



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 8 marca 2019 r.

NK-KE.431.4.2019.EP

Pan  
**Andrzej Pyrz**  
Wójt Gminy Chojnów

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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.), 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 nr 6 i 7, udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego 4 stycznia 2019 r. (NK-KE.0030.6.2019.EP i NK-KE.0030.7.2019.EP), zespół kontrolny w składzie:

- Edyta Pawlaczek – inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu kontrolnego,
- Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego

z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – 16 stycznia 2019 r. przeprowadził czynności kontrolne w Urzędzie Gminy Chojnów<sup>1</sup>, z siedzibą przy ul. Fabrycznej 1, 59-225 Chojnów. Przedmiotem kontroli problemowej w trybie zwykłym była realizacja zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie lub cofnięciu zezwoleń w zakresie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.)<sup>2</sup> oraz w zakresie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2018, poz. 1152)<sup>3</sup>.

Kontrola została przeprowadzona zgodnie z zatwierdzonym 13 grudnia 2018 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego *Planem kontroli na I półrocze 2019 r.* (sygn. NK-KE.430.18.2018.DD).

Zakres kontroli:

- przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

---

<sup>1</sup> Zwany dalej „urzędem”.

<sup>2</sup> Zwana dalej „ustawą u.c.p.g.”.

<sup>3</sup> Zwanej dalej „ustawą z.z.w.z.o.ś.”.

administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096)<sup>4</sup> przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;

- przestrzeganie przepisów ustawy 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.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.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330)<sup>5</sup> 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. 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.);
- 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 w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. U. poz. 299).

Poza przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej problematyka wydawania przez Wójta Gminy Chojnów zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. oraz ustawy z.z.w.z.o.ś. została uregulowana w:

---

<sup>4</sup> Zwana dalej „k.p.a.”.

<sup>5</sup> Zwane dalej „rozporządzeniem”.

- uchwale nr LIII.344.2018 Rady Gminy Chojnów z dnia 31 sierpnia 2018 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami<sup>6</sup>.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 101.

Funkcję Wójta Gminy Chojnów w całym okresie objętym kontrolą pełnił pan Andrzej Pyrz<sup>7</sup>. Za merytoryczną realizację kontrolowanych zadań odpowiedzialni byli pracownicy Wydziału Gospodarki, Planowania i Ochrony Środowiska: pan Radosław Lipa<sup>8</sup> – inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami; pan Sławomir Tęcza<sup>9</sup> – inspektor ds. ochrony przyrody, zwierząt i rolnictwa. Nadzór nad ww. osobami sprawuje Naczelnik Wydziału Gospodarki, Planowania i Ochrony Środowiska – pani Małgorzata Hojdycz-Smolińska<sup>10</sup>, która posiada również upoważnienie do podpisywania w imieniu Wójta Gminy Chojnów decyzji wydawanych w przedmiocie kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 20-35]

W odpowiedzi na wezwanie do udzielenia informacji o liczbie wydanych zezwoleń w przedmiocie planowanej kontroli, w piśmie z 9 stycznia 2019 r. o sygn. GPO.7033.3.2018.RL Wójt Gminy Chojnów wskazał, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli wydał:

- 5 decyzji dotyczących działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- 1 decyzję w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

W kontrolowanym okresie Wójt Gminy Chojnów nie wydał zezwoleń w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, prowadzenia spalarni i grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części oraz prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków<sup>11</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 17]

Biorąc pod uwagę liczbę wydanych decyzji – kontroli zostały poddane wszystkie z nich.

W okresie objętym kontrolą do urzędu nie wpłynęły skargi lub wnioski, w rozumieniu działu VIII k.p.a., dotyczące udzielenia zezwoleń wydanych na podstawie ustawy u.c.p.g. oraz ustawy z.z.w.z.o.ś.<sup>12</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 18]

<sup>6</sup> Zwana dalej „uchwałą”.

<sup>7</sup> Rozdział 48 Obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2014 r. uzupełniające obwieszczenie z dnia 22 listopada 2014 r. (tekst jednolity Dz. U. 2014 poz. 5116) o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa dolnośląskiego oraz rozdział 14 Obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 24 października 2018 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa dolnośląskiego.

<sup>8</sup> Zgodnie z zakresem obowiązków z 2.01.2015 r., 1.04.2017 r.

<sup>9</sup> Zgodnie z zakresem obowiązków z 2.01.2015 r., 1.04.2016 r., 2.01.2017 r.

<sup>10</sup> Zgodnie z Zarządzeniem nr 0052.11.2016 Wójta Gminy Chojnów z dnia 01 grudnia 2016 r.

<sup>11</sup> Potwierdzone w pkt 1 pisma Wójta Gminy Chojnów z 25 stycznia 2019 r. sygn. GPO.7033.10.2019.RL, zwanego dalej „wyjaśnieniami”.

<sup>12</sup> Zgodnie z notatką służbową z 16.01.2019 r.

Projekt wystąpienia pokontrolnego z 18 lutego 2019 r., został doręczony Wójtowi Gminy Chojnów 22 lutego 2019 r. W terminie do tego przewidzianym, do ustaleń zawartych w 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 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 organ udzielający zezwoleń – Wójta Gminy Chojnów – oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

#### I. Elementy organizacyjne

W toku kontroli ustalono, że Wójt Gminy Chojnów prowadzi elektroniczną ewidencję udzielonych oraz cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g., którą udostępnia na stronach Biuletynu Informacji Publicznej urzędu.

[dowód: akta kontroli str.: 136, 142, 145]

Na stronie internetowej urzędu, Wójt Gminy Chojnów udostępnił wzór wniosku o wydanie zezwolenia<sup>13</sup>, jednakże dotyczy on wyłącznie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g.<sup>14</sup>. Przepis art. 8 ust. 5 niniejszej ustawy stanowi, że organ wykonawczy gminy powinien udostępnić na stronie internetowej urzędu wzór wniosku o udzielenie zezwolenia, bez wskazywania na konkretny rodzaj zezwolenia spośród wymienionych w przepisie art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. W przypadku określenia przedmiotu wniosku we wzorze, organ (na mocy ww. przepisu) zobowiązany jest do zamieszczenia wniosku dla każdego rodzaju działalności objętej zezwoleniem.

[dowód: akta kontroli str.: 137, 142, 146]

W wyniku kontroli ustalono, że za prawie wszystkie z udzielonych zezwoleń została uiszczona należna opłata skarbowa<sup>15</sup>, a w aktach spraw tych postępowań znajdują się dowody zapłaty należnej opłaty skarbowej – zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia. W czterech decyzjach organ zamieścił adnotacje, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia.<sup>16</sup>

[dowód: akta kontroli str.: 36-135, 138, 140, 142-143]

---

<sup>13</sup> Zgodnie z pkt 4 wyjaśnień.

<sup>14</sup> Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

<sup>15</sup> Wniesiono opłaty w kwocie po 107,00 zł. za wydanie przedmiotowych zezwoleń.

<sup>16</sup> Dalej na ten temat na str. 8-9.

## II. Postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia

W toku kontroli stwierdzono, że w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wydano 5 decyzji:

- z 28 grudnia 2015 r. o sygn. GPO.6233.1.2015.RL, zwaną dalej „zezwoleniem nr 1”,
- z 11 lutego 2016 r. o sygn. GPO.6233.2.2016.RL, zwaną dalej „zezwoleniem nr 2”,
- z 22 czerwca 2016 r. o sygn. GPO.6233.2.2016.RL<sup>17</sup>, zwaną dalej „zezwoleniem nr 3”,
- z 15 maja 2017 r. o sygn. GPO.6233.3.2017.RL, zwaną dalej „zezwoleniem nr 4”,
- z 7 czerwca 2017 r. o sygn. GPO.6233.4.2017.RL, zwaną dalej „zezwoleniem nr 5”,

a w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami 1 decyzję:

- z 1 października 2018 r. o sygn. GPO.6140.41.2018.ST, zwaną dalej „zezwoleniem w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie decyzje zostały podpisane przez Wójta Gminy Chojnów lub upoważnioną do tego osobę oraz zawierały pouczenie przedsiębiorcy o prawie, terminie oraz trybie złożenia odwołania, jak również prawidłowo określały organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy).

[dowód: akta kontroli str.: 36-37, 51-52, 62-63, 71-72, 85-86, 119-120]

Do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli Rada Gminy Chojnów nie określiła warunków, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. Jedynymi aktami wydanymi na podstawie ww. przepisu były zarządzenia Wójta Gminy Chojnów: Nr 159/2006 z dnia 10 maja 2006 r. (zwane dalej zarządzeniem) oraz nr 167/2006 z dnia 29 czerwca 2006 r. (dot. zmiany ww. zarządzenia)<sup>18</sup>. Od 1 sierpnia 2009 r. zadanie określenia przedmiotowych wymogów przeniesiono na organy stanowiące i kontrolne gmin. Tym samym zmienił się zarówno organ właściwy do określenia wymagań, jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o udzielenie zezwolenia, jak i forma, w jakiej należy te wymagania określić. Zgodnie z § 141 w zw. z § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”<sup>19</sup> w przypadku zmiany przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmianie ulegnie m. in. rodzaj aktu (tak jak w tym przypadku – zarządzenie zostało zastąpione uchwałą), akt wydawany na podstawie zmienionego przepisu traci moc z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego. Zgodnie z ww. przepisami, z dniem 1 sierpnia 2009 r. zarządzenie Wójta Gminy Chojnów nr 159/2006 straciło moc. Tym samym, kontrolowany organ rozpatrując poszczególne wnioski nie mógł powoływać się na przepisy zarządzenia.

---

<sup>17</sup> Zgodnie z pkt 5 wyjaśnień: „(...) decyzje z dnia 11 lutego 2016 r. i 22 czerwca 2016 r. faktycznie posiadają taki sam nr porządkowy. Został on wpisany omyłkowo. (...)”.

<sup>18</sup> Do dnia 31 lipca 2009 r. przepis art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. przyznawał kompetencje do określenia warunków jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych organom wykonawczym gmin.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w treści uzasadnień zezwoleń na opróżnianie nr 1-5 kontrolowany organ wskazał, że przedsiębiorcy spełnili wymagania opisane w zarządzeniu, chociaż przedmiotowy akt już nie obowiązywał.

[dowód: akta kontroli str.: 36-37, 51-52, 62-63, 71-72, 85-86]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zgodnie z art. 66a § 1 k.p.a. w aktach spraw powinny znajdować się ich metryki. W treści metryki należy wskazać wszystkie osoby, które podejmowały czynności w prowadzonym postępowaniu, wraz z określeniem tych czynności oraz dokumentów obrazujących ich wykonanie (§ 2 ww. przepisu). Metryka sprawy jest – do czasu jej zakończenia – na bieżąco aktualizowana. Wraz z dokumentami, do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy (art. 66a § 3 ww. przepisu). Jeżeli dokumentacja odzwierciedlająca przebieg postępowania powstaje w systemie teleinformatycznym, to zawartość metryki określa § 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. poz. 250). W przypadku gdy ww. dokumentacja powstaje poza systemem teleinformatycznym, metrykę sprawy prowadzi się wg. wzoru stanowiącego załącznik do ww. aktu wykonawczego (§ 2 ust. 1 ww. rozporządzenia). W wyniku kontroli stwierdzono, że w aktach wszystkich spraw podlegających kontroli brak było metryki sprawy. Powyższe wprawdzie świadczy o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jednakże jest to jedynie uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na poprawność prowadzonych postępowań.

[dowód: akta kontroli str.: 36-136, 142]

W toku kontroli stwierdzono, że we wnioskach dot. nw. zezwoleń brakuje następujących elementów:

zezwolenie nr 1	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności zostały sformułowane w taki sposób, że dotyczą czynności bieżących wykonywanych w trakcie prowadzonej działalności;<sup>20</sup></li><li>• Brak w treści wniosku terminu podjęcia działalności;<sup>21</sup></li><li>• Brak zaświadczenia albo oświadczenia o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne;<sup>22</sup></li><li>• Brak kserokopii dowodów rejestracyjnych ciągnika rolniczego i przyczepy lub innych dokumentów, które pozwoliłyby na weryfikację posiadania przez te pojazdy aktualnych badań technicznych w dniu składania wniosku przez wnioskodawcę;<sup>23</sup></li></ul>
-----------------	---

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g.

<sup>23</sup> Zgodnie z § 1 rozporządzenia *Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych* (Dz. U. Nr 193, poz. 1617).

zezwolenie nr 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak w treści wniosku wskazanego obszaru działalności;<sup>24</sup></li> <li>• Brak zaświadczenia albo oświadczenia o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne;</li> <li>• Brak kserokopii drugiej strony dowodu rejestracyjnego wozu asenizacyjnego o nr rejestracyjnym DLE PY07 lub innych dokumentów, które pozwoliłyby na weryfikację posiadania przez te pojazdy aktualnych badań technicznych w dniu składania wniosku przez wnioskodawcę;</li> </ul>
zezwolenie nr 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak zaświadczenia albo oświadczenia o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne;</li> <li>• Brak dokumentu poświadczającego tytuł prawny do użytkowania wskazanych pojazdów (ciągnika rolniczego i beczki asenizacyjnej);</li> </ul>
zezwolenie nr 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak w treści wniosku opisu technologii jakie wnioskodawca zamierza stosować w ramach prowadzonej działalności;</li> </ul>
zezwolenie nr 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak dokumentu poświadczającego tytuł prawny do użytkowania jednego ze wskazanych we wniosku pojazdów;</li> </ul>
zezwoleniem w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak w treści wniosku wskazanego obszaru działalności;</li> <li>• Brak w treści wniosku opisu technologii jakie wnioskodawca zamierza stosować w ramach prowadzonej działalności;</li> <li>• Brak w treści wniosku wskazania proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności;</li> <li>• Brak wskazania terminu podjęcia działalności;</li> <li>• Brak zaświadczenia lub oświadczenia o braku zaległości podatkowych oraz w opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne.</li> </ul>

Kontrolerzy wezwali organ kontrolowany do wyjaśnienia opisanego stanu faktycznego i wskazania, czy organ wezwał wnoszących do uzupełnienia braków formalnych wniosków. W pkt 6 wyjaśnień wskazano:

„Informuję, że organ nie wezwał do uzupełnienia braków formalnych. Nadmieniam, że Gmina podejmie działania mające na celu uzupełnienie brakujących informacji.”

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli. Wniosek przedsiębiorcy powinien spełniać wszystkie wymogi wynikające z obowiązujących przepisów prawa, aby na jego podstawie możliwe było wszczęcie postępowania. Z akt wszystkich kontrolowanych spraw wynika, że pracownicy organu na etapie weryfikacji wniosków nie wystosowali do przedsiębiorców wezwań o ich uzupełnienie. Pracownicy rozpatrujący sprawę byli zobowiązani ocenić kompletność wniosku i w razie stwierdzenia braków wezwać wnioskodawcę do ich uzupełnienia w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Ponadto, w przypadku

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g.

postępowania dot. zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami wniosek nie zawierał informacji wymaganych art. 8 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy u.c.p.g., połowy informacji wymaganych art. 8 ust. 1 pkt 2<sup>25</sup> i pkt 6<sup>26</sup> ww. ustawy oraz zaświadczenia ani oświadczenia, o których mowa w art. 8 ust. 1a i ust. 1b powyższego aktu normatywnego. W niniejszej sprawie organ wszczął postępowanie i udzielił zezwolenia pomimo, że wniosek złożony w tym przedmiocie nie spełniał większości wymogów formalnych przewidzianych w przepisach.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości była nieznamość przepisów prawa przez pracowników prowadzących ww. postępowania, nierzetelna analiza wniosków oraz niedostateczny nadzór bezpośredniego przełożonego pracowników. Odnośnie do wskazanych w treści wyjaśnień „działań mających na celu uzupełnienie brakującej dokumentacji” należy zaznaczyć, że badanie formalne wniosku następuje przed wszczęciem postępowania administracyjnego, natomiast wezwanie podmiotu o uzupełnienie braków formalnych wniosku po wydaniu rozstrzygnięcia jest działaniem pozbawionym jakiegokolwiek podstawy.

[dowód: akta kontroli str.: 36-135, 137-138, 142]

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy u.c.p.g. zbiorniki bezodpływowe muszą być opróżniane przez pojazdy asenizacyjne. W wyniku kontroli stwierdzono, że posiadacz zezwolenia na opróżnianie nr 4 wraz z wnioskiem z dnia 8 maja 2017 r. przedłożył kopie dowodów rejestracyjnych samochodów w nim wskazanych. Z dokumentów tych wynika, że obydwa pojazdy są własnością wnioskodawcy oraz że posiadają ważne badania techniczne i są dopuszczone do ruchu. W rubryce *Rodzaj pojazdu* jeden z nich określono jako *pojazd specjalny* o przeznaczeniu *czyszczenie kanalizacji*, drugi natomiast jako *samochód specjalny* o przeznaczeniu *inne*. Wymagania, jakie muszą spełniać pojazdy asenizacyjne, zostały określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych. Niespełnienie ich skutkuje odmową udzielenia zezwolenia – zgodnie z art. 9 ust. 1c pkt 1 ustawy u.c.p.g.<sup>27</sup>. Tymczasem z treści ww. podania, jak i z treści załączonych do niego dokumentów nie wynikało, aby wskazane we wniosku pojazdy spełniały ww. warunki. W pkt. 7 wyjaśnień wskazano:

„Informuję, że wnioskodawca Pan (...) posiadał już raz wydane zezwolenie na świadczenie usług w zakresie będącym przedmiotem kontroli z którego wywiązywał się bez zastrzeżeń. Decyzja z 2017 r. była kolejnym etapem w działalności firmy. Założenia organu opierały się na posiadanej wiedzy.(...)”

Rolą kontrolowanego organu jest ustalenie czy dysponowane przez wnioskodawców pojazdy spełniają wszystkie warunki określone w powszechnie obowiązujących przepisach

---

<sup>25</sup> Wskazano przedmiot działalności, nie wskazano natomiast obszaru jej prowadzenia (tj. terenu gminy Chojnów lub jej części).

<sup>26</sup> Przedsiębiorca wniósł o udzielenie mu zezwolenia na 10 lat, nie wskazując zamierzonego terminu podjęcia działalności.

<sup>27</sup> Na tym stanowisku stanął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 lipca 2018 r. sygn. II SA/Gd 2802/18, w uzasadnieniu którego wskazano: „(...)”. Słusznie także uznano, że skarżąca ubiegając się o takie zezwolenie (a wniosek o wydanie takiego zezwolenia bezspornie złożyła) musi spełnić wszystkie wymogi wynikające z przepisów art. 9 ustawy o czystości. Odmowa zezwolenia w niniejszej sprawie nastąpiła z powodu braku posiadania przez skarżącą pojazdów spełniających wymogi zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań pojazdów asenizacyjnych (...)”.



prawa. Wcześniejsze posiadanie przez wnioskodawcę zezwolenia nie zwalnia organu z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego danej sprawy (zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a., a rozwiniętej w art. 77 przedmiotowej ustawy). Zezwolenia na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust 1 ustawy u.c.p.g. mogą być wydawane na czas 10 lat. W okresie między wydaniem poszczególnych zezwoleń mogą ulec zmianie zarówno warunki prowadzenia działalności, jak i stan oraz rodzaj środków technicznych posiadanych przez wnioskodawcę. Fakt, że wnioskodawca – przy ubieganiu się o udzielenie poprzedniego zezwolenia – wykazał, że dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi, nie ma żadnego znaczenia na gruncie nowego postępowania – musi na nowo udowodnić spełnienie ww. warunku. Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów przez pracownika prowadzącego ww. postępowanie.  
[dowód: akta kontroli str.: 71-84, 138, 142]

W wyniku kontroli ustalono, że w aktach sprawy postępowania dot. udzielenia zezwolenia nr 3 nie ma dowodu na wniesienie przez przedsiębiorcę opłaty skarbowej określonej w pkt 44 części III załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. W odpowiedzi na pytanie zespołu kontrolnego, czy organ zweryfikował obowiązek wniesienia opłaty skarbowej przez przedsiębiorcę, a w przypadku jej nieuiszczenia, czy organ wezwał do wniesienia tych należności, zgodnie z dyspozycją art. 261 § 1 k.p.a. w pkt 8 wyjaśnień stwierdzono:

„Informuję, że wnioskodawcą w tej sprawie był Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Chojnowie, czyli podległa organowi jednostka budżetowa. Biorąc powyższe pod uwagę organ uznał, że w tym przypadku wnioskodawca podlega zwolnieniu z uiszczania opłaty skarbowej.”

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uznane za zasadne. Zgodnie z art. 7 pkt. 2 ustawy o opłacie skarbowej, zwolnienie z jej uiszczania dotyczy jednostek budżetowych, które należy definiować zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.). Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Chojnowie został natomiast utworzony jako samorządowy zakład budżetowy<sup>28</sup>, a tego rodzaju podmiotu nie dotyczy przedmiotowe zwolnienie.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest nieznanie przepisów przez pracownika prowadzącego postępowanie oraz niedostateczny nadzór przez jego bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 62-70, 138, 142]

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. „na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności m.in. (...) w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (...) – wymagane jest uzyskanie zezwolenia” Z kolei w ust. 5 ustawodawca wskazuje, że „Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, o której mowa w ust. 1, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, o których mowa w ust. 1, ale muszą spełniać warunki

---

<sup>28</sup> Zgodnie z uchwałą nr XXX.184.2016 Rady Gminy Chojnów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie statutu Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Chojnowie, w której powołano się na przepis dot. zakładu budżetowego, nie jednostki budżetowej.

wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń.”. Z ww. przepisów wynika, że z wnioskiem o wydanie zezwolenia może wystąpić jedynie przedsiębiorca. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2015 poz. 584) – obowiązującej w dniu wydania zezwolenia – „Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.”. Podobnie przedsiębiorcę definiuje art. 43<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>29</sup>: „Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.” Zgodnie z art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c. „Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych.” Samorządowy zakład budżetowy (który stanowi jeden z rodzajów jednostek organizacyjnych gminy) nie posiada osobowości prawnej – osobowość prawną ma jedynie gmina, a „zakład budżetowy jest samorządową jednostką organizacyjną, która wykonuje zadania w imieniu i na rzecz jednostki założycielskiej”<sup>30</sup>.

W świetle powyższego Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Chojnowie – jako samorządowy zakład budżetowy – nie ma osobowości administracyjno-prawnej i nie może uzyskać zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, ponieważ nie jest przedsiębiorcą. W ocenie kontrolerów wydanie takiemu podmiotowi zezwolenia, stanowi rażące naruszenie prawa, które może skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji – zgodnie z art. 156 k.p.a.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest błędne uznanie, przez pracownika prowadzącego postępowanie, że Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Chojnowie jest przedsiębiorcą.

[dowód: akta kontroli str.: 62-70]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach nr 4 i 5 brak było adnotacji, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. W pkt 13 wyjaśnień wskazano:

„Informuję, że w przypadku omawianych decyzji z roku 2017 opłaty skarbowe zostały dołączone do wniosku, informacja ta nie została zawarta w zapisach decyzji, należy to potraktować jako oczywista omyłkę.”

Brak przedmiotowej adnotacji nie może zostać uzupełniony w trybie art. 113 § 1 i § 3 k.p.a. Przepis ten mówi o *sprostowaniu oczywistej omyłki*. Znaczenie zwrotu *sprostować* oznacza (wg. Słownika Języka Polskiego) dokonanie korekty jakiejś informacji – sprostować można zatem tylko coś co istnieje, lecz zawiera błąd. Sprostowaniu mogłaby podlegać wpisana w treść danej decyzji informacja o fakcie uiszczenia z tytułu jej wydania opłaty skarbowej niezgodna ze stanem faktycznym (np. wskazująca, że zapłacono inną kwotę niż wynika to ze zgromadzonych dowodów). W opisanym przypadku nie znajdzie zastosowania również art.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1025, zwanej dalej k.c.

<sup>30</sup> Patrz *Publiczne prawo gospodarcze System Prawa Administracyjnego tom 8B*, red. prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, prof. dr hab. Andrzej Wróbel, 2018 – komentarz do art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej.

111 k.p.a. – wskazany w § 1 zakres uzupełnień dotyczy jedynie rozstrzygnięcia, prawa do odwołania oraz prawa do wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego lub sprostowania pouczenia zawartego w powyższych kwestiach w decyzji. Wyliczenie to ma charakter zamknięty.

Powyższa okoliczność świadczy o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jednak jest to uchybienie formalne, które nie wpływa znacząco na prawidłowość ww. postępowań.

[dowód: akta kontroli str.: 71-72, 85-86, 140, 143]

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. jednym z obligatoryjnych elementów zezwoleń są zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności w nich wskazanych. W wyniku kontroli stwierdzono, że zezwolenia nr 1, 2, 3, 4 i 5 nie zawierały ww. informacji. W odpowiedzi na pytanie zespołu kontrolnego, w pkt 9 wyjaśnień wskazano:

„Informuję, że we wskazanych decyzjach brak jest elementu zezwolenia w zakresie niezbędnych zabiegów ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. Jest to oczywisty omyłka która zostanie natychmiast sprostowana.”

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli – zezwolenia zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy u.c.p.g. W udzielonych wyjaśnieniach kontrolowany organ wskazał, że brak informacji wymaganych art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. stanowi *oczywistą omyłkę*, która zostanie sprostowana. Jak już wskazano powyżej – sprostowanie w trybie art. 111 i art. 113 k.p.a. można zastosować jedynie w stosunku do wad nieistotnych<sup>31</sup> – takich, które nie wpływają na treść rozstrzygnięcia w stopniu, który skutkowałby ich zmianą lub usunięciem z obrotu prawnego<sup>32</sup>. Do wad istotnych, których nie można usunąć w ww. trybach, zalicza się między innymi brak któregokolwiek z obligatoryjnych składników decyzji wydanej w przedmiocie udzielenia zezwolenia<sup>33</sup>.

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. przepisu przez pracownika prowadzącego powyższe postępowania, jak również brak należytego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 36-118, 139, 142-143]

---

<sup>31</sup> Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 stycznia 1997 r. sygn. SA/Ka 2714/95 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 czerwca 2014 r. sygn. II SA/Go 371/14.

<sup>32</sup> „Wada istotna decyzji to taka, która potencjalnie wiąże się z możliwością usunięcia takiego aktu z obrotu prawnego, bądź jego zmiany, ze względu na to, że określona wada wywołała wpływ na kształt rozstrzygnięcia. Wada tego rodzaju możliwa jest do usunięcia w wyniku zastosowania środka prawnego lub środków nadzoru.” (M. Dyl w Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, M. Wierzbowski i A. Wiktorowska (red.), wyd. 26, 2018 r.).

<sup>33</sup> Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. II GSK 365/07.: „(...) w trybie art. 111 § 1 KPA nie było możliwe usuwanie wad decyzji koncesyjnej, polegających na pominięciu przy jej konstrukcji obligatoryjnych składników tego typu decyzji, które z założenia mogą dopiero wyznaczyć w pełni ramy działalności, na której prowadzenie zgodę wyraża organ i stanowiąc tym samym podstawę dalszego w kolejności ukształtowania pozostałych postanowień decyzji koncesyjnej. Kolejności tej nie można odwracać. Pominięcie podstawowych elementów w budowie decyzji koncesyjnej jest niewątpliwie wadą istotną tego rodzaju decyzji, która powinna być podnoszona przy wykorzystaniu środków zaskarżenia, a nie w trybie rektyfikacji decyzji administracyjnej przewidzianej w art. 111 § 1 KPA.”

W wyniku kontroli ustalono, że zezwolenia 4 i 5 zawierały nieprawidłowe pouczenia w zakresie trybu oraz terminu do złożenia odwołania od decyzji. Zgodnie z art. 127a § 1 k.p.a. – w terminie na złożenie odwołania strona może zrzec się prawa do jego wniesienia. Przepis ten dodano do k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. i znajduje on zastosowanie wyłącznie do postępowań wszczętych najwcześniej tego dnia<sup>34</sup>. Postępowania, dot. zezwoleń nr 4 i 5 zostały wszczęte 11 maja 2017 r. oraz 25 maja 2017 r. – art. 127a § 1 k.p.a. nie miał w tym przypadku zastosowania. Organ miał jedynie obowiązek pouczyć w treści wydanych decyzji o prawie trybie oraz terminie do złożenia od nich odwołania – zgodnie z ówczesną treścią art. 107 § 1 ww. ustawy. Przyczyną wystąpienia opisanych okoliczności była niewystarczająca znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy. Nie wpływają one jednak na prawidłowość ww. postępowań, w związku z czym należy uznać je jako uchybienia o charakterze formalnym.

[dowód: akta kontroli str.: 71-118]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a., z zastrzeżeniem § 4 i § 5 przedmiotowego przepisu, jednym z elementów decyzji jest uzasadnienie faktyczne oraz prawne. W § 3 ww. przepisu ustawodawca zawarł rozwinięcie powyższych definicji wskazujące co należy rozumieć pod pojęciem uzasadnienia faktycznego oraz prawnego. W wyniku kontroli stwierdzono, że uzasadnienia zezwoleń nr 1, 2, 3, 4 i 5 wskazują jedynie, że podmioty ubiegające się o ich udzielenie spełniają warunki określone w zarządzeniu. W uzasadnieniu zezwolenia na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami wskazano natomiast, że wnioskodawca spełnia wymagania określone w uchwale, natomiast wnioski z dnia 20 września 2018 r. spełnia warunki określone w art. 8 ust. 1 i ust. 1a ustawy u.c.p.g. Ustawodawca wymaga również, aby w treści podjętego rozstrzygnięcia organ przytoczył powołane w podstawie prawnej przepisy oraz przedstawił ich wykładnię<sup>35</sup>. W żadnej z powyższych decyzji organ nie odniósł się w treści uzasadnienia do przepisów stanowiących podstawę ich podjęcia (np. art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g.), naruszając tym samym art. 107 § 1 pkt 6 w zw. z § 3 k.p.a. Odpowiedzialną za powstanie opisanej nieprawidłowości jest osoba, która zredagowała ww. decyzje.

Powyższe okoliczności świadczą o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jednak nie są to naruszenia istotne, które wywierałyby znaczący wpływ na wynik postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 36-135]

W toku podjętych działań stwierdzono, że w pkt 6 zezwoleń na opróżnianie nr 1, 2, 3, 4 i 5 odniesiono się do obowiązku określonego w art. 9o ustawy u.c.p.g. poprzez wskazanie, że ich posiadacze mają obowiązek przekazywać sprawozdania w formie i w zakresie określonym odrębnymi przepisami. Opisaną praktykę należy uznać za nieprawidłową. Obowiązek sprawozdawczy wynika bowiem bezpośrednio z ww. przepisu<sup>36</sup>, w związku z czym

---

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 1 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).

<sup>35</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 marca 2018 r. sygn. IV SA/Po 1243/17.

<sup>36</sup> Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 29 stycznia 2010 r. sygn. II FSK 1494/08: „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

niecelowym jest dodatkowe wskazywanie go w treści decyzji. Takie działanie świadczy o niezgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami, jednak nie jest to naruszenie, które w istotny sposób wpływa na prawidłowość ww. zezwoleń.

[dowód: akta kontroli str.: 36-37, 51-52, 62-63, 71-72, 85-86]

W aktach spraw postępowań dot. zezwoleń nr 3, 4 i 5 brakuje zwrotnych potwierdzeń odbioru decyzji przez strony postępowań. W odpowiedzi na pytanie zespołu kontrolnego, w pkt 10 wyjaśnień wskazano:

„Informuję, że we wskazanych postępowaniach decyzje zostały doręczone do wnioskodawców. Organ w chwili obecnej nie posiada stosownych potwierdzeń. Informuję jednak, że organ wystąpi pisemnie do zainteresowanych o dostarczenie dokumentacji potwierdzającej odebranie wskazanych decyzji po czym przedstawi brakujące potwierdzenia do wglądu.”

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli. Na pozytywną ocenę zasługuje próba naprawienia zaistniałej sytuacji. Zgodnie jednak z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego: „K.p.a. wprowadza zasadę oficjalności doręczeń. Ustawowy obowiązek dokonywania wszelkich doręczeń z urzędu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie administracyjne. (...) Nieprawidłowe, czyli niezgodne z przepisami K.p.a. doręczenie pisma, od którego rozpoczyna bieg termin procesowy, należy uznać za naruszenie zasady oficjalności doręczeń pism, mogące spowodować pozbawienie strony możliwości obrony swych praw. (...) Prawidłowość postępowania organu w tym zakresie podlega także kontroli ze strony sądu administracyjnego. Niezgodne z przepisami postępowania administracyjnego doręczenie pisma (decyzji, postanowienia) może być uznane przez Sąd w konkretnych okolicznościach sprawy za pozbawione znaczenia prawnego i uzasadniające stwierdzenie, że do doręczenia doszło w innej dacie, niż to przyjmuje organ, albo że w ogóle nie doszło do doręczenia. Wynika to z obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady, że decyzja administracyjna wywiera skutki prawne od daty jej doręczenia lub ogłoszenia. Powyższe uwagi skłaniają do wniosku, że doręczenie wszelkiego rodzaju pism, a zwłaszcza rozstrzygnięć organów administracji publicznej, powinno następować z datą pewną, potwierdzoną osobiście przez adresata decyzji.”<sup>37</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 62-118, 139, 143]

W toku kontroli ustalono, że terminy obowiązywania decyzji zostały określone w następujący sposób:

- Zezwolenie nr 1 – termin obowiązywania od 28 grudnia 2015 r. do 17 grudnia 2025 r.; pomimo, że wnioskodawca wnioskował o zezwolenie na 10 lat (termin obowiązywania wskazany w decyzji jest o 11 dni za krótki);

---

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.

<sup>37</sup> Patrz Wyrok NSA z 18 stycznia 2017 r. sygn. I OSK 450/16.

- Zezwolenie nr 2 – termin obowiązywania od 11 lutego 2016 r. do 10 lutego 2026 r., pomimo, że wnioskodawca wnioskował o zezwolenie na 5 lat (termin obowiązywania wskazany w decyzji jest niezgodny z wnioskiem strony);
- Zezwolenia nr 4 oraz 5 – termin obowiązywania od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2027 r., pomimo, że obie decyzje zostały wydane 7 czerwca 2017 r. (terminy rozpoczęcia obowiązywania decyzji wskazano z datą wsteczną);
- Zezwolenie w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami – termin obowiązywania decyzji 14 dni od daty uprawomocnienia się, do 30 września 2028 r. (termin rozpoczęcia obowiązywania zezwolenia powinien odpowiadać terminowi wydania decyzji tj. 8 października 2018 r., natomiast jako termin zakończenia obowiązywania zezwolenia powinien być wskazany dzień, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu, czyli 8 października 2028 r.)

Zgodnie z art. 9 ust. 1b ustawy u. c. p. g., zezwolenie jest udzielane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Powyższy 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>38</sup>. Z kolei, zasady obliczania terminów określonych w latach dla postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r. reguluje art. 57 § 3a k.p.a.<sup>39</sup>. Zgodnie z tymi zasadami – ostatnim dniem obowiązywania zezwolenia powinien być dzień, który nazwą odpowiada początkowemu dniowi terminu.

Ponadto zdaniem NSA<sup>40</sup> nie ma podstaw prawnych, aby okres obowiązywania zezwolenia, obliczać od daty uzyskania waloru ostateczności decyzji. Takie działanie stałoby 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. Powyższe działanie praktycznie uniemożliwia wyraźne wskazanie w treści zezwolenia terminu jego ważności, co utrudnia przedsiębiorcy określenie terminu, do którego może posługiwać się udzielonym zezwoleniem. Decydujące znaczenie, zdaniem NSA, powinna mieć 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>41</sup>. Należy zauważyć, 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

<sup>38</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>39</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.

<sup>40</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 kwietnia 2010 r. sygn. II OSK 581/09.

<sup>41</sup> Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Por. B. Adamiak, J. Borkowski: Warszawa 2009, str. 425.

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.

Ponadto w przypadku zezwoleń nr 3 i 4 wnioskodawcy wskazali termin podjęcia działalności jako *maj 2016 r.* oraz *17.05.2017 r.*, a decyzje zostały wydane odpowiednio 22 czerwca 2016 r. oraz 7 czerwca 2017 r. W takim przypadku organ powinien zwrócić się do stron postępowania z wyjaśnieniem, że wskazany przez nich zamierzony termin podjęcia działalności jest niemożliwy do zrealizowania z uwagi na okres niezbędny do przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niezajomość przepisów k.p.a. przez pracowników prowadzących ww. postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 36-136, 139-140, 143]

### III. Terminowość

W zakresie terminowości poszczególnych postępowań pozytywnie oceniono prawie wszystkie z nich. W aktach sprawy dot. zezwolenia nr 2 wniosek, na podstawie którego wydano ww. decyzję, wpłynął do Urzędu Gminy Chojnów 2 grudnia 2015 r., natomiast decyzję wydano 11 lutego r. Na pytanie zespołu kontrolnego, czy organ poinformował wnioskodawcę o braku możliwości załatwienia niniejszej sprawy w terminie, przyczynach zwłoki oraz o wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia (art. 36 § 1 k.p.a.), w pkt 11 wyjaśnień stwierdzono:

„Informuję, że organ w toku postępowania nie powiadomił strony o braku możliwości załatwienia sprawy w ustawowym terminie. (...)”

Przepis art. 35 § 3 k.p.a. stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. Przepis ten dopuszcza załatwienie sprawy nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, tylko w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych. Tym samym decyzja ta została wydana z przekroczeniem terminu. Ponadto organ – zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. – jest zobowiązany zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Przyczyną powstania wskazanej nieprawidłowości jest niedostateczna znajomość przepisów przez pracownika prowadzącego postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 51-61, 139, 143]

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.
2. Dla każdej z prowadzonych spraw zakładać metrykę zgodnie z art. 66a § 1 k.p.a.
3. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków, wzywać wnioskodawcę do ich uzupełnienia we właściwym trybie.

4. W sposób wyczerpujący, zbierać i rozpatrywać cały materiał dowodowy, zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. a także w razie potrzeby, wzywać wnioskodawcę do złożenia stosownych wyjaśnień w trybie art. 8a ust 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g.
5. Weryfikować, czy wnioskodawca spełnił obowiązek wniesienia opłaty skarbowej, a w razie stwierdzenia braku tej opłaty, wzywać wnioskodawcę do jej uiszczenia.
6. Zezwolenia wydawać tylko podmiotom uprawnionym do ich uzyskania.
7. W wydawanych decyzjach umieszczać adnotację o wniesionej opłacie skarbowej.
8. W wydawanych decyzjach zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 9 ust. 1 ustawy. u.c.p.g.
9. Prawidłowo formułować pouczenia w zakresie trybu oraz terminu do złożenia odwołania od decyzji.
10. W wydawanych decyzjach wskazywać uzasadnienie prawne zgodne z art. 107 § 3 k.p.a.
11. W wydawanych decyzjach szczegółowo wskazywać wymogi, jakie powinien spełniać przedsiębiorca w trakcie trwania zezwolenia (bez powtarzania obowiązków wynikających wprost z prawa powszechnie obowiązującego).
12. Prawidłowo ustalać terminy obowiązywania udzielonych zezwoleń.
13. W przypadku braku możliwości zakończenia danego postępowania w terminie poinformować stronę o tym fakcie, wskazać przyczyny zwłoki oraz wyznaczyć nowy termin załatwienia sprawy.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do 12 kwietnia 2019 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Pawel Hreniak*