



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Jarosław Obremski

NK-KSE.431.1.40.2021.GG2

Wrocław, dnia 27 września 2021 r.

Pan
Emilian Bera
Burmistrz Jawora

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Od 1 lipca do 13 sierpnia 2021 r. Wojewoda Dolnośląski przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Jaworze (adres siedziby: Rynek 1, 59-400 Jawor) kontrolę problemową w trybie zwykłym. Przedmiotem kontroli była realizacja zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie:

- zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- prowadzenia schronisk dla zwierząt, spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części.

Skład zespołu kontrolnego: Grzegorz Gola (inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolnego) oraz Tomasz Woch (starszy inspektor wojewódzki, członek zespołu kontrolnego) – pracownicy Oddziału Kontroli, Skarg i Egzekucji w Wydziale Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, na podstawie pisemnych imiennych upoważnień udzielonych przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 30 czerwca 2021 r. (NK-KSE.0030.100.2021.GG2 i NK-KSE.0030.101.2021.GG2).

Podstawa prawna: 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)*.

Kontrola realizowana jest w oparciu o zatwierdzony w dniu 24 czerwca 2021 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na II półrocze 2021 r. (NK-KSE.430.2.2021.MK).

W toku kontroli zweryfikowano przestrzeganie nw. przepisów:

- *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735, dalej: k.p.a.);*
- *ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 888, dalej: u.c.p.g.);*
- *ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028, z późn. zm. pośrednią, dalej: z.z.w.z.o.ś.);*
- *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 ww. zezwoleń;*
- *uchwały nr LII/251/14/09 Rady Miejskiej w Jaworze z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbioru odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (opubl. w Dz. Urz. Woj. Doln poz. 2340);*

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2015 r. do 1 lipca 2021 r.

W toku niniejszej kontroli czynności kontrolne w siedzibie podmiotu kontrolowanego przeprowadzono w terminie od 1 lipca do 2 lipca 2021 r.

W dniu 1 września 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 sierpnia 2021 r., wobec którego nie wniesiono zastrzeżeń.

Mając na uwadze powyższe, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*, które obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego, 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 zadań w zakresie udzielenia przedmiotowych zezwoleń przez Burmistrza Jawora ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.
Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

I. Kwestie organizacyjne.

1. Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej, tj. Burmistrza Jawora, w całym okresie objętym kontrolą pełnił Pan Emilian Bera (dalej: Burmistrz)¹. Zadania będące przedmiotem kontroli wykonywał pracownik zatrudniony na stanowisku pomocy administracyjnej oraz kierownika Referatu Gospodarki Odpadami². Decyzje wydawane w jej przedmiocie były podpisywane przez: Burmistrza, Zastępcę Burmistrza³ i Sekretarza Gminy⁴.

2. Zgodnie z informacjami zawartymi w pismach Burmistrza z 17 listopada 2020 r. (GO.0642.1.2020.) i 29 czerwca 2021 r. (GO.0642.1.2021.) oraz w protokole z przyjęcia ustnych wyjaśnień od pracownika Urzędu Miejskiego w Jaworze Krzysztofa Chrzanowskiego z 2 lipca 2021 r., w okresie objętym kontrolą Burmistrz udzielił 4 zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zmienił 1 pozwolenie i cofnął 1 zezwolenie. W ww. okresie Burmistrz nie uchylił jakiegokolwiek z wcześniej udzielonych zezwoleń, nie wydał decyzji odmownej, nie wydał żadnej decyzji dotyczącej działalności w zakresie: ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia grzebowiska, spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Burmistrz nie wydał żadnego zezwolenia na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W toku kontroli ustalono, że Burmistrz zmienił jeszcze jedno 1 pozwolenie (w trybie autokontroli po wniesieniu odwołania, wyłącznie w zakresie nieujęcia wszystkich wnioskowanych stacji zlewnych, decyzja GO.6233.1.4.2016 z 27 października 2016 r.). W okresie objętym kontrolą Burmistrz wydał łącznie 7 decyzji w przedmiocie kontroli.

3. Kontrolowany organ prowadzi w formie elektronicznej **ewidencję** udzielonych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b *u.c.p.g.*⁵. [dowód: akta kontroli str. 34]

¹ Część II rozdział 16 ust. 1 obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2014 r. uzupełniające obwieszczenie z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa dolnośląskiego, dostępne pod adresem: <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2014ampnbspr/wyniki-wyborow/obwieszczenia-komisarzy-wyborczych-o-wynikach-wyborow-na-terenie-wojewodztw,>
oraz informacje zawarte pod adresem:
[https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/020810#results_vote_elect_mayor_round_1.](https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/020810#results_vote_elect_mayor_round_1)

² Na podstawie ustnych wyjaśnień udzielonych przez pracownika Urzędu Miejskiego w Jaworze Krzysztofa Chrzanowskiego i zaprotokołowanych 2 lipca 2021 r. oraz kopii zakresu obowiązków. [dowód: akta kontroli str.: 25-27i 42-47].

³ Na podstawie pkt 1 i 2 upoważnień Burmistrza nr: OR.0052.60.2015 z 4 marca 2015 r., OR.0052.31.2016 z 12 lutego 2016 r. oraz OR.0052.30.2019 z 5 lutego 2019 r.

⁴ Na podstawie pkt 1 upoważnienia Burmistrza nr OR.0052.65.2016 z 31 marca 2016 r.

⁵ Kopię tej ewidencji Burmistrz przekazał w zał. do pisma z 9 lipca 2021 r.

4. Udostępniony **wzór wniosku** o udzielenie zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych⁶ jest zgodny z art. 8 ust. 1 *u.c.p.g.* Wojewoda stwierdził jednak, że wbrew art. 8 ust. 5 *u.c.p.g.* Burmistrz nie udostępnił wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia w formie elektronicznej na stronie internetowej Urzędu, lecz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Co więcej, zakładkę utworzono w dniu 7 lipca 2021 r. Tego samego dnia dodano załącznik o nazwie „Wniosek o wydanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych”.

[dowód: akta kontroli str. 148-151]

Wobec powyższego Wojewoda stwierdza, że przed dniem 7 lipca 2021 r. wzór wniosku w formie elektronicznej nie był udostępniony. W toku kontroli ustalono, iż Burmistrz nie udostępnia wzorów wniosków dot. udzielenia zezwoleń na: ochronę przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie działalności w zakresie schronisk dla bezdomnych zwierząt, spalarni i grzebowisk zwłok zwierzęcych (i ich części). W piśmie z dnia 9 lipca 2021 r. Burmistrz poinformował, że wzorów nie zamieszczono, ponieważ Rada Miejska nie podjęła jeszcze stosownej uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 3 *u.c.p.g.* Jednocześnie Burmistrz zapewnił, że w najbliższym możliwym terminie taka uchwała zostanie przedłożona do procedowania.

Wobec powyższego wyjaśnić należy, iż obowiązek udostępniania na stronach internetowych wzoru wniosku (art. 8 ust. 5 *u.c.p.g.*) jest niezależny od podjęcia uchwały przez Radę Miejską na podstawie art. 7 ust. 3 *u.c.p.g.* Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Zdaniem Wojewody, brak podjęcia przez Radę Miejską uchwały oraz udostępnienia wzorów wniosków na stronie internetowej Urzędu stanowi uchybienie formalne, które nie wywiera znaczącego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

II. Zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

1. W okresie objętym kontrolą Burmistrz udzielił **4 zezwoleń** na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję z 11 października 2016 r. (znak: GO.6233.1.3.2016), dalej: sprawa 1.3;
- decyzję z 30 grudnia 2016 r. (znak: GO.6233.1.7.2016), dalej: sprawa 1.7;
- decyzję z 13 sierpnia 2019 r. (znak: GO.6233.1.1.2019), dalej: sprawa 1.1;
- decyzję z 16 sierpnia 2019 r. (znak: GO.6233.1.2.2019), dalej: sprawa 1.2.

2. Zgodnie z art. 66a § 1 i 3 *k.p.a.* w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. Metryka stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. Wojewoda wskazuje, iż żadna ze spraw nie miała założonej i prowadzonej **metryki**. Świadczy to o niewypełnieniu obowiązku wynikającego z powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Niemniej stanowi to jedynie uchybienie natury formalnej, które nie wywiera znaczącego wpływu na przedmiot kontroli.

3. Wszystkie poddane kontroli **wnioski** zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 *k.p.a.*

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ww. *ustawy o opłacie skarbowej* obowiązek uiszczenia opłaty za udzielenie zezwolenia powstaje z chwilą złożenia wniosku o jego wydanie. W myśl § 3 ust. 1 i ust. 2 ww. *rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej*, składający wniosek zobowiązany jest dołączyć dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej, uwierzytelnioną kopię lub wydruk potwierdzający dokonanie operacji bankowej – nie później niż w ciągu 3 dni od chwili powstania obowiązku jej zapłaty. Dowód zapłaty pozostawia się w aktach sprawy. W aktach wszystkich kontrolowanych postępowań znajdują się dowody uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia, wszystkie w odpowiedniej wysokości. Wszystkie opłaty zostały opłacone w terminie. Do wszystkich wniosków dołączono prawie wszystkie informacje oraz dokumenty wskazane w art. 8 ust. 1a i ust. 1b *u.c.p.g.*

⁶ Na stronie <https://jawor.bip.net.pl/?a=9499>.

W **sprawie 1.2** we wniosku nie zawarto informacji nt stosowanych technologii. Jednym z wymogów formalnych wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności opisanej w art. 7 ust. 1 *u.c.p.g.* są technologie stosowane lub przewidziane do stosowania przy jej wykonywaniu (art. 8 ust. 1 pkt 4 *u.c.p.g.*). Przez zwrot technologia należy rozumieć metodę przeprowadzania procesu przetwórczego lub produkcyjnego⁷. Innymi słowy opisując daną technologię opisujemy *jak* będziemy wykonywać daną czynność. Analiza informacji zawartych w załączniku nr 4 do podania z dnia 2 sierpnia 2019 r. wykazała, że jego autor nie zadośćuczynił ww. przepisowi *u.c.p.g.* [dowód: akta kontroli str.: 124] Podobnie w **sprawie 1.3**, gdzie zagadnienie stosowanych technologii ogranicza się do podania informacji o szczelnej beczce asenizacyjnej, transportowanej pojazdem specjalistycznym [dowód: akta kontroli str.: 74].

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była błędna ocena informacji zawartych we wniosku przez pracownika oraz uznanie, że są one kompletne. Prawidłowym winno być wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w powyższym zakresie w trybie art. 64 § 2 *k.p.a.*

4. Wojewoda stwierdza, że **weryfikacja** informacji zawartych we wszystkich 4 wnioskach nie była w pełni prawidłowa.

W **sprawie 1.3**, w treści wniosku wskazano, że jednym z załączników do wniosku jest umowa ze składowiskiem o korzystanie z myjni płytowej. Jednak do wniosku nie załączono tej umowy. [dowód: akta kontroli str. 74]. Burmistrz nie wezwał wnioskodawcy do wyjaśnienia tego. W efekcie Burmistrz nie ustalił stanu faktycznego w tym zakresie i w konsekwencji w takim stanie sprawy wydał decyzję.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 *u.c.p.g.* wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać: określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem. Zgodnie z art. 77 § 1 *k.p.a.* organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Zdaniem Wojewody, wskutek nie w pełni prawidłowej weryfikacji wniosku, w sprawie 1.3 Burmistrz przystąpił do sporządzenia projektu decyzji bez pełnego ustalenia stanu faktycznego.

W **sprawie 1.7** Burmistrz nie badał czy 3 pojazdy wskazane we wniosku są pojazdami **asenizacyjnymi** (art. 8 ust. 1 pkt 3 *u.c.p.g.*). We wniosku widnieje, że 4 pojazdy to pojazdy asenizacyjne. Jednak z załączonych dowodów rejestracyjnych nie wynika taki charakter 3 z tych wozów. Jeden pojazd jest opisany w dowodzie rejestracyjnym jako asenizacyjny, ale 3 pojazdy opisano jako *ciężarowe*, bez opisu ich przeznaczenia. [dowód: akta kontroli str.: 84-87].

Rozbieżność pomiędzy załącznikiem a treścią formularza wniosku w przypadku rodzaju pojazdu jest brakiem spełniania niezbędnego wymogu prawnego do podjęcia działalności. Z akt sprawy wynika, że Burmistrz nie badał tego zagadnienia. Taka praktyka nie może zostać oceniona pozytywnie. Wskazanie we wniosku pojazdu asenizacyjnego, załączenie kopii jego dowodu rejestracyjnego ma na celu wykazanie, iż przedsiębiorca posiada odpowiednie środki techniczne (art. 8 ust. 1 pkt 3 *u.c.p.g.*). Organ kontrolujący wskazuje, że w sytuacji gdy treść oświadczenia strony postępowania jest rozbieżna z dokumentem urzędowym (np. dowodem rejestracyjnym pojazdu), to organ prowadzący postępowanie nie może oprzeć się na takim oświadczeniu. Powinien taką rozbieżność wyjaśnić, poprzez wezwanie strony do złożenia wyjaśnień, a fakt ten powinien być odzwierciedlony w aktach postępowania i uzasadnieniu decyzji – a tego zabrakło w sprawie 1.7. Art. 7 w zw. z art. 77 § 1 *k.p.a.* nakładają na organ administracji publicznej obowiązek podjęcia wszelkich działań (zarówno na wniosek strony jak i z urzędu) w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, w tym wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Tym samym,

⁷ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/technologie.html>

chcąc zadośćuczynić zasadzie prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 § 1 *k.p.a.*) Burmistrz musi przeprowadzać postępowanie wyjaśniające wszędzie tam, gdzie dana sprawa nie może zostać rozstrzygnięta wyłącznie w oparciu o dowody przedłożone przez wnioskodawcę.

Zdaniem Wojewody, wskutek nie w pełni prawidłowej weryfikacji wniosku, w sprawie 1.7. Burmistrz przystąpił do sporządzenia projektu decyzji bez prawidłowego i pełnego ustalenia stanu faktycznego.

Wymagania, o których mowa w art. 7 ust. 3a *u.c.p.g.* zostały określone w ww. *uchwale Nr LII.251/14 Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych*. Są one następujące:

- posiadanie pojazdu lub pojazdów asenizacyjnych (§ 1 pkt 1 *uchwały*), które:
 - spełniają wymagania techniczne określone w odrębnych przepisach (lit. a);
 - są zarejestrowane i dopuszczone do ruchu oraz posiadają aktualne badania techniczne oraz świadectwa dopuszczenia do ruchu zgodnie z przepisami o ruchu drogowym (lit. b);
 - są trwale i widocznie oznakowane, w sposób który umożliwia identyfikację przedsiębiorcy (lit. c);
 - zapewniają odpowiedni standard bezpieczeństwa i higieny pracy dla osób zatrudnionych przy ich obsłudze (lit. d);
 - wyposażenie w sprzęt umożliwiający posprzątanie miejsc odbioru nieczystości ciekłych w przypadku ich zanieczyszczenia (lit. e);
- posiadanie bazy transportowej (§ 1 pkt. 2 *uchwały*), która:
 - jest położona na utwardzonym, ogrodzonym i nieodstępnym dla os. trzecich terenie (lit. a);
 - zapewnia codzienne garażowanie i parkowanie pojazdów po skończonej pracy (lit. b);
 - zapewnia możliwość serwisowania, dezynfekcji oraz utrzymywania pojazdów w należytym stanie sanitarno-higienicznym (lit. c).

Mając na względzie powyższe wymogi w toku kontroli stwierdzono, że wraz z wnioskami posiadacze zezwoleń 1.1 i 1.2. przedłożyli również dowody świadczące o spełnieniu przez nich wymogów opisanych w § 1 pkt 1 lit a – lit. c⁸ oraz w pkt 2 lit. a i lit. b⁹ *uchwały*. [dowód: akta kontroli str.: 107-121 i 126-133]

Niemniej jednak w powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Posiadacz **zezwolenia 1.1.** dołączył do wniosku z dnia 5 sierpnia 2019 r. m. in. umowę zawartą w dniu 23 kwietnia 2019 r. z innym przedsiębiorcą w przedmiocie mycia oraz dezynfekcji pojazdów należących do tego pierwszego. Z danych zawartych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej wynika, że główne oraz dodatkowe miejsce prowadzenia ww. działalności gospodarczej nie pokrywają się z miejscem położenia bazy transportowej. Jak zaznaczono powyżej (§ 1 pkt 2 lit. c *uchwały*) jednym z wymogów stawianych podmiotowi ubiegającemu się o zezwolenie jest posiadanie bazy zapewniającej m. in. możliwość dezynfekowania pojazdów oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarno-higienicznym. Z brzmienia ww. przepisów nie wynika aby mycie oraz dezynfekowanie pojazdów mogło odbywać się poza bazą. Z przedstawionych przez wnioskodawcę dokumentów nie wynika aby wykazał się on spełnieniem powyższego warunku. W zakresie wymagań określonych w § 1 pkt 1 lit. c *uchwały* posiadacz ww. zezwolenia przedłożył, wraz z wnioskiem z dnia 5 sierpnia 2019 r. oświadczenie m. in. o tym, że dysponowane przez niego pojazdy zapewniają bezpieczeństwo i higienę pracy. Niemniej jednak oświadczenie to nie zawierało klauzuli, o której mowa w art. 75 § 2 *k.p.a.* Ponadto w aktach postępowania brak było dowodów na spełnienie wymagania opisanego w § 1 pkt 1 lit. e *uchwały*.

Podobny stan faktyczny wystąpił na gruncie **sprawy 1.2.** Z załączonych do wniosku z dnia 2 sierpnia 2019 r. planu sytuacyjnego bazy transportowej oraz umowy jej dzierżawy nie wynika aby zapewniała ona możliwość mycia i utrzymywania pojazdów w należytym stanie

⁸ Wynika to z danych zawartych w dowodach rejestracyjnych oraz ze zdjęć pojazdów dołączonych do każdego z wniosków.

⁹ Wynika to z treści umów będących tytułem prawnym do nieruchomości wskazanych jako bazy transportowe.

sanitarno-higienicznym. Dodatkowo w części II pkt 1 lit. d ww. wniosku jego autor zaznaczył, że miejscem mycia będzie cyt.: *myjnia samochodowa przeznaczona dla samochodów ciężarowych* jednakże bez wskazywani jej lokalizacji ani nazwy. Ponadto posiadacz ww. zezwolenia składając wniosek z dnia 2 sierpnia 2019 r. nie przedłożył wraz z nim dowodów spełnienia wymogów opisanych w § 1 pkt 1 lit. d i lit. e uchwały.
[dowód: akta kontroli str.: 128-131]

W pkt 3 wezwania z dnia 5 lipca 2021 r. zobligowano jego adresata do wyjaśnienia w jaki sposób kontrolowany organ ustalił spełnienie przez ww. podmioty wymagań określonych w § 1 pkt 1 i pkt 2 *uchwały*. W odpowiedzi, w pkt 3 pisma z dnia 9 lipca 2021 r. (znak: OR.1710.2.2021, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 9 lipca 2021 r.), wskazano, że oceny spełnienia powyższych wymogów dokonano na podstawie informacji zawartych w złożonych podaniach oraz dołączonych do nich dokumentach.

[dowód: akta kontroli str.: 29, 31-32]

Wyjaśnienia te nie zasługują na przyjęcie. Po pierwsze dokumenty te nie dotyczyły wszystkich aspektów poruszonych w uchwale (§ 1 pkt 1 lit. e). Po drugie część z nich nie mogła być przyjęta z uwagi na braki (opisana powyżej kwestia oświadczenia składanego po rygorem odpowiedzialności karnej – art. 75 § 2 *k.p.a.*). Po trzecie z przedłożonych dokumentów wprost wynikało, że ich autorzy nie spełniają części z wymagań opisanych w uchwale (§ 1 pkt 2 lit. c).

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza informacji wskazanych w złożonych podaniach przez pracownika prowadzącego poddane kontroli postępowania.

5. Wszystkie wydane zezwolenia zawierają większość elementów, o których mowa art. 107 § 1 *k.p.a.* W szczególności prawidłowo oznaczono organ wydający zezwolenie. W pkt 4 zezwoleń, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 5 *u.c.p.g.*, Burmistrz określił niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności. W pkt 6 zezwoleń Burmistrz wskazał stacje zlewnie, zgodnie z art. 9 ust. 1aa *u.c.p.g.* W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych zostały podpisane przez Burmistrza Miasta Jawor oraz Zastępcę Burmistrza Miasta Jawor¹⁰ i Sekretarza Gminy Jawor działających z upoważnienia burmistrza. Każde z poddanych weryfikacji rozstrzygnięć odnosiło się do wymagań opisanych w art. 9 ust. 1 i ust. 1aa *u.c.p.g.*, a zakres ich obowiązywania nie przekraczał 10 lat. Ponadto zawierały one prawie wszystkie informacje wymagane art. 107 § 1 *k.p.a.*, jak i prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie złożenia odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy).Prawidłowo określono zarówno datę podjęcia działalności określoną w poddanych kontroli zezwoleniach jak i termin ich obowiązywania¹¹. [dowód: akta kontroli str.: 67-69, 79-81, 105-106, 122-123]

¹⁰ Zgodnie z pkt 2 upoważnień nr OR.0052.62.2015 z dnia 4 marca 2015 r. oraz nr OR.0052.31.2016 z dnia 15 lutego 2016 r. udzielonych A. R. oraz pkt 2 upoważnienia nr OR.0052.30.2019 z dnia 5 lutego 2019 r. udzielonego E. S. osoby te, piastujące stanowisko zastępcy burmistrza, w czasie nieobecności Burmistrza Miasta Jawor mogły wydawać w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej decyzje administracyjne wykraczające poza powierzony im zakres czynności. Ponadto w pkt 2 wyjaśnień z dnia 9 lipca 2021 r. wskazano, że w dniach 13 sierpnia 2019 r. oraz 16 sierpnia 2019 r. (tj. w dacie wydania decyzji 1.1 i 1.2) Burmistrz Miasta Jawor był nieobecny w siedzibie Urzędu.

¹¹ Zaznaczenia wymaga, że posiadacze zezwoleń 1.1 i 1.2 wnioskuje o nie zaznaczyli, że będą prowadzić działalność przez 10 lat. Tymczasem zarówno w zezwoleniu 1.1 jak i 1.2 okres ich obowiązywania został określony o jeden dzień krócej (od 13 sierpnia 2019 r. 12 sierpnia 2029 r. i od 16 sierpnia 2019 d. 15 sierpnia 2029 r.). Nie jest to oczywiście znaczące ograniczenie względem informacji wskazanej we wniosku (w innym przypadku konieczne byłoby wyjaśnienie w uzasadnieniu wydanych decyzji przyczyn takiego ograniczenia), niemniej jednak przepis art. 57 § 3a *k.p.a.*, obowiązujący od dnia 1 czerwca 2017 r., wskazuje, że w terminach liczonych w latach pierwszy i ostatni dzień terminu są tożsame (*odpowiadają sobie*), chyba że w danym miesiącu brak jest dnia, który odpowiadałby początkowemu dniu terminu (np. 3 letni termin rozpoczynający się 29 lutego 2020 r. zakończyłby się 28 lutego 2023 r.).

W zezwoleniach stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej* na udzielonych zezwoleniach kontrolowany organ powinien zamieścić adnotacje o wysokości opłaty skarbowej uiszczonej za jego wydanie. W wyniku podjętych czynności kontrolnych stwierdzono, że w decyzjach 1.1. i 1.2. wymaganych adnotacji nie było. Świadczy to o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niemniej jednak takie naruszenie ma charakter uchybienia o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 69, 81, 106, 123]

W decyzjach wydanych w wyniku postępowań wszczętych po dniu 31 maja 2017 r. (sprawy 1.1 i 1.2) kontrolowany organ nie zawarł pouczenia o uprawnieniu wynikającym z art. 127a *k.p.a.*¹². [dowód: akta kontroli str.: 106, 123]

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 6 *u.c.p.g.* jednym z elementów zezwolenia jest wskazanie innych wymagań szczególnych wynikających z odrębnych przepisów, w tym wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywanych usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem. Analiza treści sentencji wszystkich czterech decyzji wykazała, że w pkt 5 zobowiązano ich posiadaczy do dokumentowania wykonywanych czynności, a także przestrzegania przepisów *u.c.p.g.* i *ustawy o odpadach* (w przypadku decyzji 1.1 i 1.2 także *ustawy prawo ochrony środowiska* oraz *regulaminu utrzymania czystości i porządku obowiązującego na terenie gminy Jawor*). Wskazano na obowiązek cyklicznego przedkładania kontrolowanemu organowi sprawozdań i opisano częstotliwość ich składania oraz wymagane informacje jakie winny się w nich znaleźć. Zobowiązano ich posiadaczy zezwoleń do zgłaszania kontrolowanemu organowi wszelkich zmian danych w nich określonych.

[dowód: akta kontroli str.: 70, 80, 105, 122]

Zawarcie w rozstrzygnięciach poddanych kontroli ww. nakazów w powyższym brzmieniu nie było zgodne z art. 9 ust. 1 i ust. 1aa *u.c.p.g.*, które to przepisy stanowią zamknięty katalog, a organ udzielający zezwolenia nie może pominąć żadnego z nich, jak również nie może wykroczyć poza ich ramy¹³. Tymczasem treść pkt 5 decyzji w zakresie sprawozdawczości stanowi powtórzenie art. 8a ust. 2 i art. 9o *u.c.p.g.* Zaznaczenia wymaga, że obowiązki zawarte w ww. przepisach powstają *ex lege* w związku z czym nie ma obowiązku ponownego wskazywania ich w decyzji¹⁴. Pozostała treść pkt 5 sentencji ww. decyzji jest zbyt ogólna i nie wskazuje konkretnych obowiązków, lecz odsyła do tekstów całych ustaw.

Przyczyną powstania opisanej powyżej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość oraz niewłaściwa interpretacja art. 9 ust. 1 pkt 6 *u.c.p.g.* przez pracownika Urzędu prowadzącego postępowania poddane niniejszej kontroli.

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 *k.p.a.* jednym z elementów decyzji jest uzasadnienie faktyczne oraz prawne. Wytyczne w zakresie tego co powinny zawierać powyższe uzasadnienia zawarto w § 3 ww. artykułu. Uzasadnienia wszystkich czterech decyzji wskazywały na datę złożenia podania, spełnienie wymagań opisanych w art. 8 *u.c.p.g.*, fakt posiadania odpowiedniego sprzętu i bazy transportowej, na właściwość Burmistrza Miasta Jawor do udzielenia danego zezwolenia oraz brak zaległości podatkowych oraz zaległości w składach na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. [dowód: akta kontroli str.: 69, 81, 106, 123]

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że uzasadnienia prawne wszystkich ww. decyzji są niezgodne z powyższymi przepisami *k.p.a.* 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

¹² Zgodnie z art. 1 pkt 31 w zw. z art. 16 i art. 18 *ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 935).

¹³ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II SA/OI 832/13.

¹⁴ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

przepis¹⁵. Celem uzasadnienia prawnego powinno być wykazanie, że wydane rozstrzygnięcie jest wynikiem stosowania normy prawa materialnego w danej sytuacji faktycznej. 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 rozstrzygnięcia¹⁶. Ponadto, na marginesie należy wskazać, że przepis art. 107 § 4 *k.p.a.* dopuszcza, przy spełnieniu warunków w nim określonych (tj. gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony), odstąpienie od uzasadnienia decyzji, co kontrolowany organ mógłby rozważyć przy udzielaniu kolejnych zezwoleń¹⁷.

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 *k.p.a.* jednym z elementów decyzji jest podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego pracownika upoważnionego do wydawania decyzji. Przepis art. 268a *ww. ustawy* stanowi, że organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników obsługujących ten organ m. in. do wydawania w jego imieniu decyzji. Podstawa do udzielenia opisanego powyżej upoważnienia jest też art. 39 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 713 z późn. zm.)*. W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzja 1.2 została podpisana, z upoważnienia Burmistrza Miasta Jawor, przez Sekretarza Gminy Jawor. [dowód: akta kontroli str.: 123] Okazane kontrolującemu upoważnienie udzielone osobie piastującej *ww. stanowisko* nr OR.0052.65.2016 z dnia 31 marca 2016 r. obejmowało m. in.:

1. Załatwianie w imieniu Burmistrza Miasta Jawor spraw pozostających we właściwości Sekretarza Gminy, w tym do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. [dowód: akta kontroli str.: 41]

W toku kontroli zastępca Burmistrza wyjaśniła, iż cyt.:

We właściwości Sekretarza Gminy Jawor pozostają sprawy wynikające z Ustawy o Pracownikach Samorządowych, w tym do wykonywania zadań Kierownika Urzędu – Burmistrza miasta Jawora w jego imieniu w ramach wydanych upoważnień-w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi, ponadto sprawy wynikające z podziału funkcji kierowniczych zawartych w § 5 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jaworze. [dowód: pkt 2 wyjaśnień z 9 lipca 2021 r., akta kontroli str.: 31]

Przepis § 5 pkt 4 *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jaworze*¹⁸ stanowi, że cyt.:

Sekretarz Gminy zapewni prawidłowe funkcjonowanie Urzędu, warunki jego działania oraz organizację pracy i w tym zakresie nadzoruje działalność komórek organizacyjnych. Przy załatwianiu spraw używa się symbolu „SG”.

Z kolei art. 5 ust. 4 *ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. z 2019 r. poz. 1282)* stanowi, że cyt.:

¹⁵ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

¹⁶ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

¹⁷ Prawidłowe i wyczerpujące uzasadnianie wydawanych rozstrzygnięć, będące rozwinięciem sformułowanej w art. 11 *k.p.a.* tzw. *zasady przekonywania*, ma doniosłe znaczenie przy decyzjach nakładających obowiązki, ograniczających uprawnienia lub nie w pełni odpowiadających żądaniu strony. W przypadku opisanym w art. 107 § 4 *k.p.a.* uzasadnienie nie jest aż tak istotne, dlatego też ustawodawca dał możliwość jego pominięcia.

¹⁸ Stanowiący załącznik do *Zarządzenia nr 349.2016 Burmistrza Miasta Jawora z dnia 22 lutego 2016 r.*

4. Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

Ponadto z § 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz z § 2 załącznika nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jaworze (*Zasady podpisywania aktów prawnych i innych dokumentów urzędowych*) wynika, że Burmistrz podpisuje m. in. decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. W razie jego nieobecności zadanie to wykonuje jego zastępca lub inna wyznaczona osoba. Ponadto zastępca Burmistrza oraz inny wyznaczeni pracownicy Urzędu podpisują dokumenty z upoważnienia Burmistrza w ramach przyznanych im uprawnień. Z kolei z § 5 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jaworze wynika, że w razie nieobecności Burmistrza zastępuje go Zastępca Burmistrza.

Nie ulega wątpliwości, że osoba piastująca funkcję organu wykonawczego gminy może upoważnić swoich zastępców oraz innych pracowników m. in. do wydania w jego imieniu decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. W razie nieobecności Burmistrza dokumenty podpisuje wyznaczona osoba. Z pkt 2 wyjaśnień z dnia 9 lipca 2021 r. wynika, że w dniu 16 sierpnia 2019 r. Burmistrz Miasta Jawor wykonywał obowiązki poza siedzibą Urzędu. W tym dniu została wydana decyzja 1.2, którą z jego upoważnienia podpisał Sekretarz Gminy Jawor. W ocenie kontrolujących, z przedstawionego im upoważnienia jak i z treści *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Jaworze*, nie wynika, aby był on do tego umocowany. W ocenie organu kontroli w ramach pojęcia *prawidłowego funkcjonowania urzędu*, nie mieści się wydawanie aktów administracyjnych a raczej organizacja wewnętrzna tej jednostki organizacyjnej.

Niemniej jednak upoważnienie do wydawania w imieniu organu wykonawczego aktów administracyjnych musi jednoznacznie wynikać z udzielonego upoważnienia. Przedstawione kontrolującym upoważnienie z dnia 31 marca 2016 r. nie zawiera takiego umocowania, a z innych aktów normatywnych również nie wynika aby zakres działania sekretarza obejmował wydanie decyzji będących przedmiotem niniejszej kontroli. Tym samym, decyzja 1.2 może być dotknięta kwalifikowaną wadą rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 *k.p.a.*), co z kolei może skutkować stwierdzeniem jej nieważności¹⁹.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w decyzjach 1.3 i 1.7 Burmistrz wskazywał numery rejestracyjne pojazdów asenizacyjnych, którymi posiadacz zezwolenia może prowadzić działalność nim objętą. [dowód: akta kontroli str.: 70 i 79].

Wojewoda wskazuje, że z art. 9 ust. 1 *u.c.p.g.* nie wynika, aby dopuszczalne było określanie konkretnych (oznaczonych numerem rejestracyjnym) pojazdów asenizacyjnych. Wykracza to bowiem poza dyspozycję ww. przepisu. Wskazanie we wniosku pojazdów asenizacyjnych, załączenie kopii ich dowodów rejestracyjnych, ma na celu wykazanie, iż przedsiębiorca posiada odpowiednie środki techniczne (art. 8 ust. 1 pkt 3 *u.c.p.g.*), spełnia warunki wynikające z aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie art. 7 ust. 3a *u.c.p.g.* W udzielonym zezwoleniu wystarczy określić, że muszą być to pojazdy asenizacyjne sprawne technicznie i spełniające warunki określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych. Wymagań technicznych nie można utożsamiać z koniecznością prowadzenia działalności konkretnymi pojazdami (oznaczonymi nr rejestracyjnymi)²⁰.

W sprawie 1.3 we wniosku podano 3 stacje zlewnie. [dowód: akta kontroli str.: 74-75] Tymczasem w decyzji 1.3 wskazano tylko jedną z tych 3 stacji. [dowód: akta kontroli str.: 71] Wojewoda wskazuje, że w ten sposób Burmistrz zawęził zakres wniosku. Co więcej z uzasadnienia decyzji w ogóle nie wynika, dlaczego Burmistrz to zrobił. Taki sposób procedowania nie jest wypełnieniem kodeksowego nakazu prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 ust. 1 *k.p.a.*). W efekcie powyższego, w dniu 24 października 2016 r. wnioskodawca-adresat decyzji wniósł

¹⁹ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 września 2019 r., sygn. VI SA/Wa 772/19.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Bk 864/17.

odwołanie, w którym żądał zmiany decyzji 1.3 w zakresie ilości stacji zlewnych. W trybie art. 132 *k.p.a.* Burmistrz w dniu 27 października 2016 r. dokonał autokontroli (poprzez wydanie decyzji zmieniającej 1.4, która zawierała wszystkie wnioskowane stacje zlewnie).

W ocenie organu kontrolującego, wszystkie powyższe nieprawidłowości świadczą o niedostatecznej staranności w zakresie sporządzania i weryfikowania projektów decyzji.

III. Zmiana zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

W kontrolowanym okresie Burmistrz zmienił 2 pozwolenia. Pierwsze to decyzja GO.6233.1.4.2016 z 27 października 2016 r., zmieniająca w trybie autokontroli ww. decyzję 1.3 (po wniesieniu odwołania), wyłącznie w zakresie nieujęcia wszystkich wnioskowanych stacji zlewnych. W trybie art. 132 *k.p.a.* Burmistrz prawidłowo wydał decyzję zmieniającą, która zawierała wszystkie wnioskowane stacje zlewnie i była zgodna z art. 107 *k.p.a.* Drugie pozwolenie opisano poniżej.

5 września 2019 r. kontrolowany organ wydał decyzję (znak: GO.6233.1.3.2019, zwaną dalej decyzją 1.3.2019), którą zmienił swoje rozstrzygnięcie z dnia 16 sierpnia 2019 r. (ww. sprawa 1.2). Przedmiotem zmiany było dodanie kolejnej stacji zlewnej. Wniosek w tej sprawie wpłynął do Urzędu w dniu 29 sierpnia 2019 r., zawierał wszystkie elementy wymagane art. 63 § 2 i § 3 *k.p.a.*, jak również dołączono do niego dokument, o którym mowa w art. 8 ust. 2a *u.c.p.g.* wystawiony przez operatora wnioskowanej do dodania stacji zlewnej. [dowód: akta kontroli str.: 141-147]

W wyniku kontroli stwierdzono, że za wydanie ww. decyzji wnioskodawca wpłacił kwotę 43,50 zł (30 sierpnia 2019 r.). [dowód: akta kontroli str.: 147]

Mając na uwadze treść art. 4 *ustawy o opłacie skarbowej* oraz część I ust. 53 i część III ust. 46 pkt 1 *załącznika do tej ustawy*, należy wskazać, że dodanie kolejnej stacji zlewnej nie stanowi o *rozszerzeniu zakresu działalności*²¹ oraz jest decyzją wydawaną w trybie szczególnym, w związku z czym nie podlega opłacie skarbowej. Tym samym jej pobranie przez kontrolowany organ było nienależne a opłata powinna podlegać zwrotowi²².

Treść sentencji decyzji zmieniającej wskazywała na przedmiot dokonywanych zmian, a sama decyzja zawierała większość elementów wskazanych w art. 107 § 1 *k.p.a.*

Niemniej jednak stwierdzono w powyższym akcie następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a *ustawy o opłacie skarbowej*, w przypadku gdy czynność urzędowa jest zwolniona z opłaty skarbowej organ winien nanieść na wydanym dokumencie stosowną adnotację w tym przedmiocie. W wyniku kontroli stwierdzono, że na decyzji 1.3.2019 brak jest wymaganej adnotacji. Niemniej jednak okoliczność ta, pomimo, że stanowi o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jest jedynie uchybieniem natury formalnej, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowane decyzje.

W decyzji 1.3.2019 kontrolowany organ nie zawarł pouczenia o uprawnieniu wynikającym z art. 127a *k.p.a.*²³ [dowód: akta kontroli str.: 142]

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niezajomość przepisów *ww. ustawy* przez pracownika Urzędu prowadzącego przedmiotową sprawę.

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 i pkt 6 *k.p.a.* jednymi z elementów decyzji są podstawa prawna oraz uzasadnienie. W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzja 1.3.2019 nie zawiera uzasadnienia prawnego, a akta sprawy nie zawierają metryki. W zakresie przedmiotowych

²¹ Przedmiotem zezwolenia jest opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Dodanie kolejnej stacji zlewnej (tak samo jej zamiana lub wykreślenie) nie skutkuje rozszerzeniem jego zakresu.

²² Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 w zw. z art. 72 § 1 pkt 1 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.)*.

²³ Zgodnie z art. 1 pkt 31 w zw. z art. 16 i art. 18 *ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935)*.

nieprawidłowości aktualne pozostaje stanowisko jakie organ kontroli wyraził w tych kwestiach powyżej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w podstawie prawnej decyzji 1.3.2019 kontrolowany organ wskazał m. in. na art. 104 § 1 i art. 107 § 1 *k.p.a.*, art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 oraz art. 9 ust. 1, ust. 1aa, ust. 1b i ust. 4 *u.c.p.g.* oraz na *uchwałę*. Podstawa prawna są to przepisy prawa powszechnie obowiązującego (materialnego i procesowego), które umocowują dany organ do wydania rozstrzygnięcia w określonym przedmiocie (do rozstrzygnięcia określonej sprawy).

Powoływanie się na ww. przepisy *k.p.a.* było zbędne, ponieważ nie stanowią one podstawy do wydania konkretnego rozstrzygnięcia, lecz określają formy w jakich organ administracji rozstrzyga sprawę (art. 104 *k.p.a.*) i jakie są składniki decyzji (art. 107 § 1 *k.p.a.*). Zbędne było również powoływanie się na przepisy *uchwały* (określa ona wymagania dla podmiotów ubiegających się o zezwolenia nie zaś dla podmiotów już je posiadających) oraz na art. 9 ust. 1, ust. 1aa i ust. 4 *u.c.p.g.* (dotyczą one decyzji wydawanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia, nie zaś decyzji zmieniających już udzielone zezwolenie). Powołanie art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 oraz art. 9 ust. 1b ww. *u.c.p.g.* było, w ocenie organu kontroli, zasadne albowiem przepisy te określają właściwość rzeczową organu oraz wskazują, że jednym z elementów rozstrzygnięcia jest ten, o którego zmianę wniosła strona. Niemniej jednak w podstawie prawnej decyzji 1.3.2019 kontrolowany organ nie wskazał na przepis art. 155 *k.p.a.*, który w połączeniu z przepisami wskazanymi powyżej stanowi pełną podstawę prawną do wydania decyzji zmieniającej inną decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła uprawnienie.

Osobnego omówienia wymaga następująca kwestia. Zgodnie z art. 155 *k.p.a.* uchyleniu lub zmianie podlegają decyzje ostateczne, na mocy których ich adresat (adresaci) nabyli uprawnienie. Zgodnie z art. 16 § 1 *k.p.a.* ostatecznymi są te decyzje, od których nie można złożyć odwołań tj. decyzje co do których upłynął termin na wniesienie odwołania (art. 129 § 2 *k.p.a.*) lub co do których strona zrzekła się prawa do jego wniesienia (art. 127a *k.p.a.*). Decyzja, której zmiana była przedmiotem postępowania zakończonego wydaniem decyzji 1.3.2019, została wydana w dniu 16 sierpnia 2019 r. Jej doręczenie nastąpiło w dniu 21 sierpnia 2019 r. Zgodnie z art. 16 § 1 w zw. z art. 127a § 1, art. 129 § 2 i art. 57 § 1 *k.p.a.* oraz mając na uwadze fakt braku skorzystania przez stronę z prawa do rezygnacji z wniesienia odwołania, oznacza to że decyzja stała się ostateczna w dniu 5 września 2019 r. tj. w dniu w którym została wydana decyzja zmieniająca 1.3.2019. Niemniej jednak wniosek, który stanowił podstawę do jej wydania, wpłynął do urzędu w dniu 29 sierpnia 2019 r. tj. w okresie, w którym decyzja mająca być zmienioną jeszcze nie była ostateczna. [dowód: akta kontroli str.: 143]

Jak zaznaczono na wstępie przepis art. 155 *k.p.a.* pozwala na zmianę jedynie decyzji ostatecznych. W związku z powyższym, po otrzymaniu podania strony z dnia 22 sierpnia 2019 r. (tj. w okresie w którym było możliwe złożenie odwołania), kontrolowany organ winien był, na podstawie art. 64 § 2 i art. 9 *k.p.a.*, wezwać ją do sprecyzowania przedmiotu jej żądania poprzez wskazanie czy stanowi ono odwołanie (i wówczas postąpić zgodnie z art. 132 i art. 133 *k.p.a.*) czy też wniosek o zmianę decyzji. Powinien też pouczyć ją, że w takim przypadku zostanie wydane, na podstawie art. 61a § 1 *k.p.a.*, postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Żadne z powyższych działań nie zostało podjęte przez kontrolowany organ, co należy ocenić negatywnie. Wprawdzie decyzja 1.3.2019 nie jest obarczona wadą kwalifikowaną rażącego naruszenia prawa, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 *k.p.a.* (wydano ją w dniu, w którym decyzja zmieniana już była ostateczna), niemniej jednak postępowanie Burmistrza Jawora nie było zgodne z ww. przepisami.

Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących procedur przez pracownika Urzędu, jak również brak należytego nadzoru ze strony jego bezpośredniego przełożonego, który tak sporządzony projekt decyzji zaakceptował.

IV. Cofnięcie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

26 lutego 2016 r. kontrolowany organ wydał decyzję (znak: GO.6233.2.1.2016, zwaną dalej decyzją 2.1.), którą cofnął swoją decyzję z listopada 2006 r. (znak: GK.7062-43/06). Wniosek o „zamknięcie decyzji” wpłynął do Urzędu w dniu 29 stycznia 2016 r. i zawierał wszystkie elementy wymagane art. 63 § 2 i § 3 *k.p.a.* [dowód: akta kontroli str.: 78]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu o cofnięcie zezwolenia prawidłowo nie wniesiono i nie pobrano opłaty skarbowej. Decyzja została wydana na podstawie art. 155 *k.p.a.*, a więc w trybie szczególnym, zatem wnioskodawcy byli zwolnieni z obowiązku zapłaty opłaty skarbowej. Decyzja zawierała prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania, wskazywała właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy), co należy ocenić pozytywnie. [dowód: akta kontroli str.: 78].

Jednym z obowiązkowych elementów decyzji, wynikających z *k.p.a.*, jest wskazanie podstawy prawnej. Organ powinien w niej wskazać przepis kompetencyjny, uprawniający go do podjęcia w danej sprawie rozstrzygnięcia. W toku kontroli ustalono, iż decyzja cofająca nie zawierała odpowiedniego przepisu prawa, określającego kompetencję organu do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie tj. art. 155 *k.p.a.*, który stanowi, iż „odmowa wydania zezwolenia, jego zmiana i cofnięcie zezwolenia następuje w drodze decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.” Ponadto decyzja nie zawierała uzasadnienia prawnego, a dla akt sprawy nie założono metryki.

[dowód: akta kontroli str.: 78].

W zakresie przedmiotowych nieprawidłowości aktualne pozostaje stanowisko jakie organ kontroli wyraził w tych kwestiach powyżej. Powyższe stanowi uchybienie nie mające wpływu na prawidłowość rozstrzygnięcia administracyjnego.

V. Terminowość poddanych kontroli postępowań.

Zgodnie z art. 35 § 1 *k.p.a.* organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego, jej załatwienie powinno nastąpić w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy od dnia jej wszczęcia (art. 35 § 3 *k.p.a.*)²⁴. Do terminów tych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności, okresów: zawieszenia postępowania, mediacji i opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 *k.p.a.*). Jeżeli organ nie jest w stanie załatwić sprawy w ww. terminie, jest on obowiązany do: wyznaczenia nowego terminu, podania przyczyny zwłoki oraz (w stosunku do postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r.)²⁵ pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 *k.p.a.*).

Wszystkie postępowania (7 z 7) zostały zakończone terminowo. Tym samym norma z art. 35 § 1 *k.p.a.* jest w Urzędzie realizowana. W żadnym przypadku nie naruszono miesięcznego terminu na wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 35 § 3 *k.p.a.*

Zdaniem Wojewody, sposób prowadzenia badanych postępowań odpowiadał zasadom wyrażonym w art. 12 w zw. z art. 35 § 1 i § 2 *k.p.a.* Aspekt terminowości prowadzonych postępowań należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

²⁴ *k.p.a.* nie zawiera 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.

²⁵ Zgodnie z art. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw).

VI. Zalecenia

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

1. udostępnić na stronie internetowej Urzędu w formie elektronicznej wzory wniosków o udzielenie zezwoleń, o których mowa w art. 7 ust. 1 *u.c.p.g.*;
2. zakładać metryki w aktach spraw;
3. prawidłowo weryfikować informacje zawarte we wnioskach, szczególnie w zakresie stosowanych technologii, a jeżeli są one niekompletne - wzywać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w powyższym zakresie w trybie art. 64 § 2 *k.p.a.*;
4. weryfikować wnioski aż do pełnego i prawidłowego ustalenia stanu faktycznego, szczególnie w zakresie zgodności treści wniosku i jego załączników odnośnie pojazdów asenizacyjnych;
5. zamieszczać adnotacje na udzielonych decyzjach o wysokości opłaty skarbowej uiszczonej za wydanie zezwolenia lub o zwolnieniu z takiej opłaty;
6. nie wykraczać w wydawanych decyzjach poza ramy art. 9 ust. 1 i ust. 1aa *u.c.p.g.*, w szczególności nie nakładać obowiązku sprawozdawczego, z art. 9o *u.c.p.g.* i obowiązku zgłaszania zmian, a także precyzyjnie wskazywać konkretne obowiązki;
7. sporządzać uzasadnienie prawne w wydawanych decyzjach zgodne z art. 107 § 3 *k.p.a.* lub odstępować od sporządzenia uzasadnienia wydanego aktu administracyjnego zgodnie z art. 107 § 4 *k.p.a.*;
8. zapewnić podpisywanie decyzji przez osoby upoważnione do wydawania decyzji;
9. nie wskazywać w treści decyzji konkretnych pojazdów asenizacyjnych oraz numerów rejestracyjnych pojazdów;
10. nie zawężać zakresu wniosku w treści decyzji (np. nie wskazywać tylko jednej z 3 stacji zlewnych wskazanych we wniosku);
11. zwracać nienależne opłaty skarbowe za decyzje zmieniające pozwolenia;
12. powoływać pełną podstawę prawną do wydania decyzji zmieniającej inną decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła uprawnienie;
13. wzywać stronę do sprecyzowania przedmiotu jej żądania poprzez wskazanie, czy stanowi ono odwołanie, czy też wniosek o zmianę decyzji (w przypadku otrzymania od strony podania o zmianę wydanej decyzji w okresie, w którym było możliwe złożenie odwołania do tej decyzji).

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie do 29 października 2021 r. (art. 49 *ustawy o kontroli w administracji rządowej*).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Jarosław Obremski