



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KE.431.15.2016.TW

Wrocław, dnia 17 czerwca 2016 r.

Pan

Roman Fester

Starosta Ząbkowicki

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 6 do 8 kwietnia 2016 r., na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 marca 2016 r. nr 29 (sygn. NK-KE.0030.29.2016.TW) kontroler z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu - Tomasz Woch – inspektor wojewódzki, przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Ząbkowicach Śląskich, z siedzibą ul. Henryka Sienkiewicza 11, 57 – 200 Ząbkowice Śląskie (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.).

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 23 grudnia 2015 r. planem kontroli na I półrocze 2016 r. (sygn. NK-KE.430.5.2015.MJ).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23, zwaną dalej k.p.a.) przy udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 783 z późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania, zmiany, odmowy udzielenia, cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm., zwana dalej ustawą środowiskową) i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania, zmiany, odmowy udzielenia, cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach (w szczególności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2016 r. poz. 71, zwane dalej rozporządzeniem środowiskowym);
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm., zwana dalej ustawą u.o.o.) oraz wydanych na jej podstawie aktów

wykonawczych w zakresie udzielania, zmiany oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach.

Okres objęty kontrolą obejmował czas od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 1/2016.

Funkcję kierownika Urzędu w całym okresie objętym kontrolą sprawuje Pan Roman Fester – Starosta Ząbkowicki¹. Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w ramach Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu². Za merytoryczną realizację powyższych zadań odpowiedzialna jest osoba zatrudniona na stanowisku kierownika ww. komórki organizacyjnej Urzędu³, zwana dalej pracownikiem Urzędu, która posiada również upoważnienie do podpisywania z upoważnienia Starosty Ząbkowickiego decyzji wydawanych w przedmiocie niniejszej kontroli⁴.

[dowód: akta kontroli str. 25 - 27]

W dniu 1 czerwca 2016 r. Staroście Ząbkowickiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony w dniu 20 maja 2016 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie wniesiono w przewidzianym do tego terminie zastrzeżeń.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 20 maja 2016 r., zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Starostę Ząbkowickiego oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższą ocenę uzasadniam w następujący sposób.

Z udzielonych w dniach 17 grudnia 2014 r. (sygn. WŚR.6233.24.2014) oraz 4 kwietnia 2016 r. (sygn. WŚR.6233.4.2016) informacji, zweryfikowanych w toku kontroli wynika, iż Starosta Ząbkowicki w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 4 kwietnia 2016 r. wydał :

- 15 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 4 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 2 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- 3 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;

¹ Zgodnie z Uchwałą Rady Powiatu Ząbkowickiego Nr II/6/2010 z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Ząbkowickiego oraz Uchwałą Rady Powiatu Ząbkowickiego Nr I/3/2014 z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Ząbkowickiego.

² Zgodnie z § 19 ust. 2 załącznika do Uchwały Rady Powiatu Ząbkowickiego Nr XXIX/169/2013 z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Ząbkowicach Śląskich.

³ Zgodnie z pkt. 5 zakresu czynności podpisanego w dniu 14 czerwca 2007 r.

⁴ Upoważnienie udzielone w dniu 1 stycznia 2004 r. (sygn. WOO.0114/6/04).

- 1 decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów⁵;
- 10 decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

Łącznie w zakresie kontroli Starosta Ząbkowicki wydał 25⁶ decyzji. W okresie objętym kontrolą organ nie wydał jakiegokolwiek decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str.: 6 - 9]

Z uwagi na fakt, iż w momencie otrzymania powyższych danych wskazywały one na znaczną ilość decyzji wydanych w przedmiocie kontroli spośród ogólnej ich liczby została wybrana próba, której analiza posłużyła do ustalenia wyniku kontroli. Próba ta wynosi 16⁷ spośród 25 postępowań, tj. 64% całości i składa się na nią:

- 5 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 4 decyzje w przedmiocie udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 2 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- 3 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 1 decyzja w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia;
- 4 decyzje w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

W skład powyższej próby weszły wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz zbieranie i przetwarzanie odpadów jak również wszystkie decyzje wydane w przedmiocie zmiany oraz wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia. Do decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów oraz w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia zastosowano metodę niestatystyczną z wnioskowaniem matematycznym w celu wyboru postępowań do kontroli. Zastosowany został interwał – co trzecią decyzję, z tym, że decyzja początkowa została wskazana przy użyciu losowania random between za pomocą programu Microsoft Office Excell.

I. Zezwolenia na zbieranie odpadów, przetwarzanie odpadów oraz zbieranie i przetwarzanie odpadów.

W niniejszej części projektu wystąpienia pokontrolnego zostaną opisane ustalenia poczynione w toku kontroli w przedmiocie udzielania zezwoleń na zbieranie odpadów, na

⁵ W wyniku kontroli stwierdzono (w ramach wylosowanej próby), iż Starosta Ząbkowicki wydał jedną decyzję wyłącznie w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów (sygn. WŚ.6233.23.2014) oraz jedną decyzję, w której udzielił zezwolenia na przetwarzanie odpadów jednocześnie ograniczając je obszarowo w stosunku do wniosku poprzez odmowę objęcia nim jednej ze wskazanych w jego treści nieruchomości (sygn. WŚR.6233.2.2014). Kontroli, w zakresie decyzji odmownych, poddano pierwsze z ww. postępowań.

⁶ W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje wygaszające nie były wydawane jako samodzielne akty administracyjne lecz w formie jednej decyzji wraz z udzieleniem kolejnego zezwolenia na gospodarowanie odpadami (w ramach wybranych w drodze próby postępowań sytuacja powyższa wystąpiła na gruncie spraw o sygn.: WŚR.6233.1.2015, WŚR.6233.10.2014, WŚR.6233.12.2014, WŚ.6233.14.2014, WŚR.6233.20.2014).

⁷ Spośród decyzji wygaszających 3 z nich (postępowania o sygn. WŚR.6233.14.2014, WŚR.6233.20.2014 i WŚR.6233.8.2015) stanowiło jednocześnie poddane kontroli zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Tylko postępowanie o sygn. WŚR.6233.12.2014 zostało ocenione wyłącznie pod kątem wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia.

przetwarzanie odpadów oraz zezwoleń na prowadzenie obydwu ww. rodzajów działalności. W pierwszej kolejności zostaną scharakteryzowane zagadnienia, które oceniono jako prawidłowe, dotyczące weryfikacji formalnej poszczególnych wniosków, sposobu prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz poprawności decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia. Następnie zostaną opisane działania organu ocenione jako uchybienia lub nieprawidłowości, które wystąpiły w poddanych kontroli postępowaniach.

Jak wskazano powyżej Starosta Ząbkowicki wydał, w okresie objętym kontrolą, łącznie 21 zezwoleń w powyższym przedmiocie (odpowiednio 15 zezwoleń na zbieranie odpadów, 4 zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz 2 zezwolenia łączne). Kontroli poddano 11 z nich tj. 52% ogółu (wszystkie zezwolenia łącznie i na przetwarzanie odpadów oraz 5 z 15 zezwoleń na zbieranie odpadów):

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 15/O/2014 z dnia 28 października 2014 r. (sygn. WŚR.6233.10.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 19/O/2014 z dnia 12 grudnia 2014 r. (sygn. WŚR.6233.14.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 20/O/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. WŚR.6233.20.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 11/O/2015 z dnia 14 lipca 2015 r. (sygn. WŚR.6233.8.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 1/O/2016 z dnia 11 stycznia 2016 r. (sygn. WŚR.6233.16.2016), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 5;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 7/O/2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. (sygn. WŚR.6233.2.2014), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 3/O/2014 z dnia 24 marca 2014 r. (sygn. WŚR.6233.3.2014), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 10/O/2015 z dnia 25 maja 2015 r. (sygn. WŚR.6233.4.2015), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 13/O/2015 z dnia 2 grudnia 2015 r. (sygn. WŚR.6233.12.2015), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 4/O/2015 z dnia 23 stycznia 2015 r. (sygn. WŚR.6233.1.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 3/O/2016 z dnia 18 stycznia 2016 r. (sygn. WŚR.6233.1.2016), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie nr 2.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 i art. 21 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. prawidłowo ocenił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do rozpatrzenia poszczególnych wniosków. Ponadto stwierdzono, iż większość

z wniosków zawierała elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o.

Odnosnie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, którą dołącza się do wniosku o udzielenie zezwolenia na gospodarowanie odpadami gdy jest ona wymagana (art. 42 ust. 4 u.o.o.), należy wskazać, iż z uwagi na datę udzielenia poszczególnych zezwoleń zezwolenia na zbieranie nr 1 – nr 4 w ogóle nie były nim objęte⁸ natomiast zezwolenie na zbieranie nr 5 zostało wydane na podstawie wniosku, do którego załączono ww. akt administracyjny. W zakresie poddanych kontroli zezwoleń na przetwarzanie odpadów należy wskazać, iż zezwolenia na przetwarzanie nr 1 i nr 3 nie wymagały wydania ww. decyzji. Odnosnie poddanych kontroli zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie należy wskazać, iż zgodnie z art. 72 ust. 2a pkt 2 ustawy środowiskowej⁹ w jednym przypadku oraz brak instalacji w drugim przypadku również nie wymagały one wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia oraz, jak również, nie wymagały uprzedniego przeprowadzania kontroli instalacji przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska¹⁰.

W prawie wszystkich z ww. postępowań organ zweryfikował tytuł prawny wnioskodawcy do terenu, który został przez niego wskazany jako miejsce magazynowania odpadów (art. 25 ust. 2 u.o.o.) oraz ustalił, iż zamierzona działalność w każdym z poddanych kontroli postępowań nie jest niezgodna z przepisami prawa miejscowego, a w szczególności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy).

W zakresie decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia poszczególnych zezwoleń należy wskazać, iż wszystkie z nich zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę, zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej oraz prawidłowo pouczały o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania oraz wskazywały właściwy rzeczowo i miejscowo organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu). Ponadto wszystkie z ww. zezwoleń zostały doręczone organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o.

W wyniku kontroli stwierdzono w postępowaniach w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami następujące uchybienia i nieprawidłowości.

W dwóch postępowaniach zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 1 i nr 4 oraz w postępowaniach zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie odpadów nr 1 – nr 3. Zgodnie z częścią III ust. 43c lit. a i c załącznika do ustawy o opłacie skarbowej udzielenie zezwolenia w powyższym przedmiocie podlega opłacie skarbowej w wysokości 616 zł. Opłatę tą należało uiścić najpóźniej w dniu złożenia wniosku w Urzędzie (art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 2 ww. ustawy). Terminy złożenia poszczególnych wniosków oraz daty uiszczenia opłat skarbowych zawarto w poniższej tabeli.

Oznaczenie decyzji	Data złożenia wniosku	Data uiszczenia opłaty skarbowej
Zezwolenie na zbieranie nr 1	22 września 2014 r.	4 listopada 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 2	15 kwietnia 2015 r.	14 lipca 2015 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 1	11 lutego 2014 r.	25 czerwca 2014 r.

⁸ Zgodnie z art. 1 pkt 34 lit. a tiret trzecie ustawy z dnia 9 października 2015 r. w sprawie 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.), którego zapisy obowiązują od dnia 24 grudnia 2015 r., dopiero od tego dnia w treści art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej wprowadzono obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia przed uzyskaniem zezwolenia na zbieranie odpadów.

⁹ Przepis wprowadzony w wyniku nowelizacji ustawy środowiskowej ustawą wskazaną we wcześniejszym przypisie (art. 1 pkt 34 lit. c).

¹⁰ Zgodnie art. 41a ust. 5 u.o.o. dodanym art. 108 pkt 4 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz. U. poz. 1688), który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2016 r.

Zezwolenie na przetwarzanie nr 2	25 lutego 2014 r.	28 marca 2014 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 3	23 marca 2015 r.	27 maja 2015 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż każda z ww. opłat została uiszczona z uchybieniem terminu¹¹. W udzielonych w powyższym zakresie wyjaśnieniach¹² wskazano, iż w trakcie ww. postępowań zakończonych wydaniem zezwoleń na zbieranie oraz postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 2 i nr 3 organ wzywał przedsiębiorców do uiszczenia wymaganych opłat wyłącznie telefonicznie, z pominięciem formy pisemnej (część I lit. a pkt 1 i pkt 4 oraz lit. b pkt 2 i pkt 3 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r.). Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż brak pisemnego wezwania stron do uiszczenia należnych opłat skarbowych narusza ww. przepis oraz zasadę pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a.¹³.

W przedmiocie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 1 w części I lit. b pkt 1 ww. wyjaśnień wskazano co następuje:

Pierwszy wniosek w tej sprawie wnioskodawca złożył pismem z dnia 8.10.2013r. Z uwagi na braki formalne tut. organ powołując się na art. 64 § 2 kpa wezwał o uzupełnienie wniosku, jednocześnie informując o konieczności wniesienia opłaty skarbowej i przedłożenia dowodu wpłaty. W terminie 7 dni nie uzupełniono wniosku. Dopiero pismem z dnia 3.02.2014r. przedłożono „uzupełnienia” ale bez opłaty skarbowej. Z uwagi na złożoność sprawy, czasochłonność rozpatrywania oraz ważny interes strony wszczęto postępowanie i dopiero przed rozstrzygnięciem wezwano o przedłożenie dowodu dokonanej opłaty skarbowej.

Przepis art. 261 § 4 k.p.a. określa zamknięty katalog przesłanek, których wystąpienie uprawnia organ do załatwienia podania pomimo nieuiszczenia należnej opłaty. Jedną z nich jest ważny interes strony. Niemniej jednak dokonana analiza akt postępowania, a w szczególności treści wniosku z dnia 3 lutego 2014 r., nie wskazuje aby wnoszący się powołał na ww. przesłankę. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż z uwagi na szczególny charakter § 4 pkt 1 art. 261 k.p.a. w stosunku do § 1 tego przepisu nie może on być interpretowany rozszerzająco¹⁴ a ponadto wnoszący musi wykazać swój ważny interes lub wskazać względy społeczne uzasadniające jego zastosowanie¹⁵. Tym samym należy wskazać, iż organ nie może domniemywać wystąpienia przedmiotowej przesłanki.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wraz z wnioskiem na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 4 przedłożono dowód uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 506 zł. Jak wskazano powyżej należna za udzielenie ww. zezwolenia opłata wynosi 616 zł. Brakująca kwota została zapłacona w dniu 1 grudnia 2015 r. – dzień przed udzieleniem zezwolenia. Analogicznie jak w przypadkach opisanych powyżej zawiadomienie o konieczności dokonania powyższej wpłaty zostało dokonane telefonicznie a więc naruszało opisaną powyżej zasadę pisemności.

Powyższe okoliczności, pomimo iż stanowią o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, stanowią jedynie uchybienia formalne, które nie wywierają znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

¹¹ Zgodnie z art. 261 § 1 k.p.a. w przypadku nieuiszczenia przez stronę należnych z góry opłat postępowania organ ma obowiązek wezwać ją do ich uiszczenia w terminie od 7 do 14 dni z zagrożeniem zwrotu podania.

¹² Pismo z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. WOO.1710.1.2016, zwane dalej wyjaśnieniami z 28 kwietnia 2016 r.

¹³ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10, wskazał iż zasadę pisemności należy stosować w każdym stadium postępowania.

¹⁴ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lipca 2007 r. sygn. SAB VI/Wa 18/07.

¹⁵ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2009 r. sygn. II OSK 748/08.

[dowód: akta kontroli str.: 29 – 32, 33, 34, 36 – 40, 89, 97, 183, 190, 200 - 201]

Odnosząc się do kwestii opłat skarbowych w wyjaśnieniach z dnia 28 kwietnia 2016 r. pracownik Urzędu wskazał co następuje:

(...) w zakresie opłat skarbowych w każdym z ww. przypadków została udokumentowana wniesiona opłata skarbowa, mimo iż dokonana nie w terminie. Często w celu skrócenia toku postępowania telefonicznie wnosi się o dokonanie opłaty i przedłożenie dowodu wpłaty. Związane jest to z obłożeniem czasu pracy pracownika, skróceniem czasu rozpatrywania, oraz podyktowane możliwością rozpatrzenia przez organ sprawy ze względu na ważny interes strony (...).

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż stanowisko organu zasługuje na aprobatę z punktu widzenia jego funkcjonalności. Niemniej jednak każdy organ prowadzący postępowanie administracyjne kończące się wydaniem decyzji ma obowiązek prowadzić je zgodnie z przepisami k.p.a., a w szczególności zgodnie z zasadami ogólnymi wyrażonymi w art. 6 – 16 ww. ustawy. Jedną z tych zasad jest zasada pisemności w związku z czym całkowite odejście od pisemnego wzywania wnioskodawców do uiszczenia należnych od nich opłat skarbowych jest działaniem niedopuszczalnym.

[dowód: akta kontroli str.: 40]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące braki formalne w złożonych wnioskach.

Jak wskazano powyżej art. 42 ust. 4 u.o.o. wymaga aby do wniosku o udzielenie zezwolenia na gospodarowanie odpadami dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia gdy jest ona wymagana. Z kolei zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej, z zastrzeżeniem ust. 2a, udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz zbieranie i przetwarzanie odpadów wymagają uprzedniego wydania ww. decyzji (od dnia 24 grudnia 2015 r. dotyczy to również zezwoleń na zbieranie odpadów). W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedsiębiorcy będący stronami zezwoleń na przetwarzanie nr 2 i nr 4 nie dołączyli do wniosków z dnia 21 lutego 2014 r. oraz 28 września 2015 r. ww. decyzji jak również organ nie wezwał ich do jej przedłożenia. W części I lit. b pkt 2 i pkt 4 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. pracownik Urzędu wskazał co następuje:

W kwestii zezwolenia na przetwarzanie nr 2:

W zakresie decyzji środowiskowej mając na uwadze ważny interes strony (kontynuacja działalności, krótki czas upływu terminu ważności dotychczasowej decyzji, prowadzenie działalności w części z ponownym wykorzystywaniem do produkcji przetworzonych odpadów) wydano warunkową decyzję na rok czasu w celu uzyskania w tym czasie decyzji środowiskowej. Zmiany zezwolenia na podstawie przedłożonej decyzji środowiskowej dokonano postępowaniem WŚR.6233.3.2015.

W kwestii zezwolenia na przetwarzanie nr 4:

Jest to istniejąca biologiczna oczyszczalnia ścieków komunalnych z podwyższonym usuwaniem biogenów. Zmodernizowana w 1996 r. i posiadająca aktualne pozwolenie wodnoprawne z 2012 r. (...). Tut. organ nie wzywał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, gdyż posiada wiedzę na temat funkcjonowania i parametrów komunalnej oczyszczalni ścieków (...). Elementem ograniczenia oddziaływania oczyszczalni było zapewnienie

regularnego dozowania ładunku w celu wyeliminowania nagłych zrzutów ścieków i osadów z zakładu przetwórstwa owocowo – warzywnego. Dlatego też nie wzywano wnioskodawcy do przedłożenia decyzji środowiskowej.

Z powyższych wyjaśnień wynika, iż organ działając w interesie przedsiębiorcy udzielił mu zezwolenia na przetwarzanie nr 2 pomimo, iż złożony przez niego wniosek był niekompletny tzn. nie dołączono do niego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Rozstrzygnięcie to zostało wydane w dniu 22 grudnia 2014 r. przez Burmistrza Miasta Złoty Stok (sygn. LO.6220.7.2014), który stwierdził brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Powyższa decyzja została przekazana organowi w dniu 20 marca 2015 r., wraz z wnioskiem przedsiębiorcy o przedłużenie terminu obowiązywania ww. zezwolenia¹⁶. Z punktu widzenia interesu wnioskodawcy opisane powyżej działanie Starosty Ząbkowickiego jest zrozumiałe. Niemniej jednak, mając na uwadze art. 6 k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.), jako organ administracji publicznej miał on obowiązek działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa a więc wezwać wnoszącego o przedłożenie ww. decyzji przed wszczęciem ww. postępowania i wydaniem decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia. Należy ponadto zaznaczyć, iż na gruncie u.o.o. ustawodawca nie przewidział warunkowego zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Jeżeli wnoszący spełnia wszystkie przewidziane przepisami u.o.o. oraz innych aktów normatywnych warunki organ udziela mu zezwolenia na gospodarowanie odpadami. W razie niespełnienia przewidzianych przepisami prawa warunków udzielenie zezwolenia jest niedopuszczalne.

W kwestii zezwolenia na przetwarzanie nr 4 organ uznał, iż posiada wystarczającą wiedzę aby móc udzielić przedmiotowego zezwolenia bez konieczności uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Mając na uwadze § 2 ust. 1 pkt 40 i § 3 ust. 1 pkt 77 i 78 rozporządzenia środowiskowego oraz rodzaj instalacji wskazany we wniosku z 28 września 2015 r. należy wskazać, iż w powyższym stanie faktycznym zaktualizował się po stronie wnioskodawcy obowiązek określony w art. 42 ust. 4 u.o.o. Fakt dysponowania przez użytkownika instalacji innymi zezwoleniami oraz dokumentami nie wyłącza obowiązku przedłożenia wraz z wnioskiem również ww. decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 31 – 34, 38 - 39]

Wnioski składane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami winny obowiązkowo zawierać elementy wskazane m. in. w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Jednym z ww. obligatoryjnych elementów podania jest podpis wnoszącego. W przypadku osoby fizycznej podpisać powinna się ona sama, a jeżeli reprezentuje ją pełnomocnik to na podaniu winien być złożony jego podpis (art. 32 k.p.a.). W przypadku strony niebędącej osobą fizyczną na wniosku winien widnieć podpis jej statutowego lub ustawowego przedstawiciela (art. 30 § 3 ww. ustawy). Mając na uwadze powyższe w wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek z dnia 3 lutego 2014 r. będący podstawą udzielenia zezwolenia na przetwarzanie nr 1, został podpisany przez Pana J. T. N zatrudnionego na stanowisku Specjalisty Działu Technicznego. Podmiotem ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia był przedsiębiorca funkcjonujący w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Tym samym należy wskazać, iż uprawnionym do jego reprezentacji był zarząd¹⁷. Sposób reprezentacji określa umowa spółki lub, w przypadku gdy przedmiotowy dokument nie zawiera postanowień w tym zakresie, przepis art. 205 § 1 Kodeksu spółek handlowych. W dniu wpływu wniosku do Urzędu w skład zarządu wnioskodawcy wchodziły 3 osoby, z których każda mogła samodzielnie go

¹⁶ Czego organ dokonał, a co zostało opisane w części II niniejszego dokumentu (str. 20).

¹⁷ Przepis art. 201 § 1 i 204 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.).

reprezentować. Niemniej jednak do osób tych nie należał Pan J. T. N, jak również żadna ze wskazanych wyżej osób nie udzieliła mu upoważnienia do reprezentowania spółki.

Wniosek z dnia 20 stycznia 2015 r., na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1, został podpisany przez Panią M. J. – jednego ze współników spółki cywilnej. Zgodnie z art. 866 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380) uprawnionymi do reprezentowania spółki cywilnej są wszyscy współnicy w takim zakresie w jakim są uprawnieni do prowadzenia jej spraw, chyba że inaczej postanowiono w umowie spółki lub w uchwale współników. Z przedłożonej wraz z przedmiotowym wnioskiem umowy spółki zawartej w dniu 31 grudnia 1999 r. i następnie aneksowanej wynika, iż uprawnionym do prowadzenia spraw spółki jest Pan J. J. (§ 5 ww. umowy spółki oraz pkt 1 uchwały współników z dnia 3 stycznia 2002 r.). Wyjaśnienia udzielone w powyższym zakresie (część I lit. c pkt 2 pisma z dnia 28 kwietnia 2016 r.) potwierdzają, iż organ przeoczył fakt nieprawidłowego podpisania ww. wniosku. [dowód: akta kontroli str.: 185, 239]

Wniosek składany w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów winien poza ww. elementami zawierać również informacje określone w art. 42 ust. 1 u.o.o., natomiast na przetwarzanie odpadów – w ust. 2 ww. przepisu. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, iż wniosek na podstawie których udzielono zezwolenia na zbieranie nr 4 nie zawierał informacji wymaganej art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o., natomiast wnioski na podstawie których udzielono zezwoleń na przetwarzanie nr 2 i nr 4 nie zawierały informacji wskazanych w pkt 6 (w zakresie wskazania jednego z procesów przetwarzania określonego w załączniku nr 1 lub nr 2 do u.o.o.), pkt 9 i pkt 10 ww. przepisu. W kwestii braku dotyczącego pierwszego z ww. wniosków w części I lit. a pkt 4 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano co następuje:

Tut. organ nie wzywał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w zakresie działań związanych z zakończeniem działalności, gdyż wnioskodawca wniósł o wydanie zezwolenia na 10 lat, twierdząc iż nie planuje jej zakończenia w okresie wnioskowanych 10 lat. W ocenie tut. organu jest to wystarczający zapis.

Z kolei w części I lit. b pkt 2 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje (dot. zezwolenia na przetwarzanie nr 2):

Tut organ nie wzywał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku. Wskazane w Państwa piśmie braki nie były może określone punktowo we wniosku jednak w treści innych punktów w ocenie tut. organu zostały zawarte. Wnioskodawca wskazał, iż nie planuje ukończenia działalności, w zakresie monitorowania i kontroli wskazał na proces sortowania odpadów, sprawdzenia ich zanieczyszczenia na etapie doboru sposobu przetwarzania oraz prowadzenia ewidencji odpadów. We wniosku był zawarty opis metody przetwarzania nie wskazano jedynie symbolu metody. W ocenie tut. organu dane te były wystarczające do wydania decyzji.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy wskazać, iż zasługują one na uwzględnienie w zakresie art. 42 ust. 2 pkt 9 u.o.o., we wniosku na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 2. W pozostałym zakresie nie uwzględniono wyjaśnień. Przepis art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. stanowi jakie informacje wnioskodawca winien zawrzeć w składanym w przedmiocie udzielenia zezwolenia podaniu. Należy przy tym zastrzec iż informacje

wymagane ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 – 10 dotyczą każdego wniosku o udzielenie zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów natomiast informacje wymagane ust. 2 pkt 11 – 13 dotyczą zezwoleń wydawanych na unieszkodliwianie wyszczególnionych rodzajów odpadów¹⁸. Każda z ww. informacji ma ten sam stopień istotności (ustawodawca nie zróżnicował ich w jakikolwiek sposób) i brak każdej z nich należy (np. brak wskazania procesu przetwarzania pomimo zamieszczenia jego opisu) traktować jako brak formalny wniosku¹⁹. Ponadto w zakresie art. 42 ust. 1 pkt 9 i ust. 2 pkt 10 u.o.o. należy wskazać, iż fakt wskazania przez wnioskodawcę na ciągłość prowadzonej działalności również nie wyłącza po jego stronie obowiązku wskazania we wniosku ww. informacji.

[dowód: akta kontroli str.:29 -31, 37 - 38, 151 – 155, 191 – 195, 217 - 218]

W związku z powyższym należy wskazać, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego w danej sprawie. Brak jakiegokolwiek z wymaganych elementów podania rodzi po stronie organu obowiązek wezwania do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania albowiem niedopuszczalnym jest wszczęcie postępowania na podstawie niekompletnego wniosku. Tym samym opisane powyżej działanie organu naruszało ww. przepis.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości był brak zastosowania przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę przepisu art. 64 § 2 k.p.a.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia przez organ poszczególnych postępowań wyjaśniających.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o. posiadacz odpadów ma obowiązek posiadać tytuł prawny²⁰ do nieruchomości, na której będzie je magazynował. W wyniku kontroli ustalono, iż posiadacze zezwoleń na zbieranie nr 2 i nr 4 oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2 nie byli właścicielami nieruchomości, które zostały wskazane jak miejsca magazynowania odpadów lecz dysponowali nimi na podstawie zawartego wcześniej stosunku zobowiązaniowego (w przypadku pierwszego z ww. zezwoleń był to najem, w dwóch pozostałych przypadkach dzierżawa). Z kolei posiadacz zezwolenia na zbieranie nr 1 był współwłaścicielem nieruchomości, na której zamierzał magazynować odpady. Zgodnie z przepisem art. 61 § 4 k.p.a. obowiązkiem organu jest ustalenie kręgu stron postępowania. Na gruncie przepisów u.o.o. status ten przysługuje posiadaczowi odpadów²¹ (art. 42 ust. 1 i ust. 2 *ab initio* u.o.o.)

¹⁸ Przepis art. 42 ust. 2 pkt 11 u.o.o. dotyczy instalacji do termicznego przekształcania odpadów, pkt 12 dotyczy unieszkodliwiania zakaźnych odpadów medycznych oraz weterynaryjnych natomiast pkt 13 dotyczy unieszkodliwiania oraz składowania odpadów pochodzących z wytwarzania dwutlenku tytanu.

¹⁹ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 marca 2016 r., sygn. II SA/Po 22/16, w którego uzasadnieniu wskazano, cyt.: *Przepis art. 42 ust. 1 pkt 1-10 ustawy o odpadach wyraźnie określa jakie dane musi zawierać wniosek o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Wniosek ten m.in. powinien zawierać oznaczenie miejsca zbierania odpadów (pkt 3) oraz wskazanie miejsca i sposobu magazynowania oraz rodzaju magazynowanych odpadów (pkt 4). Brak któregośkolwiek z elementów wniosku należy uznać za brak formalny, który podlega uzupełnieniu na podstawie art. 64 § 2 K.p.a.* W związku ze zbieżnością przedmiotu regulacji ust. 1 art. 42 u.o.o. z ust. 2 orzeczenie to należy odpowiednio zastosować również do zezwoleń na przetwarzanie odpadów.

²⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.) przez *tytuł prawny* należy rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy (np. umowę najmu lub dzierżawy).

²¹ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o. przez posiadacza odpadów należy rozumieć ich wytwórcę lub podmiot faktycznie je posiadający przy jednoczesnym domniemaniu, iż władający powierzchnią ziemi, na której znajdują się odpady jest ich posiadaczem.

oraz, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o.²², również właścicielowi (współwłaścicielowi) nieruchomości, na której posiadacz odpadów będzie je magazynował²³. W związku z powyższym wystąpiono do pracownika Urzędu o udzielenie wyjaśnień w przedmiocie tego czy ww. właścicielom oraz współwłaścicielom nieruchomości zapewniono czynny udział w ww. postępowaniach. W części I lit a pkt 1, pkt 2 i pkt 4 oraz w lit. c pkt 2 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano w powyższych kwestiach co następuje:

W kwestii zezwolenia na zbieranie nr 1:

Pani E. R. była osobiście składając oświadczenie z dnia 27.10.2014 r. wyrażając zgodę na zbieranie przez wnioskodawcę odpadów na wspólnej nieruchomości. Nie zawiadomiono tej osoby o wszczęciu postępowania, jednak decyzję otrzymała i mając możliwość złożenia odwołania z tego nie skorzystała.

W kwestii zezwolenia na zbieranie nr 4:

Nie zawiadomiono wydzierżawiającego o wszczęciu postępowania i nie dostarczono mu decyzji. Tut. organ dał wiarę zawartej umowie najmu, przyjmując ją jako dowód władania nieruchomością.

W kwestii zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2:

Nie zawiadomiono właściciela nieruchomości o wszczęciu postępowania i nie dostarczono mu decyzji z uwagi na kontynuację działalności w tym miejscu przez wnioskodawcę oraz fakt, iż współnicy a zarazem reprezentanci wydzierżawiającej formy są zarazem w organie nadzoru i prokurentem wnioskodawcy. Tut. organ dał wiarę zawartej umowie dzierżawy, przyjmując ją jako dowód władania nieruchomością przez wnioskodawcę.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia na wstępie należy wskazać, iż organ kontrolujący w powyższych postępowaniach nie kwestionował istnienia tytułu prawnego posiadaczy zezwoleń do nieruchomości, o których mowa w art. 25 ust. 2 u.o.o. Przedmiotem pytania była prawidłowość, z uwzględnieniem ww. przepisów, ustalenia kręgu stron poszczególnych postępowań i zapewnienie im czynnego udziału w ich przebiegu do czego organ jest zobligowany na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. Niedopełnienie ww. obowiązku skutkuje tym, iż postępowanie jest obciążone wadą kwalifikowaną, która może skutkować jego wznowieniem (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). W związku z powyższym należy wskazać, iż zacytowane powyżej stanowisko dotyczące postępowań zakończonych udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 4 oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2 nie zasługuje na uwzględnienie. W przypadku tego drugiego postępowania należy ponadto wskazać, iż fakt występowania współników wydzierżawiającego (spółka jawna będąca właścicielem nieruchomości wskazanych we wniosku, co potwierdza wpis w księdze wieczystej nr SW1Z/00043810/5) jako członka organu nadzoru oraz prokurenta dzierżawcy nie ma znaczenia dla spełnienia obowiązku zapewnienia

²² Patrz: W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX 2013 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Lu 604/14.

²³ W tym miejscu warto zwrócić uwagę na treść postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2011 r., sygn. II OZ 394/11 gdzie wskazano, iż właściciel nieruchomości posiada legitymację strony w postępowaniu, w wyniku którego zapadła lub może zapadć decyzja tak kształtująca stosunki na nieruchomości (rzutująca na sposób korzystania z niej), że będzie to miało wpływ na sposób realizacji prawa własności przez jej właściciela. Przenosząc powyższą argumentację na grunt skontrolowanego postępowania należy wskazać, iż prowadzenie na danym terenie działalności polegającej na zbieraniu bądź przetwarzaniu odpadów może w taki sposób zmienić jej właściwości, iż jej właściciel nie będzie mógł w przyszłości nią rozporządzać tak jak mógłby to czynić gdyby ww. działalność nie była na niej realizowana.

czynnego udziału strony w postępowaniu. Wynika to z tego, iż dzierżawcą jest podmiot działający w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a więc podmiotu posiadającego osobowość prawną (art. 12 Kodeksu spółek handlowych) tj. zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków oraz zdolność procesową i sądową. Wyzierzawiającymi nie są zaś wspólnicy spółki jawnej lecz sama spółka, która występuje w obrocie prawnym w imieniu własnym nie zaś wspólników²⁴. Tym samym prawidłowym działaniem organu winno być zapewnienie czynnego udziału w postępowaniu oraz przesłanie podjętego rozstrzygnięcia również ww. podmiotowi.

Pozytywnie należy ocenić działanie organu opisane w pierwszym z przywołanych fragmentów wyjaśnień tj. doręczenie decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów również współwłaścicielowi nieruchomości, na której będą one magazynowane. Negatywnie należy ocenić natomiast brak zawiadomienia ww. osoby o fakcie wszczęcia przedmiotowego postępowania jak również brak zawiadomienia jej o uprawnieniach przyznanych art. 10 § 1 k.p.a.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja art. 170 ust. 2 dokonana przez pracownika Urzędu skutkująca ograniczeniem kręgu stron postępowania. [dowód: akta kontroli str.: 28, 30, 34, 36 – 37, 39, 98 – 101, 148 – 149, 245 - 248]

Jak wskazano powyżej warunkiem do magazynowania na terenie nieruchomości wskazanej we wniosku odpadów jest posiadanie tytułu prawnego do ww. terenu (art. 25 ust. 2 w zw. z art. 42 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 5 u.o.o.). W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych ustalono, iż w prawie wszystkich przypadkach (za wyjątkiem postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 2) wnoszący mógł dysponować wskazaną przez siebie nieruchomością jak również w większości akt poszczególnych spraw znajdowały się dokumenty potwierdzające ww. ustalenia. Niemniej jednak w aktach postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1 brak było jakiegokolwiek dokumentu w powyższym przedmiocie. W części I lit. c pkt 1 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano co następuje:

Własność nieruchomości była sprawdzana w dostępnej on-line przez pracownika ewidencji gruntów ale pracownik nie dokonał wydruku. W aktach z 2007 r. znajduje się wypis z ewidencji oraz wypis z mpzp (...). W związku z powyższym, mając te dokumenty nie wzywał wnioskodawcę o uzupełnienie.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż opisane w treści zacytowanych wyjaśnień działania podejmowane przez organ w przedmiocie ustalenia istnienia po stronie wnioskodawcy tytułu prawnego do nieruchomości wskazanej we wniosku należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak brak w aktach postępowania jakiegokolwiek dokumentu w powyższym przedmiocie (np. wydruku z rejestru gruntów, notatki służbowej pracownika) stanowi naruszenie zasady pisemności wyrażonej w art. 14 § 1 k.p.a. Ponadto z okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, z których nie sporządza się protokołu, pracownik winien sporządzić notatkę służbową i włączyć ją do akt postępowania (art. 72 k.p.a.), czego również nie dokonano. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości było niezastosowanie się pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę do dyspozycji powyższych przepisów.

[dowód: akta kontroli str.:33, 39, 54]

²⁴ Patrz: postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r. sygn. II CK 320/05 i z dnia 21 lipca 2006 r. sygn. III CSK 164/06 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 20 listopada 2012 r. sygn. I ACa 1180/12.

Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. niezgodność zamierzonej działalności w zakresie gospodarowania odpadami z przepisami prawa miejscowego stanowi przesłankę uprawniającą organ do odmowy udzielenia zezwolenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż z akt spraw zakończonych udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 2 oraz zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2 nie wynikało czy organ w jakikolwiek sposób zweryfikował wystąpienie powyższej przesłanki. W treści części I lit. b pkt 2 oraz lit. c pkt 2 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje:

W zakresie zezwolenia na przetwarzanie nr 2:

Organ ustalił, iż prowadzona działalność jest zgodna z mpzp biorąc pod uwagę kontynuację działalności (zezwolenia z 2204 r. oraz z 2011 r.) oraz posiadaną w aktach sprawy z 2011 r. pozytywną opinię Burmistrza Złotego Stoku oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z 2003 r. znajdującą się w aktach sprawy (...).

W zakresie zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 2:

Organ ustalił zgodność z mpzp na podstawie wypisu zawartego w aktach sprawy z 2010 r. (działalność prowadzona od 2010 r.).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w powyższych postępowaniach wskazana działalność była zgodna z przepisami prawa miejscowego. Niemniej jednak, co wskazano na wstępie, w aktach poddanych kontroli brak było jakichkolwiek dowodów w powyższych kwestiach. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż odpowiednie zastosowanie znajdą w tym miejscu poczynione w poprzednim akapicie uwagi dot. zasady pisemności oraz dokumentowania poszczególnych okoliczności postępowania mających wpływ na jego rozstrzygnięcie. [dowód: akta kontroli str.: 31, 38, 51 – 53, 57 - 77]

W toku kontroli stwierdzono nieścisłość we wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 1. W pkt. 1 wniosku z dnia 15 sierpnia 2014 r. wnoszący określił rodzaje odpadów jakie zamierza zbierać, natomiast w pkt 3 przedmiotowego dokumentu opisał miejsce i sposób magazynowania poszczególnych ich rodzajów. Jednakże w pkt. 11 wskazał on również na odpady o kodzie 16 06 01* i 16 06 02*, które to rodzaje nie zostały wskazane w pkt 1. W części II zezwolenia udzielonego na podstawie ww. podania wskazano, iż opisane powyżej odpady będą zbierane przez wnioskodawcę. W części I lit. a pkt 1 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

Zbieranie odpadów o kodzie 16 06 01 i 16 06 02* potwierdzono telefonicznie z wnioskodawcą.*

W pkt 2 wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 4, wskazano, iż punkt zbierania odpadów będzie się znajdował na nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 76/3, obręb Sławęcín, co do której wnioskodawca posiada tytuł prawny tj. umowę dzierżawy z dnia 1 kwietnia 2015 r. W § 1 i § 2 przedmiotowej umowy wskazano, iż działka nr 76/3 jest częścią posesji nr 25 w miejscowości Sławęcín oraz że dzierżawie będzie podlegać tylko część przedmiotowej nieruchomości. Z kolei w pkt 3 ww. wniosku wskazano, iż odpady będą składowane na posesji nr 25, w granicach działki nr 75. Zgodnie z danymi zawartymi w znajdującym się w aktach sprawy wypisie z rejestru gruntów z dnia 22 kwietnia 2015 r. ww. nieruchomość jest własnością gminy Kamieniec Ząbkowicki, oddaną w użytkowanie Ochotniczej Straży Pożarnej. W pkt. II lit. a decyzji 11/O/2015 z dnia

14 lipca 2015 r. wskazano, iż zbieranie i magazynowanie odpadów będzie się odbywać w terenie posesji nr 25, w granicach działki nr 76/3. W związku z powyższym wezwano do wyjaśnienia w jaki sposób, mając na uwadze opisany powyżej stan faktyczny, organ ustalił iż zbieranie i magazynowanie odpadów będzie się odbywać na działce nr 76/3 nie zaś na działce nr 75 co wynikało z treści wniosku. W pkt i lit. a pkt. 4 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano co następuje:

Niejasności dotyczące nieruchomości wyjaśniono telefonicznie z wydzierżawiającym J.K. oraz wnioskodawcą, ustalając, iż wniosek dotyczy nieruchomości 76/3 obręb Sławęcin.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Gdy organ stwierdzi, iż złożony wniosek pochodzi od strony oraz spełnia wszystkie wymagania formalne określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. i w przepisach szczególnych jest obowiązany wszcząć postępowanie w przedmiocie w nim wskazanym. Jeżeli w wyniku analizy informacji zawartych we wniosku organ poweźmie jakiegokolwiek wątpliwości, które wymagają wyjaśnienia powinien w tym celu skorzystać z dyspozycji art. 50 § 1 k.p.a. i wezwać wnoszącego do udzielenia stosownych wyjaśnień. Zgodnie z wspomnianą we wcześniejszych akapitach zasadą pisemności postępowania administracyjnego należy wskazać, iż wezwanie to powinno przybrać formę odpowiedniego dokumentu. Wprawdzie ustawodawca zezwolił organowi na dokonywanie w toku postępowania wezwań w formie innej niż pisemna jednakże zastrzegł ten tryb do czynności niecierpiących zwłoki (art. 55 k.p.a.). 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 udowodnić powyższy fakt, pracownik organu dokonujący wezwań w opisanym trybie winien sporządzić stosowną notatkę służbową, w której zostanie opisana nie tylko data oraz przedmiot wezwania lecz również istotne okoliczności uzasadniające dokonanie wezwania w powyższej formie²⁵. W wyniku kontroli stwierdzono, iż powyższych czynności nie dokonano na gruncie opisanych postępowań czym naruszono zasadę pisemności oraz art. 50 § 1, 54 § 1 i art. 55 k.p.a.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości było niewłaściwe zastosowanie art. 55 k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str.: 30, 37, 49 - 50, 91 - 93, 151 - 155]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż przed udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 3 organ w trybie art. 64 § 2 k.p.a. wezwał wnioskodawcę do wyjaśnienia rozbieżności w przedmiocie obrębów ewidencyjnych, w których są położone nieruchomości opisane we wniosku. Mając na uwadze wcześniejsze rozważania dotyczące braków formalnych wniosku należy wskazać, iż powyższa kwestia winna zostać wyjaśniona przez organ w trybie art. 50 § 1 k.p.a.

Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości było uznanie przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę opisaną okoliczności za brak formalny wniosku nie zaś za okoliczność wymagającą wyjaśnienia w toku postępowania.
[dowód: akta postępowania str.: 203 - 209]

Osobnego omówienia wymaga stan faktyczny stwierdzony w wyniku kontroli w postępowaniu zakończonym udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 2. Jak wskazano na

²⁵ M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, publ. LEX/el.2015.

str. 5 niniejszego dokumentu wniosek, na podstawie którego udzielono powyższego zezwolenia wpłynął do Urzędu w dniu 22 października 2014 r. Wraz z nim wnoszący przedłożył zawartą w dniu 1 sierpnia 2014 r. umowę najmu nieruchomości, na której prowadzona będzie działalność w zakresie zbierania odpadów. W jej treści jako wynajmującego wskazano Gminną Spółdzielnię „Samopomoc Chłopska” w Ząbkowicach Śląskich. Tymczasem ze znajdującego się w aktach postępowania wypisu z rejestru gruntów, sporządzonego w dniu 27 października 2014 r. przez pracownika Urzędu, wynika, iż nieruchomość oznaczona geodezyjnie jako działka nr 1/38, AM – 8, obręb Ząbkowice Śląskie Miasto jest własnością Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Polskich Kolei Państwowych S.A. Z powyższych dokumentów nie wynika jakikolwiek związek pomiędzy podmiotem wynajmującym nieruchomość wnioskodawcy a ww. użytkownikiem wieczystym. W związku z powyższym wezwano pracownika Urzędu do udzielenia wyjaśnień w przedmiocie tego czy organ zawiadomił ww. użytkownika wieczystego o wszczęciu postępowania i zapewnił mu w nim czynny udział oraz czy doręczył mu decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia. W części I lit. a pkt 2 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano co następuje:

Wyjaśniano przedłożoną umowę najmu telefonicznie. Od 50 lat zawsze w tym miejscu funkcjonowała GSSCH, w tym skład opału, o czym pracownik wydający decyzje wie z doświadczenia. Uzyskano informację ustną, iż na wniosek GSSCH prowadzone jest postępowanie w sprawie uchylecia decyzji, na podstawie której PKP SA stało się użytkownikiem wieczystym – sprawę prowadzi Wojewoda Dolnośląski. Nie zawiadomiono wieczystego użytkownika o wszczęciu postępowania i nie dostarczono mu decyzji z uwagi na kontynuację działalności przez wnioskodawcę w tym miejscu oraz ww. sytuację prawną. Tut. organ dał wiarę zawartej umowie najmu, przyjmując ją jako dowód władania nieruchomością przez GSSCH w Ząbkowicach Śl.

Analizując powyższe wyjaśnienia ustalono następujący stan faktyczny. W dniu 30 listopada 2005 r. Wojewoda Dolnośląski wydał decyzję, która stwierdził, iż dniem 5 grudnia 1990 r. przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Koleje Państwowe” nabyło z mocy prawa prawo do użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonej geodezyjnie jako działka nr 1/23, obręb 0001 – 001 Centrum, AM-8, położonej na terenie Ząbkowic Śląskich, oraz prawa do znajdujących się na niej budynków i urządzeń. Powyższa decyzja uzyskała walor ostateczności w dniu 23 grudnia 2005 r. Następnie ww. nieruchomość została podzielona na działki o numerach od 1/24 do 1/39. W dniu 5 sierpnia 2008 r. Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska” w Ząbkowicach Śląskich złożyła do Wojewody Dolnośląskiego wniosek o wznowienie postępowania zakończonego ww. rozstrzygnięciem w zakresie działki nr 1/38. Decyzją z dnia 10 września 2009 r. Wojewoda Dolnośląski odmówił wznowienia postępowania w przedmiocie ww. rozstrzygnięcia²⁶. W związku z jej zaskarżeniem przez Gminną Spółdzielnię „Samopomoc Chłopska” w Ząbkowicach Śląskich decyzją z dnia 28 czerwca 2011 r. Minister Infrastruktury uchylił ją i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Wojewodzie Dolnośląskiemu. Na decyzję tą Polskie Koleje Państwowe S.A. złożyły skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego niemniej jednak wyrokami z dnia 7 grudnia 2011 r. oraz 19 czerwca 2013 r. zostały one oddalone. W związku z powyższym postanowieniem z dnia 14 marca 2014 r. Wojewoda Dolnośląski wznowił²⁷ postępowanie w sprawie zakończonej decyzją z dnia 30 listopada 2005 r. Następnie decyzją z dnia 27 marca 2015 r. Wojewoda Dolnośląski odmówił

²⁶ Na podstawie art. 149 § 3 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 kwietnia 2011 r.

²⁷ Na podstawie art. 149 § 1 k.p.a.

uchylenia swojej decyzji z dnia 30 listopada 2005 r.²⁸. W wyniku wniesionego odwołania, w dniu 12 sierpnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa uchylił w całości zaskarżoną decyzję z dnia 27 marca 2015 r. i przekazał Wojewodzie Dolnośląskiemu sprawę do ponownego rozpoznania. Na rozstrzygnięcie to skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosły Polskie Koleje Państwowe S. A. – skarga wciąż pozostaje nierozpatrzona. Ponadto Minister Infrastruktury i Budownictwa na wniosek Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” w Ząbkowicach Śląskich wszczął, niezależnie od powyższego, postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r. – postępowanie to w dalszym ciągu pozostaje niezakończony w związku postanowieniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 października 2015 r. wydanym w przedmiocie jego zawieszenia. W związku z powyższym, postanowieniem z dnia 9 października 2015 r., Wojewoda Dolnośląski zawiesił postępowanie prowadzone w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego wydaniem decyzji z 2005 r. prowadzonego w związku z decyzją ministra z dnia 12 sierpnia 2015 r. Zażalenie na to postanowienie złożyła Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska” w Ząbkowicach Śląskich. Ponadto przed Sądem Rejonowym w Ząbkowicach Śląskich toczy się postępowanie z wniosku Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” w Ząbkowicach Śląskich w przedmiocie zasiedzenia działki nr 1/38. Cały opisany powyżej stan faktyczny jest aktualny na dzień sporządzenia niniejszego dokumentu.

Podsumowując należy wskazać, iż zarówno na dzień wpływu wskazanego na wstępie wniosku do Urzędu jak i w dniu udzielenia zezwolenia na zbieranie nr 2 (tj. 12 grudnia 2014 r.) jedynym merytorycznym rozstrzygnięciem w sprawie własności działki nr 1/38, które posiadało (i wciąż posiada) walor ostateczności, jest decyzja Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r., która przyznawała prawo użytkowania wieczystego wskazanej we wniosku nieruchomości oraz praw własności budynków Polskim Kolejom Państwowym S.A. Ponadto z powyższego stanu faktycznego, ustalonego na podstawie zgromadzonych dokumentów oraz wyjaśnień wynika, iż Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska” w Ząbkowicach Śląskich, poza faktycznym użytkowaniem ww. nieruchomości, nie przedstawiła jakichkolwiek dokumentów świadczących o tym, iż posiada do ww. nieruchomości jakikolwiek tytuł prawny²⁹, a więc nie mogła czynić jej przedmiotem najmu osobie trzeciej. Tym samym wyjaśnienia pracownika Urzędu zacytowane powyżej nie zasługują na uwzględnienie. Wymaga podkreślenia, iż widząc rozbieżność pomiędzy przedłożoną wraz z wnioskiem umową najmu z dnia 1 sierpnia 2014 r. a informacjami wynikającymi z prowadzonego przez kontrolowany organ rejestru gruntów i budynków winien on w sposób niebudzący wątpliwości zweryfikować tytuł prawny wnioskodawcy do opisanej we wniosku nieruchomości. Zgodnie z art. 76 § 1 ww. ustawy dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie i przez powołane do tego organy stanowią dowód tego co zostało w nich wskazane. Mając na uwadze powyższe oraz art. 7d pkt 1 lit. a tiret pierwsze w zw. z art. 20 ust. 2 pkt 1 lit. a i art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne

²⁸ Na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.

²⁹ Zgodnie z decyzją Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta i Gminy w Ząbkowicach Śląskich z dnia 25 kwietnia 1989 r. nieruchomość, z której następnie wyodrębniono działkę nr 1/38, została przekazana w zarząd Dyrekcji Okręgowej Polskich Kolei Państwowych we Wrocławiu, natomiast przed wydaniem decyzji z dnia 30 listopada 2005 r. PKP S.A. w oświadczeniu z dnia 17 października 2005 r. wskazało, iż nie są jej znane jakiegokolwiek roszczenia osób trzecich odnośnie ww. nieruchomości. Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska” w Ząbkowicach Śląskich w toku postępowania zakończonego decyzją Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 marca 2015 r. wskazała wprawdzie, iż podstawą jej żądań jest decyzja Ministra Komunikacji (ewentualnie Ministra Kolei) nr MK KS 3-1/410 wydana w 1958 r. niemniej jednak próby jej odnalezienia w zasobach Archiwum Państwowego, Ministerstwa Infrastruktury oraz Dolnośląskiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych nie przyniosły żadnego skutku.

i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn zm.)³⁰ należy wskazać, iż do czasu przeprowadzenia dowodu przeciwnego wypis z katastru nieruchomości stanowi dowód tego co zostało w nim zapisane³¹. Uchybiając ww. obowiązkowi organ naruszył wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej oraz dyspozycję art. 77 § 1 k.p.a. dotyczącą wyczerpującego zebrania oraz rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie. Podkreślenia wymaga, iż obowiązkiem organu jest orzekanie w oparciu o stan faktyczny i prawny aktualny na dzień wydania decyzji w związku z czym wykluczone są jakiekolwiek rozbieżności w powyższym zakresie. Ponadto udzielając zezwolenia na zbieranie odpadów w powyższym stanie faktycznym organ rażąco naruszył przepis art. 25 ust. 2 u.o.o., który zezwala na magazynowanie odpadów wyłącznie na terenie, do którego ich posiadacz ma tytuł prawny, co z kolei może być przesłanką do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Przyczyną powstania opisanej powyżej nieprawidłowości był brak rzetelnego ustalenia stanu faktycznego sprawy przez pracownika ją prowadzącego.
[dowód: akta kontroli str.: 29, 36, 82 – 85, 110 - 136]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w udzielonych zezwoleniach.

Wraz z udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 1 – nr 3 oraz zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie nr 1 i nr 2 organ jednocześnie dokonał wygaszenia (wszystkie ww. decyzje) oraz uchylecia (zezwoleń na zbieranie nr 2) w całości lub w części swoich poprzednich decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż dopuszczalnym jest zawarcie w jednym podaniu kilku wniosków. Niemniej jednak organ rozpatrując je ma obowiązek wydać odrębną decyzję w każdej podniesionej sprawie. Wydając więcej niż jedno rozstrzygnięcie w ramach jednego aktu administracyjnego organ naruszył art. 62 k.p.a. Organ powinien w powyższej sytuacji wydać oddzielne decyzje dla każdego z podjętych rozstrzygnięć. Wynika to z faktu, że są one wydawane w ramach różnych podstaw prawnych oraz dotyczą różnych spraw. Podkreślić należy, że istotą postępowania administracyjnego jest, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada "jedna sprawa - jedna decyzja"³². 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 decyzji³³.

³⁰ Prowadzenie ewidencji gruntów i budynków jest zadaniem starosty. W ramach prowadzonej ewidencji oprócz właścicieli nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wskazuje się również podmioty nimi władające lub gospodarujące. Udostępnianie danych z prowadzonej ewidencji również jest zadaniem starosty jednakże ustawodawca nie przewidział formy dokumentu, w którym ww. informacje są udostępniane.

³¹ B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. C.H. BECK, wydanie 13, warszawa 2014 r, strona 361.

³² Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. II SA/Bd 325/10 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Wr 432/08.

³³ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów k.p.a. przez osobę prowadzącą przedmiotowe sprawy, niemniej jednak nie jest to nieprawidłowość mająca poważny wpływ na wynik postępowania.

Ponadto należy wskazać, iż organ dokonując w ramach zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie, wygaszeń swoich wcześniejszych decyzji słusznie wskazał (abstrahując od ww. nieprawidłowości) w podstawie prawnej na art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 48 u.o.o. Drugi z ww. przepisów zawiera 5 punktów, które opisują przesłanki uprawniające organ do wydania decyzji wygaszającej. Tym samym organ powołując w powyższych rozstrzygnięciach ww. przepis winien wskazać jego konkretną jednostkę redakcyjną (artykuł, ustęp, punkt)³⁴, czego jednak nie dokonał.

[dowód: akta kontroli str.: 86, 94, 137, 197, 188]

W wyniku kontroli ustalono, iż wnoszącymi podanie, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie nr 1 było dwóch wspólników spółki cywilnej. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.) za przedsiębiorców uważa się wspólników spółki cywilnej w związku z czym to oni są adresatami przyznawanego zezwoleniem na gospodarowanie odpadami uprawnienia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż zarówno w sentencji (pkt II), uzasadnieniu jak i rozdzielniku powyższej decyzji jako stronę wskazano nie wspólników lecz formę, pod którą prowadzą oni działalność gospodarczą.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była nieznanomość ww. przepisu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

[dowód: akta kontroli str.: 219 - 222]

Zgodnie z art. 43 ust. 2 pkt 3 u.o.o. jednym z elementów zezwolenia na przetwarzanie odpadów jest wskazanie procesu przetwarzania – zgodnie z załącznikiem nr 1 i nr 2 do przedmiotowego aktu normatywnego. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w treści zezwolenia na przetwarzanie nr 2 organ wprowadził opis na czym będzie polegało przetwarzanie niemniej jednak nie oznaczył tego procesu jakimkolwiek z symboli opisanych w załącznikach nr 1 i nr 2 do u.o.o. Należy wskazać, iż dopiero obydwa ww. elementy stanowią o wypełnieniu dyspozycji wskazanego na wstępie przepisu.

Kolejnymi z informacji jakie organ winien zawrzeć w zezwoleniu na przetwarzanie odpadów jest wskazanie masy odpadów przewidzianej do przetworzenia w ciągu roku (art. 43 ust. 2 pkt 2 u.o.o.). Dodatkowo, w zakresie komunalnych osadów ściekowych przetwarzanych w procesie R10 dopuszczalne do stosowania dawki osadu ze względu na częstotliwość ich stosowania oraz przeznaczenie i powierzchnię gruntu, na której mają zostać zastosowane, były określone w § 3 ust. 5 – 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz. U. Nr 137, poz. 924) oraz w § 3 ust. 5 – 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz. U. poz. 257). W treści uzasadnienia zezwolenia na przetwarzanie nr 1, oraz w treści notatki z dnia 25 maja 2015 r. w przypadku zezwolenia na przetwarzanie nr 3, organ opisał sposób w jaki obliczył maksymalną dawkę odpadów możliwą do zastosowania w danej jednostce czasu z uwagi na wskazany w treści wniosku obszar gruntów rolnych. Niemniej jednak w sentencjach ww. zezwoleń organ ograniczył się do stwierdzenia, iż zezwala na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów o kodzie 19 08 05 w procesie R10 w ilości 246 Mg/rok (pierwsza z ww. decyzji – pkt II) oraz w ilości 2000 Mg/rok (druga z ww. decyzji – pkt II). W związku z powyższym w części i lit. b pkt 1 i pkt 3 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano co następuje:

³⁴ Patrz: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 września 2008 r. (II SA/Po 185/08), 22 lipca 2009 r. (II SA/Po 1059/08) oraz 14 lipca 2010 r. (II SAB/Po 18/10).

W zakresie zezwolenia na przetwarzanie nr 1:

W sentencji decyzji wskazano, iż zezwala się na przetwarzanie osadów w ilości 246 Mg. Jednak jest to maksymalna ilość osadów do wykorzystania w danym roku a nie obowiązkowa. Taki zapis nie zwalnia wytwarzającego odpady (posiadacza odpadów) od spełnienia obowiązków wynikających z przepisów szczególnych dotyczących stosowania osadów. Ponadto w warunkach pkt II.f decyzji wskazano, iż należy zapewnić spełnienie warunków ustalając dawkę osadów a w uzasadnieniu jest wskazane, iż określona ilość osadu została ustalona przy stosowaniu raz na 3 lata przy dawce 9Mg/sm/ha.

W zakresie zezwolenia na przetwarzanie nr 3:

W sentencji decyzji wskazano, iż zezwala się na przetwarzanie osadów w ciągu roku w ilości 2000 Mg. Jednak jest to maksymalna ilość odpadów do wykorzystania w danym roku a nie obowiązkowa. Taki zapis nie zwalnia wytwarzającego odpady (posiadacza odpadów) od spełnienia obowiązków wynikających z przepisów szczególnych dotyczących stosowania osadów. Ponadto w warunkach pkt 6 decyzji wskazano, iż należy zapewnić spełnienie warunków ustalając dawkę osadów a w uzasadnieniu jest wskazane, iż określona ilość osadu została przy stosowaniu raz na 3 lata przy dawce 9Mg/sm/ha.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy wskazać, iż tutejszy organ stoi na stanowisku, iż w przypadku przetwarzania komunalnych osadów ściekowych w procesie R10 organ udzielający zezwolenia na ich stosowanie winien zawrzeć powyższe informacje również w sentencji wydawanych decyzji. Jasne i czytelne ustalenie, iż przedsiębiorca może stosować na danej jednostce powierzchni określoną ilość odpadu w danym okresie czasu pozwoli na uniknięcie naruszenia obowiązujących w powyższym zakresie norm.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości był fakt pominięcia przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę braku formalnego wniosku polegającego na nienazwaniu procesu przetwarzania (w zakresie zezwolenia na przetwarzanie nr 2) oraz nie dość dokładny opis zasad stosowania odpadów w sentencji decyzji (w zakresie zezwoleń na przetwarzanie nr 1 i nr 3).

[dowód: akta kontroli str.: 30 – 32, 37 – 39, 179 – 182, 188, 196 -198, 202]

Zgodnie z przepisem art. 44 u.o.o. zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Wnioskodawca wskazuje we wniosku przewidywany okres wykonywania działalności (art. 42 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 pkt 8 u.o.o.) natomiast organ określa w decyzji czas jej obowiązywania (art. 43 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 pkt 9 u.o.o.).

W poniższej tabeli zestawiono, okresy obowiązywania zezwoleń wnioskowane przez poszczególnych przedsiębiorców, daty wydania decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia oraz daty ich obowiązywania ustalone przez organ.

Oznaczenie decyzji	Wnioskowany okres udzielenia zezwolenia	Data wydania decyzji	Data obowiązywania zezwolenia
Zezwolenie na zbieranie nr 1	10 lat	28 października 2014 r.	30 września 2024 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 2	10 lat	12 grudnia 2014 r.	30 listopada 2024r.

Zezwolenie na zbieranie nr 3	10 lat	18 grudnia 2014 r.	30 listopada 2024 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 4	10 lat	14 lipca 2015 r.	30 czerwca 2025 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 5	10 lat	11 stycznia 2016 r.	31 grudnia 2025 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 1	Do 31 grudnia 2024 r.	26 czerwca 2014 r.	31 maja 2024 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 2	Bezterminowo lub najdłużej jak to możliwe	24 marca 2014 r.	30 marca 2015 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 3	Do 31 grudnia 2024 r.	25 maja 2015 r.	31 grudnia 2024 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 4	31 grudnia 2025 r.	2 grudnia 2015 r.	30 listopada 2025 r.
Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 1	Maksymalny okres	23 stycznia 2015 r.	31 grudnia 2024 r.
Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 2	10 lat	18 stycznia 2016 r.	31 grudnia 2025 r.

Z powyższego zestawienia wynika, iż zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy organ ustalił jedynie termin obowiązywania zezwolenia na przetwarzanie nr 3. W pozostałych przypadkach termin określony w decyzji został skrócony względem wniosku o okres od 2 do 28 dni³⁵. Podkreślenia wymaga, że to wnioskodawca decyduje, na jaki okres chce uzyskać zezwolenie. Jedyną granicą jest wspomniany okres 10 lat (art. 44 u.o.o.). Organ administracji jest związany³⁶ informacją wnioskodawcy w tym zakresie i bez uzasadnionej przyczyny (np. z uwagi na dobro interesu publicznego) nie może ustalić innego okresu³⁷. Wprawdzie nie są to, mając na uwadze okresy na które udzielono poszczególne zezwolenia, znaczne ograniczenia niemniej jednak zostały one ustalone wbrew treści żądań poszczególnych wnioskodawców³⁸. W kwestii zezwolenia na przetwarzanie nr 2 należy wskazać, iż przyczyna ustalenia początkowej daty jego obowiązywania na dzień 30 marca 2015 r. została opisana na str. 7 i 8 niniejszego dokumentu.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów określających zasady obliczania terminów obowiązywania zezwoleń przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli strona: 87, 93, 95, 108, 137, 144, 146, 154, 157, 174, 179, 187 – 188, 195 – 196, 210, 212, 217, 221, 239, 240, 254]

³⁵ Są to odpowiednio najmniejsza oraz największa ilość dni o jaką skrócono okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń gdyby daty te obliczono zgodnie z art. 110 w zw. z art. 112 kodeksu cywilnego.

³⁶ Jest to stanowisko zarówno doktryny, patrz - J. Jerzy, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360 oraz W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. III LEX 2013; jak i orzecznictwa – patrz: uchwała 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 r. sygn. OPK 1/00 – wprawdzie ww. uchwała zapadła na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn zm. jednakże mechanizm udzielania zezwoleń wskazany w przedmiotowym akcie normatywnym jest taki sam jak na gruncie u.o.o.

³⁷ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1846/06.

³⁸ Przepisy działu I rozdziału 10 k.p.a. (terminy) określają jedynie zasady liczenia terminów wyrażonych w dniach, tygodniach oraz miesiącach. Jednakże przepis art. 110 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380) stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe tj. art. 111 – art. 116 niniejszego aktu normatywnego. Z kolei przepis art. 112 ww. ustawy stanowi, iż termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w danym miesiącu nie było – w ostatnim dniu.

W poniższej tabeli ujęto daty wpływów poszczególnych wniosków do Urzędu, daty wydania decyzji oraz okresy, o których mowa art. 35 § 5 k.p.a.

Oznaczenie decyzji	Data wpływu wniosku do Urzędu	Okresy, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a.	Data wydania decyzji
Zezwolenie na zbieranie nr 1	22 września 2014 r.	Brak	28 października 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 2	22 października 2014 r.	Brak	12 grudnia 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 3	4 grudnia 2014 r.	Brak	18 grudnia 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 4	15 kwietnia 2015 r.	Brak	14 lipca 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 5	24 listopada 2015 r.	Brak	11 stycznia 2016 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 1	11 lutego 2014 r.	Brak	26 czerwca 2014 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 2	25 lutego 2014 r.	Brak	24 marca 2014 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 3	23 marca 2015 r.	Od 9 do 16 kwietnia 2015 r.	25 maja 2015 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 4	2 października 2015 r.	Brak	2 grudnia 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 1	22 stycznia 2015 r.	Brak	23 stycznia 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie nr 2	8 stycznia 2016 r.	Brak	18 stycznia 2016 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż w podstawowym, miesięcznym terminie załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 35 § 3 k.p.a. organ zakończył 4 z 11 ww. spraw tj. udzielenie zezwolenia na zbieranie nr 3, zezwolenia na przetwarzanie nr 2 oraz zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie. Pozostałe 7 postępowań zostało zakończonych z uchybieniem ww. terminu jak również z uchybieniem art. 36 § 1 k.p.a. albowiem organ nie informował stron o tym, iż nie jest w stanie załatwić sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. w związku z czym wyznacza nowy termin jej załatwienia.

II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 4 kwietnia 2016 r. Starosta Ząbkowicki wydał 3 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia. Kontroli poddano wszystkie ww. postępowania:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 11/O/2014 z dnia 23 września 2014 r. (sygn. WŚR.6233.9.2014), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 17/O/2014 z dnia 4 grudnia 2014 r. (sygn. WŚR.6233.19.2014), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 2;

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 6/O/2015 z dnia 26 marca 2015 r. (sygn. WŚR.6233.3.2015), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 3.

Wniosek, na podstawie którego wszczęto postępowanie zakończone wydaniem decyzji zmieniającej nr 1 wpłynął do Urzędu w dniu 15 września 2014 r. Jego przedmiotem było rozszerzenie katalogu zbieranych oraz transportowanych odpadów o 4 rodzaje odpadów (wnioskodawca dysponował osobnymi zezwoleniami na zbieranie odpadów i na transport odpadów, z których każde zostało raz zmienione). Mając na uwadze powyższe jak również przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z ust. 46 pkt. 1 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej wraz ze złożeniem przedmiotowego wniosku wnoszący winien przedłożyć dowód uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 50 % stawki bazowej. W wyniku kontroli ustalono, iż opłata ta została uiszczona w dniu 23 września 2014 r., a więc w dniu wydania decyzji. Ponadto w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek dokumentów wskazujących na wystąpienie jednej z przesłanek wskazanych w art. 261 § 4 k.p.a. uzasadniających załatwienie sprawy pomimo nieuiszczenia opłaty skarbowej. W części II pkt 2 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano co następuje:

Tut. organ nie wzywał w ramach art. 261 kpa pisemnie wnioskodawcy o dokonanie opłaty skarbowej. Telefonicznie przekazano informację o konieczności dokonania opłaty i przedłożenia dowodu jej dokonania tut. organowi. Wnioskodawca wniósł opłatę w dniu 23.09.2015 r. i dowód jej wniesienia dostarczył w dniu odbioru decyzji – 24.09.2015 r.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. W przypadku stwierdzenia przez organ, iż wnioskodawca nie uiszczył należnych z góry kosztów postępowania winien on pisemnie go wezwać do ich zapłaty w trybie art. 261 § 1 k.p.a. z pouczeniem, iż w razie uchybienia ww. obowiązkowi podanie zostanie zwrócone. Niemniej jednak ww. okoliczność stanowi jedynie uchybienie formalne niewywierające znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, iż jedna z nieruchomości, na której jest prowadzona działalność w zakresie zbierania odpadów jest użytkowana przez wnioskodawcę na podstawie umowy dzierżawy. W związku z powyższym wezwano do wyjaśnienia czy organ zapewnił czynny udział w postępowaniu również właścicielowi ww. nieruchomości. W części II pkt 1 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje:

Nie zawiadomiono właściciela nieruchomości o wszczęciu postępowania i nie dostarczono mu decyzji z uwagi na kontynuację działalności w tym miejscu przez wnioskodawcę. Tut. organ dał wiarę (powołanej przez wnioskodawcę we wniosku) zawartej umowie dzierżawy (na mobilny punkt przeładunkowy odpadów) znajdującej się w aktach sprawy z 2013 r.

Jak wskazano powyżej, jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zapewnienie przez organ czynnego udziału stron w prowadzonym postępowaniu. Ponadto, zgodnie z art. 155 k.p.a., jednym z warunków dokonania zmiany decyzji ostatecznej, na podstawie której przyznano uprawnienie jest zgoda strony na jej dokonanie. Zgoda ta nie może być domniemana ani dorozumiana i, co ważniejsze na gruncie niniejszej sprawy, w przypadku kilku stron postępowania musi pochodzić od każdej z nich nie zaś wyłącznie od tej, która nabyła prawo³⁹. Na podstawie powyższych wyjaśnień ustalono, iż przed wydaniem ww. decyzji organ

³⁹ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2010 r. (sygn. II OSK 787/09) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 października 2010 r. (sygn. II SA/LU 327/10).

nie uzyskał zgody właściciela nieruchomości na dokonanie wnioskowanej zmiany jak również nie zapewnił mu czynnego w nim udziału. Tym samym decyzja zmieniająca nr 1 może być obciążona kwalifikowaną wadą mogącą skutkować wznowieniem postępowania w niniejszej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisu art. 155 k.p.a. oraz niewłaściwie ustalony krąg stron postępowania przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str.: 34 – 35, 40, 259]

Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję zmieniającą nr 2, wpłynął do Urzędu w dniu 1 grudnia 2014 r. Przedmiotem powyższego podania było rozszerzenie posiadanych zezwoleń na transport odpadów oraz na zbieranie odpadów o nowy rodzaj odpadów. Należy przy tym wskazać, iż wnioskodawcą na gruncie niniejszego postępowania był ten sam podmiot, który występował w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji zmieniającej nr 1 jak również przedmiotem zmiany były te same zezwolenia, które opisano w powyższym akapicie. W związku z powyższym w niniejszym postępowaniu wystąpiły tego samego rodzaju uchybienia oraz nieprawidłowości jak w postępowaniu opisanym powyżej. Analogiczne są również przyczyny ich powstania.
[dowód: akt kontroli str.: 268 - 274]

Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję zmieniającą nr 3 wpłynął do Urzędu w dniu 20 marca 2015 r. Jego przedmiotem było przedłużenie posiadanego zezwolenia na przetwarzanie oraz transport odpadów udzielonego decyzją Starosty Ząbkowickiego Nr 3/O/2014 z dnia 24 marca 2014 r. do okresu 10 lat (pierwotnie udzielono je do dnia 30 marca 2015 r.). Do przedmiotowego wniosku wnoszący dołączył wydaną przez Burmistrza Miasta Złoty Stok w dniu 22 grudnia 2014 r. decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Mając na uwadze powyższe jak również przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z ust. 46 pkt. 2 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej wraz ze złożeniem przedmiotowego wniosku wnoszący winien przedłożyć dowód uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 50 % stawki bazowej. W wyniku kontroli ustalono, iż opłata ta została uiszczona w dniu 26 marca 2015 r., a więc w dniu wydania decyzji zmieniającej nr 3. Ponadto w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek dokumentów wskazujących na wystąpienie jednej z przesłanek wskazanych w art. 261 § 4 k.p.a. uzasadniających załatwienie sprawy pomimo nieuiszczenia opłaty skarbowej. W części II pkt 2 wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. udzielono w powyższym zakresie wyjaśnień identycznych w swojej treści jak wyjaśnienia dotyczące postępowania zakończonego wydaniem decyzji zmieniającej nr 1. W związku z powyższym wcześniejsze uwagi poczynione w tym przedmiocie znajdują odpowiednie zastosowanie również w tym miejscu.
[dowód: akta kontroli str.: 35, 40, 277 - 278]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje zmieniające w sposób niebudzący wątpliwości określały przedmiot dokonanych zmian jak również zostały podpisane przez upoważnioną osobę oraz przesłane wszystkim organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. W podstawie prawnej prawidłowo powołano art. 155 k.p.a. natomiast w samej decyzji zawarto wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 ww. aktu normatywnego w tym prawidłowo pouczone o prawie trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazano właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w wydanych decyzjach zmieniających.

Decyzje zmieniające nr 1 oraz nr 2 zostały odebrane osobiście w siedzibie Urzędu. Podmiot, na rzecz którego zostały wydane ww. orzeczenia funkcjonuje w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością a więc doręczenia pism procesowych do niego skierowanych winny być dokonywane w trybie przewidzianym w art. 45 k.p.a. Doręczenie decyzji skierowanych do jednostki organizacyjnej może być dokonane w innym miejscu niż siedziba ww. podmiotu tylko do rąk pełnomocnika posiadającego stosowne upoważnienie. W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż w aktach przedmiotowych postępowań brak było jakichkolwiek dokumentów świadczących, iż osoby które odebrały decyzje zmieniające nr 1 i nr 2 takowe upoważnienia posiadały. Tym samym należy wskazać, iż ww. doręczenie nie było skuteczne⁴⁰.

[dowód: akta kontroli str.: 258, 269]

Jak wskazano powyżej w podaniach będących podstawą wydania decyzji zmieniających nr 1 i nr 2 wnoszący określił, iż ich przedmiotem jest zmiana zarówno posiadanego zezwolenia na zbieranie odpadów jak również na ich transport wydanych w formie dwóch osobnych decyzji. Tymczasem sentencją obydwu poddanych kontroli aktów administracyjnych było dokonanie zmiany w każdej z ww. decyzji zmienianych. Jak wskazano powyżej wydając odbywa ww. rozstrzygnięcia w ramach jednego aktu administracyjnego organ naruszył art. 62 k.p.a., niemniej jednak naruszenie to nie wywarło znaczącego wpływu na poddane kontroli postępowania.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów k.p.a. przez osobę prowadzącą przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 257, 268]

Przedmiotem wniosku, na podstawie którego wszczęto postępowania zakończone wydaniem decyzji zmieniającej nr 3, było cyt.: (...) *przedłużenie na maksymalny termin pozwolenia na przetwarzanie odpadów tworzyw sztucznych*. Zgodnie z art. 44 u.o.o. zezwolenia na prowadzenie ww. rodzaju działalności jest wydawane na okres do 10 lat. Jak wskazano na str. 19 i 20 niniejszego dokumentu termin obowiązywania zezwolenia należy ustalać mając na uwadze wniosek przedsiębiorcy, datę wydania decyzji oraz art. 110 i art. 112 Kodeksu cywilnego. W niniejszej sprawie decyzja zmieniana została wydana dnia 24 marca 2014 r. zatem, mając na uwadze powyższe rozważania, maksymalny termin jej obowiązywania to 24 marca 2024 r. Niemniej jednak z treści pkt 1 sentencji decyzji zmieniającej nr 3 wynika, iż okres obowiązywania zezwolenia ustalono na dzień 1 marca 2024 r. a więc na okres krótszy niż 10 lat. Wprawdzie w skali całego dopuszczalnego okresu jego obowiązywania tj. od dnia 24 marca 2014 r. do dnia 24 marca 2024 r. nie jest to znaczące ograniczenie (23 dni) niemniej jednak organ ustalając ww. termin postąpił niezgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy nie podając przy tym jakiegokolwiek przyczyny takiego działania.

Przyczyną powstania przedmiotowej nieprawidłowości była błędna interpretacja przez pracownika prowadzącego niniejsze postępowanie przepisów opisujących sposób ustalania terminów określonych w latach.

[dowód: akta kontroli str.: 275 - 281]

⁴⁰ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 16 listopada 2005 r. sygn. II SA/Bd 767/05 wskazał, iż odbiór decyzji w siedzibie organu przez nieuprawnionego przedstawiciela strony wywiera jedynie skutek informacyjny nie zaś skutek doręczenia, z którego wynikają określone w przepisach prawa konsekwencje. Ponadto sąd ten wskazał, iż zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 k.p.a. organy administracji publicznej mogą działać wyłączenie na podstawie i w granicach prawa (zarówno materialnego jak i procesowego) co znajduje również zastosowanie do dopuszczalnych sposobów dokonywania doręczeń pism procesowych określonych w dziale I rozdziale 8 ww. ustawy. Działania organu, którego nie da się zakwalifikować pod żaden z obowiązujących przepisów prawa (w tym przypadku jest to odbiór decyzji skierowanej do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w siedzibie organu przez jej nieuprawnionego pracownika) są bezprawne.

Jednym z obligatoryjnych elementów decyzji, wskazanym w art. 107 § 1 k.p.a. jest podstawa prawna tj. przepisy prawa materialnego (w wyjątkowych sytuacjach procesowego), na których organ oparł podjęte rozstrzygnięcie⁴¹. W związku z powyższym wymaga zaznaczenia, iż w podstawach prawnych wszystkich decyzji zmieniających organ poza powołaniem właściwych przepisów będących podstawą ich wydania⁴² powołał się również na przepisy zbędne przy wydawaniu ww. rodzaju decyzji⁴³.
[dowód: akta kontroli str.: 257, 268, 275]

W zakresie terminowości należy wskazać, iż przeprowadzona kontrola wykazała terminowe zakończenie wszystkich postępowań prowadzonych w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia.

III. Odmowa udzielenia zezwolenia.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 4 kwietnia 2016 r. Starosta Ząbkowicki wydał jedną decyzję wyłącznie w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. Kontroli poddano postępowanie prowadzone pod sygnaturą WŚR.6233.23.2014, zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego w dniu 3 lutego 2015 r. decyzji Nr 5/O/2015 w powyższym przedmiocie, zwanej dalej decyzją odmowną. W wyniku kontroli stwierdzono ponadto, iż udzielając zezwolenia na przetwarzanie nr 1 Starosta Ząbkowicki jednocześnie zasadnie odmówił udzielenia przedmiotowego zezwolenia w stosunku do jednej z nieruchomości wskazanych we wniosku.

Wniosek w powyższym przedmiocie wpłynął do Urzędu w dniu 11 grudnia 2014 r. W wyniku kontroli ustalono, iż zawierał on wszystkie elementy określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 u.o.o. Wnioskodawca uiszczył wymaganą za udzielenie zezwolenia opłatę skarbową w przewidzianym do tego terminie (art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej w zw. z częścią III ust. 43c lit. a załącznika do ww. ustawy). Dowód jej uiszczenia znajdował się w aktach postępowania (zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). Ponadto z załączonych do przedmiotowego podania dokumentów wynikał tytuł prawny wnioskodawcy do terenu, na którym zamierzał on magazynować zebrane odpady (zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o.).

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość dotyczącą analizy właściwości rzeczowej organu do rozpatrzenia ww. wniosku. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 u.o.o. zbieranie zakaźnych odpadów medycznych oraz weterynaryjnych poza miejscem ich wytwarzania jest zakazane. Jednakże ze względów

⁴¹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, opubl. LEX/el., 2016.

⁴² W przypadku decyzji zmieniających nr 1 i nr 2 był to art. 155 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2, ust. 3 pkt 2 u.o.o. oraz art. 28 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.) a w przypadku decyzji zmieniającej nr 3 również art. 44 u.o.o.

⁴³ W przypadku decyzji zmieniających nr 1 i nr 2 był to art. 28 ust. 5 – ust. 7 ustawy o odpadach z 2001 r. (określały co należało zawrzeć w treści wniosku o udzielenie zezwolenia na transport odpadów, maksymalny termin obowiązywania ww. zezwolenia) oraz art. 43 ust. 1, art. 44 i art. 233 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. (określają elementy zezwolenia na zbieranie odpadów, maksymalny czas jego obowiązywania oraz terminy ważności zezwoleń na transport odpadów wydanych na podstawie ustawy o odpadach z 2001 r. jak również zasady uzyskiwania nowych). Ponadto w podstawie prawnej pierwszej z ww. decyzji wskazano również na art. 238 ust. 6 u.o.o. W przypadku decyzji zmieniającej nr 3 zbędnym przepisem był art. 41 ust. 1 (gospodarowanie odpadami wymaga uzyskania zezwolenia), art. 43 ust. 2 (elementy zezwolenia na przetwarzanie odpadów) i art. 238 ust. 6 u.o.o.

bezpieczeństwa lub w celu zapewnienia ciągłości odbioru ww. odpadów marszałek województwa może w drodze decyzji udzielić, na okres nie dłuższy niż rok, zezwolenia na ich zbieranie (art. 23 ust. 4 i ust. 6 u.o.o.). W tym miejscu należy wskazać, iż przez zakaźne odpady weterynaryjne należy rozumieć odpady o kodzie 18 02 02*⁴⁴ natomiast przez zakaźne odpady medyczne odpady o kodach 18 01 02*, 18 01 03*, 18 01 80* oraz 18 01 82*⁴⁵. Wszystkie z ww. rodzajów odpadów zostały wskazane we wniosku z dnia 10 grudnia 2014 r. jako przewidziane do zbierania. Zgodnie z art. 66 § 1 k.p.a. gdy organ otrzyma podanie, w treści którego sformułowano żądania należące do właściwości również innych organów winien on je rozpatrzyć wyłącznie w zakresie swojej właściwości i równocześnie poinformować wnoszącego o właściwych organach w pozostałym zakresie. Tym samym, mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż Starosta Ząbkowicki winien wskazać wnioskodawcy, iż w zakresie ww. odpadów właściwym do udzielenia zezwolenia będzie Marszałek Województwa Dolnośląskiego. W piśmie z dnia 4 maja 2016 r. (sygn. WOO.1710.1.2016) wskazano w powyższym zakresie co następuje.

Po ustaleniu w toku postępowania, iż prowadzona działalność w danym miejscu nie jest zgodna z mpzp tut. organ odmówił udzielenia zezwolenia w zakresie swojej właściwości. Jednak ze z przeoczenia nie powiadomił wnioskodawcy, iż w przypadku zbierania 5 wskazanych we wniosku rodzajów odpadów medycznych i weterynaryjnych właściwym w sprawie jest marszałek województwa.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ naruszył dyspozycję art. 66 § 1 k.p.a.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosku przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 79 - 81]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż pismem z dnia 29 grudnia 2014 r. Starosta Ząbkowicki wystąpił do Burmistrza Ząbkowic Śląskich w celu zweryfikowania zgodności zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego, w szczególności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego dla obszaru, na którym położona jest nieruchomość wskazana w pkt. 2 wniosku z dnia 10 grudnia 2014 r. W dniu 13 stycznia 2015 r. do Urzędu wpłynęło pismo Burmistrza Ząbkowic Śląskich informujące o tym, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla ww. obszaru został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 września 2013 r. poz. 4975. Następnie organ w dniu 20 stycznia 2015 r. poinformował wnioskodawcę o tym, iż może on skorzystać z uprawnienia jakie daje mu art. 10 § 1 k.p.a.

⁴⁴ Zgodnie z przepisem § 2 pkt 1 obowiązującego w dniu wpływu ww. wniosku do Urzędu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 października 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami weterynaryjnymi (Dz. U. Nr 198, poz. 1318, obowiązywało do 23 stycznia 2016 r.). Ponadto w nazwie powyższego odpadu wskazano, iż cyt.: *wiadomo lub są wiarygodne podstawy do sądzenia, iż wywołuje on choroby u ludzi i zwierząt.*

⁴⁵ Wprawdzie obowiązujące w dniu wpływu ww. wniosku do Urzędu Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz. U. Nr 139, poz. 940, obowiązywało do 23 stycznia 2016 r.) nie określało jakie odpady spośród wskazanych w grupie 18 01 należy uznać za zakaźne jednakże należy się w tym celu odnieść do poprzednio obowiązującego rozporządzenia w powyższym przedmiocie (Dz. U. Nr 162, poz. 1553), którego przepis § 2 pkt 2 określał, iż do zakaźnych odpadów medycznych należą te o kodach 18 01 02*, 18 01 03*, 18 01 80* i 18 01 82*. Ponadto w nazwach ww. rodzajów odpadów użyto zwrotu *zakaźne* lub wskazano, iż cyt. *wiadomo lub są wiarygodne podstawy do sądzenia, iż wywołują one choroby u ludzi i zwierząt.*

W wyniku kontroli ustalono, iż decyzja odmowna została podpisana przez upoważnioną osobę jak również organ pouczył wnioskodawcę o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu). Ponadto na przedmiotowym akcie administracyjnym organ zamieścił adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Niemniej jednak, z przedmiotowego przepisu wynika, iż ww. adnotację umieszcza się w przypadku udzielenia zezwolenia. W przypadku jego nieudzielenia (co nastąpiło w niniejszej sprawie) wnioskodawca jest uprawniony do żądania zwrotu wniesionej opłaty (art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej). Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż wydając decyzję odmowną organ nie powinien zamieszczać na niej adnotacji, o której mowa powyżej. Niemniej jednak, pomimo naruszenia powszechni obowiązujących przepisów prawa, powyższa okoliczność stanowi jedynie uchybienie formalne niewywierające znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność. Zasadnym byłoby również pouczenie wnioskodawcy o przysługującym mu prawie do żądania zwrotu uiszczonych opłat skarbowej. [dowód: akta kontroli str.: 283]

W wyniku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość w zakresie powołania podstawy prawnej decyzji odmownej.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wydając skontrolowany akt administracyjny organ oparł się na przepisie art. 41 ust. 1, ust. 2, ust. 3 pkt 2 i art. 46 ust. 1 u.o.o. oraz na art. 104 k.p.a. Niemniej jednak art. 46 ust. 1 u.o.o. składa się z trzech ustępów, z których każdy ma odmienny przedmiot regulacji⁴⁶. Dopiero z treści uzasadnienia przedmiotowej decyzji wynika, iż podstawą jej wydania jest pkt 3 ust. 1 powyższego artykułu. Tym samym podkreślenia wymaga, iż w treści ww. decyzji organ winien wskazać jej podstawę prawną w sposób precyzyjny co zostało opisane na str. 17 niniejszego dokumentu. W kwestii art. 104 k.p.a. należy wskazać, iż przepis ten ustanawia ogólną regułę, iż organ załatwia daną sprawę poprzez wydanie decyzji chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej, nie może natomiast stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla wydania jakiegokolwiek decyzji albowiem podstawą tą są właściwe przepisy prawa materialnego. W niniejszej sprawie są to ww. ustępy art. 41 u.o.o. w związku z art. 46 ust. 1 *in principio* przedmiotowej ustawy, który stanowi, iż właściwy organ odmawia udzielenia zezwolenia w przypadku wystąpienia jednej ze wskazanych w nim przesłanek.

W kwestii odmowy udzielenia zezwolenia dokonanej w ramach zezwolenia na przetwarzanie nr 1 należy wskazać, iż organ zasadnie dokonał tego w związku ze stwierdzeniem wystąpienia przesłanki opisanej w art. 96 ust. 12 pkt 9 u.o.o. Niemniej jednak należy zaznaczyć, iż w podstawie prawnej ww. decyzji wskazano jedynie w sposób ogólny na art. 96 ww. ustawy oraz, że nie podano materialnej podstawy wydania decyzji odmownej jaką w niniejszej sprawie jest art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o.⁴⁷. Tym samym, analogicznie jak w przypadku opisanym powyżej, podstawa prawna ww. decyzji w zakresie odmowy udzielenia zezwolenia została wskazana w sposób nieprecyzyjny.

⁴⁶ Ustęp pierwszy wskazuje na trzy przesłanki, w przypadku wystąpienia którejkolwiek z nich właściwy do udzielenia zezwolenia organ jest uprawniony do odmowy udzielenia zezwolenia na zbierania lub przetwarzanie odpadów. Ustęp drugi określa przesłanki odmowy udzielenia przez właściwy organ zezwolenia na składowanie odpadów lub ich termiczne składowanie. Trzeci ustęp z kolei określa kiedy udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub udzielenia pozwolenia zintegrowanego może odmówić marszałek województwa.

⁴⁷ Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, iż na terenach objętych pozostałymi formami ochrony przyrody niewymienionymi w pkt 1 zakazuje się stosowania komunalnych osadów ściekowych, jeżeli zostały one wytworzone poza tymi terenami. Drugi ze wskazanych przepisów określa, iż jedną z przesłanek dokonania odmowy udzielenia zezwolenia jest stwierdzenia, iż zamierzony sposób gospodarowania odpadami mógłby spowodować zagrożenie dla środowiska. Ponadto, co zostało rozwinięte na str. 22 niniejszego dokumentu, podstawa prawna winna wskazywać konkretną jednostkę redakcyjną danego przepisu nie zaś przepis w ogóle.

Przyczyną powstania niniejszej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. dotyczących składników decyzji przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 179 – 187, 282]

Odnosnie terminowości niniejszego postępowania należy wskazać co następuje. Wniosek będący podstawą jego wszczęcia wpłynął do Urzędu w dniu 11 grudnia 2014 r. natomiast decyzja odmowna została wydana w dniu 3 lutego 2015 r. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ w toku postępowania nie dokonywał jakichkolwiek czynności określonych w art. 35 § 5 k.p.a. Tym samym należy zaznaczyć, iż przedmiotowe postępowanie zostało zakończone z uchybieniem podstawowego miesięcznego terminu określonego w § 3 ww. artykułu. Ponadto organ nie poinformował wnioskodawcy o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie jak również nie wyznaczył o nowym terminie jej załatwienia czym naruszył art. 36 § 1 k.p.a.

IV. Wygaszenie uprzednio udzielonych zezwoleń.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 4 kwietnia 2016 r. Starosta Ząbkowicki wydał 10 decyzji w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń. W wyniku losowania dokonano wyboru próby kontrolnej, tj. 4 decyzji co stanowi 40% całości, na którą składa się:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 13/O/2014 z dnia 17 października 2014 r. (sygn. WŚR.6233.12.2014), zwanej dalej decyzją wygaszającą nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji nr 19/O/2014 z dnia 12 grudnia 2014 r. (sygn. WŚR.6233.14.2014), zwanej dalej decyzją wygaszającą nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 20/O/2014 z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. WŚR.6233.20.2014), zwanej dalej decyzją wygaszającą nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Ząbkowickiego decyzji Nr 3/O/2016 z dnia 18 stycznia 2016 r. (sygn. WŚR.6233.1.2016), zwanej dalej decyzją wygaszającą nr 4.

Na wstępie należy wskazać, iż wszystkie ww. akty administracyjne nie zostały wydane wyłącznie w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia. Decyzje wygaszające nr 1 – nr 3 zostały wydane w ramach jednej decyzji wraz z zezwoleniami na zbieranie odpadów natomiast decyzja wygaszająca nr 4 wraz z zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Pierwsza z ww. decyzji została poddana kontroli wyłącznie w zakresie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia. Kolejne decyzje poddano kontroli również w zakresie udzielonych nimi zezwoleń co zostało opisane w części I niniejszego dokumentu. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ wydając rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia kolejnego zezwolenia i wygaszenia poprzedniego w formie jednej decyzji administracyjnej naruszył przepis art. 62 k.p.a. w związku z czym należy w tym miejscu odnieść się do wcześniejszych uwag poczynionych w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str.: 94, 137, 219, 291]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje wygaszające zostały podpisane przez uprawnioną do tego osobę. Organ prawidłowo pouczył strony o prawie, trybie i terminie na wniesienie od nich odwołania oraz wskazał na właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu). Ponadto ww. akty administracyjne

zawierały większość elementów określonych w art. 107 § 1 k.p.a. W wyniku kontroli stwierdzono w powyższych kwestiach następujące nieprawidłowości.

Możliwe podstawy wydania przez Starostę Ząbkowickiego decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia na gospodarowanie odpadami zostały określone w art. 48 u.o.o. Tym samym należy wskazać, iż w podstawach prawnych poszczególnych decyzji organ winien wskazać w sposób precyzyjny stosowny punkt ww. przepisu, na którym oparł swoje rozstrzygnięcie w zw. z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.⁴⁸ (przepis ten wskazano w podstawach prawnych wszystkich poddanych kontroli decyzji wygaszających). W wyniku kontroli stwierdzono, iż w podstawach prawnych decyzji wygaszających nr 1 i nr 2 organ w ogóle nie wskazał na art. 48 u.o.o. natomiast w podstawie prawnej decyzji wygaszającej nr 4 został wprawdzie wskazany powyższy przepis jednakże w sposób ogólny bez określenia konkretnego punktu. Odnośnie nieprecyzyjnego wskazania podstawy prawnej wydanej decyzji wygaszającej należy odesłać do wcześniejszych uwag poczynionych w tym przedmiocie w treści niniejszego dokumentu. W kwestii wydania decyzji wygaszającej uprzednio udzielone zezwolenie na gospodarowanie odpadami w oparciu wyłącznie o ww. przepis k.p.a. należy wskazać, iż istotnie określa on przesłanki wygaszenia decyzji przez organ, który ją wydał. Niemniej jednak kwestie wygaszania zezwoleń zostały uregulowane również na gruncie u.o.o. – w art. 48, i to ten właśnie przepis ma pierwszeństwo przed przepisami prawa procesowego nawet w przypadku zbieżności wskazanych w nich przesłanek⁴⁹.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości był brak dostatecznej dokładności w redagowaniu podstaw prawnych poszczególnych decyzji wygaszających przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy oraz niedostateczna znajomość ww. przepisu k.p.a. [dowód: akta kontroli str.: 94, 137, 219, 291]

W treści pkt. X wniosku będącego podstawą wydania decyzji wygaszającej nr 2 wnoszący wskazał, iż wnosi o uchylenie posiadanego zezwolenia na zbieranie i transport odpadów oraz decyzji wydanej w przedmiocie jego zmiany. Tymczasem z sentencji ww. decyzji wygaszającej wynika, iż organ wygasił swoją wcześniejszą decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i transport odpadów oraz uchylił wydaną przez siebie decyzję zmieniającą powyższe rozstrzygnięcie. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż uchylenie oraz wygaszenie decyzji, pomimo tożsamego skutku w postaci wyeliminowania danego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego, stanowią odrębne instytucje procesowe uregulowane w osobnych przepisach k.p.a. (odpowiednio w art. 155 i art. 162 § 1 k.p.a.) a na gruncie u.o.o. w art. 48 (wygaszenie). Otrzymując wniosek o zastosowanie jednego z ww. trybów organ jest związany jego treścią tzn., że nie jest uprawniony do zmiany jego przedmiotu. Tym samym należy zaznaczyć, iż wydając decyzję organ winien postąpić zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy tzn. w niniejszym przypadku wydać decyzję w przedmiocie uchylenia decyzji wskazanych we wniosku z dnia 3 listopada 2014 r.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było wydanie przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę decyzji niezgodnie z wnioskiem wnoszącego. [dowód: akta kontroli str.: 94, 109]

⁴⁸ W przypadku gdy przesłanka wygaszenia decyzji wynika z przepisu prawa materialnego art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. pełni jedynie rolę odesłania do przepisu szczególnego – A. Wróbel (w) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, opubl. LEX/el., 2015.

⁴⁹ Patrz. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r. sygn. II OSK 1460/07.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanych zadań należy:

1. Rzetelnie weryfikować obowiązek uiszczenia należnej opłaty skarbowej. W przypadku stwierdzenia braku uiszczenia należnej opłaty lub uiszczenie jej w nieodpowiedniej wysokości należy wezwać wnioskodawcę do jej zapłaty w trybie i terminie wskazanym w art. 261 § 1 k.p.a.
2. Adnotację o uiszczonym opłacie skarbowej zamieszczać tylko na decyzjach wydanych zgodnie z treścią żądania wnoszącego.
3. Rzetelnie weryfikować składane wnioski pod kątem spełnienia przez nie wymogów formalnych. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków należy wzywać o ich uzupełnienie w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
4. Przekazywać otrzymane wnioski właściwym organom w trybie art. 66 § 1 k.p.a. w przypadku stwierdzenia, iż treść żądania wykracza poza zakres właściwości rzeczowej organu.
5. Rzetelnie ustalać krąg stron poszczególnych postępowań w celu zapewnienia im w nich czynnego udziału.
6. Rzetelnie ustalać stan faktyczny poszczególnych spraw oraz odpowiednio go dokumentować w aktach postępowania.
7. Informacje i wyjaśnienia niezbędne dla rozstrzygnięcia danej sprawy uzyskiwać po wcześniejszym skierowaniu pisemnego wezwania na podstawie art. 50 § 1 w zw. z art. 54 k.p.a. Dokonując wezwania w formie telefonicznej należy dochować wszystkich warunków określonych w art. 55 ww. ustawy.
8. W przypadku sformułowania w ramach jednego wniosku kilku odrębnych żądań wszcząć odrębne postępowanie w zakresie każdego z nich a następnie zakończyć je wydaniem stosownych rozstrzygnięć. Rozstrzygnięcia te, w przypadku pozytywnego rozpatrzenia, muszą pokrywać się z treścią żądania.
9. W wydawanych rozstrzygnięciach należy uwzględnić wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. oraz przepisami u.o.o., w szczególności w zakresie podstawy prawnej oraz warunków gospodarowania odpadami.
10. Prawidłowo, z uwagi na osobę wnioskodawcy, doręczać wydane decyzje.
11. Prawidłowo ustalać termin obowiązywania udzielonych zezwoleń.
12. W przypadku braku możliwości zakończenia postępowania w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. należy wyznaczyć nowy termin i poinformować o nim stronę – zgodnie z art. 36 § 1 ww. ustawy.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do 20 lipca 2016 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Kamil Krzysztof Zieliński