



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Aleksander Marek Skorupa

Wrocław, dnia 11 czerwca 2012 r.

NK-KS.431.9.2012

Pan
Kazimierz Putyra
Burmistrz Miasta i Gminy
Jelcz - Laskowice

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 27 lutego do 29 lutego 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.), 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 Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz – Laskowice, z siedzibą przy ul. Wincentego Witosa 24, 55-220 Jelcz – Laskowice, której tematyką była realizacja zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie zakresu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) – 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.).

Przedmiotem kontroli było wydawanie, odmowa wydania, zmiana zakresu 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 27 lutego 2012 r. (dnia kontroli).

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o zatwierdzony w dniu 2 stycznia 2012 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan okresowy kontroli zewnętrznych w jednostkach podporządkowanych Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz samorządu terytorialnego, realizowanych przez Wydziały Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w I półroczu 2012 r.

Kierownikiem jednostki jest Pan Kazimierz Putyra – Burmistrz Miasta i Gminy Jelcz – Laskowice, który objął to stanowisko po zwycięstwie w wyborach, które odbyły się w dniu

5 grudnia 2010 r. i złożeniu ślubowania w dniu 10 grudnia 2010 r. W latach 2006-2010 Burmistrzem Miasta i Gminy Jelcz - Laskowice również był Pan Kazimierz Putyra.

W okresie objętym kontrolą sprawy z kontrolowanego zakresu prowadziła Pani Danuta Chrzanowska – inspektor ds. ochrony środowiska w Wydziale Architektury i Nieruchomości, która zgodnie z pkt 2 części II zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, podpisanych w dniu 5 listopada 2001 r., a następnie w dniu 8 sierpnia 2007 r., określających obowiązki szczegółowe pracownika, odpowiedzialna jest *za prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem zadań gminy wynikających z przepisów ustawy oraz przepisów gminnych o utrzymaniu czystości i porządku w gminie* (w szczególności za przygotowywanie zezwoleń i opinii oraz decyzji administracyjnych i zaświadczeń w przewidzianym przepisami zakresie). [Dowód: akta kontroli str. 7-10]

Kierownikiem komórki organizacyjnej, w której realizowane są kontrolowane zadania jest Pan Roman Litwicki, Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości, który podlega służbowo Zastępcy Burmistrza ds. Inwestycji, Infrastruktury Technicznej i Budownictwa, co określa podpisany w dniu 1 maja 2007 r. zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. [Dowód: akta kontroli str. 11-12] Zastępcą Burmistrza ds. Inwestycji, Infrastruktury Technicznej i Budownictwa jest Pan Piotr Stajszyk.

W trakcie kontroli ustalono, że Pan Roman Litwicki posiadał upoważnienie Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz – Laskowice (nr 0113/10/2007 z dnia 21 marca 2007 r.) do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza do podpisywania pism wychodzących z Urzędu dotyczących spraw z zakresu kierowanego Wydziału. [Dowód: akta kontroli str. 13]

Pismem z dnia 14 września 2011 r. o sygn. GS.6223.20122.9648 Kierownik Wydziału Architektury i Nieruchomości poinformował Wojewodę Dolnośląskiego, iż od dnia 1 stycznia 2006 r. Burmistrz Jelcz – Laskowice udzielił 1 zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Niemniej jednak w trakcie kontroli ustalono, że okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta i Gminy Jelcz – Laskowice nie udzielił, nie zmienił, ani nie cofnął żadnego zezwolenia w przedmiotowym zakresie. Zgodnie z wyjaśnieniami Pani Danuty Chrzanowskiej – inspektora do spraw ochrony Środowiska w Wydziale Architektury i Nieruchomości z dnia 27 lutego 2012 r. „ostatnie zezwolenie w powyższym zakresie zostało wydane w 2002 r. ZGK z siedzibą w Jelczu – Laskowicach, decyzją Zarządu Miasta i gminy Jelcz Laskowice z dnia 17 lipca 2002 r. nr 7630-1/1/2002”. [Dowód: akta kontroli str.5]

Ponadto z informacji uzyskanych od Pani Czesławy Grzesik – inspektora ds. rolnictwa w Wydziale Architektury i Nieruchomości, która zgodnie z zakresem podpisanym w dniu 8 sierpnia 2007 r. obowiązków szczegółowych pracownika, zajmuje się m.in. organizowaniem akcji wyłapywania bezpańskich psów na terenie Gminy, w okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta i Gminy Jelcz - Laskowice nie wydał decyzji w przedmiocie udzielenia, zmiany lub cofnięcia zezwolenia 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. [Dowód: akta kontroli str. 6]

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Miasta i Gminy Jelcz - Laskowice wydał 4 decyzje w sprawie udzielenia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Ponadto w trakcie kontroli ustalono, że Burmistrz prowadził dodatkowo 2 postępowania administracyjne z kontrolowanego zakresu, z których jedno zakończył pozostawieniem wniosku bez

rozpoznania, a drugie nie doręczeniem decyzji przedsiębiorcy z uwagi na brak wniesienia opłaty skarbowej.

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 odpowiednio w Zarządzeniu Burmistrza Jelcza - Laskowic nr 0151/OW/95/2007 z dnia 30 kwietnia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2007 r. NR 139, poz. 1828) w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Jelcz – Laskowice oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie gminy Jelcz Laskowice. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 maja 2007 r., o sygn. NK.II.0911-17/357/07 Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność § 1, § 2, § 3 § 4 lit. a, b, c, d, e, g, h, i, j, k, § 5, § 6 lit. b, c, d przedmiotowego Zarządzenia. Następnie ww. wymagania zostały określony w Zarządzeniu Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz – Laskowice z dnia 11 czerwca 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2007 r. Nr 196, poz. 2469). Wojewoda Dolnośląski złożył skargę, do WSA we Wrocławiu o sygn. NK.II.0914-17/63/07 z dnia 2 sierpnia 2007 r., na § 1 lit. a, b, c, e, f, g). Postanowieniem z dnia 24 września 2007 r. o sygn. II SA/Wr 527/07 WSA we Wrocławiu umorzono postępowanie. Wojewoda Dolnośląski cofnął skargę z uwagi na fakt, że Burmistrz Miasta i Gminy Jelcz – Laskowice uznał zasadność skargi Wojewody i wydał w dniu 5 września 2007 r. nowe Zarządzenie w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Jelcz – Laskowice oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie gminy Jelcz – Laskowice (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2007 r. Nr 236, poz. 2747). Przedmiotowe Zarządzenie obowiązywało do dnia 27 października 2010 r., kiedy to weszła w życie Uchwała nr LIII/351/2010 z dnia 29 września 2010 r. Rady Miejskiej w Jelczu – Laskowicach w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Jelcz – Laskowice oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie gminy Jelcz – Laskowice (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2007 r. Nr 190, poz. 2853).

Działalność Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz - Laskowice w kontrolowanym zakresie oceniam negatywnie. Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

W toku kontroli ustalono, iż w Urzędzie Miasta i Gminy Jelcz Laskowice prowadzona jest w formie elektronicznej ewidencja wydanych i cofniętych zezwoleń, o których mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g.

W trakcie trwania czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej ustalono, iż Burmistrz Miasta i Gminy Jelcz - Laskowice nie udostępnił na stronie internetowej urzędu wzoru wniosków o udzielenie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Należy wskazać, iż stosownie do przepisu art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g.: *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta udostępnia w formie elektronicznej na stronach internetowych urzędu gminy lub miasta wzór wniosku o udzielenie zezwolenia.* Wskazany przepis został wprowadzony ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – data wejścia

w życie 10 kwietnia 2010 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 47, poz. 278). W toku kontroli udzielono instruktażu w powyższym zakresie. Obecnie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy, udostępniony jest wzór wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, wzór wniosku o wydanie zezwolenie 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 grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych lub ich części:
<http://www.um.jelcz-laskowice.finn.pl/index.jsp?bipkod=/003/006>.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż powyższe wzory wniosków wskazują 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.

W kwestii prowadzonych postępowań objętych zakresem kontroli ustalono, iż w postępowaniu administracyjnym prowadzonym pod sygn. GS.6233.2.2011.6553, pismem z dnia 28 czerwca 2011 r. wezwano na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 8a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do uzupełnienia braków we wniosku o wydanie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości płynnych o następujące informacje:

- określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności (opisać wyposażenie i oznakowanie pojazdów, kopie dowodów rejestracyjnych, sposób mycia i dezynfekcji. Ponadto opis posiadanych pojemników do zbiórki opadów i koszy ulicznych, worków do selektywnej zbiórki odpadów, a także pojemników na odpady ulegające biodegradacji. Opisać kolory, sposoby oznakowania. Opisać bazę transportową),
- o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem (opisać sposoby postępowania z odbieranymi odpadami od właścicieli nieruchomości, opisać lokalizacje i rodzaje stosowanych instalacji i urządzeń, załączyć stosowne decyzje na prowadzenie instalacji w których unieszkodliwia się odpady),
- o rodzaju odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości,
- o sposobie realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji,
- o potwierdzeniu gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną,
- o sposobie postępowania z odbioru odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych i odpadów z remontów.

W wezwaniu wskazano, iż powyższe braki należy uzupełnić w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Ponadto pouczone, iż nie usunięcie braków w terminie ustawowym powoduje odmowę wydania zezwolenia. Powyższy wniosek pozostawiony został bez rozpoznania. Zezwolenie zostało wydane po złożeniu nowego wniosku z dnia 11 lipca 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 32-33]

Zgodnie z dyspozycją art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może *wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem.* Natomiast w myśl 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. Podsumowując przepis art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. odnosi się do dokumentacji *poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem,* o którą organ może wezwać już po wszczęciu postępowania, tj. w toku postępowania wyjaśniającego, natomiast przepis art. 64 § 2 k.p.a. odnosi się do braków formalnych wniosku o wydanie zezwolenia.

Skutkiem powyższych nieprawidłowości było niewłaściwe wezwanie o uzupełnienie braków formalnych wniosku, a przyczyną ich powstania była niewłaściwa interpretacja przepisów.

Ponadto mając na uwadze kwestie braków formalnych wniosków, należy zauważyć, że w trakcie trwania czynności kontrolnych ustalono, iż w dwóch wnioskach brakowało informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem (wnioski dotyczące decyzji z dnia 31 lipca 2007 r. nr 9/2007, sygn. GS-7610/8830/OS/2007 oraz decyzji z dnia 29 lipca 2009 r. nr 2/2009, sygn. GS-7610/8065/OS/2009).

[Dowód: akta kontroli str. 14-18, 58]

Należy wskazać, iż w myśl art. 8 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy wniosek powinien zawierać informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem. Wskazane powyżej wnioski przedsiębiorców nie zawierały przedmiotowych informacji mimo to organ nie wezwał do usunięcia braków formalnych wniosków.

Organ nie ustosunkował się do przyczyn powstania ww. nieprawidłowości. Niemniej jednak należy uznać, iż ich przyczyną była niedokładna weryfikacja wniosków pod względem ich kompletności, 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).

W trakcie trwania czynności kontrolnych stwierdzono przewlekłe prowadzenie postępowań dotyczących 2 wniosków przedsiębiorców o udzielenie zezwolenia w kontrolowanym zakresie, spośród 4 skontrolowanych (wnioski dotyczące decyzji z dnia 31 października 2007 r. nr 8/2007, sygn. GS-7610/13425/OKS/2007 - wniosek wpłynął w dniu 13 sierpnia 2007 r. oraz decyzji z dnia 31 lipca 2007 r. nr 9/2007, sygn. GS-7610/8830/OS/2007 - wniosek wpłynął w dniu 23 kwietnia 2007 r.)

[Dowód: akta kontroli str. 14-18, 20-21, 48-57, 72, 80-81]

W myśl art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) *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.*

Z dokumentacji doślanej kontrolującym ww. pismem Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz - Laskowice z dnia 8 marca 2012 r. o sygn. GS.1710.1.2012.2099 wynika, iż organ

w przypadku 1 z ww. wniosku (decyzja z dnia 31 lipca 2007 r. nr 9/2007, sygn. GS-7610/8830/OS/2007) zastosował się do obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a., zgodnie z którym *w każdym przypadku niezatwienia 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 zatwienia sprawy*. Niemniej jednak zawiadomienie zostało wysłane już po upływie miesięcznego terminu na rozpatrzenie wniosku. Przedmiotowy wniosek wpłynął w dniu 23 kwietnia 2007 r., natomiast zawiadomienie z dnia 8 czerwca 2007 r. wysłano w dniu 11 czerwca 2007 r. [Dowód: akta kontroli str.: 14, 72, 73]. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż ww. zawiadomienie dotyczyło przedłużenia terminu na wydanie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a nie kontrolowanej decyzji (wniosek przedsiębiorcy dotyczył udzielenia zezwolenia w zakresie prowadzenia obu ww. działalności). W przypadku drugiej sprawy organ wystosował wezwanie do uzupełnienia braków formalnych w dniu 22 sierpnia 2007 r. o sygn. GS-7060-8/9588/2007, niemniej jednak stwierdzone braki dotyczyły wymagań wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a nie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

[Dowód: akta kontroli str. 80]

Powyższe nieprawidłowości skutkowały nieterminowym zatwieniem 50 % spraw, które zakończyły się wydaniem zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w okresie objętym kontrolą. Z wyjaśnień Burmistrza (pismo z dnia 8 marca 2012 r. o sygn. GS.1710.1.2012.2099) wynika, iż „pracownik prowadzący przedmiotowe postępowania był w tym czasie na ponad miesięcznym zwolnieniu lekarskim”. Jednocześnie w opisanym powyżej zawiadomieniu z dnia 8 czerwca 2007 r. wskazano jako przyczyny zwłoki cyt. „konieczność uzupełnienia akt przez tutejszy Urząd” oraz dużą liczbę spraw. Należy wskazać, iż problemy organizacyjne Urzędu nie mogą stanowić wytłumaczenia dla nieterminowego zatwiania spraw. Przy tym „konieczność uzupełnienia akt” nie dotyczyła kwestii udzielenia skontrolowanego zezwolenia, a zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych.

Wyżej wymienionym pismem z dnia 8 marca 2012 r. Burmistrz dostał kontrolującym również zawiadomienie o sygn. GS-7610.OK/6437/2007, wysłane w dniu 11 czerwca 2007 r., dotyczące wniosku, który wpłynął do Urzędu w dniu 14 maja 2007 r. W trakcie kontroli stwierdzono, iż ww. zawiadomienia nie miały formy postanowienia.

[Dowód: akta kontroli str.72, 75]

Należy wskazać, iż przywołany art. 36 k.p.a. nie wskazuje wprost formy postanowienia dla ww. czynności, jednakże w doktrynie (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wydanie 11 C. H. Beck Warszawa 2011 r.) oraz orzecznictwie (WSA w Poznaniu, sygn. IV SAB/Po 73/09, WSA w Gliwicach III SAB/GI 11/09) potwierdzono, iż ze względu na treść przepisu art. 123 § 1 i § 2 kpa, taka czynność procesowa jako dotycząca kwestii wynikłej w toku postępowania, powinna przybrać formę postanowienia, które jednak nie jest zaskarżalne. Zgodnie z przyjętym w doktrynie poglądem, zawiadomienie strony o zwłoce w zatwieniu sprawy ma charakter czynności procesowej, która wpływa na jej uprawnienia procesowe. W myśl art. 123 § 1 i § 2 k.p.a. *w toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie spraw, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej*.

Przedmiotowe zawiadomienie o sygn. GS-7610.OK/6437/2007, z dnia 8 czerwca 2007 r., wysłane w dniu 11 czerwca 2007 r., dotyczyło wniosku z dnia 10 maja 2007 r., który wpłynął do Urzędu w dniu 14 maja 2007 r. Należy zaznaczyć, iż w aktach przedmiotowej sprawy

znajduje się decyzja z dnia 25 maja 2007 r. (nie doręczona stronie) o sygn. GS-7610/8274/OS/2007 zezwalająca przedsiębiorcy na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbierania nieczystości płynnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jelcz – Laskowice, podpisana z upoważnienia Burmistrza przez Zastępcę Burmistrza. Podkreślenia wymaga, iż *załatwienie sprawy w rozumieniu art. 35 k.p.a. to wydanie decyzji albo załatwienie w innej formie określonej w kodeksie* (G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103. wyd. III LEX, 2010). *Prawidłowe oznaczenie daty decyzji pozwala na przeprowadzenie kontroli w zakresie zachowania terminów załatwienia sprawy określonych w art. 35 k.p.a.* (wyrok z dnia 19 maja 2010 r. WSA w Łódzki, sygn. akt II SA/Ld 274/10). Decyzja nie została doręczona przedsiębiorcy z uwagi na brak wniesienia opłaty skarbowej. Pismem z dnia 9 sierpnia 2007 r. wezwano przedsiębiorcę do wniesienia opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Jelcz – Laskowice. Następnie pismem z dnia 8 czerwca 2007 r. zawiadomiono o przedłużeniu terminu na rozpatrzenie sprawy, a pismem z dnia 9 sierpnia 2007 r. wezwano przedsiębiorcę do wniesienia opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia. Decyzja z dnia 25 maja 2007 r. nie została do czasu rozpoczęcia kontroli doręczona stronie z uwagi na brak wniesienia opłaty skarbowej. Przy tym w piśmie z dnia 9 sierpnia 2007 r. wzywającym o wniesienie opłaty skarbowej wskazano nr konta na jaki należy wnieść opłatę oraz pouczone, iż po dostarczeniu opłaty decyzję można odebrać w siedzibie Urzędu lub zostanie ona wysłana pocztą. W piśmie nie wskazano terminu na wniesienie opłaty skarbowej.

[Dowód: akta kontroli str. 22-27]

Należy wykazać, że zgodnie z dyspozycją 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. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni.*

Jednocześnie należy zauważyć, iż w aktach sprawy znajdują się 2 egzemplarze decyzji nr 4/2007 (nie doręczonej stronie) z dnia 25 maja 2007 r., w której Burmistrz udziela przedsiębiorcy przedmiotowego zezwolenia. W myśl art. 261 § 2 k.p.a. *jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana.* Przyczyną powstania opisanej powyżej sytuacji była niezajomość przytoczonych przepisów prawa oraz długoterminowa nieobecność pracownika. Powyższe skutkowało nieprawidłowym przeprowadzeniem postępowania administracyjnego oraz nieprawidłowym wezwaniem o uzupełnienie opłaty skarbowej.

W wyniku kontroli ustalono, iż w aktach dwóch spraw nie znajdowało się potwierdzenie wniesienia opłaty skarbowej (akta sprawy dotyczące decyzji z dnia 31 października 2007 r. nr 8/2007, sygn. GS-7610/13425/OKS/2007 oraz decyzji z dnia 11.08.2011 r. o sygn. GS.6233.3.2011.8376 o nr 3/2011 - zezwolenie dla ZGK Jelcz-Laskowice sp. z o.o.)

Pismem z dnia 8 marca 2012 r. dosłano jedno z ww. potwierdzeń (decyzja z dnia 31 października 2007 r. nr 8/2007, sygn. GS-7610/13425/OKS/2007) oraz wskazano, iż cyt. „zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 225, poz. 1635) Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. jako jednostka gminna jest zwolniona z wniesienia opłaty skarbowej.”

[Dowód: akta kontroli str. 71]

Należy wskazać iż w myśl art. 7 ust. 2 i 3 ww. ustawy o opłacie skarbowej *zwalnia się od opłaty skarbowej jednostki budżetowe oraz jednostki samorządu terytorialnego.* Zakład

Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. nie jest jednostką budżetową ani tym bardziej jednostką samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) *jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.* Należy wyjaśnić, iż „jednostki budżetowe z reguły nie prowadzą działalności gospodarczej, a więc nie dokonują sprzedaży świadczonych przez siebie usług publicznych (administracyjnych, oświatowych, socjalnych itp.). Jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej, co powoduje, że czynności przez nie podejmowane są realizowane w imieniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Nie posiadają samodzielności zarówno prawnej, jak i budżetowej, a więc są powoływane do wykonywania budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Nie prowadzą samodzielnej polityki budżetowej. (...) Należy podkreślić, że zwolnienie określone w art. 7 pkt 2 u.o.s. zostało ograniczone jedynie do jednostek budżetowych, zarówno państwowych, jak i samorządowych i nie może być stosowane wobec innych form organizacyjno-prawnych działalności pozabudżetowej” (Z. Ofiarski, *Komentarz. Ustawy: o opłacie skarbowej, o podatku od czynności cywilnoprawnych.* Wyd. III ABC, 2009). Dla jasności należy dodać, iż „ze zwolnienia nie korzystają inne samorządowe osoby prawne (spółki komunalne, samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej)” (R. Skwarło, *Komentarz. Ustawa o opłacie skarbowej,* Wyd. I Oficyna, 2008). W związku z powyższym Zakład Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. obowiązany był do zapłaty opłaty skarbowej. Powyższa nieprawidłowość wynikała z błędnej interpretacji przepisów prawa, co skutkowało nie uiszczeniem przez spółkę opłaty skarbowej.

Mając na uwadze kolejne kwestie związane z uiszczeniem opłaty skarbowej przez przedsiębiorców należy wskazać, iż zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o opłacie skarbowej, 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.* W przypadku dwóch skontrolowanych spraw stwierdzono nieprzestrzeganie ww. przepisów prawa. Dowodem uiszczenia opłaty skarbowej w przypadku zezwolenia wydanego decyzją z dnia 31 lipca 2007 r. nr 9/2007, sygn. GS-7610/8830/OS/2007 jest adnotacja umieszczona na powyższej decyzji w dniu 27 lipca 2007 r. oraz dowód wpłaty dosłany kontrolującym pismem z dnia 8 marca 2012 r. Natomiast wniosek o wydanie zezwolenia wpłynął do organu w dniu 23 kwietnia 2007 r. W aktach sprawy nie znalazło się pismo w sprawie wyznaczenia terminu przedsiębiorcy do wniesienia opłaty skarbowej. Tożsama sytuacja miała miejsce w przypadku decyzji z dnia 31 października 2007 r. nr 8/2007, sygn. GS-7610/13425/OKS/2007. Wniosek w tej sprawie wpłynął w dniu 13 sierpnia 2007 r., z dostanego ww. pismem z dnia 8 marca 2012 r. potwierdzenia uiszczenia opłaty skarbowej, w formie adnotacji wynika, iż została uiszczona w listopadzie 2007 r. Przedmiotowe nieprawidłowości wynikały z nieznaności właściwych przepisów k.p.a. i mogły skutkować niepotrzebnym wydłużeniem wyżej wskazanych dwóch postępowań administracyjnych. Z wyjaśnień Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Jelcz – Laskowice, przesłanych pismem z dnia 8 marca 2012 r. wynika, iż cyt. „opłata skarbową od 2009 r. jest wnoszona przez Wnioskodawców przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia”. [Dowód: akta kontroli str. 21, 74, 82]

Jednocześnie w trakcie kontroli ustalono, iż w przypadku dwóch spośród skontrolowanych decyzji, zezwolenia określono jako zezwolenia na prowadzenie działalności

gospodarczej w zakresie odbierania nieczystości płynnych od właścicieli nieruchomości (decyzja z dnia 31 lipca 2007 r. nr 9/2007, sygn. GS-7610/8830/OS/2007, decyzja z dnia 29 lipca 2009 r. nr 2/2009, sygn. GS-7610/8065/OS/2009.)

[Dowód: akta kontroli str. 20, 60]

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**. W przesłanych pismem z dnia 8 marca wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, iż cyt. „odbieranie nieczystości płynnych od właścicieli nieruchomości to opróżnianie zbiorników bezodpływowych z nieczystości płynnych i następnie ich transport do stacji zlewnej”. Nie ma podstaw by zgodzić się z twierdzeniem, iż jeżeli ustawodawca przewidział zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności **w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych** przy wydawaniu tych zezwoleń organ może stosować dowolną terminologię i zamieniać samowolnie określenie przedmiotu zezwolenia. Stosowanie innego nazewnictwa zezwolenia niż to przewidziane przez ustawodawcę może powodować dezinformację co do zakresu wydanego zezwolenia. W związku z powyższym należy wskazać, iż samowolna zmiana nomenklatury przewidzianej przez ustawodawcę jest praktyką nieprawidłową. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą wydaniem dwóch zezwoleń, których treść nie pokrywała się z przepisem na podstawie którego zostały wydane oraz z pominięciem transportu nieczystości ciekłych w udzielanych zezwoleniach.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że dwie spośród skontrolowanych decyzji zostały określone jako zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w których jednocześnie zezwolono na: prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (decyzja z dnia 11.08.2011 r. o sygn. GS.6233.3.2011.8376 o nr 3/2011, decyzja z dnia 31 października 2007 r. nr 8/2007, sygn. GS-7610/13425/OKS/2007).

[Dowód: akta kontroli str. 41-47, 53-56]

Zastępca Burmistrza w wyjaśnieniach przesłanych pismem z dnia 8 marca 2012 r. wskazuje, iż cyt. „decyzje zostały wydane zgodnie ze złożonymi wnioskami obejmującymi swym zakresem zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbioru odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2055 r., Nr 236, poz. 2008 wraz ze zmianami) nie zabrania łączenia ww. zezwoleń.”

[Dowód: akta kontroli str. 70]

Należy wskazać, iż zgodnie z obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r. zapisem art. 7 ust. 1 pkt 1 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 odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości*. Natomiast kwestię konieczności uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności przez przedsiębiorców *w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych* reguluje dyspozycja art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. W związku z powyższym oba zezwolenia wydawane są w ramach różnej podstawy prawnej. Przy tym należy zauważyć, iż połączenie dwóch spraw w jednym postępowaniu skutkowało bezpodstawnym przedłużeniem postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w sytuacji gdy wniosek zawierał braki formalne w zakresie udzielenia pozwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (decyzja z dnia 31 października 2007 r. nr 8/2007, sygn. GS-

7610/13425/OKS/2007). Jednocześnie należy wykazać, iż *istotą postępowania administracyjnego jest, iż toczy się ono w jednej sprawie administracyjnej (art. 1 pkt 1, art. 61, art. 66 § 1, art. 104 k.p.a.). Obowiązuje więc zasada "jedna sprawa - jedna decyzja* (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 325/10, Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 432/08). W wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 152/06 wskazano, że *przepis art. 62 k.p.a. jest jedynym przepisem pozwalającym organowi na połączenie różnych spraw. Jednakże ma on zastosowanie wyłącznie w przypadku postępowań dotyczących różnych stron.*

W trakcie kontroli ustalono ponadto, iż w dwóch spośród wydanych zezwoleń nie określono konkretnej stacji zlewnej (decyzja z dnia 31 października 2007 r. nr 8/2007, sygn. GS-7610/13425/OKS/2007, decyzja z dnia 31 lipca 2007 r. nr 9/2007, sygn. GS-7610/8830/OS/2007).

[Dowód: akta kontroli str. 20-21, 53-56]

Jest to niezgodne z dyspozycją art. 9 ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która wskazuje, że *zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno określać również stacje zlewne.*

W piśmie z dnia 8 marca 2012 r. Burmistrz zobowiązał się do usunięcia ww. nieprawidłowości.

Jednocześnie w 2 decyzjach w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie gminy Jelcz - Laskowice (bądź na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych) w podstawie prawnej decyzji omyłkowo wskazano art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który dotyczy zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (decyzja z dnia 31 października 2007 r. nr 8/2007, sygn. GS-7610/13425/OKS/2007, decyzja z dnia 31 lipca 2007 r. nr 9/2007, sygn. GS-7610/8830/OS/2007).

[Dowód: akta kontroli str. 20-21, 53-56]

Pismem z dnia 8 marca 2012 r. Burmistrz zobowiązał się do wydania stosownych postanowień w tym zakresie.

Przy tym należy wskazać, iż w podstawach prawnych wszystkich skontrolowanych decyzji niepotrzebnie wskazywano art. 104 k.p.a. Należy zaznaczyć, iż przywołanie art. 104 k.p.a. stanowi niezbędne uzupełnienie podstawy prawnej, jeżeli przepis prawa nie wskazuje jednoznacznie, iż orzeczenie w danej sprawie następuje w formie decyzji administracyjnej, natomiast w myśl art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g. *zezwolenia (...) udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.*

[Dowód: akta kontroli str. 20-21, 41-47, 53-56]

Kontrola została odnotowana w książce kontroli pod poz. poz. 2 w 2012 r.

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu usunięcia nieprawidłowości i dalszego usprawnienia sposobu rozpatrywania skarg i wniosków 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. Sprawy załatwiać terminowo, zgodnie z dyspozycją art. 35 k.p.a. O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w ww. terminie zawiadamiać strony zgodnie z dyspozycją art. 36 k.p.a., pamiętając, że ww. zawiadomienie powinno mieć formę postanowienia.
3. Przestrzegać dyspozycji art. 261 k.p.a. tj. w przypadku gdy strona nie wpłaciła opłaty skarbowej, wyznaczać jej termin do jej wniesienia.
4. Przestrzegać dyspozycji art. 7 ustawy o opłacie skarbowej dotyczącego zwolnień od ww. opłaty.
5. W decyzjach, w zakresie określania przedmiotu zezwolenia stosować terminologię przewidzianą przez ustawodawcę.
6. 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.
7. W decyzjach powoływać właściwe podstawy prawne ich wydania.
8. Nie wydawać jednej decyzji w sprawie udzielenia dwóch zezwoleń.

W **terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia proszę poinformować mnie o wykonaniu zaleceń, wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Aleksander Marek Skorupa