



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia ²⁸ listopada 2018 r.

NK-KE.431.34.2018.DW

Pan
Marek Długozima
Burmistrz Miasta Trzebnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniu 11 października 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 imiennych upoważnień udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 28 września 2018 r. (NK-KE.0030.65.2018.DW) oraz (NK-KE.0030.66.2018.DW) kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie: Damian Wawrzyniak – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespoły kontrolnego) oraz Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki przeprowadzili w Urzędzie Miasta Trzebnica (zwanego dalej Urzędem) z siedzibą przy pl. Piłsudskiego 1, 55-100 Trzebnica, 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 *Planem kontroli na II półroczu 2018 r.*, który Wojewoda Dolnośląski zatwierdził 5 czerwca 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. 2096 z późn. zm., zwany 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 szczególne;
- 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;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018 r., 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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1044 z późn. zm., zwana dalej ustawą o opłacie skarbowej) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 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 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.);
- przestrzeganie 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 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617 zwane dalej rozporządzeniem w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych);
- przestrzeganie 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 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia w 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 19/2018.

Funkcję kierownika Urzędu w całym okresie objętym kontrolą pełnił Pan Marek Długozima – Burmistrz Miasta Trzebnica¹. Zadania będące przedmiotem kontroli realizowane są w ramach Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu².

Za merytoryczną realizację powyższych zadań w zakresie objętym kontrolą odpowiedzialne są: Pani Aleksandra Adamek zatrudniona na stanowisku młodszego referenta oraz Pani Danuta Pęcherska zatrudniona na stanowisku pomocy administracyjnej ww. komórce organizacyjnej Urzędu. Bezpośrednim przełożonym ww. pracowników jest Pan Szczepan Gurboda pełniący funkcję Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu, który ponadto posiada upoważnienie³ do podpisywania w imieniu Burmistrza Miasta Trzebnica decyzji w przedmiocie objętym kontrolą.

[dowód: akta kontroli str.: 188-198]

W dniu 9 maja 2018 r. organ kontrolny zwrócił się do Burmistrza Miasta Trzebnica z żądaniem wskazania, ile decyzji poczynszy od dnia 1 stycznia 2015 r. wydano w przedmiocie planowanej kontroli. W piśmie z dnia 1 czerwca 2018 r. Sekretarz Miasta wskazał, iż od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia sporządzenia przedmiotowego pisma,

¹ Zgodnie z częścią II rozdział 15 ust. 1 Obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa dolnośląskiego.

² Zgodnie z § 16 i § 31 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Trzebnicy nadanym zarządzeniem nr 0050.52.2017 Burmistrza Gminy Trzebnicy w dniu 29 czerwca 2017 r.

³ Upoważnienie wydane w dniu 6 grudnia 2010 r. przez Burmistrza Miasta Trzebnica.

wydano łącznie 5 decyzji dotyczących działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, 1 decyzję w przedmiocie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz 1 decyzję w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

W dniu 28 września 2018 r. organ kontrolny wraz z zawiadomieniem o terminie kontroli zwrócił się do Burmistrza Miasta Trzebnica z informacją czy ilość decyzji wskazanych w piśmie z dnia 1 czerwca 2018 r. uległa zmianie. W dniu 2 października 2018 r. w piśmie o sygn. ROS.6232.92.2018-1 wskazano, iż wydano 6 decyzji w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych oraz 1 decyzję w przedmiocie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.
[dowód: akta kontroli str.: 19-20]

Poza przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej problematyka wydawania przez Burmistrza Miasta Trzebnica zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana następującymi aktami prawa miejscowego:

- Uchwała nr XXX/319/12 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 28 grudnia 2012 r⁴. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Trzebnica.
- Uchwała nr XXXIV/357/10 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 2 lutego 2010 r⁵. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na terenie Gminy Trzebnica.

W dniu 14 listopada 2018 r. Burmistrzowi Miasta Trzebnica doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 7 listopada 2018 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono 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 7 listopada 2018 r. 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 Trzebnica, oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższej oceny dokonano w oparciu o kontrolę wszystkich przeprowadzonych przez Burmistrza Miasta Trzebnica, w okresie objętym kontrolą, postępowań, tj. 6 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz 1 decyzję w przedmiocie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

⁴ (opubl. w Dz. U. Woj. Doln. z dnia 31 stycznia 2013 r., poz. 716).

⁵ (opubl. w Dz. U. Woj. Doln. z dnia 15 marca 2010 r. Nr 47, poz. 702).

W toku przeprowadzonej kontroli wezwano Burmistrza Miasta Trzebnica do wskazania czy w okresie nią objętym do Urzędu wpłynęły jakiegokolwiek skargi lub wnioski w zakresie kontrolowanych zagadnień, w rozumieniu działu VIII k.p.a. W pkt 1 wyjaśnień Burmistrza Miasta Trzebnica z dnia 18 października 2018 r.⁶ wskazano, iż do Urzędu nie wpłynęły, ani skargi, ani wnioski dotyczące kontrolowanych zagadnień.
[dowód: akta kontroli str.:179, 184]

I. Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz ochrona przed bezdomnymi zwierzętami.

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Trzebnicy decyzji z dnia 6 lipca 2016 r. (sygn. ROS.6233.6.2016), zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 1;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Trzebnicy decyzji z dnia 27 marca 2017 r. (sygn. ROS.6233.4.2017.AA), zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Trzebnicy decyzji z dnia 10 listopada 2017 r. (sygn. ROS.6233.29.2017.AA), zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Trzebnicy decyzji z dnia 27 października 2015 r. (ROS.6233.6.1.2015.AA), zwanego dalej zezwoleniem na opróżnienie nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Trzebnicy decyzji z dnia 9 stycznia 2017 r. (ROS.6233.2.2017.AA), zwanego dalej zezwoleniem na opróżnienie nr 5;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Trzebnicy decyzji z dnia 31 lipca 2018 r. (ROS.6233.23.2018.AA), zwanego dalej zezwoleniem na opróżnienie nr 6;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Trzebnicy decyzji z dnia 16 kwietnia 2018 r. (sygn. ROS.6140.65.2018), zwanego dalej zezwoleniem na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie wnioski, na podstawie których udzielono poddane kontroli zezwolenia zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 k.p.a., większość informacji wymaganych art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g., jak również dołączono do nich dokumenty wskazane w ust. 1a i ust. 1b oraz w ust. 2a (w zakresie zezwoleń na opróżniania nr 1 – nr 6) ww. ustawy. W zakresie zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami przedsiębiorca przedłożył wraz z wnioskiem wszystkie dokumenty określne w § 2 załącznika nr 1 do Uchwały Nr XXXIV/357/10 Rady Miejskiej w Trzebnicy z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebownisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Trzebnica⁷. Wraz z każdym z ww. podań wnioskodawcy przedłożyli dowody uiszczenia opłaty skarbowej w odpowiedniej wysokości oraz terminie⁸, co zadośćuczyniło również

⁶ Sygn. ROS.6232.92.2018.AA z dnia 18 października 2018 r., zwane dalej wyjaśnieniami.

⁷ W wyniku kontroli stwierdzono, iż wraz z wnioskiem przedłożono kopię wpisu z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wydrukowaną w dniu złożenia wniosku, kopię umowy zawartej z weterynarzem, dowody rejestracyjne pojazdów używanych do przewozu żywych oraz martwych zwierząt wraz z dokumentami potwierdzającymi tytuł prawny wnioskodawcy do nich oraz wydane przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Trzebnicy dokumenty potwierdzające iż zarówno wnioskodawca jak i ww. środki transportu spełniają wszelkie warunki do tego aby wykonywać wnioskowaną działalność.

⁸ Wysokości uiszczonych opłat zgodne z pkt. 42 oraz pkt. 44 ppkt. 1 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Terminy uiszczenia poszczególnych opłat zgodne z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ww. ustawy.

wymogowi § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia. Ponadto każdy z wniosków został złożony na wzorze opracowanym oraz udostępnionym na stronie internetowej Urzędu (art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g.). Każde z udzielonych zezwoleń zawierało adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia, było podpisane przez upoważnioną osobę oraz zawierało prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania, jak również wskazywało na właściwy organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu).
[dowód: akta kontroli str.: 23-178]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż prowadzona jest w formie elektronicznej ewidencja⁹ udzielonych oraz cofniętych zezwoleń, co jest zgodne z przepisem art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g.
[dowód: akta kontroli str.: 199-201]

W toku kontroli stwierdzono następujące uchybienia oraz nieprawidłowości:

W wyniku kontroli stwierdzono, iż na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, Burmistrz Miasta Trzebnica udostępnił wprawdzie wzór wniosku¹⁰ o wydanie zezwolenia, jednakże dotyczy on wyłącznie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g.¹¹, 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. W toku kontroli stwierdzono również, iż w udostępnionym na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Trzebnica wzorze wniosku na prowadzenie działalności w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, w podstawie prawnej, powołany jest nieaktualny publikator, tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1289, z późn. zm. zamiast Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.
[dowód: akta kontroli str.: 225-229]

Podkreślenia wymaga to, iż zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały z 2010 r. fakt prowadzenia przez wnioskodawcę zarejestrowanej działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami winien zostać udokumentowany w formie zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego, nie starszych niż 3 miesiące licząc od daty złożenia wniosku. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż od dnia 1 lipca 2011 r. (tj. od dnia wejścia w życie przepisów art. ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 15 ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 131, poz. 764) podjęcie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne jest uwarunkowane uzyskaniem wpisu w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (zwanej dalej CEIDG, utworzonej na mocy przepisów art. 1 pkt 5 i pkt 6 w zw. z art. 68 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97 z późn. zm.) prowadzonej w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego ds. gospodarki, nie zaś wpisem w ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez organy wykonawcze gmin. Ponadto wskazana powyżej ustawa z 2008 r. zmieniła ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.) w ten sposób, iż od dnia 1 lipca 2011 r. wszystkie wpisy w CEIDG są jawne i dostępne dla każdego, zaświadczenie o wpisie

⁹ Wydruk z elektronicznej ewidencji zezwoleń prowadzony przez Burmistrza Miasta Trzebnica.

¹⁰ <http://bip.trzebnica.pl/1519/578/druki-do-pobrania.html>; wydruk z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Trzebnica.

¹¹ Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

w CEIDG ma formę dokumentu elektronicznego lub wydruku ze strony internetowej natomiast organy administracji publicznej nie mają prawa żądać od przedsiębiorców okazywania, przekazywania oraz dołączania do wniosków zaświadczeń o wpisie do CEIDG (art. 38 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Z dniem 30 kwietnia 2018 r. ww. przepisy wprawdzie utraciły moc (zgodnie z art. 192 w zw. z art. 236 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz. U. poz. 650) i zostały zastąpione przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i punkcie informacji dla przedsiębiorców (Dz. U. poz. 647, zwana dalej ustawą o CEIDG), niemniej jednak ewidencja utworzona na podstawie drugiego z ww. aktów normatywnych zastąpiła tą prowadzoną na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 202 ust. 2 ustawy przepisami wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej). Zgodnie z art. 46 ust. 6 ustawy o CEIDG organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków i innych przedkładanych przed nimi pism, zaświadczeń o wpisie do CEIDG.

W zakresie zaświadczenia o wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego należy wskazać, iż zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2, ust. 4a i ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 986 z późn. zm.) pełne i aktualne informacje o podmiotach do niego wpisanych są udostępniane przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego bezpłatnie, w ogólnodostępnych sieciach teleinformatycznych, a pobrane z niej samodzielnie wydruki ww. informacji mają moc zrównaną z mocą odpisów, wyciągów, zaświadczeń i informacji (tj. moc dokumentów urzędowych).

Konstatując należy stwierdzić, iż żądanie przedłożenia przez przedsiębiorców wraz z wnioskiem aktualnego zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub do Krajowego Rejestru Sądowego stanowi naruszenie obowiązującego do 29 kwietnia 2018 r. przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej albowiem organ uzależniał podjęcie rozstrzygnięcia w przedmiocie podjęcia przez zainteresowany podmiot rozpoczęcia działalności gospodarczej od przedłożenia dokumentów nieprzewidzianych przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Odpowiednikiem ww. przepisu od dnia 30 kwietnia 2018 r. jest art. 31 ustawy prawo przedsiębiorców¹². Ponadto, co wykazano powyżej, organ sam może uzyskać wyżej wymienione informacje albowiem rejestry je zawierające są ogólnodostępne oraz prowadzone w formie elektronicznej.

W toku kontroli stwierdzono, iż przepis art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy u.c.p.g. wymaga aby w treści wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych określić technologie stosowane lub przewidziane do stosowania przy wykonywaniu działalności nią objętej. W pkt. 3 wniosków z dnia 9 lutego 2017 r., 17 października 2017 r. oraz 28 lipca 2015 r. stanowiących podstawę do udzielenia odpowiednio zezwoleń na opróżnianie nr 2, 3 oraz 4 wskazano w powyższym zakresie co następuje:

(wniosek z dnia 9 lutego 2017 r.)

„Opróżnianie zbiorników bezodpływowych w tym toalet przenośnych oraz dezynfekcja toalet przenośnych a następnie przekazywanie nieczystości ciekłych do Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej (...).”

¹² W zdaniu drugim przedmiotowego przepisu ustawodawca wskazał, cyt.: „Organ nie może żądać dokumentów lub ujawnienia danych, których konieczność przedstawienia, złożenia lub ujawnienia nie wynika z przepisu prawa lub danych, które są w posiadaniu organu lub do których ma dostęp na podstawie odrębnych przepisów.”

(wniosek z dnia 17 października 2017 r.)

„Wywóz nieczystości do oczyszczalni ścieków w Trzebnicy.”

(wniosek z dnia 28 lipca 2015 r.)

„Pojazd asenizacyjny.”

Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. W ww. przepisie ustawodawca użył zwrotu *technologia*. Pod pojęciem tym należy rozumieć metodę prowadzenia określonego procesu. Tymczasem z przywołanej powyżej treści wniosków wynika *co* dany przedsiębiorca zamierza robić lub wskazując *czym* zamierza to robić, nie zaś *jak* zamierza to robić¹³. Tym samym należy wskazać, iż ww. podania nie zawierały wszystkich wymaganych informacji, a co za tym idzie nie mogły stanowić podstawy do wszczęcia postępowania¹⁴. Prawidłowym działaniem organu winno być wezwanie wnioskodawców o uzupełnienie złożonych przez nich podań w powyższym zakresie, w trybie art. 64 § 2 k.p.a. W wyniku kontroli stwierdzono, iż działań tych nie podjęto. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była niedokładna analiza podań złożonych w dniach 13 marca 2017 r., 17 października 2017 r. oraz 28 lipca 2015 r. przez pracownika prowadzącego ww. sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 45-109]

Na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. Rada Miejska w Trzebnicy w dniu 28 grudnia 2012 r. podjęła uchwałę Nr XXX/319/12 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Trzebnica (zwana dalej uchwałą). W § 1 pkt 1 ww. aktu prawa miejscowego wskazano, iż jednym z wymogów jest dysponowanie¹⁵ środkami technicznymi umożliwiającymi prowadzenie działalności w powyższym zakresie. W wyniku kontroli, na podstawie okazanych akt sprawy, ustalono, iż posiadacze zezwoleń na opróżnianie nr 1, 5 oraz 6 w pkt. 2 wniosków wskazali jakimi pojazdami asenizacyjnymi dysponują jak również oświadczyli, iż spełniają one wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań na pojazdów asenizacyjnych. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (zwane dalej rozporządzeniem ws. pojazdów asenizacyjnych). Niemniej jednak z przedłożonych wraz z ww. wnioskami pozwoleń czasowych wynikało, iż właścicielami pojazdów są inne podmioty. Jednocześnie w aktach postępowań brak było jakichkolwiek dokumentów, z których wynikałoby jakiego rodzaju tytułem prawnym do ww. pojazdów dysponują wnioskodawcy. W pkt 5 lit. b wyjaśnień z dnia 18 października 2018 r. wskazano, iż wnioskodawcy dysponują ww. pojazdami na podstawie zawartych umów leasingu, których kopie przedłożono wraz z ww. wyjaśnieniami. Powyższe wyjaśnienia wprawdzie zasługują na przyjęcie, niemniej jednak na pozytywną ocenę nie zasługuje fakt, iż ww. umowy nie przedłożono kontrolującym wraz z aktami sprawy w dniu przeprowadzenia czynności kontrolnych w Urzędzie.

[dowód: akta kontroli str.: 23-44, 110-149, 185, 202-206]

¹³ Jako przykład prawidłowego zadośćuczynienia wymogowi art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy u.c.p.g. należy wskazać pkt 3 wniosku z dnia 5 lipca 2016 r., stanowiącego podstawę udzielenia zezwolenia na opróżnianie nr 1, w którym wskazano: „Opróżnianie zbiorników bezodpływowych za pomocą pompy ssącej która napędzają beczkę oraz węży wchodzących w skład pojazdu oraz wywóz nieczystości ciekłych na stację zlewną.”. Z powyższego opisu jednoznacznie wynika jaką technologię stosuje przedsiębiorca – *jak* będzie dokonywał opróżniania zbiorników bezodpływowych.

¹⁴ Należy wskazać, iż brakiem formalnym nie jest tylko niepodanie żądanych informacji, lecz również podanie informacji odmiennych od tych, których żąda konkretny przepis.

¹⁵ Dysponowanie rozumiane jako prawo do korzystania z czegoś (rzeczy, nieruchomości).

Zgodnie z § 1 pkt 1 lit. a uchwały pojazdy asenizacyjne, którymi dysponuje przedsiębiorca, powinny być zarejestrowane oraz dopuszczone do ruchu, tj. (zgodnie z ww. uchwałą) posiadać aktualne badania techniczne i świadectwa dopuszczenia do ruchu. Odnośnie badań technicznych ww. pojazdów stwierdzono, iż na dzień wydania zezwolenia na opróżnianie nr 1, było ono aktualne¹⁶. Odnośnie dopuszczenia samochodu asenizacyjnego do ruchu należy wskazać, iż zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 z późn. zm.) dokumentem potwierdzającym powyższy fakt jest dowód rejestracyjny lub pozwolenie czasowe. Z akt niniejszej sprawy udostępnionych kontrolującym wynika, iż osoba ubiegająca się o udzielenie zezwolenia na opróżnianie nr 1 przedłożyła wraz z wnioskiem pozwolenie czasowe wydane przez Prezydenta Wrocławia. W części I przedmiotowego dokumentu wskazano datę 2016-05-31, natomiast w części H datę 2016-06-30. Ponadto przedmiotowe pozwolenie czasowe nie zostało przedłużone. Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi znaczeń poszczególnych kodów zastosowanych w treści pozwolenia czasowego należy wskazać, iż pierwszy z nich oznacza datę wydania pozwolenia czasowego, drugi natomiast datę ważności przedmiotowego dokumentu¹⁷. Z powyższego zestawienia wynika zatem, iż zarówno w dniu złożenia wniosku z dnia 5 lipca 2016 r., jak i w dniu udzielenia zezwolenia na opróżnianie nr 1 organ nie dysponował dokumentem, z którego wynikałoby iż pojazd asenizacyjny spełnia wszystkie wymagania określone w § 1 pkt 1 lit. a uchwały. Ponadto organ nie podjął w toku postępowań jakichkolwiek czynności w celu wyjaśnienia ww. okoliczności.

W kwestii zezwolenia na opróżnianie nr 2 w toku kontroli stwierdzono, iż udzielono go podmiotowi funkcjonującemu w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a więc osobie prawnej¹⁸. W pkt 2 wniosku wskazano jakim samochodem asenizacyjnym dysponuje ww. wnioskodawca. Z załączonych do przedmiotowego podania dokumentów (dowód rejestracyjny ww. pojazdu) wynika, iż jest on własnością osoby fizycznej – Pani B. N. Stwierdzono przy tym brak jakiegokolwiek dokumentu, z którego wynikałoby, iż podmiot wnioskujący o udzielenie mu zezwolenia posiada tytuł prawny do użytkowania ww. pojazdu. Nie ma przy tym znaczenia, iż Pani B. N. jest jednym z dwóch współników wnioskodawcy, jak również jest upoważniona do reprezentowania go (pełni funkcję prezesa zarządu). Tak jak wskazano powyżej o udzielenie zezwolenia wnioskowała osoba prawna – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w związku z czym to ten podmiot winien wykazać się spełnieniem wszystkich wymagań określonych w przepisach ustawy u.c.p.g. oraz w uchwale¹⁹. Pomimo tego w toku kontroli stwierdzono, że udostępnionych aktach postępowania, brak jakichkolwiek dokumentów świadczących o tym, iż wnioskodawca posiada prawo do dysponowania pojazdem asenizacyjnym, który wskazano w pkt 2 wniosku z dnia 9 lutego 2017 r., jak również brak dowodów świadczących, iż organ podjął jakiegokolwiek działania w celu wyjaśnienia czy wnioskodawca spełnia wymóg określony w § 1 pkt 1 uchwały.

Odnośnie zezwoleń nr 5 i 6 w aktach kontrolowanych spraw nie znajdowały się dokumenty potwierdzające aktualne badania techniczne pojazdów (znajdowały się tylko kopie

¹⁶ Co wynika z zaświadczenia przedłożonego wraz z wnioskiem (badania ważne od 12 maja 2016 r. do 12 maja 2017 r.)

¹⁷ Oznaczenia kodów zastosowanych we wzorze pozwolenia czasowego zawarte w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1038 z późn. zm., obowiązujące w dniu udzielenia zezwolenia na opróżnianie nr 1).

¹⁸ Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1577 z późn. zm.).

¹⁹ Jako przykład prawidłowego działania można wskazać, iż opisana w pkt 6 wniosku z dnia 9 lutego 2017 r. baza transportowa stanowi własność Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej w Wołowie Sp. z o. o. i została wdzierżawiona Pani B. N. jako osobie prowadzącej działalność gospodarczą (umowa z dnia 15 października 2016 r.). Następnie w dniu 1 stycznia 2017 r. Pani B. N. zawarła umowę najmu ww. nieruchomości (za zgodą właściciela) na rzecz posiadacza zezwolenia na opróżniania nr 2.

pierwszych stron dowodów rejestracyjnych pojazdów, na których nie jest zawarta informacja o obecnie aktualnym badaniu technicznym pojazdu). Zatem z powyższego ustalenia wynika, iż zarówno w dniu złożenia wniosków kolejno w dniach 5 grudnia 2016 r. oraz 20 lipca 2018 r., jak i w dniu udzielenia zezwolenia na opróżnianie nr 5 i 6 organ nie dysponował dokumentem, z którego wynikałoby, iż pojazd asenizacyjny spełnia wszystkie wymagania określone w § 1 pkt 1 lit. a uchwały. Ponadto organ nie podjął w toku postępowań jakichkolwiek czynności w celu wyjaśnienia ww. okoliczności.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była nierzetelna analiza przedłożonych przez przedsiębiorców dokumentów przez pracownika prowadzącego ww. sprawy.
[dowód: akta kontroli str.:23-70, 110-149]

Przepis § 1 pkt 1 lit. b i lit. c uchwały nakładają na podmioty ubiegające się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. obowiązek stosownego oznaczenia pojazdów asenizacyjnych oraz wyposażenia ich w narzędzia umożliwiające posprzątanie terenu po opróżnieniu zbiorników. W wyniku kontroli stwierdzono, iż posiadacz zezwolenia na opróżnianie nr 1 wraz z wnioskiem nie przedłożył dowodu potwierdzającego spełnienie wymogu określonego w § 1 pkt 1 lit. c uchwały, a organ nie podjął czynności w celu wyjaśnienia ww. okoliczności. W kwestii zezwoleń na opróżnianie nr 2, 3, 4, 5 oraz 6 w wyniku kontroli stwierdzono, iż w udostępnionej dokumentacji ww. spraw brak było jakichkolwiek dowodów świadczących o tym, iż posiadacze przedmiotowych zezwoleń spełnili wskazane na wstępie wymagania. W pkt 5 lit. c wyjaśnień z dnia 18 października 2018 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

„W decyzjach wydanych w toku prowadzonych postępowań (...) podmioty uzyskujące zezwolenie (...) zostały (...) zobowiązane do tego, aby pojazdy, którymi świadczą usługi zostały oznakowane w sposób trwały i widoczny, umożliwiający identyfikację podmiotu świadczącego usługi. W celu weryfikacji zwracano się do podmiotów prowadzących działalność o przesłanie drogą mailową zdjęć pojazdów, którymi świadczą usługi na terenie Gminy Trzebnica. Zdjęcia te w formie elektronicznej są w posiadaniu organu. Przekazujemy je w załączeniu (wydrukowane na potrzeby kontroli) (...).

Natomiast jeżeli chodzi o weryfikację wymagań zapisanych w § 1 lit. c wspomnianej wyżej uchwały – tutejszy organ założył, iż narzędzia takie jak: miotła czy też łopata i ścierki są nieodzownym elementem wyposażenia pojazdów służących do tych celów i nie wymagał od prowadzących działalność potwierdzenia ich obecności.”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na przyjęcie. W zakresie wymagań określonych w § 1 pkt 1 lit. b uchwały należy wskazać, iż przepis art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. w sposób niebudzący wątpliwości stanowi, iż wymagania podkreślone w akcie prawa miejscowego wydanym na jego podstawie odnoszą się do podmiotów *ubiegających się o uzyskanie zezwolenia*. Tym samym fakt spełnienia przedmiotowego wymogu winien być zweryfikowany przed udzieleniem zezwolenia. Za zasadnością powyższego stwierdzenia przemawia znaczenie zwrotu *ubiegać się*²⁰ oraz użycie go w trybie niedokonanym. Opisany w treści przytoczonych wyjaśnień sposób weryfikacji ww. wymogu był prawidłowy, niemniej jednak termin jego wykonania już nie. Jak wskazano powyżej należało zweryfikować ww. okoliczność w toku postępowań wyjaśniających. Ponadto na pozytywną ocenę nie zasługuje fakt, iż w aktach

²⁰ Dążenie do uzyskania lub osiągnięcia czegoś (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/ubiegać%20się.html>).

udostępnionych spraw brak było jakichkolwiek dokumentów świadczących o tym, iż organ w jakikolwiek sposób odniósł się do powyższego wymogu. Z udzielonych wyjaśnień wynika bowiem, iż zdjęcia obrazujące sposób oznaczenia poszczególnych pojazdów asenizacyjnych zostały wydrukowane na potrzeby kontroli. Zgodnie z art. 7 k.p.a. organy administracji publicznej mają obowiązek z urzędu, lub na wniosek strony, podejmować wszelkie niezbędne czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Przepis art. 77 § 1 ww. ustawy stanowi z kolei, iż organ jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać oraz rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Z kolei art. 14 § 1 k.p.a. zobowiązuje organy aby każdą czynność prowadzonego postępowania dokumentowały w formie pisemnej²¹.

W zakresie wymogu określonego w § 1 pkt 1 lic c uchwały należy wskazać, analogicznie jak w powyższym akapicie, iż fakt wyposażenia pojazdu asenizacyjnego w narzędzia umożliwiające uprzątnięcie terenu po opróżnieniu zbiornika bezodpływowego powinien zostać zweryfikowany przed udzieleniem zezwolenia. Założenie przez organ z góry, iż każdy z pojazdów asenizacyjnych na pewno posiada ww. wyposażenie jest błędne i stoi w sprzeczności z zasadą prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 k.p.a. Po pierwsze należy wskazać, iż w treści rozporządzenia ws. pojazdów asenizacyjnych nie wskazano aby wskazane powyżej narzędzia stanowiły jego obowiązkowe wyposażenie. Po drugie należy zaznaczyć, mając na uwadze wspomniane wcześniej art. 7, art. 14 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a., iż obowiązkiem organu jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w sposób wyczerpujący - prowadzący do pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była niedostateczna znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowania, jak również niewystarczający nadzór ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 23-149, 213-224]

Kolejnym z wymogów, jakie muszą spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, jest dysponowanie tytułem prawnym do bazy transportowej zapewniającej parkowanie, garażowanie, możliwość serwisowania i dezynfekcji oraz utrzymywania pojazdów asenizacyjnych w należytym stanie sanitarno – higienicznym (§ 1 pkt 2 uchwały). W toku kontroli stwierdzono, iż posiadacze zezwoleń na opróżnianie nr 1 – nr 6 posiadali tytuły prawne do nieruchomości wskazanych jako bazy transportowe²², niemniej jednak z treści akt poszczególnych spraw nie wynikało aby miejsca te zapewniały możliwość garażowania pojazdów asenizacyjnych. W pkt 5 lit. d wyjaśnień z dnia 18 października 2018 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje:

„(...) Organ założył, że przedsiębiorcy ubiegający się o zezwolenie zapoznali się z treścią Uchwały (...) i przedkładając dokument potwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością posiada na tej nieruchomości miejsce, na którym można garażować pojazd/pojazdy. Podmioty ubiegające się

²¹ Patrz: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. R. Hauser (red.), wyd. 5, Warszawa 2018 r. o raz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2011 r. (sygn. II GSK 1260/10), w uzasadnieniu którego wskazano, iż z zasady pisemności statutowanej w art. 14 KPA dla organu wynika obowiązek załatwiania sprawy w formie pisemnej. Przy czym należy zaakcentować, iż nie odnosi się to tylko do czynności kończącej postępowanie, tj. do wydania decyzji, ale również do wszystkich istotnych czynności w toku załatwienia sprawy, jak komunikowania się organu ze stronami i stron z organem, przyjmowania oświadczeń i wyjaśnień stron, przesłuchiwanie świadków (protokoły), oględziny (protokoły) itp. Wszystkie czynności, nawet dokonane tylko ustnie (wyjaśnienia stron, zeznania świadków, odebranie opinii biegłego, ustalenia istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności faktycznych itp.), muszą być utrwalone w protokole, a zatem w postaci pisemnej.

²² W zakresie zezwolenia na opróżnianie nr 1 i 5 jest to własność, w zakresie zezwolenia na opróżnianie nr 2 i 4 najem, w zakresie zezwolenia na opróżnianie nr 3 dzierżawa, natomiast w zakresie zezwolenia nr 6 użyczenie.

o udzielenie zezwoleń (...) przeważnie posiadają swoje siedziby poza terenem Gminy Trzebnica, co znacznie utrudnia weryfikacje tegoż zapisu. (...).”

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Po pierwsze należy wskazać, co już podkreślano powyżej, iż organ nie może z góry założyć spełnienia przez stronę określonej powinności. Fakt ustanowienia obowiązku w akcie prawa miejscowego (powszechnie obowiązującym na obszarze organu, który go ustanowił) w połączeniu z fikcją powszechnej znajomości prawa oznacza, iż podmiot, którego dany obowiązek dotyczy nie może podnosić, iż o nim nie wiedział, natomiast organ może weryfikować jego spełnienie. W szczególności gdy z przedłożonych dokumentów nie wynika aby był on spełniony w całości – jak miało to miejsce na gruncie ww. postępowań. Brak jakiegokolwiek dowodu rodził po stronie organu obowiązek ich weryfikacji oraz utrwalenia podjętych czynności w aktach sprawy (art. 7, art. 14 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a.). W wyniku kontroli istotnie stwierdzono, iż posiadacze zezwoleń na opróżnianie posiadają bazy transportowe poza gminą Trzebnica²³. Należy wskazać, mając na uwadze przywołane powyżej wyjaśnienia organu, iż wystarczającym do udowodnienia ww. okoliczności byłoby oświadczenia złożone przez podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na podstawie art. 75 § 2 k.p.a. Podstawą uzyskania przez organ ww. oświadczenia, wobec braku inicjatywy strony, mogłoby być pouczenie podmiotu ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia o treści ww. przepisu (art. 9 k.p.a.).

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była niedostateczna znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowania, jak również niewystarczający nadzór ze strony bezpośredniego przełożonego.
[dowód: akta kontroli str.: 23-149]

Zgodnie z art. 1 pkt 23 i pkt 31 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935) we wszystkich postępowaniach administracyjnych wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r. strony uzyskały uprawnienie polegające na tym, iż w trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania mogą zrzec się tego prawa składając stosowne oświadczenie organowi, który prowadził postępowanie. Postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na opróżnianie nr 3, 6 oraz zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami zostały wszczęte odpowiednio w dniach 17 października 2017 r., 22 października 2018 r. oraz 10 kwietnia 2018 r. Pomimo tego w treści orzeczeń je kończących nie zawarto jakiegokolwiek pouczenia o ww. kwestii, czego wymaga art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Przyczyną powstania ww. powstania była niewystarczająca znajomość przedmiotowych przepisów przez osobę prowadzącą niniejsze sprawy, jak również brak dostatecznego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.
[dowód: akta kontroli str.: 71-73, 133-135, 150-151]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. jednym z obligatoryjnych elementów decyzji jest uzasadnienie prawne oraz faktyczne. Z § 4 ww. przepisu określono przesłanki, w przypadku wystąpienia których organ może odstąpić od sporządzania uzasadnienia wydanej decyzji. Niemniej jednak jeżeli tego nie uczyni sporządzone uzasadnienie musi odpowiadać dyspozycji art. 107 § 3 k.p.a. W szczególności należy wskazać, iż uzasadnienie prawne powinno wyjaśniać podstawę prawną wydanej decyzji, wraz z przytoczeniem przepisów prawa. Nie jest

²³ Posiadacz zezwolenia na opróżnianie nr 1 posiada bazę transportowa na terenie gminy Wisznia Mała, posiadacz zezwolenia na opróżnianie nr 2 na terenie gminy Milicz, posiadacz zezwolenia nr 3 na terenie miasta Wrocław, posiadacz zezwolenia nr 4 na terenie wsi Gołędzinów (gmina Oborniki Śląskie), posiadacz zezwolenia nr 5 na terenie gminy Zawonia natomiast posiadacz zezwolenia nr 6 na terenie wsi Uraz (gmina Oborniki Śląskie).

wystarczające samo przywołanie przepisów. Konieczne jest również przedstawienie ich wykładni oraz wyjaśnienie, dlaczego organ się na nie powołał²⁴. W toku kontroli stwierdzono, iż w treści uzasadnień zezwoleń na opróżnianie nr 1 – nr 6 oraz zezwolenia ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami ograniczono się do określenia, kto wystąpił o udzielenie zezwolenia, wskazania, że wniosek spełnił wymogi opisane w przepisach ustawy u.c.p.g., natomiast strona dodatkowo wykazała iż spełnia warunki określone w uchwale. Tym samym należy wskazać, iż uzasadnienie prawne wszystkich z poddanych kontroli zezwoleń nie odpowiadało dyspozycji art. 107 § 3 k.p.a., albowiem nie wyjaśniało podstawy prawnej przyjętych rozstrzygnięć.

Podsumowując należy wskazać, iż uzasadnienia poddanych kontroli zezwoleń nie były zgodne z art. 107 § 3 k.p.a., co czyni wydane decyzje wadliwymi²⁵. Przyczyną ich powstania była niewystarczająca znajomość ww. przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowania, jak również brak dostatecznego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 23-25, 45-47, 71-73, 90-92, 110-112, 133-135, 150-151]

W toku czynności kontrolnych ustalono co następuje. Przepis art. 107 § 2 k.p.a. stanowi, iż przepisy szczególne mogą określać inne elementy decyzji niż wskazane w § 1 przedmiotowego przepisu. Na gruncie ustawy u.c.p.g. przepisem tym jest art. 9 ust. 1 i ust. 1b ustawy u.c.p.g., a w zakresie zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych również ust. 1aa ww. ustawy²⁶. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniach na opróżnianie nr 1 – nr 6 kontrolowany organ zobowiązywał podmioty, którym udzielił zezwoleń, do składania w określonym terminie sprawozdań, o których mowa w art. 9o ustawy u.c.p.g. Opisaną praktykę należy uznać za nieprawidłową. Obowiązek sprawozdawczy wynika bowiem bezpośrednio z ww. przepisu²⁷, w związku z czym niecelowym jest dodatkowe wskazywanie

²⁴ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r. (sygn. II SA/Wa 616/06) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 marca 2018 r. (sygn. IV SA/PO 1243/17).

²⁵ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2018 r. sygn. IV SA/Gl 916/17, w treści uzasadnienia którego wskazano, iż z powyższego wynika, że decyzja winna zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. Stanowi ono integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia, zarówno stronie, jak i sądowi administracyjnemu kontrolującemu zgodność z prawem rozstrzygnięcia organu. "Uzasadnienie ma objaśnić tok myślenia prowadzący do zastosowania przepisu prawnego w sprawie" (J. Borkowski (w:) Komentarz, 1996, s. 488). W uzasadnieniu faktycznym organ administracji publicznej powinien zatem dokładnie wskazać podstawę faktyczną rozstrzygnięcia. Organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe i jakie wywiódł z nich skutki prawne. Rozstrzygnięcie organu, które tych obligatoryjnych elementów nie zawiera należy uznać za wadliwe (...).

²⁶ We wstępie do art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. ustawodawca użył zwrotu „zezwoleństwo powinno określać” co sugeruje iż elementy w nich wskazane stanowią zamknięty katalog.

²⁷ Przepis art. 9o stanowi, iż:

„1. Podmiot prowadzący działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania kwartalnych sprawozdań.

2. Sprawozdanie jest przekazywane wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy.

3. Sprawozdanie zawiera:

1) informacje o ilości i rodzaju nieczystości ciekłych odebranych z obszaru danej gminy;

2) informacje o sposobach zagospodarowania nieczystości ciekłych, wraz ze wskazaniem stacji zlewnej, do której zostały przekazane odebrane nieczystości ciekłe;

3) liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe.

4. Podmiot, o którym mowa w ust. 1, dołącza do sprawozdania 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 umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. W wykazach zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości.”

go w treści decyzji. Powyższe wprawdzie świadczy o niezgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami, niemniej jednak nie jest to naruszenie istotne.
[dowód: akta kontroli str.:23-149]

II. Terminowość postępowań oraz terminy obowiązywania poszczególnych zezwoleń.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie z poddanych kontroli postępowania zostały przeprowadzone terminowo.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g. zezwolenie na prowadzenie działalności powinno określać termin jej podjęcia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniu na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami w pkt 2 i pkt 6 prawidłowo określono termin jego obowiązywania oraz wskazano, iż podjęcie działalności nastąpi z dniem jego wydania. W zakresie zezwoleń na opróżnianie nr 1, 3, 5 oraz 6 kontrolowany organ również wskazał, iż udzielił ich na okres 10 lat. Niemniej jednak jako termin podjęcia ww. działalności wskazano na dzień uprawomocnienia się przedmiotowych zezwoleń. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż taki sposób określenia początku terminu obowiązywania zezwolenia jest wadliwy, albowiem uzależnia początek jego biegu od zdarzenia przyszłego i niepewnego na dzień wydania decyzji. Prawidłowym sposobem określenia terminu podjęcia działalności powinna być, tak jak w zezwoleniu ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, data wydania decyzji²⁸, lub data wskazana przez wnioskodawcę, o ile jest możliwa do uwzględnienia.

Osobnego omówienia wymagają postępowania zakończone udzieleniem zezwoleń na opróżnianie nr 2 i nr 4. Wnioski, na podstawie których udzielono ww. zezwolenia, zostały sporządzone kolejno w dniach 9 lutego 2017 r. oraz 28 lipca 2015 r. natomiast wpłynęły do Urzędu w dniach 13 marca 2017 r. oraz 7 sierpnia 2015 r. W pkt 5 wskazano, iż zamierzony okres prowadzenia działalności to 10 lat, a jako termin jej podjęcia wskazano kolejno dzień 1 marca 2017 r. oraz 15 sierpnia 2015 r. Mając na uwadze powyższy stan faktyczny oczywistym

Ponadto należy wskazać na wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2010 r. sygn. II FSK 1494/08, w uzasadnieniu którego wskazano, iż cyt.: „Zawarte w art. 3 § 1 u.p.e.a. sformułowanie "wynikają bezpośrednio z przepisu prawa" trzeba rozumieć w ten sposób, że prawo określa wszystkie istotne cechy danego obowiązku, tj. podmiot na którym ten obowiązek ciąży, okoliczności w których ten obowiązek się aktualizuje oraz jego zakres. Stąd ustawodawca w takich przypadkach odstępuje od wprowadzenia decyzji, jako formy prawnej działania administracji. Aby obowiązek zapłaty kary pieniężnej mógł być egzekwowany, konieczne jest zweryfikowanie, czy dany akt prawny, w tym wypadku ustawa o drogach publicznych zawiera wyżej wskazane elementy. Powołany powyżej przepis art. 9o ust. 1 i ust. 2 ustawy u.c.p.g. posiadają ww. cechy, tj. wskazuje kto jest zobowiązany złożyć sprawozdanie, jaki jest termin jego złożenia oraz co należy w nim zawrzeć.

²⁸ Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09, w uzasadnieniu którego wskazano, cyt.: „Przed wszystkim brak jest podstaw w obowiązujących przepisach, aby okres obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód określony treścią art.127 ust. 2 ustawy Prawo wodne obliczać od daty uzyskania waloru ostateczności takiej decyzji. Pogląd taki stałby również w sprzeczności z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, ponieważ określenie ostateczności decyzji wiąże się z datą doręczenia decyzji stronom, której organ 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. Oczywistym jest, że data decyzji nie jest datą równoważną z tą, od której organ i strony są decyzją związani. Zgodnie z treścią 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 (por. B.Adamiak, J.Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009, str. 425). Podkreślić jednak należy, że 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.

jest, iż data ta nie mogła zostać uwzględniona przez organ. W pkt 5 lit. e wyjaśnień z dnia 18 października 2018 r. wskazano w powyższej kwestii (poisłkując się wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1846/06), iż związanie organu przepisami ustawy polega na tym, iż ma on obowiązek przyznania uprawnienia w przypadku zaistnienia pozytywnych przesłanek. Niemniej jednak nie jest to związanie bezwzględne – organ nie ma obowiązku uwzględniać wniosku przedsiębiorcy w zakresie, w którym byłoby to sprzeczne z przepisami prawa. Powyższe stanowisko zasługuje na uwzględnienie. Niemniej jednak, podobnie jak w przypadku dwóch ww. zezwoleń, organ uzależnił początek obowiązywania zezwolenia od daty przyszłej i niepewnej, tj. od daty uprawomocnienia się przedmiotowego zezwolenia.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było błędne przyjęcie przez pracownika prowadzącego ww. sprawy, iż datą podjęcia działalności jest data uzyskania przez zezwolenia waloru ostateczności.

[dowód: akta kontroli str.: 23-178]

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

1. Udostępnić na stronie internetowej urzędu wzór wniosku o udzielenie zezwolenia dla pozostałych rodzajów działalności określonych w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. oraz zaktualizować publikator ustawy w udostępnionym wzorze wniosku.
2. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków, wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie we właściwym trybie.
3. Rzetelnie weryfikować informację zawarte we wnioskach pod względem wymagań wynikających z przepisów aktów prawa miejscowego.
4. Prawidłowo ustalać termin obowiązywania udzielonych zezwoleń oraz podjęcia działalności przez przedsiębiorcę.
5. Zwrócić szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy z art. 107 § 1 k.p.a., a w szczególności zawierały pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.
6. We wszystkich wydawanych decyzjach wskazywać uzasadnienie faktyczne, zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a.
7. W wydawanych decyzjach szczegółowo wskazywać wymogi, jakie powinien spełniać przedsiębiorca w trakcie trwania zezwolenia (bez powtarzania obowiązków wynikających wprost z prawa powszechnie obowiązującego).

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do 27 grudnia 2018 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hreniak