



NK-KE.431.23.2016.TW

Pani
Janina Mazur
Starosta Legnicki

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 14 do 16 czerwca 2016 r., na podstawie przepisu art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 maja 2016 r. nr 36 (sygn. NK-KE.0030.36.2016.TW) kontroler z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu - Tomasz Woch – inspektor wojewódzki, przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Legnicy, z siedzibą przy Placu Słowiańskim 1, 59 – 220 Legnica (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn zm.).

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 17 czerwca 2016 r. planem kontroli na II półroczu 2016 r. (sygn. NK-KE.430.2.2016.DD).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

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

Okres objęty kontrolą obejmował czas od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia kontroli. Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 3/2016.

Funkcję kierownika Urzędu tj. Starosty Legnickiego do dnia 30 listopada 2014 r. sprawował Pan Jarosław Humenny¹ natomiast od dnia 1 grudnia 2014 r. sprawuje ją Pani Janina Mazur². Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w ramach Wydziału Architektury i Środowiska Urzędu³. Za merytoryczną realizację powyższych zadań od dnia 1 lutego 2016 r. odpowiedzialny jest pracownik wykonujący w ww. komórce organizacyjnej Urzędu zadania w ramach robót publicznych⁴, zwany dalej pracownikiem Urzędu. Wcześniej za realizację powyższych zadań odpowiadał pracownik ww. wydziału Urzędu zatrudniony na stanowisku Głównego specjalisty⁵. Nadzór nad ww. osobami został powierzony Dyrektorowi Wydziału Architektury i Środowiska Urzędu, który posiada również upoważnienie do podpisywania z upoważnienia Starosty Legnickiego decyzji wydawanych w przedmiocie niniejszej kontroli⁶. Ponadto upoważnienie do podpisywania decyzji w przedmiocie kontroli posiadał również z-ca dyrektora powyższego wydziału Urzędu⁷.
[dowód: akta kontroli str.: 26 - 35]

W dniu 22 sierpnia 2016 r. Staroście Legnickiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 16 sierpnia 2016 r. do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie wniesiono w przewidzianym do tego terminie zastrzeżeń. Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 16 sierpnia 2016 r., zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

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

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Starostę Legnickiego oceniam **negatywnie**.

Powyższą ocenę uzasadniam w następujący sposób.

Z udzielonych w dniach 8 stycznia 2015 r. (sygn. AS.6233.1.2015) oraz 9 czerwca 2016 r. (sygn. AS.6233.34.2016) informacji, zweryfikowanych w toku kontroli

¹ Zgodnie z Uchwałą Rady Powiatu Legnickiego Nr I/4/2010 z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Legnickiego.

² Zgodnie z Uchwałą Rady Powiatu Legnickiego Nr I/4/2014 z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Legnickiego.

³ Zgodnie z § 22 pkt 24 Uchwały Rady Powiatu Legnickiego Nr V/38/2015 z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Legnicy.

⁴ Zgodnie z lit. B pkt 1 tiret od pierwszego do czwartego zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności AS.2143.1.2016 podpisanego w dniu 1 lutego 2016 r.

⁵ Zgodnie z lit. B pkt. I tiret od pierwszego do szóstego zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności RS.0100/2/2007 podpisanego w dniu 25 maja 2007 r. W dniu rozpoczęcia kontroli w Urzędzie osoba ta posiadała status emeryta.

⁶ Zgodnie z upoważnieniem OR.077.10.2011 udzielonym w dniu 2 stycznia 2012 r. W dniu rozpoczęcia kontroli uprawnionym do podpisywania decyzji w przedmiocie kontroli z upoważnienia Starosty Legnickiego była osoba zatrudniona na stanowisku Inspektora w Wydziale Architektury i Środowiska Urzędu – zgodnie z upoważnieniem RA.077.48.2016 z dnia 3 czerwca 2016 r.

⁷ Zgodnie z upoważnieniem OR.077.306.2011 z dnia 12 września 2011 r. oraz upoważnieniem OR.077.40.2015 z dnia 21 kwietnia 2015 r.

wynika, iż Starosta Legnicki w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 9 czerwca 2016 r. wydał :

- 24 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 8 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 2 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 14 decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

Łącznie w zakresie kontroli Starosta Legnicki wydał 39 decyzji⁸. W okresie objętym kontrolą organ nie wydał jakiegokolwiek decyzji w przedmiocie łącznego udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia⁹ oraz decyzji odmownej wydanej na podstawie art. 46 ust. 2 u.o.o. [dowód: akta kontroli str.: 1 – 4, 7 - 10]

Z uwagi na fakt, iż w momencie otrzymania powyższych danych wskazywały one na znaczną ilość decyzji wydanych w przedmiocie kontroli spośród ogólnej ich liczby została wybrana próba, której analiza posłużyła do ustalenia wyniku kontroli. Próba ta wynosi 19 spośród 39 postępowań, tj. 49% całości i składa się na nią:

- 8 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 4 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 4 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 2 decyzje w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia;
- 7 decyzji w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia (w tym 1 decyzja indywidualna i 6 decyzji wydanych łącznie z udzieleniem zezwolenia na gospodarowanie odpadami).

I. Zezwolenia na zbieranie odpadów oraz na przetwarzanie odpadów.

W okresie objętym kontrolą Starosta Legnicki wydał łącznie 32 zezwolenia w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Kontroli poddano 12 z nich tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. AS.6233.16.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 28 sierpnia 2014 r. (sygn. AS.6233.37.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 14 listopada 2014 r. (sygn. AS.6233.43.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 31 grudnia 2015 r. (sygn. AS. 6233.38.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 31 grudnia 2015 r. (sygn. AS.6233.39.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 5;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 31 grudnia 2015 r. (sygn. AS.6233.40.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 6;

⁸ Liczba ta jest mniejsza od sumy poszczególnych decyzji co wynika z faktu, iż 13 z 14 decyzji wygaszających zostało wydanych w formie jednego aktu administracyjnego wraz z zezwoleniem na gospodarowanie odpadami. Powyższy fakt ustalono na podstawie zestawienia sygnatur poszczególnych spraw stanowiących zbiór, z którego wylosowano próbę do kontroli.

⁹ Na co błędnie wskazano w treści pisma z dnia 8 stycznia 2015 r. – zgodnie z częścią VI wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r.

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 24 lutego 2016 r. (sygn. AS.6233.3.2016), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 7;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 22 lutego 2016 r. (sygn. AS.6233.9.2016), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 8;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 25 sierpnia 2014 r. (sygn. AS.6233.20.2014), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 26 sierpnia 2014 r. (sygn. AS.6233.33.2014), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 9 grudnia 2014 r. (sygn. AS.6233.49.2014), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 8 kwietnia 2016 r. (sygn. AS.6233.19.2016), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 4;

W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ mając na uwadze art. 19 i art. 21 k.p.a. oraz art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o. prawidłowo ocenił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do rozpatrzenia poszczególnych wniosków. W wyniku kontroli stwierdzono, iż większość wniosków zawierała elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. jak również za wydanie większości poddanych kontroli decyzji została uiszczona należna opłata skarbowa oraz inne należne opłaty (jeżeli były wymagane). Mając na uwadze stan faktyczny poszczególnych postępowań, udzielone wyjaśnienia¹⁰ oraz obowiązujące w dniu wydania ww. decyzji przepisy ustawy u.o.o., ustawy środowiskowej oraz rozporządzenia środowiskowego¹¹ należy wskazać, iż na gruncie żadnej ze spraw nie stwierdzono uchybień w kwestii art. 42 ust. 4 u.o.o.

W większości postępowań organ zweryfikował tytuł prawny wnioskodawcy do terenu, który został przez niego wskazany jako miejsce magazynowania odpadów (art. 25 ust. 2 u.o.o.). We wszystkich postępowaniach zweryfikowano zgodność zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego, a w szczególności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (art. 46 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy).

W zakresie decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia poszczególnych zezwoleń należy wskazać, iż wszystkie z nich zostały podpisane przez upoważnioną do tego osobę, zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) oraz prawidłowo pouczały o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania oraz wskazywały właściwy rzeczowo i miejscowo organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy). Ponadto większość z decyzji zawierała informacje wymagane art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. oraz w art. 107 § 1 k.p.a.

W wyniku kontroli stwierdzono w zakresie postępowań dotyczących gospodarowania odpadami następujące uchybienia i nieprawidłowości.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 3 nie uiszczono należnej opłaty skarbowej. Zgodnie z wyjaśnieniami organu¹² *w przedmiotowej sprawie nie pobrano opłaty skarbowej za udzielenie zezwolenia ze względu na błędną interpretację przepisów ustawy o opłacie skarbowej. Samorządowy zakład budżetowy zidentyfikowano z jednostką budżetową, która jest zwolniona za opłaty skarbowej.*

¹⁰ Część II część 7 oraz część III pkt 2 i pkt 3 wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r.

¹¹ W zakresie u.o.o jest to art. 42 ust. 4 mówiący o tym, iż do wniosku należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia – gdy jest wymagana. W zakresie rozporządzenia środowiskowego są to przepisy § 3 ust. 1 pkt 80 i pkt 81, które określają przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami, które mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W zakresie ustawy środowiskowej jest to art. 72 ust. 2a, który określa wyłączenia od obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia przez uzyskaniem zezwolenia na zbierania lub na przetwarzanie odpadów.

¹² Pismo z dnia 5 lipca 2016 r. sygn. AS.6233.34.1.2016, zwanym dalej wyjaśnieniami z dnia 5 lipca 2016 r.

Należy stwierdzić, iż w powyższej sytuacji organ winien wezwać wnoszącego do uiszczenia należnej opłaty skarbowej na podstawie art. 261 § 1 k.p.a.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 2 brak jest dowodu uiszczenia ww. opłaty, co jest sprzeczne z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Niemniej jednak, mając na uwadze wyjaśnienia organu, należy wskazać, iż wnioskodawca uiszczył wymaganą opłatę. [dowód: akta kontroli str.: 37, 39, 44, 46]

Wymogi formalne jakim winny sprostać podania składane w przedmiocie uzyskania zezwolenia na gospodarowanie odpadami zostały określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 (w zakresie zbierania odpadów) i ust. 2 (w zakresie przetwarzania odpadów) u.o.o.

Na wstępie wniosku będącego podstawą udzielenia zezwolenia na zbieranie nr 1 wskazano, iż jego przedmiotem jest uzyskanie zezwolenia w powyższym zakresie. Niemniej jednak w pkt 6 i 8 podania z dnia 16 kwietnia 2014 r. wnoszący zaznaczył, iż zebrane odpady przed przekazaniem ich do dalszego zagospodarowania, będą poddawane prasowaniu. Proces ten, z uwagi na opis procesu R12 zawartego w załączniku nr 1 do u.o.o., mógł sugerować iż odpady będą również przetwarzane¹³. Jednakże w wyniku kontroli nie stwierdzono, aby organ podejmował jakiegokolwiek działania w celu ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości przedmiotu wniosku (część II pkt 1 tiret trzecie wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r.). Podkreślenia wymaga, iż o tym co jest przedmiotem otrzymanego podania nie świadczy jego tytuł lecz treść. Działań w powyższym zakresie nie podjęto¹⁴.

Zezwolenie na zbieranie nr 5 zostało udzielone podmiotowi funkcjonującemu w formie spółki jawnej. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, iż zarówno wniosek jak i inne pisma procesowe nie zostały prawidłowo podpisane¹⁵ a więc zawierały brak formalny¹⁶, który nie został uzupełniony.

Wnioski będące podstawą udzielenia zezwoleń na zbieranie nr 2 i nr 8 oraz zezwolenia na przetwarzanie nr 1 nie zawierały informacji wymaganych odpowiednio art. 42 ust. 1 pkt 9, pkt 5 i pkt 7 oraz ust. 2 pkt 9 i pkt 10 u.o.o. W żadnym z ww. przypadków organ nie wezwał o uzupełnienie ww. braków formalnych.

Natomiast wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 7 został uzupełniony w wyniku wezwania organu opartego na art. 64 § 2 k.p.a. Było ono skierowane w większości zasadnie. Niemniej jednak w pkt 2 przedmiotowego pisma wezwano do szczegółowego opisanie faktów, które brakami formalnymi nie były. Prawidłowym działaniem winno być wezwanie skierowane w powyższym zakresie na podstawie art. 50 § 1 k.p.a. Ponadto powyższe wezwanie nie obejmowało wszystkich braków formalnych złożonego podania. Analogiczna sytuacja wystąpiła na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na przetwarzanie nr 2.

[dowód: akta kontroli str.: 37, 44, 77 – 82, 98 – 102, 136 – 148, 168 - 180, 206 – 216, 225 – 228, 236, 270]

W związku z powyższym należy wskazać, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego w danej

¹³Zgodnie z załącznikiem nr 1 do u.o.o. proces R12, jeżeli nie istnieje inny właściwy kod R, może obejmować procesy wstępne poprzedzające przetwarzanie wstępne odpadów, jak np. demontaż, sortowanie, kruszenie, zagęszczanie, granulację, suszenie, rozdrabnianie, kondycjonowanie, przepakowywanie, separację, tworzenie mieszanek lub mieszanie przed poddaniem któremukolwiek z procesów wymienionych w poz. R1-R11.

¹⁴Wskazują na to jednoznacznie wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2007 r. sygn. IV SA/Wa 300/07 oraz z 14 września 2011 r. sygn. I SA/Wa 1339/10.

¹⁵Patrz: Monitor Sądowy i Gospodarczy Nr 4/2006 (2349) z dnia 5 stycznia 2006 r., str. 23 i wskazany tam sposób reprezentacji podmiotu. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek oraz inne pisma procesowe były podpisane tylko przez jednego zamiast wszystkich współników.

¹⁶Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 stycznia 2009 r. sygn. II SA/Lu 770/08.

sprawie. Brak jakiegokolwiek z wymaganych elementów podania rodzi po stronie organu obowiązek wezwania do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania albowiem niedopuszczalnym jest wszczęcie postępowania na podstawie niekompletnego wniosku. Przepis ten nie znajdzie natomiast zastosowania w stanie faktycznym polegającym na nie dość dokładnym, zdaniem organu prowadzącego postępowanie, określeniu wymaganych informacji w treści wniosku.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była nieprawidłowa analiza wniosków przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę przepisu art. 64 § 2 k.p.a. oraz jego niewłaściwe zastosowanie (dot. postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 7).

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

Zgodnie z art. 25 ust. 2 u.o.o. podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na zbieranie lub na przetwarzanie odpadów musi mieć tytuł prawny¹⁷ do nieruchomości, na której będzie magazynował gospodarowane odpady. Niemniej jednak nie we wszystkich aktach spraw powyższa okoliczność została rzetelnie przez organ zweryfikowana.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż posiadacze zezwolenia na zbieranie nr 2 oraz zezwolenia na przetwarzanie nr 2 przedłożyli wraz z wnioskami o udzielenie zezwolenia dokumenty (umowy) potwierdzające ich prawo do dysponowania nieruchomościami jednakże z ich treści wynikało, iż wymagały one dalszej weryfikacji, czego organ nie dokonał¹⁸.

Z treści wniosku będącego podstawą udzielenia zezwolenia na przetwarzanie nr 3 wynika, iż miejscem magazynowania przetwarzanych odpadów jest 5 nieruchomości gruntowych. W części III pkt 3 wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r. organ wskazał, iż ustalił tytuł prawny wnioskodawcy do ww. terenu na podstawie wypisu z rejestru gruntów. Z powyższego dokumentu jak i z treści księgi wieczystej prowadzonych dla powyższych nieruchomości wynika, iż są one współwłasnością wnioskodawcy oraz Pani B. M. Niemniej jednak z akt postępowania nie wynika aby drugi ze współwłaścicieli wyraził wnioskodawcy zgodę na dysponowanie ww. terenem w sposób opisany we wniosku jak również to aby organ w jakikolwiek sposób zweryfikował powyższą okoliczność. Podobna sytuacja wystąpiła na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 7. Tylko w stosunku dwóch z trzech nieruchomości wskazanych we wniosku przedłożono stosowną umowę użyczenia. W stosunku do ostatniej nieruchomości, będącej we współużytkowaniu wieczystym wnioskodawcy oraz innej osoby brak jest jej zgody na dysponowanie nią w sposób wskazany w treści podania.

[dowód: akta kontroli str.:40, 46, 104 – 107, 181 - 199, 237 – 239, 253]

Zgodnie z przepisem art. 61 § 4 k.p.a. obowiązkiem organu jest ustalenie kręgu stron postępowania. Na gruncie przepisów u.o.o. status ten przysługuje posiadaczowi odpadów¹⁹ (art. 42 ust. 1 i ust. 2 *ab initio* u.o.o.) oraz, mając na uwadze art. 170 ust. 2 u.o.o.²⁰, również właścicielowi (współwłaścicielowi) nieruchomości, na której posiadacz odpadów będzie je magazynował²¹. Jak wskazano powyżej nie wszyscy z wnioskodawców byli właścicielami

¹⁷ Zgodnie z art. 3 pkt 41 ustawy prawo ochrony środowiska przez tytuł prawny należy rozumieć prawo własności, użytkowni wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe lub stosunek zobowiązaniowy.

¹⁸ Nieruchomości dysponowane przez posiadaczy odpadów były w powyższych przypadkach współwłasnością dwóch osób natomiast na przedłożonych dokumentach widniał podpis tylko jednej z nich.

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

²⁰ Patrz: W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, LEX 2013 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Lu 604/14.

²¹ W tym miejscu warto zwrócić uwagę na treść postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2011 r., sygn. II OZ 394/11 gdzie wskazano, iż właściciel nieruchomości posiada legitymację strony w postępowaniu, w wyniku którego zapadła lub może zapadąć decyzja tak kształtująca stosunki na nieruchomości

nieruchomości, które wskazano jako miejsca magazynowania odpadów. W wyniku kontroli²² stwierdzono, iż organ nie dopełnił obowiązku rzetelnego ustalenia kręgu stron ww. postępowań i nie zapewnił im czynnego w nich udziału. Odnośnie zezwolenia na zbieranie nr 2 oraz zezwolenia na przetwarzanie nr 2 organ wskazał, iż z zawartych umów użyczenia wynikało przeznaczenie danych nieruchomości na magazynowanie odpadów. Ponadto odnośnie zezwolenia na przetwarzanie nr 2 organ podkreślił, iż właścicielami przedmiotowej nieruchomości są rodzice wnioskodawcy. Udzielone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Powyższe zaniechanie skutkuje naruszeniem art. 10 § 1 k.p.a. oraz tym, iż postępowania te są obciążone wadą kwalifikowaną, która może skutkować ich wznowieniem (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość ww. przepisów k.p.a. oraz u.o.o. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy jak również przyjęcie przez niego, iż wcześniejsze zawarcie umowy pozbawia właściciela statusu strony.

[dowód: akta kontroli str.:36 – 37, 39 - 40]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż posiadacze zezwoleń na zbieranie od nr 4 do nr 6 składali w toku postępowań wnioski o ich zawieszenia a następnie podjęcie. Niemniej jednak w żadnym z ww. przypadków organ, wbrew dyspozycji art. 101 § 1 k.p.a., nie wydał postanowień w powyższym przedmiocie²³, pomimo iż pomiędzy otrzymaniem wniosków o zawieszenia a otrzymaniem wniosków o podjęcie poszczególnych postępowań nie podejmował on jakichkolwiek działań w przedmiotowych sprawach, a więc faktycznie były one zawieszane. Nie odnosząc się w jakikolwiek sposób do ww. wniosków organ naruszył przepis art. 98 § 1 w zw. z art. 101 § 1 oraz art. 6 i art. 7 k.p.a.²⁴

Ponadto należy wskazać, iż zezwolenia na zbieranie nr 6 udzielono decyzją z dnia 31 grudnia 2015 r. podczas gdy wniosek w przedmiocie podjęcia zawieszono postępowania wpłynął do Urzędu dopiero w dniu 8 stycznia 2016 r. Powyższe działanie naruszyło dyspozycję przepisu art. 102 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 45, 123 – 124, 136 – 137, 157 - 158]

W poddanych kontroli decyzjach stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zezwolenia na zbieranie nr 1 – nr 3 oraz analogiczne zezwolenia na przetwarzanie nie zostały przesłane do wiadomości Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu, co narusza dyspozycję art. 238 ust. 6 u.o.o. Jako przyczynę powyższego uchybienia wskazano przeoczenie²⁵.

[dowód: akta kontroli str.: 36, 43, 75, 37, 111]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż udzielając zezwoleń na zbieranie nr 1, nr 4 i nr 6 oraz zezwolenia na przetwarzanie nr 3 organ wyeliminował z obrotu prawnego swoje poprzednie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia (w pierwszym i ostatnim przypadku poprzez ich uchylenie natomiast w pozostałych przypadkach poprzez ich wygaszenie). Powyższym działaniem organ naruszył art. 62 k.p.a.²⁶ wydając dwa

(rzutu) na sposób korzystania z niej), że będzie to miało wpływ na sposób realizacji prawa własności przez jej właściciela. Przenosząc powyższą argumentację na grunt skontrolowanego postępowania należy wskazać, iż prowadzenie na danym terenie działalności polegającej na zbieraniu bądź przetwarzaniu odpadów może w taki sposób zmienić jej właściwości, iż jej właściciel nie będzie mógł w przyszłości nią rozporządzać tak jak mógłby to czynić gdyby ww. działalność nie była na niej realizowana.

²² Wyjaśnienia z dnia 5 lipca 2016 r. – część II pkt 1 tiret drugie i pkt 2 oraz część III pkt 1 i pkt 2 tiret czwarte.

²³ Co potwierdza część II pkt od 4 do 6 wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r.

²⁴ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. II SA/Bk 251/08.

²⁵ Część I wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r.

²⁶ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, sygn. III SA/Kr 1880/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. II SA/Bd 325/10 oraz

rozstrzygnięcia w jednym akcie administracyjnym. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów k.p.a. przez osobę prowadzącą przedmiotowe sprawy, niemniej jednak jest to nieprawidłowość nie mająca istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięcia.

[dowód: akta kontroli str.: 68, 119, 154, 247]

W treści wniosku z dnia 28 listopada 2014 r. wnoszący wskazał, iż prowadzi działalność w zakresie zbierania odpadów na podstawie zezwolenia udzielonego decyzją Starosty Legnickiego z dnia 7 grudnia 2012 r. W dniu 31 grudnia 2015 r. udzielono zezwolenia na zbieranie nr 5. Zgodnie z art. 232 ust. 2 u.o.o. zezwolenia udzielone na podstawie poprzedniej ustawy obowiązują przez czas ich udzielenia, nie dłużej niż do 23 stycznia 2016 r. Podsumowując należy wskazać, iż w okresie od dnia 31 grudnia 2015 r. do dnia 23 stycznia 2016 r. w obrocie prawnym pozostawały dwa zezwolenia wydane w tym samym przedmiocie przez ten sam organ na rzecz tego samego podmiotu. W związku z powyższym należy wskazać, iż poddana kontroli decyzja w dniu wydania obciążona była wadą kwalifikowana mogącą skutkować stwierdzeniem jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.). Niemniej jednak na dzień przeprowadzania niniejszej kontroli w obrocie prawnym pozostaje tylko drugie z ww. zezwoleń – pierwsze straciło ważność z mocy prawa. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów u.o.o. oraz k.p.a. przez osobę prowadzącą przedmiotową sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 132 - 153]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w podstawie prawnej wszystkich zezwoleń na przetwarzanie oraz zezwoleń na zbieranie nr 1 – 6 brak było wskazania przepisów stanowiących podstawę ich wydania, tj. art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o., natomiast w podstawie prawnej zezwoleń na zbieranie nr 7 i nr 8 powołano się tylko na część z nich.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 93, 108, 119, 132, 154, 163, 200, 217, 229, 247, 260]

Zezwolenie na zbieranie odpadów winno zawierać informacje wskazane w art. 43 ust. 1 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono w powyższym zakresie następujące nieprawidłowości:

- zezwolenia na zbieranie nr 1, nr 2 i nr 3 nie zawierają opisu stosowanych metod zbierania odpadów;
- wniosek z dnia 10 października 2014 r. (zezwolenie na zbieranie nr 3) wskazywał na 11 rodzajów odpadów. W decyzji z dnia 14 listopada 2014 r. wskazano na 21 rodzajów odpadów pomimo, iż pismo w powyższym przedmiocie wpłynęło do Urzędu 28 listopada 2014 r. a więc 14 dni po jej wydaniu.

Zezwolenie na przetwarzanie odpadów winno zawierać informacje wskazane w art. 43 ust. 2 u.o.o. W wyniku kontroli stwierdzono w powyższym zakresie następujące nieprawidłowości:

- zezwolenie na przetwarzanie nr 1 wskazuje na procesy przetwarzania R8, R12 i R13 natomiast w treści wniosku posiadacz odpadów nie wskazał ostatniego z ww. procesów;
- zezwolenia na przetwarzanie nr 2 i nr 3 nie wskazywały na numer NIP oraz REGON wnioskodawców (art. 43 ust. 1 pkt 1).

[dowód: akta kontroli str.: 68 – 118, 217 - 259]

Zgodnie z przepisem art. 44 u.o.o. zezwolenie na zbieranie lub przetwarzanie odpadów jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Zasady obliczania ww. terminu, w związku z brakiem odpowiednich regulacji w k.p.a., zostały wskazane w art. 110 i art. 112

ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380)²⁷. W toku kontroli stwierdzono, iż każdy z podmiotów ubiegających się o udzielenie zezwolenia na gospodarowanie odpadami wskazał okres 10 lat jako termin jego obowiązywania. Niemniej jednak data obowiązywania każdego z poddanych kontroli zezwoleń została ustalona niezgodnie z powyższymi regułami (przekraczała okres 10 lat) co zostało zobrazowane w poniższej tabeli.

Oznaczenie rodzaju decyzji	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji	Data wydania decyzji
Zezwolenie na zbieranie nr 1	10 lat	5 czerwca 2024 r.	14 maja 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 2	10 lat	3 października 2024 r.	28 sierpnia 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 3	10 lat	20 grudnia 2024 r.	14 listopada 2014 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 4	10 lat	31 stycznia 2026 r.	31 grudnia 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 5	10 lat	31 stycznia 2026 r.	31 grudnia 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 6	10 lat	5 lutego 2026 r.	31 grudnia 2015 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 7	10 lat	25 marca 2026 r.	24 lutego 2016 r.
Zezwolenie na zbieranie nr 8	Nie wskazano	20 lutego 2026 r.	22 lutego 2016 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 1	10 lat	25 października 2024 r.	25 sierpnia 2014 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 2	10 lat	30 września 2024 r.	26 sierpnia 2014 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 3	10 lat	10 stycznia 2025 r.	9 grudnia 2014 r.
Zezwolenie na przetwarzanie nr 4	10 lat	30 kwietnia 2026 r.	8 kwietnia 2016 r.

Mając na uwadze otrzymane wyjaśnienia przyczyna powstania ww. nieprawidłowości było uzależnienie terminu początku obowiązywania poszczególnych zezwoleń od daty doręczenia decyzji²⁸. Należy wskazać, iż kluczowe znaczenie przy ustalaniu terminu obowiązywania zezwoleń ma data wydania decyzji nie zaś data jej doręczenia²⁹ albowiem stanowi ona pewny i łatwy do stwierdzenia przez organ fakt. Natomiast data doręczenia decyzji jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, z związku z czym nie może stanowić podstawy ustalenia terminu obowiązywania zezwolenia. Na potwierdzenie powyższego stwierdzenia należy ponadto wskazać, iż daty doręczenia zezwoleń na zbieranie nr 2 i nr 6 oraz zezwolenia na przetwarzanie nr 2 są niemożliwe do ustalenia przez organ z uwagi na fakt braku daty doręczenia na zwrotnym poświadczeniu odbioru dwóch pierwszych rozstrzygnięć oraz na brak zwrotnego poświadczenia odbioru ostatniego z ww. zezwoleń³⁰. Podsumowując należy wskazać, iż udzielając zezwoleń na gospodarowanie odpadami na czas dłuższy niż 10 lat organ rażąco naruszył art. 44 u.o.o. co z kolei może skutkować stwierdzeniem ich nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

[dowód: akta kontroli str.: 74, 96, 110, 121, 134, 155, 166, 203, 219, 231, 249, 261, 506 - 507]

²⁷ 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.

²⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonym pismem z dnia 25 lipca 2016 r.

²⁹ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09.

³⁰ Patrz: wyjaśnienia z dnia 25 lipca 2016 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieterminowe załatwienie spraw dotyczących udzielenia zezwoleń na zbieranie nr 2 – nr 6 oraz zezwolenia na przetwarzanie nr 2 jak również brak w powyższych sprawach sygnalizacji, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a.

II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

Jak wskazano powyżej Starosta Legnicki wydał, w okresie objętym kontrolą, łącznie 4 decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia. Kontroli poddano wszystkie z nich:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 8 czerwca 2015 r. (sygn. AS.6233.14.2015), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 14 lipca 2015 r. (sygn. AS.6233.23.2015), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 8 kwietnia 2016 r. (sygn. AS.6233.13.2016), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 2 maja 2016 r. (sygn. AS. 6233.24.2016), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 4;

Przedmiotem wniosku będącego podstawą wydane decyzji zmieniającej nr 1 było rozszerzenie katalogu zbieranych odpadów. Opłata skarbową za ww. zezwolenia została uiszczona dopiero w dniu jego udzielenia. Mając na uwadze powyższe jak również udzielone w przedmiotowej kwestii wyjaśnienia (część IV pkt 1 tiret pierwszy wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r.) należy wskazać, iż opisane działanie narusza przepisy ustawy o opłacie skarbowej (art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2) jak również zasadę pisemności oraz art. 55 k.p.a. Z treści ww. aktu administracyjnego nie wynika co zostało zmienione względem pierwotnego zezwolenia. Ponadto, zgodnie z art. 155 k.p.a., jednym z warunków dokonania zmiany decyzji ostatecznej, na podstawie której przyznano uprawnienie jest zgoda strony na jej dokonanie. Zgoda ta w przypadku kilku stron postępowania musi pochodzić od każdej z nich nie zaś wyłącznie od tej, która nabyła prawo³¹. Na podstawie powyższych wyjaśnień (część IV pkt 1 tiret drugie) ustalono, iż posiadacz zmienianej decyzji nie był jej jedyną stroną. Tym samym decyzja zmieniająca nr 1 może być obciążona kwalifikowaną wadą mogącą skutkować stwierdzeniem jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przepisu art. 155 k.p.a. oraz niewłaściwie ustalony krąg stron postępowania przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str.: 46 – 40, 280 - 298]

W wyniku kontroli stwierdzono nieterminowe uiszczenie opłat skarbowych należnych w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji zmieniającej nr 2 – uiszczono je w dniu jej wydania. W części IV pkt 2 wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

W przedmiotowej sprawie wnioskodawca został poinformowany telefonicznie o uzupełnieniu wniosku o opłatę skarbową.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż odpowiednie zastosowanie w niniejszej kwestii znajdą spostrzeżenia poczynione w powyższym zakresie we wcześniejszym akapicie. Ponadto niniejsza decyzja odnosi się do zezwolenia na przetwarzanie nr 3. Tym samym, mając na względzie wcześniejsze uwagi, odpowiednie zastosowanie znajdą w niniejszej sprawie również

³¹ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2010 r. (sygn. II OSK 787/09) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 października 2010 r. (sygn. II SA/Lu 327/10).

poczynione wcześniej spostrzeżenia dotyczące zgody wszystkich stron zmienianego aktu na dokonanie jego zmiany.

[dowód: akta kontroli str.: 41, 47, 299 - 307]

Przedmiotem decyzji zmieniającej nr 3 była zmiana zezwolenia na zbieranie nr 7 poprzez rozszerzenia katalogu zbieranych odpadów. W toku postępowania organ, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. wezwał wnioskodawcę o uzupełnienie podania z dnia 2 marca 2016 r. Mając na względzie wcześniejsze uwagi poczynione w przedmiocie zasadności stosowania ww. przepisu, należy wskazać, iż również w niniejszym postępowaniu został on użyty niezasadnie albowiem wezwanie z dnia 14 marca 2016 r. nie dotyczyło braków formalnych.

[dowód: akta kontroli str.: 308 - 341]

W wyniku kontroli ustalono, iż opłata skarbową za wydanie decyzji zmieniającej nr 4 została wniesiona nienależnie. W aktach postępowania brak jest zgody wszystkich stron ww. decyzji na dokonanie jej zmiany (część IV pkt 3 wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r.) jak również brak jest dowodu na to, iż współwłaściciel nieruchomości, będącej przedmiotem dokonanej zmiany, wyraził zgodę aby wnioskodawca wykorzystał ją w sposób opisany w podaniu. Konsekwencją ww. nieprawidłowości jest naruszenie art. 25 ust. 2 u.o.o. oraz art. 155 k.p.a. w sposób, który może skutkować stwierdzeniem nieważności ww. aktu (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

[dowód: akta kontroli str.: 41 , 47, 342 - 367]

Terminowość powyższych postępowań należy ocenić pozytywnie, poza postępowaniem zakończonym wydaniem decyzji zmieniającej nr 3.

III. Odmowy udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami.

Kontroli poddano wszystkie decyzje odmowne wydane przez Starostę Legnickiego w okresie objętym kontrolą tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 14 sierpnia 2014 r. (sygn. AS.6233.35.2014), zwanej dalej decyzją odmowną nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 1 czerwca 2016 r. (sygn. AS.6233.20.2016), zwanej dalej decyzją odmowną nr 2.

Wniosek, w związku z którym wydano decyzję odmowną nr 1 zawierał braki formalne. Wobec powyższego pismem z dnia 8 sierpnia 2014 r. organ zasadnie pouczył wnioskodawcę, o tym iż podanie musi spełniać wymagania określone w art. 42 ust. 1 u.o.o. Niemniej jednak przedmiotowe wezwanie oparto na niewłaściwej podstawie prawnej (art. 50 § 1 zamiast art. 64 § 2 k.p.a.). Do ww. wniosku przedsiębiorca dołączył decyzję Wójta Gminy Miłkowice z dnia 8 maja 2014 r. wydaną w przedmiocie umorzenia postępowania prowadzonego w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. W powyższym wezwaniu organ wezwał wnioskodawcę również do uzupełnienia podania również o ten dokument. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w dniu złożenia w Urzędzie przedmiotowego podania przepisy ustawy środowiskowej nie wymagały wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia w stosunku do zezwoleń na zbieranie odpadów (art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej w brzmieniu obowiązującym do dnia 23 grudnia 2015 r.) zatem wezwanie z dnia 8 sierpnia 2014 r. było w powyższej kwestii bezpodstawne.

W sentencji decyzji odmownej nr 1 wskazano, iż przyczyną jej wydania jest niezgodność zamierzonej działalności z przepisami prawa miejscowego oraz brak spełnienia przez wnioskodawcę wymogu określonego w art. 42 ust. 4 u.o.o. Mając na uwadze powyższe

należy wskazać, iż przesłanki uprawniające organ do odmowy udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami zostały wskazane w art. 46 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. – jest to katalog zamknięty. Nie dołączenie ww. aktu administracyjnego do wniosku, w przypadku jego wymagalności, rodzi po stronie organu obowiązek wezwania do uzupełnienia przedmiotowego braku formalnego w trybie art. 64 § 2 k.p.a., a w przypadku niedokonania tego uprawnia go do pozostawienia podania bez rozpoznania nie zaś do odmowy udzielenia zezwolenia.

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż w podstawach prawnych obydwu decyzji odmownych organ wskazał w sposób ogólny na art. 46 u.o.o. podczas gdy podstawa prawna podjętego rozstrzygnięcia winna wskazywać konkretną jednostkę redakcyjną przepisu, na której zostało ono oparte³². Negatywnie należy ocenić również terminowość ww. postępowań. [dowód: akta kontroli str.: 41, 47, 49 – 50, 368 - 424]

IV. Decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia.

Z udzielonych przed rozpoczęciem niniejszej kontroli informacji przez organ kontrolowany wynikało, iż w okresie objętym kontrolą wydał on łącznie 14 decyzji w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń. W wyniku weryfikacji powyższych danych stwierdzono, iż postępowania prowadzone pod sygn. AS.6233.52.2014/2015 oraz AS.6233.9.2015 dotyczyły uchylecia nie zaś wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń a zatem pozostają poza przedmiotem kontroli. Kontroli poddano 5 postępowań prowadzonych w przedmiocie wygaszenia zezwolenia tj.:³³:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 14 maja 2014 r. (sygn. AS.6233.16.2014), zwanej dalej decyzją wygaszającą nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 2 czerwca 2014 r. (sygn. AS.6233.21.2014), zwanej dalej decyzją wygaszającą nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 31 grudnia 2015 r. (sygn. AS. 6233.38.2015), zwanej dalej decyzją wygaszającą nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 31 grudnia 2015 r. (sygn. AS. 6233.40.2015), zwanej dalej decyzją wygaszającą nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Legnickiego decyzji z dnia 18 maja 2016 r. (sygn. AS. 6233.26.2016), zwanej dalej zezwoleniem na wygaszającą nr 5;

Zgodnie z częścią I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej wydanie decyzji wygaszającej podlega opłacie w wysokości 10 zł. We wszystkich przypadkach decyzji wygaszających nie stwierdzono dowodu uiszczenia wymaganej opłaty jak również dowodu aby organ wzywał o jej zapłatę w trybie art. 261 § 1 k.p.a. W części I pkt 5 oraz w części VII pkt 1 wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r. wskazano w powyższych kwestiach co następuje:

³² Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 października 2011 r., sygn. II SA/Kr oraz Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 września 2008 r. sygn. II SA/Po 185/08 oraz z dnia 14 lipca 2010 r. sygn. II SAB/Po 18/10.

³³ W ramach postępowań zakończonych decyzjami wygaszającymi nr 1, nr 3 i nr 4 zostały również udzielone zezwolenia na zbieranie nr 1, nr 4 i nr 6. W przedmiotowej części projektu wystąpienia pokontrolnego powyższe sprawy zostaną ocenione wyłącznie pod kątem dokonanych wygaszeń.

(dot. decyzji wygaszającej nr 2, nr 3 i nr 5)

Organ jedną decyzją wygasił poprzednio wydaną decyzję i udzielił nowego zezwolenia na zbieranie odpadów. Z tego powodu nie uwzględniono pobrania opłaty w wysokości 10 zł za wygaszenie decyzji i przestano na pobraniu opłaty skarbowej w wysokości 616 zł.

Mając na uwadze powyższe, jak również udzielone wyjaśnienia należy wskazać, iż wydanie w ramach jednego aktu administracyjnego zarówno decyzji wygaszającej jak i zezwalającej nie wyłącza po stronie wnoszącego obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej za każdą z ww. decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 37, 44 - 45, 47]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje wygaszające nr 3 i nr 5 zostały wydane w związku z otrzymaniem przez Starostę Legnickiego stosownego wniosku, w którym wyrażono żądanie wygaszenia posiadanego zezwolenia. W przypadku pozostałych postępowań brak było natomiast, obok wniosku w przedmiocie udzielenia kolejnego zezwolenia, żądania wygaszenia posiadanego zezwolenia. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ otrzymując wniosek w przedmiocie udzielenia kolejnego zezwolenia w momencie gdy wciąż obowiązuje poprzednie zezwolenie winien wystąpić do wnioskodawcy w trybie art. 64 § 2 k.p.a. o ustalenie w sposób niebudzący wątpliwości przedmiotu żądania³⁴. W postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji wygaszających nr 2 i nr 4 przedmiotowych czynności organ nie dokonał.

[dowód: akta kontroli str.: 125 – 129, 159 – 162, 431 - 443]

Osobnego omówienia wymaga stan faktyczny stwierdzony w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji wygaszającej nr 1. Przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało wydane w dniu 14 maja 2014 r. – z jego sentencji wynika, iż wygaszana jest decyzja Starosty Legnickiego z 16 września 2010 r. Niemniej jednak w treści wniosku z dnia 16 kwietnia 2014 r. wnoszący wskazał na decyzję z dnia 27 grudnia 2004 r. Wniosek w przedmiocie wygaszenia zezwolenia z 2013 r. wpłynął do Urzędu dopiero w dniu 23 maja 2014 r., a więc 9 dni po wydaniu decyzji wygaszającej. Mając na uwadze powyższe, jak również ustalenia poczynione w trakcie kontroli³⁵, należy wskazać co następuje. Po pierwsze organ winien odmówić wszczęcia postępowania w przedmiocie wygaszenia decyzji wskazanej we wniosku z dnia 16 kwietnia 2014 r. albowiem w dacie jego wpływu do Urzędu zezwolenie, którego dotyczy już nie obowiązywało. Po drugie wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie wyeliminowania z obrotu prawnego zezwolenia z dnia 16 września 2010 r. winno nastąpić dopiero po otrzymaniu stosownego żądania. Na zakończenie należy wskazać, iż przedmiotem żądania wnioskodawcy były wygaszenie zezwolenia nie zaś jego uchylenie, co uczynił organ. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ otrzymując podanie strony jest nim związany a co za tym idzie nie ma prawa modyfikować jego treści w jakikolwiek sposób. Tym samym przedmiotowa decyzja została wydana niezgodnie z żądaniem zawartym we wniosku, chociaż wywarła odpowiedni skutek.

[dowód: akta kontroli str.: 68, 77, 88]

³⁴ Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2015 r. sygn. II OSK 578/14 treść żądania strony wiąże organ wyznaczając zakres jego działania. W przypadku powstania wątpliwości co do treści wniosku organ ma obowiązek podjąć działania w celu jego sprecyzowania.

³⁵ W wyniku kontroli ustalono, iż w treści wniosku z dnia 16 kwietnia 2014 r. wnioskodawca zamierzał dokonać wygaszenia zezwolenia z 2002 r., które wygasło w 2012 r. z racji upływu terminu na jaki zostało udzielone – decyzja z dnia 27 grudnia 2004 r. została wydana w przedmiocie zmiany ww. zezwolenia (część II pkt 1 tiret pierwsze wyjaśnień z dnia 5 lipca 2016 r.).

Podstawy prawne wygaszenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami zostały wskazane w art. 48 u.o.o.³⁶. W związku z powyższym w wyniku kontroli stwierdzono, iż żadne z ww. rozstrzygnięć nie zawierało podstawy prawnej odnoszącej się do przedmiotowej kwestii, co jest niezgodne z art. 107 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 68, 119, 154, 425, 454, 487]

Terminowość wydania decyzji wygaszających nr 1, nr 3 i nr 4 została oceniona w części I niniejszego dokumentu. Odnośnie pozostałych skontrolowanych postępowań należy wskazać, iż zostały one zakończone terminowo.

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

1. Rzetelnie ustalać obowiązek uiszczenia należnej opłaty skarbowej a w przypadku jego uchybienia wzywać do jej zapłaty we właściwym trybie oraz należycie dokumentować ten fakt w aktach postępowania.
2. Weryfikować spełnienie przez wnoszone podania wymogów formalnych, a w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek uchybień wzywać do ich uzupełnienia we właściwym trybie (art. 64 § 2 k.p.a.).
3. Rzetelnie weryfikować spełnienie przez poszczególnych wnioskodawców pozostałych warunków koniecznych do wydania decyzji, korzystając w tym celu z wezwania, o którym mowa w art. 50 § 1 w zw. z art. 54 k.p.a.
4. Właściwie ustalać krąg stron poszczególnych postępowań w celu zapewnienia udziału w nich wszystkim podmiotów, których one dotyczą.
5. Dokonywać czynności zawieszenia oraz podjęcia postępowania z zachowaniem właściwej formy procesowej.
6. Doręczając poszczególne zezwolenia mieć na uwadze art. 238 ust. 6 u.o.o.
7. Wydawać osobną decyzję dla każdego podjętego rozstrzygnięcia.
8. W wydawanych decyzjach uwzględniać wszystkie elementy wskazane w art. 43 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. oraz w art. 107 § 1 k.p.a. (w szczególności w zakresie podstawy prawnej).
9. Prawidłowo ustalać termin obowiązywania poszczególnych zezwoleń.
10. W przypadku braku możliwości zakończenia postępowania w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. należy wyznaczyć nowy termin i poinformować o nim stronę – zgodnie z art. 36 § 1 ww. ustawy.
11. Wydając decyzje zmieniające dochować wszystkich warunków określonych w art. 155 k.p.a. (w szczególności w zakresie uprzedniej zgody wszystkich stron na dokonanie zmiany).
12. Wydawać decyzje odmowne wyłącznie na podstawie przesłanek określonych w art. 46 ust. 1 lub ust. 2 u.o.o.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do 7 października 2016 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Paweł Hreniak

³⁶ W przypadku gdy podstawą wydania decyzji wygaszającej jest przepis prawa materialnego to w podstawie prawnej należy również powołać się na art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., który pełni rolę odesłania do przepisu szczególnego – A. Wróbel (w) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, opubl. LEX/el., 2015.