



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.37.2021.BJ

Wrocław, dnia 2 września 2021 r.

Pan
Janusz Chodasewicz
Burmistrz Miasta Kamienna Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 5 lipca 2021 r. do 4 sierpnia 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 2 lipca 2021 r. nr 102 i 103 (sygn. NK-KSE.0030.102.2021.BJ oraz NK-KSE.0030.103.2021.BJ) kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – inspektor wojewódzki Bartosz Jędrzyak (przewodniczący) oraz inspektor wojewódzki Daria Krawiec (członkini zespołu kontrolnego) – przeprowadzili w Urzędzie Miasta Kamienna Góra, adres siedziby: pl. Grunwaldzki 1, 58-400 Kamienna Góra (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu, wygaszeniu 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 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2021 r. (sygn. NK-KSE.430.2.2021.MK).

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.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Krzysztof Świątek¹ oraz Pan Janusz Chodasewicz² – Burmistrz Miasta Kamienna Góra.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane są według zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Kamienna Góra przez pracowników Wydziału Infrastruktury Miejskiej i Ochrony Środowiska. W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do trzech pracowników zajmujących stanowiska: podinspektora ds. ochrony środowiska, inspektora ds. ochrony środowiska oraz inspektora ds. ochrony środowiska, których zakresy czynności uwzględniają zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 184]

W trakcie czynności kontrolnych wykazano, iż zadania z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt wykonywane są na podstawie decyzji z dnia 11 lutego 2016 r. (sygn. IOŚ.6140.2.2016) natomiast zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonywane są przez Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o. na podstawie decyzji zezwalającej Zarządu Miasta Kamiennej Góry z dnia 2 lipca 2002 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 7 lipca 2021 r. (sygn. OR.1710.1.2021), „na terenie Gminy Miejskiej Kamienna Góra nie jest prowadzona działalność w zakresie prowadzenia grzebowisk, spalarni zwłok zwierzęcych i ich części”.

[dowód: akta kontroli str.: 125-142, 184]

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej problematyka wydawania przez Burmistrza Miasta Kamienna Góra zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następującym akcie prawa miejscowego:

- Obwieszczeniu nr 9 Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie miasta Kamienna Góra (Dz. U. W. Doln. z 2014 r. poz. 3006, zwanym dalej „uchwałą”).

W dniu 19 sierpnia 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 13 sierpnia 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 27 sierpnia 2021 r.)

¹ Zgodnie z wynikami wyborów burmistrza w mieście Kamienna Góra na kadencję 2014-2018 dostępnymi pod adresem: https://samorząd2014.pkw.gov.pl/361_Wyборы_Burmistrza_-_II_tura/0/020701.html.

² Zgodnie z wynikami wyborów burmistrza w mieście Kamienna Góra na kadencję 2018-2023 dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/020701#results_vote_elect_mayor_round_2.

zastrzeżeń. Mając na uwadze powyższe, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, które obejmuje treść treści wystąpienia pokontrolnego z dnia 13 sierpnia 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 Burmistrza Miasta Kamienna Góra ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Zgodnie z pismem z dnia 23 listopada 2020 r. (sygn. IOŚ.7021.178.2020), skorygowanym informacją z dnia 1 lipca 2021 r. (sygn. OR.1710.1.2021) oraz czynnościami kontrolnymi w siedzibie Urzędu, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 2 lipca 2021 r., Burmistrz Miasta Kamienna Góra wydał sześć decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia, dwie decyzje w przedmiocie zmiany zezwolenia oraz pozostawił jeden wniosek bez rozpoznania w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, a także wydał jedno zezwolenie w przedmiocie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

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.³ 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.: 184]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Burmistrz Miasta Kamienna Góra udostępnia na stronie internetowej Urzędu wzory wniosków o prowadzenie działalności wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 8 ust. 5 u.c.p.g.⁴.

Kontrola wykazała, iż obydwie wzory wniosków zawierają pola do podania informacji o numerze telefonu, które nie zostały określone w art. 8 u.c.p.g. jako wymagane, zatem nie powinny znajdować się we wzorach wniosków bądź winny zostać oznakowane jako pola nieobowiązkowe.

W trakcie kontroli wykazano, że wśród listy załączników do wniosku o wydanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami organ określił obowiązek załączenia wpisu z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). 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. 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,

³ Ewidencja nie zawierała informacji o wydaniu decyzji zezwalającej z dnia 11 lutego 2016 r. (sygn. IOŚ.6140.2.2016) w przedmiocie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami

⁴ Wzór wniosku w zakresie zbiorników bezodpływowych opublikowano pod adresem: <https://kamiennagora.pl/zezwolecie-na-swiadczenie-uslug-w-zakresie-oprozniania-zbiornikow-bezodpływowych-i-transport-nieczystosci-cieklych/>, natomiast wzór wniosku w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami opublikowano pod adresem: <https://kamiennagora.pl/prowadzenie-dzialalnosci-w-zakresie-ochrony-przed-bezdomnymi-zwierzetami/>.

iz 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 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. dokumentu.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości i niewłaściwej interpretacji obowiązujących przepisów ustawy u.c.p.g.
[dowód: akta kontroli str.: 174-178]

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

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Burmistrz Miasta Kamienna Góra wydał łącznie sześć decyzji oraz pozostawił bez rozpoznania jeden wniosek w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- pozostawiony bez rozpoznania wniosek z dnia 7 maja 2020 r. (sygn. IOŚ.7021.74.2020);
- decyzja Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 21 września 2020 r. (sygn. IOŚ.7021.152.2020);
- decyzja Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 13 lipca 2020 r. (sygn. IOŚ.7021.96.2020);
- decyzja Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 2 lipca 2020 r. (sygn. IOŚ.7021.93.2020);
- decyzja Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 14 października 2019 r. (sygn. IOŚ.7021.171.2019);
- decyzja Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 14 lutego 2019 r. (sygn. IOŚ.7021.220.2018);
- decyzja Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 7 lipca 2017 r. (sygn. IOŚ.7021.189.2017);

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 uiścili 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 sześciu wniosków zakończonych

wydaniem decyzji przedsiębiorcy nie spełnili wskazanego warunku⁵. W treści wniosków przedsiębiorcy wyliczali i opisywali posiadane wyposażenia albo zobowiązywali się do regularnego czyszczenia i dezynfekcji pojazdów, 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.

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 wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. IOŚ.7021.152.2020 nie załączono zaświadczenia ani oświadczenia o braku zaległości podatkowych.

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.: 56-68, 69-77, 78-85, 96-116]

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

- z § 1 ust. 1 pkt 4-5 oraz § 1 ust. 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. IOŚ.7021.152.2020;
- z § 1 ust. 1 pkt 2 i 4 oraz § 1 ust. 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. IOŚ.7021.96.2020;
- z § 1 ust. 1 pkt 4 oraz § 1 ust. 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. IOŚ.7021.93.2020;
- z § 1 ust. 1 pkt 3-4⁶, § 1 ust. 2 pkt 2 oraz § 1 ust. 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. IOŚ.7021.171.2019;
- z § 1 ust. 1 pkt 2-4⁷, § 1 ust. 2 pkt 2 oraz § 1 ust. 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. IOŚ.7021.2020.2018;
- z § 1 ust. 1⁸, § 1 ust. 2 pkt 2 oraz § 1 ust. 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. IOŚ.7021.189.2017.

Z treści przeanalizowanych wniosków i załączników nie wynika spełnianie opisanych wymagań przez przedsiębiorców. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 7 lipca 2021 r. „urząd przeprowadził oraz prowadzi weryfikację wnioskodawców, którzy powinni spełniać wymagania z zakresu prawa miejscowego poprzez kontrolę w terenie. Nie znaleziono uchybień, dla których była konieczność podjęcia postępowania administracyjnego o cofnięciu zezwoleń”.

⁵ Wskazanego warunku nie wypełniono we wnioskach, na podstawie których wydano decyzje o sygn. IOŚ.7021.152.2020, IOŚ.7021.96.2020, IOŚ.7021.93.2020 oraz IOŚ.7021.220.2018.

⁶ W odniesieniu do wymogu z § 1 ust. 1 pkt 3 Uchwały pojazd nie został oznaczony adresem firmy.

⁷ W odniesieniu do wymogu z § 1 ust. 1 pkt 3 Uchwały pojazd nie został oznaczony numerem telefonu firmy. Co więcej, samochód asenizacyjny został zarejestrowany na inny podmiot, a wnioskodawca nie przedstawił dokumentu potwierdzającego możliwość wykorzystywania przez niego wskazanego pojazdu.

⁸ Samochód asenizacyjny został zarejestrowany na inny podmiot, a wnioskodawca nie przedstawił dokumentu potwierdzającego możliwość wykorzystywania przez niego wskazanego pojazdu.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują jednak na uwzględnienie. Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, natomiast w aktach kontrolowanych postępowań nie znajdują się żadne dokumenty potwierdzające przeprowadzanie kontroli spełniania wymogów przez przedsiębiorców. Akta postępowań nie zawierają żadnych protokołów przeprowadzania czynności, ani nawet notatek służbowych z ich przeprowadzania.

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.: 56-68, 69-77, 78-85, 86-95, 96-116, 117-124]

W trakcie kontroli stwierdzono, iż podjęte przez organ czynności w stosunku do pozostawionego bez rozpoznania wniosku z dnia 7 maja 2020 r. (sygn. IOŚ.7021.74.2020) zawierały liczne nieprawidłowości.

We wniosku z dnia 7 maja 2020 r. przedsiębiorca nie wskazał wymaganego art. 8 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g numeru identyfikacji podatkowej, co stanowiło przesłankę do wezwania o uzupełnienie braku formalnego w myśl art. 64 § 2 k.p.a.

Pismem z dnia 25 maja 2020 r., organ wezwał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień. Wezwania dokonano na podstawie art. 8a ust. 1 u.c.p.g. co oznacza, iż czynność ta podjęta została już po wszczęciu postępowania przez organ. Mając na uwadze powyższe, nie można było pozostawić wniosku bez rozpoznania. Konstrukcja art. 64 § 2 k.p.a. wskazuje, iż w przypadku zaistnienia braku formalnego, przed wszczęciem postępowania, organ wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o niezbędne, wskazane przez przepisy prawa wymogi, bez których nie można wszcząć postępowania administracyjnego. W odniesieniu do objętych przedmiotową kontrolą postępowań, wymogi te określone zostały w art. 8 ust. 1-2a u.c.p.g. Brak zawarcia we wniosku wymagań określonych we wskazanych przepisach winien być traktowany jako brak formalny, którego nieuzupełnienie skutkuje brakiem wszczęcia postępowania administracyjnego i pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Organ stosując art. 8a ust. 1 u.c.p.g. jest już w trakcie rozpoznawania wniosku (zgodnie z brzmieniem przepisu: „przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia”), zatem nie ma możliwości pozostawienia wniosku bez rozpoznania, gdyż właśnie jest w trakcie analizowania zgromadzonego materiału dowodowego. Co więcej, organ oprócz użycia błędnej podstawy prawnej wezwania, nie pouczył wnioskodawcy o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania w przypadku nieuzupełnienia wskazanych braków. W zaistniałym stanie faktycznym, w razie nieudzielenia przez stronę wyjaśnień we wskazanym w piśmie terminie, organ winien wydać decyzję o odmowie wydania zezwolenia, gdyż zastosowany przez organ przepis art. 8a ust. 1 u.c.p.g., a także brak stosownego pouczenia w wezwaniu nie uprawnia organu do pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g. oraz k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 34-55]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje w przedmiocie udzielenia zezwoleń zostały podpisane przez Kierownika Wydziału Infrastruktury Miejskiej i Ochrony Środowiska 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. Żadne z przedmiotowych zezwoleń nie zawierało adnotacji, o której 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 zezwalających o sygn. IOŚ.7021.171.2019, IOŚ.7021.220.2018 oraz IOŚ.7021.189.2017 organ zamiast wskazać termin podjęcia działalności, wskazał termin zakończenia działalności.

Ponadto w wyżej wskazanych zezwoleniach organ określił okres obowiązywania zezwoleń podając terminy zakończenia działalności nieodpowiednie do dat wydania decyzji, co w konsekwencji doprowadziło do skrócenia wnioskowanego przez strony 10-letniego okresu obowiązywania zezwolenia od kilku do kilkunastu dni. Zmiana wnioskowanego przez stronę okresu obowiązywania decyzji nie została przez organ uzasadniona w treści decyzji.

W zezwoleniu o sygn. IOŚ.7021.152.2020 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.

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

[dowód: akta kontroli str.: 56-68, 86-95, 96-116, 117-124]

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 w zezwoleniach o sygn. IOŚ.7021.152.2020, IOŚ.7021.96.2020, IOŚ.7021.93.2020, IOŚ.7021.171.2019 oraz IOŚ.7021.220.2018 organ wskazał konkretne bazy transportowe (poprzez podanie ich adresów), z których strony mogą korzystać wykonując przedmiotową działalność. Określenie w treści decyzji nakazu wykonywania działalności objętej zezwoleniem przy wykorzystaniu konkretnie wskazanych baz transportowych znacząco wykracza poza ramy art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. Wskazywanie przez wnioskodawcę we wniosku bazy transportowej, a także przedkładanie załączonych do niego dokumentów potwierdzających prawo do dysponowania tymi baz 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 wykorzystaniu wskazanej uprzednio bazy transportowej i to na przestrzeni 10 lat, gdyż ewentualna awaria lub inna okoliczność wykluczająca korzystanie ze wskazanego terenu mogłaby skutkować ograniczeniem lub uniemożliwieniem wykonywania działalności przez przedsiębiorcę⁹. W zezwoleniu wystarczającym jest określenie, iż przedsiębiorca musi dysponować bazą transportową zlokalizowaną na terenie utwardzonym i ogrodzonym, zgodnie z § 1 ust. 2 Uchwały.

W wyniku kontroli stwierdzono także, iż w zezwoleniu o sygn. IOŚ.7021.189.2017 organ nie określił konkretnych wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem, a odesłał jedynie do stosowania przepisów u.c.p.g. oraz Uchwały, co nie może być ocenione pozytywnie.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 63-68, 74-77, 82-85, 91-95, 112-116, 120-124]

⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., (II SA/Bk 864/17, [legalis nr 1721014](#)).

W myśl art. 9 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. w zezwoleniu należy wskazać niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniu o sygn. IOŚ.7021.189.2017 zamiast wskazać ww. zabiegi wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, wskazano na niezbędne zabiegi wymagane po zakończeniu dnia pracy przez przedsiębiorcę.

Powyzsza nieprawidłowość wynika z niedostatecznej znajomości przepisów u.c.p.g.
[dowód: akta kontroli str.: 120-124]

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.

Powyzsze nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g.
[dowód: akta kontroli str.: 63-68, 74-77, 82-85, 91-95, 112-116, 120-124]

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 żadna z przedmiotowych decyzji nie zawierała uzasadnienia prawnego decyzji. Należy podkreślić, że nie chodzi tu tylko o obowiązek powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również o wszechstronne wyjaśnienie, dlaczego organ zastosował określony przepis¹⁰. 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 rozstrzygnięcia¹¹.

Powyzsze nieprawidłowości nie wywierają jednak istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć administracyjnych.
[dowód: akta kontroli str.: 63-68, 74-77, 82-85, 91-95, 112-116, 120-124]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu o sygn. IOŚ.7021.220.2018 organ przesłał pełnomocnikowi strony projekt decyzji do uzgodnienia za pośrednictwem poczty e-mail. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 7 lipca 2021 r. „projekt decyzji o sygnaturze IOŚ.7021.220.2018 na prośbę pełnomocnika strony został wysłany za pośrednictwem poczty e-mail”. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), a także art. 6 k.p.a. organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Żaden przepis nie uprawniał organu do dokonania wspólnego ustalenia treści decyzji ze stroną postępowania. Wskazane działanie organu stanowi naruszenie powyższych przepisów. Do wydawania decyzji jest władny jedynie organ

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

administracji publicznej wskazany konkretnie w treści odpowiedniej ustawy, rozstrzygający sytuację wnioskodawcy jednostronnie dzięki posiadanemu władztwu administracyjnemu. Postępowanie administracyjne, co do zasady, nie jest procesem opartym na zasadzie kontradyktoryjności, a organ administracji publicznej nie jest stroną postępowania administracyjnego, tylko kreuje prawa lub obowiązki, dzięki posiadanej nadrzędności, za pomocą decyzji administracyjnej.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nieznanomości przepisów Konstytucji RP oraz k.p.a. a także z niewystarczającego nadzoru przełożonego.
[dowód: akta kontroli str.: 112-116]

Zgodnie z art. 46 § 1 k.p.a. odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swoim podpisem ze wskazaniem daty doręczenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż na decyzji o sygn. IOŚ.7021.152.2020 adresat decyzji nie potwierdził osobistego odbioru zezwolenia poprzez złożenie wymaganego podpisu i wskazanie daty. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 7 lipca 2021 r. organ wskazał, iż „wszystkie dokumenty w sprawie znak IOŚ.7021.152.2020 były odbierane przez stronę osobiście. Decyzja z dnia 21 września 2020 r. została odebrana 21 września 2020 r., gdzie potwierdzenie jest też na oświadczeniu o zrzeczeniu się prawa do odwołania z datą 21 września 2021 r.”. Powyższe wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione w całości. Złożenie przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania faktycznie dowodzi o odbiorze przez stronę decyzji, natomiast nadal nie stanowi spełnienia dyspozycji art. 46 § 1 k.p.a., gdyż oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania nie stanowi integralnej części decyzji i jego złożenie nie jest tożsame z potwierdzeniem odbioru zezwolenia, w myśl przepisów k.p.a.

Powyższe stanowi nieprawidłowość, nie mającą większego wpływu na poprawność przeprowadzonego postępowania administracyjnego.
[dowód: akta kontroli str.: 63-68]

II. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Burmistrz Miasta Kamienna Góra wydał jedną decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, tj. decyzję z dnia 11 lutego 2016 r. (sygn. IOŚ.6140.2.2016).

Wniosek strony zawierał wszystkie informacje wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., jak również większość elementów wymaganych art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g. Przedsiębiorca dołączył do wniosku także oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Do wniosku dołączono również:

- oświadczenie o dysponowaniu obiektami i specjalistycznym sprzętem niezbędnym do prawidłowego prowadzenia działalności; o niekaralności;
- oświadczenie o posiadaniu wyszkolonej kadry pracowniczej;
- licencję dla kierowców i osób obsługujących transport zwierząt i zezwolenie dla przewoźnika;
- decyzje Powiatowego Lekarza Weterynarii w Miechowie z dnia 3 lutego 2016 r. oraz 9 lutego 2015 r. zatwierdzającego środek transportu drogowego;
- decyzję Wójta Gminy Raclawice w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności z zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt;
- decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii w Miechowie ws. wpisu do rejestru działalności nadzorowanej;
- umowę o świadczenie usług zawartą z gabinetem weterynaryjnym;

- dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

Wskazane przez przedsiębiorcę środki służące do transportowania wyłapanych zwierząt spełniają warunki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5.01.2005 z 2005), do którego odsyła przepis art. 24 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na działalność w przedmiocie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, zobowiązany jest w podaniu wskazać informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem. Przedsiębiorca w pkt 3 wniosku wskazał „*nie są planowane żadne technologie w rzeczowym zakresie wniosku*”. Ustawodawca wprost zobowiązał wnioskodawców do określenia we wniosku wymaganych elementów, w tym informacji o stosowanych technologiach. Dyspozycja art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., jak i inne przepisy tej ustawy, nie przewidują jakichkolwiek wyjątków we wskazaniu informacji wymaganych powyższym przepisem. Zgodnie z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*. Innymi słowy jest to opisanie w jaki sposób są wykonywane określone czynności. Technologia odłowu bezdomnych zwierząt nie stanowi skomplikowanego procesu technologicznego i wygląda tak samo w każdym przypadku, ale jak wskazano powyżej, w przepisach u.c.p.g. nie wskazano jakiegokolwiek wyjątku od określonego obowiązku opisania (nawet w bardzo prosty sposób) we wniosku technologii jakie przedsiębiorca stosuje lub zamierza stosować.

Ponadto w myśl art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie, powinien wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności. W toku czynności kontrolnych wykazano, że przedsiębiorca w powyższym zakresie wskazał cyt. „*zgodnie z obowiązującymi przepisami*”, tym samym nie wypełniając dyspozycji wskazanego przepisu. Przedstawiony przez wnioskodawcę opis nie wykazuje żadnych konkretnych działań, które miałby podjąć przedsiębiorca już po wygaśnięciu zezwolenia. Zwrot „zabieg” oznacza działanie podjęte w określonym celu, które jest szczególnie istotne z uwagi na wnioskowaną działalność i w znaczny sposób mogą oddziaływać zarówno na środowisko, jak i bezpieczeństwo sanitarne mieszkańców. Ustawodawca celowo użył w art. 8 ust. 1 pkt 5 sformułowania „proponowane zabiegi”, w celu wykazania przez wnioskodawcę konkretnych działań, które zminimalizują negatywne skutki działalności na środowisko. W związku z powyższym, organ powinien wezwać stronę do usunięcia braków formalnych w trybie art. 64 § 2 k.p.a. (w terminie 7 dni oraz z odpowiednim pouczeniem), a w przypadku ich nie usunięcia – pozostawić podanie bez rozpoznania, czego nie uczynił.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była niewłaściwa analiza wniosków składanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str.: 125-142]

W zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego w ramach wskazanej sprawy kontrola wykazała co następuje.

Pismem z dnia 5 lipca 2021 r. wezwano kierownika wydziału zajmującego się zadaniami z zakresu kontroli do przesłania obowiązującego aktu prawa miejscowego,

wydanego na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy u.c.p.g., dotyczącego wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. W odpowiedzi na ww. pismo przesłano Uchwałę nr XLVIII/304/10 Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu miasta Kamienna Góra oraz ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie miasta Kamienna Góra. W toku kontroli stwierdzono jednak, że ww. uchwała została uchylona¹², co wskazuje na nieznaną obowiązujących aktów prawa miejscowego przez pracowników jednostki kontrolowanej. Organ kontroli ustalił, że aktualnie obowiązującym aktem jest Uchwała nr XXIII/156/16 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 28 września 2016 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 6 października 2016 r., poz. 4482). Niemniej jednak, wniosek strony w przedmiocie objętym kontrolą wpłynął do jednostki kontrolowanej w dniu 3 lutego 2016 r. tj. przed wejściem w życie wskazanej uchwały. W związku z powyższym, należy przyjąć, że na dzień złożenia wniosku przez przedsiębiorcę, nie było obowiązującej uchwały, która określałaby wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie omawianego zezwolenia, co należy ocenić negatywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 30-33, 125-142]

Decyzja w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami została podpisana przez Kierownika Wydziału Infrastruktury Miejskiej i Ochrony Środowiska, na podstawie stosownego upoważnienia.

Wymaga podkreślenia, że wskazana decyzja zawierała prawie wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., niemniej jednak nie zawierała części elementów wymaganych art. 9 ust. 1 ustawy u.c.p.g., co należy ocenić negatywnie. Decyzja nie zawierała również adnotacji, o której 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 pkt 3 lit. a decyzji z dnia 11 lutego 2016 r., przedsiębiorca powinien posiadać cyt. *„pojazd do przetransportowania zwierząt do Schroniska Peugeot Partner o numerze rejestracyjnym KMI 22XH o powierzchni ładunkowej 2,16 m², przeznaczony do transportu zwierząt domowych w pojedynczych klatkach do 8h”*. Jak wskazano we wcześniejszej części projektu, przepis art. 9 ust. 1 ustawy u.c.p.g. nie daje podstaw do tego, by rozstrzygając w przedmiocie udzielenia zezwolenia wskazywać zindywidualizowane pojazdy, przy pomocy których działalność ta miałaby być prowadzona, ponieważ mogłoby to doprowadzić do sytuacji, w której możliwość wykonywania działalności zostałaby ograniczona w przypadku ewentualnej awarii.

Ponadto dyspozycja art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. wskazuje, iż zezwolenie powinno określać niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. Przepis ten pozostaje w korelacji z dyspozycją

¹² Zgodnie z § 2 Uchwały nr XXVII/164/12 Rady Miejskiej w Kamiennej Górze z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie miasta Kamienna Góra.

art. 8 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, który obliguje przedsiębiorcę do wskazania we wniosku proponowanych zabiegów w powyższym przedmiocie. W pkt 3 lit. b decyzji zobowiązano stronę do prowadzenia niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, co jest ujęciem zbyt ogólnym, z którego nie wynikają skonkretyzowane obowiązki.

Ponadto decyzja nie zawierała innych wymagań szczególnych, wynikających z odrębnych przepisów, w tym wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem, czym nie wypełniono dyspozycji przepisu art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości jest niewystarczająca znajomość przepisów ustawy u.c.p.g. przez pracownika prowadzącego sprawę, jak również brak wystarczającego nadzoru ze strony przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 138-142]

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 objętym przedmiotową kontrolą zezwoleniu nie zawarto właściwego 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 przepis¹³. 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 rozstrzygnięcia¹⁴. Organ mógł również na podstawie art. 107 § 4 odstąpić od uzasadnienia decyzji, ponieważ uwzględniła ona w całości żądanie strony. Ponadto w decyzji nie zawarto pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach, czym uchybiono dyspozycji przepisu art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.

Powyższa nieprawidłowość nie wywiera jednak istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć administracyjnych.

[dowód: akta kontroli str.: 138-142]

III. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Burmistrz Miasta Kamienna Góra wydał dwie decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 23 czerwca 2016 r. (sygn. IOŚ.6233.9.2011/2016);
- decyzję Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 22 lutego 2017 r. (sygn. IOŚ.6233.9.2011/2017).

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że wnioski złożone zostały przez tego samego przedsiębiorcę i dotyczyły odpowiednio zmiany danych w zakresie pojazdów asenizacyjnych ujętych w zezwoleniu, a także zmiany adresu siedziby przedsiębiorcy. Podania były kompletne pod względem formalnym, zawierały elementy określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz wskazywały przedmiot żądanych zmian. Omawiane decyzje zostały podpisane przez Kierownika Wydziału Infrastruktury Miejskiej i Ochrony Środowiska, na podstawie stosownego upoważnienia. Rozstrzygnięcia wszystkich decyzji były zgodne z żądaniami wnioskodawcy.

[dowód: akta kontroli str.: 143-154, 155-166]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 23 czerwca 2016 r. zawierał żądanie zmiany decyzji w zakresie dodania pojazdów asenizacyjnych objętych zezwoleniem i był wynikiem niewłaściwych zapisów zawartych w wydanym wcześniej zezwoleniu, w którym to organ zobowiązał adresatów decyzji do powiadamiania o każdej zmianie pojazdów i numerów rejestracyjnych. Należy wskazać, że zarówno w decyzji, która została zmieniona, jak i decyzji zmieniającej, nie powinny znajdować się informacje wskazujące na zobowiązanie przedsiębiorcy do prowadzenia działalności pojazdami asenizacyjnymi, określonymi na podstawie numerów rejestracyjnych. Przepis art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. nie daje podstaw do tego, by rozstrzygając w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wskazywać konkretne pojazdy asenizacyjne, przy pomocy których działalność ta miałaby być prowadzona. W udzielonym zezwoleniu wystarczające jest określenie, że muszą być to pojazdy asenizacyjne sprawne technicznie i spełniające warunki określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych. Wymagania techniczne nie mogą być utożsamiane z koniecznością prowadzenia działalności konkretnymi pojazdami, ponieważ mogłoby to doprowadzić do sytuacji, w której możliwość wykonywania działalności zostałaby ograniczona w przypadku m.in. awarii sprzętu¹⁵. Organ błędnie założył, że zobowiązanie przedsiębiorcy do cyt. „posiadania pojazdu do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych o nr rejestracyjnym [...] oraz przekazywania w trybie niezwłocznym informacji o każdej zmianie pojazdu i jego nr rejestracyjnym” mieści się w ramach wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem. Wystarczającym jest wskazanie, iż pojazdy te muszą spełniać wymagania określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych z dnia 12 listopada 2002 r. (Dz.U. Nr 193, poz. 1617).

Powyższe stanowi nieprawidłowość, wynikającą z niedostatecznej znajomości przepisów k.p.a., jak i ustawy u.c.p.g. oraz niewystarczającego nadzoru bezpośredniego przełożonego nad pracownikiem prowadzącym postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 155-166]

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”. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi decyzję wydaną w trybie szczególnym. Ponadto na decyzjach zmieniających powinny zostać zamieszczone adnotacje dot. zwolnienia z opłaty skarbowej, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. II SA/Bk 864/17.

Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1330). W toku kontroli ustalono, że na żadnej z decyzji nie umieszczono ww. adnotacji.

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

[dowód: akta kontroli str.: 143-154, 155-166]

W odniesieniu do dyspozycji przepisu art. 107 § 1 pkt 6 oraz art. 107 § 3 k.p.a. decyzja musi zawierać uzasadnienie faktyczne oraz prawne, w którym w szczególności należy wskazać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności oraz wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.

Kontrola wykazała, iż żadna ze wskazanych decyzji nie zawierała uzasadnienia prawnego, a jedynie krótkie przedstawienie stanu faktycznego sprawy. Należy podkreślić, że przy formułowaniu uzasadnienia prawnego nie chodzi tylko o obowiązek powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również o wszechstronne wyjaśnienie, dlaczego organ zastosował określony przepis¹⁶. 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 rozstrzygnięcia¹⁷.

Przyczyną wskazanej nieprawidłowości jest nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 154, 163-166]

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w aktach postępowania zakończonego wydaniem decyzji z dnia 22 lutego 2017 r. brak jest dowodu doręczenia decyzji stronie, czy też adnotacji potwierdzającej osobisty odbiór decyzji. W świetle powyższego, może pojawić się wątpliwość, czy decyzja została doręczona stronie. 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. 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 wątpliwość, czy wywołuje ona skutki prawne w zakresie uprawnień oraz obowiązków strony o charakterze procesowym i materialnym¹⁸.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 września 2017 r., sygn. I SA/OI 300/17.

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

[dowód: akta kontroli str.: 143-154]

IV. 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.)¹⁹. 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.)²⁰ pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

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

[dowód: akta kontroli str.: 56-68, 69-77, 78-85, 86-95, 96-116, 117-124, 125-142, 143-154, 155-166]

W toku kontroli stwierdzono, że postępowania o sygn. IOŚ.7021.171.2019 oraz IOŚ.7021.220.2018 prowadzone były z przekroczeniem 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.: 86-95, 96-116]

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

1. Opracować oraz udostępnić wzór wniosku o udzielenie zezwoleń 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. Zwrócić szczególną uwagę, by wezwania zawierały odpowiednią podstawę prawną, prawidłowo wskazane elementy określone w k.p.a. i przepisach szczególnych oraz właściwe pouczenia.

¹⁹ 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

²⁰ 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).

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. Podejmować czynności i działania jedynie na podstawie i w granicach określonych prawem.
7. Pamiętać, aby pisma zawierające terminy procesowe wysyłane były za pokwitowaniem, które należy następnie załączać do akt postępowań, a w przypadku odbiorów osobistych pism, by strony każdorazowo potwierdzały odbiór własnym podpisem oraz datą odebrania przedmiotowego pisma na kopii dokumentu pozostawionej w aktach postępowania.
8. Zwrócić szczególną uwagę na prawidłowość pobierania opłat skarbowych od wydawania zezwoleń oraz ich zmian.
9. 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.
10. 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 8 października 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
I WICEWOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Kresa