WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KE.431.5.2016.TW

STAROSTWO POWIATOWE W OŁAWIE
Wpł.
Wysł. 27 -04- 2016
L.dz. 8823 zał. .....

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2016 r.

Pan
Zdzisław Brezdeń
Starosta Oławski

Wystąpienie pokontrolne

W dniach 8, 9 oraz 15 lutego 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 13 stycznia 2016 r. nr 7 (sygn. NK-KE.0030.7.2016.TW) kontroler z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu - Tomasz Woch – inspektor wojewódzki, przeprowadził w Starostwie Powiatowym w Oławie, z siedzibą ul. 3 Maja 1, 55 – 200 Oława (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn zm.).

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

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, zwaną dalej k.p.a.) przy udzielaniu, zmianie, odmowie udzielenia, cofnięciu oraz stwierdzeniu wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 783 z późn zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie udzielania, zmiany, odmowy udzielenia, cofnięcia oraz stwierdzenia wygaśnięcia zezwoleń na podstawie przepisów ustawy o odpadach;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 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. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm., 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 2/2016.

Funkcję kierownika Urzędu w całym okresie objętym kontrolą sprawuje Pan Zdzisław Brezdeń – Starosta Oławski[1]. Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w ramach Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu[2]. Za merytoryczną realizację powyższych zadań odpowiedzialne są osoby zatrudnione na stanowiskach inspektora oraz specjalisty[3], zwane dalej pracownikami Urzędu. Nadzór nad ww. osobami sprawuje osoba zatrudniona na stanowisku Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu, która posiada również upoważnienie do podpisywania z upoważnienia Starosty Oławskiego decyzji wydawanych w przedmiocie niniejszej kontroli[4].

[dowód: akta kontroli str. 28 - 41]

W dniu 29 marca 2016 r. Staroście Oławskiemu doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony w dniu 18 marca 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 22 marca 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 Oławskiego oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższą ocenę uzasadniam w następujący sposób.

Z udzielonych w dniach 20 stycznia 2015 r. (sygn. OS.600.55.2014) oraz 29 stycznia 2016 r. (sygn. OS.030.31.2015.MK-1) informacji, zweryfikowanych w toku kontroli wynika, iż Starosta Oławski w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 29 stycznia 2016 r. wydał :

- 37 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów;
- 14 decyzji w przedmiocie udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 3 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów;
- 10 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 3 decyzje w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

---

[1] Zgodnie z Uchwałą Rady Powiatu Oławskiego Nr I/3/2010 z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Oławskiego oraz Uchwałą Rady Powiatu Oławskiego Nr I/3/2014 z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Oławskiego.

[2] Zgodnie z § 24 pkt 5 Uchwały Rady Powiatu Oławskiego Nr XVIII/106/2008 z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Oławie.

[3] Zgodnie z częścią II lit. D pkt. 5, 6 i 8 zakresu czynności podpisanego w dniu 30 stycznia 2012 r. oraz częścią II lit. E pkt. 4, 5 i 7 zakresu czynności podpisanego w dniu 10 maja 2011 r.

[4] Upoważnienie Nr 12/2011 udzielone dnia 17 stycznia 2011 r.

Łącznie w zakresie kontroli Starosta Strzeliński wydał 67 decyzji. W okresie objętym kontrolą organ nie wydał jakiejkolwiek decyzji w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.
[dowód: akta kontroli str.: 1 - 11]

Z uwagi na znaczną ilość decyzji wydanych w przedmiocie kontroli spośród ogólnej ich liczby za pomocą techniki losowania warstwowego została wybrana próba, której analiza posłużyła do ustalenia wyniku kontroli. Próba ta wynosi 34% tj. 23 postępowań spośród 67 przeprowadzonych i składa się na nią:

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

1. Zezwolenia na zbieranie odpadów.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 8 lutego 2016 r. Starosta Oławski wydał 37 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. Kontroli poddano 12 postępowań:

- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 66 z dnia 28 marca 2014 r. (sygn. OS.6233.2.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 1;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 109 z dnia 5 maja 2014 r. (sygn. OS.6233.8.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 2;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 227 z dnia 15 października 2014 r. (sygn. OS.6233.22.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 3;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 206 z dnia 24 września 2014 r. (sygn. OS.6233.24.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 4;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 265 z dnia 16 grudnia 2014 r. (sygn. OS.6233.30.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 5;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 274 z dnia 23 grudnia 2014 r. (sygn. OS.6233.35.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 6;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 10 z dnia 14 stycznia 2015 r. (sygn. OS.6233.37.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 7;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 45 z dnia 6 marca 2015 r. (sygn. OS.6233.54.2014), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 8;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 59 z dnia 11 marca 2015 r. (sygn. OS.6233.4.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 9;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 110 z dnia 12 maja 2015 r. (sygn. OS.6233.10.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 10;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 178 z dnia 1 września 2015 r. (sygn. OS.6233.21.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 11;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 247 z dnia 10 grudnia 2015 r. (sygn. OS.6233.35.2015), zwanej dalej zezwoleniem na zbieranie nr 12.

W wyniku kontroli stwierdzono mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o., iż organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do rozpatrzenia poszczególnych wniosków. Ponadto wszyscy z wnioskodawców wypełnili obowiązek posiadania tytułu prawnego do nieruchomości

wskazanych jako miejsca magazynowania odpadów (art. 25 ust. 2 u.o.o.) – w przypadku zezwoleń na zbieranie nr 3, nr 5 i nr 11 była to własność, w przypadku zezwoleń na zbieranie nr 7 – nr 9 i nr 12 było to użytkowanie wieczyste a w przypadku zezwoleń na zbieranie nr 1, nr 2, nr 4, nr 6 i nr 10 była to umowa najmu. Organ prawidłowo ustalił krąg stron poszczególnych postępowań oraz zapewnił im w nim czynny udział.
W wyniku kontroli stwierdzono, iż przed udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 1, 2, 10 i 11 organ dokonywał oględzin nieruchomości wskazanych we wnioskach w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów. Z treści sporządzonych protokołów wynika, iż w powyższych czynnościach każdorazowo uczestniczył wnioskodawca, a w przypadku drugiego z ww. postepowań również właściciel nieruchomości. Zgodnie z art. 79 § 1 k.p.a. obowiązkiem organu jest wyznaczyć termin oględzin w ten sposób aby strona została o nim zawiadomiona z co najmniej 7 dniowym wyprzedzeniem. Tymczasem z akt wskazanych na wstępie postępowań wynika, iż organ w każdym przypadku uchybił ww. terminowi [5].
W ust. 2, 7 i 8 części II pisma z dnia 4 marca 2016 r. wskazano, iż ustalenie terminów oględzin naruszających ww. przepis dokonano za zgodą wnioskodawców. Podsumowując należy wskazać, iż obowiązkiem organu jest zapewnienie stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania, w tym w stadium dowodowym. W tym celu winien on zawiadamiać je o terminach przeprowadzenia poszczególnych dowodów z odpowiednim wyprzedzeniem. W opisanych powyżej postępowaniach miał miejsce udział stron w oględzinach o czym świadczą ich podpisy na sporządzonych przez organ protokołach. W tym kontekście należy wskazać, iż sporządzenie zawiadomień o terminie oględzin w terminie krótszym niż wskazany w art. 79 § 1 k.p.a. stanowi wprawdzie jego naruszenie niemniej jednak nie jest to ani naruszenie rażące ani mające istotny wpływ na wynik sprawy[6].
[dowód: akta kontroli str.: 42-44, 48-50, 54-65, 101, 126, 340, 349]

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej obowiązek uiszczenia opłaty wskazanej w części III ust. 43c lit. a załącznika do ww. aktu normatywnego powstaje z dniem złożenia podania o udzielenie przedmiotowego zezwolenia. Wnioski, w wyniku których organ udzielił zezwoleń na zbieranie nr 1 i nr 2 wpłynęły do Urzędu odpowiednio w dniach 22 stycznia 2014 r. oraz 24 lutego 2014 r. natomiast znajdujące się w aktach przedmiotowych postepowań dokumenty świadczą, iż wnoszący uiścili wymagane opłaty skarbowe w dniach 25 lutego 2014 r. oraz 10 marca 2014 r. jak również brak jest jakichkolwiek dokumentów świadczących, iż organ wzywał ich w trybie art. 261 § 1 k.p.a. do uiszczenia należnych opłat. W pkt. 1 i pkt. 2 części II wyjaśnień udzielonych pismem z dnia 4 marca 2016 r. (sygn. OS.600.3.2016, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 4 marca 2016 r.), wskazano w powyższych kwestiach co następuje:

> *(...) opłata skarbowa została wniesiona 25 lutego 2014 r., czyli przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie administracyjne o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. Strony nie wezwano do przedłożenia potwierdzenia wniesienia opłaty skarbowej, gdyż została o tym fakcie poinformowana telefonicznie.*

---

[5] W postępowaniu zakończonym udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 1 termin oględzin wyznaczono na 20 marca 2014 r. natomiast zawiadomienie sporządzono 17 marca 2014 r.
W postępowaniu zakończonym udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 2 termin oględzin wyznaczono na 15 kwietnia 2014 r. tymczasem zawiadomienie sporządzono w dniu 9 kwietnia 2014 r.
W postępowaniu zakończonym udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 2 termin oględzin wyznaczono na 24 kwietnia 2015 r. natomiast zawiadomienie doręczono dnia 2015 r. (zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi w ust. 7 części II pisma z dnia 2016 r.).
W postępowaniu zakończonym udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 11 termin oględzin wyznaczono na 20 sierpnia 2015 r. natomiast zawiadomienie sporządzono dnia 18 sierpnia 2015 r.

[6] Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. II OSK 91/11.

Strony nie wezwano do przedłożenia potwierdzenia wniesienia opłaty skarbowej, gdyż została poinformowana o tym fakcie telefonicznie. Wnioskodawca zobowiązał się do niezwłocznego dostarczenia wskazanego dokumentu.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w przypadku stwierdzenia przez organ uchybienia obowiązkowi uiszczenia opłaty skarbowej w oznaczonym terminie winien on wezwać wnioskodawcę w trybie art. 261 § 1 k.p.a. do jej uiszczenia w wyznaczonym terminie z pouczeniem, iż w razie jego uchybienia złożony wniosek zostanie zwrócony. Wezwanie to, mając na uwadze wspomniany powyżej art. 14 § 1 k.p.a., powinno mieć formę pisemną. Przepis art. 55 k.p.a. dopuszcza wprawdzie, przy wystąpieniu określonych w nim przesłanek, dokonywanie wezwań w formie innej niż pisemna jednakże tryb ten ma zastosowanie wyłącznie do wezwań (o czym świadczy umiejscowienie do w dziale I rozdziale 9 ww. ustawy) kierowanych przez organ do stron w toku prowadzonego postępowania nie zaś do weryfikacji wypełnienia przez wnoszącego obowiązku uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej. Przyczyną powyższej nieprawidłowości było niezastosowanie przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy przepisu art. 261 § 1 k.p.a.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedsiębiorca będący stroną zezwolenia na zbieranie nr 5 również nie uiścił wymaganej opłaty skarbowej. Po stwierdzeniu powyższego faktu organ słusznie wezwał go do uzupełnienia powyższego braku fiskalnego jednakże wezwanie z dnia 23 października 2014 r. zostało skierowane na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. zamiast art. 262 § 1 k.p.a. Przyczyną powstania przedmiotowego uchybienia było uznania przez pracownika prowadzącego przedmiotowa sprawę ww. okoliczności za brak formalny.

Podsumowując należy wskazać, iż opisane powyżej ustalenia wprawdzie świadczą o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa niemniej jednak nie wywołują one znaczącego wpływu na poddane kontroli postępowania.
[dowód: akta kontroli str.: 42-43, 49, 87, 116, 191]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości przy weryfikacji braków formalnych poszczególnych wniosków.

W toku postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 1 – nr 7 organ na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. wezwał przedsiębiorców do uzupełnienia złożonych wniosków. Analiza wezwań wykazała, iż tylko na gruncie postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 1, nr 5 i nr 7 przedmiotowe wezwania w części odnosiły się do okoliczności stanowiących braki formalne wniosków[7]. W pozostałych 4 przypadkach, jak również w pozostałej części trzech powyższych wezwań ich przedmiotem nie było uzupełnienie złożonych wniosków o elementy wskazane w art. 42 ust. 1 u.o.o. lecz złożenie dodatkowych wyjaśnień w związku ze wskazanymi w ich treści informacjami[8]. Należy wskazać, iż wniosek

[7] Na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 1 było to wskazanie rodzajów zbieranych odpadów, na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 5 były to informacje wymagane art. 42 ust. 1 pkt 5, 6 8 i 9 u.o.o. natomiast na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 7 był to podpis wnioskodawcy.

[8] W przypadku postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 2, nr 4, nr 6 i 7 organ wezwał wnioskodawców do określenia składu chemicznego odpadów.
W przypadku postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 1 - nr 6 stwierdzono, iż wnioski przedsiębiorców zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 42 ust. 1 u.o.o. tymczasem organ wzywał wnioskodawców do uzupełnienia informacji wskazanych w pkt 3, pkt 4, pkt 6 i pkt 8 ww. przepisu u.o.o. pomimo, iż zawarli oni przedmiotowe informacje w złożonych wnioskach.
W przypadku postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 6 - nr 7 wezwano wnioskodawców do wykazania, iż spełniają oni szczególne warunki magazynowania zbieranych odpadów z uwagi na ich rodzaj lub do wskazania jakie dokładnie odpady będą przez nich zbierane w ramach podanego kodu.

składany w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie odpadów winien zawierać elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 42 ust. 1 u.o.o. Tylko w przypadku całkowitego braku którejkolwiek z ww. informacji lub wskazania informacji w sposób oczywisty nieadekwatnej do dyspozycji ww. przepisów organ ma obowiązek wezwać wnoszącego o ich uzupełnienie w trybie art. 64 § 2 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż należy pozytywnie ocenić działania organu mające na celu wyjaśnieniem istotnych kwestii związanych z udzieleniem poszczególnych zezwoleń na zbieranie odpadów. Niemniej jednak sposób przeprowadzenia przedmiotowej weryfikacji był nieprawidłowy albowiem sporządzane wezwania oparto na przepisie art. 64 § 2 k.p.a., który to przepis ma zastosowanie wyłącznie w przypadku stwierdzenia we wniosku braków formalnych. Prawidłowym działaniem winno być wzywanie poszczególnych wnioskodawców do udzielenia wyjaśnień w powyższych kwestiach w trybie art. 50 § 1 k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.: 77 - 274]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek na podstawie którego udzielono zezwolenia na zbieranie nr 4 nie był podpisany przez wnoszącego podobnie jak pisma z dnia 20 sierpnia 2014 r. oraz 2 września 2014 r. Jak wskazano powyżej jednym z elementów formalnych każdego podania jest podpis osoby wnoszącej. Jego brak, w przypadku nieuzupełnienia w terminie, skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. W ramach udzielonych pismem z dnia 4 marca 2016 r. wyjaśnień (część II pkt 3) potwierdzono wystąpienie opisanej nieprawidłowości z jednoczesnym wskazaniem, iż przyczyną jej powstania było przeoczenie pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str.: 43, 49, 156-167, 169, 171-172]

Podsumowując należy wskazać, iż tylko kompletny pod względem formalnym wniosek może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego w danej sprawie. Brak jakiegokolwiek z wymaganych elementów podania rodzi po stronie organu obowiązek wezwania do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania albowiem niedopuszczalnym jest wszczęcie postępowania na podstawie niekompletnego wniosku. Należy przy tym mieć na uwadze aby ww. tryb stosować tylko wtedy gdy wniosek w ogóle nie będzie zawierał wymaganych informacji lub będą one całkowicie nieadekwatne do jego przedmiotu. W przypadku stwierdzenia przez organ, iż musi on uzyskać dodatkowe informacje przez podjęciem rozstrzygnięcia prawidłowym działaniem winno być wszczęcie postępowania i wezwanie wnoszącego do udzielenia wyjaśnień w trybie art.50 § 1 k.p.a.

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

Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. jedną z przesłanek odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów jest jej niezgodność z przepisami prawa miejscowego. Rolą organu jest zweryfikowanie powyższej okoliczności w trakcie postępowania wyjaśniającego (niezależnie od tego czy wnioskodawca przedłożył w tej kwestii jakiekolwiek dokumenty). W aktach spraw zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie brak było jakichkolwiek dokumentów potwierdzających, iż Starosta Oławski zweryfikował powyższą okoliczność w toku prowadzonych postępowań. W wyjaśnieniach z dnia 4 marca 2016 r. podmiot kontrolowany wskazał, że:

Odnośnie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 2 wezwano wnioskodawcę, poza ww. kwestiami, do uzupełnienia wniosku o informacje wynikające z faktu prowadzenia w tym samym miejscu działalności przez dwa podmioty. Na gruncie postępowania zakończonego udzieleniem zezwolenia na zbieranie nr 5 wezwano wnoszącego do okazania tytułu prawnego do nieruchomości wskazanej w treści podania.

Organ każdorazowo, o ile wynika to z przepisów prawa sprawdza zgodność zamierzonej działalności w zakresie zbierania odpadów z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Z uwagi na dostępność na stronach gmin tych dokumentów uzyskanie informacji o przeznaczeniu i sposobach zagospodarowania poszczególnych terenów jest możliwe bez formalnego wystąpienia do organów wykonawczych gmin.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów, na terenach wskazanych w treści poszczególnych wniosków, nie było sprzeczne z obowiązującymi dla danych obszarów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak w aktach ww. postępowań brak było jakichkolwiek dowodów potwierdzających to, iż pracownik je prowadzący dokonał weryfikacji zgodności poszczególnych wniosków z ww. przepisami i stwierdził, że brak jest niezgodności w tym zakresie. Działanie to naruszało zasadę pisemności wyrażoną w art. 14 § 1 k.p.a., którą należy odnieść do wszystkich czynności podejmowanych w toku postępowania, które miały wpływ na jej rozstrzygnięcie, w tym na czynności podejmowane w toku postępowania wyjaśniającego [9]. Powyższa okoliczność tj. stwierdzenie istnienia lub nieistnienia niezgodności pomiędzy zamierzoną działalnością a przepisami prawa miejscowego jest istotna dla przyszłego rozstrzygnięcia a zatem powinna być odzwierciedlona w aktach sprawy mając na uwadze art. 7, art. 77 § 1 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.: 42, 48]

W wyniku kontroli ustalono, iż wnioskodawca będący stroną zezwolenia na zbieranie nr 8 był współużytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której zamierza prowadzić działalność. Ponadto ustalono, iż dwoje z pozostałych współużytkowników wieczystych są osoby spokrewnione w I stopniu z Naczelnikiem Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu[10]. Należy przy tym wskazać, iż ww. pracownik Urzędu brał udział w postępowaniu o czym świadczy podpisanie przez nią wezwania z dnia 16 stycznia 2016 r. w przedmiocie uzupełnienia braków formalnych wniosku (decyzja z dni 6 marca 2015 r. została podpisana przez Wicestarostę Oławskiego). Zgodnie z art. 24 § 1 pkt 2 k.p.a. pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu, które dotyczy sprawy jego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia. Wprawdzie Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu nie prowadził niniejszej sprawy osobiście to jednak nadzorował odpowiedzialną za jej prowadzenie osobę. Wnioskodawca był dla naczelnika osobą całkowicie obcą. Niemniej jednak jednymi ze stron postępowania prowadzonego w jego sprawie były osoby wymienione w powyższym przepisie k.p.a. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w opisanej w niniejszym akapicie sytuacji ww. osoba winna ulec wyłączeniu z udziału w niniejszej sprawie.
[dowód: akta kontroli str.: 44, 50, 291-292]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zezwolenia na zbieranie od nr 2 do nr 7 i od nr 9 do nr 12 zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału Środowiska Urzędu – zgodnie z udzielonym upoważnieniem. Pozostałe zezwolenia (nr 1 i nr 8) zostały podpisane przez Wicestarostę Oławskiego. Wszystkie powyższe akty administracyjne zawierały prawidłowe pouczenie odnośnie prawa, trybu i terminu na wniesienie odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Ponadto przedmiotowe zezwolenia zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej jak również zostały doręczone wszystkim stronom

[9] Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r., sygn. II GSK 1260/10.
[10] Zostało to potwierdzone w pkt. 5 części II wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r.

poszczególnych postępowań oraz podmiotom wskazanym w art. 238 ust. 6 ww. ustawy, co należy ocenić pozytywnie.

Jednakże w toku kontroli ustalono następujące nieprawidłowości w treści zezwoleń na zbieranie odpadów.

Jednym z obligatoryjnych elementów decyzji, wskazanym w art. 107 § 1 k.p.a. jest podstawa prawna tj. przepisy prawa materialnego (w wyjątkowych sytuacjach procesowego), na których organ oparł podjęte rozstrzygnięcie [11]. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w podstawach prawnych wszystkich ww. zezwoleń na zbieranie, za wyjątkiem zezwolenia nr 3, organ powołał się na przepis art. 43 u.o.o. oraz art. 104 k.p.a. (za wyjątkiem zezwoleń na zbieranie nr 2 i nr 4). Powyższą praktykę należy uznać za nieprawidłową. Po pierwsze należy wskazać, iż przedmiotem regulacji artykułu 43 u.o.o. jest określenie jakie dodatkowe składniki, poza tymi wymienionymi w art. 107 § 1 k.p.a., powinny zawierać decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na gospodarowanie odpadami. Wypada przy tym wspomnieć, iż przedmiotowy artykuł składa się z sześciu ustępów, które mają odmienny przedmiot regulacji. Tylko pierwszy dotyczy elementów jakie winno zawierać zezwolenie na zbieranie odpadów. Pozostałe ustępy dotyczą zezwoleń na przetwarzanie odpadów. Tym samym chcąc powołać art. 43 w podstawie prawnej udzielanego zezwolenia organ winien uczynić to w sposób precyzyjny tj. poprzez wskazanie konkretnej jednostki redakcyjnej danego przepisu[12]. Po drugie należy wskazać, iż z podstawy prawnej powinno wynikać upoważnienie dla danego organu do wydania rozstrzygnięcia w danym przedmiocie. Na gruncie u.o.o. przepisami, w których zawarta jest opisana wyżej podstawa są art. 41 ust. 2 oraz ust. 3 lub ust. 4 (w zależności od tego czy obszar prowadzenia działalności jest terenem zamkniętym) przedmiotowego aktu normatywnego[13]. Jak wskazano na wstępie poza ogólnym wskazaniem na art. 43 u.o.o. w podstawach prawnych udzielonych zezwoleń na przetwarzanie nie powołano żadnego z ww. przepisów. W kwestii art. 104 k.p.a. należy wskazać, iż przepis ten ustanawia ogólną regułę, iż organ załatwia daną sprawę poprzez wydanie decyzji chyba ze przepisy szczególne stanowią inaczej, nie może natomiast stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla wydania jakiejkolwiek decyzji albowiem podstawą tą są właściwe przepisy prawa materialnego.
Przyczyną powstania niniejszej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. dotyczących składników decyzji przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy.
[dowód: akta kontroli str.: 102, 127, 173, 196, 233, 264, 307, 322, 343, 351, 364]

Zgodnie z przepisem art. 44 u.o.o. zezwolenie na zbieranie odpadów jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Wnioskodawca wskazuje we wniosku przewidywany okres wykonywania działalności (art. 42 ust. 1 pkt 7 u.o.o.) natomiast organ określa w decyzji czas jej obowiązywania (art. 43 ust. 1 pkt 8 u.o.o.). Podkreślenia wymaga, że to wnioskodawca decyduje, na jaki okres chce uzyskać zezwolenie. Jedyną granicą jest okres 10 lat (art. 44 u.o.o.) i taki okres został wskazany we wszystkich wnioskach. Organ administracji jest związany[14]

---

[11] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, opubl. LEX/el., 2015.
[12] Patrz: wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 września 2008 r. (II SA/Po 185/08), 22 lipca 2009 r. (II SA/Po 1059/08) oraz 14 lipca 2010 r. (II SAB/Po 18/10).
[13] Zgodnie z art. 42 ust. 2 u.o.o. zezwolenia na gospodarowanie odpadami udziela w drodze decyzji organ właściwy ze względu na miejsce prowadzenia ww. działalności. Organem tym jest w przypadku terenów zamkniętych Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (ust. 4 ww. artykułu). W pozostałych przypadkach jest nim marszałek województwa (przedsięwzięcia, odpady lub instalacje wskazane w ust. 3 pkt 1 ww. przepisu) lub starosta (ust. 3 pkt 2 ww. przepisu).
[14] Jest to stanowisko zarówno doktryny, patrz - J. Jerzy, *Wniosek o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Komentarz praktyczny*, ABC nr 177360 oraz W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, wyd. III LEX 2013; jak i orzecznictwa – patrz: uchwała 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 r. sygn.

informacją wnioskodawcy w tym zakresie i bez uzasadnionej przyczyny (np. z uwagi na dobro interesu publicznego) nie może ustalić innego okresu[15].
Przepisy działu I rozdziału 10 k.p.a. (terminy) określają jedynie zasady liczenia terminów wyrażonych w dniach, tygodniach oraz miesiącach. Jednakże przepis art. 110 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.) stanowi, że jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy poniższe tj. art. 111 – art. 116 niniejszego aktu normatywnego. Z kolei przepis art. 112 ww. ustawy stanowi, iż termin oznaczony w latach kończy się z upływem dnia, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w danym miesiącu nie było – w ostatnim dniu.
W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ prawidłowo [16] powiązał okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń na zbieranie z datą wydania decyzji w powyższym zakresie. Niemniej jednak okresy obowiązywania wszystkich poddanych kontroli zezwoleń zostały ustalone w ten sposób, iż kończą się dzień przed upływem 10 – cio letniego okresu, mając na uwadze opisane powyżej zasady ustalania terminu określonego w latach. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość wskazanych powyżej przepisów kodeksu cywilnego przez pracowników prowadzących poszczególne sprawy.
[dowód: akta kontroli str. 102, 127, 173, 196, 233, 264, 307, 322, 343, 351, 364]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie nr 1 i nr 12 bezsprzecznie zakończyły się w terminie wskazanym w art. 35 § 3 k.p.a. (mając na uwadze § 5 ww. przepisu). Odnośnie pozostałych postępowań ich przebieg został odzwierciedlony w poniższej tabeli.

Oznaczenie postępowania	Data wpływu wniosku do Urzędu	Okresy niewliczane do terminu załatwienia sprawy	Data wydania decyzji zmieniającej
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 2.	24 lutego 2014 r.	Od 21 marca 2014 r. do 4 kwietnia 2014 r.	5 maja 2014 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 3.	4 lipca 2014 r.	Od 25 lipca 2014 r. do 11 sierpnia 2014 r.	15 października 2015 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 4.	14 lipca 2014 r.	Od 8 do 20 sierpnia 2014 r. Od 25 sierpnia 2014 r. do 2 września 2014 r.	24 września 2014 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 5.	13 października 2014 r.	Od 23 października 2014 r. do 7 listopada 2014 r. Od 14 do 25 listopada 2014 r.	16 grudnia 2014 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 6.	30 października 2014 r.	Od 18 listopada 2014 r. do 1 grudnia 2014 r.	23 grudnia 2014 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 7.	27 października 2014 r.	Od 17 listopada 2014 r. do 1 grudnia 2014 r.	15 stycznia 2015 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 8.	30 grudnia 2014 r.	Od 16 do 28 stycznia 2015 r.	6 marca 2015 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 9.	30 stycznia 2015 r.	Brak	11 marca 2015 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 10.	24 marca 2015 r.	Brak	12 maja 2015 r.
Zak. wyd. zezw. na zbier. nr 11.	9 lipca 2015 r.	Od 11 do 17 sierpnia 2015 r.	1 września 2015 r.

OPK 1/00 – wprawdzie ww. uchwała zapadła na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn zm. jednakże mechanizm udzielania zezwoleń wskazany w przedmiotowym akcie normatywnym jest taki sam jak na gruncie u.o.o.
[15] Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1846/06.
[16] Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2010r., sygn. II OSK 581/09.

Z powyższego zestawienia wynika, iż każde z ww. 10 postępowań trwało dłużej niż wskazany w art. 35 § 3 k.p.a. podstawowy termin załatwienia sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego tj. miesiąc. Ponadto w żadnym z ww. przypadków organ nie poinformował stron o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wyznaczył nowego terminu załatwienia spawy (art. 36 § 1 k.p.a.).

W wyniku kontroli ustalono, iż przed udzieleniem zezwoleń na zbieranie nr 6 i nr 8 Starosta Oławski wydał na rzecz posiadaczy ww. decyzji, na podstawie przepisów poprzedniej ustawy o odpadach, zezwolenia w tym samym przedmiocie. W pkt. 4 i ust. 5 części II wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

> *Poprzedniej decyzji – wydanej w dn. 11 czerwca 2012 r. nie uchylono (nie stwierdzono wygaśnięcia) z uwagi na wniosek strony. Decyzja ta bowiem obejmowała zezwolenie na zbieranie oraz transport odpadów i w pierwszym przypadku (w zakresie zezwolenia na zbieranie odpadów) straciła ważność na podstawie art. 232 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (...).*
>
> *W dniu 6 marca 2015 r. obowiązywała decyzja z dnia 18 października 2010 r. udzielająca zezwolenia na zbieranie odpadów. Jednakże decyzja ta straciła ważność na podstawie art. 232 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (...).*

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 232 ust. 3 zezwolenia udzielone na podstawie art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o odpadach zachowują ważność w zakresie zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów przez okres na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż do 23 stycznia 2016 r. Z przepisu tego bezsprzecznie wynika, iż po upływie ww. dnia zezwolenia na zbieranie, transport i unieszkodliwianie odpadów wydane na podstawie ustawy o odpadach z 2001 r. przestaną obowiązywać. Niemniej jednak należy pamiętać, iż fakt uzyskania przed tym terminem kolejnego zezwolenia – wydanego na podstawie przepisów u.o.o. nie stanowi o utracie mocy przez poprzedzającą ją decyzję albowiem brak jest jakiejkolwiek podstawy prawnej w przepisach przejściowych u.o.o. uzasadniającej powyższą argumentację. Ponadto wydanie decyzji w sprawie już rozstrzygniętej decyzją ostateczną stanowi wadę kwalifikowaną uprawniająca właściwy organ do stwierdzenia nieważności takiego aktu administracyjnego (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.)[17]. Do stwierdzenia czy w danej sprawie miało miejsce wydanie decyzji w kwestii już rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną konieczne jest stwierdzenie tożsamości obydwu ww. spraw[18]. Tożsamość ta ma wymiar podmiotowy (w obydwu postępowania występowały te same strony) oraz przedmiotowy (w obydwu postępowaniach treść żądania była identyczna przy niezmienionym stanie prawnym oraz faktycznym). Odnośnie tożsamości przedmiotowej należy zaznaczyć, iż w zakresie stanu faktycznego chodzi jedynie o te okoliczności, które są prawotwórcze. W zakresie stanu prawnego tożsamość zostanie zachowana również wtedy gdy kolejne orzeczenie zostanie wydane na podstawie aktu normatywnego, który przejął przedmiot regulacji stanowiący podstawę do wydania pierwszej

[17] Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 maja 1981 r. wskazał, iż cyt.: „Decyzja organu administracji *państwowej*, rozstrzygająca ponownie sprawę wcześniej rozstrzygniętą inną decyzją ostateczną tegoż organu, a nie stanowiąca o uchyleniu tej pierwotnej decyzji na podstawie odpowiednich przepisów k.p.a., jest dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (*res iudicata*)".

[18] Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 października 2015 r. sygn. II SA/Łd 586/15.

decyzji[19], tak jak miało to miejsce w ww. sprawach (przepisy ustawy o odpadach z 2001 r. zostały zastąpione przepisami u.o.o.). Zdaniem kontrolującego w przedmiotowych sprawach wszystkie ww. warunki zostały spełnione.
Niemniej jednak, w związku z faktem, iż upłynął termin wskazany w art. 232 ust. 3 u.o.o. zezwolenia na gospodarowanie odpadami wydane na podstawie poprzedniej ustawy z 2001 r. straciły ważność z mocy samego przepisu ustawy. Tym samym należy wskazać, iż pomimo wystąpienia w powyższych postępowaniach wady kwalifikowanej określonej w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., w dniach gdy niniejsza kontrola była przeprowadzana wada ta już nie istniała a przedsiębiorcy będący stronami zezwoleń na zbieranie nr 6 i nr 8 nie posiadali innych decyzji wydanych w powyższym przedmiocie przez Starostę Oławskiego.
[dowód: akta kontroli str.:43-44, 49-50, 227-235, 297-309]

2. Zezwolenia na przetwarzanie odpadów.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 8 lutego 2016 r. Starosta Oławski wydał 14 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Kontroli poddano 5 postępowań:

- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 99 z dnia 28 kwietnia 2014 r. (sygn. OS.6233.12.2014), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 1;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 244 z dnia 26 listopada 2014 r. (sygn. OS.6233.34.2014), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 2;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr 49 z dnia 10 marca 2015 r. (sygn. OS.6233.56.2014), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 3;
- postępowanie zakończone decyzją Starosty Oławskiego nr z dnia 23 czerwca 2015 r. (sygn. OS.6233.15.2015), zwanej dalej zezwoleniem na przetwarzanie nr 4;
- postępowanie zakończone pozostawieniem wniosku o udzielenie zezwolenia bez rozpoznania (sygn. OS.6233.23.2015).

W wyniku kontroli stwierdzono, mając na uwadze art. 19 i art. 21 § 1 k.p.a. w zw. z art. 41 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 u.o.o., iż organ prawidłowo ustalił swoją właściwość rzeczową oraz miejscową do rozpatrzenia poszczególnych wniosków. Za udzielenie wszystkich ww. zezwoleń, jak również w przypadku postępowania zakończonego pozostawieniem wniosku bez rozpoznania, wnioskodawcy uiścili opłatę skarbową w wymaganym terminie oraz wysokości a w aktach poszczególnych postępowań znajdowały się dowody dokonania ww. czynności. (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz ust. 43 c lit. b części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej oraz z § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej). Organ prawidłowo ustalił krąg stron poszczególnych postępowań i zapewnił im w nich czynny udział. Ponadto wszyscy z wnioskodawców, którzy uzyskali zezwolenia na przetwarzanie odpadów, wypełnili obowiązek posiadania tytułu prawnego do nieruchomości wskazanych jako miejsca magazynowania odpadów (art. 25 ust. 2 u.o.o.) – w przypadku zezwoleń na przetwarzanie nr 3 i 4 był to najem, w przypadku zezwolenia na przetwarzanie nr 1 użytkowanie wieczyste a w przypadku zezwolenia na przetwarzanie nr 2 własność.
[dowód: akta kontroli str. 42, 48, 66-69]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące braki formalne w złożonych wnioskach oraz nieprawidłowości związane z ich weryfikacją:

[19]Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2006 r., sygn. I SA/Wa 484/06.

Z treści wniosków, na podstawie których udzielono zezwoleń na przetwarzanie nr 1 – nr 3 wynika, iż przedsiębiorcy zamierzają w trakcie wykonywanej przez siebie działalności w zakresie przetwarzania odpadów korzystać z instalacji[20]. Zgodnie z art. 42 ust. 4 u.o.o. w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 21 ustawy środowiskowej i § 3 ust. 2 pkt 80 rozporządzenia środowiskowego instalacje te należą do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko a zatem przed uzyskaniem zezwolenia na przetwarzanie odpadów ww. podmioty winny uzyskać decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia i dołączyć je do wniosków. Przedsiębiorca będący stroną zezwolenia na przetwarzanie nr 1 w treści wniosku z dnia 21 marca 2014 r. w ogóle nie odniósł się do powyższej kwestii. Przedsiębiorca będący stroną zezwolenia na przetwarzanie nr 2 w treści pkt 1.7. wniosku z dnia 27 października 2014 r. wskazał, iż instalacja w nim opisana nie jest przedsięwzięciem planowanym lecz istniejącym w związku z czym jej użytkowanie nie wymaga uzyskania ww. decyzji. Przedsiębiorca będący stroną zezwolenia na przetwarzanie nr 3 na str. 3 i str. 11 wniosku z dnia 22 grudnia 2014 r. wskazał, iż w dniu 25 sierpnia 2009 r. Burmistrz Oławy wydał na jego rzecz decyzję, w której stwierdził brak potrzeby przeprowadzani oceny oddziaływania na środowisko i określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji zamierzonego przez niego przedsięwzięcia (art. 84 ust. 1 decyzji środowiskowej). Należy przy tym wskazać, iż przed uzyskaniem opisanego powyżej zezwolenia na przetwarzanie Starosta Oławski wydał na rzecz ww. podmiotu stosowne zezwolenie w dniu 4 października 2010 r. Mając na uwadze powyższe wystąpiono do organu o udzielenie wyjaśnień w przedmiotowych kwestiach. W pkt. 1 części III wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano co następuje w zakresie pierwszego z ww. postępowań:

> *Z uwagi na znany z urzędu fakt wydania przedsiębiorcy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja ta jest w posiadaniu tut. urzędu) odnoszącej się do prowadzonej działalności w zakresie przetwarzania odpadów.*

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, iż kontrolujący nie podzielają zaprezentowanego stanowiska. Fakt ubiegania się o kolejne zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie gospodarowania odpadami, w ramach istniejącej instalacji, nie ma znaczenia dla jego wydania. Po pierwsze należy wskazać, iż zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów zawsze są wydawane na czas oznaczony co oznacza, iż po jego upływie właściwy organ ma obowiązek w sposób całościowy raz jeszcze ocenić czy podmiot ubiegający się o jego ponowne uzyskanie spełnia wszystkie przewidziane prawem warunki. Po drugie należy wskazać, iż czasowy charakter zezwolenia, skutkujący utratą jego ważności po tym terminie, nie pozwala wywodzić z faktu jego obecnego posiadania jakichkolwiek skutków na przyszłość. Mając na uwadze powyższe należy ponadto podkreślić, iż decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia nie są aktami samodzielnymi w tym sensie, iż są one wydawane w związku z zamiarem prowadzenia określonej działalności, której podjęcie wymaga uzyskania zezwolenia również udzielanego w drodze decyzji administracyjnej. Gdy zezwolenie to jest eliminowane z obrotu prawnego (w wyniku utraty ważności lub poprzez jego uchylenie, wygaszenie lub cofnięcie) wydana w związku z nim decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie może być wykorzystywana w celu uzyskania kolejnego zezwolenia. Na zakończenie należy wskazać, iż wymóg dołączenia do wniosku (gdy jest to to wymagane) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia został

---

[20] Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.) instalacją jest stacjonarne: urządzenie techniczne; zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu; budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję.

sformułowany dopiero na gruncie u.o.o. Poprzedni akt normatywny[21] nie wymagał dołączenia do wniosku ww. aktu administracyjnego. W przepisach obecnie obowiązującej ustawy brak jest przepisów przejściowych, które zwalniałyby z ww. obowiązku podmioty, które kontynuują działalność rozpoczętą pod rządami poprzedniej ustawy, i w tym celu ubiegają się o uzyskanie kolejnego zezwolenia[22]. Wprawdzie od dnia 24 grudnia 2015 r.[23] przepis art. 72 ust. 2a ustawy środowiskowej stanowi, iż zezwolenia na gospodarowanie odpadami nie wymagają wcześniejszego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku gdy jest to drugie lub kolejne zezwolenie dla zrealizowanego przedsięwzięcia nieulegającego zmianie niemniej jednak w dniu udzielania ww. zezwoleń na przetwarzanie przepis ten nie obowiązywał. Tym samym, mając na uwadze zasadę racjonalnego ustawodawcy, należy wskazać, iż dopiero od dnia wejścia w życie ww. przepisu fakt wcześniejszego prowadzenia działalności oraz jej kontynuowanie, przy wykorzystaniu niezmienionej instalacji, skutkuje brakiem konieczności przedkładania wraz z wnioskiem decyzji, o której mowa w art. 42 ust. 4 u.o.o. Posługiwanie się powyższym argumentem na gruncie postepowań wszczętych i zakończonych decyzjami ostatecznymi przed dniem 24 grudnia 2015 r. jest całkowicie nieuzasadnione.
[dowód: akta kontroli str.: 45, 51, 71-75 370-374, 387-400, 415-426]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż po otrzymaniu wniosków, na podstawie których udzielona zezwoleń na przetwarzanie nr 3 oraz w postępowaniu zakończonym pozostawieniem wniosku bez rozpoznania organ wezwał (pisma z dnia 20 stycznia 2015 r. oraz 18 sierpnia 2015 r.) wnoszących na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia złożonych podań o następujące elementy;

• w zakresie wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 3:
- wyjaśnienie rozbieżności pomiędzy ilością odpadów wskazanych we wniosku z dnia 22 grudnia 2014 r. w tabeli nr 3.1. i w tabeli nr 3.6.;
- uzupełnienie o elementy wymagane art. 42 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 u.o.o. ze szczególnym uwzględnieniem opisu instalacji do przetwarzania odpadów w tym ich jakości oraz liczby oraz opisu procesu przetwarzania,

• w zakresie wniosku pozostawionego przez organ bez rozpoznania:
- uzupełnienie wniosku o elementy wskazane w art. 42 ust. 2 pkt 3 u.o.o. (w zakresie odpadów powstających w wyniku przetwarzania);
- szczegółowy opis krótkotrwałego magazynowania odpadów (w zakresie zabezpieczenia przed odciekami do gruntu);
- dostarczenie dokumentów wystawionych przez właściwe podmioty, potwierdzających, iż odpady oraz gleby, na których maja one być stosowane spełniają warunki określone w pkt. 4 części III załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie procesu odzysku R10 (Dz. U. poz. 132, zwanym dalej rozporządzeniem R10 z 2015 r.).
Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Jak zaznaczono powyżej tylko kompletny pod względem formalnym wniosek może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego. Wykaz elementów jakie winno zawierać podanie składane w określonej

[21] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.).
[22] Zaprezentowane w przedmiotowym akapicie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych tj. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 września 2013 r. (sygn. II SAB/Kr 104/13) oraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. (sygn. II OSK 3128/13).
[23] Zmiana wynikająca z art. 1 pkt 34 lit. c ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1936 z późn. zm.).

sprawie został zawarty w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. z tym, iż przepis § 2 odsyła również do przepisów szczególnych. Na gruncie niniejszej kontroli takim przepisem szczególnym, w zakresie zezwoleń na przetwarzanie odpadów, jest art. 42 ust. 2 i (gdy jest to wymagane) ust. 4 u.o.o. Tylko całkowity brak informacji (bądź dokumentów) wskazanych w powyższych przepisach u.o.o. lub wskazanie informacji nieadekwatnych do przedmiotu wniosku uprawniałoby organ do zastosowania dyspozycji art. 64 § 2 k.p.a. W opisanych powyżej przypadkach taka sytuacja wystąpiła tylko raz – we wniosku pozostawionym bez rozpoznania wnoszący nie wskazał masy odpadów powstających w wyniku procesu przetwarzania w związku z czym wezwanie organu z dnia 18 sierpnia 2015 r. było w tym zakresie zasadne. W zakresie pozostałych kwestii wskazanych w powyższym wezwaniu, oraz w wezwaniu z dnia 20 stycznia 2015 r., należy wskazać, iż nie stanowiły one braków formalnych. W kwestii pierwszego z ww. wniosków należy zaznaczyć, iż w pkt 6 i 7 wniosku z dnia 22 grudnia 2014 r. zadośćuczyniono wymogowi postawionemu w art. 42 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 u.o.o. Treść wezwania organu wskazuje, iż jego zamiarem było wyjaśnienie rozbieżności co do treści wniosku oraz uzyskanie dodatkowych informacji poza już wskazanymi. Podobnie prezentuje się kwestia wezwania skierowanego w związku z drugim z ww. wniosków (z zastrzeżeniem art. 42 ust. 2 pkt 3 u.o.o.) – jego przedmiotem jest doprecyzowanie niektórych z informacji wskazanych w jego treści oraz weryfikacja spełnienia wymagań określonych w załączniku do rozporządzenia R10 z 2015 r. Podsumowując należy zaznaczyć, iż poza wskazanym powyżej wyjątkiem, wezwania z dnia 20 stycznia 2015 r. oraz 18 sierpnia 2015 r. zostały oparte na nieprawidłowej podstawie prawnej tj. na art. 64 § 2 k.p.a. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż właściwym trybem, w którym organ winien wystąpić o udzielenie wyjaśnień co do informacji zawartych we wnioskach oraz o przedłożenie dokumentów potwierdzających spełnienie określonych warunków, jest tryb określony w art. 50 § 1 k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.:415-437]

Podsumowując należy powtórzyć, iż tylko w przypadku stwierdzenia przez organ jakichkolwiek braków formalnych winien on wezwać wnoszącego do ich uzupełnienia w trybie oraz terminie wskazanym w art. 64 § 2 k.p.a. z pouczeniem, iż w razie jego niedotrzymania podanie zostanie pozostawione bez rozpoznania. Powyższych czynności organ nie dokonał. Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów ustawy środowiskowej przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy.

Z kolei w przypadku wniosku kompletnego pod względem formalnym właściwym trybem uzyskiwania wyjaśnień dotyczących zawartych w nim informacji oraz weryfikacji spełnienia dodatkowych warunków dotyczących gospodarowania odpadami winien być tryb wskazany w art. 50 § 1 k.p.a. nie zaś w art. 64 § 2 przedmiotowego aktu normatywnego. Przyczyną wystąpienia powyższych nieprawidłowości było uznanie przez pracowników prowadzących przedmiotowe sprawy kwestii wymagających wyjaśnienia za braki formalne.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w sposobie prowadzenia przez Starostę Oławskiego poszczególnych postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń na przetwarzanie.

Na str. 6 niniejszego dokumentu wskazano, iż jednym z obowiązków organu jest ustalenie w toku postępowania czy zamierzona działalność jest zgodna z przepisami prawa miejscowego. W aktach spraw zakończonych udzieleniem wszystkich zezwoleń na przetwarzanie brak było jakichkolwiek dokumentów potwierdzających, iż Starosta Oławski zweryfikował powyższą okoliczność w toku prowadzonych postępowań. W części III pkt. 3 wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

> *Z uwagi na dostępność na stronach gmin miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uzyskanie informacji o przeznaczeniu i sposobach zagospodarowani poszczególnych terenów jest możliwe bez*

formalnego wystąpienia do organów wykonawczych gmin. Zgodność planowanych działalności przez przedsiębiorców jest sprawdzana w odniesieniu do miejsc zlokalizowanych na terenie miasta Oława na portalu mapowym dostępnym na stronie internetowej Urzędu Miejskiego w Oławie.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż uwagi poczynione w powyższym przedmiocie na str. 6 i 7 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego znajdą odpowiednie zastosowanie również do ww. postępowań.
[dowód: akta kontroli str.:45, 51]

Przedmiotem wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na przetwarzanie nr 4 było uzyskanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami w procesie R10 tj. obróbka na powierzchni ziemi przynosząca korzyści dla rolnictwa lub poprawę stanu środowiska. Przetwarzaniu miały podlegać osady z oczyszczania i mycia buraków tj. odpad o kodzie 02 04 01. Szczególne warunki jakie należy spełnić przy przetwarzaniu ww. rodzaju odpadu w procesie R10 zostały określone w pkt. 1 części IV załącznika do rozporządzenia R10 z 2015 r. Warunki te odnoszą się zarówno do odpadów jaki i do gleb, na których mają być one stosowane. Ponadto należy wskazać, iż w treści ww. załącznika wskazano, w odniesieniu do ww. warunków, iż posiadacz odpadów ma dysponować wynikami badań potwierdzającymi zarówno jakość odpadów jak i gleb[24]. Mając na uwadze fakt, iż w aktach sprawy brak było jakichkolwiek dokumentów potwierdzających czy organ weryfikował spełnienie przez wnioskodawcę spełnienie powyższych warunków wezwano do udzielenia wyjaśnień w tej kwestii. W ust. 4 części III pisma z dnia 4 marca 2016 r. wskazano co następuje:

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o odpadach przedsiębiorca podejmujący przetwarzanie odpadów nie ma obowiązku przedłożenia wyników badań odpadów przewidzianych do przetwarzania oraz gruntów, na jakich maja być przetwarzane. Stąd nie wzywano przedsiębiorcy do ich przedłożenia. Wymogi określone we wskazanym artykule ustawy o odpadach zostały spełnione.

Z powyższym stanowiskiem nie można się zgodzić. Wprawdzie twierdzenie pracowników Urzędu, iż przepis art. 42 ust. 2 u.o.o. nie wymaga przedłożenia wyników badań, o których mowa w ust. 1 części IV załącznika do rozporządzenia R10 z 2015 r., jest słusznie niemniej jednak nie należy zapominać, iż ww. przepis u.o.o. określa jakie elementy formalne winien zawierać wniosek aby organ mógł w ogóle wszcząć postępowanie w ramach którego dokona oceny informacji w nim zawartych. Ocena ta jest dokonywana w trakcie postępowania wyjaśniającego, w toku którego organ ma obowiązek zweryfikować czy opisany sposób działania spełnia warunki ustanowione w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. W przypadku powzięcia jakichkolwiek wątpliwości organ ma możliwość wezwać wnioskodawcę, na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., do udzielenia stosownych wyjaśnień. W § 1 ust. 1 rozporządzenia R10 z 2015 r. wskazano, iż przedmiotem jego regulacji jest określenie warunków prowadzenia odzysku odpadów w procesie R10 oraz określenie rodzajów odpadów, które mogą być powyższemu odzyskowi poddawane. Tym samym organ miał obowiązek dokonać weryfikacji spełnienia wymagań określonych w powyższym akcie normatywnym przez podmiot wnoszący o udzielenie ww. zezwolenia. W przypadku stwierdzenia, na

[24]Wskazany w treści załącznika do rozporządzenia R10 z 2015 r. czasownik *dysponuje* został użyty w trybie dokonanym co zdaniem kontrolera oznacza, że posiadacz odpadów musi dysponować wynikami stosownych badań na dzień składania wniosku. Odmienna interpretacja ww. przepisu (tj. posiadacz odpadów zleca przeprowadzenie stosownych badań bezpośrednio przed zastosowaniem odpadu ale już po uzyskaniu zezwolenia) skutkowałaby stwierdzeniem, iż organ może udzielić zezwolenia na przetwarzanie ww. odpadów bez zweryfikowania spełnienia warunków ich zastosowania w określonym procesie, opierając się jedynie na oświadczeniu wnioskodawcy.

podstawie przedłożonych wyników badań, iż zostały one spełnione należało udzielić zezwolenia. W przypadku negatywnego wyniku weryfikacji organ mógł odmówić udzielenia zezwolenia na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o. Istotą każdego zezwolenia jest uchylenie ogólnego zakazu podejmowania działalności w danym obszarze. Zezwolenie zakaz ten uchyla w stosunku do konkretnego podmiotu w oznaczonych ramach czasowych. Jednakże aby je uzyskać należy najpierw wykazać spełnienie określonych warunków, które w przypadku zezwoleń na gospodarowanie odpadami zostały określone w przepisach u.o.o. oraz w przepisach wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. Na marginesie należy ponadto wskazać, iż w treści wniosku z dnia 27 lipca 2015 r. również wskazano że wnioskodawca zamierza przetwarzać odpady w procesie R10 i organ pismem z dnia 18 sierpnia 2015 r. wezwał go do przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie określonych w nim warunków. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str.:45-46, 51-52, 438-454]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie zezwolenia na przetwarzanie zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału Środowiska Urzędu – zgodnie z udzielonym upoważnieniem jak również zawierały prawidłowe pouczenie odnośnie prawa, trybu i terminu na wniesienie odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Ponadto przedmiotowe akty administracyjne zawierały adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej jak również zostały doręczone wszystkim stronom poszczególnych postępowań oraz podmiotom wskazanym w art. 238 ust. 6 ww. ustawy. Powyższe działania organu należy ocenić pozytywnie.

Niemniej jednak w poddanych kontroli zezwoleniach na przetwarzanie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Wnioskodawcy będący stronami zezwoleń na przetwarzanie nr 1 – nr 4 wystąpili o udzielenie im zezwoleń na okres 10 lat. W wydanych decyzjach termin ich ważności uzależniono od daty ich wydania co jest prawidłową praktyką. Niemniej jednak okres ich obowiązywania został ustalony w sposób opisany na str. 8 i 9 niniejszego dokumentu. Tym samym wówczas poczynione uwagi znajdują odpowiednie zastosowanie również w ww. przypadkach.
[dowód: akta kontroli str.: 383, 412, 434]

Jak zaznaczono powyżej jednym z obligatoryjnych elementów decyzji, wskazanym w art. 107 § 1 k.p.a. jest podstawa prawna. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w podstawach prawnych wszystkich ww. zezwoleń na przetwarzanie organ powołał się jedynie na art. 104 k.p.a. i art. 43 u.o.o. Nieprawidłowość ta oraz przyczyny jej powstania zostały opisane wcześniej na str. 7 i 8 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego.
[dowód: akta kontroli str.: 383, 412, 434]

Należy pozytywnie ocenić terminowość 2 postępowań zakończonych udzieleniem zezwoleń (zezwolenia na przetwarzanie nr 2 i nr 4). Odnośnie pozostałych dwóch postępowań należy wskazać, iż ustalenia dotyczące ich wszczęcia, zakończenia oraz przebiegu zostały ujęte w poniższej tabeli.

Oznaczenie postępowania	Data wpływu wniosku do Urzędu	Okresy niewliczane do terminu załatwienia sprawy	Data wydania decyzji zmieniającej
Zak. wyd. zezw. Na przetw. nr 1	24 marca 2014 r.	Brak	28 kwietnia 2014 r.
Zak. wyd. zezw. na przetw. nr 3	30 grudnia 2014 r.	Od 20 do 28 stycznia 2015 r.*	10 marca 2015 r.

*Okres od dnia wezwania do uzupełnienia wniosku do dnia wpływu pisma w przedmiocie jego uzupełnienia.

Z powyższego zestawienia wynika, iż każde w ww. postępowań trwało dłużej niż wskazany w art. 35 § 3 k.p.a. podstawowy termin załatwienia sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego tj. miesiąc (aczkolwiek pierwsze z nich przekroczyło ten termin nieznacznie). Ponadto w żadnym z ww. przypadków organ nie poinformował stron o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wyznaczył nowego terminu załatwienia spawy (art. 36 § 1 k.p.a.).

W niniejszym akapicie zostanie omówione postępowanie, którego efektem było pozostawienie wniosku o udzielenie zezwolenia na przetwarzanie odpadów bez rozpoznania. W dniu 18 sierpnia 2015 r. organ w trybie art. 64 § 2 k.p.a. zwrócił się do wnoszącego o uzupełnienie braków formalnych wniosku. Jak wskazano powyżej wezwanie to było właściwe tylko wobec jednej wskazanej w nim kwestii. W pozostałych kwestiach organ był obowiązany, po uzupełnieniu ww. braku formalnego, do wezwania przedsiębiorcy w trybie art. 50 § 1 k.p.a. do udzielenia wyjaśnień oraz przedłożenia dokumentów, które potwierdziłyby iż zostały spełnione wszystkie warunki wymagane dla danego procesu przetwarzania. W toku kontroli ustalono, iż pismem z dnia 27 sierpnia 2015 r. uzupełniono wprawdzie ww. brak formalny wniosku z dnia 27 lipca 2015 r. niemniej jednak nie przedłożono dokumentów poświadczających, iż wnoszący spełnia warunki określone w ust. 4 części III załącznika do rozporządzenia R10 z 2015 r. Tym samym właściwym działaniem organu po stwierdzeniu powyższego faktu winno być wydanie decyzji odmawiającej udzielenia zgody na przetwarzanie odpadów na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1 u.o.o.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było nierozróżnienie przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę pomiędzy brakami formalnymi wniosku a informacjami, które organ winien zweryfikować w toku postępowania.
[dowód: akta kontroli str.: 455-475]

W toku kontroli ustalono, iż przedsiębiorcy będący stronami zezwoleń na przetwarzanie nr 2 i nr 3 przed ich uzyskaniem dysponowali zezwoleniami udzielonymi im przez Starostę Oławskiego na podstawie przepisów ustawy o odpadach z 2001 r. (odpowiednio decyzja z dnia 17 stycznia 2013 r. oraz decyzja z dnia 4 października 2010 r.). W związku z powyższym wezwano pracowników Urzędu do wyjaśnienia czy przed wydaniem wskazanych na wstępie zezwoleń organ w jakikolwiek sposób wyeliminował z obrotu prawnego swoje wcześniejsze rozstrzygnięcia. W pkt. 2 i pkt. 3 części III wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano co następuje:

> *W dniu wydania decyzji nr 244 (26 listopada 2014 r.) – sygnatura OS.6233.34.2014 obowiązywała decyzja wydana w dniu 17 stycznia 2013 r. przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w zakresie przetwarzania odpadów.*
>
> *Nie stwierdzono wygaśnięcia decyzji z dnia 4 października 2010 r. , udzielającej przedsiębiorcy zezwolenia na odzysk odpadów. Jednakże decyzja ta straciła ważność na podstawie art. 232 ust. 3 ustawy (...). Powodem niestwierdzenia wygaśnięcia wzmiankowanej decyzji była art. 232 ust. 3 ustawy o odpadach.*

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż udzielone w powyższych kwestiach wyjaśnienia pokrywają się z tymi, które dotyczyły postępowań opisanych na str. 9 i 10 niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego. Uwagi poczynione w związku z ww. wyjaśnieniami należy odnieść również do dwóch ww. postępowań.
[dowód: akta kontroli str.:45, 51, 406-414, 427-429, 434-437]

3. Zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, iż od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 8 lutego 2016 r. Starosta Oławski wydał 3 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Kontroli zostało poddane postępowanie prowadzone pod sygnaturą OS.6233.46.2014, zakończone wydaniem przez Starostę Oławskiego w dniu 21 stycznia 2015 r. decyzji zezwalającej, zwanej zezwoleniem na zbieranie i przetwarzanie.

Wniosek, na podstawie którego udzielono przedmiotowego zezwolenia wpłynął do Urzędu w dniu 5 grudnia 2014 r. W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedmiotowy wniosek zawiera wszystkie informacje wymagane przepisem art. 42 ust. 1 i ust. 2 u.o.o. jak również wnioskodawca uiścił wymaganą za jego złożenie opłatę skarbową w odpowiedniej wysokości i terminie. W związku z faktem, iż proces przetwarzania odpadów opisany we wniosku będzie się odbywał bez użycia instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy Prawo ochrony środowiska do przedmiotowego wniosku nie dołączono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Wraz z przedmiotowym wnioskiem przedłożono również kopię aktu notarialnego z dnia 3 sierpnia 2009 r. potwierdzającego, iż nieruchomość wskazane we wniosku jest własnością wnioskodawcy i jego żony.

W wyniku kontroli stwierdzono następującą nieprawidłowość w sposobie prowadzenia poddanego kontroli postępowania przez Starostę Oławskiego.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.o. jedną z przesłanek uzasadniających odmowę udzielenia przez organ zezwolenia na gospodarowanie odpadami jest niezgodność przedmiotowej działalności z przepisami prawa. W związku z brakiem w aktach sprawy jakichkolwiek dokumentów potwierdzających weryfikację niniejszego warunku wezwano do udzielenia wyjaśnień w niniejszej kwestii. W części IV wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano co następuje:

> *Nie występowano do organu wykonawczego gminy o ustalenie zgodności prowadzonej działalności przez przedsiębiorcę z uwagi na to, że jego wniosek dotyczył kontynuacji działalności (...) oraz fakt znany organowi z urzędu wydania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięcia obejmującego działalność, której dotyczy zezwolenie.*

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż zacytowane wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie. Niemniej jednak pracownik prowadzący niniejsza sprawę nie podjął jakichkolwiek działań w celu utrwalenia opisanych powyżej okoliczności w aktach postępowania. Rozważania w powyższej kwestii wraz ze wskazaniem przyczyn powstania ww. nieprawidłowości zawarte na str. 6 i 7 niniejszego dokumentu znajdą odpowiednie zastosowanie również w przedmiotowym postępowaniu.
[dowód: akta kontroli str.:46, 52]

W wyniku kontroli stwierdzono iż zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie zostało podpisane przez Naczelnika Wydziału Środowiska Urzędu – zgodnie z udzielonym

upoważnieniem. Ponadto niniejsza decyzja została przesłana do wiadomości wszystkim organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. jak również zawierała wszystkie elementy, o których mowa w art. 107 § 1 k.p.a. Starosta Oławski prawidłowo pouczył strony o prawie trybie i terminie wniesienia od niej odwołanie oraz prawidłowo wskazał organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu) jak również zamieszczono na niej adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w udzielonym zezwoleniu na zbieranie i przetwarzanie.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 41 ust. 8 u.o.o. zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie odpadów winno określać między innymi opis metody zbierania odpadów. W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedmiotowe zezwolenie tych informacji nie zawierało.

W pkt 3 części wniosku z dnia 1 grudnia 2015 r. dotyczącej przetwarzania odpadów przedsiębiorca wskazał, iż będzie przetwarzał 1.000,00 Mg odpadów rocznie oraz, że nie będą przy tym powstawały jakiekolwiek inne odpady. Z kolei w pkt 6 jako metodę przetwarzania wskazano proces R5. Tymczasem w treści udzielanego zezwolenia wskazano, iż przetwarzanych będzie 10.000,000 Mg odpadów rocznie i powstawać przy tym będzie 100 Mg odpadów, natomiast jako metody przetwarzania wskazano procesy R5, R12 i R13. Należy przy tym wskazać, iż z akt postępowania nie wynikało aby pomiędzy dniem wpływu wniosku do Urzędu a dniem wydania decyzji organ kierował do wnioskodawcy jakiekolwiek wezwania dotyczące uzupełnienia wniosku lub udzielenia wyjaśnień w związku z informacjami w nim zawartymi. W części IV wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano co następuje:

> *Dane dot. planowanej ilości przetwarzanych odpadów określonej w decyzji (...) jest błędna i powinna wynosić zgodnie z wnioskiem - 1 000 Mg. Pozostałe dane dot. odpadów powstających w trakcie przetwarzania oraz procesów odzysku uwzględnione w decyzji pochodzą z wyjaśnień przedsiębiorcy, przy czym w aktach sprawy rzeczywiście nie ma żadnej adnotacji na ten temat (...).*

Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Informacje dotyczące ilości odpadów powstających w wyniku przetwarzania innych odpadów jak również informacje o zamierzonych do realizacji procesach przetwarzania odpadów stanowią elementy formalne wniosku (art. 42 ust. 2 pkt 3 i pkt 6 u.o.o.). Wszelkie zmiany dokonywane w powyższym zakresie (zarówno w wyniku działań organu jak i z własnej inicjatywy wnioskodawcy) winny być odpowiednio udokumentowane w aktach postępowania – mając na uwadze opisaną powyżej zasadę pisemności. Nieprawidłową jest bowiem sytuacja, w której decyzja wydana na podstawie wniosku zawiera informacje, które nie zostały w nim wskazane przez wnoszącego, i które nie wynikają w jakikolwiek sposób z akt postępowania.

Przyczyną wystąpienia ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów u.o.o. oraz zasady pisemności postępowania przez pracownika prowadzącego przedmiotowa sprawę.

[dowód: akta kontroli str.:46, 52, 494-498]

W kontekście niniejszego postępowania należy wskazać ponadto na następującą kwestię. Zanim przedsiębiorca uzyskał zezwolenie z dnia 21 stycznia 2015 r. dysponował on zezwoleniem z dnia 10 stycznia 2012 r. udzielonym na podstawie przepisów ustawy o odpadach z 2001 r. Datę ważności przedmiotowego zezwolenia określono do dnia 9 stycznia 2022 r. W wyniku kontroli ustalono, iż zarówno w treści zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie jak i w treści poprzedzającego go wniosku brak było jakiejkolwiek wzmianki o wygaszeniu lub uchyleniu poprzedniej decyzji. W części IV wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano co następuje.

Decyzja z dnia 10 stycznia 2012 r. obowiązywała w dniu wydania decyzji z dnia 21 stycznia 2015 r. zezwalającej na zbieranie i przetwarzanie odpadów. Decyzja ta (z dnia 10 stycznia 2012 r.) w zakresie transportu odpadów dalej obowiązuje. Nie stwierdzono jej wygaśnięcia z uwagi na zapis ustawy o odpadach przewidujący utratę mocy decyzji stanowiących zezwolenia na zbieranie i przetwarzanie odpadów, jak również na fakt, iż uwzględnia w swojej treści zezwolenie na transport odpadów.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy odesłać do rozważań zawartych na str. 9 i 10 niniejszego dokumentu albowiem znajdą one odpowiednie zastosowanie również na gruncie ww. postępowania.
[dowód: akta kontroli str.:46, 52, 490-498]

Jak wskazano na wstępie wniosek na podstawie którego wydano ww. decyzję wpłynął do Urzędu w dniu 5 grudnia 2014 r. natomiast zezwolenie na zbieranie i przetwarzanie zostało udzielone dnia 21 stycznia 2015 r. Z akt postępowania nie wynika aby w czasie jego trwania organ zbierał dowody, informacje lub wyjaśnienia inne niż te, została wydana przez Starostę Oławskiego z uchybieniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a. jak również organ uchybił przepisowi art. 36 § 1 ww. aktu normatywnego poprzez brak poinformowania o powyższym fakcie strony oraz poprzez niewyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy.

4. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 8 lutego 2016 r. Starosta Oławski wydał 10 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia. Kontroli poddano 4 postępowania :

- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Oławskiego decyzji nr 65 z dnia 18 marca 2015 r. (sygn. OS.6233.7.2015), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Oławskiego decyzji nr 194 z dnia 18 września 2015 r. (sygn. OS.6233.25.2015), zwanej danej decyzją zmieniającą nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Oławskiego decyzji z dnia 22 stycznia 2016 r. (OS.6233.36.2015), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Starostę Oławskiego decyzji z dnia 14 grudnia 2015 r. (OS.6233.39.2015), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 4.

Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję zmieniającą nr 1 wpłynął do Urzędu w dniu 12 marca 2015 r. Jego przedmiotem było dokonanie zmiany jednego z warunków prowadzenia działalności w zakresie zbierania odpadów polegającego na przekazywaniu zebranych odpadów podmiotom posiadającym stosowne zezwolenie. W wyniku kontroli stwierdzono, iż opisana powyżej zmiana nie mieściła się w zakresie, który wymagałby uiszczenia od wnioskodawcy opłaty skarbowej za jej dokonanie [25] . Niemniej jednak stwierdzono, iż w dniu 12 marca 2015 r. przedsiębiorca uiścił opłatę w wysokości 10 zł. Mając na uwadze, iż powyższa opłata skarbowa została uiszczona nienależnie zasadnym byłoby

[25] Zgodnie z ust. 46 pkt 1 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej opłacie w wysokości 50% stawki bazowej podlega zmiana, w wyniku której rozszerzony zostanie zakres prowadzonej działalności lub wydłużony zostanie okres obowiązywania zezwolenia. Z kolei opłacie w wysokości 10 zł podlega każda inna decyzji niewskazana w przedmiotowym załączniku niemniej jednak z wyłączeniem decyzji wydawanych w trybie szczególnych do których niewątpliwie zalicza się art. 155 k.p.a.

pouczenie wnioskodawcy o powyższym fakcie oraz wskazanie mu możliwości ubiegania się o jej zwrot.
[dowód: akta kontroli str.: 46-47, 52, 499-508]

Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję zmieniającą nr 2 wpłynął do Urzędu w dniu 6 sierpnia 2015 r. Jego przedmiotem było dokonanie rozszerzenia posiadanego zezwolenia na zbieranie odpadów o dwa nowe rodzaje odpadów. Za dokonanie ww. zmiany jak również w związku z udzieleniem przez wnioskodawcę pełnomocnictwa uiszczono opłaty skarbowe w wymaganej wysokości i terminie (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej oraz z ust. 46 pkt. 1 części III i częścią IV załącznika do powyższej ustawy).
W toku postępowania stwierdzono, iż wnioskodawca nie jest właścicielem nieruchomości, na której magazynowane są odpady. Z akt postępowania wynika, iż organ zapewnił w nim czynny udział również właścicielowi ww. nieruchomości. Zgodnie z art. 155 k.p.a. jednym z warunków dokonania zmiany decyli ostatecznej, na podstawie której przyznano uprawnienie jest zgoda strony na jej dokonanie. Zgoda ta nie może być domniemana ani dorozumiana i, co ważniejsze na gruncie niniejszej sprawy, w przypadku kilku stron postępowania musi pochodzić od każdej z nich nie zaś wyłącznie od tej, która nabyła prawo[26]. W toku postępowania kontrolnego ustalono, iż przed wydaniem ww. decyzji organ nie uzyskał zgody właściciela nieruchomości na dokonanie wnioskowanej zmiany. Tym samym decyzja zmieniająca nr 2 może być obarczona 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 przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.
[dowód: akta kontroli str.: 509-520]

Wniosek, na podstawie którego wydane decyzję zmieniającą nr 3, wpłynął do Urzędu w dniu 16 listopada 2015 r. Jego przedmiotem było dodanie do katalogu odpadów powstających w wyniku przetwarzania 4 nowych substancji. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w związku ze złożeniem przedmiotowego podania wnioskodawca uiścił opłatę skarbową, o której mowa w ust. 46 pkt 1 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Należy w tym miejscu odwołać się do ustaleń poczynionych na gruncie postępowania zakończonego wydaniem decyzji zmieniającej nr 1 a dotyczących nienależnie uiszczonej opłaty skarbowej i możliwego działania organu w tej sytuacji.
Po otrzymaniu ww. wniosku w dniu 1 grudnia 2015 r. organ, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. wezwał przedsiębiorcę do jego uzupełnienia o elementy wskazane w art. 42 ust. 2 pkt 2 i pkt 4 – 7 u.o.o. wskazując, iż udzielone informacje mają dotyczyć procesu przetwarzania odpadów. Uzupełniony wniosek wpływa do Urzędu w dniu 14 grudnia 2015 r. natomiast w dniu 18 stycznia 2016 r. wpłynęło kolejne pismo, w którym wnioskodawca wykreślił jeden z rodzajów odpadów wskazanych w pierwotnym wniosku. Mając na uwadze powyższe wystąpiono u udzielenie wyjaśnień w kwestii zasadności wezwania z dnia 1 grudnia 2015 r. mając na uwadze przedmiot wniosku z dnia 9 listopada 2015 r. W pkt. 2 części V wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano co następuje:

> *(...) wezwano stronę do uzupełnienia wniosku z uwagi na jego braki formalne. Nadto zagadnienie przetwarzania odpadów określonych we wniosku wzbudziła wątpliwości osoby rozpatrującej sprawę (kwestia powstawania odpadów niebezpiecznych na skutek przetwarzania odpadów innych niż niebezpieczne).*

[26] 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).

Mając na uwadze treść zmienianej decyzji oraz przedmiot wniosku z dnia 9 listopada 2015 r. należy wskazać, iż powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przedmiotem ww. wniosku było dokonanie zmiany posiadanego zezwolenia nie zaś udzielenie nowego. Przepisy u.o.o. (art. 42 ust. 1, ust. 2 i ust. 4) wskazują jakie wymagania formalne winien spełniać wniosek składany w przedmiocie udzielenia zezwolenia. Brak jest natomiast przepisów, które nakazywałyby odpowiednie stosowanie ww. regulacji również do zmian już udzielonych zezwoleń. Tym samym oceniając kompletność formalną wniosku organ winien przede wszystkim mieć na uwadze art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. W przypadku wystąpienia po stronie organu wątpliwości w związku z rozpatrywanym wnioskiem winien on wezwać stronę do złożenia stosownych wyjaśnień w toku postępowania opierając się na przepisie art. 50 § 1 k.p.a.
Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było przyjęcie przez pracownika rozpatrującego niniejszą sprawę, iż wniosek o dokonanie zmiany udzielanego zezwolenia winien zawierać tą samą zawartość co wniosek składany w przedmiocie jego udzielenia, oraz niedostateczna znajomość przepisów art. 50 § 1 i art. 64 § 2 k.p.a. w zakresie przesłanek ich stosowania .

Poza powyższym należy zaznaczyć, iż na gruncie niniejszego postępowania wystąpiła ta sama nieprawidłowość, na którą wskazano przy okazji opisu postępowania zakończonego wydaniem decyzji zmieniającej nr 2 – wnioskodawca nie był jedyną stroną postępowania natomiast organ wydał decyzję zmieniająca nr 3 bez zgody właściciele nieruchomości, na której magazynowane są odpady.
[dowód: akta kontroli str.: 47, 52-53, 521-530]

Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję zmieniającą nr 4 wpłynął do Urzędu w dniu 18 listopada 2015 r. Jego przedmiotem było dokonanie zmiany decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie przetwarzania odpadów w związku ze zmianą nazwy przedsiębiorcy. W wyniku kontroli ustalono, iż przedmiot zmiany nie wymagał, mając na względzie uwagi poczynione powyżej, uiszczenia opłaty skarbowej. Z akt postępowania wynika, iż w dniu 4 grudnia 2015 r. przedsiębiorca wniósł opłatę w wysokości 10 zł. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż została ona uiszczona nienależnie.
[dowód: akta kontroli str.: 531-535]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje zmieniające w sposób niebudzący wątpliwości określały przedmiot dokonany zmian jak również zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału Środowiska Urzędu - zgodnie z udzielonym upoważnieniem oraz przesłane wszystkim organom wskazanym w art. 238 ust. 6 u.o.o. W podstawie prawnej prawidłowo powołano art. 155 k.p.a. natomiast w samej decyzji zawarto wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 ww. aktu normatywnego w tym prawidłowo pouczono o prawie trybie i terminie na wniesienie na wniesienie odwołania oraz wskazano właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja zmieniająca nr 1 została odebrana przez inną osobę niż wnioskodawca, jak również w aktach przedmiotowej sprawy brak było jakiegokolwiek upoważnienia w powyższym zakresie. Ponadto na zwrotnym poświadczeniu odbioru ww. decyzji brak jest pieczęci placówki nadawczej i oddawczej operatora pocztowego, daty wydania oraz podpisu osoby wydającej przesyłkę oraz oznaczenia sposobu jej doręczenia (tj. jednego ze sposobów wskazanych w art. 42 – 44, art. 46 § 2 lub w art. 47 k.p.a.). W ust. 1 części V pisma z dnia 2016 r. wskazano co następuje:

> *Postępowanie (...) wszczęto na wniosek (...). Decyzję w tej sprawie odebrała jego pracownica (...) posiadająca upoważnienie do odbioru decyzji z zakresu gospodarowania odpadami oraz składania wyjaśnień w prowadzonym postępowaniu przez Starostę Oławskiego*[27].

[27] Potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię przedmiotowego dokumentu przedłożono wraz z wyjaśnieniami.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż niniejsze wyjaśnienia zasługują na uwzględnienie.

Należy pozytywnie ocenić terminowość 2 z 4 postępowań zakończonych wydaniem decyzji zmieniających (decyzja zmieniająca nr 1 i nr 4). Odnośnie pozostałych dwóch postępowań należy wskazać, iż ustalenia dotyczące ich wszczęcia, zakończenia oraz przebiegu zostały ujęte w poniższej tabeli.

Oznaczenie postępowania	Data wpływu wniosku do Urzędu	Okresy niewliczane do terminu załatwienia sprawy	Data wydania decyzji zmieniającej
Zak. wyd. dec. zm. nr 2	6 sierpnia 2015 r.	Brak	18 września 2015 r.
Zak. wyd. dec. zm. nr 3	16 listopada 2015 r.	Od 1 do 14 grudnia 2015 r.*	22 stycznia 2016 r.

* Okres od dnia wezwania do uzupełnienia wniosku do dnia wpływu pisma w przedmiocie jego uzupełnienia.

Z powyższego zestawienia wynika, iż każde w ww. postępowań trwało dłużej niż wskazany w art. 35 § 3 k.p.a. podstawowy termin załatwienia sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego tj. miesiąc. Ponadto w żadnym z ww. przypadków organ nie poinformował stron o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, nie podał przyczyny zwłoki oraz nie wyznaczył nowego terminu załatwienia spawy (art. 36 § 1 k.p.a.).

5. Wygaszenie uprzednio udzielonego zezwolenia.

W wyniku działań przedkontrolnych ustalono, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 8 lutego 2016 r. Starosta Oławski wydał 3 decyzje w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia. Kontroli poddano postępowanie prowadzone pod sygnaturą OS.6233.43.2014, zakończone wydaniem przez Starostę Oławskiego w dniu 27 listopada 2014 r. decyzji wygaszającej.

Wniosek, na podstawie którego wydano przedmiotową decyzję wpłynął do Urzędu w dniu 18 listopada 2014 r. Wnoszący (przedsiębiorca działający w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) w treści wniosku wskazał, iż zaprzestał prowadzić działalności w zakresie gospodarowania odpadami. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz mając na uwadze treść ust. 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej należy wykaszać, iż za wydanie decyzji wygaszającej na wniosek posiadacza zezwolenia winien on uiścić opłatę skarbową w wysokości 10 zł najpóźniej w dniu złożenia wniosku. Tymczasem z akt niniejszej sprawy wynika, iż wnioskodawca wprawdzie uiścił opłatę w wymaganej wysokości jednakże dokonał tego dopiero w dniu 1 grudnia 2014 r., a więc 4 dni po wydaniu decyzji. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż po stwierdzeniu nieuiszczenia wymaganej opłaty skarbowej organ winien wezwać wnioskodawcę w trybie wskazanym w art. 261 § 1 k.p.a. Powyższych czynności nie dokonano co wprawdzie świadczy o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa niemniej jednak stanowi jedynie uchybienie natury formalnej niewywierające znaczącego wpływu na podjęte rozstrzygnięcie. W części VI wyjaśnień z dnia 4 marca 2016 r. wskazano co następuje:

> *Opłata skarbowa z tytułu decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji (...) została wniesiona po złożeniu wniosku, lecz przed jej odbiorem. Wnioskodawca został poinformowany osobiście o spoczywającym na nim obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej, lecz wbrew informacji, że opłata zostanie wniesiona niezwłocznie, stało się tak dopiero 1 grudnia 2014 r.*

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Jak wskazano powyżej terminem uiszczenia ww. opłaty skarbowej winien być dzień wpływu wniosku do Urzędu. W przypadku uchybienia ww. obowiązkowi organ powinien zastosować tryb opisany w art. 261 k.p.a. czego w opisanym przypadku nie uczynił. Powyższa okoliczność wprawdzie stanowi naruszenie przepisów powszechnie obowiązującego prawa niemniej jednak jest to tylko uchybienie formalne, które nie wywiera znaczącego wpływu na poddaną kontroli decyzję. [dowód: akta kontroli str. 47,53, 536-539]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja wygaszająca została podpisana przez Naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu – zgodnie z udzielonym upoważnieniem. W treści decyzji zawarto adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej oraz prawidłowo pouczono stronę o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania jak również wskazano właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). W podstawie prawnej organ słusznie powołał się na przepis art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. w zw. z art. 48 pkt 2 i pkt 3 u.o.o.[28] natomiast sama decyzja została wydana terminowo oraz zawierała wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a.

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

1. W przypadku stwierdzenia braku uiszczenia należnej opłaty skarbowej wezwać wnioskodawcę do jej zapłaty w trybie art. 261 § 1 k.p.a., z zachowaniem zasady pisemności określonej w art. 14 § 1 k.p.a.
2. Rzetelnie weryfikować otrzymane podania pod kątem spełnienia przez nie wymogów formalnych określonych w u.o.o., w szczególności w zakresie wymagalności przedłożenia wraz z nimi decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków w powyższym zakresie należy wezwać wnoszącego o ich uzupełnienie w trybie art. 64 § 2 k.p.a.
3. W przypadku stwierdzenia przez organ, iż do rozstrzygnięcia sprawy potrzebuje on dodatkowych informacji należy w toku postępowania wezwać wnoszącego do udzielenia stosownych wyjaśnień w trybie art. 50 § 1 w zw. z art. 54 k.p.a.
4. Przed udzieleniem zezwolenia dokonać weryfikacji spełnienia przez wnioskodawcę wszystkich wymagań koniecznych dla danego rodzaju działalności oraz właściwie utrwalać w aktach poszczególnych postepowań okoliczności mające wpływ na podjęcie rozstrzygnięcia.
5. W przypadku stwierdzenia wystąpienia którejkolwiek okoliczności wskazanej w art. 24 § 1 k.p.a. należy wyłączyć z udziału w postępowaniu pracownika, który wypełnia jakąkolwiek z powyższych przesłanek.
6. Przy wydawaniu decyzji w przedmiocie uregulowanym w u.o.o. zwrócić uwagę na to aby zawierały one wszystkie elementy określone przez przedmiotowy akt normatywny oraz przez k.p.a. jak również aby treść decyzji odpowiadała treści wniosku.
7. Ustalać termin obowiązywania poszczególnych decyzji z uwzględnieniem wniosku, przepisów u.o.o., k.p.a. oraz kodeksu cywilnego.
8. W przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w przewidzianym do tego terminie powiadomić strony o tym fakcie oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

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

9. Prawidłowo ustalać krąg stron poszczególnych postępowań w celu zapewnienia im w nich czynnego udziału. W przypadku decyzji zmieniających, wydawanych na podstawie art. 155 k.p.a., przed ich wydaniem należy uzyskać zgody na zmianę pochodzące od wszystkich stron.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Paweł Hreniak