



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.8.2021.BJ

Wrocław, dnia 5 maja 2021 r.

Pan
Mateusz Jellin
Burmistrz Miasta Polanica-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 8 lutego 2021 r. do 15 marca 2021 r., na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 lutego 2021 r. nr 16 i 17 (sygn. NK-KSE.0030.16.2021.BJ i NK-KSE.0030.17.2021.BJ) kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – inspektor wojewódzki Bartosz Jędrysiak oraz inspektor wojewódzki Daria Krawiec - przeprowadzili w Urzędzie Miejskim w Polanicy-Zdroju, z siedzibą przy ul. Dąbrowskiego 3, 57-320 Polanica-Zdrój (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni lub grzewisk zwłok zwierzęcych i ich części.

Kontrola realizowana jest w oparciu o zatwierdzony w dniu 21 grudnia 2020 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego i zmieniony aneksem nr 1 z dnia 28 stycznia 2021 r. plan kontroli na I półrocze 2021 r. (sygn. NK-KE.430.11.2020.DD).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm., zwany dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu, uchyleniu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028 z późn. zm., zwana dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylecia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1546 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.

Okres objęty kontrolą obejmował czas od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli.

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

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Jerzy Terlecki¹ oraz Pan Mateusz Jellin² – Burmistrz Miasta Polanica-Zdrój.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane są według zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Polanica-Zdrój (zwanego dalej regulaminem) przez pracowników Referatu Pozyskiwania Środków Zewnętrznych i Ochrony Środowiska (Referat Ochrony Środowiska i Inwestycji Ekologicznych). W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do 4 pracowników, których zakresy czynności uwzględniają zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 42-63]

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 18 lutego 2021 r. (sygn. SN.0643.1.2021) dotyczącymi wykonywania zadań wynikających z ustawy u.c.p.g., w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, kontrolowany wskazał, iż zadania te wykonywane są przez Straż Miejską w Polanicy-Zdroju jako gminną jednostkę organizacyjną.

Kontrolowany wskazał także, iż zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonywane są przez Miejski Zakład Komunalny w Polanicy-Zdroju Sp. z o. o., ul. Spacerowa 2, 57-320 Polanica Zdrój, na podstawie decyzji nr 72/06 z dnia 27 stycznia 2006 r. wydanej na czas nieoznaczony.

[dowód: akta kontroli str.: 42-63]

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej problematyka wydawania przez Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g.

¹ Zgodnie z wynikami wyborów burmistrza w Mieście Polanica-Zdrój na kadencję 2014-2018 dostępnymi pod adresem: https://samorzad2014.pkw.gov.pl/361_Wybory_Burmistrza_-_II_tura/0/020805.html.

² Zgodnie z wynikami wyborów burmistrza w Mieście Polanica-Zdrój na kadencję 2018-2023 dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/020805#results_vote_elect_mayor_round_2.

została uregulowana w następującym akcie prawa miejscowego:

- Uchwale nr XXVIII/176/2012 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Polanica-Zdrój (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r., poz. 98, zwana dalej „uchwałą”).

W dniu 8 kwietnia 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 2 kwietnia 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 19 kwietnia 2021 r.) zastrzeżeń. Mając na uwadze powyższe, treść wystąpienia pokontrolnego, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 2 kwietnia 2021 r., zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

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

Wykonywanie zadania w zakresie udzielenia zezwoleń, o których mowa w u.c.p.g., przez Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Zgodnie z pismem z dnia 22 listopada 2020 r. (sygn. SN.0634.1.2020), skorygowanym wyjaśnieniami z dnia 18 listopada 2021 r., w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2020 r., Burmistrz Miasta Polanica-Zdrój wydał osiem decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie jest prowadzona w formie elektronicznej ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g. dla zezwoleń na prowadzenie działalności określonych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g. oraz ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wymagana na podstawie art. 18b ust. 4 ustawy z.z.w.z.o.ś. [dowód: akta kontroli str.: 23-30]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Burmistrz Miasta Polanica-Zdrój udostępnia na stronie internetowej Urzędu wzór wniosku o prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 8 ust. 5 u.c.p.g.³.

Zgodnie z dyspozycją drugiego z ww. przepisów należy zauważyć, iż ustawodawca użył zwrotu „zezwolenia”, bez wskazania konkretnej sprawy jakiej ma dotyczyć, co powinno być rozumiane jako obowiązek określenia wzorów wniosków dla wszystkich rodzajów zezwoleń wskazanych w treści art. 7 ust. 1 u.c.p.g., a więc również ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, tymczasem wzór wniosku udostępniony przez kontrolowanego obejmuje tylko jeden rodzaj działalności.

³ Wzór wniosku opublikowany pod adresem: <http://bip.dobroszyce.pl/m,458,uzyskanie-zezwolenia-na-odbior-sciekow.html>. Kontrolowany w wyjaśnieniach z dnia 5 stycznia 2021 r. wskazał adres internetowy wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Powyższe stanowi nieprawidłowości, wynikające z niewłaściwej interpretacji obowiązujących przepisów ustawy u.c.p.g.
[dowód: akta kontroli str.: 42-43, 636-637]

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

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Burmistrz Miasta Polanica-Zdrój wydał łącznie osiem decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzja nr 117/2015 Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój z dnia 1 kwietnia 2015 r. (sygn. SN.7031.1.2015);
- decyzja nr 10/2016 Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój z dnia 19 stycznia 2016 r. (sygn. SN.7031.4.2015);
- decyzja nr 140/2017 Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój z dnia 14 lipca 2017 r. (sygn. SN. 7031.1.2017);
- decyzja nr 369/2018 Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój z dnia 14 listopada 2018 r. (sygn. SN.7031.1.2018);
- decyzja nr 392/2018 Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój z dnia 14 grudnia 2018 r. (sygn. SN.7031.2.2018);
- decyzja nr 60/2020 Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój z dnia 6 marca 2020 r. (sygn. SN.6324.1.2020);
- decyzja nr 105/2020 Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój z dnia 15 maja 2020 r. (sygn. SN.6324.2.2020);
- decyzja nr 221/2020 Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój z dnia 18 listopada 2020 r. (sygn. SN.6324.3.2020).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż sześć z ośmiu wniosków złożonych w przedmiocie udzielenia ww. zezwoleń nie zawierało wszystkich wymaganych elementów wskazanych w art. 8 ust. 1-2a ustawy u.c.p.g., natomiast wszyscy wnioskodawcy uiszcili należne opłaty skarbowe za wydanie zezwoleń objętych przedmiotem kontroli.

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

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. przedsiębiorca powinien we wniosku określić przedmiot oraz obszar działalności. W toku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 60/2020, przedsiębiorca wskazał jedynie przedmiot działalności, nie podając jej obszaru.

W myśl art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany jest wskazać informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem. W toku kontroli stwierdzono, że w pięciu wnioskach przedsiębiorcy nie spełnili wskazanego warunku. We wnioskach, na podstawie których wydano decyzje nr 369/2018 i 60/2020, przedsiębiorcy wskazali na czynności planowane w ramach wykonywania działalności, nie podając informacji o technologiach. We wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 392/2018 jako informację o technologiach, przedsiębiorca wskazał jedynie

nazwę i adres stacji zlewnej. We wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 105/2020, przedsiębiorca wskazał pojazd asenizacyjny oraz miejsce zrzutu nieczystości, natomiast we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 117/2015, przedsiębiorca zawarł informacje o jakości używanego sprzętu, czyszczeniu go oraz wskazał, iż nieczystości transportowane będą do stacji zlewnej. Powyższych zapisów nie można uznać za prawidłowe, gdyż zgodnie z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*, natomiast w powyższych wnioskach nie odniesiono się do wskazanej kwestii.

Z treści art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. wynika, iż przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie, powinien wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności. W toku kontroli wykazano, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 392/2018, przedsiębiorca oznajmił, że nie planuje trwałego zakończenia działalności i nie wskazał ww. propozycji zabiegów. We wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 60/2020, przedsiębiorca wskazał, że po zakończeniu działalności sprzeda lub zutylizuje pojazd, którym będzie wykonywał działalność. Powyższe nie stanowi jednak zabiegu ani z zakresu ochrony środowiska, ani z zakresu ochrony sanitarnej. We wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 105/2020, przedsiębiorca wskazał zabiegi, które będzie wykonywał codziennie w ramach wykonywanej działalności, nie zaś propozycje zabiegów, które wykona, gdy zakończy prowadzenie działalności objętej przedmiotowym zezwoleniem.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. wnioskodawca powinien określić termin podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzony czas jej prowadzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 392/2018, przedsiębiorca nie wskazał terminu podjęcia działalności nawet pomimo wezwania organu do uzupełnienia powyższego braku.

W myśl art. 8 ust. 2a przedsiębiorca obowiązany jest udokumentować gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną. W toku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 392/2018, przedsiębiorca wskazał jedynie nazwę i adres stacji zlewnej, nie przedstawiając żadnego dokumentu potwierdzającego gotowość odbioru przez nią rzeczonych nieczystości.

Mając na uwadze powyższe, organ powinien wezwać wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., a w przypadku nieotrzymania odpowiedzi albo otrzymania odpowiedzi niepełnej, pozostawić wnioski bez rozpoznania, czego jednak nie uczyniono. Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnej analizy wniosków. [dowód: akta kontroli str.: 358-380, 386-397, 490-535, 541-562, 573-589]

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek, na podstawie którego wydano decyzję nr 140/2017, zawierał liczne braki formalne. Przedsiębiorca nie określił w nim:

- informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem;
- proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności;
- określenia zamierzonego czasu prowadzenia działalności.

Ponadto, zgodnie z art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g., do wniosku należy również dołączyć zaświadczenie albo oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne. Oświadczenie, o którym mowa wyżej, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Strona co prawda przedstawiła oświadczenie, jednak nie zawierało ono wymaganej klauzuli. W przesłanych przez jednostkę kontrolowaną aktach postępowania widnieje pismo zatytułowane „wezwanie do uzupełnienia wniosku” z dnia 13 marca 2017 r., z którego jednak

nie wynika, w jaki sposób zostało doręczone stronie. Ponadto użyta podstawa prawna jest niewłaściwa. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych, powinno być zawsze formułowane na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Należy również wskazać, że wezwania kierowane do strony, w ww. trybie powinny zawierać pouczenie o możliwej sankcji pozostawienia podania bez rozpoznania. Organ w ww. piśmie zastosował jednak art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g., który powinien być stosowany w toku postępowania wyjaśniającego, już po wszczęciu postępowania w sprawie, nie stanowi natomiast podstawy wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku. Ponadto do akt sprawy dołączono notatkę służbową pracownika z dnia 17 lipca 2017 r., z której wynika, że wezwanie do uzupełnienia braków formalnych nie zostało wysłane do strony przez błąd pracownika. Dopiero po zasygnalizowaniu przez stronę przewlekłości postępowania, organ doręczył kopię przedmiotowego wezwania, co zostało wskazane w aktach sprawy jedynie przez załączenie notatki służbowej. W aktach postępowania brak jest jednak potwierdzenia doręczenia pisma (w przypadku odbioru osobistego przez stronę np. poprzez dokonanie adnotacji na piśmie z podpisem odbierającego). Pokreślenia wymaga również fakt, że uzupełniając braki formalne, strona w dalszym ciągu nie wskazała informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług, jak również proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności. Tym samym postępowanie nie powinno zostać wszczęte, a wniosek powinien zostać pozostawiony bez rozpoznania.

Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnego prowadzenia postępowania przez pracownika prowadzącego sprawę.
[dowód: akta kontroli str.: 336-354]

Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g., rada gminy określa w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W toku kontroli stwierdzono, iż w sześciu postępowaniach objętych przedmiotową kontrolą, wnioskodawcy nie przedstawili dowodów spełniania przesłanek:

- z § 2 pkt 1 lit. a-b, § 2 pkt 2 lit. a-c Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 117/2015;
 - z § 2 pkt 1 lit. b-c, § 2 pkt 2 lit. a Uchwały we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje nr 369/2018 oraz 392/2018;
 - § 2 pkt 1 lit. c Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję nr 105/2020;
- Ponadto we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje nr 140/2017 oraz 60/2020, nie przedstawiono dowodów spełniania żadnej z przesłanek wskazanych w Uchwale.

Zgodnie z pkt. 9 wyjaśnień z dnia 10 marca 2021 r. „podczas rozpatrywania wniosku sprawdzano aktualnie obowiązujące podstawy prawne oraz zapisy Uchwały nr XXVIII/176/2012 Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju z dnia 13 grudnia 2012 r. oraz zgodnie z ww. sprawdzano wymagane dokumentu pozwalające stwierdzić na spełnianie lub niespełnianie wymagań wynikających z ww. uchwały i obowiązujących przepisów”. Biorąc pod uwagę wskazane powyżej braki we wnioskach, powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione.

Posługując się postępowaniem o sygn. SN.7031.1.2017 jako przykładem zauważyć trzeba, iż organ wezwał stronę do uzupełnienia wniosku w zakresie art. 8 ust. 1 pkt 4-6 u.c.p.g. Na pytanie dotyczące informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem, strona udzieliła odpowiedzi: „nieczystości przewożone są zgodnie z ustawą pojazdami asenizacyjnymi przeznaczonymi zgodnie homologacją do przewozów nieczystości ciekłych”. Powyższa odpowiedź nie odpowiada jednak na zadane przez organ pytanie, które dotyczyło informacji o

technologiach, a stanowi wskazanie czynności podejmowanych w trakcie wykonywania działalności. W odniesieniu do pytania organu o proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności, strona wyjaśniła, że „po zakończeniu pracy pojazdy są dezynfekowane na oczyszczalni w miejscu do tego wyznaczonym”. Powyższe wyjaśnienia dotyczą jednak działań po zakończeniu pracy, nie zaś po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. Mimo braku uzyskania ww. informacji, organ wydał decyzję zezwalającą. Analogiczne sytuacje występowały we wskazanych powyżej postępowaniach.

Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnego analizowania wniosków i nieprzeprowadzania w sposób prawidłowy postępowań wyjaśniających, co naruszało wyrażoną w art. 7 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej.

[dowód: akta kontroli str.: 336-354, 358-380, 386-397, 490-535, 541-562, 573-589]

W trakcie kontroli stwierdzono, iż pisma organu (wezwania i zawiadomienia) kierowane do wnioskodawców były podpisywane przez Burmistrza oraz Zastępcę Burmistrza. [dowód: akta kontroli str.: 308, 313-316, 350-351, 355-356, 371-372, 375, 381-384, 391-392, 398-400, 487, 533, 536-539, 550, 562-570, 583-584, 590-594, 622-628]

W przypadku wystąpienia braków we wniosku bądź wątpliwości interpretacyjnych co do niektórych jego elementów, organ powinien wzywać na podstawie stosownych przepisów prawa do uzupełnienia wniosku bądź złożenia wyjaśnień. Treść wezwań została określona przez ustawodawcę w art. 54 k.p.a. i powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w danym przepisie.

W toku kontroli stwierdzono, iż w wezwaniach:

- 1) z dnia 13 marca 2017 r. (sygn. SN.7031.1.2017) – nie wskazano adresu organu wzywającego, formy złożenia wyjaśnień oraz skutków prawnych niezastosowania się do wezwania. Błędnie wskazano także termin na uzupełnienie wniosku, wskazując jedynie jego długość, ale nie początek jego biegu (od dnia doręczenia wezwania). Co więcej, wezwano wnioskodawcę na podstawie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. do uzupełnienia braków formalnych wniosku, polegających na nie zawarciu we wniosku elementów wymaganych art. 8 ust. 1 pkt 4-6 i ust. 1b oraz do udzielenia informacji w zakresie spełniania wymagań z Uchwały. Mając na uwadze powyższe, organ powinien przez wszczęciem postępowania w sprawie, wystosować wezwanie o uzupełnienie braków formalnych na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., wyznaczając odpowiedni termin na ich uzupełnienie, jak również pouczając o sankcji pozostawienia podania bez rozpoznania, w przypadku nieuzupełnienia braków. Następnie w toku postępowania wyjaśniającego, organ może skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 8a ust. 1 ustawy u.c.p.g. i zweryfikować kwestie wymagań z Uchwały;
- 2) z dnia 24 września 2018 r. (sygn. SN.7031.1.2018) – nie wskazano adresu organu wzywającego, formy złożenia wyjaśnień oraz skutków prawnych niezastosowania się do wezwania. Błędnie wskazano także termin na uzupełnienie wniosku, wskazując jedynie jego długość, ale nie początek jego biegu (od dnia doręczenia wezwania). Analogicznie jak w wezwaniu z dnia 13 marca 2017 r., organ wezwał na podstawie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. do uzupełnienia braku formalnego polegającego na braku udokumentowania gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną, podczas gdy powinien to uczynić na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.;
- 3) z dnia 15 października 2018 r. (sygn. SN.7031.1.2018) – nie wskazano adresu organu wzywającego oraz skutków prawnych niezastosowania się do wezwania. Co więcej, w przedmiotowym piśmie ponownie wezwano do uzupełnienia braku formalnego polegającego na braku udokumentowania gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez

- stację zlewną, podczas gdy w przypadku nieuzupełnienia powyższego braku po wezwaniu z dnia 24 września 2018 r. organ powinien pozostawić wniosek bez rozpoznania;
- 4) z dnia 30 listopada 2018 r. (sygn. SN.7031.2.2018) – nie wskazano adresu organu wzywającego, formy złożenia wyjaśnień oraz skutków prawnych niezastosowania się do wezwania. Ponownie też wezwano do uzupełnienia braków formalnych na podstawie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. zamiast na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.;
 - 5) z dnia 20 lutego 2020 r. (sygn. SN.6324.1.2020) – nie wskazano adresu organu wzywającego. Co więcej, organ błędnie wskazał podstawę prawną wezwania. W odniesieniu do trzech kwestii wymagających wyjaśnień z zakresu Uchwały, organ winien wezwać stronę na podstawie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., natomiast w odniesieniu do przedstawienia dowodu wniesienia opłaty skarbowej, winien posłużyć się art. 261 § 1 k.p.a. Mając na uwadze powyższe, także pouczenie o skutkach niezastosowania się do wezwania zostało sformułowane nieprawidłowo, gdyż na podstawie danych przepisów nie można pozostawić wniosku bez rozpoznania;
 - 6) z dnia 24 kwietnia 2020 r. (sygn. SN.6324.2.2020) – nie wskazano adresu organu wzywającego, formy złożenia wyjaśnień oraz skutków prawnych niezastosowania się do wezwania.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a. oraz u.c.p.g. a także nierzetelnego prowadzenia postępowań wyjaśniających.
[dowód: akta kontroli str.: 350-351, 371-372, 375, 391-392, 550, 583-584]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia zostały podpisane przez Burmistrza Miasta oraz Zastępcę Burmistrza Miasta Polanica-Zdrój, na podstawie udzielonego upoważnienia. Decyzje zawierały większość elementów wymaganych art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g., a także prawie wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. Wszystkie decyzje zawierały także 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).

Zgodnie z art. 9 ust. 1b u.c.p.g. zezwolenie wydawane jest na oznaczony czas, nie dłuższy jednak niż 10 lat. Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. decyzja powinna określać termin podjęcia działalności określonej w zezwoleniu.

W decyzjach nr 117/2015, nr 369/2018, nr 392/2018, nr 60/2020, nr 105/2020 oraz nr 221/2020 organ błędnie wskazał termin podjęcia działalności, określając go na dzień uprawomocnienia decyzji. Należy podkreślić, że uzależnienie okresu obowiązywania zezwolenia od zdarzenia przyszłego i niepewnego jest nieprawidłowe. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nie ma podstaw prawnych, aby okres obowiązywania danego aktu administracyjnego obliczać od momentu daty uzyskania waloru *ostateczności* (w ww. zezwoleniach użyto zwrotu *uprawomocnienie*) takiej decyzji⁴. 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 wskazać jako termin podjęcia działalności dzień, który został wskazany przed przedsiębiorcą we wniosku, a w przypadku, gdy przedsiębiorca nie wskazał konkretnej daty lub z innych przyczyn termin ten nie mógł zostać uwzględniony, organ winien wskazać w zezwoleniu na dzień wydania decyzji administracyjnej, która ma decydujące znaczenie, ponieważ stanowi dzień według którego ocenia się stan faktyczny oraz stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia.

⁴ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09.

W decyzji nr 10/2016 organ, jako termin podjęcia działalności wskazał „od dnia doręczenia decyzji”, co jak wskazano powyżej, jest ujęciem nieprawidłowym.

Co więcej, w treści decyzji nr 140/2017 organ ustalił termin podjęcia działalności z datą wsteczną, co jest niedopuszczalne. Decyzja została wydana w dniu 14 lipca 2017 r., a termin podjęcia działalności ustalono na dzień 1 marca 2017 r. Takie wskazanie może doprowadzić do sytuacji, w której działalność wykonywana jest bez wymaganego przepisami prawa zezwolenia. Należy przypomnieć również, że skutek prawny decyzji następuje z chwilą jej wejścia do obrotu prawnego, tym samym niedopuszczalne jest określanie terminu podjęcia działalności z datą wsteczną. Wymaga podkreślenia również fakt, że wskazana decyzja nie jest pierwszą, którą wydano przedsiębiorcy. Wraz z wyjaśnieniami z dnia 18 marca 2021 r. przesłano kopię uprzedniej decyzji wydanej wnioskodawcy. Decyzja wydana została w dniu 12 lutego 2007 r., a termin jej obowiązywania upłynął 28 lutego 2017 r. W związku z tym faktem, w dniu 27 lutego 2017 r. przedsiębiorca złożył wniosek o wydanie nowej decyzji, jednak w wyniku błędów ze strony organu, nowa decyzja została wydana dopiero w dniu 14 lipca 2017 r. Z przedstawionego stanu faktycznego wynika uzasadnione podejrzenie, iż w okresie od dnia 28 lutego 2017 r. do dnia 14 lipca 2017 r. przedsiębiorca mógł wykonywać działalność bez wymaganego zezwolenia, co stanowi wykroczenie z art. 60¹ § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 281).

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwej interpretacji przepisów, nierzetelnego prowadzenia postępowania, jak również braku dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 313-316, 355-356, 381-384, 536-539, 398-400, 563-570, 590-594, 625-628, 640-642]

Do jednych z obligatoryjnych elementów decyzji, wymaganych art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. należy określenie niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności. W toku kontroli ustalono, że decyzja nr 140/2017 nie zawierała tego elementu, czym nie wypełniono dyspozycji powyższego przepisu.

Co więcej, w decyzji nr 10/2016 organ jako niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności wskazał „sprzedaż lub wykorzystanie pojazdów asenizacyjnych na innym obszarze, po uprzednio wykonanej dezynfekcji pojazdów”. Na wstępie zauważyć trzeba, iż wskazane w ww. przepisie wymagania dotyczą ochrony środowiska oraz ochrony sanitarnej, a nie rozporządzanie mieniem. Ponadto organ nakazując decyzją administracyjną sprzedaż pojazdów stanowiących własność strony naruszył art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) gdyż zgodnie ze wskazanym przepisem, ograniczenie prawa własności wprowadzone może być tylko w drodze ustawy, a więc rozporządzanie przez organ administracyjny cudzą własnością na podstawie decyzji, która nie posiada stosownego umocowania w przepisach ustawowych, w ocenie kontrolera stanowić może rażące naruszenie prawa, w myśl art. 156 §2 pkt 2. Podkreślić należy, iż wskazanie przez przedsiębiorcę we wniosku propozycji takiego działania po zakończeniu działalności, nie jest dla organu wiążące, a organ wydając rozstrzygnięcie powinien kierować się zasadą określoną w art. 6 k.p.a.

Wskazana nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g. i Konstytucji.

[dowód: akta kontroli str.: 313-316, 355-356]

W myśl art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. w decyzji należy także określić inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu

sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

W toku kontroli stwierdzono, że w żadnym z objętych przedmiotową kontrolą zezwoleń organ nie wypełnił dyspozycji powyższego przepisu. W zezwoleniu powinny być wskazane konkretne wymagania, jakie strona musi spełniać podczas wykonywania działalności objętej zezwoleniem, natomiast organ w decyzjach wymienił jedynie nazwy ustaw lub uchwał, nie określając przy tym konkretnych wymagań, wynikających z konkretnych przepisów prawa.

Ponadto, w decyzji nr 117/2015 oraz nr 10/2016 zobowiązano przedsiębiorców do świadczenia usługi na podstawie umowy, na warunkach w niej zawartych lub na podstawie zgłoszenia telefonicznego właściciela. W kolejnych punktach zobowiązano strony do wystawiania dowodów korzystania z usługi, z podaniem ilości wywiezionych nieczystości, ceny oraz odbiorcy, sporządzania i dostarczania sprawozdań, czy niezwłocznego zgłaszania wszelkich zmian. Zawarcie w rozstrzygnięciach poddanych kontroli ww. nakazów wykraczało w sposób znaczący poza dyspozycję art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., które to przepisy stanowią zamknięty katalog, a organ udzielający zezwolenia nie może pominąć żadnego z nich, jak również nie może wykroczyć poza ich ramy. Ponadto w zakresie obowiązku sprawozdawczego, opisanego w art. 9o ustawy u.c.p.g. należy wskazać, iż organ nie ma obowiązku zamieszczania w decyzji zezwalającej informacji o zobowiązaniu przedsiębiorcy do przestrzegania ww. przepisu, gdyż nie stanowi on elementu zezwolenia na prowadzenie działalności objętej tą decyzją⁵. Obowiązek ten nie podlega dyspozycji art. 9 ust. 1pkt 6 ww. ustawy albowiem nie został ustanowiony w odrębnych przepisach. Obciąża on również każdego posiadacza zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych *ex lege*⁶.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 313-316, 355-356, 381-384, 398-400, 536-539, 563-570, 590-594, 625-628]

W toku kontroli wykazano, iż w decyzjach nr 117/2015, nr 10/2016, nr 369/2018, nr 392/2018, nr 60/2020, nr 105/2020 oraz nr 221/2020 organ zawarł informację o cofnięciu zezwolenia bez odszkodowania z art. 9 ust. 2 u.c.p.g. w sentencjach zezwoleń⁷. Powyższa informacja nie powinna znajdować się w sentencji decyzji, gdyż art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g. określa wyczerpująco katalog elementów z ustawy, które mogą się znajdować w decyzji. Mając na uwadze powyższe, organ mógł zawrzeć informację o cofnięciu zezwolenia jedynie w pouczeniu decyzji.

Powyższe stanowi uchybienie, nie mające większego wpływu na prawidłowość podjętych rozstrzygnięć.

[dowód: akta kontroli str.: 313-316, 381-384, 398-400, 536-539, 563-570, 590-594, 625-628]

Jednym z obowiązkowych elementów decyzji, wynikających z k.p.a., jest wskazanie podstawy prawnej. Organ powinien w niej wskazać przepis kompetencyjny, uprawniający go do podjęcia w danej sprawie rozstrzygnięcia.

W toku kontroli ustalono, iż decyzje nr 369/2018, 60/2020, 105/2020 oraz 221/2020 nie zawierały odpowiedniego przepisu prawa, określającego prawo organu do wydania decyzji w przedmiotowych sprawach tj. art. 7 ust. 6 u.c.p.g., który stanowi, iż „zezwolenia,

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

⁶ Ibidem.

⁷ W decyzjach nr 117/2015 i nr 10/2016 informację zawarto w uzasadnieniu, natomiast w decyzjach nr 369/2018, nr 392/2018, nr 60/2020, nr 105/2020 oraz nr 221/2020 w pkt 8 sentencji decyzji.

o którym mowa w ust. 1, udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”.

Powyższe stanowi więc nieprawidłowość, którego przyczyną jest niedostateczna znajomość przepisów ustawy k.p.a. i u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 381-384, 563-570, 590-594, 625-628]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzji nr 221/2020 organ błędnie wskazał, że postępowanie wszczęto na wniosek osoby, która faktycznie nie była stroną ani nadawcą żadnego z pism w przedmiotowym postępowaniu, podając jednocześnie jej imię, nazwisko oraz adres zamieszkania. Powyższa decyzja została zaś skierowana do podmiotu będącego stroną postępowania. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 10 marca 2021 r.: „zapis we wskazanej decyzji jest wynikiem omyłki pisarskiej”.

Opisana powyżej nieprawidłowość wynika z nierzetelnego przygotowania pisma oraz niewystarczającego nadzoru przełożonego i może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 lit. a i f Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1 z późn. zm.).

[dowód: akta kontroli str. 484-488, 625-628]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. z zastrzeżeniem § 4 i § 5 przedmiotowego przepisu, jednym z elementów decyzji jest uzasadnienie faktyczne oraz prawne.

Kontrola wykazała, iż w żadnym z objętych przedmiotową kontrolą zezwoleń nie zawarto uzasadnienia prawnego. Należy podkreślić, że nie chodzi tu tylko o obowiązek powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również o wszechstronne wyjaśnienie, dlaczego organ zastosował określony przepis⁸. 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 między tą oceną, a treścią rozstrzygnięcia⁹.

Powyższe nieprawidłowości nie wywierają jednak istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć administracyjnych.

[dowód: akta kontroli str.: 313-316, 355-356, 381-384, 398-400, 536-539, 563-570, 590-594, 625-628]

W toku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje zawierały pouczenie o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu). Od dnia 1 czerwca 2017 r. jednym z obowiązkowych elementów każdej decyzji administracyjnej jest też pouczenie o możliwości zrzeczenia się odwołania i jego skutkach, zawarte w art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z powyższym i na podstawie art. 16 Ustawy z dnia kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), postępowania wszczęte od dnia 1 czerwca 2017 r. powinny być

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

prowadzone na podstawie zmienionych przepisów. W wyniku kontroli stwierdzono, że w decyzjach nr 369/2018, nr 392/2018, nr 60/2020, nr 105/2020 oraz nr 221/2020 nie zawarto wskazanego pouczenia, zatem nie wypełniono dyspozycji art. 107 §1 pkt 7 k.p.a.

Powyższe stanowi jednak tylko uchybienie, nie mające większego wpływu na prawidłowość postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 381-384, 398-400, 563-570, 590-594, 625-628]

Z przesłanych akt postępowania, dotyczących wydania decyzji nr 140/2017 oraz nr 392/2018 nie wynika, kiedy decyzje zostały doręczone stronie. W związku z powyższym, zwrócono się do jednostki kontrolowanej o przesłanie potwierdzonej za zgodność z oryginałem kopii dowodu doręczenia ww. pism. W odpowiedzi nie przesłano jednak żadnego dokumentu potwierdzającego, iż wskazana decyzja została stronie doręczona. Ponadto udzielono wyjaśnień o poniższej treści: „*brak w aktach sprawy potwierdzenia odbioru decyzji z dnia 14 lipca 2017 r. oraz z dnia 14 grudnia 2018 r.*”. W świetle powyższego, pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy decyzja została doręczona stronie, tym samym prawdopodobne jest funkcjonowanie aktu nieistniejącego i wykonywanie przez przedsiębiorcę działalności bez wymaganego zezwolenia. Zgodnie bowiem z art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione organy. Ustawodawca chroniąc interes strony oparł doręczanie pism na zasadzie oficjalności, wprowadzając również wymóg pokwitowania, polegającego na pisemnym potwierdzeniu odbioru pisma przez adresata, z uwzględnieniem daty jego doręczenia. Należy również wskazać, że brak prawidłowego doręczenia decyzji stronie skutkuje tym, iż nie funkcjonuje ona w obrocie prawnym. W aktach sprawy brakuje dowodu zarówno wysłania, jak i doręczenia pisma stronie, ponadto na egzemplarzu decyzji znajdującym się w aktach sprawy brakuje adnotacji, co do sposobu wysyłki, stosownie do § 60 ust. 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U z 2011 r., Nr 14, poz. 67), tym samym można mieć wątpliwości, czy decyzja ta weszła do obrotu prawnego, a co za tym idzie, czy wywołuje skutki prawne w zakresie uprawnień oraz obowiązków strony o charakterze procesowym i materialnym¹⁰.

Przyczyną wskazanej nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowania, nieznajomość przepisów k.p.a., a także brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 355-356, 398-400, 484-488]

II. 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.)¹¹. Do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Jeżeli organ nie jest w stanie załatwić sprawy

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 września 2017 r., sygn. I SA/OI 300/17.

¹¹ 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

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.)¹² pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

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

Oznaczenie postępowania	Data wpływu wniosku	Wezwania organu (data doręczenia/termin odpowiedzi)			Termin wyznaczony na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. (data pisma/nowy termin)	Data wydania decyzji
		art. 64 § 2 k.p.a.	art. 50 § 1 k.p.a.	art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.		
SN.7031.1.2015	25 lutego 2015 r.	-----	-----	-----	-----	1 kwietnia 2015 r.
SN.7031.4.2015	15 grudnia 2015 r.	-----	-----	-----	-----	19 stycznia 2016 r.
SN.7031.1.2017	27 lutego 2017 r.	Opisano poniżej.	-----	-----	-----	14 lipca 2017 r.
SN.7031.1.2018	29 sierpnia 2018 r.	-----	-----	27.09.2018 r. / 3.10.2018 r. 18.10.2018 r. / 29.10.2018 r.	-----	14 listopada 2018 r.
SN.7031.2.2018	28 listopada 2018 r.	-----	-----	4.12.2018 r. / 10.12.2018 r.	-----	14 grudnia 2018 r.
SN.6324.1.2020	18 lutego 2020 r.	25.02/2020 r. / 27.02.2020 r.	-----	-----	-----	6 marca 2020 r.
SN.6324.2.2020	22 kwietnia 2020 r.	-----	-----	29.04.2020 r. / 29.04.2020 r.	-----	15 maja 2020 r.
SN.6324.3.2020	12 października 2020 r.	-----	-----	-----	-----	18 listopada 2020 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż pięć z ośmiu prowadzonych postępowań nie zostało zakończonych terminowo.
[dowód: akta kontroli str.: 275-334, 335-356, 357-384, 385-400, 489-539, 540-571, 572-594, 595-628]

¹² 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. z 2017 r., poz. 935).

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek strony, na podstawie którego wydano decyzję nr 117/2015 wpłynął do organu w dniu 25 lutego 2015 r., tym samym załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż do dnia 25 marca 2015 r. Decyzja w sprawie została wydana dopiero w dniu 1 kwietnia 2015 r. W toku postępowania organ nie kierował wezwań do strony, ani nie podejmował żadnych czynności, które wskazywałyby na istnienie sprawy szczególnie skomplikowanej.

W odniesieniu do decyzji nr 10/2016, wniosek strony wpłynął w dniu 15 grudnia 2015 r., natomiast decyzję wydano dnia 19 stycznia 2016 r. Z przesłanych dokumentów również nie wynika, aby organ podejmował dodatkowe czynności wyjaśniające w sprawie, tym bardziej, że strona przedstawiła kompletny materiał dowodowy, na podstawie którego można było wydać rozstrzygnięcie.

Do znacznego przekroczenia terminu doszło w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji nr 140/2017, w którym organ przez kilka miesięcy pozostawał w bezczynności. Wniosek strony wpłynął w dniu 27 lutego 2017 r., następnie 13 marca 2017 r. sporządzono wezwanie o uzupełnienie braków formalnych, które jednak nie zostało wysłane adresatowi. Przez kilka miesięcy organ pozostawał w bezczynności, aby dopiero w dniu 14 lipca 2017 r. wydać decyzję administracyjną, co należy ocenić bardzo negatywnie. Ponadto organ nie poinformował strony o niezłażeniu sprawy w terminie, czym nie wypełnił dyspozycji przepisu art. 36 § 1 k.p.a.

W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji nr 369/2018 organ dwukrotnie wzywał stronę do złożenia wyjaśnień, co można uznać za „sprawę szczególnie skomplikowaną”. Niemniej jednak, mając na uwadze, iż postępowanie wszczęto wpływem wniosku w dniu 29 sierpnia 2018 r., a zakończono wydaniem decyzji z dnia 14 listopada 2018 r. zauważyć należy, iż przekroczone maksymalny dwumiesięczny okres prowadzenia sprawy. Ponadto organ nie poinformował strony o niezłażeniu sprawy w terminie, czym nie wypełnił dyspozycji przepisu art. 36 § 1 k.p.a.

W odniesieniu do decyzji nr 221/2020, wniosek strony wpłynął w dniu 12 października 2020 r., natomiast decyzję wydano dnia 18 listopada 2020 r., a z przesłanych dokumentów nie wynika, aby organ podejmował dodatkowe czynności wyjaśniające w sprawie, tym bardziej, że strona przedstawiła kompletny materiał dowodowy, na podstawie którego można było wydać rozstrzygnięcie.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z nieprzestrzegania obowiązujących procedur oraz niewystarczającego nadzoru przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 275-334, 335-356, 357-384, 489-539, 595-628]

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

1. Opracować oraz udostępnić wzór wniosku o udzielenie zezwoleń dla wszystkich rodzajów działalności wskazanych w art. 7 ust 1 u.c.p.g.
2. Z należytą starannością weryfikować wnioski o wydanie zezwolenia i w razie potrzeby podejmować czynności zmierzające do uzupełnienia braków bądź wyjaśnienia wątpliwości.
3. Zwrócić szczególną uwagę, by wezwania i zawiadomienia zawierały odpowiednią podstawę prawną, prawidłowo wskazane elementy określone w k.p.a. i przepisach szczególnych oraz właściwe pouczenia.
4. Prowadząc postępowania, zwracać szczególną uwagę na prawidłowość określania terminu rozpoczęcia i okresu prowadzenia działalności.

5. Zwrócić szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g., a także aby decyzje nie zawierały zapisów niezgodnych z przedmiotowymi ustawami.
6. Zgodnie z art. 39 k.p.a. doręczać decyzje administracyjne za pokwitowaniem oraz zamieszczać dowody doręczenia pism w aktach postępowań.
7. Dołożyć wszelkich starań, aby postępowania prowadzone były terminowo, zgodnie z art. 35 k.p.a.
8. Zwiększyć nadzór bezpośredniego przełożonego nad pracownikami Urzędu realizującymi zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do dnia 7 czerwca 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski