



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.23.2021.BJ

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2021 r.

Pan
Jan Marian Grzegorzyn
Wójt Gminy Miękinia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 14 maja 2021 r. do 28 czerwca 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 upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 i 17 maja 2021 r. nr 72 i 76 (sygn. NK-KSE.0030.72.2021.BJ oraz NK-KSE.0030.76.2021.KL) kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – inspektor wojewódzki Bartosz Jędrzyak oraz zastępca kierownika Oddziału Kontroli, Skarg i Egzekucji Katarzyna Lipke – przeprowadzili w Urzędzie Gminy Miękinia, z siedzibą przy ul. Kościuszki 41, 55-330 Miękinia (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 2021 r., poz. 888, 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 Jan Marian Grzegorzyn¹ – Wójt Gminy Miękinia.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane są według zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Miękinia przez pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska. W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do dwóch pracowników zajmujących stanowiska inspektora ds. gospodarki odpadami komunalnymi oraz inspektora ds. ochrony środowiska i rolnictwa, których zakresy czynności uwzględniają zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 34-43]

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 24 maja 2021 r. (sygn. KRO.7032.21.2021.02) dotyczącymi wykonywania zadań wynikających z ustawy u.c.p.g., w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, podmiot kontrolowany wskazał, iż:

„w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowiący Gmina Miękinia posiada podpisane umowy z następującymi podmiotami:

- 1) Artur Różycki Przychodnia Weterynaryjna „Podaj Łapę” w Brzegu Dolnym, ul. Zwycięstwa 8 – poprzez opiekę nad zwierzętami wymagającymi opieki weterynaryjnej;
- 2) Usługi Weterynaryjne „Olvet” Ryszard Olszewski, Skokowa, ul. Wrocławska 2a, 55-10 Prusice – poprzez odławianie i przyjmowanie odłowionych zwierząt bezdomnych do schroniska w Żychlinie 7, 56-100 Wołów;
- 3) organizacja pozarządowa Stowarzyszenie Help Animals w Malczycach, ul. Sienkiewicza 10A – poprzez realizację zadań publicznych, obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi;
- 4) Arkadiusz Kusiński Zakład Usług Leśnych w Kokorzycach, ul. Ogrodowa 5, 55-330 Miękinia poprzez odławianie zwierząt dzikich, które zostały poszkodowane w skutek wypadków lub kolizji oraz wolnobiegających, znajdujących się poza terenem

¹ Zgodnie z wynikami wyborów wójta w gminie Miękinia na kadencję 2014-2018 dostępnymi pod adresem: https://samorzad2014.pkw.gov.pl/360_Wybory_Burmistrza_-_I_tura/0/021803.html oraz wynikami wyborów wójta w gminie Miękinia na kadencję 2018-2023 dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/021803#results_vote_elect_mayor_round_1.

swojego naturalnego bytowania; zwierzęta ranne, o ile zaistnieje taka konieczność, umieszczane będą w Ośrodku Rehabilitacji i Leczenia Dzikich Zwierząt Las Ratyński (ptaki drapieżne) lub Ośrodku Rehabilitacji Dzikich Zwierząt Raczkowa 2b, Legnickie Pole (pozostałe zwierzęta), na podstawie umowy zawartej z GPSZ Sp. z o.o. z siedzibą: ul. Adamczewskich 2/1, 54-530 Wrocław”.

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 22 czerwca 2021 r., „na terenie Gminy Miękinia nie jest prowadzona działalność w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części”.

Kontrolowany wskazał także, iż zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonywane są przez Zakład Usług Komunalnych Sp. z o. o. w Miękinii, na podstawie zezwolenia z dnia 2 stycznia 2003 r., w treści którego nie wskazano okresu jego obowiązywania.

[dowód: akta kontroli str.: 34-43, 552-566]

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

- Uchwale nr XXIII/267/12 Rady Gminy Miękinia z dnia 28 września 2012 r. w sprawie określenia 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 Miękinia (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2012 r., poz. 3504, zwana dalej „uchwałą”).

W dniu 15 lipca 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 9 lipca 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 23 lipca 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 9 lipca 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 Miękinia ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Zgodnie z pismem z dnia 7 maja 2021 r. (sygn. KRO.7032.21.2021.01), skorygowanym wyjaśnieniami z dnia 24 maja 2021 r., w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 4 maja 2021 r., Wójt Gminy Miękinia wydał dwadzieścia jeden decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia, cztery decyzje w przedmiocie zmiany zezwolenia oraz siedem decyzji 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.: 34-43, 552-566]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Wójt Gminy Miękinia udostępnił 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.

Kontrola wykazała, iż wzór wniosku zawiera pola do podania informacji o numerze NIP/REGON oraz numerze telefonu, które nie zostały określone w art. 8 u.c.p.g. jako wymagane, zatem nie powinny znajdować się we wzorze wniosku bądź winny zostać oznakowane jako pola nieobowiązkowe.

W trakcie kontroli wykazano, że wśród listy załączników do wniosku organ określił obowiązek załączenia kserokopii zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej lub wypis z Krajowego Rejestru Sądowego z ostatnich 3 miesięcy. 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 (tekst jedn. 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 (tekst jedn. 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.

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

[dowód: akta kontroli str.: 609-611]

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

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

² Wzór wniosku opublikowany pod adresem: <https://bip.miekinia.pl/m,13628,zezwolenia.html>.

- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 8 grudnia 2015 r. (sygn. KRO.7032.1.2.2015.09);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 20 stycznia 2015 r. (sygn. KRO.7032.1.1.2015);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 18 marca 2015 r. (sygn. KRO.7032.1.4.2015);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 26 marca 2015 r. (sygn. KRO.7032.1.6.2015);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 27 stycznia 2016 r. (sygn. KRO.7032.1.1.02.2015);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 21 kwietnia 2016 r. (sygn. KRO.7032.1.3.01.2016);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 18 listopada 2016 r. (sygn. KRO.7032.28.2016.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 13 stycznia 2017 r. (sygn. KRO.7032.30.2016.02);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 13 stycznia 2017 r. (sygn. KRO.7032.03.2017.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 15 stycznia 2018 r. (sygn. KRO.7032.06.2018.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 8 lutego 2018 r. (sygn. KRO.7032.09.2018.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 6 maja 2018 r. (sygn. KRO.7032.17.2018.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 23 listopada 2018 r. (sygn. KRO.7032.22.2018.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 18 stycznia 2019 r. (sygn. KRO.7032.08.2019.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 1 lipca 2019 r. (sygn. KRO.7032.17.2019.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 3 października 2019 r. (sygn. KRO.7032.20.2019.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 13 marca 2020 r. (sygn. KRO.7032.05.2020.01.);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 3 lipca 2020 r. (sygn. KRO.7032.14.2019, po sprostowaniu sygn. KRO.7032.14.2020);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 18 sierpnia 2020 r. (sygn. KRO.7032.13.2020.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 20 listopada 2020 r. (sygn. KRO.7032.35.2020.01);
- decyzja Wójta Gminy Miękinia z dnia 20 kwietnia 2021 r. (sygn. KRO.7032.18.2021.01);

oraz siedem decyzji wygaszających przedmiotowe zezwolenia:

- decyzja wygaszająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 11 lutego 2016 r. (sygn. KRO.7032.1.2.2016);
- decyzja wygaszająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 15 listopada 2016 r. (sygn. KRO.7032.1.2.2016.01);
- decyzja wygaszająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 18 kwietnia 2017 r. (sygn. KRO.7032.11.2017.01);
- decyzja wygaszająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 18 maja 2017 r. (sygn. KRO.7032.15.2017.01);
- decyzja wygaszająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 19 stycznia 2018 r. (sygn. KRO.7032.07.2018.01);
- decyzja wygaszająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 25 lipca 2018 r. (sygn. KRO.7032.19.2018.01);
- decyzja wygaszająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 12 grudnia 2019 r. (sygn. KRO.7032.22.2019.01).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż dziewiętnaście z dwudziestu jeden 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 trakcie kontroli wykazano także, iż jeden z siedmiu wniosków w przedmiocie wygaszenia zezwolenia zawierał błąd wymagający weryfikacji przez organ.

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

Aby uznać wniosek za prawidłowo złożony, wnioskodawca, zgodnie z art. 63 § 3 k.p.a., obowiązany jest złożyć na nim podpis. W wyniku kontroli stwierdzono, iż na wniosku, na podstawie którego wydano decyzję wygaszającą o sygn. KRO.7032.07.2018 podpis złożyły dwie osoby oznaczone jako prokurenci, natomiast do wniosku nie załączono żadnego dokumentu potwierdzającego udzieloną prokurę, a z wpisu w KRS wynika reprezentacja podmiotu poprzez członka zarządu wraz z prokurentem, nie zaś dwóch prokurentów.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany jest podać w treści wniosku swoje dane identyfikacyjne tzn. imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie, oraz jego numer identyfikacji podatkowej (NIP). W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.05.2020.01 przedsiębiorca podał numer identyfikacji podatkowej, który nie istnieje.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., przedsiębiorca obowiązany jest wskazać we wniosku przedmiot i obszar działalności. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.08.2019.01, wnioskodawca nie określił obszaru działalności, na którym chciałby wykonywać przedmiotową działalność.

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 dziewiętnastu z dwudziestu jeden wniosków przedsiębiorcy nie spełnili wskazanego warunku³. W treści wniosków przedsiębiorcy wyliczali posiadane wyposażenia, zobowiązywali się do regularnego czyszczenia pojazdów, wskazywali opis czynności, jakich będą dokonywać przy wykonywaniu działalności (np. transport nieczystości do stacji zlewnych) albo nie odnosili się w ogóle do przedmiotowego wymogu, co nie stanowi wypełnienia dyspozycji powyższego przepisu. Zgodnie z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*, natomiast w omawianych wnioskach nie odniesiono się do wskazanej kwestii.

Mając na uwadze art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., wnioskodawca winien wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.1.4.2015, KRO.7032.30.2016.02 oraz KRO.7032.13.2020.01 przedsiębiorcy wskazali zabiegi, jakie będą wykonywać po zakończonym dniu pracy, nie zaś po zakończeniu prowadzenia działalności gospodarczej objętej 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 wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.1.6.2015, KRO.7032.1.3.01.2016, KRO.7032.28.2016.01, KRO.7032.30.2016.02, KRO.7032.03.2017.01 oraz KRO.7032.13.2020.01 przedsiębiorcy nie wskazali terminu podjęcia działalności. We wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.1.4.2015 oraz KRO.7032.05.2020.01 przedsiębiorcy nie wskazali zamierzonego czasu prowadzenia działalności. We wniosku, na podstawie którego wydano

³ Warunek został spełniony we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.1.2.2015.09 oraz KRO.7032.35.2020.01.

decyzję o sygn. KRO.7032.20.2019.01 przedsiębiorca nie wskazał zarówno terminu podjęcia działalności jak i zamierzonego czasu jej prowadzenia.

Zgodnie z art. 8 ust. 1a-1b u.c.p.g. przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć do wniosku zaświadczenie albo oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne, a w przypadku złożenia oświadczenia należy zamieścić na nim klauzulę o treści: „jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. W wyniku kontroli stwierdzono, iż do wniosków, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.30.2016.02, KRO.7032.03.2017.01 oraz KRO.7032.06.2018.01 załączono oświadczenia bez wymaganej art. 8 ust. 1b u.c.p.g. klauzuli, natomiast oświadczenie załączone do wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.14.2020 nie zostało podpisane przez wnioskodawcę.

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.: 171-212, 213-228, 229-239, 240-255, 256-264, 265-281, 282-300, 301-313, 314-324, 325-337, 338-347, 348-365, 366-374, 375- 386, 387-397, 398-408, 409-434, 435-447, 465-482, 498-503]

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 dwudziestu postępowaniach objętych przedmiotową kontrolą, wnioskodawcy nie przedstawili dowodów spełniania przesłanek:

- z § 1 pkt 3, 4, 5, 7 oraz § 2 pkt 2-3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.1.1.2015
- z § 1 pkt 3, 4, 5, 7 oraz § 2 Uchwały we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.1.4.2015, KRO.7032.06.2018.01, KRO.7032.09.2018.01, KRO.7032.14.2020;
- § 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 7 oraz § 2 Uchwały we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.1.6.2015, KRO.7032.1.1.02.2015, KRO.7032.1.3.01.2016, KRO.7032.17.2018.01, KRO.7032.08.2019.01;
- § 1 pkt 3, 4, 5, 7 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.28.2016.01;
- § 1 pkt 1, 3, 4, 5, 7 oraz § 2 Uchwały we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.30.2016.02, KRO.7032.03.2017.01;
- z § 1 pkt 3, 4, 5, 7 oraz § 2 pkt 1-2 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.22.2018.01;
- z § 1 pkt 2, 3, 4, 5, 7 oraz § 2 Uchwały we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.17.2019.01, KRO.7032.13.2020.01;
- § 1 oraz § 2 Uchwały we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. KRO.7032.20.2019.01, KRO.7032.05.2020.01;
- § 1 pkt 3, 4, 5, 7 oraz § 2 pkt 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.35.2020.01;
- § 1 pkt 1, 3, 4, 5, 7, § 2 pkt 2-3 oraz § 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.18.2021.01.

Z treści przeanalizowanych wniosków i załączników nie wynika spełnianie opisanych wymagań przez przedsiębiorców, a organ nie prowadził postępowań wyjaśniających w przedmiotowym zakresie.

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.: 171-212, 213-228, 229-239, 240-255, 256-264, 265-281, 282-300, 301-313, 314-324, 325-337, 338-347, 348-365, 366-374, 375-386, 387-397, 398-408, 409-434, 435-447, 448-464, 465-482]

W trakcie kontroli stwierdzono, iż pisma organu (wezwania i zawiadomienia) kierowane do wnioskodawców były podpisywane przez Wójta, Zastępcę Wójta albo Sekretarza Gminy na podstawie stosownych upoważnień.

[dowód: akta kontroli str.: 44-170, 171-212, 213-228, 229-239, 240-255, 256-264, 265-281, 282-300, 301-313, 314-324, 325-337, 338-347, 348-365, 366-374, 375-386, 387-397, 398-408, 409-434, 435-447, 448-464, 465-482, 483-485, 486-489, 490-491, 492-497, 498-503, 504-506, 507-508, 552-566]

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 30 września 2015 r. (sygn. KRO.7032.1.2.2015.04) – nie wskazano formy udzielenia wyjaśnień oraz skutków prawnych niezastosowania się do wezwania. Błędnie wskazano także podstawę prawną wezwania jako art. 64 § 2 k.p.a., gdyż strona przedstawiła dokumenty potwierdzające gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną, natomiast jeśli organ miał wątpliwości co do zapisów przedmiotowych dokumentów, powinien wezwać stronę do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.;
- 2) z dnia 27 grudnia 2016 r. (sygn. KRO.7032.30.2016.01) – nie wskazano formy złożenia wyjaśnień.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a. oraz nierzetelnego prowadzenia postępowań wyjaśniających.

[dowód: akta kontroli str.: 144-146, 284-286]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje w przedmiocie zarówno udzielenia jak i wygaszenia zezwolenia zostały podpisane przez Wójta, Zastępcę albo Sekretarza Gminy Miękinia na podstawie udzielonych upoważnień. Zezwolenia 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 zezwolenia, za wyjątkiem dwóch⁴, 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 2 u.c.p.g., organ obowiązany jest wskazać przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem w treści decyzji.

⁴ Zezwolenie z dnia 18 marca 2015 r. (sygn. KRO.7032.1.4.2015) oraz zezwolenie z dnia 26 marca 2015 r. (sygn. KRO.7032.1.6.2015) nie zostały opatrzone stosowną adnotacją.

W toku kontroli stwierdzono, iż w decyzjach zezwalających o sygn. KRO.7032.1.1.2015 oraz KRO.7032.14.2020 organ jako przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem wskazał, iż „podmiot może prowadzić działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Miękinia”, w rozstrzygnięciu dodając jeszcze warunek, iż nieczystości mają pochodzić od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miękinia. Strony we wnioskach wskazywały jednak, w przedmiocie i obszarze działalności, iż chcą odpowiednio opróżniać zbiorniki bezodpływowe w toaletach przenośnych rozstawianych na terenie Gminy Miękinia dla firm budowlanych, organizatorów imprez plenerowych oraz punktów gastronomicznych (dla wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.1.1.2015) i prowadzić działalność wyłącznie w miejscowości Miękinia i Wilkszyn (dla wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KRO.7032.14.2020). Wnioskowany przez strony obszar działalności nie został uwzględniony, a organ nie wskazał w uzasadnieniu decyzji dlaczego podjął takie rozstrzygnięcie.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku i nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 210-212, 432-433]

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.

We wszystkich decyzjach zezwalających objętych przedmiotową kontrolą 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 decyzji⁵. 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, we wnioskach, na podstawie których wydano zezwolenia o sygn. KRO.7032.06.2018.01, KRO.7032.09.2018.01, KRO.7032.17.2018.01, KRO.7032.22.2018.01, KRO.7032.08.2019.01, KRO.7032.17.2019.01 oraz KRO.7032.05.2020.01 przedsiębiorcy określili inne terminy podjęcia działalności niż zostały wskazane w zezwoleniach, a organ nie wskazał przyczyn powyższych zmian w uzasadnieniach decyzji. W decyzjach o sygn. KRO.7032.22.2018.01, KRO.7032.08.2019.01, KRO.7032.17.2019.01 jako termin podjęcia działalności określono: „z dniem uprawomocnienia niniejszej decyzji”, a w dalszej części zezwoleń widnieją zapisy, iż zezwolenie wydaje się na okres 10 lat licząc od konkretnego dnia wskazanego przez organ w treści aktu. Powyższy zapis świadczy o braku konsekwencji i rzetelności przy realizacji obowiązków, bowiem organ gminy nie może z góry ustalić daty uprawomocnienia się decyzji. Analogiczne błędy wystąpiły we wszystkich pozostałych

⁵ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09.

decyzjach⁶, z tą różnicą, iż organ wskazał tam termin podjęcia działalności „z dniem uprawomocnienia niniejszej decyzji”, natomiast w dalszej części decyzji zawarł zapis, iż zezwolenie wydaje się na okres 10 lat, licząc od dnia doręczenia.

W zezwoleniach o sygn. KRO.7032.22.2018.01 oraz KRO.7032.08.2019.01 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 zezwoleniu o sygn. KRO.7032.17.2019.01 organ wskazał inny niż wnioskowany przez stronę okres, w którym przedsiębiorca może prowadzić działalność objętą zezwoleniem i nie odniósł się do powyższej zmiany w uzasadnieniu decyzji.

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

[dowód: akta kontroli str.: 163-170, 210-212, 225-228, 237-239, 251-255, 262-264, 278-281, 297-300, 310-313, 322-324, 335-337, 345-347, 362-365, 371-374, 384-386, 396-397, 406,408, 432-434, 445-447, 462-464, 479-482, 484-485, 487-489, 491, 495-497, 501-503, 505-506, 508, 560-562, 563-564, 565-566]

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 wszystkie zezwolenia objęte przedmiotem kontroli zawierały, jako wymaganie w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, obowiązek oznakowania pojazdów w sposób trwały i widoczny, umożliwiający identyfikację podmiotu świadczącego usługi, poprzez zamieszczenie na nim nazwy przedsiębiorcy, adresu i numeru telefonu kontaktowego. Powyższy zapis stanowi jednak powielenie wymogu z §1 pkt 3 Uchwały, który przedsiębiorca musi spełniać już w momencie ubiegania się o wydanie zezwolenia, nie zaś w momencie, gdy stosowne zezwolenie otrzyma, co nie może być ocenione pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 163-170, 210-212, 225-228, 237-239, 251-255, 262-264, 278-281, 297-300, 310-313, 322-324, 335-337, 345-347, 362-365, 371-374, 384-386, 396-397, 406,408, 432-434, 445-447, 462-464, 479-482, 484-485, 487-489, 491, 495-497, 501-503, 505-506, 508, 560-562, 563-564, 565-566]

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, ochrony środowiska ani prowadzenia odpowiedniej dokumentacji. W zezwoleniu powinny być wskazane konkretne wymagania, jakie spełniać powinna strona podczas wykonywania działalności objętej zezwoleniem, natomiast organ w decyzjach powielał jedynie zapisy wymagań w zakresie jakości usług oraz odsyłał adresata decyzji do wymagań określonych 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 z późn. zm.).

Ponadto, w zezwoleniu o sygn. KRO.7032.1.1.2015 organ zawarł obowiązek składania Wójtowi Gminy Miękinia kwartalnych sprawozdań, stosowania się do zapisów Regulaminu

⁶ Z wyłączeniem decyzji o sygn. KRO.7032.05.2020.01, KRO.7032.13.2020.01, KRO.7032.35.2020.01 oraz KRO.7032.18.2021.01.

utrzymania czystości i porządku w Gminie Miękinia oraz Uchwały, zgłaszania Wójtowi wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu oraz świadczenia usług na podstawie i w sposób określony w umowie zawartej z właścicielem nieruchomości i wystawiania dowodów korzystania z usług. 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 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*(...)”⁷. 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, może jednak wystąpić w pouczeniu. 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. Jak wskazano w poprzednich akapitach, Uchwała określa wymagania, jakie przedsiębiorca obowiązany jest spełniać przed wydaniem zezwolenia, a nie w trakcie wykonywania tego zezwolenia. W odniesieniu do Regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Miękinia organ winien w decyzji wskazać konkretne zapisy owego regulaminu, które miałyby dotyczyć przedsiębiorcy przy wykonywaniu przez niego przedmiotowej działalności. W kontekście obowiązku zawierania i przestrzegania umów, strona wskazała we wniosku, iż chce opróżniać zbiorniki bezodpływowe z przenośnych toalet, podczas gdy organ zobowiązał ją do zawierania umów z właścicielami nieruchomości.

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

[dowód: akta kontroli str.: 163-170, 210-212, 225-228, 237-239, 251-255, 262-264, 278-281, 297-300, 310-313, 322-324, 335-337, 345-347, 362-365, 371-374, 384-386, 396-397, 406,408, 432-434, 445-447, 462-464, 479-482, 484-485, 487-489, 491, 495-497, 501-503, 505-506, 508, 560-562, 563-564, 565-566]

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

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniu o sygn. KRO.7032.1.6.2015 organ wskazał dwie stacje zlewne, z czego jedna z nich wyraziła gotowości odbioru nieczystości ciekłych z terenu miasta Wrocław, nie zaś Gminy Miękinia. Z § 1 pkt 2 Umowy Nr 36/FS/2000/wznowienie wynika, iż w przypadku niespełniania warunków umowy, odbiorca ścieków rozwiąże umowę ze skutkiem natychmiastowym i wystąpi do Prezydenta Miasta Wrocławia z wnioskiem o cofnięcie przedsiębiorcy zezwolenia. Wskazanie Prezydenta Miasta Wrocławia jako organu właściwego do wyciągnięcia konsekwencji wobec strony w przypadku uchybienia warunkom umownym jednoznacznie wskazuje, iż przedmiotowa umowa została zawarta dla odbioru nieczystości ciekłych z terenu miasta Wrocław.

Opisana powyżej nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku i nierzetelnego przygotowania decyzji.

⁷ 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).

[dowód: akta kontroli str.: 237-239]

W toku kontroli stwierdzono, iż analogicznie jak w akapicie dotyczącym wniosków, przedsiębiorca podał we wniosku nieistniejący NIP, a organ, nie weryfikując podanego numeru zamieścił go w treści decyzji o sygn. KRO.7032.05.2020.01.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku i nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 406-408]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzją wygaszającą o sygn. KRO.7032.1.2.2016.01 wygaszono zezwolenie z datą wsteczną. Z uwagi, iż wygaszenia dokonano na wniosek strony, przedmiotowa decyzja stanowi decyzję konstytutywną i może wywoływać skutki prawne jedynie od momentu jej wydania, tymczasem decyzją z dnia 15 listopada 2016 r. wygaszono zezwolenie z dniem 24 października 2016 r.⁸

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości doktryny i orzecznictwa dotyczących prawa administracyjnego.

[dowód: akta kontroli str.: 487-489]

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 uzasadnienie decyzji zezwalającej o sygn. KRO.7032.1.2.2015.09 nie zawierało pełnego uzasadnienia faktycznego (nie wskazano dwukrotnie przedłużanego terminu załatwienia sprawy) oraz pełnego 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 przepis⁹. 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 rozstrzygnięcia¹⁰.

W decyzjach zezwalających o sygn. KRO7032.1.1.2015, KRO.7032.06.2018.01, KRO.7032.09.2018.01, KRO.7032.17.2018.01, KRO.7032.22.2018.01, KRO.7032.08.2019.01, KRO.7032.17.2019.01, KRO.7032.05.2020.01, KRO.7032.14.2020, KRO.7032.13.2020.01 organ nie zawarł uzasadnień, powołując się na art. 107 § 4 k.p.a. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, iż w ww. decyzjach organ nie uwzględnił wnioskowanych przez strony terminów rozpoczęcia, przedmiotów albo obszarów działalności, w związku z czym miał obowiązek wskazać w uzasadnieniu przyczyny poczynionych zmian, gdyż decyzje nie uwzględniały w całości żądań stron.

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

⁸ Problematykę decyzji wydawanych z mocą wsteczną poruszono np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2014 r. (I OSK 983/13, *legalis* nr 951569).

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

[dowód: akta kontroli str.: 163-170, 210-212, 322-324, 335-337, 345-347, 362-365, 371-374, 384-386, 406-408, 432-434, 445-447, 563-564]

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 we Wrocławiu). 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 prowadzone na podstawie zmienionych przepisów. W wyniku kontroli stwierdzono, że w decyzjach zezwalających o sygn. KRO.7032.06.2018.01, KRO.7032.09.2018.01, KRO.7032.17.2018.01, KRO.7032.22.2018.01, KRO.7032.08.2019.01, KRO.7032.17.2019.01, KRO.7032.20.2019.01, KRO.7032.05.2020.01, KRO.7032.14.2020.01, KRO.7032.13.2020.01, KRO.7032.35.2020.01, KRO.7032.18.2021.01 oraz w decyzjach wygaszających o sygn. KRO.7032.07.2018.01, KRO.7032.19.2018.01 i KRO.7032.22.2019.01 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.: 322-324, 335-337, 345-347, 362-365, 371-374, 384-386, 396-397, 406-408, 432-434, 445-447, 462-464, 479-482, 501-503, 508, 563-564]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje zezwalające o sygn. KRO.7032.1.4.2015 oraz KRO.7032.6.2015 nie zawierały adnotacji, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, natomiast w zezwoleniach o sygn. KRO.7032.28.2016.01, KRO.7032.30.2016.02, KRO.7032.03.2017.01, KRO.7032.06.2018.01, KRO.7032.09.2018.01, KRO.7032.17.2018.01, KRO.7032.22.2018.01, KRO.7032.08.2019.01, KRO.7032.17.2019.01, KRO.7032.20.2019.01, KRO.7032.05.2020.01, KRO.7032.14.2020.01, KRO.7032.13.2020.01, KRO.7032.35.2020.01 oraz KRO.7032.18.2021.01 organ zamieścił przedmiotową adnotację w treści uzasadnienia, co nie może być ocenione pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 225-228, 237-239, 278-281, 297-300, 310-313, 322-324, 335-337, 345-347, 362-365, 371-374, 384-386, 396-397, 406-408, 432-434, 445-447, 462-464, 479-482, 560-562, 563-564]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż na decyzji o sygn. KRO.7032.17.2018.01 organ omyłkowo wpisał datę decyzji na dzień 6 maja 2018 r., czyli w terminie poprzedzającym złożenie wniosku przez przedsiębiorcę. Zgodnie z adnotacją o odbiorze osobistym decyzji przez stronę, właściwą datą wydania decyzji powinien być 6 czerwca 2018 r.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 345-347]

II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Wójt Gminy Miękinia wydał 4 decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzja zmieniająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 22 czerwca 2015 r. (sygn. KRO.7032.1.7.2015);
- decyzja zmieniająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 19 października 2016 r. (sygn. KRO.7032.1.1.2015.01);
- decyzja zmieniająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 20 maja 2019 r. (sygn. KRO.7032.16.2019.01);
- decyzja zmieniająca Wójta Gminy Miękinia z dnia 8 grudnia 2020 r. (sygn. KRO.7032.14.2020.03).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje zmieniające zostały podpisane przez Wójta, Zastępcę albo Sekretarza Gminy Miękinia na podstawie stosownych upoważnień.
[dowód: akta kontroli str.: 512-514, 521-523, 536-538, 546]

W wyniku kontroli ustalono, iż do wszystkich wniosków załączono dowody uiszczenia opłat skarbowych w wysokości 10 zł.

Zgodnie z częścią I pkt 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*”. Decyzje zmieniające o sygn. KRO.7032.1.7.2015, KRO.7032.16.2019.01 oraz KRO.7032.14.2020 wydane zostały na podstawie art. 155 k.p.a., co oznacza wydanie decyzji w trybie szczególnym. Mając na uwadze powyższe, a także przepis art. 2 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U z 2020 r., poz. 1325 z późn. zm.) wskazujący, iż przepisy Ordynacji podatkowej mają zastosowanie do opłat skarbowych, a także art. 72 §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej stanowiący, że za nadpłatę uważa się kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku, uznać należy, że strony wniosły opłatę skarbową nienależnie, a więc dokonały nadpłaty. Ponadto na wszystkich decyzjach zmieniających powinny zostać zamieszczone adnotacje, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.
[dowód: akta kontroli str.: 512-514, 521-523, 536-538, 546]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. organ obowiązany jest wskazać podstawę prawną rozstrzygnięcia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzji zmieniającej o sygn. KRO.7032.1.1.2015.01 nie wskazano prawidłowej podstawy prawnej decyzji tj. art. 155 k.p.a.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.: 521-523]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w decyzjach zezwalających o sygn. KRO.7032.16.2019.01 oraz KRO.7032.14.2020.03 nie zawarto pouczenia o możliwości zrzeczenia się odwołania, zatem nie wypełniono dyspozycji art. 107 §1 pkt 7 k.p.a.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.: 536-538, 546]

W trakcie kontroli stwierdzono, iż decyzja zmieniająca o sygn. KRO.7032.1.1.2015.01 powinna rozstrzygać decyzję negatywnie dla strony. W postępowaniu dotyczącym przedmiotowej decyzji wnioskodawca przedstawił Umowę Nr 07/ZWiK/UONB/2013 z dnia 7 maja 2013 r. ze stacją zlewną w Trzebnicy, z treści której wynika, iż gotowa jest ona na odbiór nieczystości ciekłych z terenu Gminy Trzebnica, nie zaś z terenu Gminy Miękinia. Z treści

przedmiotowego dokumentu nie wynika, iż stacja zlewna w Trzebnicy odbierać będzie jedynie nieczystości z terenu gminy Trzebnica, natomiast w treści umowy niejednokrotnie wskazywano, iż przedsiębiorca działać będzie na podstawie zezwolenia wydanego przez Burmistrza Gminy Trzebnica¹¹, a odbiorca nieczystości może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym, w określonych w umowie przypadkach, jednak musi wtedy poinformować Burmistrza Gminy Trzebnica o nieprawidłowościach w realizacji przez klienta wydanego zezwolenia¹². W ocenie organu kontroli powyższe zapisy wskazują, iż przedstawiona Umowa nie obejmuje swoim zakresem odbioru nieczystości ciekłych z terenu Gminy Miękinia, zatem nie było podstaw do zmiany przedmiotowej decyzji we wskazanym zakresie.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku i nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 521-523]

III. 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.)¹³. 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, oraz (w stosunku do postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r.)¹⁴ pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe zestawienie należy wskazać, iż dwa z trzydziestu dwóch prowadzonych postępowań nie zostały zakończone terminowo.

[dowód: akta kontroli str.: 44-170, 171-212, 213-228, 229-239, 240-255, 256-264, 265-281, 282-300, 301-313, 314-324, 325-337, 338-347, 348-365, 366-374, 375-386, 387-397, 398-408, 409-434, 435-447, 448-464, 465-482, 483-485, 486-489, 490-491, 492-497, 498-503, 504-506, 507-508, 509-514, 515-523, 524-538, 539-546, 552-566]

W wyniku kontroli stwierdzono, że w sprawie nr KRO.7032.1.2.2015.08 pismem z dnia 30 listopada 2015 r. organ wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy, nie stosując się jednak do wymagań określonych w art. 36 § 1 k.p.a. tj. nie podając jednak przyczyn zwłoki w załatwieniu sprawy.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 160-162]

W toku kontroli stwierdzono, że postępowania o sygn. KRO.7032.22.2018 oraz KRO.7032.13.2020 prowadzone były z przekroczeniem wskazanych w art. 35 k.p.a. terminów.

¹¹ Np. § 2 ust. 4 Umowy, § 8 Umowy.

¹² § 9 ust. 2 Umowy.

¹³ 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

¹⁴ 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 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.: 348-365, 563-564]

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. Rzetelnie weryfikować obowiązek uiszczania opłat skarbowych za wydawane decyzje, a w przypadku otrzymania nienależnych opłat skarbowych dokonywać ich zwrotu.
4. 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.
5. Prowadząc postępowania, zwracać szczególną uwagę na prawidłowość określania terminu rozpoczęcia i okresu prowadzenia działalności.
6. 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.
7. Z należytą starannością ustalać daty wygaszania decyzji administracyjnych.
8. Dołożyć wszelkich starań, aby postępowania prowadzone były terminowo, zgodnie z art. 35 k.p.a., a w przypadku przedłużenia terminu załatwienia sprawy, w myśl art. 36 k.p.a. informować o tym fakcie stronę.
9. 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 17 września 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
II WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Bogusław Szpytma