



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.14.2021.BJ

Wrocław, dnia 7 czerwca 2021 r.

Pan
Paweł Gancarz
Wójt Gminy Stoszowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 10 marca 2021 r. do 16 kwietnia 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 imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 marca 2021 r. nr 29 (sygn. NK-KSE.0030.29.2021.BJ) kontroler z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – inspektor wojewódzki Bartosz Jędrusiak – przeprowadził w Urzędzie Gminy Stoszowice, adres siedziby: Stoszowice 97, 57-213 Stoszowice (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 21 grudnia 2020 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego 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 2021 r., poz. 735, 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, 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 (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 Paweł Gancarz¹ – Wójt Gminy Stoszowice.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane są według zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Stoszowicach przez pracowników Referatu Rozwoju. W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do jednego pracownika, którego zakresy czynności uwzględniają zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 31-38]

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 18 marca 2021 r. (sygn. RR.1713.4.2021) 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 „na terenie Gminy Stoszowice nie jest prowadzona działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części”. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż zgodnie z art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 14-15 u.c.p.g. utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, które gmina realizuje poprzez zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt oraz zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części, a także współdziała z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie.

Kontrolowany wskazał także, iż zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonywane są przez Wodociągi Srebrnogórskie Sp. z o. o. , na podstawie zezwolenia z dnia 1 lutego 2003 r. wydanego na czas nieoznaczony. [dowód: akta kontroli str.: 31-42]

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

¹ Zgodnie z wynikami wyborów wójta w gminie Stoszowice na kadencję 2014-2018 dostępnymi pod adresem: https://samorzad2014.pkw.gov.pl/360_Wybory_Burmistrza_-_I_tura/0/022404.html oraz wynikami wyborów wójta w gminie Stoszowice na kadencję 2018-2023 dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/022404#results_vote_elect_mayor_round_1.

- Uchwale nr XXXIII/212/2017 Rady Gminy Stoszowice z dnia 20 września 2017 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Gminy Stoszowice w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2017 r., poz. 3946, zwana dalej „uchwałą”).

W dniu 30 kwietnia 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 kwietnia 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 10 maja 2021 r.) zastrzeżeń. Mając na uwadze powyższe, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, które obejmuje treść wystąpienia pokontrolnego obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 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.

Wykonywanie zadania w zakresie udzielenia zezwoleń, o których mowa w u.c.p.g., przez Wójta Gminy Stoszowice ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Zgodnie z pismem z dnia 4 marca 2021 r. (sygn. RR.1713.2.2021), skorygowanym wyjaśnieniami z dnia 18 marca 2021 r., w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 1 marca 2021 r., Wójt Gminy Stoszowice wydał siedem decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia oraz jedną decyzję w przedmiocie cofnięcia 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.: 31-42]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Wójt Gminy Stoszowice 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.².

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 ze wskazanych w przedmiotowym przepisie rodzajów działalności. Co więcej, powyższy wzór wniosku połączono ze wzorem wniosku na wydanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co należy uznać za nieprawidłowe. Elementy wniosku o wpis do rejestru w zakresie odbierania

² Wzór wniosku opublikowany pod adresem: http://www.stoszowice.pl/slider-5-Dokumenty_do_pobrania.html.

odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości określone zostały w innym rozdziale ustawy, w art. 9c ust. 3 u.c.p.g., co wskazuje na odrębność przedmiotów i zakresów wniosków.

W toku kontroli stwierdzono, iż wzór wniosku nie zawiera pola na podanie informacji wymaganej art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g tj. określenia terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem co nie może zostać ocenione pozytywnie.

W wyniku kontroli ustalono także, iż wzór wniosku zawiera pole „stosowane zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami”, które nie wynika z dyspozycji art. 8 ust. 1-2a, a zatem stanowi przekroczenie określonych w ustawie ram wymaganych elementów wniosku.

W trakcie kontroli wykazano, że wśród listy załączników do wniosku organ określił obowiązek załączenia odpisu z właściwego rejestru lub zaświadczenia z ewidencji działalności gospodarczej. Informacje te, w myśl art. 8 ust. 1-2a u.c.p.g., nie są wymagane od wnioskodawcy, w związku z powyższym nie powinny być wskazywane we wzorze wniosku. Ponadto, należy zwrócić uwagę na art. 4 ust. 4a-4aa ustawy 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 112) oraz art. 46 ust. 1, 5-6 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2020 r., poz. 2296 z późn. zm.). Ze wskazanych przepisów wynika, iż organy administracji publicznej mogą samodzielnie uzyskać dostęp do wskazanych dokumentów, a co więcej w myśl art. 46 ust. 6 ustawy o CEIDG, organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków i innych przedkładanych przed nimi pism, zaświadczeń o wpisie do CEIDG. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż aktualne odpisy z KRS są dostępne elektronicznie w prowadzonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości rejestrze na stronie internetowej <https://ekrs.ms.gov.pl>, natomiast w odniesieniu do kopii wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, stosowna ewidencja jest prowadzona przez ministra właściwego ds. gospodarki i jest dostępna w formie elektronicznej na stronie <https://prod.ceidg.gov.pl>, zatem organ nie posiada podstaw do żądania od stron ww. dokumentów.

Na liście załączników do wniosku wskazano też „zaświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne”, podczas gdy zgodnie z art. 8 ust. 1a-1b, wnioskodawca może także złożyć oświadczenie o braku powyższych zaległości wraz z klauzulą o świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości i niewłaściwej interpretacji obowiązujących przepisów ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 31, 251-253]

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

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

- decyzja Wójta Gminy Stoszowice z dnia 4 września 2017 r. (sygn. RR.6233.1.2017);
- decyzja Wójta Gminy Stoszowice z dnia 28 marca 2018 r. (sygn. RR.6233.1.2018);
- decyzja Wójta Gminy Stoszowice z dnia 31 stycznia 2019 r. (sygn. RR.6233.1.2019);
- decyzja Wójta Gminy Stoszowice z dnia 3 czerwca 2019 r. (sygn. RR.6233.2.2019);
- decyzja Wójta Gminy Stoszowice z dnia 3 lutego 2020 r. (sygn. RR.6233.1.2020);
- decyzja Wójta Gminy Stoszowice z dnia 5 marca 2020 r. (sygn. RR.6233.2.2020);
- decyzja Wójta Gminy Stoszowice z dnia 5 marca 2020 r. (sygn. RR.6233.3.2020);

oraz jedną decyzję cofającą przedmiotowe zezwolenie:

- decyzja Wójta Gminy Stoszowice z dnia 12 grudnia 2019 r. (sygn. RR.6233.3.2019).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż pięć z siedmiu 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.

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 czterech z siedmiu wniosków przedsiębiorcy nie spełnili wskazanego warunku. We wnioskach w postępowaniach o sygn. RR.6233.1.2018 oraz RR.6233.1.2020 przedsiębiorcy, jako informacje o technologiach, wskazali odwożenie nieczystości ciekłych do stacji zlewnych, co nie stanowi wypełnienia dyspozycji powyższego przepisu. Zgodnie z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*, natomiast w powyższych wnioskach nie odniesiono się do wskazanej kwestii. We wnioskach w postępowaniach o sygn. RR.6233.2.2019, RR.6233.2.2020 oraz RR.6233.3.2020 przedsiębiorcy w ogóle nie wskazali informacji o technologiach. Pomimo powyższych braków, w przedmiotowych postępowaniach organ nie prowadził postępowań wyjaśniających i wydał decyzje zezwalające, co nie może zostać ocenione pozytywnie.

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 wnioskach w postępowaniach o sygn. RR.6233.1.2018, RR.6233.1.2020 oraz RR.6233.3.2020 przedsiębiorcy nie wskazali terminu podjęcia działalności. We wniosku w postępowaniu o sygn. RR.6233.2.2020 przedsiębiorca nie wskazał ani terminu podjęcia działalności, ani zamierzonego czasu jej prowadzenia. Pomimo powyższych braków, organ nie wzywał wnioskodawców do uzupełnienia wniosku, a następnie wydał decyzje zezwalające.

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 oraz nieprzestrzegania obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str.: 86-114, 165-193, 198-212, 216-230, 234-240]

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 § 1 pkt 1 lit. c, § 1 pkt 2 lit. c, § 2 oraz § 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RR.6233.1.2018;

- z § 1 pkt 1 lit. c³, § 1 pkt 2 lit. b-c, § 2 pkt 1 i 3 oraz § 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RR.6233.1.2019;
- § 1 pkt 1 lit. c⁴, § 1 pkt 2 lit. c, § 2 pkt 2-3 oraz § 3 pkt 2-5 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RR.6233.2.2019;
- § 1 pkt 1 lit. c-d, § 1 pkt 2 lit. c, § 2 pkt 2-3 oraz § 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RR.6233.1.2020;
- § 1 pkt 1 lit. c-d, § 1 pkt 2 lit. c, § 2 oraz § 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RR.6233.2.2020;
- § 1 pkt 1 lit. a-c⁵, § 1 pkt 2 lit. b-c, § 2 oraz § 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. RR.6233.3.2020.

Zgodnie z pkt. 3 wyjaśnień z dnia 15 kwietnia 2021 r. „weryfikacja spełniania przez przedsiębiorców wymagań określonych w uchwale (...), następowała na podstawie treści składanych wniosków o uzyskanie zezwolenia, w szczególności analizy załączników do ww. wniosku – m. in. zapisów przedkładanych umów, promes, zaświadczeń czy też dowodów rejestracyjnych pojazdów”. Przedmiotowe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, gdyż wskazane powyżej braki nie były uzupełniane przez organ, który nie prowadził żadnych postępowań wyjaśniających w żadnym z objętych przedmiotową kontrolą postępowaniu administracyjnym, a pomimo wykazanych braków, organ wydawał decyzje zezwalające.

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.: 86-114, 119-159, 165-193, 198-212, 216-230, 234-240, 249-250, 259-265]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia zostały podpisane przez Wójta Gminy Stoszowice albo Kierownika Referatu Rozwoju, na podstawie udzielonego upoważnienia. Zezwolenia zawierały większość elementów wymaganych art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g., a także wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. Wszystkie zezwolenia 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).

W myśl art. 9 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., organ obowiązany jest wskazać w zezwoleniu imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub adres siedziby przedsiębiorcy.

W toku kontroli stwierdzono, iż w decyzji o sygn. RR.6233.3.2020 organ wskazał niepełny adres przedsiębiorcy ograniczając się jedynie do miejscowości i numeru domu, nie podając jednak kodu pocztowego podmiotu.

Powyzsza nieprawidłowość wynika z nierzetelnego przygotowania decyzji.
[dowód: akta kontroli str.: 241-243]

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 decyzji o sygn. RR.6233.1.2018 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

³ Brak wskazania oznakowania pojazdu numerem telefonu.

⁴ Brak wskazania oznakowania pojazdu numerem telefonu.

⁵ Z § 1 pkt 1 lit. a - brak badań technicznych pojazdu.

obowiązywania danego aktu administracyjnego obliczać od momentu daty uzyskania waloru *ostateczności* (w ww. zezwoleniach użyto zwrotu *uprawomocnienie*) takiej decyzji⁶. 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.

Ponadto, w decyzji o sygn. RR.6233.1.2017 organ błędnie określił czas obowiązywania zezwolenia, skracając wnioskowany 10-letni okres jego obowiązywania o jeden dzień. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 57 § 3a k.p.a., terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień. W odniesieniu do decyzji o sygn. RR.6233.3.2020, organ wskazał na zupełnie odmienny okres obowiązywania zezwolenia, niż wnioskowany przez stronę. Strona wskazała we wniosku, iż działalność zamierza prowadzić do dnia 28 lutego 2030 r. podczas gdy w treści decyzji organ ustalił obowiązywanie zezwolenia do dnia 5 marca 2030 r., a wyznaczenia odmiennego od wnioskowanego okresu obowiązywania zezwolenia nie uzasadniono w decyzji. Podkreślenia wymaga fakt, iż zgodnie z art. 9 ust. 1b u.c.p.g. zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat co oznacza, iż organ mógł wskazać krótszy niż 10-letni okres obowiązywania zezwolenia i dostosować długość obowiązywania aktu do wniosku strony.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a. oraz nierzetelnego przygotowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 81-85, 115-118, 241-243]

Do jednych z obligatoryjnych elementów decyzji, wymaganych art. 9 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. należy określenie wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem.

W toku kontroli stwierdzono, iż decyzjach o sygn. RR.6233.1.2017 oraz RR.6233.1.2018 organ wskazał konkretne pojazdy (poprzez podanie ich numerów rejestracyjnych), którymi strony mogą wykonywać przedmiotową działalność. Określenie w treści decyzji nakazu wykonywania działalności objętej zezwoleniem konkretnie wskazanymi pojazdami znacząco wykracza poza ramy art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. Wskazywanie przez wnioskodawcę we wniosku pojazdów asenizacyjnych, a także przedkładanie załączonych do niego kopii dowodów rejestracyjnych pojazdów pełni rolę wykazania spełniania przez danego przedsiębiorcę warunków określonych w art. 8 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., a czasem także i wymagań określonych przez prawo miejscowe. Powyższe nie oznacza jednak, że podmiot ten obowiązany jest prowadzić działalność objętą zezwoleniem tylko i wyłącznie przy użyciu wskazanych uprzednio pojazdów i to na przestrzeni 10 lat, gdyż ewentualna awaria określonego sprzętu mogłaby skutkować ograniczeniem lub uniemożliwieniem wykonywania działalności przez przedsiębiorcę⁷. W zezwoleniu wystarczającym jest określenie, iż pojazdy wykorzystywane przez podmiot uprawniony do wykonywania zezwolenia, muszą być sprawnymi pojazdami asenizacyjnymi, spełniającymi warunki 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).

Powyższe stanowi więc nieprawidłowość, wynikającą z niedostatecznej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g.

⁶ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09.

⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., (II SA/Bk 864/17, *legalis* nr 1721014).

[dowód: akta kontroli str.: 81-85, 115-118]

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 wskazał konkretnych wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług ani ochrony środowiska. W zezwoleniu powinny być wskazane konkretne wymagania, jakie spełniać powinna strona podczas wykonywania działalności objętej zezwoleniem, natomiast organ w decyzji wymienił jedynie nazwy ustaw, nie określając przy tym konkretnych wymagań, wynikających z konkretnych przepisów prawa⁸.

W zezwoleniach o sygn. RR.6233.1.2017 oraz RR.6233.1.2018 organ wskazał także obowiązek przestrzegania Uchwały, który należy uznać za błędny. Uchwała określa bowiem wymagania, jakie spełnić musi przedsiębiorca na etapie ubiegania się o wydanie zezwolenia (zgodnie z art. 7 ust. 3a u.c.p.g.), natomiast nie może ona nakładać obowiązków na podmiot, który takie zezwolenie już uzyskał.

Ponadto, we wszystkich objętych przedmiotową kontrolą zezwoleniach organ zawarł obowiązek sporządzania i dostarczania Wójtowi Gminy Stoszowice kwartalnych sprawozdań. Zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych „organ nie ma obowiązku zamieszczania w decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności informacji o terminie składania sprawozdań, gdyż nie stanowi ona elementu zezwolenia na prowadzenie działalności objętej tą decyzją. Przepis art. 9 ust. 1 w pkt 6 ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.) jako element obligatoryjny zezwolenia wskazuje na 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. Obowiązek sprawozdawczy określony w art. 9o tej ustawy ze względu na to, że nie wynika z przepisów odrębnych tylko ze wskazanej ustawy nie jest objęty hipotezą art. 9 ust. 1 pkt 6 omawianego aktu. Obowiązek ten powstaje ex lege(...)”⁹. W związku z powyższym, skoro obowiązek sprawozdawczy określony został w art. 9o u.c.p.g., nie powinien być powielany w treści aktu administracyjnego, szczególnie, iż nie stanowi on elementu decyzji w myśl art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g.

W zezwoleniach o sygn. RR.6233.1.2017, RR.6233.1.2019, RR.6233.2.2019, RR.6233.1.2020, RR.6233.2.2020 oraz RR.6233.3.2020 organ zobowiązał też strony do niezwłocznego zgłaszania Wójtowi Gminy Stoszowice wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniach. Analogicznie jak w przypadku obowiązku sprawozdawczego, zapis dotyczący zgłaszania do wójta wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu, także powstaje ex lege na mocy art. 8a ust. 2 u.c.p.g., zatem nie powinien być on zawarty w sentencji decyzji.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z nierzetelnego zredagowania decyzji i niewystarczającej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 81-85, 115-118, 160-164, 194-197, 213-215, 231-233, 241-243]

Zgodnie z art. 9 ust. 1aa, organ obowiązany jest określić w zezwoleniu stacje zlewnie, do których przedsiębiorca ma transportować nieczystości ciekłe.

⁸ W zezwoleniu o sygn. RR.6233.1.2018 organ wskazał, iż „pojazd wykorzystywany do transportu nieczystości ciekłych należy myć we własnym zakresie przy użyciu środków chemicznych zmniejszających ryzyko zagrożenia epidemiologicznego lub zlecać wykonanie tej usługi podmiotowi specjalistycznemu”.

⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r. (II SA/Gd 709/17, legalis nr 1742262). Podobnie w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 5 listopada 2019 r. (II SA/Bk 548/19, legalis nr 2260715).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniu o sygn. RR.6233.1.2018 organ wskazał dwie stacje zlewne, z czego jedna z nich nie wyraziła gotowości odbioru nieczystości ciekłych od strony przedmiotowego postępowania. Do wniosku strona załączyła porozumienie z dnia 15 listopada 2007 r., z treści którego nie wynika gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną, a chęć dzierżawy specjalistycznych samochodów od strony niniejszego postępowania w celu wykonywania przez przedsiębiorcę prowadzącego stację zlewną określonej w porozumieniu działalności¹⁰.

Opisana powyżej nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku i nierzetelnego przygotowania decyzji.
[dowód: akta kontroli str.: 86-118]

W toku kontroli wykazano, iż w zezwoleniu o sygn. RR.6233.1.2018, w punkcie ósmym decyzji, organ zawarł informację o cofnięciu zezwolenia bez odszkodowania na podstawie art. 9 ust. 2 u.c.p.g. Powyższa informacja nie powinna znajdować się w sentencji decyzji, gdyż art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g. określa wyczerpująco katalog elementów, które mogą się znajdować w decyzji. Mając na uwadze powyższe, organ mógł zawrzeć informację o cofnięciu zezwolenia w pouczeniu decyzji, nie zaś w sentencji.

Powyższe stanowi uchybienie, nie mające większego wpływu na prawidłowość podjętych rozstrzygnięć.
[dowód: akta kontroli str.: 115-118]

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 uzasadnieniach decyzji o sygn. RR.6233.1.2017, RR.6233.1.2019, RR.6233.2.2019, RR.6233.1.2020, RR.6233.2.2020 oraz RR.6233.3.2020 zawarto zapis: „*przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, a także przepisów związanych z prowadzoną działalnością oraz spełnienie wszystkich warunków niniejszej decyzji jest obowiązkowe, w przeciwnym wypadku będą zastosowane sankcje wynikające z art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*”. Wyjaśnienie, w jaki sposób należy konstruować uzasadnienie faktyczne i prawne, określone zostało zarówno w art. 107 § 3 k.p.a. jak i w licznych orzecznictwie sądów administracyjnym. Należy zauważyć, iż powyższy zapis nie może stanowić elementu uzasadnienia i mógłby zostać zawarty jedynie w pouczeniu decyzji.

Powyższe nieprawidłowości nie wywierają jednak istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć administracyjnych.
[dowód: akta kontroli str.: 81-85, 160-164, 194-197, 213-215, 231-233, 241-243]

W toku kontroli stwierdzono, iż postępowanie o sygn. RR.6233.3.2019 zawierało liczne błędy.

Pismem z dnia 4 listopada 2019 r. przedsiębiorca poinformował organ, iż z dniem wskazanym w piśmie zaprzestaje świadczenia usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, które wykonywane były na podstawie decyzji z dnia 28 marca 2018 r. (sygn. RR.6233.1.2018). Po otrzymaniu powyższego pisma, organ wydał decyzję o cofnięciu zezwolenia, co nie może być ocenione pozytywnie. Mając na uwadze art. 9 ust. 2 u.c.p.g. należy zauważyć, iż cofnięcie zezwolenia następuje w przypadku nie wypełnienia przez przedsiębiorcę warunków określonych w zezwoleniu, po uprzednim wezwaniu go do zaniechania naruszania tych warunków. W przedmiotowej sprawie nie doszło do naruszenia warunków określonych w decyzji, a podmiot jedynie poinformował o zakończeniu prowadzenia przez niego działalności. Mając na uwadze powyższe, organ mógł

¹⁰ Zgodnie z § 4 przedmiotowego porozumienia przedsiębiorca wykonuje warunki porozumienia wyłącznie w imieniu i na rachunek stacji zlewnej.

uchylić decyzję na podstawie art. 155 k.p.a. bądź stwierdzić jej wygaśnięcie na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. W danym stanie faktycznym zastosowanie art. 9 ust 2 u.c.p.g. było jednak nieprawidłowe i może stanowić przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Należy zauważyć, iż mimo faktu błędnego zakwalifikowania pisma strony z dnia 4 listopada 2019 r. i w konsekwencji cofnięcia zezwolenia, w treści decyzji wykryto poniższe nieprawidłowości:

- 1) nie wskazano stosownej do podjętego rozstrzygnięcia podstawy prawnej, tj. art. 9 ust. 2 u.c.p.g. Co więcej, w podstawie prawnej wskazano art. 9j ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., który dotyczy odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, podczas gdy przedmiotowa sprawa dotyczy opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- 2) organ wskazał, iż decyzja została wydana „po rozpatrzeniu wniosku podmiotu”, co nie może zostać ocenione pozytywnie, gdyż pismo przedsiębiorcy z dnia 4 listopada 2019 r. nie jest wnioskiem lecz informacją dla organu, zatem postępowanie wszczęto z urzędu, nie zaś na wniosek strony;
- 3) w sentencji decyzji organ wskazał, iż „ustala termin cofnięcia zezwolenia (...) z dniem uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji”. Powyższy zapis nie powinien zostać zawarty w sentencji decyzji, gdyż ostateczność i prawomocność decyzji wynika z mocy prawa zgodnie z art. 16 k.p.a. a nie jest ustalany odgórnie przez organ. Ponadto, zapis o ostateczności i prawomocności decyzji mógł znaleźć się w pouczeniu, nie zaś w sentencji decyzji;
- 4) w sentencji decyzji wskazano także obowiązek wykonania niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności objętej wcześniej wydanym zezwoleniem. Należy zauważyć, iż obowiązek ten został nałożony decyzją w sprawie zezwolenia, zatem w przedmiotowej decyzji organ mógł jedynie wskazać na konieczność jego wykonania w pouczeniu decyzji, nie zaś powielać go w sentencji decyzji cofającej;
- 5) organ odstąpił od uzasadnienia decyzji, „gdyż uwzględnia żądanie strony w całości”. Jak wskazano powyżej, pismo strony miało charakter informacyjny, nie było wnioskiem ani żądaniem podjęcia jakiegokolwiek czynności, zatem nie zaszła przesłanka z art. 107 § 4 k.p.a. i organ powinien sporządzić uzasadnienie decyzji.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niedostatecznej znajomości przepisów k.p.a. i u.c.p.g. oraz niewystarczającego nadzoru przełożonego.
[dowód: akta kontroli str.: 244-245]

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 w ww. terminie jest on obowiązany do wyznaczenia nowego terminu, podać przyczyny zwłoki,

¹¹ Należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie określają jakichkolwiek wytycznych pozwalających uznać daną sprawę za szczególnie skomplikowaną, oraz nakazujących aby organ w jakikolwiek sposób powiadomił o tym fakcie stronę. Działania w powyższym zakresie są jego uprawnieniami dyskrecyjnymi

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.		
RR.6233.1.2017	27 lipca 2017 r.	-----	-----	-----	-----	4 września 2017 r.
RR.6233.1.2018	6 lutego 2018 r.	-----	-----	-----	-----	28 marca 2018 r.
RR.6233.1.2019	5 listopada 2018 r.	-----	-----	-----	-----	31 stycznia 2019 r.
RR.6233.2.2019	20 maja 2019 r.	-----	-----	-----	-----	3 czerwca 2019 r.
RR.6233.1.2020	27 stycznia 2020 r.	-----	-----	-----	-----	3 lutego 2020 r.
RR.6233.2.2020	21 lutego 2020 r.	-----	-----	-----	-----	5 marca 2020 r.
RR.6233.3.2020	28 lutego 2020 r.	-----	-----	-----	-----	5 marca 2020 r.
RR.6233.3.2019	Informacja: 7 listopada 2019 r.	-----	-----	-----	-----	12 grudnia 2019 r.

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż cztery z ośmiu prowadzonych postępowań nie zostało zakończonych terminowo.

[dowód: akta kontroli str.: 43-85, 86-118, 119-164, 165-197, 198-215, 216-233, 234-243, 244-245]

W toku kontroli stwierdzono, że postępowania o sygn. RR.6233.1.2017, RR.6233.1.2018, RR.6233.1.2019 oraz RR.6233.3.2019 prowadzone były z przekroczeniem

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).

wskazanych w art. 35 k.p.a. terminów. W przedmiotowych postępowaniach nie przeprowadzono postępowań wyjaśniających, zatem w myśl art. 35 § 2, sprawy te powinny zostać załatwione niezwłocznie, podczas gdy każda ze wskazanych spraw trwała ponad jeden miesiąc.

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

[dowód: akta kontroli str.: 43-85, 86-118, 119-164, 234-243]

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., zgodny z obowiązującymi przepisami.
2. Z należytą starannością weryfikować wnioski o wydanie zezwolenia i w razie potrzeby podejmować czynności zmierzające do uzupełnienia braków bądź wyjaśnienia wątpliwości.
3. Prowadząc postępowania, zwracać szczególną uwagę na prawidłowość określania terminu rozpoczęcia i okresu prowadzenia działalności.
4. Zwrócić szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g., a także aby decyzje nie zawierały zapisów niezgodnych z przedmiotowymi ustawami.
5. Dołożyć wszelkich starań, aby pisma wpływające do Urzędu były prawidłowo kwalifikowane i rozpatrywane.
6. Dołożyć wszelkich starań, aby postępowania prowadzone były terminowo, zgodnie z art. 35 k.p.a.
7. 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 5 lipca 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski