



NK-KE.431.14.2016.KS

Pan  
**Piotr Fedorowicz**  
Starosta Świdnicki

### Wystąpienie pokontrolne

W dniach 11, 12 i 13 kwietnia 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 18 marca 2016 r. o sygn. NK-KE.0030.27.2016.KS oraz NK-KE.0030.28.2016.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 Świdnicy, z siedzibą przy ul. Marii Skłodowskiej-Curie 7, 58-100 Świdnica, 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 do dnia 7 grudnia 2014 r. Pan Zygmunt Warsa<sup>5</sup>, natomiast od dnia 8 grudnia 2014 r. do dnia rozpoczęcia kontroli ww. funkcję pełni Pan Piotr Fedorowicz – Starostwa Świdnicki<sup>6</sup>.

W myśl § 20 ust. 6 pkt b Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Świdnicy<sup>7</sup> zadania w zakresie gospodarki odpadami są realizowane w ramach Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Kontrolowane zadanie w całym okresie objętym kontrolą realizował pracownik zatrudniany na stanowisku inspektora ww. komórki organizacyjnej, który zgodnie z ust. 5-9 części II A zakresu obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności pracownika zajmował się wydawaniem decyzji w zakresie gospodarowania odpadami<sup>8</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 I/5/2010 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Świdnickiego.

<sup>6</sup> Uchwała nr II/4/2014 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Świdnickiego.

<sup>7</sup> Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Świdnicy został ustalony uchwałą nr III/17/2014 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 30 grudnia 2014 r.

<sup>8</sup> Zakres obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności pracownika z dnia 2 lipca 2013 r.

W okresie objętym kontrolą osobą upoważnioną do prowadzenia spraw i wydawania w imieniu Starosty Świdnickiego decyzji administracyjnych z zakresu ustawy o odpadach była osoba zatrudniona na stanowisku dyrektora przedmiotowej komórki organizacyjnej<sup>9</sup>.  
[dowód: akta kontroli str. 1-6, 15-32]

Pismami z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. ROŚ.604.14.2014) oraz z dnia 22 marca 2016 r. (sygn. ROŚ.604.5.2016) poinformowano, że od dnia 1 stycznia 2014 r. wydano: 41 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów; 23 decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów; 12 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia oraz 3 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 u.o.o.

[dowód: akta kontroli str. 7-14]

W związku z powyższym kontroli poddano:

- **11 zezwoleń na zbieranie odpadów** o sygn. ROŚ.6233: 16.2014 z dnia 29 maja 2014 r., 28.2014 z dnia 12 sierpnia 2014 r., 40.2014 z dnia 8 października 2014 r., 49.2014 z dnia 23 października 2014 r., 57.2014 z dnia 4 grudnia 2014 r., 63.2014 z dnia 19 grudnia 2014 r., 74.2014 z dnia 20 stycznia 2015 r., 2.2015 z dnia 2 lutego 2015 r., 39.2015 z dnia 12 stycznia 2016 r., 55.2015 z dnia 28 stycznia 2016 r., 63.2015 z dnia 25 stycznia 2016 r. (łącznie 11 decyzji, co stanowi 27 % wszystkich udzielonych zezwoleń z tego zakresu);
- **8 zezwoleń na przetwarzanie odpadów** o sygn. ROŚ.6233: 32.2014 z dnia 12 września 2014 r., 46.2014 z dnia 22 września 2014 r., 65.2014 z dnia 23 stycznia 2015 r., 71.2014 z dnia 15 stycznia 2015 r., 18.2015 z dnia 3 kwietnia 2015 r., 48.2015 z dnia 19 listopada 2015 r., 65.2015 z dnia 8 marca 2016 r., 68.2015 z dnia 30 marca 2016 r. (35 %);
- **6 decyzji w sprawie zmiany zezwoleń** o sygn. ROŚ.6233: 31.2014 z dnia 25 lipca 2014 r., 43.2015 z dnia 14 października 2015 r., 46.2015 z dnia 30 października 2015 r., 56.2015 z dnia 30 listopada 2015 r., 61.2015 z dnia 19 lutego 2016 r., 10.2016 z dnia 8 marca 2016 r. (50 %);
- **3 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwoleń** o sygn. ROŚ.6233: 42.2014 z dnia 29 grudnia 2014 r., 37.2015 z dnia 19 sierpnia 2015 r., 6233.55.2015 z dnia 28 stycznia 2016 r. (100%).

Wykonywanie zadania w kontrolowanym zakresie przez Starostę Świdnickiego **ocenił pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższą ocenę dokonano w oparciu o poniżej przedstawiony stan faktyczny i prawny oraz w oparciu o wyjaśnienia podpisane przez Dyrektora Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska Starostwa Świdnickiego z dnia 28 kwietnia 2016 r. o sygn. ROŚ.604.5.2016, złożone przed sporządzeniem projektu wystąpienia pokontrolnego.  
[dowód: akta kontroli str. 7-14]

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

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

W aktach wszystkich spraw dotyczących zezwoleń na zbieranie oraz przetwarzanie odpadów znajdowały się kserokopie dokumentów potwierdzających, że wnioskodawca posiada

<sup>9</sup> Ustęp 3 upoważnienia z dnia 26 lipca 2004 r.

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

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

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 Wałbrzychu. Decyzje posiadały większość elementów wymaganych przepisem art. 107 § 1 k.p.a. oraz wszystkie wymagane w art. 43 ust. 1 i 2 u.o.o.  
[dowód: akta kontroli str. 42-350]

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek z dnia 29 sierpnia 2014 r. (sygn. sprawy ROŚ.6233.46.2014) podpisał Prezes Zarządu. Natomiast pismo z dnia 16 września 2014 r., stanowiące modyfikację ww. wniosku, podpisał Członek Zarządu. Według informacji z rejestru przedsiębiorców KRS<sup>12</sup> w przypadku zarządu wieloosobowego do składania oświadczeń w imieniu przedmiotowej spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków zarządu albo jednego członka zarządu łącznie z prokurentem. Pismem z dnia 28 kwietnia 2016 r. wniesiono poniższe wyjaśnienia:

„wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów podpisał Prezes Zarządu i w związku z faktem, że wniosek sporządzony został prawidłowo, w sposób umożliwiający przeprowadzenie postępowania i wydanie zezwolenia oraz trwający w Spółce sezon urlopowy utrudniający uzyskanie podpisów właściwych osób, fakt ten – jak również podpis Członka Zarządu na piśmie z dnia 16 września 2014 r. - potraktowano jako uchybienie niemające istotnego wpływu zarówno na przebieg jak i terminowość prowadzonej sprawy. Do wydanego zezwolenia na przetwarzanie odpadów strona nie wniosła zastrzeżeń.”

W toku kontroli stwierdzono również, iż pismo z dnia 17 grudnia 2014 r., stanowiące modyfikację wniosku z dnia 5 listopada (sygn. sprawy: ROŚ.6233.65.2014), podpisała Kierownik Sekcji Administracji, która nie była jednocześnie członkiem zarządu lub prokurentem<sup>13</sup>. W powyższym zakresie wniesiono następujące wyjaśnienia:

„z uwagi na fakt, że pismo z dnia 17 grudnia 2014 r. stanowiło ciągłość wcześniej złożonych i prawidłowo podpisanych dokumentów określających jednoznacznie żądanie strony, fakt złożenia na nim podpisu niezgodnego z KRSem potraktowano jako uchybienie niemające istotnego wpływu zarówno na przebieg jak i terminowość prowadzonej sprawy. Do wydanego zezwolenia na przetwarzanie odpadów strona nie wniosła zastrzeżeń.”

Według powyższych wyjaśnień organ prawidłowo zidentyfikował braki formalne ww. podań, jednakże postanowił odstąpić od dokonania wezwania o usunięcie braków formalnych w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Pozytywnie należy ocenić postawę organu, mającą na celu na dobro strony oraz ekonomikę procesową. Niemniej jednak powyższe działania organu były pozbawione podstawy prawnej. Należy podkreślić, iż tylko kompletne pod względem formalnym podanie stanowi podstawę wszczęcia postępowania bądź modyfikacji wniosku. Zgodnie z art. 63 § 3 zd. 1, art. 32 i 33 § 3 k.p.a. podanie w formie pisemnej musi być podpisane przez wnioskodawcę bądź przez osobę uprawnioną do jej reprezentowania, a w przypadku złożenia wniosku podpisanego przez pełnomocnika należy dołączyć do akt oryginał lub poświadczony odpis pełnomocnictwa. Wyjątki od powyższej reguły określono w art. 63 § 3 zd. 2<sup>14</sup> oraz art. 33 § 4<sup>15</sup> k.p.a. Należy wskazać,

<sup>12</sup> Nr wpisu 0000148263.

<sup>13</sup> Informacja z rejestru przedsiębiorców KRS, nr wpisu 0000124189.

<sup>14</sup> Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

iz przepisy postępowania administracyjnego nie przewidują możliwości wszczęcia postępowania bądź modyfikacji żądania w przypadkach opisanych w ww. wyjaśnieniach. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ uchybił dyspozycji art. 64 § 2 k.p.a.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów postępowania administracyjnego.

[dowód: akta kontroli str. 39, 248, 249, 258]

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach dot. zezwoleń na zbieranie odpadów o sygn. ROŚ.6233: 28.2014, 40.2014, 49.2014, 74.2014, 63.2015 oraz w sprawach dot. zezwoleń na przetwarzanie odpadów o sygn. ROŚ.6233: 32.2014, 65.2014, 71.2014, znajdowały się dokumenty, z których wynikało, iż podmioty ubiegające się o udzielenie zezwoleń nie są właścicielami nieruchomości wskazanych jako miejsca prowadzenia działalności w przedmiocie gospodarowania odpadami, lecz dysponują nimi na podstawie zawartych umów. W pkt 2 części I wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano, że:

„Zapisy poprzednio obowiązującej ustawy jasno i przejrzysto precyzowały pojęcie strony. Zapisy ustawy obecnie obowiązującej (art. 170 ust. 2) nie precyzują tego w sposób jednoznaczny i stąd właściciele nieruchomości, na których prowadzona jest działalność nie byli uznawani jako strona postępowania – jako stroną traktowano wyłącznie wnioskodawcę informując go o wszczęciu postępowania oraz o możliwości czynnego w nim udziału. Ponadto większość z umów dzierżawy lub użyczenia zawiera wpisy precyzujące zakres prowadzonej działalności na dzierżawionym / użyczonym terenie.”

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy wskazać co następuje. Zgodnie z art. 42 ust. 1 zd. 1 oraz ust. 2 zd. 1 u.o.o. uprawnionym do uzyskania zezwolenia jest posiadacz odpadów<sup>16</sup>. Należy jednakże zauważyć, iż przymiot strony w postępowaniu dotyczącym zbierania odpadów przysługuje również właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, na której będą magazynowane odpady, a który nie jest ich posiadaczem<sup>17</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>18</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>19</sup> mogącą skutkować wznowieniem postępowania w przypadku złożenia przez pominiętą stronę wniosku w tej sprawie (art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 147 k.p.a.).

---

<sup>15</sup> W sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony.

<sup>16</sup> Definicja *posiadacza odpadów* została zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 19 u.o.o.

<sup>17</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>18</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>19</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, obliguje organ prowadzący postępowanie do stworzenia stronie prawnych możliwości podejmowania czynności procesowych w obronie swoich interesów. Aby uchronić się od zarzutu niezapewnienia stronie udziału w postępowaniu organ powinien zawiadomić ją o wszczęciu postępowania na wniosek innej strony oraz wezwać do udziału w czynnościach postępowania wyjaśniającego. Niedopuszczenie strony do udziału w postępowaniu skutkuje naruszeniem prawa obligującym do wznowienia postępowania z powodu wypełnienia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.”.

Ponadto należy pozytywnie ocenić, iż w piśmie z dnia 28 kwietnia 2016 r. organ zobowiązał się do określania kręgu stron postępowania zgodnie z zaleceniami kontrolerów.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów prawa.

[dowód: akta kontroli str. 39, 62-118, 139-149, 194-242, 254-284]

W zakresie dokumentowania prowadzonych postępowań, w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że na podstawie dokumentacji spraw o sygn. ROŚ.6233: 63.2014, 2.2015 oraz 63.2015, nie można ustalić w jaki sposób organ dokonał weryfikacji zgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). W piśmie z dnia 28 kwietnia 2016 r. wyjaśniono, że:

„Zgodność zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z aktami prawa miejscowego jest każdorazowo weryfikowana w toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego i tak:

- ROŚ.6233.63.2014; wnioskodawca posiada zezwolenie na zbieranie odpadów od 2008 r. Uzyskując zezwolenie w 2014 r., w składanym wniosku (na stronie 3) zawarł treść:

*Teren, na którym prowadzona jest działalność gospodarcza o której mowa wyżej posiada aktualnie obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego Miasta Świdnica zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej Miasta Świdnicy z dnia 27 czerwca 2014 r. Nr XLI/468/14 ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 lipca 2014 r. poz. 3205. Działka nr 5/1 (obecnie oznaczona jako 122) oraz nr 6/1 (obecnie oznaczona jako 121) oznaczona jest w planie jw. Symbolem 5 U, który posiada niżej wymienione zapisy:*

- *Tereny zabudowy usługowej z wyłączeniem stacji paliw*
- *Dopuszcza się prowadzenie działalności gospodarczej obejmującej recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji i skup metali żelaznych – zał. nr 1.*

Powyższe zapisy zweryfikowano z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego znajdującym się w Wydziale Budownictwa tut. Starostwa i stwierdzając, że zapisy planu są zgodne z zapisem w złożonym wniosku, nie zamieszczono dodatkowych dowodów w aktach prowadzonego postępowania.

- ROŚ.6233.2.2015; wnioskodawca prowadzi działalność polegającą na zbieraniu odpadów od 2007 r. Składając wówczas wniosek o wydanie zezwolenia na wytwarzanie odpadów (decyzja nr 40/O/07 z dnia 20 czerwca 2007 r. – zał. nr 2.) do wniosku dołączył wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żarowa z dnia 22 marca 2007 r. (zał. nr 3.) oraz umowę dzierżawy Nr 14/2007 z dnia 02 maja 2007 r. wskazującą, że wydzierżawiony grunt wykorzystywany jest między innymi na działalność związaną z prowadzeniem punktu skupu złomu (zał. nr 4.)

Powyższe zapisy zweryfikowano z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego znajdującym się w Wydziale Budownictwa tut. Starostwa i stwierdzając, że zapisy planu nie uległy zmianie, nie zamieszczono dodatkowych dowodów w aktach prowadzonego postępowania.

(...)”

Należy podkreślić, iż uwzględnia się w całości przedłożone wraz z udzielonymi wyjaśnieniami dowody w sprawie dot. zezwolenia o nr 63.2015. Z kolei w sprawach dot. zezwoleń nr 63.2014 oraz 2.2015 pozytywnie należy ocenić dokonanie przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy sprawdzenia zgodności ww. zamierzenia z zapisami m.p.z.p., jednakże należy zwrócić uwagę, że w aktach postępowań, których opisane powyżej działania dotyczyły, brak było jakichkolwiek dowodów na to, iż ww. osoba faktycznie ich dokonała. Powyżej opisane działania organu należy uznać za nieprawidłowe, gdyż naruszają

przepisy postępowania administracyjnego. Podkreślenia wymaga, że ww. działania naruszały zasadę pisemności<sup>20</sup> wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a., którą należy odnieść do wszystkich czynności podejmowanych w toku postępowania, które miały wpływ na jej rozstrzygnięcie, w tym na czynności podejmowane w toku postępowania wyjaśniającego<sup>21</sup>. Powyższa okoliczność tj. weryfikacja zgodności zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego jest istotna dla rozstrzygnięcia a zatem powinna być odzwierciedlona w aktach spraw mając na uwadze art. 7, art. 77 § 1 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a. Ponadto w sprawie dot. zezwolenia nr 63.2015 należy zauważyć, iż przedłożone wraz z udzielonymi wyjaśnieniami dowody wskazują na działkę nr 350/17, podczas gdy przedmiotowa decyzja wskazuje działkę nr 350/21 jako miejsce prowadzenia zbierania odpadów. Kontrolujący po zweryfikowaniu powyższej rozbieżności stwierdzili, iż ww. numery działek odnoszą się do tej samej nieruchomości. Jednakże z akt przedmiotowej sprawy oraz udzielonych wyjaśnień nie wynika dokonana zmiana numeru ewidencyjnego działki.

[dowód: akta kontroli str. 38, 126-138, 150-164, 194-228]

W sprawach dot. zezwoleń na zbieranie o sygn. ROŚ.6233: 16.2014<sup>22</sup>, 40.2014<sup>23</sup>, 49.2014<sup>24</sup>, 39.2015<sup>25</sup> oraz dot. zezwoleń na przetwarzanie o sygn. ROŚ.6233: 65.2014<sup>26</sup> i 68.2015<sup>27</sup> organ wystosował pisma na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., które dotyczyły zarówno wezwań do uzupełnienia braków formalnych, wezwania do uzupełnienia braków fiskalnych, 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., wezwań o udzielenie wyjaśnień dokonywać na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. zgodnie z przepisem art. 54 k.p.a., a wezwań o uzupełnienie braków fiskalnych dokonywać na podstawie art. 261 § 1 i § 2 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe organ powinien w wezwaniu dot. sprawy o nr 16.2014 o uzupełnienie braków fiskalnych wezwać w trybie art. 261 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego zgodnie z § 2 powyższego przepisu, iż nieuzupełnienie należności w wyznaczonym terminie skutkować będzie zwrotem podania lub zaniechaniem czynności uzależnionej od opłaty, z kolei o wyjaśnienia wezwać zgodnie z art. 50 § 1 k.p.a., jednocześnie pouczając wnioskującego, iż nieuzupełnienie w terminie skutkować będzie rozpatrzeniem na podstawie zgromadzonych dowodów. W wezwaniach dot. spraw o nr 40.2014, 49.2014 oraz 39.2015 oprócz zastosowanej w przedmiotowych wezwaniach podstawy prawnej art. 64 § 2 k.p.a. organ powinien z uwagi, iż wezwano w nich również do udzielenia wyjaśnień zastosować przepis art. 50 § 1 k.p.a. Z kolei w sprawach dot. zezwoleń o nr 49.2014 oraz 68.2015 z uwagi, iż przedmiotowe wezwania dotyczyły wyłącznie udzielenia wyjaśnień organ powinien zastosować art. 50 § 1 k.p.a.

Ponadto w wezwaniach dot. dwóch ww. spraw o sygn. 6233: 49.2014 oraz 39.2015 odnośnie wezwań dot. braku informacji lub dokumentu potwierdzającego zgodność z przepisami prawa miejscowego mając na uwadze, iż z brzmienia przepisu art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. wynika ciążyący na organie obowiązek dokonania weryfikacji powyższej zgodności, należy uznać powyższe działanie za bezzasadne.

---

<sup>20</sup> Odnośnie przestrzegania zasady pisemności należy pozytywnie ocenić, iż pracownik organu sporządzał adnotacje na wnioskach w przedmiocie gospodarowania odpadami, w których stwierdzał, iż wniosek jest kompletny bądź wskazywał braki we wnioskach.

<sup>21</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10.

<sup>22</sup> Wezwanie z dnia 8 maja 2014 r.

<sup>23</sup> Wezwanie z dnia 19 sierpnia 2014 r.

<sup>24</sup> Wezwanie z dnia 24 września 2014 r.

<sup>25</sup> Wezwanie z dnia 20 sierpnia 2015 r.

<sup>26</sup> Wezwanie z dnia 24 listopada 2014 r.

<sup>27</sup> Wezwanie z dnia 11 stycznia 2016 r.

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

[dowód: akta kontroli str. 47, 91, 117, 169-170, 265-266, 339-340]

Na marginesie należy wskazać, iż w sprawie dot. zezwolenia na zbieranie o sygn. ROŚ.6233.57.2014 wnioskodawca uiszczył opłatę skarbową w wysokości 10 zł za uchylenie decyzji o sygn. ROŚ.7644-10/08. Należy wskazać, iż uchylenie prawomocnej decyzji należy do zakresu 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 powyższym 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 powyższej decyzji uchylającej została nienależnie pobrana. Ponadto podkreślenia wymaga, iż organ powinien informować wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonych opłat skarbowych w trybie ordynacji podatkowej.

[dowód: akta kontroli str. 124-125]

Odnosząc się do kwestii prawidłowości 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>28</sup>. Odnosi się to do wszystkich powszechnie obowiązujących przepisów, które legły u podstaw wydania decyzji, a więc przepisów prawa materialnego, prawa ustrojowego oraz prawa procesowego. W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ jako podstawę prawną decyzji zezwalających na zbieranie bądź na przetwarzanie odpadów wskazywał: art. 42, art. 43 (odpowiednio ust. 1 lub 2) i art. 44 u.o.o., art. 75 i art. 104 k.p.a. oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów<sup>29</sup>. Należy stwierdzić, iż organ błędnie określił podstawę prawną ww. decyzji, bowiem za przepisy u.o.o. nadające staroście kompetencję do wydawania decyzji w przedmiocie gospodarowania odpadami należy uznać art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 2. Przepis art. 41 ust. 2 u.o.o. stanowi, iż *zezwolenie na zbieranie odpadów i zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydaje, w drodze decyzji, organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania lub przetwarzania odpadów*. Natomiast przepis art. 41 ust. 2 pkt 3 u.o.o. określa właściwość rzeczową starosty. Przepis art. 43 ust. 1 u.o.o. wskazuje elementy, które powinno zawierać zezwolenie na zbieranie odpadów, a art. 43 ust. 2 u.o.o. na przetwarzanie odpadów. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż podstawę prawną wydania decyzji zezwalającej na zbieranie bądź na przetwarzanie odpadów stanowią przepisy: art. 41 ust. 2, art. 41 ust. 3 pkt 2 oraz odpowiednio art. 43 ust. 1 bądź art. 43 ust. 2 u.o.o. Ponadto przywołanie art. 104 k.p.a. nie jest konieczne, gdyż przepis art. 41 ust. 2 u.o.o. stanowi, iż zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów są udzielane w drodze decyzji. Również nie jest konieczne wskazywanie w podstawie prawnej decyzji art. 44 u.o.o., art. 75 k.p.a. oraz rozporządzenia w sprawie katalogu odpadów. Natomiast za błędne należy uznać przywołanie w podstawie prawnej decyzji art. 42 u.o.o. Przepis art. 42 ust. 1 u.o.o. określa wymogi wniosku o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów i jego treść odpowiada art. 43 ust. 1 u.o.o.<sup>30</sup> Niemniej jednak należy wskazać, iż zarówno błędne, jak niepełne określenie podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia stanowi o jego wadliwości, jednakże nie oznacza istotnego naruszenia prawa<sup>31</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 42, 62, 82, 105, 119, 126, 139, 150, 165, 181, 194, 229, 243, 254, 270, 285, 295, 306, 329]

<sup>28</sup> vide T. Lewandowski, Prawidłowa budowa decyzji administracyjnej, Lex 2013.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1923.

<sup>30</sup> Analogicznie art. 42 ust. 2 i 43 ust. 2.

<sup>31</sup> vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2006 r., sygn. VI SA/Wa 1097/06.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ w decyzji o sygn. ROŚ.6233.48.2015 nie oznaczył z imienia i nazwiska strony (wnioskodawcy) i ograniczył się do określenia adresata decyzji jako: *Zakład Wyprawy Skór INTERLEDER*. Należy jednak podkreślić, iż organ poprawnie wskazał NIP, REGON oraz adres miejsca wykonywania działalności. Zgodnie z art. 107 § 1 zd. 1 k.p.a. decyzja powinna zawierać oznaczenie strony lub stron. Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej (art. 29 k.p.a.). W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek w przedmiotowej sprawie złożyła osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą jednoosobowym. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 43<sup>2</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>32</sup> przedsiębiorca działa pod firmą, którą ujawnia się we właściwym rejestrze (CEIDG). Firma osoby fizycznej zawiera przede wszystkim jej imię i nazwisko (art. 43<sup>4</sup> ww. ustawy<sup>33</sup>). Natomiast organ w ww. decyzji określił stronę wskazując część firmy, nieobejmującą jej imienia i nazwiska. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ powinien w decyzji oznaczać osobę fizyczną, będącą stroną postępowania, poprzez wskazanie jej imienia i nazwiska<sup>34</sup>.

Przyczyną powyższego uchybienia była niedostateczna znajomość przepisów prawa.  
[dowód: akta kontroli str. 295-301]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach na zbieranie o sygn. 6233: 28.2014, 40.2014, 49.2014, 57.2014, 63.2014, 74.2014 oraz w zezwoleniach na przetwarzanie o sygn. 6233: 32.2014, 46.2014, 65.2014, 71.2014 organ jednocześnie uchylił uprzednio wydane zezwolenie na zbieranie oraz udzielił nowego zezwolenia w tym przedmiocie. Wskazać należy, iż organ powinien w powyższych sytuacjach wydać dwie oddzielne decyzje. Wynika to z faktu, że są one wydawane w ramach różnych podstaw prawnych oraz dotyczą różnych spraw. Podkreślić należy, że istotą postępowania administracyjnego jest to, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej. Obowiązuje więc zasada „jedna sprawa – jedna decyzja”<sup>35</sup>. Zauważyć należy, że wprowadzie art. 62 k.p.a. zezwala na połączenie w jednym postępowaniu różnych spraw. Stanowi bowiem, że w sprawach, w których prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego oraz z tej samej podstawy prawnej i w których właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, można wszcząć i prowadzić jedno postępowanie dotyczące więcej niż jednej strony, a w orzecznictwie dopuszczono możliwość prowadzenia jednego postępowania w kilku sprawach także w stosunku do jednej strony, jednakże ujęte w tym przepisie tzw. współuczestnictwo formalne, również nie zwalnia organu z obowiązku wydania w każdej z tych spraw odrębnej decyzji<sup>36</sup>.

Przyczyną powstania powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.  
[dowód: akta kontroli str. 62, 82, 105, 119, 126, 139, 229, 243, 254, 270]

Na marginesie należy wskazać, iż również w sprawach o sygn. ROŚ.6233.64.2015<sup>37</sup> oraz ROŚ.6233.68.2015<sup>38</sup> wnioskodawcy zwrócili się o wydanie decyzji zezwalających na przetwarzanie odpadów oraz uchylenie posiadanych zezwoleń<sup>39</sup>. Organ słusznie zauważył, iż w okresie prowadzenia ww. postępowań posiadane przez wnioskodawców zezwolenia wygasły

<sup>32</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.

<sup>33</sup> Firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko. Nie wyklucza to włączenia do firmy pseudonimu lub określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy, miejsce jej prowadzenia oraz innych określeń dowolnie obranych.

<sup>34</sup> *vide* wyroki: WSA w Opolu z dnia 19 maja 2005 r., sygn. II SA/Op 15/04; WSA w Warszawie z dnia 1 czerwca 2007 r., sygn. VI SA/Wa 538/07; WSA w Warszawie z dnia 11 października 2007 r., sygn. IV SA/Wa 1134/07.

<sup>35</sup> *vide* wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. II SA/Bd 325/10 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2008 r. sygn. II SA/Wr 432/08.

<sup>36</sup> *vide* wyrok WSA w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14.

<sup>37</sup> Wniosek z dnia 17 grudnia 2015 r., decyzja wydana w dniu 8 marca 2016 r.

<sup>38</sup> Wniosek z dnia 30 grudnia 2015 r., decyzji wydana w dniu 30 marca 2016 r.

<sup>39</sup> Decyzja o sygn. ROŚ.7644-4/11 z dnia 18 stycznia 2011 r. oraz ROŚ.6233.6.2012 z dnia 9 marca 2012 r.



z mocy prawa na podstawie przepisu art. 232 ust. 2 u.o.o.<sup>40</sup> W związku z powyższym organ słusnie odstąpił od wydania decyzji uchylających i wydał decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Niemniej jednak należy podkreślić, iż postępowania w przedmiocie uchylecia posiadanych zezwoleń zostały wszczęte w okresie ich obowiązywania<sup>41</sup>. Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a., *gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części*. W związku z powyższym należało wydać decyzje w przedmiocie umorzenia postępowania o uchylenie zezwolenia, czego organ nie uczynił.

[dowód: akta kontroli str. 39, 306-313, 316-317, 329-332, 341]

## 2. Decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z ww. decyzji zmieniających zostały wydane na wniosek posiadaczy zezwoleń na gospodarowanie odpadami. Przedmiotem decyzji o sygn. ROŚ.6233.46.2015 oraz ROŚ.6233.61.2015 było rozszerzenie zakresu prowadzonej działalności poprzez dodanie do nich nowych rodzajów odpadów. Natomiast przedmiotem pozostały decyzji była zmiana nazwy przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie<sup>42</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wydanie decyzji w przedmiocie rozszerzenia zakresu prowadzonej działalności 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). 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 Wałbrzychu. Wszystkie decyzje zmieniające zawierały elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. oraz zostały prawidłowo doręczone ich adresatom.

[dowód: akta kontroli str. 351-386]

Niemniej jednak w wyniku kontroli przedmiotowego zagadnienia stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawie o sygn. ROŚ.6233.46.2015 wnioskodawca nie był właścicielem nieruchomości. Jak już wyjaśniono na str. 4 niniejszego dokumentu przymiot strony w przedmiotowych postępowaniach służy wnioskodawcy oraz właścicielowi nieruchomości, na której będzie prowadzona działalność. Niemniej jednak organ nie zawiadomił na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. właściciela nieruchomości o wszczęciu ww. postępowania administracyjnego, nie pouczył go o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, jak również nie doręczył mu wydanej decyzji. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż organ naruszył przepisy art. 10 § 1 oraz art. 61 § 4 k.p.a. poprzez niezapewnienie jednej ze stron czynnego udziału w postępowaniu.

Organ jako podstawę prawną decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia słusnie przyjął art. 155 k.p.a. Zgodnie z ww. przepisem organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję ostateczną, jeżeli strona wyraziła zgodę na zmianę lub uchylenie decyzji, przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie lub uchyleniu takiej decyzji oraz za uchyleniem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony<sup>43</sup>. Obowiązek uzyskania zgody strony na wzruszenie decyzji, o którym mowa w ww.

<sup>40</sup> Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na odzysk lub unieszkodliwianie odpadów, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż przez trzy lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

<sup>41</sup> Decyzja o sygn. ROŚ.7644-4/11 z dnia 18 stycznia 2011 r. oraz ROŚ.6233.6.2012 z dnia 9 marca 2012 r.

<sup>42</sup> Decyzje o sygn. ROŚ.6233: 56.2015 i 10.2016 dotyczyły także zmiany miejsca prowadzenia zbierania odpadów.

<sup>43</sup> *vide* wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2014 r., sygn. IV SA/Wa 1169/14.

przepisie, służy ochronie praw nabytych<sup>44</sup> i nie jest on uzależniony od przedmiotu zmiany decyzji<sup>45</sup>. Zgoda strony musi dotyczyć wszystkich elementów podlegających zmianie<sup>46</sup>. Musi to być zgoda udzielona wprost i wyraźnie przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej<sup>47</sup>. Nie może tu być mowy o domniemanej zgodzie, chociażby za zmianą decyzji przemawiał *szluszny interes strony*<sup>48</sup>, nie można więc także uznać za zgodę milczenie strony. Zgoda stron stanowi podstawową przesłankę stosowania przepisu art. 155 k.p.a., bez której nie może nastąpić zmiana decyzji ostatecznej. Brak zgody strony lub jej wadliwość prowadzi do rażącego naruszenia prawa, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)<sup>49</sup>.

W przypadku wielości podmiotów występujących w postępowaniu i mających przymiot strony, przez zgodę strony rozumieć trzeba nie wyłącznie zgodę strony inicjującej postępowanie, lecz zgodę wszystkich podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu, w którym wydana została decyzja podlegająca zmianie na podstawie art. 155 k.p.a.<sup>50</sup> Nie można uznać za wystarczającą zgodę osób, które nabyły na podstawie rozstrzygnięcia prawa<sup>51</sup> bądź zgodę tylko tych podmiotów, których sytuacja prawna zostanie poprzez zmianę decyzji pogorszona<sup>52</sup>. Wymóg uzyskania zgody stron nie dotyczy tylko tych stron, które w trybie zwykłym brały udział w postępowaniu, ale także takich podmiotów, które zostały pominięte w postępowaniu zwykłym bez ich winy, pomimo iż służy im przymiot strony<sup>53</sup>. Tezę co do tożsamości stron w postępowaniu zwykłym i w trybie nadzwyczajnym odnosić można jedynie do stron w rozumieniu materialno-prawnym. Jedynym wyznacznikiem dla ustalenia stron postępowania w trybie nadzwyczajnym nie może być krąg stron ustalony w postępowaniu zwykłym, jeżeli nie odzwierciedla on regulacji prawa materialnego. Ustalenie wszystkich stron w postępowaniu jest niezbędne dla stwierdzenia, czy została spełniona przesłanka wyrażenia zgody przez wszystkie strony postępowania na zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. Organ powinien czuwać nad tym, aby w postępowaniu brały udział wszystkie jego strony oraz by decyzja została skierowana do wszystkich stron postępowania a kwestia legitymacji podmiotu do uczestniczenia w postępowaniu wynikała jednoznacznie z akt sprawy administracyjnej<sup>54</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu o sygn. ROŚ.6233.46.2015 organ nie uzyskał zgody na zmianę decyzji od właściciela nieruchomości. Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż organ wydał decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia, pomimo braku spełnienia wszystkich przesłanek wskazanych w art. 155 k.p.a. Oznacza to, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, czego skutkiem może być stwierdzenie jej nieważności.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa. [dowód: akta kontroli str. 357-362]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż przedmiotem wniosku z dnia 14 grudnia 2015 r., dotyczącego postępowania o sygn. ROŚ.6233.61.2015, było uchylenie decyzji o sygn. ROŚ.6233.16.2014 oraz udzielenie nowego zezwolenia na zbieranie odpadów. Według adnotacji pracownika organu uczynionej na przedmiotowym wniosku, dnia 15 grudnia 2015 r. przeprowadził on rozmowę telefoniczną z wnioskodawcą. Pracownik organu poinformował wnioskodawcę, iż do osiągnięcia zamierzonego celu wystarczy złożenie odpowiedniego wniosku

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

<sup>45</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 7 marca 2007 r., sygn. II OSK 1465/05.

<sup>46</sup> *vide* wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 października 2010 r., sygn. II SA/Lu 327/10.

<sup>47</sup> *vide* wyrok SN z dnia 14 marca 1991 r., sygn. III ARN 32/90.

<sup>48</sup> *vide* wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., sygn. II SA/Bd 858/14.

<sup>49</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2003 r., sygn. IV SA 1855/02; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2006 r., sygn. VII SA/Wa 197/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., sygn. I SA/Wa 2/10.

<sup>50</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 13 maja 2010 r., sygn. II OSK 820/09.

<sup>51</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 12 maja 2010 r., sygn. II OSK 787/09.

<sup>52</sup> *vide* wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 367/07.

<sup>53</sup> *vide* wyrok WSA w Opolu z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. II SA/Op 227/13.

<sup>54</sup> *vide* wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2010 r., sygn. II SA/Po 230/10.

w przedmiocie zmiany zezwolenia. Wskazał, iż uchylenie decyzji z 2014 r. (i wydanie nowej) jest niecelowe oraz wiąże się dwukrotnie wyższą opłatą skarbową niż jej zmiana. Powyższe działanie organu zasługuje na aprobatę, jako wypełniające zasadę udzielania przez organ administracji publicznej informacji faktycznej i prawnej (art. 9 k.p.a.) oraz pogłębiające zaufanie do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.). W wyniku powyższej rozmowy organ został poinformowany, iż wnioskodawca złożył nowe podanie o zmianę obowiązującej decyzji o sygn. ROŚ.6233.16.2014. Organ dnia 7 stycznia 2016 r., nie otrzymawszy podania w przedmiocie zmiany decyzji, wezwał na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. o przedłożenie stosownego wniosku. Jak już wskazano na str. 6, powyższy przepis ma zastosowanie wyłącznie w przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosków. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>55</sup> oraz art. 6 k.p.a. organy władzy publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Należy wskazać, iż organ administracji publicznej nie posiada kompetencji w przedmiocie wezwania strony do zmiany żądania bądź złożenia nowego wniosku. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż organ działał bez podstawy prawnej.

Przyczyną powyższego uchybienia była nieprawidłowa interpretacja przepisów postępowania administracyjnego.  
[dowód: akta kontroli str. 373-377]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wydanie decyzji o sygn. ROŚ.6233: 56.2015 i 10.2016 wnioskodawcy uiszcili opłaty skarbowe w wysokości 308 zł, natomiast za wydanie decyzji o sygn. ROŚ.6233: 31.2014 i 43.2015 w wysokości 10 zł. Ponadto w związku z postępowaniem o sygn. ROŚ.6233.43.2015 organ dnia 29 września 2015 r. wezwał o uiszczenie opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, podając za podstawę prawną art. 64 § 2 k.p.a. Jak już wskazano na str. 6 podstawą prawną wezwania o uiszczenie opłaty skarbowej jest przepis art. 261 § 1 k.p.a. Należy wskazać, iż zmiany dokonane w powyższych decyzjach nie mieściły się w katalogu wskazanym w części III ust. 46 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Zmiana nazwy i siedziby przedsiębiorcy oraz zmiana miejsca prowadzenia działalności w przedmiocie gospodarowania odpadów należą do zakresu 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 powyższym 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 skarbowa za wydanie ww. aktów administracyjnych została nienależnie pobrana. Ponadto podkreślenia wymaga, iż organ powinien informować wnioskodawców o możliwości ubiegania się o zwrot nienależnie uiszczonej opłaty skarbowej w trybie ordynacji podatkowej.

[dowód: akta kontroli str. 351-355, 363-364, 380-381, 384]

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

W sprawach zakończonych wydaniem decyzji odmownych organ mając na uwadze przepisy art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do ich rozpatrzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wnioski zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 42 ust. 1 u.o.o. Decyzje określały wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a. Organ prawidłowo pouczył wnioskodawców o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazał prawidłowy organ odwoławczy – tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu. Decyzje zostały prawidłowo doręczone ich adresatom. W aktach prawie wszystkich skontrolowanych spraw znajdowały się dowody uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej w wysokości 616 zł, która wynika z części III ust. 43c załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Na marginesie należy wskazać, iż dobrą praktyką organu byłoby pouczanie w treści wydawanych decyzji odmownych o prawie do ubiegania się o zwrot uiszczonej opłaty skarbowej

<sup>55</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

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

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ prowadząc postępowanie wyjaśniające przeprowadził oględziny miejsca planowanego prowadzenia działalności w zakresie zbierania odpadów. Oględziny przeprowadzone w ramach postępowania o sygn. ROŚ.6233.42.2014 wykazały brak prawidłowych rozwiązań technicznych oraz organizacyjnych dla realizacji omawianego przedsięwzięcia. W powyższym postępowaniu organ prawidłowo dokonał subsumcji stanu faktycznego pod normę prawną uznając, iż powyższe przesłanki uprawniają Starostę do wydania decyzji odmownej w przedmiocie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów ze względu na możliwość powodowania zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska (art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o.). Ponadto organ w ramach postępowania o sygn. ROŚ.6233.37.2015 poprawnie ustalił, iż prowadzenie działalności polegającej na zbieraniu odpadów, nie jest zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego właściwym wnioskowanej działalności gospodarczej. Organ w ww. postępowaniu również prawidłowo dokonał subsumcji stanu faktycznego pod normę prawną uznając, iż powyższa przesłanka uprawnia organ do wydania decyzji odmownej w przedmiocie wydania zezwolenia na zbieranie odpadów ze względu na brak zgodności z przepisami prawa miejscowego (art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o.). Odnośnie decyzji odmownej o sygn. ROŚ.6233.55.2015 należy wskazać, iż na skutek odwołania strony, SKO w Wałbrzychu decyzją z dnia 26 lutego 2016 r. w całości uchyliło zaskarżoną decyzję, przekazując sprawę organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

[dowód: akta kontroli str. 387-446]

Niemniej jednak w wyniku kontroli ww. postępowania stwierdzono następujące nieprawidłowości.

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w sprawach o sygn. ROŚ.6233.42.2014 oraz ROŚ.6233.37.2015 wnioskodawcy nie byli właścicielami nieruchomości, na których terenie zamierzali zbierać odpady. Wyjaśnienia w tym zakresie podmiot kontrolowany wniósł tożsame z już zacytowanymi, zaznaczając ponadto, iż w przypadku sprawy o sygn. ROŚ.6233.42.2014 właściciel terenu brał udział w prowadzonym postępowaniu głównie z powodu wyjaśnienia sprzeczności związanych z własnością terenu.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy stwierdzić, iż w toku ww. postępowań organ w 1 na 2 decyzjach zawiadomił właściciela przedmiotowej nieruchomości o wszczęciu postępowania oraz o oględzinach. Niemniej jednak w żadnej z ww. nie umożliwił właścicielom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz nie oznaczył ich w zezwoleniach jako strony postępowania, ani nie doręczył im decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia. Wobec powyższego w tym miejscu aktualne pozostają uwagi dotyczące pominięcia właściciela jako strony postępowania na str. 4 niniejszego dokumentu.

[dowód: akta kontroli str. 39, 387-398, 414-420]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż w sprawie o sygn. ROŚ.6233.42.2014 znajdowało się pismo z dnia 2 września 2014 r., które dotyczyło zarówno wezwania do uzupełnienia braków formalnych (m. in. brak szczegółowego opisu stosowanej metody zbierania lub metod zbierania – art. 42 ust. 1 pkt 5 u.o.o), jak i wezwania do uzupełnienia wniosku (m. in. uszczegółowienie miejsca i sposobu magazynowania odpadów). Wezwanie w tym zakresie zawierało niepełną podstawę prawną, gdyż wskazywało tylko art. 64 § 2 k.p.a. Ponadto w aktach powyższej sprawy znajdowało się również pismo z dnia 24 września 2014 r., dot. zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz wezwania do udzielenia wyjaśnień (m. in. zweryfikowanie wykazu odpadów przewidywanych do zbierania). Wezwanie w tym zakresie nie zawierało żadnej podstawy prawnej. Wobec powyższego w tym miejscu aktualne pozostają uwagi dotyczące wezwań o udzielenie wyjaśnień na str. 6 niniejszego dokumentu.

[dowód: akta kontroli str. 398-400]

#### 4. Terminowość

W kwestii terminowości, w toku kontroli ustalono, że w trzech przypadkach organ wbrew dyspozycji art. 36 k.p.a. nie zawiadomił stron o niezłatwieniu spraw w terminie miesięcznym określonym w art. 35 § 3 k.p.a., nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy (dot. zezwolenia na zbieranie o sygn. ROŚ.6233.57.2014; zezwolenia na przetwarzanie o sygn. ROŚ.6233.32.2014 oraz odmowy udzielenia zezwolenia o sygn. BOŚ.6233.42.2014). W części IV wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2016 r. wskazano, że:

„Zawiadamiając o wszczęciu postępowania, każdorazowo zawiadamiano (stosownie do art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego), że przed wydanie ww. decyzji zainteresowani/strona mogą się wypowiedzieć co do zgłoszonego żądania w określonym terminie, z czego niejednokrotnie korzystała strona wnosząc w tym terminie ewentualne uwagi i korekty wniosku.

- ROŚ.6233.57.2014; wpływ wniosku – 23 października 2014 r., data wydania decyzji – 04 grudnia 2014 r. Jest to 42 dni – 14 na wniesienie uwag = 28 dni – termin dotrzymany.

(...)

- ROŚ.6233.42.2014; wpływ wniosku – 08 września 2014 r., wydanie decyzji – 29 grudnia 2014 r. Przekroczono termin załatwienia sprawy w związku z pojawiającymi się coraz to nowymi okolicznościami, zmianami wniosku przez wnioskodawcę w toku postępowania, koniecznością przeprowadzenia oględzin oraz dodatkowymi wyjaśnieniami dotyczącymi prawa własności terenu (opis postępowania w uzasadnieniu wydanej decyzji)

-ROŚ.6233.32.2014; wpływ wniosku – 23 lipca 2014 r., data wydania decyzji – 12 września 2014 r. Jest to 51 dni – 14 dni na wniesienie uwag = 37 dni (w tym również 2 tygodnie urlopu pracownika).”

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy pozytywnie ocenić w sprawie dot. zbierania odpadów umożliwienie wnioskującemu wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz w sprawie dot. decyzji odmownej przeprowadzenie oględzin miejsca planowanej działalności. Niemniej jednak powyższe czynności nie mają wpływu na termin załatwienia sprawy<sup>56</sup>. Albowiem działania wskazane przez organ należą do zwykłych czynności postępowania administracyjnego i w związku z powyższym powinny być dokonane w ramach miesięcznego terminu określonego przepisem art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto należy wskazać, iż organ nie może usprawiedliwiać przewlekłości prowadzonego postępowania okresem urlopowym<sup>57</sup>.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż organ w ww. postępowaniach uchybił dyspozycji art. 35 § 3 k.p.a. Ponadto, należy wskazać, iż o każdym przypadku niezłatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 § 1 k.p.a.). Powyższych czynności organ jednak nie dokonał.

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

[dowód: akta kontroli str. 40, 119-125, 229-242, 387-413]

#### 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.

<sup>56</sup> vide wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2010 r., sygn. VII SA/Wa 584/10.

<sup>57</sup> vide wyrok WSA w Opolu z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. II SAB/Op 86/14.

**Tabela nr 1**

Lp.	Nr oraz data decyzji	Termin wskazany we wniosku	Termin określony w decyzji
<b>Zezwolenia na zbieranie odpadów</b>			
1.	ROŚ.6233.16.2014 z dnia 29 maja 2014 r.	5-10 lat	Do dnia 28 maja 2024 r.
2.	ROŚ.6233.28.2014 z dnia 12 sierpnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 11 sierpnia 2024 r.
3.	ROŚ.6233.40.2014 z dnia 8 października 2014 r.	10 lat	Do dnia 7 października 2024 r.
4.	ROŚ.6233.49.2014 z dnia 23 października 2014 r.	10 lat	Do dnia 22 października 2024 r.
5.	ROŚ.6233.57.2014 z dnia 4 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 3 grudnia 2024 r.
6.	ROŚ.6233.63.2014 z dnia 19 grudnia 2014 r.	10 lat	Do dnia 18 grudnia 2024 r.
7.	ROŚ.6233.74.2014 z dnia 20 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 19 stycznia 2025 r.
8.	ROŚ.6233.2.2015 z dnia 2 lutego 2015 r.	10 lat	Do dnia 6 maja 2016 r.
9.	ROŚ.6233.39.2015 z dnia 12 stycznia 2016 r.	10 lat	Do dnia 11 stycznia 2026 r.
10.	ROŚ.6233.55.2015 z dnia 28 stycznia 2016 r.	10 lat	Do dnia 27 stycznia 2026 r.
11.	ROŚ.6233.63.2015 z dnia 25 stycznia 2016 r.	10 lat	Do dnia 24 stycznia 2026 r.
<b>Zezwolenia na przetwarzanie odpadów</b>			
1.	ROŚ.6233.32.2014 z dnia 12 września 2014 r.	10 lat	Do dnia 11 września 2024 r.
2.	ROŚ.6233.46.2014 z dnia 22 września 2014 r.	10 lat	Do dnia 21 września 2024 r.
3.	ROŚ.6233.65.2014 z dnia 23 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 22 stycznia 2025 r.
4.	ROŚ.6233.71.2014 z dnia 15 stycznia 2015 r.	10 lat	Do dnia 14 stycznia 2025 r.
5.	ROŚ.6233.18.2015 z dnia 3 kwietnia 2015 r.	10 lat	Do dnia 2 kwietnia 2025 r.
6.	ROŚ.6233.48.2015 z dnia 19 listopada 2015 r.	10 lat	Do dnia 18 listopada 2025 r.
7.	ROŚ.6233.64.2015 z dnia 8 marca 2016 r.	10 lat	Do dnia 7 marca 2026 r.
8.	ROŚ.6233.68.2015 z dnia 30 marca 2016 r.	10 lat	Do dnia 29 marca 2026 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż organ prawidłowo utożsamiał datę początkową obowiązywania zezwolenia z datą jej wydania<sup>58</sup>.

Jednakże odnosząc się do sposobu obliczania przedmiotowego terminu należy zauważyć, że przepisy działu I rozdziału 10 k.p.a. nie określają zasad liczenia terminów wyrażonych w latach. Natomiast przepis art. 110 Kodeksu cywilnego stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy art. 111 – art. 116 ww. aktu

<sup>58</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.

normatywnego. Przepis art. 112 Kodeksu cywilnego stanowi, że termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w danym miesiącu nie było – w ostatnim dniu. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że organ błędnie ustalał terminy obowiązywania poszczególnych zezwoleń albowiem jego koniec prawie zawsze przypadał na dzień przed terminem wyznaczonym w sposób zgodny z przepisem art. 112 Kodeksu cywilnego.

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

Jednocześnie zauważyć należy, że w aktach sprawy dot. decyzji na zbieranie odpadów o sygn. ROŚ.6233.2.2015 wnioskodawca zwrócił się we wniosku z dnia 9 stycznia 2015 r. o wydanie decyzji na okres 10 lat, podczas gdy organ z uwagi na termin obowiązywania zawartej umowy dzierżawy udzielił zezwolenia do dnia 6 maja 2016 r. Mając na uwadze, iż organ jest związany treścią wniosku, powyższa praktyka była nieprawidłowa. Ponadto zauważyć należy, że organ nie może samodzielnie ustalać przedmiotu żądania, w tym okresu przez jaki wnioskodawca zamierza wykonywać działalność opisaną we wniosku<sup>59</sup>.  
[dowód: akta kontroli str. 151, 153, 155, 156]

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

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 2.

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

1. 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. Prawidłowo oznaczać strony postępowania w decyzji zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a.
7. Decyzje powinny zawierać wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., w szczególności podstawę prawną.
8. Wydawać odrębną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
9. Postępowania przeprowadzać w terminie zgodnym z przepisem art. 35 § 3 k.p.a., a w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, zgodnie z przepisem art. 36 § 1 k.p.a. poinformować strony o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.
10. Termin obowiązywania zezwolenia określać zgodnie z wnioskiem strony, uwzględniając przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o odpadach oraz kodeksu cywilnego.

WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Kamil Krzysztof Zieliński*

---

<sup>59</sup> vide postanowienie NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. II OW 157/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2010 r., sygn. III SA/Łd 452/10, W. Radecki, Komentarz do art. 43 u.o.o., [w:] Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX, 2013, wyd. III.