



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obremski

NK-KE.431.8.2020.BJ

Wrocław, dnia 15 czerwca 2020 r.

Pan

Jerzy Szczupak

Burmistrz Gminy Przemków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniu 31 marca 2020 r., na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 kwietnia 2020 r. nr 17 i nr 11 (sygn. NK-KE.0030.17.2020.BJ) kontroler z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu - Bartosz Jędrysiak, inspektor wojewódzki - przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Przemkowie z siedzibą przy Placu Wolności, 25, 59 – 170 Przemków (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni lub grzewisk zwłok zwierzęcych i ich części.

Kontrola realizowana jest w oparciu o zatwierdzony w dniu 13 grudnia 2019 r. przez Wicewojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2020 r. (sygn. NK-KE.430.5.2019.DD).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm., zwany dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu, uchyleniu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm., zwana dalej ustawą u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w powyższej ustawie;
- przestrzegania ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r., poz. 1437 z późn. zm., zwana dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym

w ustawie;

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1000 z późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawach u.c.p.g. i z.z.w.z.o.ś.

W przedmiocie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. oraz w ustawie z.z.w.z.o.ś. Okres objęty kontrolą obejmował czas od 1 stycznia 2015 r. do 7 kwietnia 2020 r.

Ze względu na wprowadzony przez Ministra Zdrowia rozporządzeniem z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 491 z późn. zm.) w celu zachowania środków bezpieczeństwa zarówno dla kontrolującego jak i kontrolowanego, kontrola prowadzona była za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (ePUAP). W toku niniejszej kontroli nie przeprowadzono jakichkolwiek czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w całym okresie objętym kontrolą pełnił Pan Jerzy Szczupak – Burmistrz Gminy Przemków¹.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane są w ramach Samodzielnego Stanowiska ds. Gospodarki Komunalnej i Dróg². W trakcie kontroli ustalono, iż do roku 2016 r. sprawy w zakresie udzielenia zezwoleń wskazanych w ustawie u.c.p.g. prowadził pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora ds. gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, zgodnie z podpisanym dnia 20 maja 2014 r. szczegółowym zakresem obowiązków. Od 2016 r. sprawy związane z udzielaniem poddanych kontroli zezwoleń z ustawy u.c.p.g. prowadził także pracownik, zatrudniona na stanowisku referenta ds. gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków podpisanym dnia 5 września 2016 r. Od 2017 r. sprawy związane z właściwymi dla przedmiotu kontroli aktami administracyjnymi prowadził też w zastępstwie inny pracownik, zgodnie ze szczegółowym zakresem obowiązków podpisanym dnia 3 kwietnia 2017 r., zajmując stanowisko referenta ds. gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. W toku kontroli ustalono również, iż od 2018 r. sprawami z zakresu zezwoleń wskazanych w ustawie u.c.p.g. zajmował się pracownik, zajmujący stanowisko inspektora ds. ochrony środowiska w Referacie Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji, mimo iż w jego szczegółowym zakresie obowiązków nie znajdują się zapisy odnośnie prowadzenia tego typu spraw, a jedynie zastępowanie Samodzielnego stanowiska ds. gospodarki komunalnej i dróg w zakresie gospodarki komunalnej w razie jego uzasadnionej nieobecności.

[dowód: akta kontroli str.: 33, 36-44]

Zadania wynikające z ustawy z.z.w.z.o.ś. są wykonywane przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Przemkowie, na podstawie zezwoleń udzielonych decyzjami: nr 1/2002 z dnia 01 sierpnia 2002 r. i nr 3/03 z dnia 27 lutego 2003 r. wydanymi na czas nieokreślony³.

¹ Zgodnie z wynikami wyborów burmistrza w Gminie Przemków na kadencję 2018 – 2023 dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/021605#results_vote_elect_mayor_round_1.

² Zgodnie z §6 ust. 1 załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 183/18 Burmistrza Przemkowa z dnia 31 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego (obowiązuje od 31 grudnia 2018 r.). W okresie poprzedzających wejście w życie zapisów ww. zarządzenia zadania objęte przedmiotem kontroli były realizowane w ramach Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami.

³ Zgodnie z odpowiedzią na pytanie nr 3, zawartą w piśmie z dnia 14 kwietnia 2020 r. (sygn. GPI.7031.17-4.2020), zwanego dalej „wyjaśnieniami z dnia 14 kwietnia 2020 r.”.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje wydawane w jej przedmiocie były podpisywane przez Burmistrza Miasta i Gminy Przemków, Zastępcę Burmistrza, Sekretarza Gminy, a także Kierownika Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami, zgodnie z Zarządzeniem nr 65/12 Burmistrza Przemkowa z dnia 27 sierpnia 2012 r., Zarządzeniem nr 47/16 Burmistrza Przemkowa z dnia 30 maja 2016 r., Zarządzeniem nr 124/17 Burmistrza Przemkowa z dnia 31 lipca 2017r., Zarządzeniem nr 160/18 Burmistrza Przemkowa z dnia 27 listopada 2018 r., Zarządzeniem nr 178/18 Burmistrza Przemkowa z 17 grudnia 2018 r. oraz Zarządzeniem nr 183/18 Burmistrza Przemkowa z dnia 31 grudnia 2018 r.⁴.

[dowód: akta kontroli str.: 54-56, 103-105, 136-137, 151-153, 179-181, 194-195, 199, 204-206, 232-234, 247-249, 305-313]

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

- Zarządzenie Nr 55/07 Burmistrza Gminy i Miasta Przemków z dnia 8 maja 2007 r. w sprawie wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy i Miasta Przemków (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 30 sierpnia 2007 r., nr 213, poz. 2559, zwanym dalej „zarządzeniem”).

W dniu 2 czerwca 2020 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 26 maja 2020 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 12 czerwca 2020 r.) 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 26 maja 2020 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 organ udzielający zezwoleń - tj. Burmistrza Miasta i Gminy Przemków ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Zgodnie z pismem z dnia 6 kwietnia 2020 r. w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia sporządzenia ww. pisma Burmistrz Gminy Przemków wydał:

- 5 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;
- 3 decyzje w przedmiocie zmiany udzielonego zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W okresie objętym kontrolą nie udzielono zezwolenia na prowadzenie działalności

⁴ Przedmiotem wskazanych zarządzeń jest m.in. określenie katalogu spraw do załatwiania których upoważnieni są zastępcy burmistrza, sekretarz i kierownicy referatów, jak również wskazanie iż w przypadku nieobecności burmistrza zastępca jest upoważniony do załatwiania wszystkich spraw w jego imieniu. Pracownicy wskazani powyżej zostali pisemnie upoważnieni do podpisywania decyzji w imieniu Burmistrza.

w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 14 kwietnia 2020 r., sprawy związane z zapobieganiem bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie realizuje Gmina Przemków na podstawie uchwały w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami na terenie Gminy Przemków”.

W wyniku kontroli ustalono także, iż w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli nie udzielono jakiegokolwiek zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt jak również spalarni i grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części. Gmina Przemków zawarła umowę ze schroniskiem spoza terenu gminy Przemków, poza tym zwłoki zwierzęce oddawane do utylizacji przekazywane są firmom spoza terenu gminy Przemków, na podstawie jednorazowych zleceń (wyjaśnienia z dnia 14 kwietnia 2020 r.).

[dowód: akta kontroli str.: 1-3, 20-21, 33]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie jest prowadzona w formie elektronicznej ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g.⁵ dla zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

W kwestii ewidencji, o której mowa w art. 18b ust. 4 ustawy z.z.w.z.o.ś. należy wskazać, że ze strony BIP Urzędu wynika także, iż prowadzona jest ewidencja zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków⁶.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Burmistrz Gminy Przemków nie udostępnia na stronie internetowej Urzędu wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia, zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 5 u.c.p.g. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 14 kwietnia 2020 r. pytanie 4, na stronie BIP Urzędu wskazany jest link do strony internetowej biznes.gov.pl, pod którym podmiot zainteresowany może sam odnaleźć interesujący go wzór. Art. 8 ust 5 u.c.p.g. wskazuje, iż wójt/burmistrz/prezydent miasta ma obowiązek udostępnić na stronie internetowej urzędu, w formie elektronicznej, wzór wniosku, a nie jedynie odniesienie do innej strony internetowej, na której zainteresowany taki wzór może znaleźć. Dodatkowo, w wyjaśnieniach z dnia 14 kwietnia 2020 r., wskazano jedynie odnośnik do zezwolenia na „*opróżnianie szamb i wywóz nieczystości*”, co także nie wypełnia dyspozycji wskazanej normy prawnej. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „zezwolenia”, bez wskazania konkretnej sprawy jakiej ma dotyczyć, powinno być rozumiane jako obowiązek określenia wzorów wniosków dla wszystkich rodzajów zezwoleń wskazanych w treści art. 7 ust. 1 u.c.p.g., a więc także ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Podsumowując należy wskazać, iż kontrolowany organ nie zrealizował obowiązku jaki nakłada na niego art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g. Powyższe okoliczności wprawdzie świadczą o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niemniej jednak, na co wskazywano powyżej, są to jedynie błędy natury formalnej, które nie wywierają znaczącego wpływu na przedmiot kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 33, 208-210]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w gminie Przemków obowiązywało Zarządzenie nr 55/07 Burmistrza Gminy i Miasta Przemków z dnia 8 maja 2007 r. w sprawie wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników

⁵ Ewidencja została przesłana jako załącznik do wyjaśnień z dnia 14 kwietnia 2020 r.; nie jest udostępniana na stronie internetowej kontrolowanego.

⁶ Ewidencja udostępniona na stronie: <https://umprzemkow.bip.gov.pl/rejestry-ewidencje-archiwa/ewidencja-zezwolen.html>.

bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy i Miasta Przemków⁷. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. Niemniej jednak od dnia 1 sierpnia 2009 r.⁸ zadanie określenia przedmiotowych wymogów przeniesiono na organy stanowiące i kontrolne gmin. Tym samym art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. zmienił się w ten sposób, iż zmieniono zarówno organ właściwy do określenia wymagań, jakie winny spełnić podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia, jak i formę, w jakiej należało określić przedmiotowe wymagania. Zgodnie z § 141 w zw. z § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.) w przypadku zmiany przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmianie ulegnie m. in. rodzaj aktu (tak jak w niniejszym przypadku – zarządzenie zostało zastąpione uchwałą) akt wydawany na podstawie zmienionego przepisu traci moc z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego.

Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, iż z dniem 1 sierpnia 2009 r. przepisy ww. zarządzenia straciły moc, zatem obowiązek spełnienia przez wnioskodawcę warunków określonych w Zarządzeniu nr 55/07 Burmistrza Gminy i Miasta Przemków był pozbawiony podstawy prawnej. Chcąc podać do publicznej wiadomości, w sposób wskazany powyżej, wymogi, o których mowa w art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g., właściwym sposobem będzie publikacja uchwały.

[dowód: akta kontroli str.: 20]

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

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Burmistrz Gminy Przemków wydał łącznie 5 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzja Burmistrza Przemkowa z dnia 25 lipca 2016 r. (sygn. ON.7031.39-3.2016), zwana dalej „zezwoleniem nr 1”;
- decyzja Burmistrza Przemkowa z dnia 6 września 2016 r. (sygn. ON.7031.58-1.2016), zwana dalej „zezwoleniem nr 2”;
- decyzja Burmistrza Przemkowa z dnia 14 czerwca 2017 r. (sygn. ON.7031.19-1.2017), zwana dalej zezwoleniem nr 3”;
- decyzja Burmistrza Przemkowa z dnia 28 lutego 2019 r. (sygn. GPI.7031.10-1.2019), zwana dalej „zezwoleniem nr 4”;
- decyzja Burmistrza Przemkowa z dnia 20 maja 2019 r. (sygn. GPI.7031.19-1.2019), zwana dalej „zezwoleniem nr 5”;

W wyniku kontroli stwierdzono, iż 4 z 5 wniosków złożonych w przedmiocie udzielenia ww. zezwoleń zawierało wszystkie⁹ elementy wskazane w art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g.

⁷ Opublikowane w Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 30 sierpnia 2007 r., nr 213, poz. 2559.

⁸Zgodnie z art. 11 oraz art. 39 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań w administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753 z późn. zm.).

⁹ Wniosek, na podstawie którego wszczęto postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 1 zawierał braki formalne w zakresie: informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem, proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska

i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności, określenia terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia oraz oświadczenia o braku zaległości podatkowych

Ponadto do prawie wszystkich ze złożonych wniosków dołączono dokumenty wymagane art. 8 ust. 1a i ust. 2a ww. ustawy, jak również za wydanie wszystkich poddanych kontroli zezwoleń uiszczono należne opłaty skarbowe¹⁰.

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

Przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o opłacie skarbowej stanowi, iż obowiązek jej wniesienia, w przypadku wydawania pozwolenia (zezwoleń, koncesji) powstaje z chwilą złożenia wniosku o jego wydanie. W ust. 2 ww. przepisu wskazano, iż opłatę wnosi się z chwilą powstania obowiązku zapłaty. Z kolei przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) stanowi, iż dowód jej uiszczenia należy przedłożyć wraz z wnioskiem, nie później niż 3 dni od powstania obowiązku zapłaty, a ust. 2 wskazanego przepisu wskazuje na obowiązek pozostawienia w aktach sprawy dowodu zapłaty.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż do wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 3, nie dołączono dowodu uiszczenia wymaganej opłaty. Fakt uiszczenia opłaty wskazano dopiero w uzasadnieniu zezwolenia nr 3, jednak żaden dowód jej uiszczenia nie widnieje w aktach postępowania. W związku z przytoczonymi powyżej przepisami, brak udokumentowania przez podmiot wniesienia opłaty skarbowej stanowi o naruszeniu §3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Powyższe okoliczności stanowią jednakże jedynie uchybienie, które nie wywiera znaczącego wpływu na ocenę kontrolowanego zagadnienia.

[dowód: akta kontroli str.: 106-137]

Katalog obligatoryjnych informacji, jakie należy zawrzeć we wniosku o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, określa art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g. w zw. z art. 63 § 2 k.p.a. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek z dnia 26 sierpnia 2016 r., będący podstawą do udzielenia zezwolenia nr 2, nie zawierał informacji wymaganych art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g., tj. proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności. We wniosku, przy polu odnoszącym się do powyższego wymagania, wpisano „*Nie dotyczy.*” Brak powyższej informacji we wniosku stanowi brak formalny podania, który powinien zostać uzupełniony w trybie art. 64 §2 k.p.a., czego organ nie uczynił.

[dowód: akta kontroli str.:60, 103-105]

Decyzje wydawane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. powinny zawierać elementy opisane w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 9 ust. 1 i ust. 1b, a w przypadku zezwoleń poddanych analizie w niniejszym postępowaniu kontrolnym również w ust. 1aa ustawy u.c.p.g.

Odnosnie decyzji objętych przedmiotem kontroli należy wskazać, iż zawierały one prawie wszystkie informacje wymagane art. 9 ust. 1, ust. 1aa oraz ust. 1b ustawy u.c.p.g. Ponadto stwierdzono, iż wszystkie poddane kontroli decyzje zawierały prawie wszystkie

i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenia zdrowotne lub społeczne z klauzulą następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia".

¹⁰Wniosek, na podstawie którego wszczęto postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 2 nie zawierał udokumentowanej gotowości do odbioru nieczystości przez stację zlewną. Do wniosku, na podstawie którego wszczęto postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 3 nie załączono dowodu uiszczenia opłaty skarbowej.

informacje wymagane art. 107 § 1 k.p.a., były podpisane przez upoważnione do tego osoby, zawierały pouczenie o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy¹¹) jak również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330). Ponadto w 2 z 3 decyzji wydanych w wyniku postępowań wszczętych po dniu 1 czerwca 2017 r. kontrolowany organ zasadnie pouczył strony o możliwości zrzeczenia się prawa do złożenia odwołania.

Poniżej zawarto zestawienie dat podjęcia działalności oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia zawartego we wnioskach będących podstawą udzielenia zezwoleń nr 1 do nr 3.

Oznaczenie sprawy	Wnioskowany termin podjęcia działalności	Termin podjęcia działalności określony w zezwoleniu	Data wydania decyzji
	Zamierzony czas prowadzenia działalności	Okres obowiązywania zezwolenia	
1.	<i>Od dnia uzyskania pozwolenia</i>	<i>Po 14 dniach od daty odebrania decyzji</i>	25 lipca 2016 r.
	<i>10 lat</i>	<i>Od 25.06.2016 r. do 25.06.2026 r.</i>	
2.	<i>Od 18.10.2016 r.</i>	<i>Po 14 dniach od daty odebrania decyzji</i>	6 września 2016 r.
	<i>10 lat</i>	<i>Od 6.09.2016 r. do 6.09.2026 r.</i>	
3.	<i>Od daty wydania decyzji</i>	<i>14 czerwca 2017 r.</i>	14 czerwca 2017 r.
	<i>10 lat</i>	<i>Od 14.06.2017 r. do 15.06.2027 r.</i>	
4.	<i>Od dnia doręczenia decyzji</i>	<i>Z dniem uprawomocnienia decyzji</i>	28 lutego 2019 r.
	<i>10 lat</i>	<i>10 lat, licząc od dnia doręczenia</i>	
5.	<i>Od 20.05.2019 r. do 19.05.2029 r.</i>	<i>Z dniem uprawomocnienia decyzji</i>	20 maja 2019 r.
	<i>10 lat</i>	<i>10 lat, licząc od dnia doręczenia</i>	

Z zaprezentowanego zestawienia wynika, iż wszyscy wymienieni w nim wnioskodawcy wnioskowali o udzielenie im zezwolenia na okres 10 lat. Pisma różniły się wnioskowanymi terminami podjęcia działalności, wskazując albo konkretne daty, albo moment uzyskania pozwolenia/wydania decyzji/doręczenia decyzji. Organ, wskazując okres obowiązywania zezwolenia, obowiązany jest określić go, zgodnie z art. 10 ust. 1b u.c.p.g. na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. W zezwoleniu nr 3 organ nieprawidłowo określił okres obowiązywania zezwolenia, przyznając je na 10 lat i 1 dzień, gdzie zgodnie z art. 57 §3a k.p.a. „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”. W przypadku zezwolenia nr 4 i zezwolenia nr 5, organ wskazał, iż zezwolenia obowiązują przez 10 lat, licząc od dnia doręczenia, co także określono nieprawidłowo. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego „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”¹². Oznacza to, iż organ nie może uzależniać daty obowiązywania zezwolenia od zdarzenia, którego daty nie można uprzednio konkretnie określić. W podobny sposób błędnie wskazano też terminy podjęcia działalności w zezwoleniach nr 1, 4, 5, gdzie organ wskazał na „14 dni od daty odebrania decyzji” i „z dniem uprawomocnienia decyzji”.

¹¹ W zezwoleniu nr 4 i zezwoleniu nr 5, najprawdopodobniej w wyniku omyłki pisarskiej, wpisano „Lednicy” zamiast „Legnicy”.

¹² Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r. (II OSK 581/09, orzeczenia.nsa.gov.pl).

W toku kontroli ustalono także, iż we wniosku złożonym w postępowaniu zakończonym wydaniem zezwolenia nr 2, organ nie ustosunkował się do żądania nim wniesionego. We wskazanym wniosku, strona określiła termin rozpoczęcia działalności na dzień 18 października 2016 r., zatem organ powinien dany termin wskazać także w przedmiotowej decyzji, szczególnie iż żadne przesłanki nie stały na przeszkodzie do podjęcia rozstrzygnięcia w takim zakresie. Organ jednak nie uwzględnił żądania strony, nie podając także w uzasadnieniu decyzji powodów, dla których odmówił stronie przyznania wnioskowanego przez nią terminu, tym samym skrócił też jej też termin obowiązywania zezwolenia.

Powyższe stanowi więc nieprawidłowość, wynikającą z nierzetelnego prowadzenia postępowania przez pracownika jak i niewystarczający nadzór sprawowany nad nim przez przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 45-46, 51-52, 54-56, 58-60, 103-105, 106-107, 136-137, 138-140, 151-153, 154-155, 179-181, 220-221, 229-230, 232-234, 266-304, 305-308]

Jednym z obowiązkowych elementów decyzji wydanej w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych są zabiegi z zakresu ochrony środowiska oraz ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności (art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g.). W wyniku kontroli stwierdzono, iż zezwolenie nr 3 w ogóle nie zawierało ww. informacji. Jak już wskazano uprzednio, także wniosek skutkujący wydaniem zezwolenia nr 3 nie zawierał informacji na temat proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności.

Brak wskazania wymagań określonych w art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. w treści decyzji stanowi nieprawidłowość, której przyczyną było nierzetelne przygotowanie decyzji oraz niewystarczająca znajomość przepisów ustawy u.c.p.g. przez pracownika, jak i niewystarczający nadzór przełożonego. Określone w art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g. elementy decyzji stanowią katalog elementów obligatoryjnych przy decyzjach zezwalających z zakresu opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, w myśl art. 107 §2 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 60, 103-105]

Jednym z obowiązkowych elementów decyzji, wynikających z k.p.a., jest wskazanie podstawy prawnej. Organ powinien w niej wskazać przepis kompetencyjny, uprawniający go do podjęcia w danej sprawie rozstrzygnięcia. W toku kontroli ustalono, iż żadne z objętych przedmiotem kontroli zezwoleń nie zawierało odpowiedniego przepisu prawa, określającego prawo organu do wydania decyzji w przedmiotowych sprawach tj. art. 7 ust. 6 u.c.p.g., który stanowi, iż „zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”. Powyższe stanowi więc nieprawidłowość, którego przyczyną jest niedostateczna znajomość obowiązujących przepisów przez pracownika sporządzającego pismo jak i niewystarczający nadzór przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 54-56, 103-105, 136-137, 151-153, 179-181, 232-234, 305-308]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 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 w podstawie prawnej zezwolenia nr 1 i zezwolenia nr 2 wskazano art. 107 §4 k.p.a., a następnie sporządzono uzasadnienie faktyczne i prawne. Pracownik sporządzający wyżej wymienione decyzje niepotrzebnie więc sporządził uzasadnienia do aktów, a co za tym idzie zbędnie wskazał w podstawie prawnej przepis umożliwiający odstępianie od uzasadnienia..

W toku kontroli stwierdzono także, iż dla zezwoleń nr 3, 4 i 5 w podstawie prawnej wskazano art. 155 k.p.a., który w przypadku prowadzonych postępowań nie ma zastosowania. Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 6 maja 2020 r. (sygn. GPI.7031.17-8.2020) w pytaniu nr 6 wskazał:

„Przez pomyłkę w decyzjach zezwalających o sygn. GPI.701.10-1.2019 oraz GPI.7031.19-1.2019 wskazano art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w podstawie prawnej”.

Powyższe okoliczności stanowią nieprawidłowość, nie mającą istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć administracyjnych.

[dowód: akta kontroli str.: 54-56, 103-105, 136-137, 151-153, 179-181, 232-234, 261-265, 305-308]

Od dnia 1 czerwca 2017 r. jednym z obowiązkowych elementów każdej decyzji administracyjnej jest pouczenie o możliwości zrzeczenia się odwołania i jego skutkach, zawarte w art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z powyższym i na podstawie art. 16 Ustawy z dnia kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), postępowania wszczęte od dnia 1 czerwca 2017 r. powinny być prowadzone na podstawie zmienionych przepisów. W wyniku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniu nr 3 nie zawarto wskazanego pouczenia, zatem nie wypełniono dyspozycji art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. Powyższe stanowi jednak tylko uchybienie, nie mające większego wpływu na prawidłowość postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 106-107, 136-137]

Jednym z kluczowych elementów decyzji, bez którego danego aktu nie można w ogóle zaklasyfikować jako decyzji administracyjnej, jest podpis pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja została wydana w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny¹³. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 6 maja 2020 r. (sygn. GPI.7031.17-8.2020) w części „Pytanie nr 1” organ wskazał, iż doręczeń dokonuje w sposób wskazany w art. 39 k.p.a., co potwierdził przedstawiając skany potwierdzeń odbioru pism. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 12 maja 2020 r. (sygn. GPI.7031.17-11.2020) wskazano natomiast, iż od dnia 1 stycznia 2013 r. czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Przemkowie dokonuje się w formie elektronicznej. Dla omawianego zagadnienia oznacza to, iż decyzje papierowe wysyłane stronie, powinny być podpisane w tym samym dniu co decyzje elektroniczne, stanowiące akta postępowań. W toku kontroli ustalono, iż zezwolenie nr 2, przedstawione kontrolującemu w formie elektronicznej, nie zawierało kwalifikowanego podpisu elektronicznego. W wyjaśnieniach z dnia 6 maja 2020 r. (sygn. GPI.7031.17-8.2020) w części „Pytanie nr 5” wskazano, iż *„decyzja o sygn. ON.7031.58-1.2016 zgodnie z metryką sprawy została przesłana do akceptacji do Burmistrza Przemkowa. Burmistrz Przemkowa zaakceptował i zablokował treść decyzji jednak nie zapisał się podpisem kwalifikowanym”.* Dodatkowo kontrolującemu przedstawiono także skan podpisanej decyzji w formie papierowej, co należy ocenić pozytywnie.

¹³ Pogląd taki potwierdzono w wyroku NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81 (OSP 1982/9/169) i utrwalono np. w Wyroku WSA w Gliwicach z dnia 18 września 2019 r. (III SA/GI 628/19, LEX nr 2723443) gdzie wskazano, iż „Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów, co należy powtórzyć i podkreślić, należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. Pomimo zmian legislacyjnych stanowisko to nie uległo zmianie, nie zostało też w żaden sposób poddane dyskursowi prawniczemu, co oznacza, że jest akceptowane i pozostaje aktualne”.

W wyniku kontroli stwierdzono także, iż zezwolenie nr 4 i zezwolenie nr 5 zostało podpisane z błędną datą. Jak wskazano powyżej, decyzja w wersji papierowej, wysyłana do strony powinna być identyczna jak decyzja w wersji elektronicznej, stanowiąca akta postępowania. Zgodnie z potwierdzeniem odbioru i datą na przedstawionym kontrolującemu akcie, zezwolenie nr 4 w wersji papierowej zostało sporządzone i podpisane dnia 28 lutego 2019 r. podczas gdy na dokumencie elektronicznym widnieje podpis z dnia 1 marca 2019 r. Analogiczna sytuacja tyczy się zezwolenia nr 5, sporządzonego i podpisanego w formie papierowej dnia 20 maja 2019 r., podczas gdy na dokumencie elektronicznym widnieje podpis z dnia 28 maja 2019 r.

Powyższe stanowi uchybienie, za które odpowiedzialna jest osoba podpisująca powyższe decyzje. Zgodnie z orzecznictwem NSA, „dla prawnego bytu decyzji administracyjnej, a więc stwierdzenia istnienia ważnej decyzji wydanej przez właściwy organ administracji konieczne jest, aby co najmniej jeden egzemplarz decyzji (jej oryginał) zaopatrzony był w wymagany podpis, co nie wyklucza praktyki zaopatrywania przez organ administracji w wymagany podpis większą ilość egzemplarzy decyzji, celem doręczenia ich stronom oraz pozostawienia w aktach sprawy, co w konsekwencji skutkować będzie w tego rodzaju sytuacji istnieniem wielu jednolitych egzemplarzy decyzji”¹⁴. Przymiot jednolitości, wskazany przez NSA pełni w tym przypadku szczególną rolę, gdyż jeżeli akt administracyjny pozostawiony w aktach sprawy nie stanowi projektu, a jest kolejnym egzemplarzem decyzji, winien być wtedy identyczny w swojej treści, zatem i podpis powinien być złożony na dokumencie elektronicznym w tym samym dniu, w którym złożono podpis na wersji papierowej decyzji. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że wskazane uchybienia mają wyłącznie charakter formalny i nie mają wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć administracyjnych.

[dowód: akta kontroli str.: 151-153, 179-181, 261-265, 282-285, 305-308, 319-325]

II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Burmistrz Gminy Przemków wydał 3 decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzja zmieniająca Burmistrza Gminy Przemków z dnia 4 września 2015 r. (sygn. ON.7031.57-1.2015), zwana dalej „zmianą nr 1”;
- decyzja zmieniająca Burmistrza Gminy Przemków z dnia 12 grudnia 2016 r. (sygn. ON.7031.77-1.2016), zwana dalej „zmianą nr 2”;
- decyzja zmieniająca Burmistrza Gminy Przemków z dnia 28 lutego 2019 r. (sygn. GPI.7031.2-3.2019), „zwana dalej zmianą nr 3”.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniach zakończonych zmianą nr 1 i zmianą nr 3 nienależnie pobrano opłatę skarbową. We wniosku wszczynającym postępowanie zakończone zmianą nr 1, strona od razu dokonała zapłaty opłaty skarbowej w wysokości 10 zł, natomiast w postępowaniu zakończonym zmianą nr 3, pismem z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. GPI.7031.2-2.2019), organ wezwał stronę do *wniesienia opłaty skarbowej za zmianę decyzji – zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w wysokości 53,50 zł na konto 31 8653 0004 0000 0101 0001 Gminy Przemków zgodnie z częścią III pkt 46 ppkt 1 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U z 2018 r. poz. 1044)*.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 6 marca 2019 r. (I GSK 3162/18, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zgodnie z załącznikiem do ustawy o opłacie skarbowej, część I, pkt 53, w przypadku decyzji innej niż wymieniona w powyższym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, pobiera się opłatę skarbową w wysokości 10 zł, natomiast w ppkt 1 zawarto zwolnienie z opłaty skarbowej w przypadku decyzji umarzającej postępowanie lub wydawanej w postępowaniu odwoławczym albo w trybie szczególnym. Należy wskazać, iż organ błędnie określił podstawę prawną wniesienia opłaty skarbowej na część III pkt 46 ppkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. W podanej części wskazano, iż dotyczy ona przedłużenia terminu ważności lub zmiana warunków wydanego zezwolenia (pozwolenia, koncesji), natomiast przedmiotem wniosku było dopisanie dodatkowej stacji zlewnej, co nie może zostać utożsamione ani jako przedłużenie terminu ważności zezwolenia ani rozszerzenie zakresu działalności, gdyż ta pozostaje bez zmian. W związku z powyższym za mający zastosowanie należałoby wskazać zapis część I, pkt 53 ppkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, gdyż decyzje podjęte zostały przez organ na podstawie prawnej art. 155 k.p.a., a więc właśnie w trybie szczególnym i strony powinny zostać zwolnione z wniesienia opłaty skarbowej.

Mając na uwadze powyższe, a także przepis art. 2 §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U z 2019 r., poz. 900 z późn. zm.) wskazujący, iż przepisy Ordynacji podatkowej mają zastosowanie do opłat skarbowych, a także art. 72 §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej stanowiący, że za nadpłatę uważa się kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku, uznać należy, że strony wniosły opłatę skarbową nienależnie, a więc dokonały nadpłaty.

[dowód: akta kontroli str.: 182-195, 200-206, 237-253]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zmiana nr 2 została wydana niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wnioskodawca, pismem z dnia 18 listopada 2016 r. wniósł do organu o zmianę decyzji nr IiI/2/07 z dnia 18 stycznia 2007 r. w zakresie przedłużenia zezwolenia od dnia 19 stycznia 2017 r. do dnia 19 stycznia 2027 r. Owe żądanie, w świetle art. 9 ust. 1b u.c.p.g., jest niedopuszczalne, gdyż ustawodawca we wskazanym przepisie jasno określił, iż zezwolenie wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 10 lat. W tym wypadku warto także podkreślić, iż istotą art. 155 k.p.a., który stanowi podstawę prawną zmiany nr 2, jest zmiana uprzednio wydanej już decyzji, a więc, co zgodne ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym, którego przedmiotem – w przeciwieństwie do postępowania głównego (rozpoznawczego) – nie jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz przeprowadzenie weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony”¹⁵. Należy przy tym pamiętać, iż zmiana ta dokonana musi być zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zatem jeżeli w art. 9 ust. 1b u.c.p.g. wskazano na maksymalny 10-letni okres obowiązywania zezwolenia, to zmiana terminu ważności zezwolenia musi się mieścić w granicach określonych w tym przepisie, mając na uwadze okres na jaki zastało wydane zezwolenie zmieniane.

Podsumowując, decyzja nr IiI/2/07, zmianą nr 2, została przedłużona nie do maksymalnie wskazanego okresu 10 lat, lecz o następne 10 lat, co stanowi naruszenie maksymalnego okresu obowiązywania zezwolenia, wskazanego w art. 9 ust. 1b u.c.p.g. W związku z powyższym decyzja ta może być obarczona kwalifikowaną wadą określoną w art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. tj. rażącym naruszeniem prawa. Powstała nieprawidłowość wynika z niedostatecznej wiedzy pracownika rozpatrującego sprawę w zakresie znajomości przepisów k.p.a. i u.c.p.g. jak i niewystarczającego nadzoru przełożonego nad pracownikiem.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1997 r. (III SA 854/96, LEX nr 30615), także: wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2020 r. (III OSK 586/18, LEX nr 2798905), wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r. (II OSK 600/17, LEX nr 2657896).

[dowód: akta kontroli str.: 196-199, 215-219, 252-253]

W toku kontroli stwierdzono, iż organ, pismem z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. GPI.7031.2-2.2019) bezpodstawnie wezwał do usunięcia braków we wniosku. Zgodnie z poczynionymi powyżej spostrzeżeniami, decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a., a w omawianym przypadku zmiana nr 3, nie rozstrzyga ponownie merytorycznie sprawy, lecz weryfikuje uprzednio wydaną już decyzję. Zauważyć zatem trzeba, iż wnioskujący nie ma obowiązku ponownego udokumentowania faktów takich jak wskazane w wezwaniu tj.:

- „dostarczenie oświadczenia/zaświadczenia zgodnego z art. 8 ust. 1a i ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- dostarczenie oświadczenia, czy dane o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie uległy zmianie w stosunku do informacji podanych we wniosku z dnia 02 czerwca 2017 r.;
- wniesienie opłaty skarbowej za zmianę decyzji – zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w wysokości 53,50 zł na konto 31 8653 0004 0000 0000 0101 0001 Gminy Przemków zgodnie z częścią III pkt 46 ppkt 1) załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2018 r.poz.1044).”¹⁶.

W związku z powyższym podkreślić należy, iż organ rozpatrując sprawę na podstawie art. 155 k.p.a. powinien oprzeć się na stanie faktycznym obowiązującym w postępowaniu zakończonym zmienianą decyzją, a wzywać do usunięcia braków wniosku tylko w przypadkach, gdy wnioskujący nie przedstawił dowodów podlegających zmianie w stosunku do decyzji pierwotnej np. w przypadku gdy wnioskujący wnosi o dopisanie dodatkowej stacji zlewnej, obowiązany jest jedynie do udokumentowania gotowości tej stacji zlewnej na odbiór nieczystości ciekłych w myśl art. 8 ust. 2a u.c.p.g., albo podanie nie spełniałoby podstawowych wymogów.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a. i u.c.p.g. pracownika prowadzącego sprawę jak i nienależytego nadzoru przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 200-206, 237-251]

W toku kontroli ustalono, iż zmiana nr 2 nie zawiera uzasadnienia. Zgodnie z art. 107§3 k.p.a. „uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”. Organ w uzasadnieniu zmiany nr 2 napisał:

„Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Przemkowie Spółka z o.o. ul. Dworcowa 7, 59-170 Przemków złożyło w dniu 18.11.2016 r. wniosek o przedłużenie Decyzji na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy i Miasta Przemków nr II/2/07 wydanej przez Burmistrza Gminy i Miasta Przemków z dnia 18 stycznia 2007 r.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji decyzji.”

Powyższe nie może być uznane jako uzasadnienie faktyczne i prawne w myśl art. 107 §1 pkt 6 oraz 107 §3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 199]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zmiana nr 1 i zmiana nr 3 zostały podpisane z błędną datą. Podtrzymując stanowisko przedstawione w części wystąpienia dotyczącej zezwoleń objętych przedmiotem kontroli, decyzja w wersji papierowej, wysyłana do strony

¹⁶ Kwestia wezwania do wniesienia opłaty skarbowej została omówiona we wcześniejszych akapitach.

powinna być identyczna jak decyzja w wersji elektronicznej, stanowiąca akta postępowania. Zgodnie z potwierdzeniem odbioru i datą na przedstawionym kontrolującemu akcie, zmiana nr 1 w wersji papierowej została sporządzona i podpisana dnia 4 września 2015 r., podczas gdy na dokumencie elektronicznym widnieje podpis z dnia 10 września 2015 r. Analogiczna sytuacja dotyczy zmiany nr 3, sporządzonej i podpisanej w formie papierowej dnia 28 lutego 2019 r., podczas gdy na dokumencie elektronicznym widnieje podpis z dnia 1 marca 2019 r. [dowód: akta kontroli str.: 194-195, 204-206, 249-251, 272-273, 278-279]

III. Terminowość postępowań objętych kontrolą

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego załatwienie sprawy powinno nastąpić w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy od dnia jej wszczęcia (art. 35 § 3 k.p.a.)¹⁷. Do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Jeżeli organ nie jest w stanie załatwić sprawy w ww. terminie jest on obowiązany do wyznaczenia nowego terminu, podać przyczyny zwłoki, oraz (w stosunku do postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r.)¹⁸ pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze opisane powyżej wytyczne, w poniższej tabeli zawarto zestawienie obrazujące przebieg poszczególnych postępowań.

Oznaczenie postępowania	Data wpływu wniosku	Wezwania organu (data doręczenia/termin odpowiedzi)			Termin wyznaczony na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. (data pisma/nowy termin)	Data wydania decyzji
		art. 64 § 2 k.p.a.	art. 50 § 1 k.p.a.	art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.		
Postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 1	1 czerwca 2016 r.	-----	-----	5 lipca 2016 r./ 19 lipca 2016 r.	-----	25 lipca 2017 r.
Postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 2	1 września 2016 r.	-----	-----	-----	-----	6 września 2016 r.
Postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 3	7 czerwca 2017 r.	-----	-----	-----	-----	14 czerwca 2017 r.
Postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 4	25 lutego 2019 r.	-----	-----	-----	-----	28 lutego 2019 r.

¹⁷ Należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie określają jakichkolwiek wytycznych pozwalających uznać daną sprawą za szczególnie skomplikowaną, oraz nakazujących aby organ w jakikolwiek sposób powiadomił o tym fakcie stronę. Działania w powyższym zakresie są jego uprawnieniami dyskrecyjnymi

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

Postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 5	9 maja 2019 r.	-----	-----	20 maja 2019 r.
Postępowanie zakończone wydaniem zmiany nr 1	10 sierpnia 2015 r.	-----	-----	4 września 2015 r.
Postępowanie zakończone wydaniem zmiany nr 2	18 listopada 2016 r.	-----	-----	12 grudnia 2016 r.
Postępowanie zakończone wydaniem zmiany nr 3	10 grudnia 2018 r.	25 stycznia 2019 r./ 8 lutego 2019 r.	-----	28 lutego 2019 r.

W toku kontroli stwierdzono, iż postępowanie zakończone wydaniem zmiany nr 3 prowadzone było z przekroczeniem terminu wskazanego w art. 35 § 3 k.p.a. W części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej zmian uprzednio udzielonych zezwoleń kontrolujący wskazał, iż w postępowaniu zakończonym wydaniem zmiany nr 3 organ bezzasadnie wezwał do usunięcia braków we wniosku. W związku z powyższym zauważyć trzeba, iż omawiane postępowanie toczyło się od dnia 10 grudnia 2018 r. do dnia 28 lutego 2019 r., a więc w okresie dłuższym niż wskazane ustawowo 2 miesiące przy sprawach szczególnie skomplikowanych. Mając na uwadze powyższe, organ powinien, zgodnie z art. 36 §1 k.p.a., zawiadomić stronę o niezafatwieniu sprawy w terminie podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin i pouczając o możliwości wniesienia ponaglenia.

Powyższe stanowi nieprawidłowość, której przyczyną była nieznajomość ww. przepisów przez osobę prowadzącą niniejsze postępowanie, oraz brak dostatecznego nadzoru ze strony bezpośredniego przełożonego.
[dowód: akta kontroli str.: 200-206, 237-251]

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż pozostałe poddane kontroli postępowania zostały zakończone terminowo.
[dowód: akta kontroli str.: 45-46, 51-52, 54-56, 58-60, 103-105, 106-107, 136-137, 138-140, 151-153, 154-155, 179-181, 183, 194-195, 197-198, 199, 201-202, 204-206, 220-221, 226, 229-230, 232-234, 237-238, 239, 240, 245, 247-249, 266-285, 286-304, 305-308]

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

1. Opracować oraz udostępnić wzór wniosku o udzielenie zezwoleń wskazanych w ustawie u.c.p.g. zgodny z obowiązującymi przepisami.
2. Z należytą starannością weryfikować wnioski o wydanie i zmianę zezwoleń, także w zakresie uiszczania opłat skarbowych, oraz odpowiednio dokumentować podjęte czynności w aktach sprawy.
3. Prowadząc poszczególne postępowania, zwracać szczególną uwagę na prawidłowość określania terminu rozpoczęcia i okresu prowadzenia działalności.

4. Zwrócić szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. oraz przepisami szczególnymi, a w szczególności, by prawidłowo określać podstawę prawną decyzji.
5. Zapewnić jednolitość akt postępowania w zakresie podpisów tak, by daty podpisania dokumentów w wersji papierowej pokrywały się z datami dokumentów w wersji elektronicznej.
6. Zwiększyć nadzór bezpośredniego przełożonego nad pracownikami Urzędu realizującymi zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do dnia 16 lipca 2020 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski