



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2016 r.

NK-KE.431.22.2016.KS

Pan  
**Marek Tramś**  
Starosta Polkowicki

### **Wystąpienie pokontrolne**

W dniach 6, 7 i 8 czerwca 2016 r. na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup> i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup> w zw. z art. 76 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>3</sup> oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 maja 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.41.2016.KS oraz NK-KE.0030.42.2016.KS, zespół kontrolny w składzie Pan Kamil Suchodolski – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego) oraz Pan Artur Wachowski – inspektor wojewódzki, przeprowadził czynności kontrolne w Starostwie Powiatowym w Polkowicach, z siedzibą przy ul. Św. Sebastiana 1, 59-100 Polkowice, której tematem była realizacja przez kontrolowaną jednostkę zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, realizowanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>4</sup> (zwanej dalej u.o.o.).

Kontrolę przeprowadzano w oparciu o zatwierdzony dnia 23 grudnia 2015 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2016 r.

Przedmiotem kontroli było udzielanie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie i stwierdzenie wygaśnięcia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów, przetwarzania odpadów oraz zbierania i przetwarzania odpadów, w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia kontroli.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Pan Marek Tramś – Starosta Polkowicki<sup>5</sup>.

W myśl § 28 pkt 5 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Polkowicach<sup>6</sup> zadania w zakresie gospodarki odpadami są realizowane w ramach Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa. Kontrolowane zadanie w całym okresie objętym kontrolą realizowali pracownicy zatrudniani na stanowisku inspektora ww. komórki organizacyjnej, który zgodnie z ich zakresami czynności i obowiązków zajmowali się wydawaniem decyzji w zakresie gospodarowania odpadami<sup>7</sup>.

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

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

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

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

<sup>5</sup> Uchwała nr 1/4/2010 Rady Powiatu w Polkowicach z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Polkowickiego oraz uchwała nr 1/5/2014 Rady Powiatu w Polkowicach z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Polkowickiego.

<sup>6</sup> Uchwała nr 39/197/2015 Zarządu Powiatu Polkowickiego z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Polkowicach.

<sup>7</sup> Zakres czynności i obowiązków Pani Katarzyny Cirka z dnia 4 listopada 2015 r. (Zakres obowiązków pracownika: pkt 2); Zakres czynności i obowiązków Pani Anny Przegalińskiej z dnia 4 listopada 2015 r. (Zakres obowiązków

W okresie objętym kontrolą upoważnione do prowadzenia spraw z zakresu ustawy o odpadach były Pani Sylwia Kapusta<sup>8</sup> – inspektor w ww. wydziale oraz Pani Anna Leszczyńska<sup>9</sup> – Naczelnik przedmiotowej komórki organizacyjnej. Upoważnioną do wydawania w imieniu Starosty Polkowickiego decyzji administracyjnych w powyższym zakresie była Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa.

Pismami z dnia 17 grudnia 2014 r. (sygn. SR.604.49.2014) oraz z dnia 30 maja 2016 r. (sygn. SR.604.34.2016) poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 25 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 16 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 8 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia oraz 1 decyzję w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia.  
[dowód: akta kontroli str. 1-34]

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **13 zezwoleń na zbieranie odpadów** o sygn. SR.6233: 24.2013 z dnia 2 stycznia 2014 r., 2.2014 z dnia 26 marca 2014 r., 8.2014 z dnia 01 kwietnia 2014 r., 15.2014 z dnia 26 czerwca 2014 r., 19.2014 z dnia 14 sierpnia 2014 r., 30.2014 z dnia 04 grudnia 2014 r., 31.2014 z dnia 25 listopada 2014 r., 33.2014 z dnia 19 listopada 2014 r., 42.2014 z dnia 12 grudnia 2014 r., 45.2014 z dnia 16 stycznia 2015 r., 7.2015 z dnia 31 marca 2015 r., 17.2015 z dnia 28 sierpnia 2015 r., 23.2015 z dnia 21 października 2015 r. (łącznie 13 decyzji, co stanowi 52 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);
- **8 zezwoleń na przetwarzanie odpadów** o sygn. SR.6233: 21.2013 z dnia 07 stycznia 2014 r., 13.2014 z dnia 12 czerwca 2014 r., 24.2014 z dnia 8 października 2014 r., 37.2014 z dnia 17 grudnia 2014 r., 46.2014 z dnia 15 stycznia 2015 r., 11.2015 z dnia 10 lipca 2015 r., 25.2015 z dnia 10 września 2015 r., 30.2015 z dnia 30 listopada 2015 r. (50 %);
- **5 decyzji w sprawie zmiany zezwoleń** o sygn. SR.6233: 1.2014 z dnia 13 stycznia 2014 r., 29.2014 z dnia 07 listopada 2014 r., 21.2015 z dnia 31 sierpnia 2015 r., 31.2015 z dnia 30 października 2015 r., 34.2015 z dnia 28 grudnia 2015 r. (62 %);
- **1 decyzję w przedmiocie wygaszenia zezwolenia** o sygn. SR.6233.18.2015 z dnia 23 września 2016 r. (100%).

Wykonywanie zadania w kontrolowanym zakresie przez Starostę Polkowickiego **oceniłam pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższą ocenę dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz w oparciu o wyjaśnienia podpisane przez Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa z dnia 30 czerwca 2016 r. o sygn. SR.604.34.2016, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.  
[dowód: akta kontroli str. 38-53]

#### 1. Zezwolenia na zbieranie oraz zezwolenia przetwarzanie odpadów

W toku kontroli ustalono, że prawie wszystkie poddane kontroli wnioski o udzielenie zezwolenia zawierały elementy, o których mowa w art. 42 ust. 1 i 2 u.o.o. oraz w art. 63 § 2 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>10</sup> (zwana dalej k.p.a.). W aktach wszystkich skontrolowanych spraw znajdowały się dowody uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>11</sup>.

---

pracownika: pkt 4); Zakres czynności i obowiązków Pana Wojciecha Żbikowskiego z dnia 4 listopada 2015 r. (Zakres obowiązków pracownika: pkt 1).

<sup>8</sup> Upoważnienie nr 35/10 z dnia 7 kwietnia 2010 r.

<sup>9</sup> Upoważnienie nr 35/05 z dnia 12 lipca 2005 r.

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

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.

W aktach prawie wszystkich spraw dotyczących zezwoleń na zbieranie oraz zezwoleń na przetwarzanie odpadów znajdowały się kserokopie dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca posiada tytuł prawny do terenu, na którym magazynuje odpady (art. 25 ust. 2 u.o.o.). W każdym przypadku organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do udzielenia poszczególnych zezwoleń oraz prawidłowo pouczał wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy.

Kontrola wykazała, iż w zdecydowanej większości przypadków decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 107 § 1 k.p.a. i art. 43 ust. 1-2 u.o.o. Pozytywnie należy ocenić również terminowość postępowań.

[dowód: akta kontroli str. 55-753]

W sprawach dot. zezwoleń na zbieranie o sygn. SR.6233.: 2.2014<sup>12</sup>, 30.2014<sup>13</sup>, 17.2015<sup>14</sup>, 23.2015<sup>15</sup> oraz dot. zezwoleń na przetwarzanie o sygn. SR.6233.: 13.2014<sup>16</sup>, 24.2014<sup>17</sup>, 37.2014<sup>18</sup>, 11.2015<sup>19</sup> i 30.2015<sup>20</sup> organ wystosował pisma na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., które dotyczyły zarówno wezwań do uzupełnienia braków formalnych, jak i wezwań do udzielenia wyjaśnień. W tym miejscu należy zauważyć, iż w przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku, do których zalicza się niezamieszczenie informacji wskazanych w art. 42 ust. 1, 2 i 4 u.o.o. organ obowiązany jest działać w trybie art. 64 § 2 k.p.a. a wezwań o udzielenie wyjaśnień dokonywać na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. zgodnie z przepisem art. 54 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe organ powinien w wezwaniach dot. spraw o sygn. SR.6233: 13.2014, 24.2014, 37.2014, 11.2015, 17.2015 i 30.2015 oraz w wezwaniu z dnia 15 września 2015 r. dot. sprawy 23.2015 oprócz zastosowanej w przedmiotowych pismach podstawy prawnej art. 64 § 2 k.p.a. z uwagi, iż wezwano w nich również do udzielenia wyjaśnień zastosować przepis art. 50 § 1 k.p.a. Z kolei w drugim z ww. wezwań dot. sprawy o nr 23.2015 z dnia 1 października 2015 r. wezwano do uzupełnienia braku podpisu na wniosku bez podania jakiegokolwiek podstawy prawnej, jednakże z uwagi, iż powyższe wezwanie dotyczyło braku formalnego należało zastosować art. 64 § 2 k.p.a. Ponadto w sprawach dot. zezwoleń na zbieranie nr 2.2014 oraz 30.2014 z uwagi, iż przedmiotowe wezwania dotyczyły wyłącznie udzielenia wyjaśnień organ powinien wezwać zgodnie z art. 50 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego, iż nieuzupełnienie w terminie skutkować będzie rozpatrzeniem na podstawie zgromadzonych dowodów<sup>21</sup>.

Jednakże należy stwierdzić, iż niewłaściwe określenie podstawy prawnej wezwania stanowi jedynie uchybienie natury formalnej niemające znaczącego wpływu na powyższe postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 92, 187, 382-383, 411, 416-417, 498-499, 531-532, 550-551, 560-561, 633-637, 719-721, 733-735]

Analiza postępowań w zakresie zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów wykazała następujące nieprawidłowości:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż podania dot. postępowań o sygn. SR.6233.: 15.2014 i 17.2015 nie spełniały wymogów formalnych określonych przepisem art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o.

<sup>12</sup> Wezwanie z dnia 17 lutego 2014 r.

<sup>13</sup> Wezwanie z dnia 10 listopada 2014 r.

<sup>14</sup> Wezwanie z dnia 3 sierpnia 2015 r.

<sup>15</sup> Wezwanie z dnia 15 września 2015 r. oraz wezwanie z dnia 1 października 2015 r.

<sup>16</sup> Wezwanie z dnia 26 maja 2014 r.

<sup>17</sup> Wezwanie z dnia 17 września 2014 r.

<sup>18</sup> Wezwanie z dnia 26 listopada 2014 r.

<sup>19</sup> Wezwanie z dnia 20 maja 2015 r.

<sup>20</sup> Wezwanie z dnia 13 października 2015 r.

<sup>21</sup> Na marginesie można wskazać, iż organ w sprawach o nr 37.2014 i 30.2015 słusznie wezwał strony o wyjaśnienia na podstawie art. 50 § 2 k.p.a., jednakże zamieszczone w ww. pismach pouczenia należy uznać za nieprawidłowe.

Wnioskujący w powyższych sprawach ograniczyli się wyłącznie do sformułowania, iż nie przewidują zakończenia działalności w okresie objętym zezwoleniem.

W wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2016 r. wskazano, że:

„Firmy, dla których wydane zostały zezwolenia (SR.6233.15.2014 oraz SR.6233.17.2015) określiły sposoby prowadzenia działalności, opisując szczegółowo metody zbierania odpadów. Z analizy wniosków nie wynikało, aby wnioskodawcy planowali zaprzestania działalności, dlatego też uznano informacje zawarte we wniosku za wystarczające. Ponadto uznano, że planowany sposób prowadzenia działalności nie będzie oddziaływał negatywnie na środowisko naturalne, jak i nieruchomości, na której planowana jest działalność a ewentualna konieczność zakończenia działalności wymagać będzie jedynie usunięcia odpadów z terenu bez dodatkowych prac”.

Odnosnie wyjaśnień organu należy wskazać, iż zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 9 u.o.o. do wnioskodawcy a nie organu należy wskazanie planowanych czynności jakie zostaną podjęte w przypadku zakończenia przedmiotowej działalności. Zamieszczenie ww. opisu umożliwi organowi ocenę ewentualnych skutków działalności objętej zezwoleniem po jego zakończeniu. Należy podkreślić, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Jednak organ nie wezwał w powyższej sytuacji do uzupełnienia podania, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a.

Przyczyną wystąpienia opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja ww. przepisu u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 38, 130-132, 385-390]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie dot. zezwolenia na zbieranie o nr 19.2014 wnioskodawca w piśmie z dnia 18 lipca 2014 r. wniósł zarówno o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów jak i o cofnięcie dotychczasowej decyzji. Natomiast organ wydał decyzję uchylającą<sup>22</sup>. Należy stwierdzić, iż w powyższej sytuacji organ powinien wystąpić w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do wnoszącego pismo o precyzyjne wyrażenie żądania<sup>23</sup>. Niemniej jednak zgodnie z intencją wnioskodawcy decyzja została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Przyczyną opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa analiza wniosku przez pracownika organu.

[dowód: akta kontroli str. 141-156]

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji spraw o sygn. SR.6233: 2.2014, 8.2014, 15.2014, 19.2014, 42.2014 oraz 45.2014 nie można ustalić w jaki sposób organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). W pkt 4 wyjaśnień z dnia z dnia 30 czerwca 2016 r. wskazano, że:

„W toku prowadzonych postępowań administracyjnych (sygn.: SR.6233.2.2014, SR.6233.8.2014, SR.6233.15.2014, SR.6233.19.2014, SR.6233.42.2014,

<sup>22</sup> Należy wskazać, iż cofnięcie zezwolenia zgodnie z art. 47 u.o.o. nie następuje na wniosek, w związku z czym powyższa prośba dot. usunięcia z obrotu prawnego dotychczasowego zezwolenia wpisuje się zarówno w treść art. 48 pkt 3 u.o.o., zgodnie z którym zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wygasa, na wniosek podmiotu objętego zezwoleniem, jak również w treść przepisu art. 155 k.p.a., zgodnie z którym decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony

<sup>23</sup> vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. VI SAB/Wa 40/07.

SR.6233.45.2014) każdorazowo analizowano zgodność planowanej działalności z zapisami mpzp.

Jednakże brak jest adnotacji z przeprowadzenia takiej analizy, pomimo, że czynności polegające na sprawdzeniu zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, sprawdzenie właściwości działki w ewidencji gruntów i budynków (poprzez aplikację WebEWID dostępną na każdym stanowisku pracy w Wydziale), sprawdzenie na mapie miejsca planowanej działalności, przygotowania mapy poglądowej na potrzeby dokonania oględzin w terenie – są prowadzone obligatoryjnie przez każdego z pracowników w trakcie postępowania przed wydaniem decyzji. Mimo, iż wskazane czynności nie zostały odnotowane – zostały dokonane.

(...)

W obecnie prowadzonych postępowaniach takie adnotacje są częścią zawartą w uzasadnieniu decyzji”.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy pozytywnie ocenić dokonanie przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy sprawdzenia zgodności ww. zamierzenia z zapisami m.p.z.p. Niemniej jednak zgodnie z zasadą pisemności<sup>24</sup> dokonanie powyższych czynności powinno zostać udokumentowane<sup>25</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 39, 82-162, 243-298]

W toku kontroli stwierdzono, że w aktach sprawy dot. zezwolenia na zbieranie (dot. decyzji nr 42.2014) nie znajdowały się dokumenty potwierdzające prawo do dysponowania przez wnioskodawcę nieruchomością, na której zamierzał magazynować odpady. Natomiast w myśl art. 25 ust. 2 u.o.o. magazynowanie odpadów może odbywać się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny<sup>26</sup>. W pkt 5 wyjaśnień z dnia 30 czerwca 2016 r. wskazano co następuje:

„Na każdym stanowisku pracy w Wydziale jest dostęp do ewidencji gruntów i budynków (aplikacja WebEWID). W trakcie procedowania pracownicy każdorazowo sprawdzają własność gruntu, którego dotyczą wnioski.

W tym przypadku (sprawa o sygn. SR.6233.42.2014) również dokonano takiej weryfikacji, z której wynikało, że właścicielem gruntu – działki nr 204/9, obręb 2 miasta Polkowice jest Skarb Państwa w użytkowaniu wieczystym firmy POL-MIEDŹ TRANS Sp. z o.o., to jest wnioskodawcy.

W związku z powyższym wnioskodawca, zgodnie z zapisami ewidencji gruntów i budynków miał tytuł prawny do dysponowania nieruchomością w postaci użytkowania wieczystego. Nie zwracano się więc o załączenie dokumentów w tym zakresie, gdyż z urzędu taka informacja była organowi znana.

W załączeniu do niniejszego pisma wyciąg z katastru wg stan na dzień 12.12.2014 r. – to jest na dzień wydania przedmiotowej decyzji o sygn.: SR.6233.42.2014”.

Należy uwzględnić powyższe wyjaśnienia. Niemniej jednak zgodnie z zasadą pisemności dokonanie powyższych czynności powinno zostać udokumentowane. Ponadto należy podkreślić, iż z przepisu art. 77 § 4 zd. 2 k.p.a. wynika obowiązek organu komunikowania stronie faktów znanych mu z urzędu<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Artykuł 14 § 2 k.p.a.

<sup>25</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10.

<sup>26</sup> Definicja tego pojęcia została zawarta w art. 3 pkt 41 ustawy - Prawo ochrony środowiska i oznacza prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy.

<sup>27</sup> *vide* wyroki NSA: z dnia 11 maja 1993 r., sygn. V SA 2360/92 oraz z dnia 13 października 2010 r., sygn. I OSK 771/10.

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że z akt spraw dot. zezwoleń na zbieranie o nr 24.2013, 19.2014 oraz zezwolenia na przetwarzanie o nr 30.2015 wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie zezwoleń na gospodarowanie odpadami nie są właścicielami lub samodzielnymi właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca ich magazynowania, lecz dysponują nimi na podstawie zawartych umów. W wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2016 r. wskazano, że:

„W przypadku sprawy znak: SR.6233.19.2014 dotyczącej wydanego zezwolenia na zbieranie odpadów informuję, że w trakcie postępowania administracyjnego nie wzięto jako strony współmałżonki wnioskodawcy, gdyż domniemano, iż (...) była świadoma prowadzonej na terenie przedmiotowej działki działalności oraz nie wносиła do niej żadnych zastrzeżeń.(...)

Uznano, że w związku z faktem, iż Pani (...) w chwili zakupu działki była świadoma prowadzonej na niej działalności, która zgodnie z wnioskiem z dnia 18.07.2014 r. miała zostać przedłużona o kolejne 10 lat, nie ma potrzeby informowania jej o toku prowadzonego postępowania.

Postępowanie – sygn.: SR.6233.24.2016 – dotyczące zbierania odpadów jest kontynuacją działalności przedsiębiorcy w tym zakresie, na którą w 2011 r. uzyskał zezwolenie starosty. (...)

Odnosnie sprawy SR.6233.30.2015 wyjaśniam, że wnioskodawca do wniosku z dnia 28.09.2015 r. załączył zawartą w dniu 01.03.2012 r. umowę dzierżawy nieruchomości (...)

Z analizy ww. umowy wynika, że dzierżawca będzie wykorzystywał przedmiot umowy na skup i przerób surowców wtórnych a przedmiot dzierżawy będzie używany zgodnie z zasadami prawidłowej eksploatacji. Wydierżawiający zastrzegł sobie prawo do skontrolowania stanu przedmiotu dzierżawy. (...)

Mając powyższe na uwadze oraz zapisy art. 25 ust. 2 ustawy o odpadach, z których wynika, że magazynowanie odpadów odbywa się na terenie, do którego posiadacz odpadów ma tytuł prawny, uznano na dzień wydania decyzji, że Wydierżawiający, jako właściciel nieruchomości posiada zabezpieczony interes prawny. (...).”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Dyspozycja przepisów art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o wskazuje, iż uprawnionym do uzyskania zezwolenia jest posiadacz odpadów<sup>28</sup>. Należy jednakże zauważyć, iż przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania i przetwarzania odpadów przysługuje również właścicielowi oraz współwłaścicielowi nieruchomości, na której będą magazynowane odpady, a który nie jest ich posiadaczem<sup>29</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w toku ww. postępowań organ zapewnił udział w nich jedynie wnioskodawcom. Natomiast obowiązkiem organu jest ustalenie kręgu stron postępowania w celu zapewnienia czynnego udziału w nim każdemu z uprawnionych podmiotów (art. 61 § 4 k.p.a.). Należy przy tym wskazać, że źródło interesu prawnego danego podmiotu może wynikać nie tylko z przepisu materialnego prawa administracyjnego lecz również z przepisów prawa cywilnego<sup>30</sup>. W wyniku kontroli ustalono, iż organ nie dokonał ww. czynności naruszając tym samym dyspozycję art. 10 § 1 i art. 61 § 4 k.p.a. Należy wskazać, iż powyższe postępowania mogą być dotknięte kwalifikowaną wadą<sup>31</sup> mogącą skutkować wznowieniem postępowania w przypadku

<sup>28</sup> Definicja *posiadacza odpadów* została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o.

<sup>29</sup> *vide* wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Lu 604/14; W. Radecki, Komentarz do art. 170 u.o.o., w: Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III.

<sup>30</sup> W tym miejscu należy zwrócić uwagę na treść postanowienia NSA z dnia 13 maja 2011 r., sygn. II OZ 394/11 gdzie wskazano, iż fakt posiadania przez osobę trzecią interesu prawnego, a więc legitymacji strony, może wynikać z prawa własności nieruchomości, której dotyczy dane postępowanie.

<sup>31</sup> NSA oz. w Lublinie w wyroku z dnia 19 czerwca 1998 r. (sygn. I SA/Lu 652/97) wskazał, iż cyt.: „Gwarantowana w art. 10 § 1 k.p.a. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, obliuguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie swoich interesów. Aby uchronić się od zarzutu niezapewnienia stronie udziału w postępowaniu organ powinien zawiadomić ją

złożenia przez pominiętą stronę wniosku w tej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.). Niemniej jednak wymaga podkreślenia, iż w pozostałych poddanych kontroli sprawach zapewniono udział w nich wszystkim stronom postępowania, co należy ocenić pozytywnie.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa.  
[dowód: akta kontroli str. 39-41, 55-64, 141-162, 243-251.702-753]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ, zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, wydał zezwolenie o sygn. SR.6233.46.2014 na przetwarzanie odpadów w istniejącej już uprzednio instalacji – oczyszczalni ścieków. Niemniej jednak w przedmiotowej decyzji nie wskazano rocznej mocy przerobowej instalacji lub urządzenia oraz nie odniesiono się do kwestii wymogu uzyskania przez wnioskodawcę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 6 i art. 43 ust. 2 pkt 3 u.o.o. należy zamieszczać we wniosku oraz decyzji opis procesu technologicznego z podaniem rocznej mocy przerobowej instalacji. Ponadto wnioskodawca nie przedstawił stosownych informacji we wniosku oraz nie dołączył decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach adekwatnie do dyspozycji art. 42 ust. 4 u.o.o. Strona uargumentowała brak załączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach kontynuowaniem działalności w istniejącej instalacji. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>32</sup>, zwanej dalej ustawą środowiskową, uzyskanie decyzji środowiskowej jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W myśl § 3 ust. 1 pkt 80 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>33</sup>, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczono instalacje związane z odzyskiem lub unieszkodliwianiem odpadów. Jednocześnie nie można zgodzić się z ww. interpretacją obowiązujących w dniu wydania przedmiotowej decyzji przepisów prawa i należy przyznać rację stanowisku wyrażonemu w wyroku WSA w Krakowie z dnia 20 września 2013 r.<sup>34</sup>, które podzielił NSA w wyroku z dnia 23 czerwca 2014 r.<sup>35</sup> oraz WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 21 maja 2015 r.<sup>36</sup>, zgodnie z którym przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów nie miało znaczenia czy działalność w tym zakresie była przez dany podmiot kontynuowana czy dopiero rozpoczynana. Za przedstawionym stanowiskiem przemawia także wykładnia historyczna, bowiem ustawą z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw<sup>37</sup> dokonano zmiany przepisu art. 72 ust. 2a ustawy środowiskowej. Zgodnie z art. 72 ust. 2a pkt 2 w przypadku, gdy wnioskodawca ubiega się o drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie nie ma on obowiązku dołączania do podania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Należy stwierdzić, że skoro z dniem 24 grudnia 2015 r. wprowadzono to wyłączenie to znaczy, że przedtem nie było ono wyrażone w przepisach prawa.

Konkludując należy zaznaczyć, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek skutkuje wszczęciem postępowania administracyjnego. Natomiast organ nie wezwał w powyższej sytuacji do uzupełnienia podania, zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a.

---

o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony oraz wezwać do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego. Niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu skutkuje naruszeniem prawa obligującym do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 kpa.”.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

<sup>34</sup> Sygn. II SAB/Kr 104/13.

<sup>35</sup> Sygn. II OSK 3128/13.

<sup>36</sup> Sygn. IV SA/Po 228/15.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1211.

Przyczyną wystąpienia opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja wskazanych przepisów prawa.

[dowód: akt kontroli str. 580-590, 599-601]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ w decyzji o sygn. SR.6233.11.2015 z dnia 10 lipca 2015 r. w pkt II ust. 4 zawarł następujący warunek zezwolenia:

„Uprzątnięcie w terminie do dnia 28.07.2015 r. przyz. z opadów gruzu budowlanego, nagromadzonych na terenie działki nr 208/64, obręb 2, Chocianów – miasto, jak na załączniku mapowym do protokołu z dnia 18.06.2015 r. znak: SR.6233.11.2015 i pisemnym powiadomieniu o tym fakcie organu udzielającego niniejsze zezwolenie.”

Organ w wyjaśnieniach z dnia 30 czerwca 2016 r. wskazał, iż:

„W zakresie nie wykonania zobowiązania zawartego w pkt II decyzji SR.6233.11.2015 organ planował zastosować art. 47 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zgodnie z którym posiadacz odpadów zostałby wezwany do niezwłocznego zaniechania naruszeń decyzji, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości. W przypadku braku zaniechania ww. naruszenia organ przystąpiłby do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia ww. zezwolenia.”

Należy podkreślić, iż organ ustalił termin rozpoczęcia obowiązywania przedmiotowego zezwolenia od dnia 29 lipca 2015 r., a zatem od dnia następującego po terminie wykonania ww. zalecenia<sup>38</sup>. Niemniej jednak należy wskazać, iż ustawodawca nie przewidział instytucji warunkowego udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Podmiot ubiegający się o wydanie decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów musi spełniać wszelkie warunki wymagane przepisami prawa w chwili wydania decyzji administracyjnej. Należy stwierdzić, iż w powyższej sytuacji organ powinien poinformować stronę, iż decyzja zezwalająca na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów zostanie wydana po spełnieniu przez wnioskodawcę ww. warunku.

[dowód: akta kontroli str. 43, 674-681]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zarówno we wniosku jak i w decyzji dot. zezwolenia na zbieranie nr 30.2014 wskazano wyłącznie nr REGON i NIP spółki cywilnej jako posiadacza odpadów<sup>39</sup>. Jednocześnie w przedmiotowej decyzji poprawnie wskazano jako podmioty otrzymujące zezwolenie wspólników spółki cywilnej, których zidentyfikowano z imienia i nazwiska. Należy stwierdzić, iż brak nr REGON i NIP wnioskodawców stanowi naruszenie dyspozycji przepisów art. 42 ust. 1 pkt 1 oraz art. 43 ust. 1 pkt 1 u.o.o. Spółka cywilna, której sytuacja prawna została unormowana w Tytule XXXI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>40</sup> nie posiada osobowości prawnej ani zdolności prawnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej<sup>41</sup>, nie mieści się również w katalogu podmiotów posiadających zdolność administracyjnoprawną (art. 29 k.p.a.)<sup>42</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej za przedsiębiorców uznaje się wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, nie zaś samą spółkę<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Należy pozytywnie ocenić, iż organ dnia 30 lipca 2015 r. dokonał oględzin ww. nieruchomości i ustalił, iż posiadacz zezwolenia uprzątnął działkę zgodnie z wytycznymi organu.

<sup>39</sup> Zezwolenie na zbieranie odpadów wydaje się na wniosek posiadacza odpadów (art. 43 ust. 1 zd. 1 u.o.o.). Należy stwierdzić, iż posiadanie oraz prawo własności przysługuje wspólnikom spółki cywilnej, a nie spółce (*vide* A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, Komentarz do art. 861 Kodeksu cywilnego [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część szczególna, pod. red. A. Kidyba, Lex 2014).

<sup>40</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

<sup>41</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 29 listopada 2011 r., sygn. I OSK 2094/10.

<sup>42</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 10 października 2008 r., sygn. II GSK 366/08.

<sup>43</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 28 marca 2008 r., sygn. II GSK 6/08.



Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 163, 170-174]

Odnośnie do kwestii elementów decyzji należy wskazać, iż zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna powinna zawierać m. in. powołanie podstawy prawnej. Powołując podstawę prawną, należy wskazywać przepisy, na mocy których rozstrzygnięto sprawę<sup>44</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ we wszystkich poddanych kontroli decyzjach na zbieranie oraz decyzjach na przetwarzanie odpadów powołał nieprecyzyjną podstawę prawną. W związku z powyższym należy wskazać, iż podstawę prawną wydania decyzji zezwalającej na zbieranie lub na przetwarzanie odpadów stanowią przepisy: art. 41 ust. 2, art. 41 ust. 3 pkt 2 oraz odpowiednio art. 43 ust. 1 lub ust. 2 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 55, 82, 104, 123, 141, 163, 190, 206, 243, 252, 310, 370, 399, 466, 505, 542, 572, 599, 675, 698, 742]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach na zbieranie o sygn. SR.6233.: 24.2013, 19.2014, 30.2014, 33.2014, 45.2014 oraz zezwoleniu na przetwarzanie o sygn. SR.6233.46.2014 organ jednocześnie uchylił uprzednio wydane zezwolenie oraz udzielił nowego. Ponadto w zezwoleniu na zbieranie o nr 33.2014 organ oprócz dwóch ww. rozstrzygnięć udzielił również zezwolenia na transport odpadów. Wskazać należy, iż organ powinien w powyższych sytuacjach wydać dwie a w sprawie nr 33.2014 trzy odrębne decyzje. Wynika to z faktu, że są one wydawane w ramach różnych podstaw prawnych oraz dotyczą różnych spraw<sup>45</sup>.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

[dowód: akta kontroli str. 64, 141, 163, 206, 252, 599]

## 2. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie poddane kontroli decyzje zmieniające zostały wydane na wniosek posiadaczy zezwoleń na gospodarowanie odpadami. Wszystkie ze skontrolowanych decyzji wydanych w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia zostały podpisane przez osobę do tego upoważnioną. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy. Wszystkie decyzje zmieniające zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. oraz zostały prawidłowo doręczone ich adresatom. Ponadto w toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż za wydanie decyzji w przedmiocie rozszerzenia prowadzonej działalności<sup>46</sup> uiszczono opłatę skarbową w odpowiedniej wysokości oraz terminie (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz z pkt. 1 ust. 46 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej). Odnośnie decyzji o sygn. SR.6233.4.2014 należy wskazać, iż organ informując pismem z dnia 30 maja 2016 r. o ilości wydanych decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia błędnie zakwalifikował decyzje udzielającą zezwolenia na zbieranie odpadów oraz uchylającą uprzednio udzielone zezwolenie

<sup>44</sup> vide T. Lewandowski, Prawidłowa budowa decyzji administracyjnej, Lex 2013.

<sup>45</sup> Podkreślić należy, że istotą postępowania administracyjnego jest to, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada „jedna sprawa – jedna decyzja”. 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 wszczęć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony, a w orzecznictwie dopuszczono możliwość prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach także w stosunku do jednej strony, jednakże ujęte w tym przepisie tzw. współuczestnictwo formalne, również nie zwalnia organu z obowiązku wydania w każdej z tych spraw odrębnej decyzji (vide wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 maja 2015 r., sygn. III SA/Kr 1880/14).

<sup>46</sup> Dotyczy postępowania o sygn. SR.6233.29.2014, SR.6233.21.2015 i SR.6233.31.2015.

jako decyzję zmieniającą. Pozytywnie należy ocenić również terminowość powyższych postępowań.

[dowód: akta kontroli str. 754-840]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące uchybienia:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wydanie decyzji o sygn. SR.6233.34.2015 została pobrana opłata skarbową w wysokości 308 zł. Natomiast wydając decyzję o sygn. SR.6233.1.2014 organ zamieścił w adnotacji informację, iż wnioskodawca – Związek Gmin Zagłębia Miedziowego został zwolniony z opłaty skarbowej na podstawie art. 7 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej. Należy wskazać, iż powyższe decyzje nie dotyczyły rozszerzenia zakresu działalności i nie mieściły się w katalogu wskazanym w części III ust. 46 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Powyższe rozstrzygnięcia należy zakwalifikować do katalogu wskazanego w części I ust. 53 ww. załącznika – *decyzja inna, niż wymieniona w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a.* Decyzje wydane w tym zakresie w trybie szczególnym, do których należy zaliczyć decyzje wydawane w trybie art. 155 k.p.a., zostały zwolnione od opłaty skarbowej. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż opłata skarbową za wydanie decyzji o sygn. SR.6233.34.2015 została nienależnie pobrana<sup>47</sup>. Natomiast organ słusznie nie pobrał opłaty za wydanie decyzji o sygn. SR.6233.1.2014. Niemniej jednak należy wskazać, iż związek międzygminny, nie będąc jednostką samorządu terytorialnego, nie korzysta ze zwolnienia określonego w art. 7 pkt 3 ww. ustawy<sup>48</sup>.

Przyczyną powyższych uchybień była niewłaściwa interpretacja przepisów ustawy o opłacie skarbowej.

[dowód: akta kontroli str. 766, 832, 838]

Na marginesie można wskazać, iż organ nieprecyzyjnie wskazuje postawę prawną decyzji w przedmiocie zmiany udzielonego zezwolenia. Podstawą prawną decyzji zmieniających jest art. 155 k.p.a.<sup>49</sup> Należy stwierdzić, iż zamieszczanie w podstawie prawnej decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia art. 104 k.p.a. nie jest konieczne.

Ponadto w toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ w osnowie decyzji o sygn. SR.6233.1.2014 określił m.in. art. 130 § 4 k.p.a.<sup>50</sup> jako podstawę prawną rozstrzygnięcia. Należy podkreślić, iż organ uwzględnił powyższy przepis w akcie administracyjnym na prośbę wnioskodawcy. Niemniej jednak organ powinien poprzestać na wskazaniu ww. przepisu w uzasadnieniu decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 754, 757, 765-766, 769, 794, 802, 819, 835]

### 3. Decyzja wygaszająca uprzednio udzielone zezwolenie

W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzja została wydana w wyniku złożonego w sprawie wniosku. Mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową. W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzja zawiera wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz została podpisana przez osobę do tego upoważnioną. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawcę o prawie, trybie i terminie

<sup>47</sup> Wymaga podkreślenia, iż organ powinien informować wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonej opłaty skarbowej w trybie ordynacji podatkowej.

<sup>48</sup> *vide* pismo Departamentu Podatków i Opłat Lokalnych Ministerstwa Finansów z dnia 24 października 2013 r. o sygn. PL/LM/835/69/KPV/13/RD-106109.

<sup>49</sup> Wprawdzie art. 155 k.p.a. nie zawiera wprost wskazania, iż zmiana aktu administracyjnego jest dokonywana w drodze decyzji, jednakże zawiera on nakaz odpowiedniego stosowania przepisu art. 154 § 2 k.p.a., który stanowi, iż właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji.

<sup>50</sup> Artykuł 130 § 3 k.p.a. Ponadto decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron.

na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – t.j. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy.

[dowód: akta kontroli str. 841-851]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż wnioskodawca w przedmiotowym postępowaniu wniósł o uchylenie decyzji. Natomiast organ wydał decyzję stwierdzającą wygaśnięcie przedmiotowego zezwolenia. Należy wskazać, iż organ administracji publicznej nie jest uprawniony do precyzowania treści żądania, a tym bardziej do samodzielnej jego modyfikacji<sup>51</sup>. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ wydał decyzje niezgodnie z wnioskiem. Niemniej jednak zgodnie z intencją wnioskodawcy decyzja została wyeliminowana z obrotu prawnego.

[dowód: akta kontroli str. 841-842, 850-851]

W trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż w powyższej sprawie organ wezwał na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. o przedłożenie dowodu uiszczenia opłaty skarbowej. Mając na uwadze rozważania zawarte na str. 2 niniejszego dokumentu w tym miejscu należy jedynie wskazać, iż wezwania do uzupełnienia braków fiskalnych należy dokonywać na podstawie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a.<sup>52</sup>

[dowód: akta kontroli str. 844-847]

## 5. Termin obowiązywania zezwoleń

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

**Tabela nr 1**

Lp.	Sygnatura oraz data wydania decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
<b>Zezwolenia na zbieranie odpadów</b>			
1.	SR.6233.24.2013 z dnia 2 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 1 stycznia 2024 r.
2.	SR.6233.2.2014 z dnia 26 marca 2014 r.	10 lat	Do dnia 25 marca 2024 r.
3.	SR.6233.8.2014 z dnia 1 kwietnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 31 marca 2024 r.
4.	SR.6233.15.2014 z dnia 26 czerwca 2014 r.	10 lat	Do dnia 25 czerwca 2024 r.
5.	SR.6233.19.2014 z dnia 14 sierpnia 2014 r.	10 lat	Od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.
6.	SR.6233.30.2014 z dnia 4 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 3 grudnia 2024 r.
7.	SR.6233.31.2014 z dnia 25 listopada 2014 r.	10 lat	Do dnia 24 listopada 2024 r.
8.	SR.6233.33.2014 z dnia 19 listopada 2014 r.	10 lat	Do dnia 18 listopada 2024 r.
9.	SR.6233.42.2014 z dnia 12 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 11 grudnia 2024 r.
10.	SR.6233.45.2014 z dnia 16 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 15 stycznia 2025 r.

<sup>51</sup> *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. VI SAB/Wa 40/07.

<sup>52</sup> Ponadto należy zwrócić uwagę, że w przypadku gdy przedmiotem wniosku jest wygaszenie dotychczasowego zezwolenia, należy uiścić opłatę skarbową w wysokości 10 zł, o której mowa w części I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Z kolei gdy przedmiotem wniosku jest uchylenie decyzji, opłaty skarbowej za powyższe uchylenie nie pobiera się, z uwagi, iż taka decyzja wydawana jest w trybie szczególnym, do którego zalicza się decyzje wydawane w trybie art. 155 k.p.a. (część I ust. 53 ww. wykazu kolumna 4 dot. zwolnień).

11.	SR.6233.7.2015 z dnia 31 marca 2015 r.	10 lat	Od dnia 1 kwietnia 2015 r. do dnia 31 marca 2025 r.
12.	SR.6233.17.2015 z dnia 28 sierpnia 2015 r.	10 lat	Do dnia 27 sierpnia 2025 r.
13.	SR.6233.23.2015 z dnia 21 października 2015 r.	10 lat	Do dnia 20 października 2025 r.
<b>Zezwolenia na przetwarzanie odpadów</b>			
1.	SR.6233.21.2013 z dnia 7 stycznia 2014 r.	10 lat	Do dnia 6 stycznia 2024 r.
2.	SR.6233.13.2014 z dnia 12 czerwca 2014 r.	10 lat	Do dnia 11 czerwca 2024 r.
3.	SR.6233.24.2014 z dnia 8 października 2014 r.	10 lat	Do dnia 7 października 2024 r.
4.	SR.6233.37.2014 z dnia 3 lutego 2015 r.	10 lat	Do dnia 2 lutego 2025 r.
5.	SR.6233.46.2014 z dnia 15 stycznia 2015 r.	Od dnia 23 stycznia 2015 r. do dnia 22 stycznia 2025 r.	Od dnia 23 stycznia 2015 r. do dnia 22 stycznia 2025 r.
6.	SR.6233.11.2015 z dnia 10 lipca 2015 r.	10 lat	Od dnia 29 lipca 2015 r. do dnia 28 lipca 2018 r.
7.	SR.6233.25.2015 z dnia 10 września 2015 r.	10 lat	Do dnia 9 września 2025 r.
8.	SR.6233.30.2015 z dnia 30 listopada 2015 r.	10 lat	Do dnia 29 listopada 2025 r.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ nieprawidłowo ustalał 10-letnie terminy obowiązywania zezwoleń. Należy wskazać, iż przepisy k.p.a. nie określają zasad liczenia terminów wyrażonych w latach. Niemniej jednak przepis art. 110 Kodeksu cywilnego stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy art. 111 – art. 116 ww. aktu normatywnego. Przepis art. 112 Kodeksu cywilnego stanowi, że termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w danym miesiącu nie było – w ostatnim dniu. Natomiast za prawidłowe należy uznać utożsamianie przez organ daty początkowej obowiązywania zezwolenia z datą jego wydania<sup>53</sup>.

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ w sprawie o sygn. SR.6233.11.2015 wezwał wnioskodawcę o jednoznaczne określenie przewidywanego okresu wykonywania działalności w zakresie przetwarzania odpadów. Wnioskodawca odpowiadając na powyższe wezwanie wskazał, iż *przewidywany czas wykonywania działalności w zakresie przetwarzania odpadów wynosi 10 lat*. Niemniej jednak organ ustalił termin obowiązywania zezwolenia od dnia 29 lipca 2015 r. do dnia 28 lipca 2018 r.<sup>54</sup> Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ w przedmiotowym zakresie wydał decyzję niezgodnie z wnioskiem.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była nierzetelna analiza akt postępowania przed wydaniem rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej.

[dowód: akta kontroli str. 43, 602, 606, 636, 640]

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 2.

<sup>53</sup>vide wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09 – wskazał, m. in. że w funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, to data jej wydania ma zasadnicze znaczenie, ponieważ dla oceny jej legalności decydujący jest stan prawny i faktyczny obowiązujący w dniu jej wydania.

<sup>54</sup> Organ w pkt 10 wyjaśnień z dnia 30 czerwca 2016 wskazał, iż termin obowiązywania decyzji został określony zgodnie z żądaniem strony zawartym na pierwszej stronie wniosku z dnia 8 maja 2015 r.

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

1. W celu uzyskania informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy stosować wezwanie w trybie art. 50 § 1 k.p.a. w zw. z art. 54 k.p.a., a w przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
2. Prawidłowo ustalać wysokość należnej opłaty skarbowej.
3. W celu uzupełnienia braków fiskalnych stosować wezwanie w trybie art. 261 k.p.a.
4. Dokumentować na piśmie wszystkie czynności podejmowane przez organ w toku postępowania, które miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a.
5. Rzetelnie ustalać krąg stron postępowań, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o., w celu zapewnienia im czynnego udziału w każdym stadium postępowania.
6. Zezwolenia powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 43 ust. 1 bądź ust. 2 u.o.o.
7. Wydawać rozstrzygnięcia zgodnie z żądaniem strony, a w przypadku wątpliwości co do przedmiotu żądania, wystąpić w trybie art. 64 § 2 k.p.a. o precyzyjne wyrażenie żądania.
8. Udzielać zezwolenia po spełnieniu wszystkich warunków jego uzyskania przez wnioskodawcę.
9. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
10. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.

Na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o przekazanie w terminie do dnia 30 września 2016 r. informacji o wykonaniu zaleceń i wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Paweł Hreniak*