn. II OSK 820/09.

⁴⁷ *vide* wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r., sygn. II OSK 787/09.

⁴⁸ *vide* wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 367/07.

⁴⁹ *vide* wyrok WSA w Opolu z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. II SA/Op 227/13.

do wszystkich stron postępowania a kwestia legitymacji podmiotu do uczestniczenia w postępowaniu wynikała jednoznacznie z akt sprawy administracyjnej⁵⁰.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu o sygn. ŚiR.6233.05.2014.29.02.2015 organ nie uzyskał zgody na zmianę decyzji od właściciela nieruchomości. Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż organ wydał decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia, pomimo braku spełnienia wszystkich przesłanek wskazanych w art. 155 k.p.a. Oznacza to, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, czego skutkiem może być stwierdzenie jej nieważności.
[dowód: akta kontroli str. 38, 364-379]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie zakończonej wydaniem decyzji zmieniającej z dnia 29 lipca 2014 r. o sygn. ŚiR.6233.26.02.2013.23.02.2014, wnioskodawca wniósł opłatę skarbową w wysokości 10 zł. Należy wskazać, iż uiszczenie ww. opłaty było niezasadne, gdyż wniosek dotyczył wyłącznie zmiany adresu siedziby przedsiębiorstwa. Wprawdzie z części I ust. 53 załącznika do ustawy skarbowej wynika, że decyzja inna niż wymieniona w niniejszym załączniku, do którego mają zastosowanie przepisy k.p.a. podlega opłacie skarbowej w wysokości 10 zł, jednakże od opłaty skarbowej zwolnione są decyzje wydawane w trybie szczególnym, do których należy zaliczyć decyzje wydawane w trybie art. 155 k.p.a. (część I ust. 53 ww. wykazu kolumna 4 dot. zwolnień). Ponadto należy wskazać, iż organ powinien informować wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonej opłaty skarbowej w trybie ordynacji podatkowej.
[dowód: akta kontroli str. 362-363]

5. Decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia.

W sprawach zakończonych wydaniem decyzji odmownych organ mając na uwadze przepisy art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do ich rozpatrzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wnioski zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 42 ust. 1 u.o.o. Decyzje określały większość elementów wymaganych przepisem art. 107 § 1 k.p.a. 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. 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. Na marginesie należy wskazać, iż dobrą praktyką organu byłoby pouczanie w treści wydawanych decyzji odmownych o prawie do ubiegania się o zwrot uiszczonej opłaty skarbowej w związku z brakiem udzielenia wnioskowanego zezwolenia (art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej).

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ prowadząc postępowania wyjaśniające przeprowadził oględziny miejsc planowanego prowadzenia działalności w zakresie zbierania odpadów. Oględziny przeprowadzone w ramach postępowania o sygn. ŚiR.6233.44.06.2013/2014 wykazały brak szczelnego podłoża na obszarze, na którym magazynowane mają być odpady. Natomiast oględziny przeprowadzone w ramach postępowania o sygn. ŚiR.6233.26.06.2015 wykazały, iż brak zabezpieczenia ww. terenu przed dostępem osób postronnych oraz zły stan techniczny obiektów budowlanych stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. W ww. postępowaniach organ prawidłowo dokonał subsumcji stanu faktycznego pod normę prawną uznając, iż powyższe przesłanki uprawniają Starostę do wydania decyzji odmownej w przedmiocie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów ze względu na możliwość powodowania zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub dla środowiska (art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o.). Ponadto organ w ramach postępowania o sygn. ŚiR.6233.09.11.2014 poprawnie ustalił,

⁵⁰ vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2010 r., sygn. II SA/Po 230/10.

iz prowadzenie działalności polegającej na zbieraniu odpadów, w szczególności skupu złomu, ze względu na zakaz lokalizacji otwartych placów składowych i charakter działalności nie jest zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego właściwym wnioskowanej działalności gospodarczej. Organ w ww. postępowaniu również prawidłowo dokonał subsumcji stanu faktycznego pod normę prawną uznając, iż powyższa przesłanka uprawnia organ do wydania decyzji odmownej w przedmiocie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów ze względu na brak zgodności z przepisami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.).
[dowód: akta kontroli str. 380-442]

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

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie o sygn. ŚiR.6233.09.11.2014 wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości, na której terenie zamierzał zbierać odpady. Wobec powyższego w tym miejscu aktualne pozostają uwagi dotyczące pominięcia właściciela jako strony postępowania na str. 5 niniejszego dokumentu.
[dowód: akta kontroli str. 38, 399-400, 403-407]

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż organ wbrew dyspozycji art. 36 k.p.a. nie zawiadomił strony o niezłatwieniu sprawy o sygn. ŚiR.6233.44.06.2013/2014 w terminie miesięcznym, określonym w art. 35 § 3 k.p.a., nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy. Przedmiotową decyzję wydano w dniu 23 stycznia 2014 r., podczas gdy wniosek wpłynął do organu w dniu 27 listopada 2013 r.
[dowód: akta kontroli str. 380-389]

6. Decyzje w przedmiocie cofnięcia udzielonego zezwolenia

Organ prawidłowo dokonał cofnięcia decyzji zezwalającej na przetwarzanie odpadów z dnia 3 października 2013 r. o sygn. ŚiR.6233.33.04.2013, korzystając z instytucji prawnej uregulowanej art. 47 u.o.o. Zgodnie z art. 47 ust. 1 u.o.o. organ dnia 25 lutego 2014 r. wezwał stronę do zaprzestania magazynowania odpadów przed poddaniem ich procesom prowadzącym do ich biologicznego przetwarzania, wyznaczając termin do dnia 10 marca 2014 r. Następnie po przeprowadzeniu oględzin w dniu 11 marca 2014 r. organ stwierdził, iż strona nadal działała niezgodnie z wydanym zezwoleniem i zgodnie z art. 47 ust. 2 u.o.o. wydał decyzję w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. Decyzja określała większość elementów wymaganych przepisem art. 107 § 1 k.p.a. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawcę o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania, wskazał właściwy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu oraz prawidłowo doręczył decyzję.

Niemniej jednak w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości dotyczące decyzji cofającej:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ jako podstawę prawną ww. decyzji z dnia 11 marca 2014 r. o sygn. ŚiR.6233.33.08.2013 wskazał:

„art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21), oraz art. 104 i 108 k.p.a.”.

Należy wskazać, iż organ podając podstawę prawną powinien także wskazać miejsce publikacji tekstu pierwotnego lub jednolitego tekstu aktu oraz dane dotyczące ostatniej nowelizacji aktu, gdyż spełnienie tego wymogu umożliwia stronom pełną identyfikację przepisu w kontekście całego obowiązującego aktu prawnego⁵¹. Brak pełnego przytoczenia nazwy ustawy - Kodeks

⁵¹ vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2005 r., o sygn. VII SA/Wa 431/05, W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2004, s. 154.

postępowania administracyjnego, wraz z powołaniem źródła jego publikacji, najpewniej wynikał z przeoczenia pracownika organu. Niemniej jednak stanowi to niepełne wykonanie dyspozycji art. 107 § 1 k.p.a. Ponadto mając na uwadze, iż przepis art. 47 ust. 2 u.o.o. *expressis verbis* upoważnia organ do wydania decyzji, należy stwierdzić, iż wskazanie art. 104 k.p.a. w podstawie prawnej decyzji nie było wymagane.

Institucja cofnięcia zezwolenia została kompleksowo uregulowana art. 47 u.o.o. Przepis art. 47 ust. 4 u.o.o. zawiera kompetencję starosty do nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ przyjął jako podstawę prawną nadania rygoru natychmiastowej wykonalności przepis art. 108 § 1 k.p.a. Ustawodawca w art. 108 § 1 zd. 1 k.p.a. zawarł przesłankę niezbędnego wdrożenia decyzji w życie ze względu na wskazane w tym przepisie dobra chronione⁵². Natomiast w art. 47 ust. 4 u.o.o. znajduje się tylko jeden warunek odnośnie nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, mianowicie organ musi uwzględnić potrzebę bezpiecznego dla środowiska zakończenia działalności. Należy uznać, iż intencją ustawodawcy jest stosowanie przez organ przepisu art. 47 ust. 4 u.o.o. jako podstawy prawnej nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. Stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie uregulowanym odmiennie przez ustawę szczególną, jaką jest u.o.o., należy uznać za sprzeczne z zasadą *lex specialis derogat legi generali*⁵³.

Przyczyną powstania przedmiotowych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów.

[dowód: akta kontroli str. 443-461]

7. Decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia

W toku kontroli ustalono, że decyzja została wydana w wyniku złożonego w sprawie wniosku. Powyższe rozstrzygnięcie zostało podpisane przez osobę do tego upoważnioną oraz określa większość elementów wymaganych przepisem art. 107 § 1 k.p.a. W decyzji wskazano właściwy organ odwoławczy tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu. W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że ww. postępowanie przeprowadzono terminowo.

[dowód: akta kontroli str. 462-473]

Odnosząc się do kwestii podstawy prawnej wskazanej w decyzji nr ŚiR.6233.05.04.2014 zauważyć należy, że w przedmiotowej decyzji nie przywołano art. 48 pkt 3 u.o.o. W decyzji powinna znaleźć się przede wszystkim podstawa prawna wynikająca z ustawy o odpadach zawierająca materialno-prawne przesłanki wygaszenia decyzji, bowiem stosowanie przepisów k.p.a. w zakresie uregulowanym odmiennie przez ustawę szczególną, jaką jest u.o.o., należy uznać za sprzeczne z zasadą *lex specialis derogat legi generali*⁵⁴. Mając na uwadze powyższe pełna podstawa prawna to art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 48 pkt 3 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 462]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wygaszając powyższe zezwolenie organ jednocześnie udzielił zezwolenia na zbieranie odpadów. 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.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa.

⁵² *vide* wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1998 r., sygn. V SA 677/97; wyrok NSA z dnia 8 maja 2012 r., sygn. I OSK 1892/11; wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 335/13.

⁵³ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2007 r., sygn. I SA/Wa 2040/06.

⁵⁴ *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2007 r., sygn. I SA/Wa 2040/06.

[dowód: akta kontroli str. 462]

Jednocześnie w aktach przedmiotowej sprawy nie znajdował się dowód uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości określonej w części I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. W części IV wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano, że:

„Decyzja nr ŚiR.6233.05.04.2014 – Łącząc postępowania, organ pominął konieczność pobrania opłaty skarbowej w wysokości 10 PLN ograniczając się do pobrania opłaty skarbowej w wysokości 616 PLN. Organ kierował się brzmieniem art. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej”.

[dowód: akta kontroli str. 38, 462-466, 469]

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia oraz rozważania zamieszczone na stronie wcześniejszej wskazać należy, że organ powinien w powyższej sytuacji wydać dwie oddzielne decyzje, a co za tym idzie powinien przed wygaszeniem zezwolenia wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. do uiszczenia należnej opłaty. Niemniej jednak nie dokonał powyższej czynności.

8. Termin obowiązywania zezwoleń

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

Tabela nr 1

Lp.	Nr oraz data decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
Zezwolenia na zbieranie odpadów			
1.	ŚiR.6233.45.05.2013 z dnia 3 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 2 stycznia 2024 r.
2.	ŚiR.6233.2.04.2014 z dnia 20 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 19 stycznia 2024 r.
3.	ŚiR.6233.13.2.2014 z dnia 16 maja 2014 r.	10 lat	Do dnia 15 maja 2024 r.
4.	ŚiR.6233.24.02.2014 z dnia 16 września 2014 r.	10 lat	Do dnia 15 września 2024 r.
5.	ŚiR.6233.31.02.2014 z dnia 19 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 18 grudnia 2025 r.
6.	ŚiR.6233.35.02.2014 z dnia 23 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 22 grudnia 2024 r.
7.	ŚiR.6233.08.02.2015 z dnia 19 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 18 stycznia 2025 r.
8.	ŚiR.6233.18.06.2015 r. z dnia 23 lipca 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 lipca 2025 r.
Zezwolenia na przetwarzanie odpadów			
1.	ŚiR.6233.08.04.2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r.	5 lat	Do dnia 9 kwietnia 2019 r.
2.	ŚiR.6233.17.04.2014 z dnia 11 lipca 2014 r.	Do dnia 31 grudnia 2015 r.	Do dnia 31 grudnia 2015 r.
3.	ŚiR.6233.27.03.2014 z dnia 10 października 2014 r.	10 lat	Do dnia 9 października 2024 r.
4.	ŚiR.6233.07.04.2015 z dnia 23 lutego 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 lutego 2015 r.

5.	ŚiR.6233.29.05.2015.2016 z dnia 19 stycznia 2016 r.	10 lat	Do dnia 19 stycznia 2026 r.
Zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów			
1.	ŚiR.6233.29.02.2014 z dnia 15 października 2014 r.	10 lat	Do dnia 14 października 2024 r.
2.	ŚiR.6233.04.02.2015 z dnia 8 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 7 stycznia 2025 r.
3.	ŚiR.6233.24.02.2015 z dnia 19 października 2015 r.	10 lat	Do dnia 18 października 2025 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż organ uzależnił okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń od dat ich wydania⁵⁵. Organ prawidłowo utożsamiał datę początkową obowiązywania zezwolenia z datą 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 Kodeksu cywilnego stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy 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 przypadła na dzień przed terminem wyznaczonym w sposób opisany powyżej.

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

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 1

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

1. Wydając decyzje uwzględniać treść żądania zawartą we wniosku aktualną na dzień orzekania.
2. Dokumentować na piśmie wszystkie czynności podejmowane przez organ w toku postępowania, które miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a.
3. 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.
4. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
5. W celu uzupełnienia braków fiskalnych stosować wezwanie w trybie art. 261 k.p.a.
6. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.

⁵⁵vide 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.

7. Decyzje powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., w szczególności podstawę prawną.
8. Wydając decyzję zamieszczać na niej stosowną adnotację o uiszczeniu opłaty skarbowej zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
9. Sygnaturę spraw nadawać zgodnie z § 5 Instrukcji Kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.
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. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.

Proszę poinformować mnie o wykonaniu powyższych zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia **do dnia 16 maja 2016 r.** (art. 46 ust. 3 pkt 3 oraz art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak