



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dn. 19 listopada 2018 r.

NK-KE.431.30.2018.MJW

Pan  
**Piotr Łyzwa**  
Burmistrz Miasta Bielawa

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniu 24 września 2018 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 2017 r. poz. 2234 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 20 września 2018 r. o nr 59, sygn. NK-KE.0030.59.2018.MJW, kontroler z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, Marta Jodłowska-Wrona – inspektor wojewódzki, przeprowadziła w Urzędzie Miasta Bielawa (zwany dalej Urzędem), z siedzibą przy pl. Wolności 1, 58-260 Bielawa, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzaniu ścieków oraz ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 5 czerwca 2018 r. planem okresowym kontroli na II półrocze 2018 r. (sygn. NK-KE.430.5.2018.DD).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1257 z późn. zm.), zwana dalej k. p. a., przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególnie;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.), zwana dalej ustawą u.c.p.g., w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;
- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r. Nr 123, poz. 1152), zwana dalej ustawą z. z. w. z. o. ś., w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1044 z późn. zm.), zwana dalej ustawą o opłacie skarbowej oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330), zwane dalej rozporządzeniem, w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawie u.c.p.g. oraz

w ustawie z.z.w.z.o.ś.;

- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. t. j. z 2017 r., poz. 1840);
- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1855 z późn. zm.) oraz przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646);
- przestrzeganie przepisów rozporządzenia WE 1069/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. ustalające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U.U.E.L.2009.300.1 z późn. zm.);
- przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617);
- przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. Nr 158, poz. 1657);
- przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. poz. 299).

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

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 6/2018.

Funkcję Burmistrza Miasta Bielawy w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Piotr Łyżwa<sup>1</sup>. Zadania będące przedmiotem kontroli obecnie są realizowane w ramach Referatu Ochrony Środowiska Urzędu<sup>2</sup>, a do 10 lutego 2015 r. były realizowane przez Referat Funkcjonowania Miasta Urzędu<sup>3</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 42-117]

Za merytoryczną realizację powyższych zadań w zakresie objętym kontrolą odpowiedzialna jest Pani Agnieszka Mitura<sup>4</sup>, zatrudniona w ww. komórce organizacyjnej Urzędu na stanowisku podinspektora. Bezpośrednim przełożonym ww. pracownika jest Pani Wioletta Wróbel<sup>5</sup> pełniąca funkcję Kierownika Referatu Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Bielawa, która posiada upoważnienie<sup>6</sup> do wydawania w imieniu Burmistrza Miasta Bielawa, decyzji w przedmiocie objętym kontrolą.

[dowód: akta kontroli str.15-28]

---

<sup>1</sup> <http://um.bielawa.pl/pl/urzed-miejski/wladze-miasta>;

<sup>2</sup> Zarządzenie nr 24/K/16 Burmistrza Miasta Bielawa z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Bielawie (Referat Ochrony Środowiska).  
Zarządzenie nr 4/K/2015 z dnia 11 lutego 2015 r. (Referat Ochrony Środowiska).

<sup>3</sup> Zarządzenie Nr 53/K/11 Burmistrza Miasta Bielawa z dnia 1 grudnia 2011 r. (Referat Funkcjonowania Miasta).

<sup>4</sup> Zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Pani Agnieszki Mitury z dnia 8 maja 2015 r. i 10 maja 2017 r.

<sup>5</sup> Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Pani Wioletty Wróbel z dnia 15 lipca 2016 r.

<sup>6</sup> Upoważnienia wydane w dniu 16 grudnia 2014 r. i 28 maja 2015 r. przez Burmistrza Miasta Bielawa.

W dniu 9 maja 2018 r. tut. organ zwrócił się do Burmistrza Miasta Bielawa z żądaniem wskazania, ile decyzji, poczynwszy od dnia 1 stycznia 2015 r., wydano w przedmiocie planowanej kontroli problemowej w zakresie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, polegających na wydawaniu, odmowie wydania, cofaniu lub zmianie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym przez ustawę u. c. p. g., tj. opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli, jak również realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, cofaniu lub zmianie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym przez ustawę z.z.w.z.o.ś., tj. zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli.

W piśmie z dnia 28 maja 2018 r. o sygn. OŚR.7021.11.4.2018, Burmistrz Miasta Bielawa, wskazał, iż od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia sporządzenia przedmiotowego pisma, wydano łącznie 5 decyzji w tym:

- 4 decyzje dotyczące działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;
- 1 decyzję w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

[dowód: akta kontroli str.118-119]

W dniu rozpoczęcia kontroli w Urzędzie, poproszono Panią Wioletę Wróbel o dostarczenie kontrolerowi, celem weryfikacji, akt spraw w przedmiocie kontroli, ustalonych na podstawie informacji przesłanych pismem z dnia 28 maja 2018 r. (sygn. OŚR.7021.11.4.2018). W wyniku analizy przedłożonych akt stwierdzono, iż w okresie od stycznia 2015 r. do dnia kontroli, Burmistrz Miasta Bielawa, nie wydał zezwoleń w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni i grzebowisk zwierzęcych i ich części. Nie wydano, także zezwoleń w sprawie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Jednakże, kontrola wykazała, iż w weryfikowanym okresie została wydana dodatkowo 1 decyzja uchylająca zezwolenie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, o czym organ nie poinformował organu kontrolującego w piśmie z dnia 28 maja 2018 r. Powyższy stan faktyczny znalazł wyraz w wyjaśnieniach złożonych przez Burmistrza Miasta Bielawy w piśmie z dnia 28 września 2018 r. o sygn. BKA.1710.24.2018, zwanych dalej *wyjaśnieniami*.

*„Wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie: (...) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części – od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli zezwolenia nie były wydawane, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli zezwolenie nie było wydawane”.*

*„(...) W piśmie nr OŚR.7021.11.4.2018 r. z dnia 28 maja 2018 r. omyłkowo wskazano, iż w 2017 r. Burmistrz wydał jedno zezwolenie w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Zezwolenie takie nie było wydane (...)”.*

[dowód: akta kontroli str. 287-288]

Poza przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej problematyka wydawania przez Burmistrza Miasta Bielawa zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana następującymi uchwałami i zarządzeniem:

- Uchwała Nr XLVII/336/09 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 30 września 2009 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. (Dz. U. Woj. Doln. z dnia 10 listopada 2009 r. nr 192 poz. 3357);
- Uchwała Nr 25/231/16 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. Woj. Doln. z dnia 19 lipca 2016 r. poz. 3623);
- Zarządzenie Nr 198/2007 Burmistrza Miasta Bielawa z dnia 16 października 2007 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

[dowód: akta kontroli str. 32-34, 121-136]

W dniu 31 października 2018 r. Burmistrzowi Miasta Bielawa doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 30 października 2018 r.

Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie złożono w przewidzianym terminie jedno zastrzeżenie. W dniu 16 listopada 2018 r. Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu sporządził wobec nich stanowisko, którym oddalił wniesione zastrzeżenia.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 października 2018 r., treść stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń oraz 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 podmiot kontrolowany – tj. Burmistrza Miasta Bielawa, oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższej oceny dokonano w oparciu o kontrolę wszystkich przeprowadzonych przez Burmistrza Miasta Bielawy, w okresie objętym kontrolą, postępowań, tj.: 4 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz 1 decyzję w przedmiocie uchylenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

[dowód: akta kontroli str. 137-286]

Ponadto w toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym do Burmistrza Miasta Bielawa nie wpłynęły jakiegokolwiek skargi lub wnioski złożone w przedmiocie kontroli<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Wydruk z rejestru skarg i wniosków Urzędu.

Burmistrz Miasta Bielawa złożył w ww. sprawie następujące wyjaśnienia:

*„(...) nie wpłynęły żadne skargi/wnioski w związku z wydaniem, odmową lub zmianą zezwoleń wydanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”.*

[dowód: akta kontroli str. 40-41, 287]

I. Zezwolenia na prowadzenie działalności w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym wydano 4 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzja wydana w dniu 10 marca 2015 r. przez Burmistrza Miasta Bielawa o sygn. OŚR.7021.2.2015, zwana dalej Zezwoleniem nr 1;
- decyzja wydana w dniu 24 czerwca 2016 r. przez Burmistrza Miasta Bielawa o sygn. OŚR.7021.14.4.2016, zwana dalej Zezwoleniem nr 2;
- decyzja wydana w dniu 26 stycznia 2017 r. przez Burmistrza Miasta Bielawa o sygn. OŚR.7021.4.2.2017, zwana dalej Zezwoleniem nr 3;
- decyzja wydana w dniu 15 maja 2017 r. przez Burmistrza Miasta Bielawa o sygn. OŚR.7021.4.6.2017, zwana dalej Zezwoleniem nr 4.

[dowód: akta kontroli str. 137-251, 257-286]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż prowadzona jest w formie elektronicznej ewidencja<sup>8</sup> udzielonych oraz cofniętych zezwoleń, co jest zgodne z przepisem art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str. 29]

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, Burmistrz Miasta Bielawa udostępnił wprawdzie wzór wniosku<sup>9</sup> o wydanie zezwolenia, jednakże dotyczy on wyłącznie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g.<sup>10</sup>, tymczasem przepis art. 8 ust. 5 niniejszego aktu normatywnego stanowi, iż organ wykonawczy gminy powinien udostępnić na stronie internetowej urzędu wzór wniosku o udzielenie zezwolenia, bez wskazywania na konkretny rodzaj zezwolenia spośród wskazanych w przepisie art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str. 120]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za wszystkie z udzielonych zezwoleń została uiszczona należna opłata skarbową<sup>11</sup>. W aktach postępowań nią objętych znajdują się dowody zapłaty należnej opłaty skarbowej – zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia.

Nadto, w udzielających zezwoleń decyzjach, organ zamieszczał adnotacje, o których mowa w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia.

[dowód: akta kontroli str. 137-286]

<sup>8</sup> Wydruk z elektronicznej ewidencji zezwoleń prowadzony przez Burmistrza Miasta Bielawa.

<sup>9</sup> [http://bip.um.bielawa.pl/pl/bip/wnioski\\_do\\_pobrania/wnioski\\_dor](http://bip.um.bielawa.pl/pl/bip/wnioski_do_pobrania/wnioski_dor); wydruk z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Bielawa.

<sup>10</sup> Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

<sup>11</sup> Wniesiono opłaty w kwocie po 107,00 zł. za wydanie przedmiotowych zezwoleń.

W wyniku analizy wniosków przedsiębiorców, na podstawie których wydano ww. decyzje zezwalające, kontrolujący stwierdzili, iż zawierały one elementy określone w przepisie art. 8 ust. 1 pkt 1 – pkt 5 ustawy u.c.p.g. oraz dołączano do nich dokumenty wskazane w przepisie ust. 1a i ust. 2a niniejszego artykułu.  
[dowód: akta kontroli str. 137-251, 257-286]

Kontrola wykazała, iż wszystkie z wydanych decyzji zezwalających posiadają elementy, o których mowa w przepisie art. 9 ust. 1 pkt 1-4, pkt 6 i w ust. 1aa ustawy u.c.p.g. oraz elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. Jednakże żadna z weryfikowanych decyzji, nie określała wprost niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u. c. p. g. Powyższa nieprawidłowość wynikała z niezastosowania się pracownika sporządzającego decyzję do wyżej powołanego przepisu.

W toku kontroli ustalono, iż weryfikowane decyzje zostały wydane w terminie, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. Wszystkie decyzje zostały podpisane przez Panią Wiolettę Wróbel – kierownika Referatu Ochrony Środowiska Urzędu, działającą z upoważnienia Burmistrza Miasta Bielawa. Ponadto wszystkie z wydanych decyzji zawierały pouczenie przedsiębiorcy o prawie, terminie oraz trybie złożenia odwołania jak również prawidłowo określały organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu).  
[dowód: akta kontroli str. 137-138, 185-187, 223-224, 257-258]

W toku kontroli stwierdzono, iż powołane w decyzjach elementy dotyczące: „(...) *Usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych powinny być wykonywane zgodnie z Regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bielawa*”, „*Spółka (Przedsiębiorca) zobowiązany jest do sporządzania i przekazywania Burmistrzowi Bielawy kwartalnych sprawozdań w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. Sprawozdanie powinno zawierać: a) informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru Gminy Bielawa, b) informacje o sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych, wraz ze wskazaniem stacji zlewnej, do której zostały przekazane odebrane nieczystości ciekłe, c) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe*”, „*opróżnianie zbiorników bezodpływowych z nieruchomości może odbywać się wyłącznie na podstawie pisemnej umowy zawartej z właścicielem nieruchomości. Spółka (Przedsiębiorca) zobowiązana jest do prowadzenia ewidencji umów zawartych z właścicielami nieruchomości. Ewidencja powinna zawierać: imię i nazwisko, albo nazwę właściciela nieruchomości, adres nieruchomości. Do kwartalnego sprawozdania (...) (Przedsiębiorca) zobowiązany jest dołączać wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim kwartale umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły*”, zgodnie z przyjętym orzecnictwem<sup>12</sup> wynikają wprost z obowiązujących przepisów prawa. Przepis o charakterze powszechnie obowiązującym nakłada obowiązki bezpośrednio na przedsiębiorcę, bez konieczności określania go w zezwoleniu. Wskazane naruszenie nie skutkuje jednak stwierdzeniem nieważności decyzji w trybie art. 156 k. p. a.

Jednocześnie należy wskazać, iż przepis art. 9 ust. 2 ustawy u. c. p. g. stanowi: „*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,*

---

<sup>12</sup> Wyrok WSA z dnia 9 listopada 2015 r. II SA/Rz 580/15.

zezwoleń*ie bez odszkodowania*”. Oznacza to, iż organ wydający decyzję jest związany tylko warunkami, jakie sam wskaże przedsiębiorcy w zezwoleniu i nie może cofnąć zezwoleń*ia* wydanego przedsiębiorcy bez odszkodowania, jeśli przedsiębiorca naruszy inne obowiązki nie wymienione w decyzji. Dlatego w interesie organu, leży szczegółowe wskazywanie w decyzji wymogów jakie winien spełniać przedsiębiorca w trakcie trwania zezwoleń*ia*, określonych w przepisach odrębnych.

Zgodnie art. 66a k.p.a. w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej; w treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności; metryka sprawy, wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. Podczas kontroli ustalono, iż organ nie zastosował się do ww. przepisu, ponieważ jak wynika z przedstawionej kontrolerowi dokumentacji, do żadnej ze spraw nie była założona i prowadzona metryka.

[dowód: akta kontroli str.: 137-286]

## II. Uchylenie zezwoleń*ia* na prowadzenie działalności w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym wydano 1 decyzję w przedmiocie uchylenia zezwoleń*ia* na prowadzenie działalności w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzja wydana w dniu 25 stycznia 2017 r. przez Burmistrza Miasta Bielawa o sygn. OŚR.7021.4.2.2017, zwana dalej *decyzją uchylającą*<sup>13</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż za uchylenie ww. zezwoleń*ia* została uiszczona należna opłata skarbowa<sup>14</sup>. W aktach postępowania nią objętego znajduje się dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej<sup>15</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 252-256]

W toku kontroli ustalono, iż uchylenie decyzji z dnia 5 czerwca 2007 r. o sygn. DO.7050-21/07 nastąpiło na wniosek przedsiębiorcy złożony do Burmistrza Miasta Bielawa w dniu 13 stycznia 2017 r. Decyzja zawiera elementy wymienione w art. 107 § 1 k. p. a. <sup>16</sup>, jednakże nie zawierała pouczenia przedsiębiorcy czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie.

<sup>13</sup> Uchylono decyzję z dnia 5 czerwca 2007 r. o sygn. DO.7050-21/07 w sprawie wygania zezwoleń*ia* na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

<sup>14</sup> Wniesiono opłatę w kwocie 10,00 zł. za uchylenie zezwoleń*ia*.

<sup>15</sup> Ustęp 53 części I załącznika do ustawy o opłacie skarbowej z dnia 16 listopada 2006 r.

<sup>16</sup> Brzmienie przepisu 107 § 1 k. p. a. (tj. z dnia 4 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 23) w dniu wydania decyzji przez organ tj. 25 stycznia 2017 r. to: „*Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym.*

*Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi*”.

Aktualne brzmienie przepisu 107 § 1 pkt 7 k.p.a. to: „Decyzja zawiera: pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania”.

Pomimo, iż uchylenie decyzji następuje na wniosek strony, przedsiębiorca nie może być z tego powodu pozbawiony praw w zakresie możliwości wniesienia odwołania. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o sygn. II SA/Wa 2054/10 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w swoim uzasadnieniu traktuje o konieczności zamieszczania przez organ wydający decyzję pouczenia strony o prawie wniesienia odwołania, jako elementu koniecznego wynikającego wprost z treści art. 107 § 1 k.p.a. i podkreśla, iż, „(...) art. 9 k.p.a. zobowiązuje organ administracyjny do wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy też mają czuwać, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Potwierdza to treść art. 112 k.p.a., albowiem błędnym pouczeniem jest również brak pouczenia o środkach odwoławczych”.

Jednakże w ocenie kontrolera, brak zawarcia pouczenia w przedmiotowej decyzji, stanowi wyłącznie brak formalny, który nie skutkuje nieważnością decyzji. W omawianym przypadku uchylenie obowiązującego zezwolenia nastąpiło na wniosek przedsiębiorcy, to jednak nie zwalnia organu wydającego decyzję od obowiązku zamieszczenia w decyzji pouczenia przedsiębiorcy o prawie i trybie wniesienia odwołania.

[dowód: akta kontroli str. 254]

W toku kontroli stwierdzono błąd w oznaczeniu sygnatury *decyzji uchylającej*, zgodnie z § 5 ust. 3 i 4 załącznika nr 1 instrukcji kancelaryjnej do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych z dnia 18 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 67), zwanego dalej *instrukcją kancelaryjną*, który stanowi, iż znak sprawy zawiera następujące elementy: oznaczenie komórki organizacyjnej, symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, kolejny numer sprawy, wynikający ze spisu spraw oraz cztery cyfry roku kalendarzowego, w którym sprawa się rozpoczęła. Poszczególne elementy znaku sprawy umieszcza się w kolejności, o której mowa w ust. 3 ww. aktu i oddziela kropką, w następujący sposób: ABC.123.77.2011, gdzie: ABC to oznaczenie komórki organizacyjnej; 123 to symbol klasyfikacyjny z wykazu akt; 77 to liczba określająca siedemdziesiątą siódmą sprawę rozpoczętą w 2011 r. w komórce organizacyjnej oznaczonej ABC, w ramach symbolu klasyfikacyjnego 123; 2011 to oznaczenie roku, w którym sprawa się rozpoczęła. Podsumowując, sygnatura *decyzji uchylającej* z dnia 25 stycznia 2017 r. OŚR.7021.4.2.2017, została błędnie oznaczona zgodnie z prowadzonym postępowaniem w zakresie uchylenia decyzji wydającej zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zmianie powinien ulec numer porządkowy sprawy. Zgodnie z § 2 pkt 12 instrukcji kancelaryjnej pojęcie sprawa oznacza - zdarzenie lub stan rzeczy, w tym z zakresu postępowania administracyjnego, wymagające rozpatrzenia i podjęcia czynności służbowych lub przyjęcia do wiadomości. Zatem złożenie wniosku przez przedsiębiorcę o uchylenie decyzji stanowiło rozpoczęcie nowej sprawy w rozumieniu ww. przepisu. Burmistrz Miasta Bielawa złożył w niniejszej kwestii następujące wyjaśnienia:

„(...) *decyzja uchylająca i decyzja udzielająca zezwolenia są z tym samym nr sprawy z powodu łatwiejszego prześledzenia historii działalności danego przedsiębiorcy, tym bardziej, iż daty uchylenia i rozpoczęcia działalności w/w przedsiębiorcy są spójne (...)*”.

[dowód: akta kontroli str.: 252-256,288]

W ocenie kontrolującego, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.



Ułatwienia tworzone przez pracowników Urzędu, w celach sprawniejszej analizy dokumentacji, nie mogą być sprzeczne z obowiązującym prawem. Ponadto, w toku kontroli ustalono, iż ww. decyzja oraz wszystkie decyzje w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie działalności w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zostały błędnym symbolem klasyfikacyjnym -7021<sup>17</sup>- z wykazu akt, podczas gdy powinien być wpisany – 6233<sup>18</sup>. Konkludując należy wskazać, iż ww. nieprawidłowość wynika z niezastosowania się pracownika do obowiązujących przepisów prawa.

### III. Terminy obowiązywania zezwoleń.

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1b ustawy u. c. p. g., zezwolenie jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Ww. przepis oznacza maksymalny czas na jaki może zostać wydane zezwolenie. Zasady obliczania ww. terminu, w związku z brakiem odpowiednich regulacji w k.p.a. do dnia 31 maja 2017 r. zostały wskazane w art. 110 i 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380)<sup>19</sup>. Z kolei, zasady obliczania terminów określonych w latach dla postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r. reguluje art. 57 § 3 a k.p.a.<sup>20</sup>.

Daty obowiązywania poszczególnych zezwoleń zostały zobrazowane w poniższej tabeli:

Lp.	Sygnatura i data wydania decyzji	Zamierzony czas wykonywania działalności wskazany we wniosku	Termin rozpoczęcia działalności wskazana przez wnioskodawcę we wniosku	Termin rozpoczęcia działalności wskazany w decyzji	Okres obowiązywania udzielonego zezwolenia określony w decyzji
1.	Zezwolenie nr 1, OŚR.7021.2.2015 z dnia 10 marca 2015 r.	10 lat	z chwilą, kiedy decyzja stanie się ostateczna	16.04.2015 r.	15.04.2025 r.
2.	Zezwolenie nr 2, OŚR.7021.14.4.2016 z dnia 24 czerwca 2016 r.	10 lat	10 lat od daty wydania decyzji	24.06.2016 r.	23.06.2026 r.
3.	Zezwolenie nr 3, OŚR.7021.4.2.2017 z dnia 26 stycznia 2017 r.	10 lat	z dniem wydania zezwolenia	26.01.2017 r.	25.01.2027 r.
4.	Zezwolenie nr 4, OŚR.7021.4.6.2017 z dnia 15 maja 2017 r.	10 lat	22.06.2017 r.	22.06.2017 r.	21.06.2027 r.

Poniżej omówione zostaną daty obowiązywania zezwoleń zobrazowane w powyższej tabeli.

Zezwolenie nr 1 zostało wydane w dniu 10 marca 2015 r. Przedsiębiorca we wniosku z dnia 10 lutego 2015 r. wskazał termin rozpoczęcia działalności – jako „z chwilą kiedy decyzja

<sup>17</sup> Hasło klasyfikacyjne dla symbolu klasyfikacyjnego o numerze: 7021, to „Utrzymanie i eksploatacja obiektów i urządzeń komunalnych”.

<sup>18</sup> Hasło klasyfikacyjne dla symbolu klasyfikacyjnego o numerze: 6233 „Zezwalanie na prowadzenie odzyskiwania, unieszkodliwiania, zbierania lub transportu odpadów”.

<sup>19</sup> 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 tego miesiąca.

<sup>20</sup> Terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.

stanie się ostateczna”. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>21</sup> należy zauważyć, iż nie ma podstaw prawnych, aby okres obowiązywania zezwolenia, obliczać od daty uzyskania waloru ostateczności decyzji. Takie działania stałyby w sprzeczności z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego. Określenie ostateczności decyzji wiąże się z datą doręczenia decyzji stronom, której organ w momencie wydania zezwolenia, nie zna i nie może z góry zakładać. Decydujące znaczenie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ma w rozpoznawanej sprawie data wydania decyzji, czyli dzień według którego ocenia się stan faktyczny i stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia decyzji. Jednakże data wydania decyzji, nie jest datą równoważną z tą, od której organ i strony są decyzją związani. Na podstawie art. 110 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej. Prawdą jest, że to doręczenie decyzji lub jej ogłoszenie stanowi wprowadzenie jej do obrotu prawnego<sup>22</sup>. Należy zauważyć, iż w funkcjonującej w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, to data jej wydania ma zasadnicze znaczenie, ponieważ, jak wyżej to podniesiono, dla oceny jej legalności decydujący jest stan prawny i faktyczny obowiązujący w dniu jej wydania. Sporządzając decyzję organ administracji publicznej musi, poza innymi jej niezbędnymi elementami (art. 107 § 1 k.p.a.) określić datę jej rozstrzygnięcia, co wyznacza granice czasowe dla stanu faktycznego i prawnego danej sprawy.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że Burmistrz Miasta Bielawa określił w ww. zezwoleniu datę rozpoczęcia działalności przez przedsiębiorcę od 16 kwietnia 2015 r., pomimo iż przedsiębiorca dopiero w dniu 27 kwietnia 2015 r. odebrał przedmiotową decyzję<sup>23</sup>. Podkreślić należy, iż w dniu wydania decyzji, pracownik rozpatrujący sprawę, błędnie założył, iż 16 kwietnia 2015 r. decyzja stanie się ostateczna. W efekcie organ określił w decyzji termin na rozpoczęcia działalności wcześniejszy, niż data faktycznego odebrania zezwolenia przez przedsiębiorcę. Przedsiębiorca, zgodnie z obowiązującymi przepisami, określił we wniosku termin rozpoczęcia działalności. Przepisy prawa nie precyzują jednak, czy wnioskodawca powinien wskazać konkretną datę rozpoczęcia działalności, czy też może być wskazany jakikolwiek termin przyszły i niepewny. Po stronie pracownika rozpatrującego sprawę, leżała zatem kwestia przeprowadzenia analizy wniosku, sporządzenia projektu decyzji wraz z określeniem, zgodnie z obowiązującymi przepisami, daty rozpoczęcia wykonywania działalności przez przedsiębiorcę.

Zezwolenie nr 2 zostało wydane w dniu 24 czerwca 2016 r. Przedsiębiorca we wniosku z dnia 11 maja 2016 r. wskazał termin rozpoczęcia działalności jako „dziesięć lat od wydania decyzji”, zatem organ prawidłowo określił termin rozpoczęcia działalności przez wnioskodawcę jako 24 czerwca 2016 r. Jednakże, w świetle omówionych powyżej zasad liczenia terminów obowiązywania zezwoleń - ostatnim dniem obowiązywania przedmiotowego zezwolenia winien być dzień 24 czerwca 2026 r., a nie jak błędnie wskazano 23 czerwca 2026 r. Zezwolenie nr 3 zostało wydane w dniu 26 stycznia 2017 r. Przedsiębiorca we wniosku z dnia 11 stycznia 2017 r. wskazał termin rozpoczęcia działalności jako „z dniem wydania zezwolenia”, zatem organ prawidłowo określił termin rozpoczęcia działalności przez wnioskodawcę jako 26 stycznia 2017 r. Jednakże, w toku kontroli ustalono, iż ostatnim dniem obowiązywania przedmiotowego zezwolenia powinien być dzień 26 stycznia 2027 r., a nie jak błędnie wskazano 25 stycznia 2027 r. Zezwolenie nr 4 zostało wydane w dniu 15 maja 2017 r. Przedsiębiorca we wniosku z dnia 28 kwietnia 2017 r. wskazał termin rozpoczęcia działalności od 22 czerwca 2017 r., zatem organ prawidłowo określił termin rozpoczęcia działalności przez wnioskodawcę 22 czerwca 2017 r. zatem wg. omówionych powyżej zasad liczenia terminów

---

<sup>21</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 15 kwietnia 2010 r. sygn. II OSK 581/09.

<sup>22</sup> Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Por. B. Adamiak, J. Borkowski: Warszawa 2009, str. 425.

<sup>23</sup> Zwrotne potwierdzenie odbioru decyzji nr OŚR.7021.2.2015 – (data odbioru: 27 kwietnia 2015 r).

obowiązki zezwoleń – ostatnim dniem obowiązywania przedmiotowego zezwolenia winien być dzień 22 czerwiec 2027 r., a nie jak błędnie wskazano 21 czerwca 2027 r. Burmistrz Miasta Bielawa złożył w niniejszej kwestii następujące wyjaśnienia:

*„(...) organ wskazując czas trwania zezwolenia wziął pod uwagę, że okres jednego roku to 365 dni i liczył je przykładowo od 1 stycznia do 31 grudnia. Tę zasadę stosował (w zezwoleniu nr 1) tj. od 16 kwiecień 2015 do 15 kwiecień 2025, (w zezwoleniu nr 2) tj. od 24 czerwca 2016 do 23 czerwca 2026, (w zezwoleniu nr 3) tj. od 26 stycznia 2017 do 25 stycznia 2027, (w zezwoleniu nr 4) tj. 22 czerwca 2017 do 21 czerwca 2027”.*

[dowód: akta kontroli str.137-251, 257-286]

W świetle powyższej analizy, złożone wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Podsumowując, należy wskazać, iż ww. nieprawidłowości powstały z powodu niewłaściwej interpretacji przepisów prawa przez pracownika prowadzącego sprawę.

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

1. Do każdej sprawy zakładać metrykę, zgodnie z art. 66a k. p. a. i na bieżąco dokonywać jej aktualizacji.
2. Dokonywać prawidłowego oznaczenia sygnatur akt sprawy, zgodnie z instrukcją kancelaryjną.
3. Prawidłowo określać terminy obowiązywania zezwoleń oraz podjęcia działalności przez przedsiębiorcę.
4. Zwrócić szczególną uwagę, aby decyzje zawierały pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 k. p. a.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do 26 listopada 2018 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Paweł Hreniak*