



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
**Aleksander Marek Skorupa**

Wrocław, dnia 22 października 2012 r.

NK-KS.431.40.2012

Pani  
**Renata Surma**  
Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej

### ***Wystąpienie pokontrolne***

W dniu 1 sierpnia 2012 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. Nr 31, poz. 206 ze zm.) i 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 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. NK-KS.0030.102.2012 i NK-KS.0030.103.2012, zespół kontrolny w składzie: Pani Magdalena Walczykowska – inspektor wojewódzki, przewodnicząca zespołu oraz Pani Monika Grzywalska – Świątek – inspektor wojewódzki, członek zespołu z Wydziału Nadzoru i Kontroli, Oddziału Kontroli i Skarg Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej, przy ul. Henryka Sienkiewicza 6, 57-500 Bystrzyca Kłodzka, której tematyką była realizacja zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie lub cofnięciu zezwoleń w zakresie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 391) – zwaną dalej ustawą u.c.p.g. oraz w zakresie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t. j. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.) – zwaną dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 26 czerwca 2012 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2012 r.

Przedmiotem kontroli było wydawanie, odmowa wydania, zmiana lub cofnięcie zezwoleń na: opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków w okresie od 1 stycznia 2007 r. do dnia kontroli.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. 7 w 2012 r.

Kierownikiem jednostki jest Pani Renata Surma - Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej, która objęła to stanowisko po zwycięstwie w wyborach, które odbyły się w dniu 21 listopada 2010

r. W poprzedniej kadencji Burmistrzem Bystrzycy Kłodzkiej również była Pani Renata Surma.

W okresie objętym kontrolą sprawy z kontrolowanego zakresu prowadziły: Pani Anna Rogalka, p.o. Kierownika Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa, co wynikało z pkt 2.8 oraz 2.9 części II zakresu czynności pracownika podpisanego 18 września 2008 r. oraz Pani Monika Romanowska – Kierownik Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa, co wynika z pkt 15 i 16 części II zakresu czynności pracownika podpisanego 02 stycznia 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 8-13]

Pismem z dnia 15 lipca 2011 r. o sygn. RGŻ6262.1.2011 Z-ca Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej poinformował Wojewodę Dolnośląskiego, iż od 2006 r. Burmistrz udzielił 5 zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz 1 zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Ponadto w przedmiotowym piśmie wskazano, iż Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej nie wydał zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych lub ich części.

W trakcie kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta Świebodzice udzielił 1 zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz 4 zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Ponadto ustalono, że Burmistrz nie udzielił, nie zmienił, ani nie cofnął zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych lub ich części.

Szczegółowe wymagania jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały określone w Zarządzeniu Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Dolno. Nr 180, poz. 2346). Następnie przedmiotowe wymagania zostały określone w Uchwale nr VI/91/11 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Dolno. Nr 73, poz. 1109), zmienionej Rozstrzygnięciem Nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 marca 2011 r. o sygn. NK-N.4131.359.2011.LF (Dz. Urz. Woj. Dolno. Nr 73, poz. 1116), którym Wojewoda stwierdził nieważności w części ww. uchwały.

**Działalność Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej w kontrolowanym zakresie oceniam negatywnie.** Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

W toku kontroli ustalono, iż w Urzędzie Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej, zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g. oraz art. 18b ust. 4 ustawy z.z.w.z.o.ś., prowadzone są w formie elektronicznej ewidencje wydanych i cofniętych zezwoleń.

[Dowód akta kontroli str.: 14-15]

Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej, wypełnił dyspozycję art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g. udostępniając na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, wzór wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, a także wzór wniosku na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych lub ich części.  
(<http://bip.ug-bystrzycaklodzka.dolnyslask.pl/index.php?idmp=91&r=r>)

Przedmiotowy wzór wniosku prawidłowo wskazuje przedsiębiorcy wszystkie punkty niezbędne do określenia we wniosku, wynikające z art. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który definiuje jakie elementy wniosek o udzielenie przedmiotowych zezwoleń powinien zawierać.

[Dowód akta kontroli str.: 16-21]

Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej przeprowadził terminowo, zgodnie z dyspozycją art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.: Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), cztery spośród pięciu poddanych kontroli postępowań.

Niemniej jednak w trakcie kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Negatywnie oceniono działalność Burmistrza Bystrzycy Kłodzkiej w zakresie dotyczącym weryfikacji braków formalnych wniosku oraz wezwania o ich uzupełnienie. Należy zauważyć, iż wszystkie skontrolowane wnioski zawierały braki formalne, niemniej jednak tylko w jednym przypadku organ wezwał przedsiębiorcę o uzupełnienie ww. braków, przy czym zrobił to nieprawidłowo.

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej postępowania zakończonego decyzją o sygn. RGŻ.7661/1/2007 ustalono, iż przedsiębiorca składając wniosek z dnia 29 listopada 2006 r. i ubiegając się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych nie udokumentował gotowości ich odbioru przez stację zlewną mimo, iż powyższy obowiązek wynika z art. 8 ust. 2a ustawy o u.c.p.g. Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej pismem z dnia 6 grudnia 2006 r. o sygn. RGŻ.7661/4/2006 wezwał przedsiębiorcę do: „uzupełnienia wniosku o zaświadczenie z punktu zlewnego, wyrażające zgodę na odbiór nieczystości ciekłych” wskazując, iż wymóg przedłożenia powyższego dokumentu wynika z art. 8 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zamiast z art. 8 ust. 2a ww. ustawy). W wezwaniu nie wskazano podstawy wezwania, nie określono w jakim terminie wnioskodawca powinien uzupełnić wniosek, nie pouczone czym skutkuje nie uzupełnienie wniosku.

*Zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.*

[Dowód: akta kontroli str.22-24]

W wyjaśnieniach złożonych z upoważnienia Burmistrza przez Sekretarza Gminy (pismo z 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012) poinformowano, iż nieprawidłowości w wezwaniu wynikały z błędnej interpretacji ustawy o u.c.p.g. oraz niepełnej znajomości kodeksu postępowania administracyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 58]

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było niewłaściwe wezwanie o uzupełnienie braków formalnych wniosku, a przyczyną ich powstania była nieznamość przepisów prawa.

Należy podkreślić, że 4 pozostałe wnioski również zawierały braki formalne, mimo to organ nie wezwał do ich usunięcia.

W jednym spośród kontrolowanych wniosków brakowało określenia obszaru działalności (wniosek dotyczący decyzji z dnia 07.01.2010 r. o sygn. RGŻ.7661/1/2010).

[Dowód: akta kontroli str. 46]

Należy wskazać, iż w myśl art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. *wniosek powinien zawierać określenie przedmiotu, a także obszaru działalności*. Pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wyjaśniono, iż cyt.: „przedsiębiorca składając w dniu 29.12.2009 r. wniosek o udzielenie niniejszego zezwolenia, w tut. Wydziale Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa ustnie wskazał, że będzie prowadził działalność na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka, nie zostało to jednak odnotowane w dokumentacji. Niniejszy brak formalny spowodowany jest niedostateczną weryfikacją przedmiotowego wniosku.”

[Dowód: akta kontroli str. 57]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, że dwa wnioski przedsiębiorców nie zawierają informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem (wnioski dotyczące decyzji z dnia 15.10.2009 r., sygn. RGŻ.7661/1/2009 oraz decyzji z dnia 07.12.2010 r. o sygn. RGŻ.7661/2/2010), natomiast w myśl art. 8 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy wniosek powinien zawierać ww. informacje.

[Dowód: akta kontroli str. 41, 50]

W przywołanym powyżej piśmie z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wskazano, że cyt.: „w ww. wnioskach przedsiębiorcy wskazali, że posiadają specjalistyczne samochody, które pozwalają na prowadzenie działalności w zakresie odbioru i transportu nieczystości ciekłych, co mylnie potraktowano jako opis technologii stosowanej przy świadczeniu ww. usług. Niniejsze braki wynikają z nierzetelnej oceny formalnej wniosków oraz niepełnej znajomości ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

[Dowód: akta kontroli str. 57]

Ponadto należy wskazać, że w trzech spośród kontrolowanych wniosków przedsiębiorcy nie określili proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności (wnioski dotyczące decyzji z dnia 15.10.2009 r., sygn. RGŻ.7661/1/2009, decyzji z dnia 07.01.2010 r., sygn. RGŻ.7661/1/2010 oraz decyzji z dnia 07.12.2010 r., sygn. RGŻ.7661/2/2010), gdy zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. wniosek powinien zawierać *proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności*

[Dowód: akta kontroli str. 46, 50]

Pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wyjaśniono, iż cyt.: „przyczyną przedmiotowej nieprawidłowości jest nierzetelna analiza dokumentacji wniosków przedsiębiorców wynikająca z niepełnej znajomości ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

[Dowód: akta kontroli str. 58]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, że w jednym z wniosków przedsiębiorca nie określił terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia (wniosek dotyczący decyzji z dnia 07.12.2010 r. o sygn.

RGŻ.7661/2/2010). Natomiast w myśl art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g. wniosek powinien zawierać określenie ww. informacji.

[Dowód: akta kontroli str. 50]

W piśmie z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wskazano, iż cyt. „niniejsze braki wynikają z nierzetelnej oceny formalnej wniosków oraz z niepełnej znajomości ustawy (...)”.

[Dowód: akta kontroli str. 58]

Ponadto w toku kontroli stwierdzono, że wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, który wpłynął do Urzędu Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej 7 sierpnia 2008 r. nie określał informacji o wynikach ekonomicznych dotychczasowej działalności gospodarczej wnioskodawcy.

[Dowód: akta kontroli str. 31-36]

Należy wskazać, iż zgodnie z dyspozycją art. 17 pkt 4 ustawy z.z.w.z.o.ś. wniosek powinien zawierać ww. informację. Z wyjaśnień wniesionych pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wynika, że cyt.: „wnioskodawca określił wysokość kapitału zakładowego utworzonej uchwałą nr XXVI/210/08 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 30 maja 2008 r. – spółki po zlikwidowanym zakładzie budżetowym. We wniosku określono wielkość wkładu gotówkowego oraz aport rzeczowy (mienie obejmujące budynki, budowle i działki). Ponieważ był to nowo utworzony podmiot po przejętym zakładzie budżetowym, analizując przedmiotowy wniosek uznano to za wystarczającą informację o sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy”.

[Dowód: akta kontroli str. 58]

Należy zauważyć, iż wyżej opisana sytuacja ekonomiczna przedsiębiorcy nie stanowi informacji o wynikach ekonomicznych dotychczasowej działalności gospodarczej. Niemniej jednak mając na uwadze, że wnioskodawcą była niedawno utworzona spółka przyjmuje się wyjaśnienia w powyższym zakresie.

Jednocześnie ustalono, iż do ww. wniosku nie załączono projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków do czego zobowiązuje art. 17 pkt 9 ustawy z.z.w.z.o.ś.

[Dowód: akta kontroli str. 31-36]

Pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wyjaśniono, iż cyt.: „Zakład Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. przejął po zlikwidowanym zakładzie budżetowym regulamin dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków, co zostało opisane we wniosku przedsiębiorcy. Uchwała nr LIV/371/06 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 17 lutego 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.”

[Dowód: akta kontroli str. 58]

Należy zauważyć, iż ustawodawca nie przewidział możliwości „przejmowania regulaminów”. Stwierdzić należy, iż „na terenie gminy obowiązuje jeden regulamin, bez względu na liczbę działających przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W orzecznictwie i doktrynie przyjęto jednoznacznie, że regulamin taki nie może stanowić regulaminu działania konkretnego przedsiębiorcy” (P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz., wyd. ABC 2011). Ponadto podkreślenia wymaga fakt, że dyspozycja art. 17 ww. ustawy określa obligatoryjne elementy jakie powinien zawierać każdy wniosek o udzielenie przedmiotowego zezwolenia, a projekt regulaminu o którym w niej mowa nie jest tożsamy z regulaminem określonym w drodze uchwały. Należy wskazać, iż w myśl art. 19 ust. 1 ustawy z.z.w.z.o.ś. rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania

wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Przy tym „obowiązek uchwalenia regulaminu nie wyczerpuje się w pierwszym jego uchwaleniu, lecz zakłada bieżące dostosowywanie do zmieniających się warunków. O tym, czy nowe projekty wnoszą zmiany wymagające uwzględnienia, decyduje rada gminy.” (P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz., wyd. ABC 2011).

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niedokładna weryfikacja wniosków pod względem ich kompletności oraz niewłaściwa interpretacja przepisów, co skutkowało wszczęciem postępowania administracyjnego pomimo faktu, iż wnioski zawierały braki formalne. Podkreślenia wymaga, że „jeżeli przepis art. 61 § 1 k.p.a. stanowi, że jurysdykcyjne postępowanie administracyjne wszczynane jest także na żądanie strony, to oznacza, że wszczęcie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest możliwe na podstawie takiego podania (żądania) skierowanego do organu administracji publicznej tylko wtedy, gdy czyni ono zadość wymaganiom prawnym. Po pierwsze, wskazuje osobę, od której pochodzi oraz jej adres (...) po drugie, określa jej żądanie, czyli przedmiot postępowania oraz po trzecie, czyni zadość także ewentualnym dalszym wymaganiom prawnym, określonym innymi przepisami” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 911/09).

Jednocześnie należy stwierdzić, że negatywnie oceniono kwestie związane z wydanymi zezwoleniami w zakresie dotyczącym wymaganych przez przepisy prawa elementów jakie powinny zawierać decyzje w sprawie udzielenia kontrolowanych zezwoleń.

W toku kontroli stwierdzono, że w decyzji z dnia 18.01.2007 r. sygn. RGŻ.7661/1/2007 jako podstawę jej wydania wymieniono m. in. art. 104 k.p.a. nie wskazano natomiast art. 7 ust. 6 ustawy o u.c.p.g., w myśl którego zezwolenia na opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

[Dowód: akta kontroli str. 27-30]

Należy zaznaczyć, iż przywołanie art. 104 k.p.a. stanowi niezbędne uzupełnianie podstawy prawnej, jeżeli przepis prawa nie wskazuje jednoznacznie, iż orzeczenie w danej sprawie następuje w formie decyzji administracyjnej. W wyjaśnieniach wniesionych pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wskazano, iż nie powołanie się w podstawie prawnej ww. decyzji na art. 7 ust. 6 ustawy o u.c.p.g. było wynikiem omyłki lub niedopatrzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 59]

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż decyzję z dnia 18.01.2007 r. o sygn. RGŻ.7661/1/2007 określono jako zezwolenie na „świadczenie usług polegających na opróżnianiu toalet przenośnych rozstawianych dla firm budowlanych, organizatorów imprez plenerowych oraz punktów gastronomicznych na terenie miasta i gminy Bystrzyca Kłodzka i transporcie nieczystości ciekłych na obszarze gminy Bystrzyca Kłodzka”.

[Dowód: akta kontroli str. 27-30]

Z wyjaśnień wniesionych pismem dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wynika, iż wynikało to z cyt.: „błędnej interpretacji wniosku przedsiębiorcy, który zatytułował wniosek o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności polegającej na świadczeniu usług; opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w obszarze działalności wpisał: toalety przenośne rozstawione na terenie miasta i gminy Bystrzyca Kłodzka dla firm budowlanych, organizatorów imprez plenerowych oraz

punktów gastronomicznych. W związku z powyższym potraktowano ww. przenośne toalety jako zbiorniki bezodpływowe.”

[Dowód: akta kontroli str. 59]

Należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymagane jest uzyskanie zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności **w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych**. Organ nie może stosować dowolnej terminologii, ani zmieniać określenia przedmiotu zezwolenia. Stosowanie innego nazewnictwa zezwolenia niż to przewidziane przez ustawodawcę może powodować dezinformację co do zakresu wydanego zezwolenia. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą wydaniem zezwolenia, którego treść nie pokrywała się z przepisem na podstawie którego zostało wydane.

W trakcie kontroli ustalono, iż w 4 spośród skontrolowanych decyzji nieprawidłowo określono termin podjęcia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub datę podjęcia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W poniższych decyzjach, jako ww. termin lub datę wskazano:

- w decyzji z dnia 07.01.2010 r. o sygn. RGŻ.7661/1/2010 - 10.01.2010 r.;

[Dowód: akta kontroli str. 47-49]

Ze złożonych pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wyjaśnień wynika, że powyższe podyktowane było faktem, iż cyt.: „(...) o taki termin wystąpił przedsiębiorca we wniosku z dnia 20.12.2009 r. Telefonicznie uzgodniono, że odbierze niniejszą decyzję osobiście.” Na marginesie należy zaznaczyć, iż ww. decyzja odebrana została 12 stycznia 2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 59]

- w decyzji z dnia 28.08.2008 r. o sygn. RGŻ.6211-1/2008 – 01.08.2008 r.;

[Dowód: akta kontroli str. 37-40]

W wyjaśnieniach złożonych ww. pismem wskazano, że cyt.: „Zakład Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Bystrzycy Kłodzkiej zwrócił się z prośbą o udzielenie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego zaopatrzenia ścieków z mocą obowiązującą od 01.08.2008 r. ponieważ nowo utworzona spółka przejęła od gminy zakres działania zlikwidowanego zakładu”.

[Dowód: akta kontroli str. 59]

- w decyzji z dnia 15.10.2009 r., sygn. RGŻ.7661/1/2009 – październik 2009 r.;

[Dowód: akta kontroli str. 42-44]

Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż cyt.: „termin podjęcia działalności nie określono precyzyjnie datą, ale wpisano bezpośrednio po otrzymaniu zezwolenia stanowiącego przedmiot niniejszej decyzji – październik 2009 aby umożliwić przedsiębiorcy podjęcie działalności bezpośrednio po otrzymaniu stosownego zezwolenia.”

[Dowód: akta kontroli str. 59]

Należy wskazać, iż określenie w powyższy sposób terminu jest niewłaściwe z uwagi na fakt, że nie uwzględnia możliwości nie doręczenia przedsiębiorcy przedmiotowej decyzji w październiku.

- w decyzji z dnia 18.01.2007 r. o sygn. RGŻ.7661/1/2007 nie określono jednoznacznie terminu podjęcia działalności a jedynie wskazano, iż zezwolenie jest wydane na okres 10 lat tj. do 31 stycznia 2017 r., co sugeruje termin podjęcia działalności jako 31 stycznia 2007 r.

[Dowód: akta kontroli str. 27-30]

Pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wyjaśniono, iż cyt.: „nie określono precyzyjnie daty podjęcia działalności przez przedsiębiorcę, co wynikało z niepełnej znajomości przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2012 r. poz. 391). Datą otrzymania decyzji przez przedsiębiorcę – zwrotne potwierdzenie odbioru – 29.01.2007 r. należy więc przyjąć jako termin podjęcia działalności”.

[Dowód: akta kontroli str. 60]

Niemniej jednak należy wskazać, iż zezwolenie zostało wydane do dnia 31 stycznia 2017 r., a więc nie zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1b ww. ustawy zgodnie z którą czas na jaki udziela się zezwolenia nie może być dłuższy niż 10 lat.

[Dowód: akta kontroli str. 28]

Reasumując należy podkreślić, że w myśl art. 127 § 1 k.p.a. *od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie (...)*. Zgodnie z dyspozycją art. 130 § 1 k.p.a. *przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu*. Natomiast § 4 ww. przepisu wskazuje, iż (...) *decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron*. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż terminy wyznaczone przez organ w przedmiotowych decyzjach nie korespondowały z treścią ww. przepisów prawa.

Ponadto należy zauważyć, iż czas na jaki udzielono zezwolenia został nieprawidłowo określony także w dwóch innych wydanych zezwoleniach.

W decyzji z dnia 7 grudnia 2010 r. o sygn. RGŻ.7661/2/2010 czas na jaki udzielono zezwolenia określił jako 30.11.2020 r. Należy zauważyć, iż wnioskodawca nie określił we wniosku zamierzonego czasu prowadzenia działalności, a decyzja doręczona została 13 grudnia 2010 r. tak więc określenie powyższej daty nie wynika ani z woli wnioskodawcy ani z powodu upływu okresu 10 lat wskazanego w ustawie.

[Dowód: akta kontroli str. 52]

Ponadto w decyzji z dnia 15.10.2009 r. o sygn. RGŻ.7661/1/2009 czas prowadzenia działalności określono na 30 czerwca 2019 r., gdy we wniosku przedmiotowy czas określono jako „termin wynikający z ustawy tj. 10 lat od daty wydania decyzji”. Decyzję doręczono 26 października 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 41-45]

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 9 ust. 1b ustawy u.c.p.g. *zezwole nie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat*, „z czego wynika, że może być krótszy. Jednakże (...) nie może on być krótszy niż wnioskowany przez ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia (W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz., wyd. IV 2012 r., LEX).

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1846/06 zgodnie z którym „organ gminy rozstrzygając na podstawie art. 9 ust. 1 b. ustawy o utrzymaniu czystości, o czasie ważności zezwolenia, działa w ramach luzu decyzyjnego. Ten luz nie oznacza pełnej swobody organu. Wójt (burmistrz, prezydenta miasta), zobowiązany jest bowiem uwzględniać projektowany przez przedsiębiorcę czas prowadzenia działalności oraz interes społeczny związany z potrzebami mieszkańców gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku (...). Decyzja ustalająca okres ważności zezwolenia może zostać wydana na okres krótszy niż wnioskowany przez przedsiębiorcę, jeżeli zostanie wykazane, że za tego rodzaju ograniczeniem przemawiają względy interesu publicznego. Reasumując organ może udzielić zezwolenia na okres krótszy niż określony przez przedsiębiorcę we wniosku jedynie gdy jest to uzasadnione interesem publicznym. Niemniej jednak z ww. decyzji nie wynika przyczyna ograniczenia czasu na jaki zezwolenia zostały udzielone.

W wyjaśnieniach złożonych w piśmie z dnia wskazano, że cyt.: „(...) zezwolenie wydaje się na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat i jest to maksymalny termin na jaki może zostać udzielone zezwolenie. Takiego terminu starano się dotrzymać w wydanych decyzjach.”

[Dowód: akta kontroli str. 60]



Jednakże w wyniku kontroli ustalono, iż organ w jednym przypadku udzielił zezwolenia na okres dłuższy niż 10 lat, w jednym przypadku udzielił bez uzasadnienia zezwolenia na okres krótszy niż wskazany we wniosku przedsiębiorcy oraz w jednym przypadku wskazał termin, który nie wynikał ani z wniosku przedsiębiorcy ani z upływu ww. 10 lat. Powyższa nieprawidłowości wynikały z niewłaściwej interpretacji przepisów.

W toku kontroli ustalono, że w jednej z decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia nie określono stacji zlewnej (dot. decyzji. z dnia 15.10.2009 r., sygn. RGŻ.7661/1/2009).  
[Dowód: akta kontroli str. 42-44]

Zgodnie z art. 9 ust. 1aa ustawy o u.c.p.g.: „Zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać również stację zlewną”.

W wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 20.08.2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wskazano, że cyt.: „w uzasadnieniu decyzji z dnia 15.10.2009 r., sygn. RGŻ.7661/1/2009 nieprecyzyjnie wpisano, że przedsiębiorca udokumentował gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną, przez niedopatrzenie nie napisano, że jest to stacja zlewna na terenie przedsiębiorstwa: Miejskiego Zakładu Komunalnego w Polanicy Zdroju Spółka z o.o.”

[Dowód: akta kontroli str. 60]

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było nierzetelne sporządzanie dokumentów. Przy czym należy wskazać, iż obligatoryjne elementy zezwolenia określone w ustawie u.c.p.g. w tym stacja zlewna powinny zostać określone w sentencji decyzji nie zaś w jej uzasadnieniu.

W trakcie kontroli stwierdzono, że decyzja z 18 stycznia 2007 r. o sygn. RGŻ.7661/1/2007 doręczona została oprócz stronie postępowania również Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji w Bystrzycy Kłodzkiej, co wynika z zamieszczonego w decyzji rozdzielnika, który sugeruje oznaczenie stron postępowania.

[Dowód: akta kontroli str. 30]

Należy wskazać, że w myśl art. 40 § 1 k.p.a. *pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi*. Z wniesionych pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wyjaśnień wynika, że cyt.: „(...) decyzję doręczono oprócz przedsiębiorcy Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji w Bystrzycy Kłodzkiej do wiadomości, ponieważ jednym z warunków jakie nałożył na przedsiębiorcę Zakład Wodociągów i Kanalizacji w Bystrzycy Kłodzkiej w piśmie z dnia 15 grudnia 2006 r. było uzyskanie przez przedsiębiorcę zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Było to spowodowane błędną interpretacją przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.)”.

[Dowód: akta kontroli str. 60]

Należy stwierdzić, iż warunek uzyskania zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych postawiony przedsiębiorcy przez ZWiK w Bystrzycy Kłodzkiej (stację zlewną deklarującą gotowość odbioru od przedsiębiorcy nieczystości ciekłych) nie czyni z niego strony postępowania o wydanie zezwolenia. Albowiem w myśl art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Jednocześnie w trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono, że w dokumentacji dwóch postępowań nie znajduje się dowód uiszczenia opłaty skarbowej (dot. decyzji z dnia 28.08.2008 r., sygn. RGŻ.6211-1/2008, oraz decyzji z dnia 18.01.2007 r., sygn. RGŻ 7661/1/2007).

[Dowód: akta kontroli str. 22-40]

Pismem z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wyjaśniono, iż cyt.: „w chwili obecnej brak jest możliwości sprawdzenia uiszczenia dowodu opłaty skarbowej w decyzji z dnia 18.01.2007 r. sygn. RGŻ.7661/1/2007 z uwagi na długi okres czasu od daty wydania decyzji i zmianę od 2007 roku przepisów ustawy o opłacie skarbowej, a także zmiany kadrowe w tut. urzędzie”.

[Dowód: akta kontroli str. 60]

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 225, poz. 1635) obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji). W myśl art. 261 § 1 k.p.a. *jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności.*

Jednocześnie w przedmiotowych wyjaśnieniach wskazano, że z uwagi na fakt, iż wnioskodawcą drugiej z ww. decyzji była nowo utworzona spółka, która przejęła obowiązki zlikwidowanego zakładu budżetowego, w której 100 % udziału ma gmina, opłata skarbową nie została pobrana. Powyższa nieprawidłowość wynikała z błędnej interpretacji przepisów prawa, gdyż ww. spółka nie znajduje się w katalogu zwolnień od opłaty skarbowej określonym w art. 7 ustawy o opłacie skarbowej, co skutkowało nie uiszczeniem przez spółkę przedmiotowej opłaty. W piśmie z dnia 20 sierpnia 2012 r. o sygn. RGŻ.6233.1.2012 wskazano, iż cyt. „wnioskodawca niezwłocznie zostanie wezwany do uzupełnienia opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia”.

[Dowód: akta kontroli str. 61]

W aktach pozostałych trzech postępowań znajdowało się potwierdzenie prawidłowego wniesienia opłaty skarbowej.

Kontrola wykazała, iż jedno z pięciu skontrolowanych postępowań, prowadzone pod sygn. RGŻ.7661/1/2009 nie zostało zakończone w ustawowym terminie. Wniosek o wydanie zezwolenia wpłynął do organu w dniu 8 lipca 2009 r., a decyzja w sprawie została wydana w dniu 15 października 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 41-45]

W myśl art. 35 § 1 k.p.a. *organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z dyspozycją § 3 ww. przepisu załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.* Przy tym z przedstawionej dokumentacji nie wynika by organ zastosował się do obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a., zgodnie z którym *w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.*

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usunięcia nieprawidłowości i dalszego usprawnienia sposobu realizacji kontrolowanego zadania z zakresu administracji rządowej należy:

1. Wnioski weryfikować z należytą starannością, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych, wzywać o ich uzupełnienie zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a., pamiętając przy tym, iż wniosek zawierający braki formalne nie wszczyna postępowania administracyjnego.

2. W decyzjach, w zakresie określania przedmiotu zezwolenia stosować terminologię przewidzianą przez ustawodawcę.
3. W decyzjach powoływać właściwe podstawy prawne ich wydania.
4. W decyzjach w sprawie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych określać stację zlewną, zgodnie z art. 9 ust. 1aa ustawy u.c.p.g.
5. Czas ważności zezwolenia określać zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 1 b ustawy u.c.p.g oraz zamierzonym czasem prowadzenia działalności wskazywanym przez przedsiębiorców we wnioskach, a w przypadku konieczności jego ograniczenia, w decyzjach wykazywać względy interesu publicznego, które przemawiają za tego rodzaju ograniczeniem.
6. Weryfikować fakt wniesienia opłaty skarbowej przez przedsiębiorcę oraz przestrzegać dyspozycji art. 261 k.p.a. tj. w przypadku gdy strona nie wpłaciła ww. opłaty, wyznaczać jej termin do jej wniesienia.
7. Sprawy załatwiać terminowo, zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a. O każdym przypadku niezakończonych spraw w ww. terminie zawiadamiać strony zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a.

**Do dnia 30 listopada 2012 r.** proszę poinformować mnie o wykonaniu zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Aleksander Marek Skorupa*