



NK-KE.431.11.2019.DW

Pan  
**Arkadiusz Poprawa**  
Burmistrz Obornik Śląskich

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

W dniach 5-6 marca 2019 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 dniach 19 oraz 26 lutego 2019 r. (NK-KE.0030.19.2019.DW) oraz (NK-KE.0030.21.2019.TW) 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 Miejskim w Obornikach Śląskich, z siedzibą przy ul. Trzebnickiej 1, 55-120 Oborniki Śląskie, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, wygaszeniu 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 I półrocze 2019 r.*, który Wojewoda Dolnośląski zatwierdził 13 grudnia 2018 r. (sygn. NK-KE.430.18.2018.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, wygaszeniu 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, wygaszeniu 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, wygaszeniu

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 sprawie zapłaty opłaty skarbowej) 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 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 9/2019.

Funkcję kierownika Urzędu obecnie sprawuje Pan Arkadiusz Poprawa - Burmistrz Obornik Śląskich<sup>1</sup>. Zadania będące przedmiotem kontroli są realizowane w ramach Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Obornikach Śląskich. Realizacją zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, cofania, wygaszania lub zmianie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zajmowali się od dnia 11 lutego 2014 r. Pani Monika Spurgiasz, od dnia 29 maja 2015 r. Pani Katarzyna Grad, zatrudnione na stanowisku podinspektora ds. ochrony środowiska, natomiast od 21 września 2015 r. Pani Magdalena Zatońska zatrudniona na stanowisku inspektora ds. ochrony środowiska. Bezpośrednim przełożonym ww. pracowników była Pani Monika Wiszniowska - Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska, która upoważniona była do wydawania w imieniu Burmistrza Obornik Śląskich decyzji w przedmiocie objętym kontrolą.

[dowód: akta kontroli str.: 47-48, 646-651]

W dniu 19 lutego 2019 r. organ kontrolny wraz z zawiadomieniem o terminie kontroli zwrócił się do Burmistrza Obornik Śląskich z informacją ile decyzji poczynawszy od dnia 1 stycznia 2015 r. wydano w przedmiocie planowanej kontroli. W piśmie z dnia 25 lutego 2019 r. o sygn. RiOŚ.1751.1.2017 wskazano, iż w kontrolowanym okresie czasu wydano łącznie 33 decyzje w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych, tj.:

---

<sup>1</sup> <http://bip.oborniki-slaskie.pl/Article/id,4888.html>.

- 17 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- 11 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.
- 3 decyzje w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń;
- 1 decyzję w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 1 decyzję w przedmiocie odmowy zmiany udzielonego zezwolenia.

Z uwagi na fakt, iż w momencie otrzymania powyższych danych wskazywały one na znaczną liczbę decyzji wydanych w przedmiocie kontroli spośród ogólnej ich liczby została wybrana próba, której analiza posłużyła do ustalenia wyniku kontroli. Próba ta wynosi 20 spośród 33 postępowań, tj. 61 % całości i składa się na nią:

- 9 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- 6 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń;
- 3 decyzje w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń;
- 1 decyzję w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia;
- 1 decyzję w przedmiocie odmowy zmiany udzielonego zezwolenia.

Losowanie postępowań wchodzących w skład próby kontroli dotyczyło jedynie decyzji udzielających zezwolenia oraz decyzji zmieniających. Z pozostałych rodzajów decyzji wydanych w okresie objętym kontrolą (tj. decyzji w przedmiocie wygaszenia, cofnięcia oraz odmowy zmiany udzielonego zezwolenia) weryfikacji poddano wszystkie z nich.  
[dowód: akta kontroli str.: 1-4, 22-32]

Poza przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej problematyka wydawania przez Burmistrza Obornik Śląskich zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana następującym aktem prawa miejscowego:

- Uchwała nr XXVI/213/12 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Oborniki Śląskie.

W dniu 19 kwietnia 2019 r. Burmistrzowi Obornik Śląskich doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 12 kwietnia 2019 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 12 kwietnia 2019 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 Obornik Śląskich, oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższej oceny dokonano w oparciu o kontrolę 20 przeprowadzonych przez Burmistrza

Obornik Śląskich, w okresie objętym kontrolą postępowań, tj. 9 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia, 6 decyzji zmieniających, 3 decyzje wygaszające, 1 decyzję w przedmiocie cofnięcia oraz 1 decyzję w przedmiocie odmowy zmiany udzielonego uprzednio zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W toku przeprowadzonej kontroli wezwano Burmistrza Obornik Śląskich do wskazania czy w okresie nią objętym do Urzędu wpłynęły jakiekolwiek skargi lub wnioski w zakresie kontrolowanych zagadnień, w rozumieniu działu VIII k.p.a. W pkt 1 wyjaśnień Burmistrza Obornik Śląskich z dnia 18 marca 2019 r.<sup>2</sup> wskazano, iż do Urzędu nie wpłynęły, ani skargi, ani wnioski dotyczące kontrolowanych zagadnień.

[dowód: akta kontroli str.: 41-43]

## I. Elementy organizacyjne.

W toku kontroli ustalono, że Burmistrz Obornik Śląskich prowadzi elektroniczną ewidencję udzielonych oraz cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g.<sup>3</sup>, którą udostępnia na stronach Biuletynu Informacji Publicznej urzędu.

[dowód: akta kontroli str.:41-43, 56-65]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, Burmistrz Obornik Śląskich udostępnił wprawdzie wzór wniosku<sup>4</sup> o wydanie zezwolenia, jednakże dotyczy on wyłącznie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g.<sup>5</sup>, tymczasem przepis art. 8 ust. 5 niniejszego aktu normatywnego stanowi, iż organ wykonawczy gminy powinien udostępnić na stronie internetowej urzędu wzór wniosku o udzielenie zezwolenia, bez wskazywania na konkretny rodzaj zezwolenia spośród wskazanych w przepisie art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.:49-53]

## II. Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 31 lipca 2015 r. (sygn. RIOŚ.6233.2.2015) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 1;

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 4 sierpnia 2015 r. (sygn. RiOŚ.6233.3.2015) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 2;

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 9 października 2015 r. (sygn. RiOŚ.6233.3.2015) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 3;

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 24 listopada 2015 r. (sygn. RiOŚ.6233.8.1.2015) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 4;

---

<sup>2</sup> Sygn. RiOŚ.1710.1.2019. z dnia 18 marca 2019 r., zwane dalej wyjaśnieniami.

<sup>3</sup>Zgodnie z pkt 3 wyjaśnień.

<sup>4</sup><http://bip.oborniki-slaskie.pl/m,5299,zezwolecie-na-prowadzenie-dzialalnosci-w-zakresie-oprozniwania-zbiornikow-bezodplywowych-i-transportu.html>.

<sup>5</sup>Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 26 lutego 2016 r. (sygn. RiOŚ.6233.2.2016) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 5;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 12 lipca 2016 r. (sygn. RiOŚ.6233.16.2016) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 6;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 4 sierpnia 2017 r. (sygn. RiOŚ.6233.7.2017) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 7;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 31 października 2017 r. (sygn. RiOŚ.6233.9.2017) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 8;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 7 lutego 2018 r. (sygn. RiOŚ.6233.2.2018) zwanego dalej zezwoleniem na opróżnianie nr 9.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie wnioski, na podstawie których udzielono poddanych kontroli zezwoleń na opróżnianie zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 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 ww. ustawy. Wraz z każdym z podań dotyczących zezwoleń wnioskodawcy przedłożyli dowody uiszczenia opłaty skarbowej w odpowiedniej wysokości oraz terminie<sup>6</sup>, co zadośćuczyniło również wymogowi § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330). W wyniku kontroli stwierdzono również, iż wszystkie z poddanych kontroli postępowania, zostały przeprowadzone terminowo. Ponadto większość z wniosków została złożona na wzorze udostępnionym na stronie internetowej Urzędu (art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g.). Każde z udzielonych zezwoleń 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). Ponadto większość z wydanych decyzji zawierała elementy wskazane w art. 9 ust. 1 oraz 1aa ustawy u.c.p.g. oraz elementy wskazane w art. 107 k.p.a. W toku kontroli ustalono, iż zgodnie z dyspozycją przepisu art. 66a k.p.a. prowadzono metryki spraw.

[dowód: akta kontroli str.: 66-287]

W toku kontroli stwierdzono następujące uchybienia oraz nieprawidłowości na gruncie ww. spraw.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie zezwolenia na opróżnianie zawierały elementy, o których mowa w art. 9 ust. 1, ust. 1aa i ust. 1b ustawy u.c.p.g. Niemniej jednak w toku kontroli ustalono, iż w punktach dotyczących innych wymagań wynikających z przepisów odrębnych (o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g.) odniesiono się do obowiązku określonego w art. 9o ustawy u.c.p.g. Opisaną praktykę należy uznać za nieprawidłową. Przedmiotowe obowiązki wynikają bowiem z przepisów powszechnie obowiązujących<sup>7</sup>, w związku z czym niecelowe jest dodatkowe wskazywanie ich w treści decyzji. Powyższe wprawdzie świadczy o niezgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami, niemniej jednak nie jest to naruszenie istotne.

<sup>6</sup> Wysokości uiszczonych opłat zgodnie z ust 42 III części załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Terminy uiszczenia poszczególnych opłat zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ww. aktu normatywnego.

<sup>7</sup> Wyrok WSA z dnia 9 listopada 2015 r. sygn. II SA/Rz 580/15.

[dowód: akta kontroli str.: 66-287]

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. strona uzyskała uprawnienie polegające na tym, iż w trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania może zrzec się tego prawa składając stosowne oświadczenie organowi, który prowadził postępowanie. Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia na opróżnianie nr 7 zostało wszczęte w dniu 5 lipca 2017 r. Pomimo tego w treści orzeczenia go kończącego nie zawarto jakiegokolwiek pouczenia o ww. kwestii, czego wymaga art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przedmiotowych przepisów przez osobę prowadzącą niniejszą sprawę, jak również brak dostatecznego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 226-245]

W toku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniach na opróżnianie zbiorników bezodpływowych nr 1, 5, 6, 7, 8 oraz 9 brak było adnotacji, o której mowa § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Powyższa okoliczność świadczy wprawdzie o naruszeniu przepisów prawa powszechnie obowiązujących, niemniej jednak jest to tylko uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na prawidłowość wydanych decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 66-81, 163-287]

Wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. powinien zawierać, poza informacjami wymaganymi art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., również informacje określone w art. 8 ust. 1 wskazanego na wstępie aktu normatywnego. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w podaniach (będących podstawą udzielenia zezwoleń na opróżnianie nr 2, 3, 4, 8 oraz 9) brak było informacji wymaganych art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy u.c.p.g. Ponadto w podaniu (będącym podstawą zezwolenia nr 6) nie wskazano proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanej po zakończeniu działalności<sup>8</sup>.

W punkcie odnośnie informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem, wnioskodawcy wskazali odpowiednio:

(wniosek z dnia 28 lipca 2015 r.)

*„Pojazd asenizacyjny”*

(wniosek z dnia 29 września 2015 r.)

*„Beczka asenizacyjna poniżej 1 atmosfery nie podlega badaniom.”*

(wniosek z dnia 24 listopada 2015 r.)

*„Samochody asenizacyjne spełniające normy wyposażone w zawory, pływaki bezpieczeństwa, rynny na węże itp.”*

(wniosek z dnia 23 października 2017 r.)

---

<sup>8</sup> W punkcie 4 wniosku z dnia 5 lipca 2016 r. dotyczącym proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanej po zakończeniu działalności powielono informację z pkt 3 dotyczącą informacji o stosowanych technologiach.

„*Odbiór nieczystości bytowych z posesji samochodem wyposażonym w węże o długości 30mb.*”

(wniosek z dnia 30 stycznia 2018 r.)

„*Technologia stosowana w danej dziedzinie uwzględnia regularne mycie i odkażanie pojazdów asenizacyjnych.*”

Przepis art. 8 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy wymaga aby podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych opisał w podaniu technologicie stosowane lub przewidziane do stosowania przy wykonywaniu ww. działalności. Kluczowe znaczenie dla interpretacji przedmiotowego przepisu ma zwrot *technologia*. Mając na uwadze reguły wykładni podstawowym sposobem jej dokonania jest wykładnia językowa, tzn. ustalenie jakie znaczenie w potocznym języku ma dane słowo. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż przez zwrot *technologia* należy rozumieć *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*<sup>9</sup>. Innymi słowy opisując technologię należy wskazać w jaki sposób będzie się prowadziło określoną działalność. Tymczasem z zacytowanych powyżej fragmentów wniosków wynika, iż jego autorzy nie opisali *jak* zamierzają prowadzić działalność, lecz wskazali *co lub czym* zamierzają robić. Jako przykład prawidłowego wypełnienia dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy u.c.p.g. należy wskazać sposób zredagowania w powyższym przedmiocie wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia na opróżnianie nr 1<sup>10</sup>. Podsumowując należy wskazać, iż ww. podania zawierały braki formalne (nie wskazano w nich wszystkich wymaganych informacji) natomiast organ nie wezwał do ich uzupełnienia we właściwym trybie (art. 64 § 2 k.p.a.). Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków przez pracownika prowadzącego powyżej wskazane postępowania. W wyniku powyższego wszczęto postępowania oraz wydano decyzje w przedmiocie udzielenia zezwoleń na podstawie niekompletnych wniosków.

[dowód: akta kontroli str.: 82-162, 246-287]

Mając na uwadze art. 8 ust 1a w związku z art. 8 ust. 1b ustawy u.c.p.g. do wniosku przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć zaświadczenie albo oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne. Oświadczenie takie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „*Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.*” W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniach na opróżnianie nr 3 oraz 5 wnioskodawcy oświadczyli o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie społeczne, jednakże w oświadczeniach tych nie zawarli ww. klauzuli. Prawidłowym działaniem organu kontrolowanego winno być wezwanie przedsiębiorców w trybie art. 64 § 2 k.p.a. o uzupełnienie braków formalnych podania o dołączenie pełnego oświadczenia wskazanego w art. 8 ust. 1a i 1b ustawy u.c.p.g. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków przez pracownika prowadzącego ww. sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 98-113, 163-193]

<sup>9</sup>Znaczenie terminu ustalone przy pomocy Słownika Języka Polskiego (<https://sjp.pwn.pl/szukaj/technologia.html>).

<sup>10</sup> W pkt IV wniosku z dnia 27 maja 2015 r. wskazano, cyt.: *Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych będzie prowadzone w sposób nie zagrażający środowisku naturalnemu oraz zdrowiu i życiu ludzi oraz z poszanowaniem interesów osób trzecich. Miejsca opróżniania zbiorników bezodpływowych (wylotów, studzienek, terenów przyległych) pozostawiane będą w należyłym stanie sanitarnym. Usługi w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Gminy Oborniki Śląskie, będą prowadzone pojazdem posiadającym aktualne badania techniczne. (...).*”

Przepis art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g. wymaga aby podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych określił termin podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz termin zamierzonego czasu jej prowadzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w podaniach kolejno z dnia 5 lipca 2016 r. oraz 23 października 2017 r. (będących podstawą wydania zezwoleń na opróżnianie nr 6 i 8) wnioskodawcy nie wskazali zamierzonego czasu prowadzenia działalności objętego wnioskiem, natomiast w podaniu z dnia 29 września 2015 r. (będącego podstawą wydania zezwolenia na opróżnianie nr 3) przedsiębiorca nie określił terminu podjęcia działalności. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż ww. podania zawierały braki formalne (nie wskazano w nich wszystkich wymaganych informacji) natomiast organ nie wezwał do ich uzupełnienia we właściwym trybie (art. 64 § 2 k.p.a.). Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była nierzetelna analiza wniosków przez pracownika prowadzącego powyżej wskazane postępowania. W wyniku powyższego wszczęto postępowanie oraz wydano decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na podstawie niekompletnego wniosku.  
[dowód: akta kontroli str.: 194-225, 246-265]

W toku kontroli ustalono, iż zbiorniki bezodpływowe muszą być opróżniane przez pojazdy asenizacyjne<sup>11</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono co następuje:

- W pkt 3 podania z dnia 29 września 2015 r. posiadacz zezwolenia na opróżnianie nr 3 wskazał zestaw pojazdów<sup>12</sup> wraz numerami rejestracyjnymi.
- W pkt 3 wniosku z dnia 30 stycznia 2018 r. posiadacz zezwolenia na opróżnianie nr 9 wskazał m.in. numery rejestracyjne pojazdów, liczbę pojazdów oraz określił, iż są to samochody specjalistyczne. Ponadto do wniosków dołączono kopie dowodów rejestracyjnych potwierdzających ww. informacje.

W toku kontroli stwierdzono, iż wymagania jakie muszą spełniać ww. pojazdy, poza ogólnymi warunkami technicznymi dla pojazdów, zostały określone w rozporządzeniu w sprawie pojazdów asenizacyjnych. Niespełnienie ich skutkuje bowiem odmową udzielenia zezwolenia – zgodnie z art. 9 ust. 1c pkt 1 ustawy u.c.p.g.<sup>13</sup>. W zakresie powyższych postępowań należy wskazać, iż z przedłożonych dokumentów nie wynika aby dysponowane przez przedsiębiorców pojazdy spełniały wymagania dla pojazdów asenizacyjnych. Mając na uwadze fakt, iż ustawodawca w art. 76 § 1 k.p.a. przyznał dokumentom urzędowym szczególną

---

<sup>11</sup> Pierwszy z ww. przepisów zawiera definicję stacji zlewnej tj. instalacji i urządzeń zlokalizowanych przy kolektorach sieci kanalizacyjnej lub przy oczyszczalniach ścieków służących do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych **pojazdami asenizacyjnymi z miejsc gromadzenia**. Z kolei drugi z ww. przepisów określa co należy rozumieć pod pojęciem zbiornik bezodpływowy - jest to to instalacja i urządzenie przeznaczona do **gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania**.

<sup>12</sup> Wnioskodawca wskazał, że dysponuje środkami technicznymi w postaci dwóch ciągników oraz dwóch beczek asenizacyjnych.

<sup>13</sup> Na tym stanowisku stanął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 18 lipca 2018 r. sygn. II SA/Gd 280/18, w uzasadnieniu którego wskazano, cyt.: (...). *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** (...).*



moc dowodową<sup>14</sup>, jak również to, iż z dowodów rejestracyjnych<sup>15</sup> przedłożonych wraz z wnioskiem stanowiącym podstawę do udzielenia zezwolenia na opróżnianie nr 3 nie wynika, iż wskazane w nich pojazdy spełniają wymagania dla pojazdów asenizacyjnych. Należy wskazać, iż rolą kontrolowanego organu było podjęcie wszelkich działań w celu ustalenia czy dysponowane przez wnioskodawcę pojazdy spełniają wszystkie warunki określone w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Powinność ta wynika ze sformułowanej w art. 7 k.p.a., a rozwiniętej w art. 77 § 1 k.p.a., zasady prawdy obiektywnej, z której wynika, iż organ ma obowiązek podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, w tym zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Podsumowując wymaga zaznaczyć, iż z ww. wniosku, jak również z załączonej dokumentacji, nie wynikało aby wnioskodawca ubiegający się o udzielenie zezwolenia dysponował pojazdami asenizacyjnymi. Pomimo tego kontrolowany organ nie podjął jakichkolwiek działań w celu wyjaśnienia opisanych wątpliwości czym naruszył art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. [dowód: akta kontroli str.:98-113, 266-287]

W toku kontroli ustalono, iż jednym z wymagań jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych jest oznakowanie pojazdu asenizacyjnego w sposób trwały i widoczny umożliwiający identyfikację podmiotu świadczącego usługi poprzez podanie nazwy, adresu i telefonu kontaktowego przedsiębiorcy (§ 1 pkt 5 uchwały nr XXVI/213/12 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 28 grudnia 2012 r. (zwana dalej uchwałą z 2012 r.). Z udostępnionych do kontroli akt postępowania nie wynikało aby zadośćuczyniono ww. warunkowi. Tym samym należy wskazać, iż autorzy wniosków będących podstawą wydania zezwoleń na opróżnianie nr 1, 2, 3, 7 oraz 8 nie wykazali się spełnieniem powyższego warunku natomiast kontrolowany organ nie podjął jakichkolwiek czynności w celu wyjaśnienia powyższej kwestii., pomimo uprawnień wynikających z przepisu art. 8a ust 1 ustawy u.c.p.g.

Kolejnym wymogiem, jakie przepisy uchwały z 2012 r. postawiły przed podmiotami ubiegającymi się o uzyskanie zezwolenia wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. jest zapewnienie odpowiedniego standardu bezpieczeństwa i higieny pracy osób zatrudnionych przy świadczeniu usług (§ 1 pkt 6 uchwały z 2012 r.). Z załączonych, do wniosków dokumentów będących podstawą wydania zezwoleń nr 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, oraz 9 nie wynikało aby wnioskodawcy zapewnili odpowiedni standard BHP osobom zatrudnionym przy świadczeniu usług asenizacyjnych. Następnym z wymogów jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych jest wyposażenie pojazdu w sprzęt umożliwiający posprzątanie miejsca odbioru odpadów ciekłych, w przypadku ich zanieczyszczenia podczas wykonywania czynności opróżniania zbiorników bezodpływowych (§ 1 pkt 8 uchwały z 2012 r.). Z udostępnionych akt sprawy zezwoleń na opróżnianie nr 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 oraz 9 nie wynikało aby zadośćuczyniono ww. warunkowi.

Jednym z ostatnich wymogów, jakie przepisy uchwały z 2012 r. postawiły przed podmiotami ubiegającymi się o uzyskanie zezwolenia wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. jest posiadanie tytułu prawnego do bazy transportowej (§ 2 pkt 1-3 uchwały z 2012 r.) stanowiącej teren utwardzony, ogrodzony, niedostępny dla osób postronnych. Baza transportowa zapewniać powinna codzienne parkowanie i garażowanie pojazdów po zakończonej pracy oraz możliwość serwisowania, dezynfekowania i utrzymywania pojazdów

---

<sup>14</sup> Stanowią dowód tego co zostało w nich stwierdzone, bez potrzeby dalszego dowodzenia tego faktu patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2018 r. sygn. VII SA/Wa 2108/17.

<sup>15</sup> Dowód rejestracyjny jest dokumentem urzędowym (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2017 r. sygn. I GSK 1881/15 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2017 r. sygn. III SA/Wa 2709/16).

w należyтым stanie sanitarno-higienicznym, zaś w przypadku braku miejsca do mycia i dezynfekcji, przedsiębiorca powinien posiadać dokumentację potwierdzającą możliwość mycia i dezynfekcji pojazdów w miejscach do tego przeznaczonych. Z załączonych do wniosków dokumentów będących podstawą wydania zezwoleń na opróżnianie nr 1, 3, 7 oraz 8 nie wynikało, iż przedsiębiorcy spełnili ww. wymagania określone w § 2 pkt 1-3 wspomnianej wcześniej uchwały. W wyniku kontroli ustalono, że organ w toku postępowania wyjaśniającego nie podjął żadnych czynności mających na celu ustalenie czy wnioskodawcy spełniają ww. warunki, czym również naruszono wspomnianą zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną przez przepis art. 7 k.p.a. Podsumowując, przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była nierzetelna analiza przedłożonych przez przedsiębiorców dokumentów przez pracownika prowadzącego ww. sprawy oraz niedostateczny nadzór ze strony przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 66-162, 194-287]

### III. Decyzje wydane w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Burmistrz Obornik Śląskich, w okresie objętym kontrolą, wszczął jedno postępowanie w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji nr 143/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. (sygn. RiOŚ.6233.6.18.2017) cofającej uprzednio udzielone zezwolenie, zwana dalej decyzją cofającą.

Przyczyną wszczęcia postępowania zakończonego wydaniem decyzji cofającej było otrzymanie przez kontrolowany organ informacji o tym, iż jeden z posiadaczy zezwoleń na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. naruszył jego warunki. Po zapoznaniu się z treścią otrzymanych informacji Burmistrz Obornik Śląskich pismem z dnia 11 lipca 2017 r. zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania w przedmiocie cofnięcia uprzednio udzielonego zezwolenia. Skuteczne doręczenie ww. zawiadomienia nastąpiło dnia 14 lipca 2017 r. Z udostępnionych kontrolującym akt postępowania wynika, iż w dniach 11 lipca 2017 r., 18 lipca 2017 r., 31 lipca 2017 r., 8 września 2017 r. oraz 9 października 2017 r. kontrolowany organ dokonywał wezwań osób celem przesłuchania ich jako świadków. W wyniku kontroli stwierdzono, iż ww. wezwania odpowiadały treści art. 54 § 1 k.p.a. Przedmiotowych czynności dokonano w dniach 2 i 4 sierpnia 2017 r., 5 września 2017 r., 10 oraz 30 października 2017 r. Z poszczególnych przesłuchań sporządzano protokoły (zgodnie z art. 67 § 2 pkt 2 k.p.a.), których treść odpowiadała dyspozycji art. 68 i art. 69 § 1 k.p.a. Ponadto z uzasadnienia decyzji cofającej wynika, iż w dniu 4 września 2017 r. organ dokonał oględzin nieruchomości, na której miało dojść do nielegalnego zrzutu ścieków. Dnia 14 listopada 2017 r. organ poinformował stronę o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonymi w sprawie dowodami (zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a.). Następnie dnia 29 grudnia 2017 r. wydana została decyzja cofająca. W wyniku kontroli stwierdzono, iż ww. rozstrzygnięcie zawiera wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., była podpisana przez upoważnioną do tego osobę, informowała o prawie i trybie złożenia odwołania jak i o prawie i trybie zrzeczenia się tego uprawnienia, oraz wskazywała właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu).

Niemniej jednak w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono w ww. postępowaniu następujące uchybienia oraz nieprawidłowości.

Dnia 4 sierpnia 2017 r. odbyło się przesłuchanie Pana D. K. – posiadacza zezwolenia. Zgodnie z art. 86 k.p.a. organ może przesłuchać stronę postępowania po wyczerpaniu środków dowodowych, lub w razie ich braku, przy jednoczesnym istnieniu niewyjaśnionych faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Tymczasem Pan D. K. został przesłuchany jako druga osoba w sprawie (pierwszą był przesłuchany dnia 2 sierpnia 2017 r. Pan R. B.). Ponadto z treści wezwania z dnia 11 lipca 2017 r. wynika, iż datę przesłuchania wyznaczono na dzień 2 sierpnia 2017 r., natomiast w aktach sprawy znajdują się dwa zwrotne potwierdzenia odbioru ww. wezwania – jedno wskazujące, iż odebrano je 7 sierpnia 2017 r., oraz drugie odebrane dnia 19 lipca 2017 r. Faktycznym terminem przesłuchania strony był dzień 4 sierpnia 2017 r.

W uzasadnieniu decyzji uchylającej wskazano, iż dnia 4 września 2017 r. miały miejsce oględziny nieruchomości, położonej na terenie lasu, na której podejrzewano dokonanie zrzutu ścieków. Zgodnie z art. 67 § 2 pkt 3 k.p.a. z przeprowadzenia ww. czynności należało sporządzić protokół odpowiadający dyspozycji art. 68 i art. 69 § 1 ww. aktu normatywnego. Ponadto, mając na uwadze art. 10 § 1 w zw. z art. 79 k.p.a., o terminie przeprowadzenia oględzin należało zawiadomić stronę z co najmniej 7 dniowym wyprzedzeniem. W wyniku kontroli stwierdzono, iż poza wskazaniem na fakt przeprowadzenia oględzin w uzasadnieniu decyzji z dnia 29 grudnia 2017 r., w aktach przedmiotowej sprawy stwierdzono brak protokołu obrazującego przebieg oględzin oraz poczynione w ich wyniku ustalenia, jak również brak zawiadomienia strony o terminie ich przeprowadzenia.

W pkt 8 wyjaśnień z dnia 22 marca 2019 r. w następujący sposób odniesiono się do powyższych kwestii:

*„- Przesłuchanie Pana D. K. miało miejsce w dniu 4 sierpnia 2017 r. W dniu 1 sierpnia 2017 r. Pan D. K. telefonicznie poinformował tut. Urząd, że z przyczyn osobistych nie może stawić się na przesłuchanie w dniu 2 sierpnia 2017 r. i tym samym wniósł o przesłuchanie w dniu 4 sierpnia 2017 r. Tut. Urząd przychylił się do jego wniosku; - strona postępowania została jako pierwsza przesłuchana na okoliczność zweryfikowania zdarzenia, które miało miejsce na terenie lasu oraz w celu podania imion i nazwisk pracowników wykonujących prace na rzecz firmy; - w dniu 4 września 2017 r. dokonano oględzin teren w celu zweryfikowania czy takie zdarzenie miało miejsce; (...)”*

Mając na uwadze powyższe należy wskazać co następuje. Wyjaśnienia w przedmiocie terminu przesłuchania Pana D. K. zasługują na przyjęcie. Niemniej jednak, mając na uwadze art. 14 § 1 i art. 72 § 1 k.p.a., okoliczności uzasadniające zmianę terminu przesłuchania winny być odpowiednio udokumentowane w aktach postępowania.

Wyjaśnienia w przedmiocie przyczyn przesłuchania Pana D. K. jako drugiej osoby (po Panu R. B. w dniu 2 sierpnia 2017 r.) nie zasługują na uwzględnienie. Po pierwsze należy wskazać, iż art. 86 k.p.a. stanowi, iż stronę można przesłuchać dopiero wtedy gdy wyczerpano inne środki dowodowe lub gdy brak było innych środków dowodowych i jednocześnie do wyjaśnienia pozostały fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Przepis ten nie przewiduje w swojej treści jakichkolwiek wyjątków od ustalonej reguły<sup>16</sup>. W treści wyjaśnień wskazano, iż Pan D. K. został przesłuchany jako jedna z pierwszych osób w celu zidentyfikowania osób wykonujących prace na jego rzecz oraz w celu zweryfikowania zdarzenia. Tymczasem identyfikacji pracowników Pana D. K. (ze wskazaniem ich imion, nazwisk oraz adresów zamieszkania) dokonał w dniu 2 sierpnia 2017 r. inny świadek - Pan R. B., co wynika z treści

---

<sup>16</sup> W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 stycznia 2017 r. (sygn. II SA/Łd 814/16) wskazano, iż cyt.: *Ponadto przesłuchanie stron jest dowodem ostatnim, zgodnie z art. 86 KPa, winno wieńczyć postępowanie wyjaśniające, a nie je rozpoczynać.*

pkt. 6 jego zeznań z 2 sierpnia 2017 r. Odnośnie argumentu *zweryfikowania zdarzenia* należy wskazać, iż powyższa okoliczność mogła być przedmiotem przesłuchania każdego z powołanych świadków (w szczególności Panów R. D., J. P., A. P., R. B. oraz E. K. bezpośrednio uczestniczących w zdarzeniu z dnia 7 lipca 2017 r.). Z akt sprawy nie wynika aby Pan D. K., był jedyną osobą posiadającą wiedzę w tym przedmiocie. Ponadto, z akt postępowania wynika, iż jako jedyna z przesłuchiwanym osobom nie był on obecny na miejscu zdarzenia a jego wiedza w tym zakresie opiera się na informacjach przekazanych przez pracowników – Panów E. K. oraz J. P.

Wyjaśnienia dotyczące oględzin przeprowadzonych w dniu 4 września 2017 r. również nie zasługują na uwzględnienie. Przede wszystkim należy wskazać, iż z ich treści nie wynika w ogóle dlaczego akta sprawy nie zawierają protokołu z ich przeprowadzenia oraz zawiadomienia strony o miejscu i terminie ich dokonania, co m.in. było przedmiotem pkt 8 wezwania z dnia 11 marca 2019 r.<sup>17</sup>. Pomimo powołania się w treści decyzji cofającej na ustalenia dokonane w ich wyniku, z akt postępowania nie wynika aby w ogóle je przeprowadzono. Tym samym okoliczności ustalone w wyniku ww. czynności nie mogą być uznane za udowodnione co skutkuje tym, iż organ nie mógł się na nie powołać uzasadniając rozstrzygnięcie niniejszej sprawy<sup>18</sup>. Dalej należy wskazać, iż przeprowadzenie dowodu w postaci oględzin bez zapewnienia stronie udziału w nich stanowi naruszenie art. 79 § 1 w zw. z art. 10 § 1 k.p.a., nawet wtedy gdy strona miała możliwość późniejszego zapoznania się z protokołem<sup>19</sup>. Wreszcie podkreślenia wymaga, iż próba zrzutu ścieków na terenie lasu miała miejsce w dniu 7 lipca 2017 r. a rzekome oględziny w dniu 4 września 2017 r. Pomędzy ww. zdarzeniami upłynęło 57 dni. W ocenie organu kontroli, abstrahując od opisanych wcześniej kwestii, okres ten jest zbyt długi aby ustalenia poczynione w wyniku podjętych czynności mogły wnieść cokolwiek do niniejszej sprawy. Szczególnie w kontekście tego, iż z zeznań przesłuchanych osób wynika, iż na ww. nieruchomości mogło dochodzić do wielokrotnych zrzutów ścieków z różnych źródeł i w różnych dniach.

Podsumowując czynności jakich dokonał kontrolowany organ w toku postępowania wyjaśniającego należy wskazać, iż w trakcie ich przeprowadzania naruszono następujące przepisy. Po pierwsze art. 86 k.p.a. poprzez przesłuchanie strony jako drugiego świadka, nie zaś jako ostatniego. Po drugie naruszono art. 67 § 2 pkt 3 i art. 79 § 1 w zw. z art. 10 § 1 ww. ustawy poprzez powołanie się w uzasadnieniu decyzji na dowody, których brak jest w aktach postępowania, jak również nie wynika aby stronie umożliwiono udział w ich przeprowadzeniu. Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była przede wszystkim niedostateczna znajomość ww. przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę, oraz brak dostatecznego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

---

<sup>17</sup> W tym przedmiocie należy wskazać, mając na uwadze art. 25 pkt 3 w zw. z art. 26 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), iż udzielanie kontrolerom wyjaśnień w przewidzianej formie oraz terminie jest obowiązkiem pracownika kontrolowanej jednostki, a uchybienie im może być przesłanką do powstania po jego stronie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

<sup>18</sup> W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 lipca 2017 r. (sygn. II SA/Wr 171/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, iż cyt.: *Zgodnie z art. 67 § 2 pkt 3 KPA protokół jest sporządzany z oględzin, a więc ustalenia z oględzin nie mogą być zawarte w notatce służbowej, aby mogły być uznane za dowód w postępowaniu administracyjnym. Podkreślić trzeba, że wydana decyzja musi znajdować oparcie w materiale dowodowym, zebrany i utrwalony w aktach sprawy. **Odstąpienie od sporządzenia protokołu z czynności postępowania dowodowego powoduje w konsekwencji niemożność powoływania się przez organ administracji na okoliczności faktyczne, stwierdzone w toku tej czynności.** Odstąpienie od sporządzenia protokołu przesłuchania strony, świadka i biegłego oraz protokołu oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej powoduje, że okoliczności te nie mogą zostać uznane za udowodnione, nawet jeżeli zostały utrwalone w postaci zwykłych adnotacji, oświadczeń itp.*

<sup>19</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 września 2008 r. (II SA/Kr 516/08) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 lutego 2015 r. (sygn. III SA/Łd 943/14).

Brak udokumentowania przyczyn zmiany terminu przesłuchania strony, pomimo, iż działanie to narusza ww. przepisy prawa, nie wpłynęło w znaczący sposób na prawidłowość niniejszego postępowania, w związku z czym należy uznać je za uchybienie. Podobnie fakt, iż w podstawie prawnej wezwań wszystkich świadków organ wskazywał na art. 86 k.p.a., który odnosi się wyłącznie do strony.

[dowód: akta kontroli str.: 331-404]

Przesłanką wydania decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia jest, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy u.c.p.g., naruszanie warunków w nim określonych. Jednym z nich jest obowiązek oddawania zebranych nieczystości ciekłych do wskazanej stacji zlewnej. Niemniej jednak zanim organ wyda decyzję cofającą udzielone zezwolenie, ma on obowiązek wezwać posiadacza zezwolenia do zaprzestania naruszeń. Dopiero brak zastosowania się do ww. wezwania skutkuje cofnięciem zezwolenia. Tymczasem z akt sprawy zakończonej wydaniem decyzji cofającej wynika, iż po otrzymaniu informacji od Pana R. D. kontrolowany organ wszczął postępowanie w powyższym przedmiocie, z pominięciem wymaganego wezwania.

Odnośnie naruszenia warunków zezwolenia należy wskazać (mając na uwadze uzasadnienie decyzji cofającej), iż zeznania stron różnią się w kluczowych kwestiach<sup>20</sup>, jak również nie wynika z nich aby w dniu 7 lipca 2017 r. Panów E. K. oraz J. P. *przylapano* na opróżnianiu beczki asenizacyjnej w lesie<sup>21</sup>. Wezwani Przez pana R. D. funkcjonariusze Straży Leśnej nałożyli na ww. pracowników posiadacza zezwolenia mandaty karne za wykroczenia wskazane w art. 161<sup>22</sup> i art. 162<sup>23</sup> ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618 z późn. zm.), a ww. osoby przyjęły te mandaty co uprawomocniło je<sup>24</sup>. Jednakże z pkt. 7 zeznań udzielonych w dniu 2 sierpnia 2017 r. przez Pana R. B. – funkcjonariusza Straży Leśnej, wynika iż Panowie J. P. oraz E. K. nie przyznali się do dokonywania zrzutu ścieków. Powyższe potwierdza pkt. 6 zeznań innego funkcjonariusza Straży Leśnej, Pana A. P. udzielonych dnia 5 września 2017 r. Ponadto z pkt 3 zeznań Pana R. D. z dnia 30 października 2017 r. wynika, iż przed zdarzeniem z dnia 7 lipca 2017 r. zaobserwował on kilka punktów zrzutów ścieków na terenie nieruchomości, na którą wjechali Panowie J. P. oraz E. K. Z kolei w dniu 7 lipca 2017 r. z zaworu samochodu asenizacyjnego zaobserwował on jedynie wyciek nieczystości, co potwierdzają też zeznania Pana R. B. z dnia 2 sierpnia 2017 r. (pkt 4) oraz Pana A. P. z dnia 5 września 2017 r. (pkt 5).

Podsumowując opisany powyżej stan faktyczny należy wskazać, iż bezsporne jest to, że w dniu 7 lipca 2017 r. pracownicy posiadacza cofniętego zezwolenia dokonali nielegalnego wjazdu do lasu samochodem asenizacyjnym. Bezsporne jest również to, iż z zaworu prowadzonego przez nich pojazdu asenizacyjnego wyciekały ścieki, niemniej jednak nie wynikało to z faktu otwarcia zaworu przez któregokolwiek z nich. W świetle powyższych faktów funkcjonariusze Straży Leśnej mieli przesłanki ku temu aby stwierdzić popełnienie przez ww. osoby wykroczeń wskazanych w art. 161 i art. 162 § 1<sup>25</sup> kodeksu

<sup>20</sup> M. in. w kwestii tego czy beczka asenizacyjna w momencie zdarzenia była pełna (co wynika z zeznań Panów R. D., R. B. oraz A. P.) czy też pusta (na co wskazują Panowie D. K., J. P. oraz E. K.).

<sup>21</sup> Z zeznań Pana R. D. (pkt 3 zeznań z dnia 30 października 2017 r.) wynika, iż Panowie J. P. oraz E. K. przygotowywali się (w jego ocenie) do nielegalnego zrzutu ścieków, ale go nie dokonali.

<sup>22</sup> Nielegalny wjazd pojazdem silnikowym do lasu.

<sup>23</sup> Zanieczyszczanie lasu.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 98 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Zgodnie z § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 września 2002 r. w sprawie zakresu wykroczeń, za które uprawnieni pracownicy Lasów Państwowych, pracownicy parków narodowych oraz strażnicy łowieccy są upoważnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 1432) Strażnicy Leśni są uprawnieni do nakładania mandatów za wykroczenia określone w art. 81, art. 82 § 1 pkt 7 i 9 oraz § 2, art. 148

wykroczeń, szczególnie mając na uwadze to, iż drugi z ww. przepisów, zdaniem organu kontroli, w bardzo szeroki sposób określa czym jest zaśmiecanie lasu<sup>26</sup>. Niemniej jednak ze zgromadzonych dowodów (tych, na które organ mógł się powołać) nie wynika aby w dniu 7 lipca 2017 r. pracownicy posiadacza cofniętego zezwolenia dokonali zrzutu zebranych nieczystości ciekłych poza stacją zlewną wskazaną w treści ww. zezwolenia, co było bezpośrednią przyczyną wydania decyzji cofającej. W uzasadnieniu decyzji cofającej stwierdzono, iż *istnieją uzasadnione okoliczności stwierdzające, że ścieki bytowo-gospodarcze mogłyby być zrzucone w miejscu do tego celu nieprzeznaczonego*. Powyższe oznacza, iż kontrolowany organ prowadząc niniejsze postępowanie naruszył zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) poprzez zbyt dowolną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego. W szczególności należy wskazać, mając na uwadze uzasadnienie decyzji cofającej, na określenie zeznań Panów J. P. oraz E. K. jako niespójnych wobec zeznań Panów R. D., A. P. oraz R. B.<sup>27</sup> oraz na stwierdzeniu, iż istnienie na nieruchomości leśnej miejsc zrzutów ścieków w połączeniu z faktem przyjęcia mandatów karnych za wykroczenia określone w art. 161 i art. 162 kodeksu wykroczeń jest wystarczające do udowodnienia prawdopodobnego (ww. zwrot *mogłyby być zrzucone*) zrzutu ścieków poza stacją zlewną (pomimo iż zaden ze świadków tego nie potwierdził) przy jednoczesnym braku analizy ww. przepisów pod kątem tego co określają one jako czyn zabroniony oraz pod kątem stanu faktycznego sprawy.

Przyczyną powstania wszystkich opisanych powyżej nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. przepisów przez pracownika Urzędu prowadzącego niniejszą sprawę. Niemniej jednak ujawniony w toku postępowania sposób działania pracowników posiadacza cofniętego zezwolenia (wjeżdżanie samochodem asenizacyjnym w głąb lasu) jak i stan techniczny posiadanego sprzętu (wyciek z zaworu beczki na nieczystości ciekłe) wskazuje, iż pomimo błędów proceduralnych oraz niewłaściwej oceny niektórych ze zgromadzonych dowodów cofnięcie ww. zezwolenia może pozytywnie wpłynąć na stan środowiska. Nie bez znaczenia jest też to, iż posiadacz zezwolenia po otrzymaniu decyzji cofającej nie odwoływał się od niej.  
[dowód: akta kontroli str.: 331-404]

Odrębnego omówienia wymaga następująca kwestia dot. decyzji cofającej. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy u.c.p.g. cofnięcie zezwolenia nie zwalnia jego posiadacza z wykonania obowiązków w zakresie ochrony środowiska oraz ochrony sanitarnej, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy. Zadaniem organu właściwego do udzielenia zezwolenia jest wydanie decyzji, w której określi on zakres oraz sposób wykonania ww. obowiązków – zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy u.c.p.g. Podkreślenia wymaga, że przepis art. 9 ust. 2 i ust. 4 ww. ustawy stanowią podstawy do wydania dwóch odrębnych rozstrzygnięć – jednego w przedmiocie cofnięcia zezwolenia, i drugiego w zakresie sprecyzowania sposobu wykonania obowiązków wskazanych powyżej. W wyniku kontroli stwierdzono (na podstawie udostępnionych akt postępowania)<sup>28</sup> oraz wyjaśnień udzielonych pismem z dnia 27 marca 2019 r., iż do dnia jej przeprowadzenia nie wydano drugiego z ww. rozstrzygnięć, jak również nie przeprowadzono jakichkolwiek czynności procesowych w przedmiocie jego wydania. Przyczyną niewypełnienia ww. obowiązku było, zgodnie z wyjaśnieniami, przeoczenie

---

§ 1, art. 149, art. 152 § 1, art. 153 § 1, art. 154 § 1 i 2, art. 155 § 1, art. 156 § 1, art. 159, **art. 161, art. 162 § 1** i art. 163–166 kodeksu wykroczeń.

<sup>26</sup> § 1. *Kto w lasach zanieczyszcza glebę lub wodę albo wyrzuca do lasu kamienie, śmieci, złom, padlinę lub inne nieczystości, albo w inny sposób zaśmieca las, podlega karze grzywny albo karze nagany.*

<sup>27</sup> Jak wskazano powyżej Panowie J. P. oraz E. K. zgodnie wskazywali, iż beczka asenizacyjna była pusta oraz, że nie stwierdzili śladów nielegalnych zrzutów ścieków w miejscu swojego postoju. Z kolei Panowie R. D., A. P. oraz R. B. wskazali w powyższych kwestiach odmiennie.

<sup>28</sup> Do przedłożenia ww. dokumentu wezwano również pracownika Urzędu drogą elektroniczną w dniu 19 marca 2019 r.

pracownika prowadzącego niniejszą sprawę. Ponadto w treści ww. wyjaśnień oraz w treści emaila z dnia 29 marca 2019 r., którym przesłano (równolegle z tradycyjną przesyłką pocztową) skan pisma kontrolowanego organu z dnia 27 marca 2019 r. wskazano co następuje w powyższej kwestii:

(pismo z dnia 27 marca 2019 r.)

*„Ponadto, wyjaśniam że w decyzjach (...) w rozstrzygnięciu decyzji w pkt V wpisano warunki określające niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem jak również w uzasadnieniu decyzji widnieje zapis dot. 3 cofnięcie zezwolenia nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania określonych w zezwoleniu obowiązków dotyczących wymagań sanitarnych i ochrony środowiska”*

(email z dnia 29 marca 2019 r.)

*„jak wpisałam w piśmie nie zostały wydawane decyzje w trybie art. 9 ust 3 ustawy. w myśl Państwa kontroli uświadomiłam sobie, że takie decyzji powinny być wydawane. Jeśli to możliwe to oczywiście błąd ten zostanie poprawiony, ale na pewno w przyszłości takie decyzji będą już wydawane zgodnie z przepisami.”*

Odnosnie wskazania w udzielonych zezwoleniach niezbędnych zabiegów wymaganych po zakończeniu działalności należy wskazać, iż wymóg ich zawarcia w decyzjach wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia wynika wprost z art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. Pomimo tego ustawodawca w ust. 3 w zw. z ust. 4 ww. artykułu zobowiązał organy wykonawcze gmin aby dokonując cofnięcia zezwolenia wydawały odrębną decyzję w przedmiocie określenia sposobu oraz zakresu wykonania ww. obowiązków. Jej wydanie zaś powinno być poprzedzone przeprowadzeniem stosownego postępowania wyjaśniającego, w toku którego organ ustaliłby stan faktyczny istniejący po zakończeniu działalności przedsiębiorstwa asenizacyjnego i na tej podstawie określiłby jakie zabiegi, i w jakim zakresie należy wykonać. W kontekście powyższych ustaleń, należy negatywnie ocenić *brak świadomości* pracownika Urzędu, odpowiedzialnego za realizację zadań objętych przedmiotem kontroli, w zakresie ciężących na nim obowiązków.

[dowód: akta kontroli str.: 331-404]

Odnosnie terminowości przedmiotowego postępowania, mając na uwadze pkt 8 wyjaśnień z dnia 22 marca 2019 r., art. 35 § 5 k.p.a., oraz fakt, iż postępowanie szczególnie skomplikowane może trwać dwa miesiące oraz terminy potrzebne organowi na dokonanie przesłuchania wszystkich ww. świadków, należy wskazać, iż przedmiotowa sprawa została zakończona terminowo.

[dowód: akta kontroli str.: 331-404]

#### IV. Decyzje wydane w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Burmistrz Obornik Śląskich, w okresie objętym kontrolą, wydał 3 decyzje w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia:

- decyzję Burmistrza Obornik Śląskich nr 157/2016 z dnia 4 sierpnia 2016 r. (sygn. RiOŚ.6233.17.2016), zwaną dalej decyzją wygaszającą nr 1;

- decyzję Burmistrza Obornik Śląskich nr 38/2018 z dnia 19 kwietnia 2018 r. (sygn. RiOŚ.6233.5.2018), zwaną dalej decyzją wygaszającą nr 2;

- decyzję Burmistrza Obornik Śląskich nr 39/2018 z dnia 19 kwietnia 2018 r. (sygn. RiOŚ.6233.5.2018), zwaną dalej decyzją wygaszającą nr 3.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wydanie wszystkich decyzji wygaszających poprzedzały wnioski ich posiadaczy. Każde z podań zawierało elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Wszystkie poddane kontroli rozstrzygnięcia zostały wydane we właściwym terminie, zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a., były podpisane przez upoważnione do tego osoby, pouczały o prawie trybie i terminie do złożenia odwołania (a decyzje wygaszające nr 2 i nr 3 dodatkowo pouczenie o możliwości zrzeczenia się prawa do odwołania) oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu).

Istotą decyzji wygaszających jest wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznego rozstrzygnięcia z przyczyn wskazanych w art. 162 § 1 k.p.a. Zatem są to decyzje wydawane w trybie szczególnym, w opozycji do zasady trwałości wyrażonej w art. 16 § 1 ww. aktu normatywnego. Tym samym, mając na uwadze część I pkt 53 kol. 4 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, decyzje wygaszające są zwolnione z opłaty skarbowej. W związku z powyższym, mając na względzie § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, na wydanych decyzjach wygaszających należało umieścić adnotację o tym, iż są one zwolnione z opłaty skarbowej. W wyniku kontroli stwierdzono, iż na wszystkich decyzjach wygaszających brak było ww. adnotacji. Powyższe wprawdzie świadczy o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niemniej jednak nie jest to naruszenie które w sposób istotny wpływa na poprawność wydanych decyzji.  
[dowód: akta kontroli str.: 407-423]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż postępowania zakończone wydaniem decyzji wygaszających nr 2 i nr 3 były prowadzone pod tą samą sygnaturą, co jest niedozwoloną praktyką<sup>29</sup>. W pkt 6 wyjaśnień z dnia 22 marca 2019 r. wskazano w powyższej kwestii co następuje:

*„W dniu 19 kwietnia 2018 r., zostały wydane dwie decyzje o sygn. akt RiOŚ.6233.5.2018 w zakresie (...). Osobą odpowiedzialną za powstanie tej sytuacji jest Magdalena Zatońska.”*

Udzielone wyjaśnienia potwierdzają ustalenia kontroli w ww. zakresie. Powyższe okoliczności, pomimo, iż wskazują na naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, stanowią jedynie uchybienie natury formalnej, które nie wpływa w sposób znaczący na prawidłowość niniejszego postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 407-429]

---

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 2 Instrukcji Kancelaryjnej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67), znak sprawy stanowi stałą cechę rozpoznawczą danej sprawy. Przepis ust. 3 pkt 3 ww. przepisu stanowi z kolei, iż jednym z elementów znaku sprawy jej kolejny numer nadany na podstawie spisu spraw. Z powyższych przepisów wynika zatem, iż w jednej komórce organizacyjnej nie mogą być prowadzone dwie sprawy pod tą samą sygnaturą.



W toku kontroli stwierdzono, iż w treści podania z dnia 26 marca 2018 r. stanowiącego podstawę wydania decyzji wygaszającej nr 2, wskazano, iż posiadacz zezwolenia wnioskuje o jego uchylenie w trybie art. 155 k.p.a. Przepis ten został również wskazany w podstawie prawnej ww. decyzji. Z kolei w jej sentencji organ wskazał, że wygasza uprzednio udzielone zezwolenie. W pkt 6 wyjaśnień z dnia 22 marca 2019 r. w następujący sposób odniesiono się do opisanej rozbieżności:

*„Ponadto w dniu 15 marca 2019 r., z urzędu została wydana decyzja w trybie art. 113 kpa (...).”*

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż określenie przedmiotu podania kierowanego do organu jest rolą wnioskodawcy nie zaś organu. Ponadto organ nie może samodzielnie zmieniać przedmiotu żądania, tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie. Wygaszenie decyzji oraz stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której jej posiadacz nabył uprawnienia są odrębnymi instytucjami procesowymi, aczkolwiek o podobnym skutku, tj. obydwa rozstrzygnięcia prowadzą do wyeliminowania danego aktu administracyjnego z obrotu prawnego. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż fakt wydania przez kontrolowany organ innej decyzji niż wnioskowano, stanowi wprawdzie o naruszeniu przepisów prawa, lecz nie jest to naruszenie, które w znaczący sposób wpływa na prawidłowość niniejszego postępowania.

Odnosnie rozstrzygnięcia kontrolowanego organu z dnia 15 marca 2019 r, o którym wspomniano w treści wyjaśnień należy po pierwsze wskazać, iż jest to postanowienie, nie zaś decyzja. Po drugie należy pozytywnie ocenić fakt, iż w wyniku kontroli Burmistrz Obornik Śląskich dokonał samodzielnej rektyfikacji decyzji wygaszającej nr 2.  
[dowód: akta kontroli strona: 407-423]

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy wskazać, że przepis art. 9 ust. 3 wygaszenie zezwolenia nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązku wykonania zabiegów z zakresu ochrony sanitarnej oraz ochrony środowiska określonych w zezwoleniu (art. 9 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy). Zakres oraz sposób ich wykonania określa organ właściwy do udzielenia zezwolenia w drodze odrębnej decyzji (art. 9 ust. 4 ww. ustawy). Mając na uwadze powyższe w dniu 22 marca 2019 r. wezwano kontrolowany organ do wskazania czy w związku z wydaniem ww. decyzji wygaszających zostały również wydane decyzje, o których mowa w art. 9 ust. 3 w zw. z ust. 4 ustawy u.c.p.g. W piśmie z dnia 27 marca 2019 r. wskazano, iż Burmistrz Obornik Śląskich nie wydał ww. decyzji. Jako przyczynę wskazano przeoczenie pracownika prowadzącego niniejsze sprawy, tj. Panią Magdalenę Zatońską. Stanowisko organu kontroli w kwestii udzielonych wyjaśnień (jak i treść samych wyjaśnień) zawarto w powyższym punkcie niniejszego dokumentu.  
[dowód: akta kontroli str.: 407-434]

#### V. Decyzje wydane w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń oraz odmowy dokonania zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Burmistrz Obornik Śląskich, w okresie objętym kontrolą, wszczął 12 postępowań w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonego zezwolenia. Kontroli została poddana próba 7 z nich, tj.:

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji z dnia 4 grudnia 2015 r. (sygn. RiOŚ.6233.10.2015), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 1;

- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji nr 23/2017 z dnia 8 marca 2017 r. (sygn. RiOŚ.6233.1.2017), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 2;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji nr 51/2017 z dnia 8 maja 2017 r. (sygn. RiOŚ.6233.4.2017), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 3;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji nr 25/2018 z dnia 20 marca 2018 r. (sygn. RiOŚ.6233.3.2018), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 4;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji nr 83/2018 z dnia 31 lipca 2018 r. (sygn. RiOŚ.6233.8.2018), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 5;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji nr 97/2018 z dnia 6 września 2018 r. (sygn. RiOŚ.6233.9.2018), zwanej dalej decyzją zmieniającą nr 6;
- postępowanie zakończone wydaniem przez Burmistrza Obornik Śląskich decyzji nr 44/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. (sygn. RiOŚ.6233.8.4.2017-2018), zwaną dalej decyzją odmawiającą dokonania zmiany.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wydanie wszystkich decyzji zmieniających było poprzedzone wnioskami posiadaczy zmienianych zezwoleń. Dokonywane zmiany obejmowały: dodanie bądź zmianę stacji zlewnej<sup>30</sup>, dodanie kolejnego pojazdu asenizacyjnego<sup>31</sup> oraz dostosowanie warunków prowadzenia działalności do wymagań określonych w akcie prawa miejscowego<sup>32</sup>. Wszystkie z ww. postępowań zastały zakończone terminowo, a każda z wydanych decyzji zmieniających była podpisana przez upoważnioną do tego osobę, zawierała większość elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. oraz pouczenie o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazywała właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu).

W wyniku kontroli w ww. decyzjach zmieniających stwierdzono następujące uchybienia oraz nieprawidłowości.

Przepis art. 127a § 1 k.p.a. stanowi, iż w terminie na złożenie odwołania strona może zrzec się prawa do jego wniesienia. Przedmiotowy artykuł dodano do k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. i znajduje on zastosowanie wyłącznie do postępowań wszczętych najwcześniej tego dnia<sup>33</sup>. Mając na uwadze powyższe, oraz art. 61 § 3 k.p.a., należy wskazać, iż postępowanie, które zakończyło się wydaniem decyzji zmieniającej nr 4, zostało wszczęte w dniu 21 lutego 2018 r. Tym samym przepis art. 127a § 1 k.p.a. znajdował w nim zastosowanie. Pomimo tego w treści ww. decyzji brak jest pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania. Przyczyną wystąpienia opisanych okoliczności była niewystarczająca znajomość ww. przepisów przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę. Niemniej jednak nie wpływa ono znacząco na prawidłowość ww. postępowań, w związku z czym należy uznać je za uchybienie o charakterze formalnym.

[dowód: akta kontroli str.: 467-511]

<sup>30</sup> Decyzje zmieniające nr 2, nr 5 i nr 6.

<sup>31</sup> Decyzja zmieniająca nr 3 i nr 4.

<sup>32</sup> Decyzja zmieniająca nr 1.

<sup>33</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).

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, iż uzasadnienia wszystkich decyzji zmieniających wskazują jedynie, iż podmioty ubiegające się o ich wydanie przedłożyły wraz z wnioskami dokumenty potwierdzające przedmiot dokonanych zmian. Niemniej jednak ustawodawca wymaga również aby w treści podjętego rozstrzygnięcia organ przytoczył powołane w podstawie prawnej przepisy oraz przedstawił ich wykładnię<sup>34</sup>. W żadnej z powyższych decyzji organ nie odniósł się w treści uzasadnienia do przepisów stanowiących podstawę ich podjęcia (np. art. 155 k.p.a.), naruszając tym samym art. 107 § 1 pkt 6 w zw. z § 3 k.p.a. Ponadto w żadnej z decyzji zmieniających kontrolowany organ nie skorzystał z prawa do odstąpienia od uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. Odpowiedzialną za powstanie opisanego nieprawidłowości jest osoba, która zredagowała poddane kontroli decyzje zmieniające. Powyższe okoliczności świadczą o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Niemniej jednak nie są to nieprawidłowości istotne, które wywierałyby znaczący wpływ na prowadzone postępowanie.  
[dowód: akta kontroli str.: 435-448]

Zgodnie z częścią III pkt 46 ppkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej zmiana udzielonego zezwolenia podlega opłacie w wysokości 50% stawki należnej za jego udzielenie gdy przedmiotem zmiany jest przedłużenie terminu ważności lub rozszerzenie zakresu działalności zezwolenia. Z kolei w części I pkt 53 ww. załącznika wskazano, iż opłacie skarbowej w wysokości 10 zł podlegają inne decyzje niż w nim wskazane z zastrzeżeniem, iż nie dotyczy to m. in. decyzji wydanych w trybie szczególnym (kol. 4 pkt 1) – są one zwolnione z ww. opłaty. Jak wskazano powyżej przedmiotem żadnej z decyzji zmieniających nie było przedłużenie okresu ważności zezwolenia ani rozszerzenie zakresu działalności nim objętej. Mając na uwadze powyższe, jak również to, iż ww. rozstrzygnięcia zostały podjęte na podstawie art. 155 k.p.a.<sup>35</sup>, należy wskazać iż nie podlegały one obowiązkowi uiszczenia opłaty skarbowej. Pomimo tego w toku kontroli stwierdzono, iż w związku z wydaniem wszystkich decyzji zmieniających zostały uiszczone opłaty skarbowe w wysokości 53,50 zł. Biorąc pod uwagę wcześniejsze ustalenia należy wskazać, iż zostały one uiszczone nienależnie i powinny podlegać zwrotowi<sup>36</sup>. W wyniku kontroli nie stwierdzono aby Burmistrz Obornik Śląskich dokonał zwrotów nienależnie uiszczonych opłat skarbowych, jak również aby poinformował o możliwości ubiegania się o zwrot podmioty, które wniosły ww. opłaty.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) na decyzji winna zostać umieszczona adnotacja wskazująca, iż jej wydanie jest zwolnione z opłaty skarbowej. Adnotacja ta powinna zawierać podpis wraz z podaniem imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która ją sporządziła. W wyniku kontroli stwierdzono, iż na żadnej decyzji zmieniającej nie dokonano ww. adnotacji. Powyższe okoliczności świadczą o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Niemniej jednak nie są to naruszenia istotne, które wywierałyby znaczący wpływ na prowadzone postępowanie.  
[dowód: akta kontroli str.: 435-543]

---

<sup>34</sup>Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 7 marca 2018 r. sygn. IV SA/Po 1243/17.

<sup>35</sup> Przepis ten zezwala, pod warunkiem spełnienia przesłanek w nim wskazanych, na dokonanie zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której stronie przyznano określone uprawnienie.

<sup>36</sup> Na podstawie art. 2 § 1 pkt 3, art. 72 § 1 pkt 1 i art. 75 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 1044 z późn. zm.).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja odmawiająca dokonania zmiany została wydana na skutek złożenia w dniu 27 września 2017 r. podania o zmianę posiadanego zezwolenia przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Prusicach. Przedmiotem wniosku była zmiana posiadacza zezwolenia z ww. samorządowego zakładu budżetowego (w likwidacji) na powołaną w jego miejsce spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>37</sup>. Decyzją z dnia 24 kwietnia 2018 r. kontrolowany organ odmówił dokonania żądanej zmiany, argumentując to tym, iż w toku postępowania nie wykazano aby nowo utworzony podmiot przejął wszystkie prawa, których posiadaczem był likwidowany zakład. W związku z powyższym należy wskazać co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. uprawnionym do wystąpienia o udzielenie zezwolenia jest przedsiębiorca. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017, poz. 2168 – obowiązującej w dniu wpływu do Urzędu ww. wniosku, oraz w dniu wydawania decyzji odmawiającej zmiany<sup>38</sup>) przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą, a także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Przepis art. 43<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.) definiuje przedsiębiorcę jako osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Z akt postępowania wynika, iż podmiot występujący z wnioskiem z dnia 25 września 2017 r. był jednostką organizacyjną gminy Prusice działającą w formie samorządowego zakładu budżetowego (zlikwidowaną w dniu 30 września 2017 r.<sup>39</sup>). Przedmiotowy byt prawny (samorządowy zakład budżetowy) jest prawnie dopuszczoną formą wykonywania zadań publicznych przez gminę<sup>40</sup>. Jednostki te nie posiadają osobowości prawnej ani zdolności prawnej, służą wyłącznie wykonywaniu zadań własnych danej jednostki samorządu terytorialnego a zwierzchnictwo nad nimi sprawuje organ wykonawczy gminy<sup>41</sup>. W świetle powyższych rozważań należy wskazać, iż jednostka organizacyjna gminy, funkcjonująca w formie samorządowego zakładu budżetowego, nie może być podmiotem praw i obowiązków, a tym samym nie może być stroną postępowania administracyjnego<sup>42</sup>, a w konsekwencji nie może być adresatem jakiegokolwiek decyzji. Tym

---

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 22 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827 z późn. zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w drodze uchwały dokonać likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji. Majątek zlikwidowanego zakładu (w całości lub w części) staje się majątkiem spółki, jak również wstępuje ona we wszystkie prawa oraz obowiązki likwidowanej jednostki.

<sup>38</sup> 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).

<sup>39</sup> Co wynika z uchwały Nr LIII/345/17 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr L/325/17 z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego pn. „Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Prusicach” poprzez likwidację w celu utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 17 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) w zw. z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej i art. 7 ust. 1 oraz art. 9 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.).

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>42</sup> Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowania, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Wprawdzie art. 29 ww. ustawy wskazuje, iż stronami mogą być również samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, niemniej jednak nie wolno zapominać o istocie samorządowego zakładu budżetowego. Jest to byt prawny niesamodzielny, utworzony przez jednostkę samorządów terytorialnego, pozostający w strukturach jej organów

samym udzielenie przez Burmistrza Obornik Śląskich zezwolenia z dnia 14 grudnia 2009 r. (obowiązującego, wg. pkt 4 przedmiotowej decyzji, do dnia 31 grudnia 2019 r.) na rzecz Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Prusicach było nieuprawnione, albowiem podmiot ten nie posiadał zdolności administracyjnoprawnej do bycia stroną postępowania. Rozstrzygnięcie to może być obarczone wadą kwalifikowaną skutkującą jego nieważnością (art. 156 § 1 pkt 2 i pkt 4 k.p.a.). Niemniej jednak, z uwagi na likwidację z dniem 30 września 2017 r. Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Prusicach, występowanie przez Wojewodę Dolnośląskiego w powyższej kwestii do właściwego organu jest niecelowe.

Przechodząc dalej należy wskazać, iż skoro ww. jednostka organizacyjna nie mogła być stroną postępowania administracyjnego ani posiadaczem jakiegokolwiek zezwolenia, to tym bardziej nie była uprawniona do występowania o jego zmianę. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż właściwym sposobem postępowania kontrolowanej jednostki, po otrzymaniu podania z dnia 25 września 2017 r. powinna być odmowa wszczęcia postępowania dokonana w trybie art. 61a § 1 k.p.a., tj. poprzez wydanie stosownego postanowienia z uwagi na złożenie wniosku w tym przedmiocie przez podmiot nieposiadający legitymacji procesowej strony.

Poza powyższymi argumentami powołanymi na poparcie tezy, iż w sprawie zakończonej decyzją odmawiającą zmiany, w ogóle nie powinno nastąpić wszczęcie postępowania, posiłkowo należy wskazać co następuje. Co do zasady decyzje administracyjne są zawsze skierowane do konkretnie oznaczonego adresata lub adresatów (art. 107 § 1 pkt 3 k.p.a.). Przeniesienie decyzji i wynikających z niej uprawnień, na rzecz innego podmiotu (zarówno z mocy prawa jak i na wniosek posiadacza decyzji i podmiotu przejmującego) jest wyjątkiem od powyższej reguły dlatego też jest dopuszczalne tylko wtedy gdy przepis szczególny na to zezwala<sup>43</sup>. W przypadku zezwoleń udzielanych na podstawie ustawy u.c.p.g. ustawodawca nie przewidział takiej możliwości. Należy także podkreślić, iż w dniu wpływu ww. wniosku do Urzędu (tj. 27 września 2017 r.) podmiot, który miał być wskazany w decyzji zmieniającej w miejsce likwidowanego zakładu budżetowego, jeszcze nie mógł być podmiotem praw i obowiązków, albowiem jego wpisanie do Krajowego Rejestru Sądowego – rejestru przedsiębiorców nastąpiło dopiero dnia 2 października 2017 r.<sup>44</sup>. Ponadto na podkreślenie zasługuje to, iż autorem wniosku z dnia 25 września 2017 r. był Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Prusicach, natomiast począwszy od 25 października 2017 r. na wezwania kontrolowanego organu odpowiadała spółka z ograniczoną odpowiedzialnością powołana w jego miejsce.

Podsumowując należy wskazać, iż przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. przepisów prawa przez osobę prowadzącą przedmiotowe postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 544-641]

---

poprzez zwierzchnie podporządkowanie oraz wykonujący wyłącznie zadania własne gminy polegające na ciągłym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

<sup>43</sup> Przykładami takich przepisów są: art. 40 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.), art. 36 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2126), art. 72a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 z późn. zm.), art. 63 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) oraz art. 494 § 2, art. 531 § 2 i art. 553 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505 z późn. zm.).

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505 z późn. zm.), spółka kapitałowa uzyskuje osobowość prawną, a więc zdolność do bycia pomiotem praw i obowiązków dopiero z dniem wpisu do właściwego rejestru.

Odnosząc się do kwestii terminowości decyzji zmieniających oraz decyzji odmawiającej dokonania zmiany, w wyniku kontroli stwierdzono, iż pierwsza grupa ww. aktów administracyjnych została wydana w przewidzianym do tego terminie. Odnośnie decyzji odmawiającej zmiany należy wskazać, iż wniosek który wszczął postępowanie wpłynął do Urzędu w dniu 27 września 2017 r., natomiast decyzja została wydana w dniu 24 kwietnia 2018 r. Kontrolowany organ sformułował zawiadomienie o wszczęciu postępowania w dniu 15 listopada 2017 r. Wcześniej, tj. dnia 17 października 2017 r. wezwano wnioskodawcę do uiszczenia opłaty skarbowej w wysokości 53,50 zł. Powyżej wyjaśniono ww. kwestię wskazując, iż żądanie opłaty w przypadku zmiany decyzji w trybie art. 155 k.p.a. jest działaniem nieuprawnionym. Dodatkowo należy wskazać, iż wezwanie w powyższym zakresie oparto na art. 64 § 2 zamiast na art. 261 § 1 i § 2 k.p.a. Uzupełnienia opłaty skarbowej oraz przedłożenia żądanego dokumentu dokonano dnia 30 października 2017 r. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż z akt postępowania nie wynika aby w okresie pomiędzy 30 października 2017 r., a 15 listopada 2017 r. organ podejmował jakiegokolwiek działania.

Kolejną czynnością jaką podjął kontrolowany organ było sformułowanie w dniu 12 grudnia 2017 r. (27 dni od daty zawiadomienia o wszczęciu postępowania) wezwania do przedłożenia dokumentów przez podmiot ubiegający się o zmianę. Odpowiedź na niniejsze wezwanie wpłynęła do Urzędu w dniu 22 grudnia 2017 r. Następnie zawiadomieniem z dnia 15 stycznia 2018 r. kontrolowany organ zawiadomił o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz pouczył o uprawnieniach wynikających z art. 10 § 1 i art. 79a k.p.a. Wezwanie to doręczono w dniu 19 stycznia 2018 r., zatem wskazany w nim 14 dniowy termin upłynął 2 lutego 2018 r. Tymczasem decyzja kończąca niniejsze postępowanie została wydana dnia 24 kwietnia 2018 r., tj. 81 dni później.

Zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. sprawa wymagająca postępowania wyjaśniającego powinna być załatwiona w terminie miesiąca, zaś sprawa szczególnie skomplikowana w terminie 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Mając na uwadze powyższy opis przebiegu postępowania należy wskazać, iż ponad dwa miesiące upłynęły tylko pomiędzy zawiadomieniem o zakończeniu postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji odmawiającej zmiany. W toku postępowania organ ani razu nie zawiadomił strony o braku możliwości zakończenia postępowania w przewidzianym terminie, nie podał przyczyn zwłoki, nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie pouczył o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.). Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości był niewystarczający nadzór ze strony bezpośredniego przełożonego nad pracownikiem prowadzącym niniejsze postępowanie oraz niewystarczająca znajomość ww. przepisów.

[dowód: akta kontroli str.: 544-641]

## VI. Terminowość postępowań oraz terminy obowiązywania poszczególnych zezwoleń.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż większość z poddanych kontroli postępowań zostało przeprowadzone terminowo.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g. zezwolenie na prowadzenie działalności powinno określać termin jej podjęcia. Poniżej przedstawiono w jaki sposób poszczególni posiadacze zezwoleń odnieśli się o wymogu opisanego w art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g., jak przedmiotowa kwestia została ujęta w poszczególnych zezwoleniach oraz jakie były daty ich udzielenia.

Oznaczenie zezwolenia	Oznaczenie we wniosku		Oznaczenie w decyzji		Data wydania decyzji
	Termin podjęcia działalności	Zamierzony czas prowadzenia	Termin podjęcia działalności	Okres ważności zezwolenia	
Zezw. na opróżnianie nr 1	<i>Z dniem otrzymania zezwolenia na jej prowadzenie</i>	<i>10 lat</i>	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	31 lipca 2015 r.
Zezw. na opróżnianie nr 2	<i>01.08.2015 r.</i>	<i>10 lat</i>	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	4 sierpnia 2015 r.
Zezw. na opróżnianie nr 3	-	<i>10 lat</i>	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	9 października 2015 r.
Zezw. na opróżnianie nr 4	<i>Z dniem otrzymania zezwolenia na prowadzenie działalności</i>	<i>10 lat</i>	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	24 listopada 2015 r.
Zezw. na opróżnianie nr 5	<i>01.03.2016 r.</i>	<i>10 lat</i>	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	26 luty 2016 r.
Zezw. na opróżnianie nr 6	<i>Od dnia doręczenia decyzji</i>	-	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	12 lipca 2016 r.
Zezw. na opróżnianie nr 7	<i>Od dnia dostarczenia decyzji</i>	<i>10 lat</i>	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	4 sierpnia 2017 r.
Zezw. na opróżnianie nr 8	<i>02.11.2017 r.</i>	-	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	31 października 2017 r.
Zezw. na opróżnianie nr 9	<i>01.03.2018 r.</i>	<i>10 lat</i>	dzień następny po którym decyzja stała się ostateczna	Na okres 10 lat	7 luty 2018 r.

Mając na uwadze powyższe należy na wstępie wskazać, iż prawidłowym sposobem określenia terminu podjęcia działalności powinna być data wydania decyzji<sup>45</sup>, lub data

<sup>45</sup> 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 wiązani. 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,*

wskazana przez wnioskodawcę, o ile jest możliwa do uwzględnienia. W związku z powyższym, należy wskazać na nieprawidłowości w ustalaniu terminu obowiązywania we wszystkich poddanych kontroli zezwoleniach na opróżnianie oraz daty podjęcia działalności w nich wskazane. Mając na uwadze powyższe podkreślenia wymaga, że uzależnianie terminu rozpoczęcia działalności od jakiegokolwiek daty niepewnej (np. uzyskania waloru ostateczności) jest działaniem nieprawidłowym. Prawidłowym działaniem winno być, na co wskazano na wstępie, wydanie decyzji zgodnie z żądaniem wnioskodawcy<sup>46</sup>, o ile jest ono możliwe do realizacji. W razie braku możliwości wydania decyzji zgodnie z żądaniem strony organ winien, mając na uwadze art. 9 i art. 50 § 1 k.p.a., wskazać powyższy fakt wnioskodawcy oraz wezwać go do określenia nowej daty podjęcia działalności w oznaczonym terminie z pouczeniem, iż w razie braku odpowiedzi zezwolenie będzie udzielone od dnia wydania decyzji. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego ww. postępowania.  
[dowód: akta kontroli str.: 66-287]

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

1. Udostępnić wzór wniosku obejmujący wszystkie rodzaje działalności.
2. W wydawanych decyzjach szczegółowo wskazywać wymogi, jakie powinien spełniać przedsiębiorca w trakcie trwania zezwolenia (bez powtarzania obowiązków wynikających wprost z prawa powszechnie obowiązującego).
3. Zwrócić szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy z art. 107 k.p.a., a w szczególności zawierały pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania oraz prawidłowe uzasadnienie.
4. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków, wzywać wnioskodawcę o ich uzupełnienie we właściwym trybie.
5. Rzetelnie weryfikować informację zawartą we wnioskach pod względem wymagań wynikających z przepisów aktów prawa miejscowego.
6. Prawidłowo ustalać termin obowiązywania udzielonych zezwoleń oraz podjęcia działalności przez przedsiębiorcę.
7. Prawidłowo kwalifikować otrzymywane pisma pod kątem obowiązku uiszczenia opłat skarbowych natomiast na wydawanych decyzjach zamieszczać właściwe adnotacje w powyższej kwestii.
8. Rzetelnie badać zdolność administracyjnoprawną wnioskodawców.
9. W przypadku braku możliwości zakończenia postępowania w przewidzianym terminie poinformować o tym fakcie stronę oraz wyznaczyć nowy termin.
10. Zwrócić szczególną uwagę na to aby każdą ze spraw prowadzić pod odrębną sygnaturą.
11. Wydając decyzje cofające lub wygaszające wydawać decyzje, o których mowa w art. 9 ust. 3 w zw. z ust. 4 ustawy u.c.p.g.
12. W toku prowadzonych postępowań przestrzegać reguł procesowych w zakresie zasad przeprowadzania poszczególnych dowodów.

---

*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.*

<sup>46</sup> W przypadku zezwoleń na opróżnianie nr 5, 8 oraz 9 możliwe było uwzględnienie terminów rozpoczęcia działalności wskazanych przez przedsiębiorców. Natomiast w przypadku zezwolenia na opróżnianie nr 2 termin nie był możliwy do uwzględnienia.



13. Dokonywać rzetelnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego w kontekście przedmiotu danego postępowania.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do 24 maja 2019 r. (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Paweł Hreniak*