

NK-KSE.431.1.45.2021.BJ

Wrocław, dnia 29 października 2021 r.

Pan
Andrzej Dutkowski
Wójt Gminy Bolesławiec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 6 sierpnia 2021 r. do 28 września 2021 r., na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464 z późn. zm.), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 lipca 2021 r. nr 122 i 123 (sygn. NK-KSE.0030.122.2021.BJ oraz NK-KSE.0030.123.2021.BJ) kontrolerzy z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu¹ – inspektor wojewódzki Bartosz Jędrysiak (przewodniczący) oraz inspektor wojewódzki Daria Krawiec (członkini zespołu kontrolnego) – przeprowadzili w Urzędzie Gminy Bolesławiec, adres siedziby: ul. Teatralna 1A, 59-700 Bolesławiec (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu, wygaszeniu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części.

Kontrola realizowana jest w oparciu o zatwierdzony w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2021 r. (sygn. NK-KSE.430.2.2021.MK).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm., zwany dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu, uchyleniu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm., zwana dalej ustawą u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w powyższej ustawie;

¹ Wskazana nazwa obowiązuje od dnia 7 września 2021 r. Wcześniejsza nazwa: Wydział Nadzoru i Kontroli.

- przestrzegania ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028, zwana dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1546 z późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawach u.c.p.g. i z.z.w.z.o.ś.

Okres objęty kontrolą obejmował czas od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Andrzej Dutkowski² – Wójt Gminy Bolesławiec.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane są według zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Bolesławiec przez pracowników Referatu Rolnictwa, Nieruchomości i Gospodarki Komunalnej. W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do dwóch pracowników zajmujących stanowiska: podinspektora do spraw gospodarowania odpadami komunalnymi oraz inspektora do spraw gospodarowania odpadami komunalnymi, których zakresy czynności uwzględniają zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 36-51]

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 12 sierpnia 2021 r. (sygn. RGG.7031.4.2021) ustalono, iż zadania z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt wykonywane są przez Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Przylasku (siedz. Przylasek 18, 59-816 Platerówka) działające na rzecz Związku Gmin „KWISA”, którego Gmina Bolesławiec jest członkiem, natomiast utylizacja zwłok zwierzęcych i ich części zlecona jest uprawnionym podmiotom zewnętrznym. Zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonywane są przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (siedz. ul. Łasicka 17, 59-700 Bolesławiec) jako jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej i zgodnie z art. 16 ust. 3 z.z.w.z.o.s. przedsiębiorstwo to nie ma obowiązku uzyskania zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str.: 53-78]

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej problematyka wydawania przez Wójta Gminy Bolesławiec zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następującym akcie prawa miejscowego:

- Uchwale nr XIX/136/12 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. W. Doln. z 2012 r. poz. 4141, zwanym dalej „Uchwałą”).

² Zgodnie z wynikami wyborów wójta w Gminie Bolesławiec na kadencję 2014-2018 dostępnymi pod adresem: https://samorząd2014.pkw.gov.pl/360_Wybory_Burmistrza_-_I_tura/0/020102.html oraz na kadencję 2018-2023 dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/020102#results_vote_elect_mayor_round_1.

W dniu 1 października 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 września 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono zastrzeżeń w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 12 października 2021 r.). Mając na uwadze powyższe, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, które obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 28 września 2021 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.

Wykonywanie zadania w zakresie udzielenia zezwoleń, o których mowa w u.c.p.g., przez Wójta Gminy Bolesławiec ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Zgodnie z pismem z dnia 24 listopada 2020 r. (sygn. RGG.7031.9.2020), skorygowanym informacją z dnia 2 sierpnia 2021 r. (sygn. RGG.7031.4.2021) oraz czynnościami kontrolnymi w siedzibie Urzędu, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 28 lipca 2021 r., Wójt Gminy Bolesławiec wydał dziewięć decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia, dwie decyzje w przedmiocie zmiany zezwolenia oraz jedną decyzję cofającą uprzednio udzielone zezwolenie w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie jest prowadzona w formie elektronicznej ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g. dla zezwoleń na prowadzenie działalności określonych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g., natomiast ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wymagana na podstawie art. 18b ust. 4 ustawy z.z.w.z.o.ś. nie jest prowadzona z uwagi na brak wniosków.

[dowód: akta kontroli str.:26]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Wójt Gminy Bolesławiec udostępnia na stronie internetowej Urzędu wzory wniosków o prowadzenie działalności wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 8 ust. 5 u.c.p.g.³.

Kontrola wykazała, iż żaden z opublikowanych wzorów wniosków nie zawiera nieprawidłowości, co należy ocenić pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 81-94]

I. Udzielenie zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Wójt Gminy Bolesławiec wydał łącznie dziewięć decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 7 lipca 2017 r. (sygn. RGG.7003.1.2017);
- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 7 lutego 2019 r. (sygn. RGG.7003.01.01.2019);

³ Wzory wniosków w zakresie zbiorników bezodpływowych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia spalarni zwłok zwierzęcych opublikowano pod adresem: <http://bip.gminaboleslawiec.pl/489/475/ewidencja-dzialalnosci-gospodarczej-i-licencje.html>.

- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 21 marca 2019 r. (sygn. RGG.7003.02.01.2019);
- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 21 marca 2019 r. (sygn. RGG.7003.03.01.2019);
- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 12 sierpnia 2019 r. (sygn. RGG.7031.2.2019);
- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 5 maja 2020 r. (sygn. RGG.7031.4.2020);
- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 28 sierpnia 2020 r. (sygn. RGG.7031.5.2020);
- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 14 września 2020 r. (sygn. RGG.7031.7.2020);
- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 12 października 2020 r. (sygn. RGG.7031.8.2020);

W wyniku kontroli stwierdzono, iż trzy wnioski złożone w przedmiocie udzielenia ww. zezwoleń nie zawierały wszystkich wymaganych elementów wskazanych w art. 8 ust. 1-2a ustawy u.c.p.g., a także jeden z wnioskodawców nie uiścił należnej opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia objętego przedmiotem kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia oraz nieprawidłowości w powyższym obszarze.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż przesłane kontrolerom, wraz z wyjaśnieniami z dnia 12 sierpnia 2021 r., kopie akt postępowań o sygn. RGG.7003.02.01.2019 oraz RGG.7003.03.01.2019 są niekompletne, zatem ustalenie na ich podstawie prawidłowości postępowania jest niemożliwe. Co więcej, zgodnie z pkt 1 wskazanych powyżej wyjaśnień, kontrolowany nie jest w stanie podać przyczyny niekompletności ww. akt. Zgodnie z § 57 i § 58 ust. 6 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r., Nr 14, poz. 67) organ ma obowiązek utrzymywać dokumentację akt sprawy, co znajduje też potwierdzenie w wyrażonej w art. 14 k.p.a. zasadzie pisemności oraz funkcji utrwalającej akt sprawy.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z nierzetelnego prowadzenia postępowań administracyjnych, niedostatecznej wiedzy pracowników jak i niewystarczającego nadzoru przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 81-94, 150-155, 156-176]

W myśl art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany jest wskazać informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem. W toku kontroli stwierdzono, że w trzech z dziewięciu wniosków zakończonych wydaniem decyzji przedsiębiorcy nie spełnili wskazanego warunku⁴. W treści wniosków przedsiębiorcy wyliczali i opisywali posiadane wyposażenia, zobowiązywali się do regularnego czyszczenia i dezynfekcji pojazdów albo opisywali doświadczenie przy prowadzeniu działalności tego typu, co nie stanowi wypełnienia dyspozycji powyższego przepisu. Zgodnie z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*, natomiast w omawianych wnioskach nie odniesiono się do wskazanej kwestii.

Mając na uwadze art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., wnioskodawca winien wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po

⁴ Wskazanego warunku nie wypełniono we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. RGG.7003.01.01.2019, RGG.7031.4.2020 oraz RGG.7031.8.2020.

zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7003.1.2017 przedsiębiorca wskazał jedynie, iż po zakończeniu działalności pojazd asenizacyjny zostanie sprzedany albo zezłomowany, co nie stanowi zabiegu ani z zakresu ochrony środowiska, ani ochrony sanitarnej.

W myśl art. 8 ust. 2a u.c.p.g. przedsiębiorca obowiązany jest udokumentować gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną. W toku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7003.1.2017, przedsiębiorca nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną, ani nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego, iż posiada taką stację na własność.

Mając na uwadze powyższe, organ powinien wezwać wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., a w przypadku nieotrzymania odpowiedzi albo otrzymania odpowiedzi niepełnej, pozostawić wnioski bez rozpoznania, czego jednak nie uczyniono. Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnej analizy wniosków oraz nieprzestrzegania obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str.: 95-114, 120-145, 212-259, 388-442]

Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g., rada gminy określa w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W toku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich postępowaniach objętych przedmiotową kontrolą, wnioskodawcy nie przedstawili dowodów spełniania przesłanek:

- z § 1 pkt 1 lit b-c oraz § 1 pkt 2 lit. b Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7003.1.2017;
- z § 1 pkt 1 lit b-c oraz § 1 pkt 2 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7003.01.01.2019;
- z § 1 pkt 1 lit b-c oraz § 1 pkt 2 lit. a-b Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7031.2.2019;
- z § 1 pkt 1 lit c oraz § 1 pkt 2 lit c Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7031.4.2019;
- z § 1 pkt 1⁵ oraz § 1 pkt 2 lit. a-b, d Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7031.5.2020;
- z § 1 pkt 1 lit c oraz § 1 pkt 2 lit. b i d Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7031.7.2020;
- we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RGG.7031.8.2020 nie wykazano spełniania żadnej z przesłanek wskazanych w Uchwale.

Z treści przeanalizowanych wniosków i załączników nie wynika spełnianie opisanych wymagań przez przedsiębiorców. Zgodnie z pkt 8 wyjaśnień z dnia 12 sierpnia 2021 r. „każdorazowa analiza przedkładanych obligatoryjnie dokumentów, ich kopii i oświadczeń do składanego wniosku wykazała, iż podmioty te spełniały kryteria przyjęte w prawie miejscowym”. Powyższe wyjaśnienia nie zasługują jednak na uwzględnienie. Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy, natomiast z przedstawionych kontrolerom dokumentów nie wynika spełnianie wskazanych powyżej przesłanek, a organ nie prowadził postępowań wyjaśniających w celu wyeliminowania powstałych braków.

⁵ We wniosku nie wykazano, iż wskazany pojazd jest pojazdem asenizacyjnym.

Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnego analizowania wniosków i nieprzeprowadzania w sposób prawidłowy postępowań wyjaśniających, co naruszało wyrażoną w art. 7 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej.
[dowód: akta kontroli str.: 95-114, 120-145, 177-206, 212-259, 266-331, 340-381, 388-437]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu o sygn. RGG.7031.5.2020 organ nieprawidłowo prowadził postępowanie wyjaśniające.

Pismem z dnia 30 lipca 2020 r. wezwano przedsiębiorcę do uzupełnienia braków wniosku na podstawie dwóch, odrębnie stosowanych przepisów, a mianowicie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., który powinien być stosowany w trakcie prowadzonego już postępowania w przypadku nieściśłości co do złożonej już przez stronę dokumentacji oraz art. 64 § 2 k.p.a., który stosuje się przed wszczęciem postępowania w celu usunięcia braków wniosku, mogących stanowić przeszkodę w rozpatrzeniu wniosku. Co więcej, w przedmiotowym piśmie organ zawarł pouczenie, iż „nieusunięcie w wyznaczonym terminie powyżej wskazanych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia”, a gdy przedsiębiorca, pismem z dnia 18 sierpnia 2020 r., nie uzupełnił wszystkich składanych braków, organ ponownie, w dniu 21 sierpnia 2020 r., wezwał wnioskodawcę na podstawie tych samych dwóch artykułów do uzupełnienia braków, identycznie pouczając, iż w przypadku nieusunięcia braków, podanie zostanie pozostawione bez rozpatrzenia.

Mając na uwadze powyższe, organ dwukrotnie zastosował błędną podstawę prawną, a także po pierwszym braku uzupełnienia wniosku, organ nie pozostawił wniosku bez rozpoznania, lecz nadal kontynuował postępowanie bez względu na wskazany w pouczeniu, a wynikający z art. 64 § 2 k.p.a., zapis o pozostawieniu podania bez rozpoznania w przypadku nieuzupełnienia wskazanych braków.

Powyższe stanowi nieprawidłowość wynikającą z niewłaściwej interpretacji przepisów k.p.a. oraz niedostatecznego nadzoru przełożonego.
[dowód: akta kontroli str.: 266-331]

W myśl art. 54 § 2 k.p.a. wezwanie powinno być opatrzone podpisem pracownika organu wzywającego, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego lub, jeżeli dokonywane jest z użyciem dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wezwanie z dnia 21 września 2020 r. (sygn. RGG.7031.8.2020) nie zostało podpisane. Wnioskiem z dnia 17 września 2020 r., który wpłynął do organu za pośrednictwem ePUAP, wszczęto postępowanie o udzielenie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zgodnie z art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 344), jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Mając na uwadze powyższe, zgodnie z art. 54 § 2 k.p.a. wezwanie musi, jeżeli dokonywane jest z użyciem dokumentu elektronicznego, być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a z uwagi na wpływ wniosku w formie elektronicznej, organ obowiązany był opatrzyć je kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie z dokumentami załączonymi do wyjaśnień z dnia 10 września 2021 r., organ wysłał stronie skan podpisanego w formie papierowej wezwania za pośrednictwem platformy ePUAP, nie opatrując go jednak kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Sam skan papierowo podpisanego wezwania nie wywołuje w takim przypadku żadnych skutków prawnych, gdyż dokument taki nie posiada wymaganego art. 54 § 2 k.p.a. podpisu elektronicznego.

Analogiczna sytuacja wystąpiła w tym samym postępowaniu w odniesieniu do wysłanego stronie, za pośrednictwem platformy ePUAP, zawiadomienia z dnia 7 października 2020 r. o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy w sprawie, co również należy ocenić negatywnie.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z nieodpowiedniego zastosowania przepisów k.p.a. i niewystarczającego nadzoru przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 388-437]

W przesłanych aktach postępowania o sygn. RGG.7031.8.2020 stwierdzono brak urzędowego poświadczenia doręczenia wezwania z dnia 21 września 2021 r., a do akt postępowania o sygn. RGG.7031.5.2020 nie załączono zwrotnego potwierdzenia odbioru wezwania do udzielenia wyjaśnień z dnia 30 lipca 2020 r.

W wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia 2021 r., organ wskazał, iż „ze względu na brak możliwości pobrania urzędowego poświadczenia doręczenia – UPP nie zostało właściwie wygenerowane – w aktach sprawy załącza się wydruk przekazywanego dokumentu z Elektronicznej skrzynki podawczej platformy ePUAP”. Brak jest także urzędowego poświadczenia doręczenia zawiadomienia z dnia 7 października 2020 r. o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy w sprawie, natomiast zwrotne potwierdzenie odbioru do wezwania z dnia 30 lipca 2020 r. o sygn. RGG.7003.5.2020 nie zostało „odszukane”.

Zgodnie z art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy, natomiast w myśl art. 46 §3 k.p.a. w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3 k.p.a. Ustawodawca chroniąc interes strony oparł doręczanie pism na zasadzie oficjalności, wprowadzając również wymóg pokwitowania, polegającego na pisemnym potwierdzeniu odbioru pisma przez adresata, z uwzględnieniem daty jego doręczenia. Przedstawione przez kontrolowanego wyjaśnienia i dokumenty nie dowodzą jednak spełnienia dyspozycji przepisu art. 39 k.p.a. ani art. 46 § 3 k.p.a. i nie mogą zostać uwzględnione.

Przyczyną wskazanej nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowania, nieprzestrzeganie obowiązujących procedur, a także brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 266-331, 388-437]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że większość decyzji w przedmiocie udzielenia zezwoleń zostało podpisanych przez Zastępcę Wójta oraz Kierownika Referatu Rolnictwa, Nieruchomości i Gospodarki Komunalnej na podstawie udzielonych upoważnień.

[dowód: akta kontroli str.: 27-52]

Zezwolenia zawierały większość elementów wymaganych art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g., a także prawie wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. Wszystkie z przedmiotowych zezwoleń 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).

Zgodnie z art. 9 ust. 1b u.c.p.g. zezwolenie wydawane jest na oznaczony czas, nie dłuższy jednak niż 10 lat. Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. decyzja powinna określać termin podjęcia działalności określonej w zezwoleniu.

We wszystkich decyzjach zezwalających objętych przedmiotową kontrolą organ błędnie wskazał termin podjęcia działalności, określając go na dzień „w którym decyzja stanie się ostateczna”. Należy podkreślić, że uzależnienie okresu obowiązywania zezwolenia od zdarzenia przyszłego i niepewnego jest nieprawidłowe. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nie ma podstaw prawnych, aby okres obowiązywania danego aktu administracyjnego obliczać od momentu daty uzyskania waloru ostateczności takiej decyzji⁶. Byłoby to również sprzeczne z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, w związku z faktem, iż takie określenie wiąże się z datą doręczenia decyzji stronie, której organ administracji publicznej nie zna oraz nie może z góry zakładać. Mając na uwadze powyższe, organ powinien wskazać jako termin podjęcia działalności dzień, który został wskazany przed przedsiębiorcą we wniosku, a w przypadku, gdy przedsiębiorca nie wskazał konkretnej daty lub z innych przyczyn termin ten nie mógł zostać uwzględniony, organ winien wskazać w zezwoleniu na dzień wydania decyzji administracyjnej, która ma decydujące znaczenie, ponieważ stanowi dzień, według którego ocenia się stan faktyczny oraz stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia.

Ponadto we wszystkich przedmiotowych zezwoleniach organ nieprawidłowo określił okres obowiązywania zezwoleń, wyznaczając ich 10-letnią ważność „od dnia, gdy decyzja stanie się ostateczna”, co stanowi analogiczną do opisanej powyżej nieprawidłowość.

W zezwoleniu o sygn. RGG.7031.5.2020 organ wskazał inny niż wnioskowany przez stronę termin podjęcia działalności oraz okres, w którym przedsiębiorca może prowadzić działalność objętą zezwoleniem i nie odniósł się do powyższej zmiany w uzasadnieniu decyzji.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z nieowłaściwego zastosowania przepisów k.p.a. oraz nierzetelnego przygotowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 115-119, 146-149, 206-211, 260-265, 332-339, 382-387, 438-442]

Do jednych z obligatoryjnych elementów decyzji, wymaganych art. 9 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. należy określenie wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem.

W toku kontroli stwierdzono, iż wszystkie zezwolenia objęte przedmiotem kontroli zawierały, jako wymaganie w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, obowiązki wynikające z zapisów § 1 i 2 Uchwały, które przedsiębiorcy muszą spełniać już w momencie ubiegania się o wydanie zezwolenia, zatem za nieprawidłowe należy uznać powielanie wskazanych zapisów w treści decyzji jako obowiązków, które adresat rozstrzygnięcia musi wykonywać w trakcie prowadzenia działalności objętej zezwoleniem.

[dowód: akta kontroli str.: 115-119, 146-149, 206-211, 260-265, 332-339, 382-387, 438-442]

W myśl art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. w decyzji należy także określić inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

W toku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach o sygn. RGG.7003.1.2017, RGG.7003.01.01.2019 oraz RGG.7031.2.2019 organ nie wskazał konkretnych wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska ani prowadzenia odpowiedniej dokumentacji. W zezwoleniu powinny być wskazane konkretne wymagania, jakie spełniać powinna strona podczas wykonywania działalności objętej zezwoleniem, natomiast organ w decyzji wymienił jedynie nazwy ustaw, nie określając przy tym konkretnych wymagań, wynikających z konkretnych przepisów prawa. Co więcej, w zezwoleniach o sygn. RGG.7003.1.2017 oraz RGG.7003.01.01.2019 organ wskazał także obowiązek przestrzegania Uchwały, który należy uznać za błędny. Uchwała określa bowiem wymagania,

⁶ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09.

jakie spełnić musi przedsiębiorca na etapie ubiegania się o wydanie zezwolenia (zgodnie z art. 7 ust. 3a u.c.p.g.), natomiast nie może ona nakładać obowiązków na podmiot, który takie zezwolenie już uzyskał.

Ponadto, w zezwoleniach o sygn. RGG.7031.4.2020, RGG.7031.5.2020, RGG.7031.7.2020 oraz RGG.7031.8.2020 organ zawarł obowiązek składania Wójtowi Gminy Bolesławiec kwartalnych sprawozdań, o których mowa w art. 9o u.c.p.g. Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych „organ nie ma obowiązku zamieszczania w decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności informacji o terminie składania sprawozdań, gdyż nie stanowi ona elementu zezwolenia na prowadzenie działalności objętej tą decyzją. Przepis art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.) jako element obligatoryjny zezwolenia wskazuje na inne wymagania szczególnie wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. Obowiązek sprawozdawczy określony w art. 9o tej ustawy ze względu na to, że nie wynika z przepisów odrębnych tylko ze wskazanej ustawy nie jest objęty hipotezą art. 9 ust. 1 pkt 6 omawianego aktu. Obowiązek ten powstaje *ex lege*(...)”⁷. W związku z powyższym, skoro obowiązek sprawozdawczy określony został w art. 9o u.c.p.g., nie powinien być powielany w treści aktu administracyjnego, szczególnie, iż nie stanowi on elementu decyzji w myśl art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g, może jednak wystąpić w pouczeniu.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwej interpretacji przepisów prawa.
[dowód: akta kontroli str.: 115-119, 146-149, 206-211, 260-265, 332-339, 382-387, 438-442]

W myśl art. 9 ust. 1aa u.c.p.g., w decyzji organ winien określić stacje zlewnie, do których przedsiębiorca może transportować nieczystości ciekłe zebrane przy prowadzeniu działalności objętej zezwoleniem.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniu o sygn. RGG.7003.1.2017 organ wskazał stację zlewną, mimo braku wykazania przez stronę postępowania gotowości tejże stacji do odbioru nieczystości ciekłych od przedsiębiorcy.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niedokładnej analizy wniosku i nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 115-119]

W myśl art. 107 § 1 pkt 4, jednym z obowiązkowych elementów decyzji jest wskazanie podstawy prawnej.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż we wszystkich objętych przedmiotową kontrolą zezwoleniach organ błędnie powołał w podstawie prawnej na Uchwałę. Zauważyć należy, iż Uchwała dotyczy jedynie wymagań, jakie spełniać musi przedsiębiorca aby uzyskać przedmiotowe zezwolenie, lecz nie zawiera ona przepisu kompetencyjnego, uprawniającego organ do wydania decyzji w sprawie. Podstawa prawna stanowi więc umocowanie dla organu administracji publicznej do określonego zachowania się, kształtującego sytuację prawną danego podmiotu, nie zaś wyliczenie wszystkich przepisów, które organ brał pod uwagę przy ocenianiu wniosku strony.

Ponadto, w decyzjach o sygn. RGG.7003.1.2017 oraz RGG.7003.01.01.2019 organ wskazał jako podstawę prawną Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników

⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r. (II SA/Gd 709/17, legalis nr 1742262). Podobnie w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 5 listopada 2019 r. (II SA/Bk 548/19, legalis nr 2260715).

bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. z 2012 r., poz. 299) co stanowi nieprawidłowość analogiczną do opisanej powyżej.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nieodpowiedniej interpretacji przepisów k.p.a. [dowód: akta kontroli str.: 115-119, 146-149, 206-211, 260-265, 332-339, 382-387, 438-442]

Od dnia 1 czerwca 2017 r. jednym z obowiązkowych elementów każdej decyzji administracyjnej jest pouczenie o możliwości zrzeczenia się odwołania i jego skutkach, zawarte w art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z powyższym i na podstawie art. 16 Ustawy z dnia kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), postępowania wszczęte od dnia 1 czerwca 2017 r. powinny być prowadzone na podstawie zmienionych przepisów.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzji o sygn. RGG.7003.01.01.2019 organ nie zawarł wymaganego pouczenia, co stanowi nieprawidłowość wynikającą z nieprzestrzegania obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str.: 146-149]

W myśl art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. decyzja musi zawierać podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja o sygn. RGG.7003.01.01.2019 została podpisana przez pracownika, który nie posiadał stosownego upoważnienia. W pkt. 6 wyjaśnień z dnia 12 sierpnia 2021 r. kontrolowany wskazał, iż: „w przedłożonym do kontroli zakresie czynności znak Or.2003.8.2016 z dn. 26 października 2016 r. w ust. 2 obowiązki szczegółowe, pkt 5 ppkt 1) Pan (...) został upoważniony przez Wójta Gminy Bolesławiec do prowadzenia postępowań w zakresie udzielania, wygaszania lub cofania m. in. zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków”. Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Przedmiotowy zakres czynności pracownika wskazuje na jego obowiązek w zakresie prowadzenia danych postępowań, co nie jest tożsame z upoważnieniem tegoż pracownika do wydawania decyzji w imieniu organu. Czym innym jest bowiem wykonywanie czynności materialno-technicznych polegających na sporządzaniu projektów pism czy analizy złożonej przez stronę dokumentacji, a czym innym jest nadanie danym projektom pism mocy prawnej poprzez podpisanie go przez organ wskazany w przepisie prawa. Decyzja niezawierająca podpisu (w tym przypadku zawierająca podpis osoby nieuprawnionej) sprawia, iż pismo to traci charakter decyzji⁸, a więc nie wywołuje skutków prawnych dla jego adresata.

Kontrola wykazała także, iż decyzja o sygn. RGG.7031.8.2020 nie została podpisana. Wnioskiem z dnia 17 września 2020 r., który wpłynął do organu za pośrednictwem ePUAP, wszczęto postępowanie o udzielenie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zgodnie z art. 39¹ § 1 pkt 1 k.p.a. doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Mając na uwadze powyższe, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. decyzja musi zawierać, jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego, kwalifikowany podpis elektroniczny, a z uwagi na wpływ wniosku w formie elektronicznej, organ winien wydać decyzję w formie dokumentu elektronicznego i opatrzyć ją kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie

⁸ Wyrok NSA z dnia 30 lipca 1982 r. (I SA 547/82, Legalis nr 34757); wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. (VI SA/Wa 2443/05, Legalis nr 271042).

z dokumentami załączonymi do wyjaśnień z dnia 10 września 2021 r., organ wysłał stronie skan podpisanej w formie papierowej decyzji za pośrednictwem platformy ePUAP, nie opatrując go jednak kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Sam skan papierowo podpisanej decyzji administracyjnej nie wywołuje w takim przypadku żadnych skutków prawnych, gdyż dokument taki nie posiada wymaganego art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. kwalifikowanego podpisu elektronicznego, a zatem nie stanowi decyzji.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z błędnej interpretacji przepisów i niewystarczającego nadzoru przełożonego, a ponadto, w ocenie kontrolera, stanowić może podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w myśl art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.⁹.

[dowód: akta kontroli str.: 146-149, 438-442]

W przesłanych aktach postępowań dotyczących wydania decyzji o sygn. RGG.7003.1.2017, RGG.7003.01.01.2019 oraz RGG.7031.8.2020 stwierdzono brak zwrotnych potwierdzeń odbioru oraz urzędowych poświadczeń doręczenia ww. decyzji.

Odnosnie decyzji o sygn. RGG.7031.8.2020 organ, w wyjaśnieniach z dnia 12 sierpnia 2021 r., wskazał, iż „ze względu na brak możliwości pobrania urzędowego poświadczenia doręczenia – UPP nie zostało właściwie wygenerowane – w aktach sprawy załącza się wydruk przekazywanego dokumentu z Elektronicznej skrzynki podawczej platformy ePUAP”. W odniesieniu do decyzji o sygn. RGG.7003.1.2017 organ wskazał, że „w aktach sprawy załącza się dokument wraz z pieczęcią datownika wpływu do jednostki”. Zwrotne potwierdzenie odbioru do decyzji o sygn. RGG.7003.01.01.2019 nie zostało „odszukane”.

Zgodnie z art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy, natomiast w myśl art. 46 §3 k.p.a. w przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób, o którym mowa w § 4 pkt 3 k.p.a. Ustawodawca chroniąc interes strony oparł doręczanie pism na zasadzie oficjalności, wprowadzając również wymóg pokwitowania, polegającego na pisemnym potwierdzeniu odbioru pisma przez adresata, z uwzględnieniem daty jego doręczenia. Przedstawione przez kontrolowanego wyjaśnienia i dokumenty nie dowodzą jednak spełnienia dyspozycji przepisu art. 39 k.p.a. ani art. 46 § 3 k.p.a. i nie mogą zostać uwzględnione.

Przyczyną wskazanej nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowania, nieprzestrzeganie obowiązujących procedur, a także brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 115-119, 146-149, 438-442]

II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Wójt Gminy Bolesławiec wydał dwie decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 1 września 2015 r. (sygn. RGG.7034.01.01.2015);
- decyzję Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 20 września 2017 r. (sygn. RGG.7003.2.2017).

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r. (II SA/Wa 1642/06, Legalis nr 88280).

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że wnioski złożone przez przedsiębiorców dotyczyły odpowiednio zmiany adresu siedziby spółki, a także dopisania dodatkowej stacji zlewnej. Podania były kompletne pod względem formalnym, zawierały elementy określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz wskazywały przedmiot żądanych zmian. Omawiane decyzje zostały podpisane przez Kierownika Referatu Rolnictwa, Nieruchomości i Gospodarki Komunalnej, na podstawie stosownego upoważnienia. Rozstrzygnięcia wszystkich decyzji były zgodne z żądaniami wnioskodawcy.
[dowód: akta kontroli str.: 443-456, 457-468]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Zgodnie z częścią I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej – opłacie w wysokości 10 zł podlega wydanie decyzji innej niż wymienione w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Jednakże, w kol. 4 (*Zwolnienia*) w pkt 1 wskazano „*decyzje umarzające postępowanie lub wydawane w postępowaniu odwoławczym albo w trybie szczególnym*”. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi decyzję wydaną w trybie szczególnym. Ponadto na decyzjach zmieniających powinny zostać zamieszczone adnotacje dot. zwolnienia z opłaty skarbowej, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1330). W toku kontroli ustalono, że w każdej z decyzji nienależnie pobrano opłatę skarbową, jak również na żadnej decyzji nie umieszczono adnotacji, o której mowa powyżej.

Powyższe stanowi jednak uchybienie, nie mające wpływu na prawidłowość podjętych rozstrzygnięć.
[dowód: akta kontroli str.: 443-456, 457-468]

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w aktach wszystkich postępowań w przedmiocie zmiany zezwolenia brak jest dowodu doręczenia decyzji stronie, czy też adnotacji potwierdzającej osobisty odbiór decyzji. Zgodnie z art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Ustawodawca chroniąc interes strony oparł doręczanie pism na zasadzie oficjalności, wprowadzając również wymóg pokwitowania, polegającego na pisemnym potwierdzeniu odbioru pisma przez adresata, z uwzględnieniem daty jego doręczenia.

Przyczyną wskazanej nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowania, nieprzestrzeganie obowiązujących procedur, a także brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 443-456, 457-468]

III. Decyzja cofająca uprzednio udzielone zezwolenie.

W wyniku działań przedkontrolnych stwierdzono, że Wójt Gminy Bolesławiec, w okresie objętym niniejszą kontrolą, wydał 1 decyzję w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, tj.:

- decyzja Wójta Gminy Bolesławiec z dnia 12 sierpnia 2020 r. (znak: RGG.7031.6.2020).

W dniu 24 lipca 2020 r. do Urzędu Miasta Bolesławiec wpłynął wniosek przedsiębiorcy w przedmiocie cyt. „*wykreślenia z uzyskanego zezwolenia na prowadzenie przez*

przedsiębiorców działalności polegającej na świadczeniu usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych [...]”. W związku z tym, że podanie zostało złożone do niewłaściwego organu, Prezydent Miasta Bolesławiec przekazał wniosek według właściwości w trybie art. 65 § 1 k.p.a. Wniosek przedsiębiorcy wpłynął do Urzędu Gminy Bolesławiec w dniu 3 sierpnia 2020 r, a następnie 12 sierpnia 2020 r. organ wydał decyzję w przedmiocie cofnięcia w całości zezwolenia.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości na gruncie niniejszego postępowania.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy u.c.p.g. jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie, nie wypełnia określonych w nim warunków, organ, który wydał zezwolenie, wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszania tych warunków. Jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania nadal narusza te warunki, organ cofa, w drodze decyzji, zezwolenie bez odszkodowania. Z powyższego przepisu wynika, iż postępowanie ws. cofnięcia zezwolenia odbywa się jedynie z urzędu, a nie na wniosek strony. Co jest istotne, cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności w nim określonej możliwe jest tylko w razie niewypełniania warunków określonych w zezwoleniu i musi zostać poprzedzone wezwaniem przedsiębiorcy do zaniechania naruszania warunków określonych w zezwoleniu. Dyspozycja art. 9 ust. 2 ustawy u.c.p.g. wskazuje, że wezwanie do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków zezwolenia pełni głównie rolę ostrzegawczą dla strony. Dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że przedsiębiorca nadal narusza te warunki upoważnia organ do wszczęcia postępowania, które może zakończyć się cofnięciem zezwolenia. Tym samym organ niewłaściwie uznał, iż wniosek strony z dnia 16 lipca 2020 r. stanowi przesłankę do wszczęcia postępowania ws. cofnięcia zezwolenia. W omawianej sprawie organ powinien wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., z uwagi na zaprzestanie wykonywania przez stronę działalności objętej wydanym zezwoleniem. Za zasadnością powyższego twierdzenia przemawia to, że zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej skutkuje utratą statusu przedsiębiorcy¹⁰, który jest wymagany do tego, aby być posiadaczem zezwoleń na prowadzenie działalności opisanych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g.¹¹. Skutkuje to ziszczeniem się przesłanki bezprzedmiotowości (w ujęciu podmiotowym), o której mowa w ww. przepisie k.p.a.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewłaściwej identyfikacji pisma.
[dowód akta kontroli str.: 477-480]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzja w przedmiocie cofnięcia zezwolenia została podpisana przez Kierownika Referatu Rolnictwa, Nieruchomości i Gospodarki Komunalnej, na podstawie stosownego upoważnienia. Decyzja zawierała większość elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. Należy jednak wskazać, że nie zawarto w niej uzasadnienia prawnego, jak również pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach¹². Decyzja nie zawierała również adnotacji, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1

¹⁰ Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 4 ust. 1 i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 121) oraz obowiązującym w dniu wydania decyzji 155.2016 przepisem art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.) przedsiębiorcą jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą wpisaną do odpowiedniego rejestru.

¹¹ Przepis art. 8 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. stanowi, że jednym z elementów formalnych wniosku o udzielenie zezwolenie jest cyt.: *imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie (...)*.

¹² Od dnia 1 czerwca 2017 r. jednym z obowiązkowych elementów każdej decyzji administracyjnej jest też pouczenie o możliwości zrzeczenia się odwołania i jego skutkach, zawarte w art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z powyższym i na podstawie art. 16 ustawy z dnia kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330).
[dowód akta kontroli str.: 477-480]

IV. Terminowość postępowań objętych kontrolą.

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego załatwienie sprawy powinno nastąpić w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy od dnia jej wszczęcia (art. 35 § 3 k.p.a.)¹³. Do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Jeżeli organ nie jest w stanie załatwić sprawy w ww. terminie jest on obowiązany do wyznaczenia nowego terminu, podać przyczyny zwłoki, oraz (w stosunku do postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r.)¹⁴ pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż wszystkie postępowania zostały zakończone terminowo.
[dowód: akta kontroli str.: 95-119, 120-149, 177-211, 212-265, 266-339, 340-387, 388-442, 443-456, 457-468, 469-476, 477-480]

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanego zadania należy:

1. Z należytą starannością prowadzić i utrzymywać w aktach prowadzone sprawy.
2. Rzetelnie weryfikować wnioski o wydanie zezwolenia i w razie potrzeby podejmować czynności zmierzające do uzupełnienia braków bądź wyjaśnienia wątpliwości.
3. Zwrócić szczególną uwagę, by wezwania zawierały odpowiednią podstawę prawną, prawidłowo wskazane elementy określone w k.p.a. i przepisach szczególnych oraz właściwe pouczenia.
4. Pisma sporządzone w formie dokumentów elektronicznych opatrywać kwalifikowanym podpisem elektronicznym.
5. Pisma zawierające terminy procesowe wysyłać za pokwitowaniem, które należy następnie załączać do akt postępowań, a w przypadku doręczeń elektronicznych pism, by w aktach postępowania znajdowały się urzędowe poświadczenia doręczenia.
6. Prowadząc postępowania, zwracać szczególną uwagę na prawidłowość określania terminu rozpoczęcia i okresu prowadzenia działalności.
7. Zwrócić szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g., a także aby decyzje nie zawierały zapisów niezgodnych z przedmiotowymi ustawami.
8. Pisma kierowane do stron opatrywać podpisem upoważnionej osoby.

administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), postępowania wszczęte od dnia 1 czerwca 2017 r. powinny być prowadzone na podstawie zmienionych przepisów.

¹³ Należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie określają jakichkolwiek wytycznych pozwalających uznać daną sprawą za szczególnie skomplikowaną, oraz nakazujących aby organ w jakikolwiek sposób powiadomił o tym fakcie stronę. Działania w powyższym zakresie są jego uprawnieniami dyskrecyjnymi

¹⁴ Zgodnie z art. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

9. Prawidłowo pobierać opłatę skarbową od wydawanych zezwoleń oraz ich zmian.
10. Dokładnie analizować treści wpływających pism i podejmować stosowne do nich rozstrzygnięcia.
11. Zwiększyć nadzór bezpośredniego przełożonego nad pracownikami Urzędu realizującymi zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do dnia 29 listopada 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski