



NK-KSE.431.1.2.2021.TW

Pan  
**Wojciech Błoński**  
Wójt Gminy Długołęka

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

W dniach od 14 stycznia 2021 r. do 12 lutego 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 z późn. zm.), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennego upoważnienia nr 1 z dnia 7 stycznia 2021 r. (znak: NK-KSE.0030.1.2021.TW) i nr 2 z dnia 8 stycznia 2021 r. (znak: NK-KSE.0030.2.2021.TW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

⊗ Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego);

⊗ Grzegorz Gola – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego);

przeprowadził w Urzędzie Gminy Długołęka, siedz. ul. Robotnicza 12, 55-095 Mirków (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, lub cofnięciu zezwoleń w zakresie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm.) oraz 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.).

Kontrola realizowana jest w oparciu o zatwierdzony w dniu 21 grudnia 2020 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2021 r. (sygn. NK-KE.430.11.2020.DD).

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm., zwana dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu, uchyleniu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm., zwana dalej u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenienia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w powyższej ustawie;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 638) oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. U. UE.L.2005.3.1, zwane dalej rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005)

- w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 z późn. zm., zwana dalej 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.

W przedmiocie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. oraz w ustawie z.z.w.z.o.ś. okres objęty kontrolą obejmował czas od 1 stycznia 2015 r. do 13 stycznia 2021 r.

W związku z wydaniem w dniu 20 marca 2020 r. rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 z późn. zm.) od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania (§ 1) w toku niniejszej kontroli nie przeprowadzono jakichkolwiek czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu. Komunikacja pomiędzy kontrolerem a kontrolowaną jednostką odbywała się przy pomocy platformy e-PUAP, poczty elektronicznej oraz innych środków porozumienia na odległość.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej do dnia 22 listopada 2018 r. pełniła Pani Iwona Agnieszka Łebek<sup>1</sup>, natomiast od dnia 22 listopada 2018 r. funkcję kierownika kontrolowanej jednostki pełni Pan Wojciech Błonski – Wójt Gminy Długoleka<sup>2</sup>.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów u.c.p.g., wykonywane są, według przepisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Długoleka (zwany dalej regulaminem) w ramach Wydziału Ochrony Środowiska<sup>3</sup> przez osobę zatrudnioną na stanowisku inspektora ds. ochrony środowiska<sup>4</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: ]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje wydawane w jej przedmiocie były podpisywane przez Kierownika Wydziału Ochrony Środowiska, Zastępcę Kierownika Wydziału

---

<sup>1</sup> Zgodnie z częścią II rozdziałem 3 ust. 1 Obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na terenie 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>).

<sup>2</sup> Zgodnie z danymi dostępnymi pod adresem:

[https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/022302#results\\_vote\\_elect\\_mayor\\_round\\_2](https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/022302#results_vote_elect_mayor_round_2)

<sup>3</sup> Zgodnie z § 20 pkt 3 i pkt 5 załącznika nr 3 do Zarządzenia Wójta Gminy Długoleka Nr 59/2011 z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Długoleka (obowiązywał do dnia 23 grudnia 2015 r.); oraz zgodnie z § 25 pkt 3 i pkt 4 załącznika nr 4 do Zarządzenia Wójta Gminy Długoleka Nr 387/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Długoleka. W zakresie objętym kontrolą obydwa ww. zarządzenia podlegały zmianom dot. m. in. tego komu podlega ww. komórka organizacyjna Urzędu, niemniej jednak jej zakres zadań, w przedmiocie niniejszej kontroli nie zmieniał się, w związku z czym nie jest celowe omawianie ww. zmian.

<sup>4</sup> Część II ust. 4 zakresu czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku podinspektora ds. ochrony środowiska, podpisanego w dniu 1 sierpnia 2013 r.; oraz część II ust. 3 zakresów czynności ww. pracownika podpisanych w dniach 21 grudnia 2015 r., 13 grudnia 2016 r. i 15 lipca 2019 r.

Ochrony Środowiska oraz osobę pełniącą obowiązki kierownika ww. komórki organizacyjnej<sup>5</sup>.

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej problematyka wydawania przez Wójta Gminy Długołęka zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następujących aktach prawa miejscowego (obowiązujących od dnia 2 maja 2012 r.):

⊗ Uchwale nr XV/245/12 Rady Gminy Długołęka z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Długołęka (Dz. Urz. Woj. Doln. z 18 kwietnia 2012, poz. 1455), zwana dalej uchwałą ws. zbiorników bezodpływowych;

⊗ Uchwale XV/244/12 Rady Gminy Długołęka z dnia 26 marca 2012 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, na terenie gminy Długołęka (Dz. Urz. Woj. Doln. z 18 kwietnia 2012, poz. 1454), zwana dalej uchwałą ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

W dniu 16 marca 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 11 marca 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do 25 marca 2021 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej) zastrzeżenia.

Dnia 13 kwietnia 2021 r. Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, po rozpatrzeniu ww. zastrzeżeń, sporządził wobec nich stanowisko, które wraz z niniejszym wystąpieniem pokontrolnym, przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 11 marca 2021 r., stanowiska z dnia 13 kwietnia 2021 r. jakie Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu zajął wobec wniesionych zastrzeżeń oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

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

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Wójta Gminy Długołęka ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Zgodnie z pismem z dnia 18 listopada 2020 r. w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia 3 listopada 2020 r. Wójt Gminy Długołęka wydał:

---

<sup>5</sup> Zgodnie z § 27 ust. 3 regulaminów organizacyjnych Urzędu wprowadzonych zarządzeniami opisanymi w przypisie nr 3. Ponadto wraz z pismami z dnia 10 lutego 2021 r. (znak: SG.1710.1.2021.MS/8 oraz SG.1710.1.2021.MS/9), będącymi odpowiedziami na wezwania do udzielenia wyjaśnień z dnia 3 oraz 5 lutego 2021 r., zwanymi dalej odpowiedzią na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r. oraz odpowiedzią na wezwanie z dnia 5 lutego 2021 r., kontrolowany organ przedłożył dokumenty świadczące o tym, że prawie wszystkie poddane kontroli decyzji zostały podpisane przez umocowane do tego osoby.

- ⌘ 24 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;
- ⌘ 5 decyzji zmieniających uprzednio udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;
- ⌘ 5 decyzji w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;
- ⌘ 1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

W związku z powyższym ustalenia poczynione w ramach niniejszej kontroli oparto na próbie 19 decyzji, na którą złożyło się: 9 decyzji wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia (8 zezwoleń na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. oraz zezwolenie na działalność opisaną w pkt 3 ww. przepisu) oraz wszystkie decyzje zmieniające oraz wygaszające, co łącznie stanowi 54% wszystkich rozstrzygnięć wydanych w powyższym zakresie.

W wyniku kontroli ustalono także, iż w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli nie udzielono jakiegokolwiek zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt jak również spalarni i grzewisk zwłok zwierzęcych i ich części. Ponadto w zakresie kontroli Wójt Gminy Długoleka nie wydał decyzji odmownej, uchylającej lub cofającej uprzednio udzielone zezwolenie.

W pkt 5 pisma z dnia 25 stycznia 2021 r. (znak: SG.1710.1.2021.MS, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 25 stycznia 2021 r.) wskazano, że zadania wynikające z z.z.w.z.o.ś. wykonuje Zakład Usług Komunalnych Sp. z o. o. na podstawie zezwolenia nr GKIOŚ 7033/01/03 udzielonego dnia 1 października 2003 r.

W zakresie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. w ww. piśmie wskazano, że przetrzymywanie bezdomnych zwierząt jest realizowane przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. z Raciborza, która to spółka prowadzi w ww. miejscowości schronisko dla zwierząt. Z kolei wykonywanie zadań w zakresie odbioru i utylizacji zwłok zwierzęcych jest realizowane, na podstawie zawartej umowy, od 2016 roku przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w powyższym zakresie.

[dowód: akta kontroli str.: 32-35, 75-78]

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła jakakolwiek skarga ani wnioski dot. jej przedmiotu<sup>6</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 32, 34]

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 u.c.p.g. oraz ewidencja, o której mowa w art. 18b ust. 4 z.z.w.z.o.ś. Wzory wniosków, o których mowa w ww. przepisie u.c.p.g. obejmują wszystkie rodzaje działalności wskazane w art. 7 ust. 1. Niemniej jednak stwierdzono w powyższym obszarze następujące nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 8 ust. 5 u.c.p.g. organ wykonawczy gminy ma obowiązek udostępnić wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na stronach internetowych urzędu miasta lub gminy. Z niniejszego przepisu wynika zatem, że ww. wzór musi obejmować każdy z rodzajów działalności określonych w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. oraz musi zostać udostępniony we właściwy sposób. Tymczasem z informacji, udzielonych w powyższym zakresie pismem z dnia 18 maja 2020 r., wynika że kontrolowany podmiot udostępnił wzór wniosku na stronach

---

<sup>6</sup> Zgodnie z pkt 1 wyjaśnień z dnia 25 stycznia 2021 r.

Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (<https://dlugoleka.bip.net.pl/?c=237>) nie zaś samego Urzędu (<https://gmina.dlugoleka.pl/>). Zaznaczenia przy tym wymaga, że ustawodawca wyraźnie rozróżnił na gruncie u.c.p.g. obowiązek publikacji określonych dokumentów na stronie internetowej danej jednostki od obowiązku publikacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, czego przykładem jest art. 9tb ust. 3 ww. ustawy.

Same wzory wniosków o udzielenie zezwoleń, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 u.c.p.g., były zgodne z wymogami art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz z art. 8 ust. 1 – ust. 1b i ust. 2a ww. ustawy. Szerszego omówienia wymaga natomiast część ww. wzorów obejmująca *załączniki*<sup>7</sup>.

⊗ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., jako *wymagane załączniki* opisuje m. in.

- umowę z przedsiębiorcą w zakresie mycia, dezynfekcji lub serwisowania pojazdu w przypadku braku możliwości wykonywania tych czynności na terenie dysponowanej bazy transportowej;
- oświadczenie o spełniania warunków określonych w uchwale ws. zbiorników bezodpływowych.

⊗ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., nie wymaga informacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.<sup>8</sup>; a wymaga, co z kolei nie wynika z art. 8 ust. 1 ww. ustawy, podania numeru REGON; ponadto jako *załączniki* wskazano m. in.:

- kopie dokumentów potwierdzających prawo do dysponowania nieruchomością mieszcząca bazę transportowa oraz obiekty przetrzymywania zwierząt;
- kopie pozwoleń na użytkowanie lub innych stosownych dokumentów wymaganych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.);
- fotografie obrazujące posiadane środki transportu zwierząt, w tym ich oznaczenie;
- kopie umowy z przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odbioru i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych i ich części;
- oświadczenie stanowiące załącznik do wzoru wniosku.

⊗ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt) wymaga, co nie wynika z art. 8 ust. 1 ww. ustawy, podania numeru REGON; ponadto jako *załączniki* wskazano m. in.:

- dokument potwierdzający zarejestrowanie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt;
- kopie dokumentów potwierdzających prawo do dysponowania nieruchomością mieszcząca schronisko dla zwierząt;
- kopie pozwoleń na użytkowanie lub innych stosownych dokumentów wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane;
- oświadczenie o posiadaniu odpowiednich do wnioskowanej działalności zasobów technicznych, ludzkich, rzeczowych i organizacyjnych;
- kopie umowy z przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odbioru i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych i ich części;
- oświadczenie stanowiące załącznik do wzoru wniosku (dot. spełnienia warunków zawartych w uchwale ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami).

---

<sup>7</sup> Jest to istotne ponieważ wszystkie wnioski o udzielenie zezwoleń, które zweryfikowano w toku kontroli, złożono z użyciem udostępnionych wzorów.

<sup>8</sup> Technologie i zabiegi stosowane lub przewidziane do stosowania przy wykonywaniu działalności objętej wnioskiem.

☞ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części) wymaga, co nie wynika z art. 8 ust. 1 ww. ustawy, podania numeru REGON; ponadto jako *załączniki* wskazano m. in.:

- dokument potwierdzający zarejestrowanie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia grzebowiska i spalarni zwłok zwierzęcych;
- kopie dokumentów potwierdzających prawo do dysponowania nieruchomością, na której ma być prowadzona wnioskowana działalność;
- kopie pozwoleń na użytkowanie lub innych stosownych dokumentów wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane;
- oświadczenie stanowiące załącznik do wzoru wniosku (dot. spełnienia warunków zawartych w uchwale ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami).

W związku z powyższym należy wskazać co następuje. Wspólnym elementem wszystkich ww. wzorów wniosków jest oświadczenie, którego treść sprowadza się do tego, że jego autor deklaruje, że spełnia wymogi określone odpowiednio w przepisach uchwały ws. zbiorników bezodpływowych i uchwały ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Pozostałe z ww. dokumentów dot. tytułu prawnego do nieruchomości mieszczącej bazę transportową oraz pozwolenia na jej użytkowanie, posiadania odpowiedniej kadry i sprzętu jak i zapewnienia dodatkowych usług (np. zapewnienia opieki weterynaryjnej lub odbioru padłych zwierząt) odpowiadają z kolei wymogom określonym odpowiednio w § 1 i § 2 pierwszej z ww. uchwał, lub w § 1 - § 3 drugiej z ww. uchwał. Po pierwsze należy wskazać, że ww. akty normatywne są aktami prawa miejscowego, w związku z czym wymagania w nich określone dotyczą każdego podmiotu ubiegającego się o zezwolenie wskazane w art. 7 ust. 1 u.c.p.g. Niemniej jednak ustawodawca, upoważniając organy stanowiące i kontrolne gmin do ich wydania wskazał, że mają one określać wymagania jakie powinni spełniać przedsiębiorcy, nie zaś dodatkowe dokumenty czy informacje jakie winni oni przedłożyć wraz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia. Jeżeli podanie przedsiębiorcy nie zawiera wszystkich informacji świadczących o spełnieniu wymagań określonych w ww. przepisach to rolą organu jest je zweryfikować w toku postępowania wyjaśniającego – do czego zobowiązuje go art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. Za zasadne i słuszne należy przy tym uznać poinformowanie o treści powyższych wymogów (szczególnie w kontekście art. 8 § 1 i art. 9 k.p.a.). Odnośnie natomiast oświadczeń o spełnieniu określonych wymogów (faktów) należy zaznaczyć, że art. 75 § 2 k.p.a. dopuszcza je jako środki dowodowe (przy spełnieniu wymogów określonych w tym przepisie) lecz chęć ich złożenia musi pochodzić od strony (*organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek*), po drugie zaś są one składane pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Oświadczenia te nie mogą być wymagane przez organ jak również przed ich złożeniem należy pouczyć stronę o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, których to warunków ww. oświadczenia nie spełniały.

W zakresie wymogu dołączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego prowadzenie działalności w zakresie wskazanym w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. należy wskazać jak niżej. Zgodnie z art. 4 ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 poz. 112 z późn. zm.) wydruki aktualnych i pełnych informacji o podmiotach samodzielnie pobrane z ww. rejestru mają moc dokumentów wydawanych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego<sup>9</sup>. Z kolei przepis art. 46 ust. 1 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.) stanowi, że

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 40 pkt 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym jednym z rodzajów informacji wpisywanych do działu 3 jest przedmiot prowadzonej działalności wg. Polskiej Klasyfikacji Działalności.

zaświadczenia o wpisie do ww. ewidencji w zakresie danych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2,<sup>10</sup> z wyjątkiem danych niepodlegających udostępnianiu zgodnie z art. 43 ust. 1, mają postać dokumentu elektronicznego albo wydruku z systemu teleinformatycznego CEIDG. Ponadto art. 46 ust. 6 ww. ustawy stanowi, że organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub dołączania do wniosków i innych przedkładanych przed nimi pism, zaświadczeń o wpisie do ww. ewidencji. Analogiczne rozwiązanie zawierał przepis art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.).

Podsumowując należy wskazać, że wzory wniosków:

- nie są zgodne z ww. przepisami;
- nie zostały we właściwy sposób udostępnione (co stanowi uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność).

[dowód: akta kontroli str.: 32, 34, 54-82]

### I. Zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

W wyniku losowania ze wszystkich decyzji wydanych przez Wójta Gminy Długoleka w okresie objętym kontrolą w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wyłonionych zostało 8 nw. postępowań :

- decyzja z dnia 23 kwietnia 2015 r. (znak: OŚ.6324.3.4.2015.EB), zwana dalej zezwoleniem nr 1;
- decyzja z dnia 28 listopada 2016 r. (znak: OŚ.6324.3.10.2016.EB), zwana dalej zezwoleniem nr 2;
- decyzja z dnia 21 listopada 2016 r. (znak: OŚ.6324.3.26.2016.EB), zwana dalej zezwoleniem nr 3;
- decyzja z dnia 16 stycznia 2017 r. (znak: OŚ.6324.3.1.2017.EB), zwana dalej zezwoleniem nr 4;
- decyzję z dnia 18 kwietnia 2017 r. (znak: OŚ.6324.3.5.2017.EB), zwana dalej zezwoleniem nr 5;
- decyzja z dnia 11 czerwca 2018 r. (znak: OŚ.6324.3.30.2018.EB),zwana dalej zezwoleniem nr 6;
- decyzja z dnia 12 października 2018 r. (znak: OŚ.6324.3.34.2018.EB), zwana dalej zezwoleniem nr 7;
- decyzja z dnia 25 sierpnia 2020 r. (znak: OŚ.6324.3.32.2020.EB), zwana dalej zezwoleniem nr 8.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie wnioski ws. udzielenia powyższych zezwoleń zostały złożone przy pomocy wzoru udostępnianego przez kontrolowaną jednostkę. Dla każdej ze spraw założono metrykę (zgodnie z art. 66a k.p.a.), każdy z wniosków zaś spełniał wymagania określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz zawierał informacje określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 - pkt 3<sup>11</sup> oraz w ust. 2a u.c.p.g. Ponadto do prawie wszystkich podań (za wyjątkiem tego

<sup>10</sup> Jedną z nich, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 8 niniejszej ustawy, jest przedmiot wykonywanej działalności, według Polskiej Klasyfikacji Działalności.

<sup>11</sup> Wprawdzie wniosek, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 7 nie zawierał nr NIP wnioskodawcy, czego wymaga art. 8 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., niemniej jednak w pkt 4 odpowiedzi na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r. wskazano, z czym organ kontroli się zgadza, że informacja ta wynika z innych dokumentów dołączonych do ww. podania, a wzywanie do jej podania w trybie art. 64 § 2 k.p.a., naruszałoby zasady wyrażone w art. 27 i art. 31

będącego podstawą udzielenia zezwolenia nr 8)<sup>12</sup> załączono dowody świadczące o tym, że ich autorzy uiszcili opłaty skarbowe wymagane za udzielenie zezwoleń w ww. zakresie we właściwym terminie oraz wysokości.

[dowód: akta kontroli str.: 39, 48, 84, 89-90, 99-103, 108-110, 113-118, 122, 124, 130-132, 135-139, 142-143, 146, 151-153, 156, 160-164, 167, 171-172, 174-177 181, 184-185, 188-190, 192, 196, 199-200, 203-204, 206, 208, 209, 227-229, 224, 232]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości w obszarze weryfikacji spełnienia przez poszczególne podania wymogów formalnych, w tym tych dotyczących opłat skarbowych.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 i art. 4 ustawy o opłacie skarbowej oraz częścią III ust. 42 załącznika do ww. ustawy udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wymaga uiszczenia, z chwilą złożenia wniosku opłaty skarbowej w wysokości 107,00 zł, której dowód zapłaty (zgodnie z § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, Dz. U. Nr 187, poz. 1330) należy dołączyć do akt sprawy wraz z wnioskiem lub do 3 dni od daty powstania obowiązku jej zapłaty i pozostawić w aktach sprawy. W wyniku kontroli stwierdzono, że do podania, na podstawie którego udzielono zezwolenie nr 8, jego autor nie dołączył dokumentu świadczącego o wypełnieniu ww. obowiązku fiskalnego. W związku z powyższym, kontrolowany organ zasadnie wezwał go do uiszczenia wymaganej opłaty. Zgodnie z pouczeniem zawartym w wezwaniu z dnia 19 sierpnia 2020 r. opłatę należało uiszczyć w terminie 14 dni od daty jego otrzymania<sup>13</sup> pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Niemniej jednak w podstawie prawnej ww. wezwania nieprawidłowo wskazano na art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Przepis ten – zgodnie z jego dyspozycją, dotyczy bowiem uzupełnienia dokumentacji świadczącej o spełnianiu przez wnioskodawcę wymogów określonych w przepisach prawa. Ponadto nie zawiera on w sobie sankcji pozostawienia podania bez rozpoznania w razie uchybienia terminu w nim wskazanego a jego zastosowanie jest dla organu fakultatywne. Prawidłową podstawą prawną do wezwania o uiszczenie wymaganej opłaty skarbowej jest art. 261 § 1 i § 2 k.p.a. (przewiduje on wprowadzenie sankcji zwrotu podania, nie zaś postawienia wniosku bez rozpoznania niemniej jednak ich faktyczny skutek jest taki sam).

Z udostępnionych przez kontrolowany organ pierwszej instancji akt ww. sprawy nie wynikało kiedy autor powyższego wniosku otrzymał wezwanie z dnia 19 sierpnia 2020 r. W pkt 3 ppkt 1 odpowiedzi na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r. wskazano w powyższym zakresie co następuje, cyt.:

*Wezwanie z dnia 19 sierpnia 2020 r. zostało wysłane Wnioskodawcy zarówno poczta tradycyjną (data odbioru 24.08.2020 r.) jak i na Jego prośbę drogą mailową (mail z dnia 21.08.2020 r. godz. 11:40)*

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, jak również art. 14 § 1 i § 2 k.p.a., które to przepisy dopuszczają załatwianie spraw za pomocą środków komunikacji elektronicznej, należy wskazać, że skorzystanie z opisanej powyżej formy doręczenia nie było wadliwe. Niemniej jednak należy

---

ustawy z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

<sup>12</sup> W wyniku kontroli stwierdzono, że dowód uiszczenia opłaty skarbowej dołączonych do podania będącego podstawą udzielenia zezwolenia nr 5 nie pochodził od strony lecz od innej osoby o tym samym nazwisku, jak również status przelewu posiadał status *oczekujący*. Niemniej jednak, jak zaznaczono w pkt 6 ppkt 1 odpowiedzi na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r. kontrolowany organ zweryfikował otrzymanie niniejszego przelewu, które to wyjaśnienia organ kontroli przyjmuje.

<sup>13</sup> Prawidłowe pouczenie, mając na uwadze art. 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej w zw. z art. 261 § 1 k.p.a.



pamiętać aby w aktach sprawy utrwalić, w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji, treść oraz motywy takiego załatwienia sprawy (art. 14 § 2 *in fine* k.p.a.). Ponadto doręczenie stronie skanu pisma, który nie jest dokumentem elektronicznym, również nie jest działaniem prawidłowym<sup>14</sup>. Z udostępnionych akt ww. postępowania nie wynika aby zawierały one dokument, o którym mowa w art. 14 § 2 k.p.a. jak również aby autorowi wniosku będącego podstawą udzielenia zezwolenia nr 8 doręczono ww. wezwanie w formie dokumentu elektronicznego.

W niniejszej sprawie naruszono opisane powyżej przepisy k.p.a., ustawy o opłacie skarbowej oraz u.c.p.g., czego przyczyną było wadliwe zastosowanie przepisu art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 47, 225]

W toku kontroli stwierdzono, że podania, na podstawie których udzielono wszystkich poddanych kontroli zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych odpowiadały dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 1 – pkt 3 i ust. 2a u.c.p.g.

Pozostałe z wymogów formalnych wniosków, jakie sformułował ustawodawca w art. 8 ust. 1a pkt 4 – pkt 6 i ust. 1a oraz ust. 1b u.c.p.g., są następujące:

- opis technologii stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy wykonywaniu działalności objętej wnioskiem (art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.)<sup>15</sup>;
- proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej po zakończeniu działalności (art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.);
- określenie terminu podjęcia oraz zamierzonego czasu prowadzenia działalności objętej wnioskiem (art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g.);
- dołączenie do wniosku zaświadczeń o braku zaległości w podatkach oraz w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne lub złożenie oświadczeń w powyższym zakresie opatrzonych klauzulą o treści *Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia* (art. 8 ust. 1a i ust. 1b u.c.p.g.).

Analiza podań, na podstawie których udzielono zezwoleń od nr 1 do nr 8 wykazała w powyższym zakresie co następuje:

∞ w części II wniosków z dnia 14 kwietnia 2015 r. (zezwolenie nr 1), 9 listopada 2016 r. (zezwolenie nr 3), złożonego 9 stycznia 2017 r. (zezwolenie nr 4) oraz z 4 sierpnia 2020 r. (zezwolenie nr 8) jako stosowane lub przewidziane do stosowania technologie wskazano, cyt.:

(zezwolenie nr 1)

*Odbiór nieczystości bytowych z posesji samochodami asenizacyjnymi wyposażonymi w węże, każdy pojazd posiada wąż o dł 30 mb.*

(zezwolenie nr 3)

*Samochód specjalny do czyszczenia kanalizacji, wąż ssawny (...) przeciwko rozlewaniu ścieków na jezdnię, zawór bezpieczeństwa antyprzelewowy.*

(zezwolenie nr 4)

*Samochód specjalny do asenizacyjny do opróżniania i czyszczenia kanalizacji*

<sup>14</sup> Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2013 r., sygn.: I OSK 1632/13; oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn.: II SA/Wa 823/13.

<sup>15</sup> Przez zwrot *technologia* należy rozumieć *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego* (za: Słownik Języka Polskiego PWN). Innymi słowy jest to opisanie w jaki sposób są wykonywane określone czynności.

*i szamb.*

(zezwolenie nr 8)

*Pojazdy dostosowane do wywozu nieczystości płynnych i czyszczenia kanalizacji.*

Zestawie ww. informacji wskazuje, że autorzy powyższych podań opisali posiadane środki techniczne, przy pomocy których będą wykonywać wnioskowaną działalność. Niemniej jednak, mając na uwadze zawartą w przypisie nr 15 definicję zwrotu *technologia* organ kontroli nie mógł uznać, że ww. informacje jej odpowiadają. W pkt 7 ppkt 1 odpowiedzi na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r. kontrolowany organ wyjaśnił co następuje, cyt.:

*Określana przez Wnioskodawcę informacja o technologiach (...) sprowadza się do określenia w jaki sposób będzie prowadzona dana działalność. W ocenie organu wskazanie samochodu asenizacyjnego jako środka do prowadzenia działalności, przy założeniu iż technologia działania wozów asenizacyjnych jest taka sama (tj. polega na zasysaniu nieczystości do beczki asenizacyjnej przy pomocy pompy próżniowej) spełnia wymagania art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.*

Mając na uwadze powyższe organ kontroli zgadza się ze stwierdzeniem, że technologia działania wozów asenizacyjnych jest taka jak ją opisano powyżej. Niemniej jednak 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. Ponadto, co opisano powyżej, spełnieniem powyższego wymogu jest opisanie *jak* się będzie prowadzić działalność objętą wnioskiem, nie zaś *czym*<sup>16</sup>. Ponadto kontrolowany organ nie może domniemywać informacji ani faktów, których wykazania i opisanie wymaga od wnioskodawcy ustawodawca. Jego zadaniem jest sprawdzenie czy zostały one podane i, w razie wątpliwości, ich weryfikacja w toku postępowania. Organ kontroli zdaje sobie przy tym sprawę, że działanie Wójta Gminy Długoleka mogło być podyktowane zasadami wyrażonymi w art. 7b i art. 12 k.p.a., niemniej jednak działanie to nie może prowadzić do rozpatrywania niekompletnych pod względem formalnym wniosków (co z kolei narusza, w ocenie organu kontroli, wyrażoną w art. 6 w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. zasadę praworządności). Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była niewłaściwa analiza wniosków składanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia.  
[dowód: akta kontroli str.: 39, 49, 90, 131, 152, 229]

∞ w części III wniosku złożonego dnia 25 maja 2018 r. (zezwolenie nr 6) jako proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, planowane po zakończeniu działalności wskazano, cyt.:

*Pojazdy wyposażono w urządzenie ciśnieniowe do mycia powierzchni w przypadku ich zanieczyszczenia.*

Powyższe informacje opisują czynności jakie autor ww. podania zamierza podjąć jeżeli w takcie bieżącej działalności dojdzie do zanieczyszczenia w zw. z opróżnianiem zbiorników

---

<sup>16</sup> Należy zauważyć, że autorzy wniosków, na podstawie których udzielono zezwoleń nr 2 i od nr 5 do nr 7, prawidłowo (w ocenie organu kontroli) opisali informacje wymagane art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Informacje te, pomimo że podane w bardzo zwięzłej formie, wskazywały jednoznacznie w jaki sposób będą opróżniane zbiorniki bezodpływowe. Świadczy to o tym, że uzupełnienie informacji w powyższym zakresie nie byłoby dla autorów podań, na podstawie których udzielono zezwoleń nr 1, nr 3, nr 4 i nr 8 nadmiernie uciążliwe ani skomplikowane.

bezodpływowych. Niemniej jednak informacje te nie wypełniają dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. albowiem nie wskazują działań jakie autor wniosku proponuje do wykonania po tym gdy zaprzestanie on prowadzenia działalności na podstawie zezwolenia, o udzielenie którego się ubiega. W pkt 5 ppkt 1 odpowiedzi na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r. kontrolowany organ wskazał w powyższej kwestii co następuje, cyt.:

*We wniosku o udzielenie zezwolenia Wnioskodawca wskazuje (...) proponowane zabiegi (...). Natomiast to na organie spoczywa obowiązek określenia na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. niezbędnych zabiegów (...) co też zostało ustalone w punkcie II decyzji nr 49/2018 z dnia 11.06.2018 r.*

Na wstępie organ kontroli zaznacza, że zgadza się ze stwierdzeniem zawartym w drugim zdaniu przywołanych powyżej wyjaśnień. Niemniej jednak kwestia ta jest istotna dopiero na etapie wydania decyzji. Na etapie weryfikacji formalnej otrzymanego podania organ ma obowiązek przeanalizować je pod kątem tego czy jego autor wskazał w nim wszystkie informacje wymagane przepisami u.c.p.g., nawet jeśli (jak może to mieć miejsce w przypadku zabiegów, o których mowa powyżej) w udzielonym zezwoleniu określi je inaczej niż opisał to wnioskodawca. Istotnym jest aby informacje były adekwatne do dyspozycji przepisu, który ich wymaga. Innymi słowy opisując zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności wnioskodawca musi podać informacje, z których będzie wynikać, że dotyczą one czynności po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. Opisanie innych czynności (tak jak np. uczynił to autor ww. wniosku) nie będzie świadczyło o wypełnieniu dyspozycji przepisu art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., co z kolei będzie świadczyło o braku formalnym podania co do którego organ jest obowiązany wystosować wezwanie na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. Tym samym należy wskazać, że pierwsza część przywołanych powyżej wyjaśnień nie zasługuje na przyjęcie. Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza wniosku, na podstawie którego udzielono ww. zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 48, 185]

☞ przepis art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. wymaga aby podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia wskazał m. in. zamierzony czas prowadzenia działalności w nim wskazanej. Analiza podania z dnia 9 listopada 2016 r. (zezwoleń nr 3) wykazała, że jego autor nie wskazał ww. informacji. Z akt postępowania nie wynika przy tym aby kontrolowany organ wezwał go do uzupełnienia ww. braku formalnego, co stanowi naruszenie art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z ww. przepisem u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 130]

☞ zgodnie z art. 8 ust. 1a i ust.1b u.c.p.g. do wniosku o udzielenie zezwolenia należy dołączyć zaświadczenia lub oświadczenie wskazane w ww. przepisach. Autor podania z dnia 4 sierpnia 2020 r. (zezwoleń nr 8) nie dołączył do niego ww. dokumentów. W związku z czym kontrolowany organ wezwaniem z dnia 19 sierpnia 2020 r. zasadnie wezwał go o ich uzupełnienie wskazując że uchybienie ww. obowiązkowi będzie skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Jediną nieprawidłowością w ww. działaniu było oparcie powyższego wezwania na art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., którego zakres zastosowania został omówiony na str. 8, zamiast na art. 64 § 2 k.p.a. Przyczyną powstania opisanej nieprawidłowości była niewłaściwa analiza ww. przepisu u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 225]

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, że wszczęcie postępowania administracyjnego następuje tylko na podstawie kompletnego pod względem formalnym podania, co na gruncie u.c.p.g. i zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych

i transportu nieczystości ciekłych oznacza zgodność z art. 8 ust. 1 - ust. 2a ww. ustawy oraz z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Brak którejkolwiek z wymaganych powyższymi przepisami informacji lub dokumentu (za wyjątkiem braku adresu wnioskodawcy) rodzi po stronie organu obowiązek wezwania wnioskodawcy, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie, pod groźbą pozostawienia podania bez rozpoznania.

W zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających w ramach poszczególnych spraw poddanych weryfikacji kontrola wykazała co następuje.

Uchwała ws. zbiorników bezodpływowych ustanowiła następujące warunki jakie muszą spełnić podmioty ubiegające się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.:

- posiadanie pojazdu lub pojazdów asenizacyjnych spełniających warunki określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617) - § 1 pkt 1;
- ww. pojazdy powinny być zarejestrowane i dopuszczone do ruchu oraz posiadać aktualne badania techniczne i świadectwa dopuszczenia zgodne z przepisami o ruchu drogowym - § 1 pkt 2;
- ww. pojazdy powinny być w trwały i widoczny sposób oznakowane tak aby była możliwa identyfikacja podmiotu świadczącego usługi - § 1 pkt 3;
- ww. pojazdy powinny zapewniać odpowiedni standard bezpieczeństwa i higieny pracy osób zatrudnionych - § 1 pkt 4;
- ww. pojazdy powinny być wyposażone w sprzęt pozwalający na posprzątanie miejsc odbioru nieczystości ciekłych w przypadku ich zabrudzenia - § 1 pkt 5;
- dysponowanie tytułem prawnym do bazy transportowej będącej utwardzonym, ogrodzonym i niedostępnym dla osób postronnych terenem - § 2 pkt 1;
- ww. baza powinna zapewniać codzienne garażowanie i parkowanie pojazdów po zakończonej pracy - § 2 pkt 2;
- ww. baza powinna zapewniać możliwość serwisowania, dezynfekowania i utrzymywania w należytych stanie sanitarno higienicznym pojazdów asenizacyjnych, zaś w przypadku braku możliwości mycia i dezynfekcji pojazdów na terenie bazy wnioskodawca powinien posiadać dokumentację potwierdzającą możliwość przeprowadzenia tych czynności w miejscach do tego przeznaczonych - § 2 pkt 3.

Posiadacz zezwolenia nr 1 wraz z wnioskiem przedłożył dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań określonych w § 1 pkt 2 i w § 2 pkt 2 i pkt 3 uchwały ws. zbiorników bezodpływowych<sup>17</sup>.

Posiadacze zezwoleń nr 2 i nr 4 wraz z wnioskiem przedłożyli dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań określonych w § 1 pkt 3 i § 2 pkt 3 uchwały ws. zbiorników bezodpływowych<sup>18</sup>.

Posiadacz zezwolenia nr 3 wraz z wnioskiem przedłożył dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań określonych w § 2 pkt 3 uchwały ws. zbiorników bezodpływowych<sup>19</sup>.

Posiadacz zezwolenia nr 5 wraz z wnioskiem przedłożył dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań określonych w § 1 pkt 2 i w § 2 pkt 3 uchwały ws. zbiorników

---

<sup>17</sup> Dowody rejestracyjne pojazdów wskazanych we wniosku, dokumenty poświadczające tytuł prawny do nich, dokument poświadczający tytuł prawny do bazy transportowej zapewniającej garażowanie pojazdów oraz dokument świadczący o zapewnieniu pojazdów mycia i dezynfekcji.

<sup>18</sup> Zdjęcia obrazujące oznaczenie pojazdów w sposób umożliwiający identyfikację przedsiębiorcy oraz dokument świadczący o zapewnieniu pojazdów mycia i dezynfekcji.

<sup>19</sup> Dokument świadczący o zapewnieniu pojazdów mycia i dezynfekcji.

bezodpływowych<sup>20</sup>.

Posiadacz zezwolenia nr 6 wraz z wnioskiem przedłożył dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań określonych w § 1 pkt 5 i § 2 uchwały ws. zbiorników bezodpływowych<sup>21</sup>.

Posiadacze zezwoleń nr 7 i nr 8 wraz z wnioskiem przedłożyli dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań określonych w § 2 pkt 3 uchwały ws. zbiorników bezodpływowych<sup>22</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono, że każdy z ww. podmiotów wraz z wnioskiem złożył oświadczenie o spełnieniu wymagań określonych w ww. uchwale. Ponadto w pkt 2 odpowiedzi na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r. kontrolowany organ wskazał, opierając się na art. 8a ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. oraz na art. 10 ustawy<sup>23</sup> Prawo przedsiębiorców, że w swoich działaniach opiera się on na zasadzie zaufania do przedsiębiorców, w związku z czym uznał przedłożenie ww. oświadczeń za wystarczające do udokumentowania spełnienia wymagań określonych w uchwale ws. zbiorników bezodpływowych. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać co następuje. Pierwszy z ww. przepisów określa uprawnienie organu do przeprowadzenia czynności kontrolnych względem faktów opisanych we wniosku, w celu zweryfikowania czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności nim objętej. Z drugiego przepisu zastosowanie znajdzie jedynie ust. 1 (zasada zaufania organu do przedsiębiorcy przy założeniu, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie i z poszanowaniem obyczajów). Pozostałe jednostki redakcyjne dotyczą bowiem sytuacji, w których przedmiotem postępowania jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku, nałożenie lub ograniczenie uprawnienia. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy prawo przedsiębiorców, zawarty w rozdziale *Zasady ogólne*, jest jednym z przepisów określających zadania organów administracji publicznej w stosunku do przedsiębiorców. Przedmiotem niniejszej kontroli jest z kolei weryfikacja prawidłowości udzielania zezwoleń na prowadzenie określonej działalności. Z uwagi na formę tych zezwoleń – decyzje administracyjne, procedura ich wydania została uregulowana w przepisach k.p.a., a szczegóły dot. m. in. zawartości wniosku, elementów zezwolenia, przesłanek odmowy jego udzielenia czy też określenia warunków wymaganych do spełnienia na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego – w przepisach u.c.p.g. oraz przepisach wydanych na ich podstawie (rozporządzeniach oraz aktach prawa miejscowego). Jedną z ogólnych zasad postępowania administracyjnego jest tzw. *zasada prawdy obiektywnej*, która obliguje organy administracji publicznej do podejmowania zarówno z urzędu jak i na wniosek stron wszelkich czynności, które przyczynią się do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (w tym do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego) i załatwienia sprawy, mając na uwadze interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.). Przepis art. 10 ust. 1 ustawy prawo przedsiębiorców nie wyłącza stosowania tej zasady, a co najwyżej (w ocenie organu kontroli) wyznacza pewien kierunek jej stosowania. Nie należy przy tym zapominać, że przedmiotem postępowania, inicjowanego wnioskiem przedsiębiorcy, jest udzielenie zezwolenia, a więc uchylenie w stosunku do konkretnego podmiotu ogólnego zakazu podejmowania aktywności w danym obszarze<sup>24</sup>. Tym samym ocena spełnienia koniecznych wymagań nie może być przeprowadzona w sposób

---

<sup>20</sup> Pozwolenie czasowe wydane dla pojazdu wskazanego we wniosku wydane dla wnioskodawcy, oraz dokument świadczący o zapewnieniu pojazdowi mycia i dezynfekcji.

<sup>21</sup> Umowę najmu nieruchomości obejmującej obiekt biurowe i magazynowe, zapewniającej garażowanie pojazdów oraz umowę dot. mycia pojazdów; jak również we wniosku wskazano na fakt wyposażeniu pojazdu w sprzęt umożliwiający uprzątnięcie miejsca odbioru nieczystości ciekłych – w przypadku jego zabrudzenia.

<sup>22</sup> Umowę dot. mycia pojazdów.

<sup>23</sup> W ust. 1 niniejszego przepisu zawarto nakaz aby organ w swoich działaniach względem przedsiębiorcy kierował się zasadą zaufania oraz zakładając, że działa on zgodnie z prawem i uczciwie. W ust. 2 zawarto zasadę rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy jeżeli przedmiotem postępowania jest nałożenie obowiązku albo odebranie lub ograniczenie uprawnienia. Z kolei w ust. 3 opisano wyjątki od stosowania ust. 2

<sup>24</sup> Za zasadnością tego twierdzenia przemawia art. 10 ust. 1 w zw. z ust. 3 u.c.p.g., który stanowi wprost, że podejmowanie działalności określonej w art. 7 tej ustawy stanowi wykroczenie.

pobieżny. W szczególności, mając na uwadze to, że oświadczenie, o którym mowa w art. 75 § 2 k.p.a. nie jest szczególnym środkiem dowodowym (jak np. dokument urzędowy – art. 76 k.p.a.), w związku z czym może być przedmiotem analizy organu, w szczególności zaś w przypadku wątpliwości co zgodności ze stanem rzeczywistym<sup>25</sup>. Przekładając powyższe rozważania na grunt konkretnych postępowań należy wskazać co następuje.

Posiadacz zezwolenia nr 1 do wniosku dołączył dowody rejestracyjne dwóch pojazdów, w których ich przeznaczenie opisano jako *do czyszczenia kanalizacji*. Mając na uwadze powyższe, art. 76 § 1 k.p.a.<sup>26</sup> jak i brak specjalistycznej wiedzy organu w zakresie tego czy ww. pojazd spełnia wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (czego z kolei wymaga § 1 pkt 1 uchwały ws. zbiorników bezodpływowych) czyni to oświadczenie strony złożone w powyższym zakresie wątpliwym. Ponadto, na co wskazano powyżej, w oświadczeniu tym brakuje wymaganej art. 75 § 2 k.p.a., klauzuli świadomości o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Podobnie w przypadku posiadacza zezwolenia nr 5. Do wniosku przedłożył on pozwolenie czasowe (również dokument urzędowy, a więc środek dowodowy o szczególnej mocy), z którego wynikało, że przeznaczenie pojazdu, dla którego je wystawiono to *pojazd specjalny pompa do betonu*, który to zapis ręcznie skreślono i w jego miejsce wpisano *do czyszczenia kanalizacji*<sup>27</sup>. Aktualne w tym miejscu pozostają uwagi dot. tego, że w ww. stanie faktycznym oświadczenie strony o spełnianiu wszystkich wymagań z uchwały ws. zbiorników bezodpływowych budzi wątpliwości.

W zakresie zezwoleń nr 3, nr 7 i nr 8 powyżej opisano, że ich posiadacze do wniosków nie dołączyli żadnych dokumentów dot. dysponowanych przez nich pojazdów asenizacyjnych, natomiast posiadacze zezwoleń nr 2, nr 4 i nr 6 przedłożyli jedynie dokumenty świadczące o spełnieniu wymagań opisanych w § 1 pkt 3 i pkt 5 uchwały ws. zbiorników bezodpływowych.

W zakresie bazy transportowej tylko dwóch z posiadaczy ww. zezwoleń przedstawiło wraz z wnioskiem dokumenty świadczące o spełnieniu innych wymogów niż te opisane w § 2 pkt 3 uchwały ws. zbiorników bezodpływowych.

Podsumowując powyższe rozważania organ kontroli stoi na stanowisku, że przepis art. 10 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców nie może być interpretowany w ten sposób, że organ całkowicie ufa przedsiębiorcy, że spełnia on stawiane przed nim wymogi nie weryfikując ich nawet wtedy, gdy z przedłożonych dokumentów nie wynika, aby wymagania konieczne do uzyskania zezwolenia były spełnione. Działanie takie bowiem stoi w sprzeczności z opisaną powyżej zasadą prawdy obiektywnej. Poza tym, na co wskazano powyżej, oświadczenie o którym mowa w art. 75 § 2 k.p.a. jest czynnością która może zostać zainicjowana tylko przez stronę. Organ nie może żądać złożenia mu oświadczenia w przedmiocie potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego.

Konsekwencją ww. działań kontrolowanego organu było udzielenie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych podmiotom, co do których nie zweryfikował w sposób rzetelny spełnienia przez nie wymogów ustalonych w uchwale ws. zbiorników bezodpływowych co stanowi naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. Powyższe nieprawidłowości były spowodowane niewłaściwą interpretacją przepisu art. 10 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców i nadanie temu przepisowi

---

<sup>25</sup> Patrz: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2018 r. oraz z dnia 10 grudnia 2020 r. sygn.: II OSK 1105/16 i I OSK 1984/20.

<sup>26</sup> Stanowi on, że dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania, stanowią dowód tego co zostało w nich stwierdzone. Dokumentem takim jest m. in. dowód rejestracyjny pojazdu (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2016 r., sygn. II GSK 2339/14).

<sup>27</sup> W pkt 6 ppkt 2 odpowiedzi na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r. wskazano, że w toku postępowania nie weryfikowano przyczyn naniesienia opisanej poprawki przyjmując że dokonał tego upoważniony pracownik Starostwa Powiatowego w Oleśnicy, o czym ma świadczyć pieczęć oraz podpis.

nadmiernego znaczenia w stosunku do opisanych powyżej przepisów k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 38-39, 47-49, 91-98, 123-125, 144-145, 157-159, 178-180, 193-195, 205-207, 222-223]

W pkt 4 wniosku z dnia 4 sierpnia 2020 r., będącego podstawą udzielenia zezwolenia nr 8, jego autor wskazał jako miejsce odbioru nieczystości ciekłych stacje zlewne położone we Wrocławiu oraz w Mirkowie. Do ww. podania dołączono jednak tylko dokument (promesę) dot. zapewnienia odbioru zebranych nieczystości ciekłych przez stacje zlewne z Wrocławia. W związku z powyższym kontrolowany organ zasadnie, mając na uwadze art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. oraz wyjaśnienie zawarte w pkt 3 ppkt 2 odpowiedzi na wezwanie z dnia 3 lutego 2021 r., wezwał autora ww. podania o jego uzupełnienie w zakresie dokumentu, o którym mowa w art. 8 ust. 2a u.c.p.g. dot. stacji zlewnej w Mirkowie. Niemniej jednak pouczenie zawarte w wezwaniu z dnia 19 sierpnia 2020 r. jest nieprawidłowe. Przepis art. 8a ust. 1 ww. ustawy nie przewiduje bowiem aby uchybienie terminu wyznaczonego na jego podstawie stanowiło podstawę do pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Atrybut ten posiada art. 64 § 2 k.p.a., niemniej jednak w zakresie udokumentowania gotowości odbioru zebranych nieczystości ciekłych nie mógł on mieć zastosowania albowiem wnioskodawca przedłożył dokumenty w powyższym zakresie. Pomiędzy treścią wniosku a dołączonymi do niego załącznikami istniała jednak rozbieżność, która należało wyjaśnić (tak jak uczynił to kontrolowany organ). W pouczeniu należało zatem wskazać, że brak udzielenia informacji będzie skutkował wydaniem decyzji na podstawie dotąd zebranych dokumentów, co oznaczałoby wskazanie w udzielonym zezwoleniu miejsc zrzutu ścieków tylko stacji zlewnych z Wrocławia.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 47, 225]

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 osoby zajmujące stanowiska Kierownika Wydziału Ochrony Środowiska oraz Zastępcy Kierownika Wydziału Ochrony Środowiska. 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. oraz adnotację o pobranych za ich wydanie opłatach skarbowych, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, jak i prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie złożenia odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Ponadto w pouczeniach poddanych kontroli rozstrzygnięć wskazano, że nieprzestrzegania warunków zezwolenia będzie skutkować jego cofnięciem, co należy ocenić pozytywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 47, 51-53, 85-87, 104-106, 127-129, 147-149, 168-170, 182-183, 197-198, 210-212]

Niemniej jednak w udzielonych zezwoleniach stwierdzono następujące nieprawidłowości.

We wszystkich poddanych kontroli zezwoleniach (od nr 1 do nr 7 w pkt III ust. 4 – ust. 7 i pkt VI sentencji, a w zezwoleniu nr 8 w pkt IV ust. 4 – ust. 7 i w pkt VII sentencji) Wójt Gminy Długoleka określił obowiązek:

- zawierania z właścicielami nieruchomości umów określających warunki świadczenia usług oraz wystawianie rachunków za ich wykonanie;
- prowadzenie ewidencji zawartych umów oraz udostępnianie organowi udzielającemu zezwolenia danych w nich zawartych;
- dostarczenie wykazu właścicieli nieruchomości, którymi zawarto lub rozwiązano umowy, jak

również wykazu umów które wygasły;

- sporządzanie sprawozdań dot. ilości i rodzaju odebranych nieczystości;

- zobowiązano posiadacza zezwolenia do przestrzegania przepisów u.c.p.g. oraz przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn zm.).

Ponadto w zezwoleniu nr 8 w części II sentencji decyzji kontrolowany organ zawarł wykaz pojazdów, z oznaczeniem ich dowodów rejestracyjnych, przy pomocy których należy świadczyć usługi nim objęte.

Zawarcie w rozstrzygnięciach poddanych kontroli ww. nakazów wykraczało poza ramy art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., które to przepisy stanowią zamknięty katalog, a organ udzielający zezwolenia nie może pominąć żadnego z nich, jak również nie może wykroczyć poza ich ramy<sup>28</sup>.

W zakresie wymogów jakościowych prowadzonej działalności należy podkreślić, że z art. 9 ust. 1 u.c.p.g. nie wynika aby dopuszczalne było określanie konkretnych (oznaczonych numerem rejestracyjnym) pojazdów asenizacyjnych, albowiem wykracza to poza dyspozycję ww. przepisu. Fakt wskazania we wniosku pojazdów asenizacyjnych oraz np. przedłożenie kopii ich dowodów rejestracyjnych ma na celu wykazanie na etapie postępowania wyjaśniającego, że przedsiębiorca posiada odpowiednie środki techniczne (art. 8 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.) oraz, że spełnia warunki wynikające z aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie art. 7 ust. 3a ww. ustawy.

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 (tak jak wskazano w części I sentencji wszystkich skontrolowanych zezwoleń). Wymagania techniczne (jakościowe) nie mogą być utożsamiane z koniecznością prowadzenia działalności konkretnymi pojazdami<sup>29</sup>.

W zakresie obowiązku sprawozdawczego (prowadzenie ewidencji umów, informowanie z kim zostały zawarte, z kim rozwiązane oraz o tych które wygasły) należy zaznaczyć, że został on zawarty w art. 9o u.c.p.g. Podkreślenia wymaga, że nie podlega on dyspozycji art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy albowiem po pierwsze nie został ustanowiony w odrębnych przepisach, a po drugie obciąża on każdego posiadacza zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych *ex lege*<sup>30</sup>. Nałożenie obowiązku świadczenia usług wywozu nieczystości ciekłych wyłącznie na podstawie umowy zawartej przez posiadacza zezwolenia również nie mieści się ani w wymaganiach co do jakości usług<sup>31</sup> ani nie wynika z jakiegokolwiek innego przepisu.

Odnosnie wymagań, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. należy zaznaczyć, że ustawodawca określił je jako *inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów*. Tym samym powinny być one skonkretyzowane nie zaś przybrać postać ogólnego odesłania do przepisów innych ustaw.

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisu art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., efektem czego było zawarcie w rozstrzygnięciach udzielonych zezwoleń elementów, które wykraczały poza zakres ustawowego upoważnienia.

[dowód: akta kontroli str.: 85-87, 104-106, 127-129, 147-149, 168-170, 182-183, 197-198, 210-212]

---

<sup>28</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II SA/OI 832/13.

<sup>29</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. II SA/Bk 864/17.

<sup>30</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

<sup>31</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II SA/OI 806/13.



Zgodnie z art. 9 ust. 1aa u.c.p.g. zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno wskazywać również stacje zlewne, do których będą dostarczane zebrane nieczystości. W wyniku kontroli stwierdzono, że w pkt IV sentencji zezwoleń nr 1 – nr 7 Wójt Gminy Długoleka zawarł następujący warunek, cyt.:

*Zrzutu nieczystości ciekłych należy dokonywać na oczyszczalni ścieków w miejscowości Mirków, gmina Długoleka lub innych stacjach zlewnych, z którymi przedsiębiorca posiada ważną umowę na zrzut nieczystości ciekłych (...).*

Wszyscy posiadacze ww. zezwoleń, w ramach wypełnienia dyspozycji art. 8 ust. 2a u.c.p.g., przedłożyli dokumenty świadczące, że zebrane nieczystości ciekłe będą dostarczać do stacji zlewnej położonej w Mirkowie. W ocenie organu kontroli wypełniając dyspozycję art. 9 ust. 1aa organ udzielający zezwolenia powinien wskazać konkretną stację zlewną lub stacje zlewne, co do których wnioskodawca udokumentował gotowość odbioru nieczystości ciekłych. Zawarcie w udzielonych zezwolenia zwrotu *lub innych stacjach zlewnych, z którymi przedsiębiorca posiada ważną umowę na zrzut nieczystości ciekłych* nie znajduje oparcia w przepisach u.c.p.g. Przyczyną powstania opisanej powyżej nieprawidłowości było niewłaściwe zastosowanie art. 9 ust. 1aa u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 85-87, 104-106, 127-129, 147-149, 168-170, 182-183, 197-198]

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. Uzasadnienie każdej z decyzji zawierało opis przebiegu poszczególnych postępowań, w tym dokumenty przedłożone wraz z wnioskami oraz stwierdzenie, że spełniają one warunki określone w u.c.p.g. oraz, że udzielone zezwolenie obejmuje wykonywanie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych środkami technicznymi spełniającymi warunki określone w art. 66 – 70 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm.). Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że uzasadnienia prawne wszystkich ww. decyzji są niezgodne z powyższymi przepisami k.p.a. ponieważ nie wyjaśniają podstawy poszczególnych rozstrzygnięć i nie przytaczają przepisów w niej zawartych. Uzasadnienie faktyczne natomiast (zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a.) powinno wskazywać fakty, na których organ się oparł, dowodów na których się oparł oraz faktów którym odmówił mocy dowodowej. W tym kontekście wskazywanie w uzasadnieniach poszczególnych decyzji przywołanego powyżej fragmentu o tym, co obejmuje udzielone zezwolenie i jakimi środkami technicznymi może być ono wykonywane jest, w ocenie organu kontroli, zbędne. Ponadto, należy na marginesie wskazać, że przepis art. 107 § 4 k.p.a. dopuszcza, przy spełnieniu warunków w nim określonych, odstąpienie od uzasadnienia decyzji, co kontrolowany organ mógłby rozważyć przy udzielaniu kolejnych zezwoleń.

[dowód: akta kontroli str.: 86-87, 105-106, 128-129, 148-149, 169-170, 183, 198, 211-212]

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. w treści wniosku o udzielenie zezwolenia jego autor jest obowiązany podać planowany termin podjęcia działalności oraz zamierzony czas jej prowadzenia. Z kolei organ wykonawczy gminy wydając decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia musi w niej wskazać termin podjęcia działalności i określić okres jego obowiązywania, nie dłuższy niż 10 lat (art. 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 1b u.c.p.g.). W poniższej tabeli zawarto zestawienie ww. informacji dot. poddanych kontroli decyzji.

	Wnioskowany	termin	podjęcia	Termin	podjęcia	działalności	
--	-------------	--------	----------	--------	----------	--------------	--

Oznaczenie postępowania	działalności		określony w zezwoleniu		Data wydania decyzji
	Zamierzony czas prowadzenia działalności		Okres obowiązywania zezwolenia		
Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia nr 1	15.05.2015 r.		Od dnia 15.05.2015 r.		24 kwietnia 2015 r.
	10 lat		Do dnia 14.05.2025 r.		
Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia nr 2	28 listopada 2016 r.		Od dnia 28 listopada 2016 r.		28 listopada 2016 r.
	10 lat		Do dnia 27 listopada 2026 r.		
Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia nr 3	23 listopada 2016 r.		Od 23 listopada 2016 r.		21 listopada 2016 r.
	BRAK		Do dnia 22 listopada 2026 r.		
Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia nr 4	16.01.2017 r.		16 stycznia 2017 r.		16 stycznia 2017 r.
	10 lat		15 stycznia 2027 r.		
Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia nr 5	25 kwietnia 2017 r.		25 kwietnia 2017 r.		18 kwietnia 2017 r.
	24 kwietnia 2027 r.		24 kwietnia 2027 r.		
Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia nr 6	Maj 2018 rok		12 czerwca 2018 r.		11 czerwca 2018 r.
	10 lat		11 czerwca 2028 r.		
Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia nr 7	15.10.2018 r.		15 października 2018 r.		12 października 2018 r.
	10 lat		14 października 2018 r.		
Postępowanie zakończone udzieleniem zezwolenia nr 8	01.09.2020 r.		1 września 2020 r.		25 sierpnia 2020 r.
	10 lat		31 sierpnia 2030 r.		

Mając na uwadze powyższe należy na wstępie wskazać, iż prawidłowym sposobem określenia terminu podjęcia działalności powinna być data wydania decyzji<sup>32</sup> lub data wskazana przez wnioskodawcę, o ile jest możliwa do uwzględnienia. Zasadzie tej zadośćczynił kontrolowany organ udzielając zezwoleń nr 1 – nr 5, nr 7 i nr 8. Termin podjęcia działalności określony w zezwoleniu nr 6 został określony inaczej niż w podaniu. Niemniej jednak z akt sprawy nie wynika aby kontrolowany organ w jakikolwiek sposób wyjaśnił powyższą kwestię adresatowi ww. decyzji w jej uzasadnieniu.

Kolejną kwestią jest termin obowiązywania zezwolenia, który ustawodawca ogranicza do 10 lat (art. 9 ust. 1b u.c.p.g.). Należy w tym miejscu podkreślić, że organ udzielający zezwolenia nie jest związany wnioskiem strony w zakresie terminu ważności zezwolenia, aczkolwiek może się do niego przychylić (jak w sprawie zakończonej udzieleniem zezwolenia nr 5). Decyzja wydana w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych może zostać udzielona na krótszy okres niż wnioskowano, jeżeli zostanie wykazane że za takim ograniczeniem przemawiają względy interesu publicznego<sup>33</sup>. Niemniej jednak decydując się na udzielenie zezwolenia na krótszy okres niż wnioskowano organ ma obowiązek dokładnie wskazać przesłanki jakimi się kierował podejmując dane rozstrzygnięcie. Wyrazem tego powinno być właściwe sporządzone, mając na uwadze art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne i prawne wydanej decyzji<sup>34</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono, że posiadacze zezwoleń nr 1, nr 2, nr 4 i nr 6 – nr 8 wnioskowali o udzielenie ich na okres 10 lat. Tym samym jeżeli kontrolowany organ nie zamierzał udzielać ww. zezwoleń na krótszy okres niż wnioskowano to pierwszy dzień terminu

<sup>32</sup> Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09, w uzasadnieniu którego wskazano, cyt.: *Przed wszystkim brak jest podstaw w obowiązujących przepisach, aby okres obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód określony treścią art.127 ust. 2 ustawy Prawo wodne obliczać od daty uzyskania waloru ostateczności takiej decyzji. Pogląd taki stałby również w sprzeczności z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, ponieważ określenie ostateczności decyzji wiąże się z datą doręczenia decyzji stronom, której organ nie zna i nie może z góry zakładać. Decydujące znaczenie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ma w rozpoznawanej sprawie data wydania decyzji, czyli dzień według którego ocenia się stan faktyczny i stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia decyzji.*

<sup>33</sup> Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2008 r., sygn. II OSK 1846/06.

<sup>34</sup> Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 lutego 2008 r., sygn. III SA/Po 819/07; oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. III SA/Wr 153/04.

ich obowiązywania powinien odpowiadać nazwą ostatniemu dniowi w ostatnim roku obowiązywania (np. od 1 lutego 2021 r. do 1 lutego 2031 r.)<sup>35</sup>. Tymczasem, co zobrazowano w powyższej tabeli, okres obowiązywania ww. zezwoleń został ograniczony (choć w bardzo niewielkim stopniu) w stosunku do tego, co wynika z wniosków, przy jednoczesnym braku uzasadnienia tego faktu. W każdym z ww. przypadków ograniczenie to wynosi zaledwie jeden dzień co oczywiście nie ogranicza wnioskowanej działalności, niemniej jednak nie jest zgodne z opisaną powyżej zasadą.

[dowód: akta kontroli str.: 86, 89, 105, 108, 128, 130, 148, 151, 169, 171, 183-184, 197, 199, 211, 228]

## II. Zezwolenie na ochronę przed bezdomnymi zwierzętami.

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Wójt Gminy Długołęka wydał jedną decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami – decyzję z dnia 23 lutego 2018 r. (znak: OŚ.6140.39.2018.EB), zwaną dalej decyzją.

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek złożony dnia 5 lutego 2018 r. spełnia wymagania określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., jak również zawierał informacje i dokumenty, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 – pkt 3 i pkt 6 oraz ust. 1b u.c.p.g. jak i w § 3 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, natomiast opłatę skarbową należną za jego wydanie uiszczono we właściwej wysokości i terminie.

Powyższe podanie złożono na wzorze opracowanym i udostępnionym przez kontrolowany organ. Jak opisano powyżej wzór ten nie uwzględniał informacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. tj. technologii stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy wykonywaniu działalności objętej wnioskiem. Organ kontroli w tym miejscu zaznacza, że zdaje sobie sprawę z tego, że *technologia* (znaczenie tego pojęcia przedstawiono powyżej) odłowu bezdomnych zwierząt nie stanowi skomplikowanego procesu technologicznego i wygląda tak samo w każdym przypadku (tak samo jak technologia opróżniania zbiorników bezodpływowych). Niemniej jednak w przepisach u.c.p.g. nie wskazano jakiegokolwiek wyjątku od określonego w ww. przepisie obowiązku opisanie (nawet w bardzo prosty sposób) we wniosku technologii jakie przedsiębiorca stosuje lub zamierza stosować.

Kolejnym z wymogów formalnych wniosku jest, wymagane art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., określenie proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. W tej części wzoru wniosku, na którym złożono w dniu 5 lutego 2018 r. ww. podanie, odpowiadającej ww. przepisowi jego autor wskazał, cyt.:

*Zgodnie z wytycznymi Powiatowego Inspektora Weterynarii.*

Powyższe zdanie, w ocenie organu kontroli, nie wypełnia dyspozycji ww. przepisu. W szczególności należy zaznaczyć, że w dołączonych do podania dokumentów, w tym w decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2013 r., nie zawarto

---

<sup>35</sup> W przypadku postępowań wszczętych do dnia 31 maja 2017 r. zasada ta wynikała z art. 110 w zw. z art. 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.) – na gruncie niniejszej kontroli dotyczy to postępowań zakończonych wydaniem zezwoleń nr 1 – nr 5. W przypadku postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r. zasada ta wynika z art. 57 § 3a k.p.a. (zgodnie z art. 1 pkt 13 lit. a, 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, zwanej dalej ustawą zmieniającą k.p.a.).

jakichkolwiek informacji które mogłyby świadczyć o wypełnieniu dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

Podsumowując należy wskazać, że podanie złożone w dniu 5 lutego 2018 r. zawierało opisane powyżej braki formalne. Tym samym, mając na uwadze art. 64 § 2 k.p.a., kontrolowany organ miał obowiązek przed wszczęciem postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami wezwać autora ww. podania o ich uzupełnienie, czego jednak nie uczynił. W wyniku braku ww. działań zostało udzielone zezwolenia na podstawie niekompletnego wniosku. Powyższe stanowi naruszenie ww. przepisu k.p.a. Przyczyną powstania nieprawidłowości była nierzetelna analiza otrzymanego przez kontrolowany organ podania.  
[dowód: akta kontroli str.: 237 – 239, 243]

Warunki jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opisanym w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. zostały określone w § 1 uchwały ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i składają się na nie:

- prowadzenie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami;
- posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości mieszczącej bazę transportową i obiekty do przetrzymywania zwierząt;
- posiadanie pozwolenia na użytkowanie obiektu lub innego stosownego dokumentu, wymaganego przepisami ustawy prawo budowlane;
- posiadać atestowane urządzenia i środki nie stwarzające zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt, które będą stosowane do ich wyłapywania i przetrzymywania;
- dysponowanie samochodem do transportu zwierząt, odpowiednio oznakowanym i pozwalającym na umieszczenie w nim klatek dla zwierząt, posiadającego zadaszenia, ściany, odpowiednią wentylację oraz podłogę o odpowiedniej przyczepności;
- dysponować decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii stwierdzającą spełnienie wymagań przez dysponowany środek transportu;
- posiadać obiekty do tymczasowego przetrzymywania zwierząt chroniące je przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi;
- zapewnienie, w razie potrzeby, opieki weterynaryjnej;
- posiadać odpowiednie zasoby ludzkie, rzeczowe i organizacyjne pozwalające na utrzymywanie zwierząt w odpowiednim stanie oraz na ewidencjonowanie ich;
- zapewnienie w razie potrzeby odbioru zwłok zwierzęcych.

Analiza dokumentów przedłożonych wraz z ww. wnioskiem wykazała, że świadczą one o spełnieniu przez jego autora wszystkich opisanych powyżej wymagań<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej poświadczający prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami; odpis zwykły z księgi wieczystej oraz zawiadomienie o zmianie numeru działki geodezyjnej potwierdzające tytuł prawny wnioskodawcy do nieruchomości opisanej we wniosku jako baza i miejsce przetrzymywania zwierząt; oświadczenie o dysponowanej infrastrukturze przeznaczonej do przechowywania zwierząt ze wskazaniem, że nie podlega ona przepisom ustawy prawo budowlane; dowód rejestracyjny oraz zdjęcia samochodu i klatek opisanych we wniosku, z których wynika, że jest on własnością wnioskodawcy, posiada ściany, zadaszenie oraz odpowiednią nawierzchnię wewnątrz i jest odpowiednio oznakowany; umowę zawartą z lekarzem weterynarii w zakresie zapewnienia opieki oraz utylizacji zwłok zwierzęcych oraz decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2013 r. (znak. PIW Wroc MBD-4305-2/13) stwierdzającej że wnioskodawca spełnia wymagania weterynaryjne przewidziane dla działalności w zakresie zarobkowego transportu zwierząt. Wymogi te określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia działalności w zakresie zarobkowego przewozu zwierząt lub przewozu zwierząt wykonywanego w związku z prowadzeniem innej działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 100, poz. 1012). Przepis § 1 ww. rozporządzenia stanowi, że przewoźnicy muszą dysponować środkiem transportu dopuszczonym decyzją powiatowego lekarza weterynarii wydanej na podstawie przepisów ustawy o ochronie zwierząt, która to ustawa

[dowód: akta kontroli str.: 241-242, 244-262]

Decyzja z dnia 23 lutego 2018 r., którą udzielono zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, została podpisana przez uprawnioną do tego osobę, zawiera adnotację o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, odnosi się do wszystkich informacji, o których mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 1b u.c.p.g. oraz zawiera większość elementów wymaganych art. 107 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 47, 51, 234-236]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a. jednym z elementów decyzji jest podstawa prawna, a więc przepis prawa powszechnie obowiązującego, który upoważnia organ do władczego rozstrzygnięcia w przedmiocie sprawy. Na gruncie u.c.p.g. przepisem tym jest art. 7 ust. 6, z którego treści wynika, że zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 udziela w drodze decyzji organ wykonawczy gminy, właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Elementy tego rozstrzygnięcia, poza tymi wskazanymi w art. 107 § 1 k.p.a. określa z kolei art. 9 ust. 1 – ust. 1b u.c.p.g. Analiza podstawy prawnej decyzji z dnia 23 lutego 2018 r. wskazuje, że kontrolowany organ powołał się w niej na przepisy art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 9 ust. 1 i ust. 1b u.c.p.g., lecz nie na art. 7 ust. 6 ww. ustawy. Tym samym, w ocenie organu kontroli, podstawa prawna ww. rozstrzygnięcia nie jest zgodna z art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

Kolejnym z obligatoryjnych elementów decyzji jest jej uzasadnienie (art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a.). Analiza treści uzasadnienia decyzji z dnia 23 lutego 2018 r. wskazuje, że nie spełnia ono wymogów jakie § 3 ww. przepisu k.p.a. przewiduje dla uzasadnienia prawnego. Tym samym aktualne pozostają uwagi jakie w tym przedmiocie organ kontroli zawarł w części I niniejszego dokumentu.

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. decyzja powinna wskazywać czy i jakim trybie służy od niej odwołanie, oraz zawierać też pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania oraz skutkach skorzystania z niego<sup>37</sup>. Pouczenie zawarte w decyzji z dnia 23 lutego 2018 r., pomimo wszczęcia postępowania w dniu 5 lutego 2018 r., nie zawiera informacji o uprawnieniu wskazanym w art. 127a k.p.a., co stanowi naruszenie wskazanego na wstępie niniejszego akapitu przepisu.

Przyczyną opisanych powyżej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów k.p.a. oraz przepisów ustawy zmieniającej k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 243-236]

W części II i III sentencji ww. decyzji kontrolowany organ wymienił odpowiednio: wykaz urządzeń oraz środków do wyłapywania i poskramiania zwierząt oraz wykaz obiektów infrastruktury służącej do czasowego przetrzymywania wyłapanych zwierząt. Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 9 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. należy stwierdzić, że powyższe wyliczenie nie mieści się w zakresie pojęcia *wymagań w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem*. Tak jak opisano powyższą kwestię w części I niniejszego dokumentu w kontekście wskazywania w zezwoleniach numerów rejestracyjnych konkretnych pojazdów asenizacyjnych, tak samo zawarcie w sentencji decyzji wyliczenia konkretnych urządzeń (określonych co do ilości, nazwy

---

(od dnia 5 stycznia 2007 r.) odsyła w art. 24 i art. 24a do przepisów rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2005. W uzasadnieniu ww. decyzji z dnia 25 lutego 2013 r. wskazano na spełnienie wymogów zawartych w ww. rozporządzeniu z dnia 26 kwietnia 2004 r., a więc też tych opisanych w ustawie o ochronie zwierząt i ww. rozporządzeniu Rady WE. Decyzja ta, jako dokument urzędowy korzysta ze szczególnej mocy dowodowej, co wynika z art. 76 § 1 k.p.a.

<sup>37</sup> W stosunku do postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r. – zgodnie z art. 1 pkt 23 i pkt 31 oraz art. 16 i art. 18 ustawy zmieniającej k.p.a.

i rodzaju) wykracza poza dyspozycję ww. przepisu. Wystarczającym jest, jak opisano w części I sentencji decyzji z dnia 23 lutego 2018 r., wskazanie wymagań jakie muszą spełniać posiadane przez stronę zezwolenia sprzęty oraz obiekty.

W części IV.1. sentencji ww. decyzji, jako zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności wskazano, co następuje, cyt.:

*1. Usługi należy wykonywać w sposób niestwarzający zagrożenia dla zdrowia ludzkiego oraz bez stosowania procesów lub metod, które mogą być szkodliwe dla środowiska.*

Mając na uwadze dyspozycję art. 9 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. należy wyjaśnić, że opisany powyżej wymóg wykracza poza ramy niniejszego przepisu, albowiem dotyczy on działań jakie należy podejmować w trakcie wykonywania działalności objętej zezwoleniem, nie zaś czynności wymaganych po jej zakończeniu.

W części V sentencji ww. decyzji kontrolowany organ zobowiązał jej adresata do zgłaszania każdorazowej zmiany samochodów przystosowanych do transportu zwierząt. Należy zauważyć, że obowiązek ten nie ma żadnego oparcia w przepisach u.c.p.g., w szczególności zaś w art. 9 ust. 1, która to regulacja stanowi zamknięty katalog tego co powinno zawierać zezwolenie. Tym samym jego nakładanie na wnioskodawcę było bezpodstawne. Jak zaznaczono powyżej, w opinii organu kontroli, wystarczające jest aby opisując wymagania jakościowe organ określił, że w stosunku do pojazdów używanych do transportu zwierząt muszą być one dopuszczone do tego rodzaju działalności przez powiatowego lekarza weterynarii.

W części VI sentencji rozstrzygnięcia z dnia 23 lutego 2018 r. kontrolowany organ zobowiązał jej stronę do przestrzegania przepisów u.c.p.g., ustawy o ochronie zwierząt oraz uchwały ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Niemniej jednak, odwołując się do ww. aktów normatywnych Wójt Gminy Długoleka nie odniósł się do konkretnych przepisów. Powyżej zaznaczono, że przepis art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. zobowiązuje organ udzielający zezwolenia do określania konkretnych obowiązków. W zakresie zaś zobowiązania do przestrzegania przepisów uchwały ws. ochrony przed bezdomnymi zwierzętami należy zaznaczyć, mając na uwadze art. 7 ust. 3 u.c.p.g., że wymagania określone w tym akcie są weryfikowane na etapie postępowania wyjaśniającego poprzedzającego udzielenie zezwolenia, nie zaś w toku jego obowiązywania.

Podsumowując należy zaznaczyć, że kontrolowany organ zawarł w treści decyzji wymogi do ustalania których nie był uprawniony oraz nie określił konkretnych obowiązków wynikających odrębnych przepisów. Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja ww. przepisów u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 234-236]

Na zakończenie należy zaznaczyć, że kontrolowany organ udzielając ww. zezwolenia określił termin jego obowiązywania od dnia 26 lutego 2018 r. (tak jak wskazał autor wniosku) do dnia 25 lutego 2028 r. Tym samym uwagi poczynione w powyższym przedmiocie w części I niniejszego dokumentu pozostają aktualne.

[dowód: akta kontroli str.: 234, 237]

### III. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Długoleka wydał 5 decyzji w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję z dnia 23 czerwca 2015 r. (znak: OŚ.6324.3.9.2015.EB), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- decyzję z dnia 9 czerwca 2016 r. (znak: OŚ.6324.3.30.2016.EB), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 2;
- decyzję z dnia 5 grudnia 2017 r. (znak: OŚ.6324.3.32.2017.EB), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 3;
- decyzję z dnia 26 listopada 2018 r. (znak: OŚ.6324.3.14.2018.EB), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 4;
- decyzję z dnia 18 sierpnia 2020 r. (znak: OŚ.6324.3.8.2020.EB), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 5;

Każda sprawa miała założoną i prowadzoną metrykę. Wyjątkiem jest tylko sprawa zakończona wydaniem decyzji zmieniającej nr 3 - postępowanie ws. zmiany zezwolenia prowadzono pod tym samym znakiem co wydanie zezwolenia. Wojewoda wezwał pracownika kontrolowanego organu do wyjaśnienia, dlaczego postępowanie ws. zmiany zezwolenia prowadzono pod tym samym znakiem co wydanie zezwolenia. W piśmie SG.1710.L2021.MS/9 z dnia 10 lutego 2021 r. wyjaśniono, że cyt.:

*Postępowanie w sprawie zmiany zezwolenia posiada ten sam znak sprawy co postępowanie w sprawie wydania zezwolenia ponieważ dotyczy zmiany decyzji podstawowej w trybie art. 155 k.p.a.*

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym<sup>38</sup>.  
[dowód: akta kontroli str.: 43, 45, 284]

Wnioski w sprawach zakończonych wydaniem decyzji zmieniających nr 1 i nr 3 – nr 5 zawierały elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a.  
[dowód: akta kontroli, str.: 43, 45, 263, 266, 269, 271-272, 275 284, 286 303, 305, 310, 314]

Wniosek na podstawie którego wydano decyzję zmieniającą nr 2 wpłynął do Urzędu w dniu 4 maja 2016 r. Wnioskodawcą była osoba prawna działająca w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Tym samym, mając na uwadze art. 30 § 3 w zw. z art. 63 § 3 k.p.a., podpis pod nim powinny złożyć osoby umocowane do jej reprezentowania. Niemniej jednak pod wnioskiem widniała jedynie nieczytelna parafa, która nie pozwalała stwierdzić czy osoba, która jest jej autorem ma prawo do występowania w imieniu ww. spółki. W związku z powyższym kontrolowany organ miał podstawę do tego aby wezwać wnioskodawcę do określenia kto podpisał się pod ww. podaniem, celem zweryfikowania czy była to osoba umocowana do jego reprezentowania<sup>39</sup>. Niemniej jednak zamiast tego Wójt Gminy

<sup>38</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 września 2008 r., III SA/GI 441/08.

<sup>39</sup> W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 grudnia 2017 r. (sygn.: II SA/Sz 1202/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał, cyt.: *Niemniej jednak, jeśli organ nie był w stanie rozpoznać podpisu lub miał wątpliwości co do tego, czy osoba, która podpisała odwołanie była uprawniona do reprezentowania Spółki, powinien był wezwać Spółkę do jednoznacznego wykazania tej okoliczności, tzn. wykazania, iż osoba, która podpisała odwołanie była do tego uprawniona. Organ winien był zatem wezwać Spółkę wprost do wskazania, kto odwołanie podpisał i sprawdzenia na podstawie wypisu z KRS (którym dysponował), czy uczyniła to osoba uprawniona. (...).W rezultacie*

Długołęka pismem z dnia 6 maja 2016 r. wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia braku formalnego

w postaci podpisu osoby uprawnionej, co w opisanym powyżej stanie faktycznym było zbyt daleko idącym działaniem<sup>40</sup>. Ponadto jako podstawę prawną ww. wezwania powołano art. 8a u.c.p.g. (którego zakres zastosowania omówiono na str. 8, akapit pierwszy niniejszego dokumentu) zamiast art. 64 § 2 k.p.a.

Przyczyna powstania powyższych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja art. 63 § 3 k.p.a. oraz niewłaściwe zastosowanie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. [dowód: akta kontroli str.: 271-283]

Wszystkie poddane kontroli decyzje zmieniające określają przedmiot dokonywanych zmian. Zezwolenia zawierają prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania, jak również wskazują na właściwy organ odwoławczy ( tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu) oraz zawierają większość elementów wymaganych art. 107 § 1 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 43, 45-47, 51-53,264, 270, 285, 304, 311]

W poddanych kontroli decyzjach zmieniających stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości.

W sprawach zakończonych wydaniem decyzji zmieniających nr 3 – nr 5 brak jest uzasadnienia prawnego (w postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji zmieniających nr 1 i nr 2 odstąpiono od uzasadnienia). Wskazane powyżej trzy decyzje zawierają jedynie uzasadnienia faktyczne. Przepis art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. stanowi, że jednym z obligatoryjnych elementów decyzji jest uzasadnienie prawne. Wytyczne co do ich treści ustawodawca zawarł w art. 107 § 3 k.p.a. Analiza treści uzasadnień decyzji zmieniających nr 3 – nr 5 wskazuje, że redagując je, kontrolowany organ pominął w wydanych rozstrzygnięciach uzasadnienie prawne (w znaczeniu przedstawionym w art. 107 § 3 k.p.a.). Mając na uwadze powyższe aktualne pozostają uwagi zawarte na str. 17 niniejszego dokumentu poczynione w przedmiocie zastosowania art. 107 § 4 k.p.a.

Wojewoda podkreśla, że w przypadku gdy organ zamierza uzasadnić swoje rozstrzygnięcie, to powinno ono odpowiadać wytycznym zawartym w art. 107 § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 285, 304, 311]

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej obowiązek uiszczenia opłaty za udzielenie zezwolenia powstaje z chwilą złożenia wniosku o jego wydanie. W myśl części I pkt 53 ppkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, decyzja wydawana w trybie szczególnym na podstawie prawnej art. 155 k.p.a. jest zwolniona z wniesienia opłaty skarbowej.

W aktach kontrolowanych postępowań znajdują się dowody uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia, w wysokości: 10 zł (postępowania zakończone wydaniem decyzji zmieniających nr 1, nr 2 i nr 5) i 53,50 zł (postępowania zakończone wydaniem decyzji zmieniających nr 3 i nr 4). Tym samym organ kontroli stwierdza, że ww. opłaty skarbowe zostały uiszczone nienależnie i powinny podlegać zwrotowi mając na uwadze 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.).

[dowód: akta kontroli str.: 267, 276, 288, 309, 313]

---

*stwierdzić należy, że "Wezwanie" z dnia (...) było co najmniej nieprecyzyjne z winy organu, który niewłaściwie określił braki formalne wymagające usunięcia.*

<sup>40</sup> Przepis art. 63 § 3 k.p.a. wymaga aby podanie było podpisane, nie mówi nic na temat czytelności tego podpisu. Tym samym należy przyjąć, że podpis musi zostać wykonany w taki sposób aby na jego podstawie dało się bezsprzecznie ustalić, że pochodzi on od wnioskodawcy (lub od osoby uprawnionej do reprezentowania go).



#### IV. Wygaszenia uprzednio udzielonych zezwoleń.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Długołęka wydał 5 decyzji w przedmiocie wygaszenia uprzednio udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję z dnia 23 kwietnia 2015 r. (znak: OŚ.6324.3.6.2015.EB), zwaną dalej decyzją wygaszającą nr 1;
- decyzję z dnia 21 listopada 2016 r. (znak: OŚ.6324.3.5.2016.EB), zwaną dalej decyzją wygaszającą nr 2;
- decyzję z dnia 26 października 2017 r. (znak: OŚ.6324.3.8.2017.EB), zwaną dalej decyzją wygaszającą nr 3;
- decyzję z dnia 22 stycznia 2019 r. (znak: OŚ.6324.3.2.2019.EB), zwaną dalej decyzją wygaszającą nr 4;
- decyzję z dnia 16 grudnia 2019 r. (znak: OŚ.6324.3.27.2019.EB), zwaną dalej decyzją wygaszającą nr 5;

Każda z poddanych kontroli spraw miała założoną i prowadzoną metrykę. Wydanie wszystkich decyzji wygaszających poprzedzały wnioski ich posiadaczy. Wnioski we wszystkich sprawach zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a.  
[dowód: akta kontroli, str.: 316, 318, 324, 326, 345, 347, 366, 368, 372, 374].

W aktach spraw zakończonych wydaniem decyzji wygaszających nr 3 – nr 5 znajdują się dowody uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie zezwolenia, w wysokości 10,00 zł. Istotą decyzji wygaszających jest wyeliminowanie z obrotu prawnego ostatecznego rozstrzygnięcia z przyczyn wskazanych w art. 162 § 1 k.p.a. Zatem są to decyzje wydawane w trybie szczególnym. Tym samym, mając na uwadze część I pkt 53 kol. 4 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, decyzje wygaszające są zwolnione z opłaty skarbowej. W związku z powyższym, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, na wydanych decyzjach wygaszających kontrolowany organ powinien był umieścić adnotacje o tym, iż są one zwolnione z opłaty skarbowej.

Na decyzji wygaszającej nr 1 brak było ww. adnotacji. Natomiast na decyzjach wygaszających nr 2 - nr 5 widnieją adnotacje o pobraniu opłaty 10,00 zł. Tak jak opisano w ostatnim akapicie części III niniejszego dokumentu ww. opłaty zostały uiszczone nienależnie w związku z czym powinny podlegać zwrotowi.

Niemniej jednak opisany powyżej brak stanowi jedynie formalne uchybienie, które nie wpływa w istotny sposób na prawidłowość poddanych kontroli decyzji wygaszających.  
[dowód: akta kontroli str.: 317, 327, 352, 369, 375]

W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzje wygaszające zawierają większość elementów wymaganych art. 107 § 1 k.p.a. W szczególności prawidłowo oznaczono organ wydający zezwolenie, adresatów decyzji oraz rozstrzygnięcie. Ponadto decyzje wygaszające zawierają prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania, jak również wskazują na właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu).  
[dowód: akta kontroli str.: 38, 43, 45-47, 51-53, 317, 325, 346, 367, 373]

W poddanych kontroli decyzjach wygaszających stwierdzono jednak następujące nieprawidłowości.

We wszystkich decyzjach brak uzasadnienia prawnego. Jest to analogiczna sytuacja jak ta, którą opisano w części III niniejszego dokumentu (str. 23), w związku z czym uwagi wówczas

poczynione pozostają aktualne również w stosunku do decyzji wygaszających.  
[dowód: akta kontroli str.: 317, 325, 346, 367, 373]

Organ kontroli wskazuje, iż wg art. 9 ust. 3 u.c.p.g. wygaszenie zezwolenia nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązku wykonania zabiegów z zakresu ochrony sanitarnej oraz ochrony środowiska określonych w zezwoleniu (art. 9 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.). Zakres oraz sposób ich wykonania określa organ właściwy do udzielenia zezwolenia w drodze odrębnej decyzji (art. 9 ust. 4 u.c.p.g.). Wojewoda wezwał Wójta Gminy Długołęka do wyjaśnienia, czy w związku z wydaniem decyzji wygaszających zostały również wydane decyzje, o których mowa w art. 9 ust. 3 w zw. z ust. 4 u.c.p.g. Pismem SG.1710.L2021.MS/9 z dnia 10 lutego 2021 r. Wójt Gminy Długołęka wyjaśnił, że cyt.:

*(...)w związku z wydaniem decyzji wygaszających nie zostały wydane decyzje, o których mowa w art. 9 ust. 3 w zw. z ust. 4 u.c.p.g*

Mając na uwadze powyższe organ kontroli podkreśla, że w przypadku gdy organ wydaje decyzje cofające lub wygaszające, musi również wydać decyzje, o których mowa w art. 9 ust. 3 w zw. z ust. 4 ustawy u.c.p.g. Jest to obowiązek organu. Niewykonanie tego obowiązku nie może być ocenione pozytywnie. Należy przy tym wskazać, że w pouczeniu zawartym w wygaszanych decyzjach Wójt Gminy Długołęka zaznaczył, że naruszanie warunków zezwolenia będzie skutkowało jego cofnięciem bez odszkodowania oraz wskazał na art. 9 ust. 2 i ust. 3 u.c.p.g., niemniej jednak bez informowania o powinnościach wynikających z drugiego z ww. przepisów.

Brak wydania ww. decyzji stanowi naruszenie art. 9 ust. 3 u.c.p.g. Przyczyną powstania opisanego nieprawidłowości był brak znajomości powyższego przepisu.

[dowód: akta kontroli str.: 317, 325, 346, 367, 373]

## V. 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.)<sup>41</sup>. 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.)<sup>42</sup> pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Analiza przebiegu wszystkich poddanych kontroli postępowań wykazała, mając na uwadze opisanego powyżej zasady, że były one prowadzone terminowo.

---

<sup>41</sup> Należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie określają jakichkolwiek wytycznych pozwalających uznać daną sprawę za szczególnie skomplikowaną oraz nakazujących aby organ w jakikolwiek sposób powiadomił o tym fakcie stronę. Działania w powyższym zakresie są jego uprawnieniami dyskrecyjnymi.

<sup>42</sup> Zgodnie z art. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy zmieniającej k.p.a.

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

1. Opracować oraz udostępnić wzory wniosków o udzielenie zezwoleń wskazanych w ustawie u.c.p.g. w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.
2. Rzetelnie weryfikować obowiązek uiszczenia opłat skarbowych za wydawane decyzje, a w przypadku braku ich uiszczenia wzywać o ich zapłatę na podstawie odpowiednich przepisów, w przypadku zaś ich nienależnego uiszczenia dokonywać zwrotu wpłaconych środków.
3. Rzetelnie weryfikować spełnienie przez otrzymane wnioski wymogów formalnych oraz właściwie oceniać (mając na uwadze przepisy k.p.a. oraz u.c.p.g.) informacje przedstawiane przez wnioskodawców, a w razie stwierdzenia jakichkolwiek braków podejmować odpowiednie działania w celu ich uzupełnienia, opierając się przy tym na właściwych przepisach.
4. Rzetelnie weryfikować treść wniosków o udzielenie zezwoleń oraz dokumentów przedkładanych wraz z nimi, w szczególności pod kątem wymogów określonych w aktach prawa miejscowego, i w razie potrzeby podejmować w toku postępowania działania wyjaśniające oparte na właściwych przepisach.
5. W udzielanych zezwoleniach uwzględniać wszystkie informacje, które wynikają z przepisów k.p.a. oraz u.c.p.g., jak również nie zamieszczać informacji (wymagań) niemających podstawy prawnej lub wynikających bezpośrednio z obowiązujących przepisów.
6. Właściwie określać podstawy prawne decyzji wydawanych w przedmiocie kontroli oraz redagować uzasadnienia wydawanych rozstrzygnięć zgodnie z wytycznymi zawartymi w k.p.a.
7. Określać ramy czasowe obowiązywania poszczególnych zezwoleń zgodnie z żądaniami wnioskodawców, a jeżeli byłoby to niemożliwe powiązać je z datami wydania poszczególnych decyzji.
8. W przypadku prowadzenia postępowania w przedmiocie zmiany wydanego uprzednio zezwolenia zakładać nową sprawę i prowadzić dla niej metrykę, o której mowa w art. 66a k.p.a.
9. Wydając decyzje wygaszające uprzednio udzielone zezwolenia zadośćuczynić obowiązkowi wynikającemu z art. 9 ust. 4 u.c.p.g.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 21 maja 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Jarosław Obremski*