



## WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KE.431.17.2020.DK

Wrocław, dnia 21 sierpnia 2020 r.

Pan  
**Robert Starzyński**  
Wójt Gminy Sulików

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 15 czerwca do 15 lipca 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 z późn. zm.), 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 12 maja 2020 r. nr 28 (sygn. NK-KE.0030.28.2020.DK) Daria Krawiec – inspektor wojewódzki – kontroler z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadziła w Urzędzie Gminy Sulików z siedzibą przy ul. Dworcowej 5, 59-975 Sulików (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 grzebowisk 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., zwana 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 4 czerwca 2020 r.

W związku z wydaniem w dniu 20 marca 2020 r. rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 z późn. zm.) od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania (§ 1) w toku niniejszej kontroli nie przeprowadzono jakichkolwiek czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu. Komunikacja pomiędzy kontrolerem a kontrolowaną jednostką odbywała się przy pomocy platformy e-PUAP, poczty elektronicznej oraz innych środków porozumienia na odległość.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w całym okresie objętym kontrolą pełnił Pan Robert Starzyński – Wójt Gminy Sulików<sup>1</sup>.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane są według zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Sulików (zwanego dalej regulaminem) w ramach Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska<sup>2</sup> przez stanowisko ds. gospodarki komunalnej. Zadania wynikające z ustawy z.z.w.z.o.ś. należą do zakresu zadań Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.<sup>3</sup> W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do pracowników zatrudnionych na ww. stanowiskach, a powyższe zadania zostały wprost określone w zakresie czynności pracowników.

[dowód: akta kontroli str.: 29-38]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje wydawane w jej przedmiocie były podpisywane przez Wójta Gminy Sulików, a także przez Sekretarza Gminy Sulików zgodnie z Zarządzeniem nr I.256.2013 Wójta Gminy Sulików z dnia 13 lutego 2013 r. w sprawie upoważnienia Sekretarza Gminy do prowadzenia niektórych spraw gminy i wydawania decyzji w imieniu Wójta Gminy Sulików oraz występowania w imieniu Gminy.

[dowód: akta kontroli str.: 230-232]

---

<sup>1</sup> Zgodnie z częścią II rozdziałem 119 ust. 1 Obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na terenie województwa dolnośląskiego – dotyczy kadencji 2014 - 2018.

Wyniki wyborów Wójta Gminy Sulików na kadencję 2018 – 2023 dostępne pod adresem: [https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/022505#results\\_vote\\_elect\\_mayor\\_round\\_1](https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/022505#results_vote_elect_mayor_round_1)

<sup>2</sup> Do dnia 8 stycznia 2018 r. komórka organizacyjna nosiła nazwę Wydziału Inwestycji i Gospodarki Komunalnej.

<sup>3</sup> Zgodnie z pkt V oraz pkt IX Załącznika nr 3 do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Sulików nadanego zarządzeniem nr III.10.2019 Wójta Gminy Sulików z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Sulików (z późn. zm.).

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej, problematyka wydawania przez Wójta Gminy Sulików zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następujących aktach prawa miejscowego:

- Uchwała nr XXIII/168/12 Rady Gminy Sulików z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 14 sierpnia 2012 r., poz. 2885), obowiązująca od 29 sierpnia 2012 r., zwana dalej Uchwałą.
- Zarządzenie nr II/95/08 Wójta Gminy Sulików z dnia 6 maja 2008 r., w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 153, poz. 1806), zwane dalej Zarządzeniem.

W dniu 29 lipca 2020 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 22 lipca 2020 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym terminie zastrzeżeń. Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

Wykonywanie zadań przez organ udzielający zezwoleń – tj. Wójta Gminy Sulików ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia z kontroli.

Zgodnie z pismem z dnia 9 czerwca 2020 r. (uzupełnionego pismem z dnia 18 czerwca 2020 r.) w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia 4 czerwca 2020 r. Wójt Gminy Sulików wydał:

- 3 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- 1 decyzję zmieniającą uprzednio udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- 2 decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

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 ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, jak również spalarni i grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części oraz działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Ponadto w okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Sulików nie wydał decyzji odmownej, uchylającej lub cofającej uprzednio udzielone zezwolenie. Z pkt 1 wyjaśnień z dnia 18 czerwca 2020 r. wynika, że zadania określone w art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy u.c.p.g. wykonywane są przy współpracy z Inicjatywą dla Zwierząt, Schroniskiem dla

Zwierząt Małych w Dłużynie Górnej, w związku z przynależnością Gminy Sulików do Związku Ziemi Zgorzeleckiej. W pkt 2 wyjaśnień z dnia 18 czerwca 2020 r. wskazano natomiast, że zadania wynikające z ustawy z.z.w.z.o.ś. wykonywane są przez 2 podmioty: Międzygminną Spółkę Wodno-Kanalizacyjną Suplaz Sp. z o.o. (siedz. ul. Pocztowa 7A, 59-975 Sulików)<sup>4</sup> oraz Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. (siedz. ul. Dworcowa 4, 59-970 Zawidów)<sup>5</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 24-25]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie prowadzone są ewidencje udzielonych i cofniętych zezwoleń, o których mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g. oraz art. 18b ust. 4 ustawy z.z.w.z.o.ś.<sup>6</sup>

[dowód: akta kontroli str.: 25, 39-40]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Wójt Gminy Sulików udostępnia na stronie internetowej Urzędu wzór wniosku o udzielenia zezwolenia, tym samym wypełniając dyspozycję przepisu art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g. Z załączonych do wyjaśnień z dnia 18 czerwca 2020 r. dokumentów wynika, że opracowane i udostępnione są 2 wzory wniosków: o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a także o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Wzory wniosków dotyczą swoim zakresem wszystkich rodzajów działalności, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g., co należy ocenić pozytywnie. Oceniając elementy, które zawierają opublikowane wzory wniosku należy stwierdzić, że są one zgodne z wymaganiami zawartymi w art. 8 ust. 1, ust. 1a oraz ust. 2a ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 24-25, 42-45]

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy u.c.p.g. rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, a także prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. W wyniku kontroli stwierdzono, że aktem regulującym ww. wymagania jest nadal Zarządzenie. Niemniej jednak od dnia 1 sierpnia 2009 r. kwestia określenia przedmiotowych wymogów została przeniesiona na organy stanowiące i kontrolne gmin<sup>7</sup>. W związku z powyższym, w przepisie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. zmienił się zarówno organ właściwy do określenia ww. wymagań, jak i forma, w jakiej należy te wymagania określić. Zgodnie z § 141 w związku 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 treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmianie ulegnie m.in. rodzaj aktu<sup>8</sup>, akt wykonawczy wydawany na podstawie zmienionego przepisu traci moc z dniem wejścia w życie przepisu

---

<sup>4</sup> Działalność prowadzona jest na podstawie zezwolenia Wójta Gminy Sulików z dnia 13 czerwca 2006 r., zmienionego decyzją z dnia 3 czerwca 2019 r.

<sup>5</sup> Działalność prowadzona na podstawie zezwolenia Wójta Gminy Sulików z dnia 20 czerwca 2003 r., zmienionego decyzją z dnia 13 kwietnia 2016 r.

<sup>6</sup> Zgodnie z pkt 3 oraz pkt 4 wyjaśnień z dnia 18 czerwca 2020 r.

<sup>7</sup> Zgodnie 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.).

<sup>8</sup> W niniejszym przypadku zarządzenie zostało zastąpione uchwałą.

zmieniającego. Należy więc wskazać, iż z dniem 1 sierpnia 2009 r. przepisy Zarządzenia straciły moc obowiązującą, a właściwym sposobem na określenie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia będzie publikacja uchwały. W piśmie z dnia 9 czerwca 2020 r. jednostka kontrolowana wskazała, że *obecnie podejmowane są działania w celu określenia tych wymagań w formie uchwały*.

[dowód: akta kontroli str.: 17]

W toku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła jakakolwiek skarga lub wnioski w przedmiocie kontroli w rozumieniu działu VIII k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 227]

## **1. Decyzje wydawane na podstawie przepisów ustawy u.c.p.g.**

### **1.1 Udzielenie zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.**

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Wójt Gminy Sulików wydał 3 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję z dnia 30 maja 2016 r. (sygn.: IW-GK.7050.1.2016), zwaną dalej zezwoleniem nr 1;
- decyzję z dnia 13 lipca 2016 r. (sygn.: IW-GK.7050.2.2016), zwaną dalej zezwoleniem nr 2;
- decyzję z dnia 13 stycznia 2017 r. (sygn.: IW-GK.7050.1.2017), zwaną dalej zezwoleniem nr 3;

[dowód: akta kontroli str.: 148-150, 198-200, 219-221]

W toku czynności kontrolnych ustalono, że tylko 1 wniosek został złożony na udostępnionym przez Urząd wzorze wniosku. Wszystkie podania zawierały informacje wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz informacje wymagane art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g. Do wszystkich wniosków załączono zaświadczenia bądź oświadczenia, o których mowa w art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g., a także dokumenty wskazane w ust. 2a ww. przepisu. Ponadto do wszystkich złożonych wniosków dołączono dowód uiszczenia opłaty skarbowej wymaganej za udzielenie zezwolenia w prawidłowej wysokości oraz terminie. Każde z podań było podpisane przez uprawnioną osobę.

W zakresie prowadzenia przez Wójta Gminy Sulików poszczególnych postępowań administracyjnych zakończonych udzieleniem poddanych kontroli zezwoleń stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną, co wynika wprost z przepisu art. 8 ust. 2a ustawy u.c.p.g. Jest to warunek niezbędny do wszczęcia postępowania, weryfikowany na etapie składania wniosku. W przypadku wątpliwości co do spełnienia przez wnioskodawcę ww. warunku, organ na podstawie art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. może wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Do wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 1, dołączono umowę

o świadczenie usług nr 3/PJ/2011 z dnia 20 września 2011 r. zawartą pomiędzy wnioskodawcą a Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji „NYSA” Sp. z o.o. (zwaną dalej Umową), która swoim zakresem terytorialnym nie obejmowała Gminy Sulików. Zgodnie z § 3 Umowy, *Dostawca będzie dostarczał nieczystości ciekłe określone w § 1 ze zbiorników bezodpływowych na terenie miasta Zgorzelec [...]*. Ponadto, Umowa ta została zawarta z uwzględnieniem decyzji Burmistrza Miasta Zgorzelec z dnia 19 lutego 2009 r., która zezwalała wnioskodawcy prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych na terenie Gminy Miejskiej Zgorzelec. Z przedmiotowego zakresu umowy wynika co prawda, że dotyczy ona odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną, ale terytorialnie została ograniczona tylko do terenu miasta Zgorzelec. Zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy u.c.p.g. przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną. Wskazana umowa nie określała jednak gotowości odbioru przez stację zlewną nieczystości ciekłych z terenu Gminy Sulików. Wnioskodawca nie przedstawił również żadnych, innych dowodów, z których wynikałaby gotowość odbioru nieczystości ciekłych z Gminy Sulików przez stację zlewną. W toku kontroli zwrócono się do jednostki kontrolowanej z pytaniem, na jakiej podstawie organ uznał, że strona udokumentowała gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną. W wyjaśnieniach wskazano: *Weryfikacji warunków dokonywał pracownik na stanowisku ds. gospodarki komunalnej, do którego czynności należało prowadzenie tego typu spraw. Pracownik przyjął udokumentowanie przez wnioskodawcę warunku z art. 8 ust. 2a ustawy u.c.p.g. na podstawie załączonej umowy.*

Przedstawione wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Wnioskodawca dołączył do wniosku umowę ze stacją zlewną, niemniej jednak dotyczyła ona swoim zakresem innego obszaru terytorialnego. Stacja zlewna zobowiązała się do przyjęcia nieczystości z terenu Gminy Zgorzelec, nie można więc samodzielnie rozszerzać zakresu ww. umowy i domniemywać, że stacja zlewna gotowa jest również na przyjęcie nieczystości ciekłych pochodzących z Gminy Sulików. W związku z powyższym, przedstawiona przez wnioskodawcę umowa powinna zostać rzetelniej zweryfikowana, a organ powinien skorzystać z uprawnienia przysługującego na podstawie art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. tj. wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji, poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Powyższa nieprawidłowość spowodowana była nierzetelnym prowadzeniem postępowania przez pracownika prowadzącego sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 139-142, 223, 228]

Do wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 3, przedsiębiorca dołączył umowę nr 37/06/2016 z dnia 17 czerwca 2016 r. zawartą z Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji „NYSA”, której przedmiotem jest przyjmowanie nieczystości do stacji zlewnej. Niemniej jednak, tak jak w przypadku opisanym powyżej, umowa swoim zakresem dotyczyła obszaru Gminy Zgorzelec. W § 3 wprost określono, iż *„Dostawca będzie dostarczał nieczystości ciekłe [...] ze zbiorników bezodpływowych z terenu Gminy Zgorzelec do stacji zlewnej”*. Nie można uznać, że przedsiębiorca udokumentował gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną, zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy u.c.p.g., ponieważ wniosek dotyczy prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Gminy Sulików, a przedmiotowa umowa wprost wskazuje gotowość odbioru ww. nieczystości z innego obszaru terytorialnego – Gminy Zgorzelec. Tak jak we wcześniejszym przypadku, organ powinien dokładniej zweryfikować dołączone do wniosku dokumenty oraz posłużyć się możliwością przewidzianą w art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. Przyczyną powyższej nieprawidłowości była nieuważna weryfikacja wniosku oraz nierzetelne prowadzenie

postępowania w sprawie.

[dowód: akta kontroli str.: 207-209]

Zgodnie z § 1 ust. 1 lit. a Uchwały – *przedsiębiorca powinien posiadać pojazdy asenizacyjne, które muszą spełniać wymagania techniczne określone w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm., zwana dalej u.p.r.d.) oraz wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. z 2002 r., nr 193, poz. 1617).* We wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 2 wnioskodawca w pkt 5 wskazał 7 pojazdów, którymi dysponuje, określając, iż 5 z nich jest jego własnością, a pozostałe 2 są użytkowane na zasadzie najmu. Ponadto, w pkt 5 ww. wniosku jego autor oświadczył, że wszystkie pojazdy spełniają warunki określone w § 2 wspomnianego wcześniej rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych. Zarówno przepisy ustawy u.c.p.g., jak i przepisy Uchwały nie nakładają na podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia, aby wykazał spełnienie warunków koniecznych do jego uzyskania (np. posiadania pojazdu asenizacyjnego) poprzez przedłożenie stosownego zaświadczenia. Oświadczenie złożone w tym zakresie jest wystarczające, niemniej jednak musi ono być złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 75 § 2 k.p.a.). W wyniku kontroli stwierdzono, że oświadczenie zawarte we wniosku przedsiębiorcy nie spełniało ww. warunku, co zostało przeoczone przez kontrolowany organ. Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowania przez pracownika prowadzącego sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 181-195]

Przepisy Uchwały określają warunki, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Sulików. Wymagania te dotyczą: pojazdów asenizacyjnych (§ 1 ust. 1 lit. a-c, ust. 2 ), bazy transportowej (§ 2 lit. a-c), a także zabiegów sanitarnych i porządkowych (§ 3 lit. a-d). W toku czynności kontrolnych zwrócono się do jednostki kontrolowanej z zapytaniem, w jaki sposób weryfikowano spełnienie poszczególnych warunków przez przedsiębiorców. W odpowiedzi wskazano: *Organ weryfikował spełnianie warunków określonych w § 1 oraz § 2 Uchwały na podstawie złożonego wniosku o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wraz z dołączonymi załącznikami.* Należy jednak stwierdzić, że z przedstawionych akt postępowania prowadzonych w okresie kontroli wynika, że nie wszystkie warunki z uchwały zostały zweryfikowane. Przepis §1 ust. 1 lit. a Uchwały zobowiązuje przedsiębiorcę do posiadania pojazdów asenizacyjnych spełniających wymagania techniczne określone w u.p.r.d. Na dzień złożenia wniosku warunki techniczne pojazdów zawarte były w art. 66-70 wskazanej ustawy. Zgodnie z art. 66 ust. 3a u.p.r.d pojazd uczestniczący w ruchu powinien posiadać nadane przez producenta cechy identyfikacyjne, takie jak numer VIN albo numer nadwozia, podwozia lub ramy. Dołączone do 2 wniosków dowody rejestracyjne pojazdów zawierają pożądane informacje, jednak do wniosku na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 2 przedsiębiorca nie dołączył żadnych dokumentów, które mogłyby poświadczyć spełnienie ww. warunków. Spełnienie wymogów z § 1 ust. 1 lit. a Uchwały strona mogła również udokumentować złożonym na podstawie art. 75 § 2 k.p.a. oświadczeniem złożonym pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania, które stanowi wtedy dowód w postępowaniu. Jak zaznaczono powyżej, oświadczenie zawarte w podaniu złożonym dnia 1 czerwca 2016 r. nie spełniało wymogów określonych w tym przepisie.

Ponadto, dyspozycja § 1 ust. 1 lit. b Uchwały stanowi, iż pojazd asenizacyjny powinien

być oznakowany w sposób trwały i widoczny, umożliwiający identyfikację podmiotu świadczącego usługę. Do wniosku z dnia 14 grudnia 2016 r.<sup>9</sup> strona nie dołączyła żadnego dokumentu, potwierdzającego spełnienie ww. warunku, a z akt sprawy nie wynika, żeby organ w toku postępowania zweryfikował, czy przedsiębiorca spełnia ten wymóg. Przed wydaniem zezwolenia organ powinien każdorazowo sprawdzać, czy przedsiębiorca spełnia wszystkie wymogi określone w akcie, wydanym na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. Wskazana uchwała jest bowiem aktem prawa miejscowego, obowiązującym na terenie kontrolowanej jednostki, w związku z powyższym spełnienie jej zapisów powinno być w odpowiedni sposób egzekwowane. Organ zobowiązany był do zebrania oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a., a niezbędne dowody świadczące o spełnieniu przez przedsiębiorcę wymogów określonych w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się w aktach postępowania. W sytuacji, w której pracownik posiadał wystarczającą, a także aktualną wiedzę w zakresie spełnienia przez stronę wymogów zawartych w uchwale, należało co najmniej sporządzić stosowną notatkę służbową, zgodnie z art. 72 § 1 k.p.a. Brak właściwego udokumentowania zweryfikowanego stanu faktycznego stanowi bowiem naruszenie zasady pisemności postępowania, która dotyczy każdego jej etapu, a nie tylko fazy decyzyjnej. Powodem powstania powyższej nieprawidłowości było prowadzenie postępowania w sposób nierzetelny.

[dowód: akta kontroli str.: 112-147, 181-195, 204-214, 223, 228]

Wniosek, na podstawie którego wszczęto postępowanie zakończone wydaniem zezwolenia nr 3 wpłynął do Urzędu 16 grudnia 2016 r. Pismem z dnia 5 stycznia 2017 r. poinformowano stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego, a także o możliwości skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 10 § 1 k.p.a. w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru, dołączonego do akt sprawy wynika, iż strona odebrała ww. pismo w dniu 10 stycznia 2017 r., tym samym 7 dzień wyznaczonego przez organ terminu upłynął dopiero 17 stycznia 2017 r., dlatego też decyzja powinna zostać najwcześniej wydana 18 stycznia 2017 r. Niemniej jednak na zezwoleniu nr 3 widnieje data 13 stycznia 2017 r., co oznacza, że została ona wydana przed formalnym upływem terminu, w którym strona mogła zrealizować swoje uprawnienie wynikające z art. 10 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 204, 217-218, 219-222]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia zostały podpisane przez Wójta Gminy Sulików oraz przez Sekretarza Gminy Sulików na podstawie stosownego upoważnienia. Wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. Zezwolenia zostały udzielone na okresy 10 lat, o co wnioskowali przedsiębiorcy. W prawie wszystkich przypadkach ich wyznaczenie przez organ było prawidłowe. Wszystkie decyzje zawierały adnotacje, o których 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) oraz zawierały większość elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w powyższym obszarze.

Zgodnie z art. 9 ust. 1b ustawy u.c.p.g. zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Ponadto, w zezwoleniu organ powinien określić termin podjęcia działalności

---

<sup>9</sup> Zakończonego wydaniem zezwolenia nr 3.



przez przedsiębiorcę (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g.). W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że w zezwoleniu nr 1 organ wskazał, iż „*zezwolenie wydaje się na okres 10 lat tj. od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna*”. Należy podkreślić, że uzależnienie okresu obowiązywania zezwolenia od zdarzenia przyszłego i niepewnego jest nieprawidłowe. Ponadto, zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r. sygn. II OSK 581/09 nie ma podstaw prawnych, aby okres obowiązywania danego aktu administracyjnego obliczać od momentu daty uzyskania waloru *ostateczności* takiej decyzji. Byłoby to również sprzeczne z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, w związku z faktem, iż takie określenie wiąże się z datą doręczenia decyzji stronie, której organ administracji publicznej nie zna oraz nie może z góry zakładać. Mając na uwadze powyższe, organ powinien kierować się datą wydania decyzji, która ma decydujące znaczenie, ponieważ stanowi dzień według którego ocenia się stan faktyczny oraz stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia. Również termin podjęcia działalności przez przedsiębiorcę został przez organ w zezwoleniu nr 1 określony w sposób wadliwy tj. „*od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna*”. Prawidłowym działaniem powinno być wydanie decyzji zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, a w razie braku możliwości wydania decyzji i udzielenia zezwolenia w sposób opisany we wniosku organ winien, mając na uwadze art. 9 i art. 50 § 1 k.p.a., wskazać powyższy fakt wnioskodawcy oraz wezwać go do określenia nowej daty podjęcia działalności w oznaczonym terminie z pouczeniem, iż w razie braku odpowiedzi zezwolenie będzie udzielone od dnia wydania decyzji.

W postępowaniu zakończonym wydaniem zezwolenia nr 3, wnioskodawca wskazał precyzyjny termin prowadzenia działalności tj. od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2026 r. Decyzja została wydana w dniu 13 stycznia 2017 r., co wskazuje na fakt, iż organ nie miał możliwość zastosowania się do żądania strony w kwestii początku tego terminu, jednakże mógł wskazać żadaną przez stronę datę końcową, jako 31 grudnia 2026 r. Należy podkreślić, że udzielając zezwoleń, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. organ nie jest związany wnioskiem przedsiębiorcy w zakresie zamierzonego okresu prowadzenia działalności<sup>10</sup>, tym samym może ograniczyć czas ich obowiązywania względem tego podanego we wniosku (co wymaga odpowiedniego uzasadnienia, w którym zawarte będą przyczyny takiego ograniczenia)<sup>11</sup>. W sytuacji, w której organ stwierdzi brak takich przesłanek, może udzielić zezwolenia na czas wskazany we wniosku, z zastrzeżeniem ograniczenia wynikającego z art. 9 ust. 1b ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 148-149, 205, 219-221]

W odniesieniu do dyspozycji przepisu art. 107 § 1 pkt 6 oraz art. 107 § 3 k.p.a. decyzja musi zawierać uzasadnienie faktyczne oraz prawne, w którym w szczególności należy wskazać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności oraz wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Należy podkreślić, że nie chodzi tu tylko o obowiązek powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również o wszechstronne wyjaśnienie, dlatego organ zastosował określony przepis<sup>12</sup>. Celem uzasadnienia prawnego powinno być wykazanie, że wydane rozstrzygnięcie jest wynikiem stosowania normy prawa materialnego w danej sytuacji faktycznej. Ponadto, powinno się odnosić do stanu prawnego sprawy w ujęciu szerszym, obejmując również kwestie związane z ustaleniem właściwości organu, a także do ustaleń stanu sprawy w postępowaniu dowodowym. Uzasadnienie prawne decyzji nie może więc polegać tylko na wskazaniu przepisu prawa, ale powinno zawierać również umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa, a także wskazywać, jaki zachodzi związek

<sup>10</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 września 2009 r., sygn. II SA/Po 315/09.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. III SA/Po 819/07.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

między tą oceną, a treścią rozstrzygnięcia<sup>13</sup>. W każdej z wydanych przez organ decyzji (zezwolenie nr 1-3) ograniczono się głównie do krótkiego opisu stanu faktycznego sprawy, niemniej jednak nie zawarto w nich uzasadnienia prawnego, czym nie wypełniono dyspozycji przepisu art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. Organ mógł również na podstawie art. 107 § 4 odstąpić od uzasadnienia decyzji, ponieważ każda z nich uwzględniała w całości żądanie strony. Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest niewystarczająca znajomość oraz interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego postępowanie, a także niewystarczający nadzór przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 150, 199, 220]

W zezwoleniu nr 1 Wójt Gminy Sulików wskazał:

- w ramach wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem: konkretne pojazdy asenizacyjne, z podaniem ich marki oraz numerów rejestracyjnych, przy pomocy których posiadacz zezwolenia może prowadzić działalność, a także zobowiązanie przedsiębiorcy do wykonywania usług objętych zezwoleniem z poszanowaniem interesów osób trzecich;
- obowiązki o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g., poprzez ich ogólne wskazanie w aktach normatywnych, zamiast skonkretyzowanie tych wymagań;
- obowiązki wynikające z art. 8a ust. 2 oraz art. 9o ustawy u.c.p.g.;
- zobowiązanie przedsiębiorcy do wykonywania usług w sposób przewidziany zapisami regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sulików, a także z zachowaniem wymogów określonych w Uchwale.

Zawarcie powyższych elementów w decyzji stanowiło podstawę odwołania przedsiębiorcy, które wpłynęło do jednostki kontrolowanej w dniu 27 czerwca 2016 r. Organ kontroli w pełni podziela argumenty podniesione w odwołaniu strony, w związku z czym nie ma potrzeby ich ponownego przytaczania.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów przez pracownika prowadzącego postępowanie, czego efektem było zawarcie w rozstrzygnięciu udzielonego zezwolenia elementów, które wykraczały poza zakres ustawowego upoważnienia. Należy również podkreślić na brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego nad pracownikiem.

[dowód: akta kontroli str.: 148-150, 155-170]

Zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. *Od chwili ustanowienia pełnomocnika strona działa w postępowaniu za jego pośrednictwem z pełnym skutkiem prawnym, wobec czego również wszystkie pisma doręcza się pełnomocnikowi, a nie stronie. Dyspozycja przepisu art. 40 § 2 k.p.a. nie dopuszcza bowiem żadnych innych wyjątków, a zgodnie z przyjętą w k.p.a. zasadą oficjalności doręczeń, nakłada na organy administracji publicznej obowiązek doręczania wszystkich pism procesowych pełnomocnikowi ustanowionemu w sprawie.*<sup>14</sup> Organ może również doręczać równolegle pisma stronie, jednak takie doręczenie, co do zasady, ma charakter informacyjny. Zezwolenie nr 1 zaadresowane zostało jednak do strony postępowania, a nie do pełnomocnika w sprawie, a decyzję odebrał pracownik przedsiębiorstwa. Niemniej jednak, pomimo naruszenia art. 40 § 2 k.p.a. doręczenie decyzji nastąpiło, należy uznać je również za skutecznie dokonane, ponieważ nie wywołało dla strony ujemnych skutków procesowych.

[dowód: akta kontroli str.: 145-147, 148-150, 152-153]

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r., sygn. II SA/Gd 190/19.

Przepis art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. wskazuje, iż zezwolenie powinno określać niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. W zezwoleniu nr 2 oraz zezwoleniu nr 3 Wójt Gminy Sulików w ust. 4 pkt 3 wskazał, iż *opróżnianie zbiorników bezodpływowych powinno odbywać się z częstotliwością wynikającą z pojemności i temp. wypełniania*. Należy wskazać, że zagadnienie to nie mieści się w zakresie ww. przepisu prawnego, ponieważ dotyczy bieżącej działalności, a nie zabiegów, które miałyby zostać wykonane po jej zakończeniu. Nie ulega wątpliwości, że organ wydający zezwolenie może zawrzeć w nim tylko takie wymogi, które wynikają wprost z przepisów prawa. Z treści przepisów ustawy u.c.p.g. nie wynika obowiązek przedsiębiorcy opróżniania zbiorników z określoną częstotliwością. Zezwolenie powinno określać jedynie stacje zlewnie. Organ nie może wpływać na warunki współpracy pomiędzy przedsiębiorcą a stacją zlewną, ponieważ są to kwestie regulowane umową ww. stron.

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisu art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. przez pracownika prowadzącego ww. sprawy, a także brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 198, 219]

## 1.2 Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Wójt Gminy Sulików wydał 1 decyzję zmieniającą uprzednio udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję z dnia 10 kwietnia 2019 r. (sygn.: IW-GK.7050.1.2016.1), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 1.

Dnia 28 grudnia 2018 r. do Urzędu wpłynął wniosek posiadacza zezwolenia nr 1, w którym wnioskuje on o zmianę zezwolenia udzielonego w dniu 30 maja 2016 r. poprzez dodanie dodatkowej stacji zlewniej. Wraz z ww. podaniem przedłożono promesę Zakładu Budżetowego Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gryfowie Śląskim z dnia 10 grudnia 2018 r., pełnomocnictwo, a także potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej. Podanie było kompletne pod względem formalnym, zawierało elementy określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz określało przedmiot wnioskowanych zmian. Weryfikacja decyzji zmieniającej nr 1 wykazała, że określała ona przedmiot dokonanych zmian oraz zawierała wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. Decyzja została podpisana przez Wójta Gminy Sulików, a jej rozstrzygnięcie było zgodne z żądaniem wnioskodawcy.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Do wskazanego wyżej wniosku przedsiębiorca dołączył dowód opłaty skarbowej uiszczonej w wysokości 10 zł. Należy tutaj wskazać, że powyższa opłata została pobrana nienależnie. Zgodnie z częścią I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej – opłacie w wysokości 10 zł podlega wydanie decyzji innej niż wymienione w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Jednakże, w kol. 4 (*Zwolnienia*) w pkt 1 wskazano „*decyzje umarzające postępowanie lub wydawane w postępowaniu odwoławczym albo w trybie szczególnym*”. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi decyzję wydaną w trybie szczególnym. Nie wynika to wprost z niniejszego przepisu, aczkolwiek w wyniku jej wydania zmianie lub uchyleniu, poza zwykłym tokiem instancji, ulega ostateczne rozstrzygnięcie, na

podstawie którego strona nabyła uprawnienie, co jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji określonej w art. 16 § 1 k.p.a. W związku z powyższym, postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym<sup>15</sup>, a ww. norma prawna stanowi przepis szczególny, co z kolei, mając na uwadze wcześniej wskazane brzmienie załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, skutkuje tym, iż rozstrzygnięcie wydawane na jego podstawie zwolnione jest z obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej. W związku z tym, iż zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, zwaną dalej o.p.), do spraw związanych z opłatą skarbową stosuje się przepisy ww. ustawy, a przepis art. 72 § 1 pkt 1 o.p. stanowi, iż nadpłacony lub nienależnie zapłacony podatek stanowi nadpłatę należy uznać, że strona wniosła opłatę skarbową nienależnie, tym samym dokonując nadpłaty.

Mając na uwadze powyższe oraz § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, należy wskazać, że na ww. decyzji należało zamieścić adnotację określającą podstawę prawną zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej. W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzja zmieniająca nr 1 nie zawierała stosownej adnotacji, co jest niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 4 lit. a ww. rozporządzenia w zw. z częścią I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Niemniej jednak okoliczność ta stanowi jedynie uchybienie natury formalnej, które nie wywiera znaczącego wpływu na przedmiot kontroli.

Należy także nadmienić, że tak jak w przypadku udzielonego wcześniej przedsiębiorcy zezwolenia nr 1, również w tym postępowaniu wszystkie pisma kierowane były w sposób błędny do strony postępowania, zamiast do ustanowionego w sprawie pełnomocnika.

[dowód: akta kontroli str.: 92-106]

## **2. Decyzje wydawane na podstawie przepisów ustawy z.z.w.z.o.ś.**

### 2.1 Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Wójt Gminy Sulików wydał 2 decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków:

- decyzję z dnia 13 kwietnia 2016 r. (sygn. IW-OS.RG/6213/14./2003/2016/1), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 2;
- decyzję z dnia 3 czerwca 2019 r. (sygn. GO-OS.7030.7.2019.2), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 3.

Przedmiotem wniosku w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji zmieniającej nr 2 było dopisanie dodatkowej miejscowości znajdującej się na terenie Gminy Sulików, która nie była wcześniej objęta zakresem zezwolenia. Wniosek strony zawierał wszystkie elementy określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., a także określał przedmiot wnioskowanych zmian. Weryfikacja decyzji wydanej na podstawie art. 155 k.p.a. wykazała, iż określała ona przedmiot dokonanych zmian, a także zawierała wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. W przedmiotowej sprawie została uiszczona opłata skarbową w wysokości 50 % stawki określonej od zezwolenia tj. 308 zł.

Niemniej jednak ustawa z.z.w.z.o.ś. rozróżnia działalność w zakresie prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę od zbiorowego odprowadzania ścieków, a łącznik „lub” zawarty w art. 16 ust. 1 ustawy z.z.w.z.o.ś. świadczy o tym, że zezwolenie może być udzielone również na jedną z tych działalności. Decyzja z dnia 20 czerwca 2003 r. zezwala przedsiębiorcy

---

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1997 r., sygn. III SA 854/96.

na prowadzenie ww. działalności w obydwóch zakresach. Wniosek, który wpłynął do Urzędu dnia 24 marca 2016 r. zatytułowany został „*Wniosek o zmianę decyzji Wójta Gminy Sulików z dnia 20 czerwca 2003 r. o udzieleniu zezwolenia na prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Sulików*”, co wskazuje na żądanie przez wnioskodawcę zmiany zezwolenia w obu przypadkach. Jednakże z dalszej treści wniosku wynika, iż „*W miejscowości Wilka [...] znajduje się posesja [...], która podłączona jest do sieci wodociągowej stanowiącej własność Przedsiębiorstwa i objęta świadczonymi przez nas usługami w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie Gminy Sulików*”. Tym samym, z treści podania nie można jednoznacznie stwierdzić, czy przedsiębiorca wnioskuje o zmianę w łącznym zakresie, czy tylko w zakresie prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Przepis art. 16 ust. 1 ustawy z.z.w.o.ś. posiada następujące brzmienie: *Na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę **lub** zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji.* Tym samym użycie spójnika *lub* oznacza, że ustawodawca rozróżnił na gruncie ustawy dwa rodzaje działalności – zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz zbiorowe odprowadzanie ścieków, na prowadzenie których udzielane są zezwolenia w formie odrębnych decyzji<sup>16</sup>. Dlatego też, mając na uwadze wcześniejsze rozważania, należy podkreślić, że za zmianę zezwolenia w każdym z ww. zakresów wymagane było uiszczenie odrębnej opłaty skarbowej. Jeżeli organ uznał, że żądanie strony nie jest jednoznaczne, mógł wezwać przedsiębiorcę o sprecyzowanie przedmiotu wniosku. Jest to szczególnie istotne, bowiem prawidłowe ustalenie treści żądania, pozwala na właściwe określenie przedmiotu sprawy i zastosowanie odpowiedniego trybu rozpoznania oraz rozstrzygnięcie sprawy w oparciu o poprawną podstawę materialnoprawną<sup>17</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 46-62]

W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji zmieniającej nr 3, wniosek strony również zawierał żądanie rozszerzenia przedmiotu zezwolenia, poprzez dopisanie 4 dodatkowych miejscowości na terenie Gminy. Przedsiębiorca wnioskował o dopisanie miejscowości: Stary Zawidów, Ksawerów, Wilka oraz Wrociszów Dolny. Podanie zawierało wszystkie elementy określone w art. 63 § 2 oraz § 3 k.p.a. W toku czynności kontrolnych ustalono, że decyzja określała przedmiot dokonanych zmian, jak również zawierała wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. Opłata skarbową, tak jak we wskazanym wcześniej postępowaniu, została uiszczona w wysokość 308 zł. W tej sytuacji również należało doprecyzować żądanie strony, a w przypadku zmiany zezwolenia w obydwóch zakresach – uiszczyć opłatę skarbową za każdą ze zmian.

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto następującą nieprawidłowość.

---

<sup>16</sup> Odrębne traktowanie ww. zezwoleń przejawiało się również w orzecznictwie sądów, m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2019 r., sygn. II SA/Po 1147/18 w którego uzasadnieniu sąd również zaznaczył, że są to dwa odrębne zezwolenia, cyt.: *Niemniej jednak, owa cywilistyczna koncepcja ulega istotnym ograniczeniom na rzecz regulacji administracyjnoprawnych, takich jak (...), konieczność posiadania zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, wydawanego przez wójta w drodze decyzji (...).* Jako przykład potwierdzający słuszność ww. rozumowania można również przywołać również przepis art. 41 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2020 r. poz. 797 z późn. zm.), który stanowi, że zezwolenie na zbierania odpadów oraz zezwolenie na przetwarzanie odpadów mogą być udzielone w jednej decyzji, która (mając na uwadze część III ust. 43c lit. c załącznika do ustawy o opłacie skarbowej) podlega jednej opłacie skarbowej. Powyższy przykład obrazuje, że jeżeli zamiarem ustawodawcy jest możliwość udzielenia kilku zezwoleń w jednym akcie administracyjnym to wprost stanowi o tym w konkretnym przepisie.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. IV SA/Wa 2451/15.

W sentencji decyzji wskazano:

*Punkt 5 decyzji otrzymuje nowe brzmienie:*

*„5. Powiadomianie odbiorców wody w skuteczny sposób, na co najmniej 3 dni przed wprowadzeniem ograniczeń w dostawie wody polegających na zakazie używania wody do innych celów niż pitne oraz czasowych ograniczeń w dostarczaniu wody”.*

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Dyspozycja wskazanego przepisu stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnej, a bezwzględny warunkiem możliwości zmiany aktu administracyjnego jest wyrażenie zgody przez stronę. Ponadto, zgoda taka musi zostać wyrażona w wyraźny i jednoznaczny sposób. W orzecznictwie podkreśla się, że zgoda strony powinna być udzielona wprost i wyraźnie poprzez stosowne oświadczenie złożone organowi<sup>18</sup>. Zmiana decyzji ostatecznej jest więc możliwa jedynie przy spełnieniu wszystkich przesłanek wynikających z art. 155 k.p.a., a jego treść musi być przez organ interpretowana w sposób ścisły. Zgoda strony musi być wyrażona w sposób jednoznaczny, uwzględniając wyrażoną w art. 14 k.p.a. zasadę pisemności. Ponadto, brak takiej zgody może nawet czynić taką decyzję dotkniętą wadą kwalifikowaną, z powodu rażącego naruszenia prawa.<sup>19</sup> Z przedstawionych akt postępowania nie wynika, żeby strona wyraziła zgodę na dokonanie przez organ zmiany w zakresie pkt 5 decyzji. W uzasadnieniu wskazano, iż:

*Zmiana w zakresie dotyczącym punktu 5 spowodowana jest wprowadzeniem nowego Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (Uchwała nr III/23/18 Rady Gminy Sulików z dnia 28 grudnia 2018 r., opubl. Dz. U. Woj. Doln. z dnia 17 stycznia 2019 r., poz. 441). Zgodnie z § 24 regulaminu „o planowanych przerwach lub ograniczeniach w dostawie wody Przedsiębiorstwo zobowiązane jest poinformować Odbiorców w sposób zwyczajowo przyjęty (rozplakatowanie lub ogłoszenie w lokalnych mediach) co najmniej na 3 dni przed ich planowanym terminem”. Wskazany w pkt 5 decyzji Wójta Gminy Sulików z dnia 13 czerwca 2006 r. [...] termin powiadomiania odbiorców na co najmniej 2 dni przed wprowadzeniem ograniczeń w dostawie wody pozostawał w kolizji z obowiązującym regulaminem.*

Uchwała Rady Gminy w zakresie regulaminu dostarczania wody i dostarczania ścieków jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 ustawy z.z.w.o.ś.), obowiązek przestrzegania jej postanowień wynika z mocy prawa, dlatego też nie było konieczności powielania go w decyzji administracyjnej. Ponadto, organ związany jest żądaniem strony, a przedmiot zmiany dotyczył jedynie rozszerzenia zakresu działalności poprzez dopisanie do zezwolenia nowych miejscowości. Tak jak wspomniano we wcześniejszym rozważaniu, organ nie mógł samodzielnie zmienić zapisu pkt 5 decyzji, ponieważ stałoby to w sprzeczności z normatywną zasadą trwałości decyzji, jak również zasadą praworządności, a pewność obrotu prawnego wymaga, by decyzje ostateczne były co do zasady trwałe<sup>20</sup>.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest brak wystarczającej znajomości przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego postępowanie, jak również niedostateczny nadzór bezpośredniego przełożonego nad wykonywaniem zadań przez podwładnych.

[dowód: akta kontroli str.: 63-91]

<sup>18</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1991 r., sygn. III ARN 32/90.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 29 marca 2007 r., sygn. II OSK 547/06.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 września 2014 r., sygn. I SA/OI 564/14.

### 3. 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.)<sup>21</sup>. Do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych przepisami 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.)<sup>22</sup> 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	Termin wyznaczony na podstawie art. 36 § 1 k.p.a.	Data wydania decyzji
Postępowanie zakończone wydaniem <b>zezwolenia nr 1</b>	2 maja 2016 r.	-	-	30 maja 2016 r.
Postępowanie zakończone wydaniem <b>zezwolenia nr 2</b>	1 czerwca 2016 r.	-	-	13 lipca 2016 r.
Postępowanie zakończone wydaniem <b>zezwolenia nr 3</b>	16 grudnia 2016 r.	-	-	13 stycznia 2017 r.
Postępowanie zakończone wydaniem <b>decyzji zmieniającej nr 1</b>	28 grudnia 2018 r.	-	-	10 kwietnia 2019 r.
Postępowanie zakończone wydaniem <b>decyzji zmieniającej nr 2</b>	24 marca 2016 r.	-	-	13 kwietnia 2016 r.
Postępowanie zakończone wydaniem <b>decyzji zmieniającej nr 3</b>	21 maja 2019 r.	-	-	3 czerwca 2019 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, że prawie wszystkie z poddanych kontroli postępowania zostały zakończone terminowo. Postępowanie zakończone

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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).

wydaniem decyzji zmieniającej nr 1 zostało wszczęte w dniu 28 grudnia 2018 r. Tym samym, uwzględniając dyspozycję przepisu art. 35 § 3 k.p.a., maksymalny termin na załatwienie sprawy upłynął 28 lutego 2019 r. Decyzja w powyższej sprawie została wydana dopiero w dniu 10 kwietnia 2019 r., co wskazuje na prowadzenie postępowania przez okres ponad 3 miesiące, co wskazuje na beczynność organu. Ponadto, zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. W toku czynności kontrolnych poproszono jednostkę kontrolowaną o udzielenie wyjaśnień w tym zakresie. W wyjaśnieniach wskazano:

*Postępowanie nie zostało załatwione w terminie zgodnym z k.p.a., gdyż związane było z długą nieobecnością pracownika, do którego zadań należało prowadzenie tego typu spraw oraz z brakiem poinformowania innego pracownika o konieczności załatwienia sprawy. Nadmieniam, że strona nie została zawiadomiona o niezakończonym w terminie.*

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Należy podkreślić, że kwestie wewnętrznej organizacji pracy Urzędu nie stanowią podstawy do niewywiązywania się organu z terminowego prowadzenia postępowań. Odnosząc się również do orzecznictwa, braki kadrowe oraz problemy z właściwym zorganizowaniem pracy organu nie mogą rodzić negatywnych skutków dla strony, czy też wpływać na ograniczenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki<sup>23</sup>. Ponadto, okoliczności zwalniające organ z zarzutu beczynności muszą mieć charakter prawny, proceduralny, a nie faktyczny<sup>24</sup>. Sytuacja w której strona przez długi okres bezskutecznie czeka na rozstrzygnięcie organu, nie da się pogodzić również z regułami demokratycznego państwa prawnego i wskazuje na rażące naruszenie prawa<sup>25</sup>. W powyższym postępowaniu naruszona została zasada szybkości postępowania, określona w art. 12 k.p.a., Wójt Gminy Sulików nie wypełnił także dyspozycji art. 35 § 1, § 2 oraz art. 36 § 1 k.p.a., a takie zachowanie organu podważa również zaufanie jednostki do aparatu administracji publicznej.

[dowód: akta kontroli str.: 92-106]

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

1. Rzetelnie weryfikować składane przez strony podania wraz z przedłożonymi dokumentami, w szczególności zwracając uwagę na wymagane art. 8 ust. 1-2a ustawy u.c.p.g. elementy, a w przypadku wystąpienia braków formalnych wzywać do ich uzupełnienia na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
2. W toku postępowania weryfikować spełnienie przez przedsiębiorcę warunków określonych w aktach prawa miejscowego, wydanych na podstawie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy u.c.p.g.
3. Zwrócić szczególną uwagę na to, aby przestrzegać przepisów regulujących postępowanie administracyjne, w szczególności tych, które przyznają stronie określone uprawnienia procesowe (art. 10 § 1 k.p.a.).
4. Określać ramy czasowe obowiązywania poszczególnych zezwoleń zgodnie z żądaniami wnioskodawców, a jeżeli byłoby to niemożliwe powiązać je z datami wydania poszczególnych decyzji.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2020 r., sygn. IV SAB/Po 53/20.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 marca 2020 r., sygn. II SAB/Op 6/20.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. II SAB/Po 96/19.



5. W każdej z decyzji zawierać elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a., zwracając szczególną uwagę na uzasadnienie prawne.
6. W udzielanych zezwoleniach uwzględniać tylko te elementy, które wynikają z przepisów k.p.a. oraz u.c.p.g.
7. Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, wszelkie pisma w sprawie doręczać pełnomocnikowi, zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a.
8. Rzetelnie analizować otrzymywane wnioski o zmiany udzielonych zezwoleń, w szczególności w zakresie przedmiotu żądania.
9. W treści decyzji zmieniających zawierać tylko zmiany, o które wnioskowała strona.
10. Rozważyć zwiększenie nadzoru bezpośredniego przełożonego nad pracownikiem Urzędu realizującym zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do **18 września 2020 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z UPOWAŻNIENIA  
WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO  
/-/  
Maciej Gardas  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli