



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 12 lipca 2021 r.

NK-KSE.431.1.20.2021.DK

Pan
Piotr Roman
Prezydent Miasta Bolesławiec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 9 kwietnia 2021 r. do 10 maja 2021 r., na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 kwietnia 2021 r. nr 51 (sygn. NK-KSE.0030.51.2021.DK) oraz nr 52 (sygn. NK-KSE.0030.52.2021.DK) kontrolerzy z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – przewodnicząca zespołu kontrolnego, inspektor wojewódzki Daria Krawiec oraz członek zespołu kontrolnego, inspektor wojewódzki Grzegorz Gola – przeprowadzili w Urzędzie Miasta Bolesławiec (siedz. Rynek 41, 59-700 Bolesławiec), zwanym dalej Urzędem, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części.

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

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735, zwanej dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu, uchyleniu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 8888, zwanej dalej ustawą u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w powyższej ustawie;
- przestrzegania ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028 z późn. zm., zwana dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1546 z późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawach u.c.p.g. i z.z.w.z.o.ś.

Okres objęty kontrolą obejmował czas od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli.

Ze względu na wprowadzenie przez Ministra Zdrowia rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 491 z późn. zm.) w celu zachowania środków bezpieczeństwa zarówno dla kontrolującego jak i kontrolowanego, kontrola prowadzona była za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (ePUAP) oraz poczty tradycyjnej. W toku niniejszej kontroli nie przeprowadzono jakichkolwiek czynności kontrolnych w siedzibie podmiotu kontrolowanego.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Piotr Roman¹ – Prezydent Miasta Bolesławiec.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane były przez pracownika Wydziału Zamówień Publicznych i Inwestycji Miejskich. W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do 1 pracownika, którego zakres czynności uwzględnia zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 38-45]

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej problematyka wydawania przez Prezydenta Miasta Bolesławiec zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następujących aktach prawa miejscowego:

- Uchwała nr XXXII/275/2012 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 18 lutego 2013 r., poz. 1155, zwana dalej Uchwałą).
- Zarządzenie Nr 156/06 Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 26 maja 2006 r. w sprawie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

W dniu 1 czerwca 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 26 maja 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 11 czerwca 2021 r.) zastrzeżeń. Mając na uwadze powyższe, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, które obejmuje treść projektu

¹ Zgodnie z wynikami wyborów Prezydenta w Mieście Bolesławiec na kadencję 2014-2018 dostępnymi pod adresem: https://samorzad2014.pkw.gov.pl/360_Wyборы_Burmistrza_-_I_tura/0/020101.html
Wyniki wyborów Prezydenta na kadencję 2018-2023 dostępne są pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/020101#results_vote_elect_mayor_round_1.

wystąpienia pokontrolnego, zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

Wykonywanie zadania w zakresie udzielenia zezwoleń, o których mowa w u.c.p.g., przez Prezydenta Miasta Bolesławiec ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

W toku kontroli jednostka wskazała, iż w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli Prezydent Miasta Bolesławiec wydał 12 decyzji w przedmiocie kontroli (8 decyzji na prowadzenie działalności zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz 4 zmiany ww. decyzji). W przedmiocie decyzji zmieniających do tut. Urzędu wpłynęły jednak tylko 2 akta postępowań dot. zmian zezwoleń, wobec czego pismem z dnia 26 kwietnia 2021 r. (sygn. NK-KSE.431.1.20.2021.DK) poproszono o wyjaśnienie rozbieżności. W piśmie z dnia 30 kwietnia 2021 r. (sygn. ZI-IX.6233.18.3.2021.MR) jednostka kontrolowana błędnie wskazała, iż zakwalifikowała decyzję wydaną na podstawie art. 132 § 1 k.p.a.², a także postanowienie ws. sprostowania omyłki pisarskiej, jako decyzje zmieniające, wydane na podstawie art. 155 k.p.a. Należy więc przyjąć, że Prezydent Miasta Bolesławiec wydał **10** decyzji z zakresu kontroli:

- **8** decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;
- **2** decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 20 kwietnia 2021 r. (sygn. ZI-IX.6233.18.2.2021.MR) dotyczącymi wykonywania zadań wynikających z ustawy u.c.p.g., w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, kontrolowany podmiot wskazał, iż zadania te wykonywane są przez Schronisko Związku Gmin „KWISA” dla Bezdomnych Małych Zwierząt (siedz. Przyłasek 18, 59-816 Platerówka). Zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonywane są przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (siedz. ul. Łasiccka 17, 59-700 Bolesławiec).

[dowód: akta kontroli str.: 24-25]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie jest prowadzona w formie elektronicznej ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g. Prezydent Miasta Bolesławiec udostępnia również wzór wniosku o prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 8 ust. 5 u.c.p.g.³, jednak nie został on umieszczony na stronie internetowej urzędu, a na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (zwanym dalej: BIP). Zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g. *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta udostępnia w formie elektronicznej **na stronach internetowej urzędu gminy lub miasta** wzór wniosku o udzielenie zezwolenia*. BIP zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) jest urzędowym publikatorem

² Decyzja z dnia 31 sierpnia 2017 r. (sygn. MiG.XV.6233.23.1.2017.SG) została wydana w związku z odwołaniem wniesionym przez stronę postępowania. Organ uwzględnił w całości żądanie strony, uchylił zaskarżoną decyzję, a także wydał nową.

³ Wzór wniosku opublikowany pod adresem: <http://www.um.boleslawiec.bip-gov.pl/public/?id=104192>.

teleinformatycznym, utworzonym w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. 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.

Analizując elementy, które zawiera przedstawiony wzór wniosku należy stwierdzić, że jest on zgodny z wymaganiami zawartymi w art. 8 ust. 1, ust. 1a oraz ust. 2a ustawy u.c.p.g, co należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak przedstawiony przez jednostkę kontrolowaną wzór wniosku dotyczy tylko jednego rodzaju działalności, wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. (opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych), co jest niezgodne z art. 8 ust. 5 przedmiotowej ustawy, który nakłada obowiązek udostępnienia wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia, obejmującego swoim zakresem działalność zarówno dot. opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, jak i ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych. Przepis art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g. określa elementy, jakie powinno zawierać podanie złożone w przedmiocie udzielenia zezwolenia, odnosząc się do zezwolenia we wszystkich obszarach działalności, wynikających z art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. Tym samym ustawodawca wskazując w art. 8 ust. 5 ww. ustawy, iż *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta udostępnia w formie elektronicznej na stronach internetowych urzędu gminy lub miasta wzór wniosku o udzielenie zezwolenia* zobowiązał organ wykonawczy gminy do opracowania wzoru wniosku dot. każdego rodzaju zezwolenia. Organ mógł zatem opracować i udostępnić jeden wspólny wzór wniosku, jak również osobne wzory, dla każdego wskazanego powyżej rodzaju działalności.

[dowód: akta kontroli str.: 25, 46-50, 51-54]

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy u.c.p.g rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, a także prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. W wyniku kontroli stwierdzono, że aktem regulującym ww. wymagania jest Zarządzenie. Niemniej jednak od dnia 1 sierpnia 2009 r. kwestia określenia przedmiotowych wymogów została przeniesiona na organy stanowiące i kontrolne gmin⁴. W związku z powyższym, w przepisie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. zmienił się zarówno organ właściwy do określenia ww. wymagań, jak i forma, w jakiej należy te wymagania określić. Zgodnie z § 141 w związku z § 32 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 z późn. zm.) w przypadku zmiany treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmianie ulegnie m.in. rodzaj aktu⁵, akt wykonawczy wydawany na podstawie zmienionego przepisu traci moc z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego. Należy więc wskazać, iż z dniem 1 sierpnia 2009 r. przepisy Zarządzenia straciły moc obowiązującą, a właściwym sposobem na określenie wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia będzie publikacja uchwały.

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

⁴ Zgodnie z art. 11 oraz art. 39 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań w administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753 z późn. zm.).

⁵ W niniejszym przypadku zarządzenie zostało zastąpione uchwałą.

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Prezydent Miasta Bolesławiec wydał łącznie 8 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzja nr 1.DEK.2015.MR Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 16 stycznia 2015 r. (sygn. MZGM.DEK.371.2015.MR);
- decyzja Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 26 lipca 2017 r. (sygn. MiG.XV.6233.23.1.2017.MR);
- decyzja Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 5 października 2017 r. (sygn. MiG.XV.70003.41.1.2017.MR);
- decyzja Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 2 stycznia 2018 r. (sygn. MiG-XV.7003.4.2018);
- decyzja Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 17 czerwca 2019 r. (sygn. ZI-XVIII.6133.3.2019.MR);
- decyzja Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 11 października 2019 r. (sygn. ZI-XVIII.6133.5.2019.MR);
- decyzja Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 25 czerwca 2020 r. (sygn. ZI-XVIII.6133.33.2020.MR);
- decyzja Prezydenta Miasta Bolesławiec z dnia 8 października 2020 r. (sygn. ZI-XVIII.6133.50.2.2020.MR).

[dowód: akta kontroli str.: 55-313]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż sześć z ośmiu wniosków złożonych w przedmiocie udzielenia ww. zezwoleń nie zawierało wszystkich wymaganych elementów wskazanych w art. 8 ust. 1-2a ustawy u.c.p.g., natomiast prawie wszyscy⁶ wnioskodawcy uiścili należne opłaty skarbowe za wydanie zezwoleń objętych przedmiotem kontroli⁷. Do każdego z wniosków dołączono również zaświadczenie bądź oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne, zgodnie z art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g. Wszystkie podania spełniały wymogi określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. We wszystkich aktach sprawy znajdują się także metryki spraw, zgodnie z art. 66a § 1 k.p.a.

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

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany jest w podaniu wskazać informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem. W toku kontroli stwierdzono, że w trzech wnioskach przedsiębiorcy nie spełnili wskazanego warunku. We wniosku, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 26 lipca 2017 r. strona w odniesieniu do technologii wskazała, cyt. *opróżnianie zbiornika bezodpływowego następuje w sposób niepowodujący: zanieczyszczenia terenu, uszkodzenia infrastruktury technicznej, nadmiernego hałasu i zanieczyszczeń powietrza oraz jakiegokolwiek zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi oraz zwierząt. Transport nieczystości ciekłych odbywa się w sposób zapobiegający wypływowi nieczystości ciekłych ze zbiornika, w wyniku jego*

⁶ W aktach postępowania, zakończonego wydaniem decyzji z dnia 2 stycznia 2018 r. brakuje dowodu uiszczenia opłaty skarbowej – na decyzji znajduje się adnotacja o uiszczeniu opłaty skarbowej w wysokości 107 zł oraz informacja o potwierdzeniu przelewu.

przepelnienia lub niewłaściwego opróżniania oraz niepowodujący zanieczyszczenia terenu i trasy wywozu. Pojazdy asenizacyjne spełniają wymagania techniczne określone w przepisach regulujących warunki techniczne pojazdów. Wyposażone są w szczelną instalację, szczelny zbiornik oraz sprawny układ sterowania systemu napelniającego i opróżniającego zbiornik. Dodatkowo zabezpieczone są przez niekontrolowanym wydostaniem się na zewnątrz pojazdu transportowanych nieczystości ciekłych. [...] część spustowa zbiornika jest odkażana za pomocą środka dezynfekującego po zrzucie nieczystości ciekłych. Ponadto we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 2 stycznia 2018 r. przedsiębiorca w pkt 4 wskazał „zamknięty cykl technologiczny (opróżnianie szamba, studzienki, transport w szczelnej beczce i spust do stacji zlewnej)”. Należy więc stwierdzić, że we wskazanych wnioskach przedsiębiorcy w żaden sposób nie wskazali wymaganej informacji. Powyższych zapisów nie można bowiem uznać za prawidłowe, gdyż zgodnie z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*, natomiast w powyższych wnioskach nie odniesiono się do wskazanej kwestii. W przypadku wniosku, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 8 października 2020 r. przedsiębiorca w ogóle nie wskazał wymaganych informacji.

[dowód: akta kontroli str.: 98, 166, 287-305]

W myśl art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie, powinien wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności. W toku czynności kontrolnych wykazano, iż dwa z ośmiu wniosków nie zawierały wymaganych informacji. We wniosku, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 25 czerwca 2020 r. strona opisała czynności, które będą wykonywane w sposób bieżący, w ramach prowadzonej działalności. Ustawodawca wymaga natomiast, aby były to zabiegi, które posiadacz zezwolenia będzie realizował już po całkowitym zakończeniu działalności, w związku z istotnym wpływem wykonywanej działalności na środowisko naturalne. Należy również wskazać, że w omawianym wniosku przedsiębiorca wskazał jedynie przedmiot działalności, nie odnosząc się natomiast do jej obszaru⁸. Wniosek na podstawie którego wydano decyzję z dnia 8 października 2020 r. nie zawierał żadnej informacji dot. proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska.

Zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. wnioskodawca powinien również określić termin podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzony czas jej prowadzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 8 października 2020 r. przedsiębiorca nie wskazał zamierzonego czasu prowadzenia działalności objętej wnioskiem. Z pkt 7 ww. wniosku wynika jedynie, że termin podjęcia działalności objętej wnioskiem określono, jako cyt. z *chwilą, gdy decyzja stanie się ostateczna*, nie wynika z tego jednak, jak długo strona zamierza prowadzić działalność, co powinno stanowić również wyznacznik określenia długości obowiązywania zezwolenia.

[dowód: akta kontroli str.: 262, 287-305]

Ostatnim z elementów, wymaganych przepisem art. 8 ust. 2a jest dokument potwierdzający gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną. W toku kontroli ustalono, iż do wniosku na podstawie którego wydano decyzję nr 1.DEK.2015.MR z dnia 16 stycznia 2015 r. przedsiębiorca dołączył dwie umowy zawarte ze stacjami zlewnymi. Pierwsza z nich (umowa nr 3/03 z dnia 15 stycznia 2003 r.) w § 1 pkt 2 wskazywała cyt. *Usługobiorca zobowiązany jest mieć aktualne zezwolenie Urzędu Miasta **Żagania** na prowadzenie działalności w zakresie transportu nieczystości ciekłych na terenie **Miasta Żagań***. Z przedmiotowego zakresu umowy wynika, że dotyczy ona odbioru nieczystości ciekłych przez

⁸ Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g., wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać określenie przedmiotu i obszaru działalności.

stację zlewną, ale terytorialnie została ograniczona do Miasta Żagań, tym samym nie mogła zostać wzięta pod uwagę. Niemniej jednak przedsiębiorca dołączył do wniosku również drugą umowę (z dnia 2 stycznia 2014 r.) zawartą z Miejskim Zakładem Gospodarki Komunalnej w Małomicach, która jednak nie zawierała informacji o długości jej trwania. Tym samym organ nie mógł zweryfikować, czy ww. umowa jest nadal wiążąca. Na przekazanej kopii dokumentu jest co prawda wzmianka o przeprowadzonej rozmowie z kierownikiem Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Małomicach dot. obowiązywania umowy, nie ma ona jednak ani daty sporządzenia ani podpisu pracownika. Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 5 października 2017 r. dotyczył przedsiębiorcy dysponującego stacją zlewną, który w treści podania wskazał cyt. *automatyczna stacja zlewna (urządzenie kontrolno-pomiarowe) zlokalizowana na oczyszczalni ścieków przy ul. Granicznej 48 w Bolesławcu, będąca własnością i pozostająca w eksploatacji PwIK w Bolesławcu Sp. z o.o., przyjmuje ścieki dowożone transportem kołowym pochodzące z opróżnionych zbiorników bezodpływowych*. Do wniosku nie dołączono jednak żadnych dokumentów, które potwierdzałyby prawo własności ww. podmiotu. Ponadto zgodnie z art. 75 § 2 k.p.a. jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. W powyższym przypadku oświadczenie strony nie zawierało ww. klauzuli.
[dowód: akta kontroli str.: 56-71, 143-158]

Mając na uwadze powyższe ustalenia, organ powinien wezwać wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., a w przypadku nieotrzymania odpowiedzi albo otrzymania odpowiedzi niepełnej, pozostawić wnioski bez rozpoznania. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych zostały poczynione jedynie w przypadku dwóch postępowań. W postępowaniu zakończonym decyzją nr 1.DEK.2015.MR z dnia 16 stycznia 2015 r. organ bezpodstawnie wezwał stronę do uzupełnienia braku formalnego, o dokument potwierdzający gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną. W przedmiotowym piśmie powołano się na zapis określony w Uchwale, który stanowi, że *stacja zlewna powinna znajdować się w jak najmniejszej odległości od miejsc nagromadzenia nieczystości wymagających wywozu*. Przedsiębiorca dołączył do wniosku wskazaną we wcześniejszej części projektu umowę zawartą z Miejskim Zakładem Gospodarki Komunalnej w Małomicach, którą organ zobowiązany był uznać. Przepis art. 8 ust. 2 stanowi, że przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną. Wskazany przepis nie narzuca w żaden sposób wymogu odległości stacji zlewnej od miejsca odbioru nieczystości. Ponadto organ nie był w żaden sposób uprawniony do narzucania stronie konkretnej stacji zlewnej, z którą powinien zawrzeć umowę. Pismo zawierało ponadto niewłaściwą podstawę prawną, organ powołał się bowiem na akt prawa miejscowego, gdzie jedyną, poprawną podstawą wezwania do uzupełnienia braków formalnych jest art. 64 § 2 k.p.a. W dalszej części pisma organ wskazał również art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g., wyznaczając na uzupełnienie braku 14 dni. Zgodnie ze wskazanym przepisem, *przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem*. Należy wskazać, że jest to uprawnienie organu, jednak jego wykorzystanie może mieć miejsce dopiero po wszczęciu postępowania, w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego. Przepis ten nie stanowi natomiast podstawy do wezwania strony do uzupełnienia braku formalnego wniosku. Ponadto, art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. odnosi się

do dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności, co jednak nie może być badane na etapie formalnego sprawdzania wniosku, czyli jeszcze przed wszczęciem postępowania. Organ również niewłaściwie założył, iż jakiegokolwiek wymagania określone w Uchwale powinny zostać udokumentowane przez stronę już na etapie składania podania. Należy podkreślić, że elementy, które powinien zawierać wniosek wskazuje jedynie art. 63 § 2 k.p.a., a także przepis art. 8 ustawy u.c.p.g. Odmienny charakter posiadają wymagania określone w akcie prawa miejscowego. Ewentualne wątpliwości organu, co do spełnienia wymagań określonych w uchwale, należało rozstrzygać już na etapie postępowania wyjaśniającego, przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie.

W postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji z dnia 8 października 2020 r. organ pismem z dnia 15 września 2020 r. wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia braków formalnych, o określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie, informacje o technologiach, a także proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska. Wątpliwości budzi jednak wezwanie strony do określenia środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem. Wnioskodawca nie wskazał co prawda w głównej części wniosku ww. informacji, niemniej jednak dołączył do podania załączniki, które stanowią jego integralną część tj. kserokopię dowodu rejestracyjnego oraz umowę wynajmu pojazdu asenizacyjnego. Jeżeli organ miał wątpliwości, co do dokumentacji poświadczającej, iż spełnia on warunki określone w ustawie u.c.p.g., zasadnym było w toku prowadzonego postępowania zastosowanie art. 8a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Istotnym jest fakt, że odpowiedź strony wpłynęła do jednostki kontrolowanej w dniu 21 września 2020 r., jednak z przesłanych kontrolerowi postępowań nie wynika, żeby wskazane przez organ braki zostały uzupełnione.

[dowód: akta kontroli str.: 66-67, 72, 287-304, 305]

Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnej analizy wniosków, jak również nieznajomości norm proceduralnych.

W zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających w ramach poszczególnych spraw poddanych weryfikacji kontrola wykazała co następuje. W Uchwale ustanowiono wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie miasta Bolesławiec działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Dotyczą one wymagań w zakresie posiadanych pojazdów asenizacyjnych (§ 1 pkt 1 lit. a-d), wymagań dotyczących bazy transportowej (§ 2 pkt 2 lit. a-b), a także kwestii dot. zabiegów sanitarnych i porządkowych (§ 1 ust. 3 lit. a-d). W toku czynności kontrolnych zwrócono się do jednostki kontrolowanej z zapytaniem, w jaki sposób weryfikowano spełnienie poszczególnych warunków przez przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia. W odpowiedzi wskazano: *wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych sprawdzane są na podstawie złożonych wniosków wraz z załącznikami. Organ opracował listę sprawdzającą. W ten sposób weryfikuje warunki określone w przedmiotowej uchwale.* Należy jednak stwierdzić, że poprzez przedstawione przez strony dokumenty, organ nie był w stanie zweryfikować w toku postępowania wszystkich warunków określonych w Uchwale. W wyniku kontroli stwierdzono, że do wniosku, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 8 października 2020 r., przedsiębiorca dołączył tylko kopię jednej strony dowodu rejestracyjnego pojazdu, nie uwzględniając strony, na której znajduje się informacja dot. przeglądu technicznego pojazdu. Tym samym organ nie mógł zweryfikować, czy zgodnie z § 1 pkt 1 lit. b Uchwały pojazd jest zarejestrowany i dopuszczony do ruchu oraz posiada

aktualne badania techniczne i świadectwa dopuszczenia do ruchu, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym. Ponadto cztery⁹ na osiem wniosków nie zawierały żadnego dokumentu, który mógłby potwierdzić, że pojazd jest oznakowany w sposób trwały i widoczny, umożliwiający identyfikację podmiotu świadczącego usługi (nazwa przedsiębiorcy, adres, telefon)¹⁰.

W § 1 pkt 2 Uchwały zobowiązano przedsiębiorców do dysponowania bazą transportową. Z analizy kopii akt przesłanych postępowań wynika, że trzy wnioski¹¹ nie zawierały żadnego dokumentu, który potwierdzałby spełnienie ww. warunku. W żadnym z wymienionych postępowań organ nie skorzystał z uprawnienia określonego w art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. Przed wydaniem zezwolenia należy zweryfikować, czy przedsiębiorca spełnia wszystkie wymogi określone w akcie, wydanym na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. Organ zobowiązany jest bowiem do zebrania oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a., a niezbędne dowody świadczące o spełnieniu przez przedsiębiorcę wymogów określonych w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się w aktach postępowania. Brak właściwego udokumentowania zweryfikowanego stanu faktycznego stanowi bowiem naruszenie zasady pisemności postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 142-163, 164-182, 220-259, 260-285, 286-313, 360-361, 362-363, 427-428]

Powodem powstania powyższej nieprawidłowości było prowadzenie postępowania przez pracownika prowadzącego sprawę w sposób nierzetelny.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia zostały podpisane przez Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Bolesławcu, Zastępcę Prezydenta Miasta, Zastępcę Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych i Inwestycji Miejskich oraz Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych i Inwestycji Miejskich, na podstawie udzielonych upoważnień.

[dowód: akta kontroli str.: 26-37, 418-426]

Decyzje zawierały większość elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. Wszystkie decyzje zawierały także adnotacje, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330).

W wyniku kontroli stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w powyższym obszarze.

Zgodnie z art. 9 ust. 1b u.c.p.g. zezwolenie wydawane jest na oznaczony czas, nie dłuższy jednak niż 10 lat. Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. decyzja powinna określać termin podjęcia działalności określonej w zezwoleniu. Siedem z ośmiu decyzji zawierało błędne określenia terminu podjęcia działalności, a jedna decyzja nie posiadała go wcale. Ponadto pięć wydanych przez organ decyzji w sposób błędny wskazywało czas obowiązywania zezwolenia.

W decyzji nr 1.DEK.2015.MR z dnia 16 stycznia 2015 r. w pkt III zatyt. „termin podjęcia działalności” organ zawarł poniższy zapis - cyt. *na okres 10 lat, tj. do dnia 18 grudnia 2024 r.* W istocie opis ten stanowi czas obowiązywania zezwolenia, a nie czas rozpoczęcia

⁹ Wnioski, na podstawie których wydano decyzje: z dnia 5 października 2017 r., 2 stycznia 2018 r., 11 października 2019 r. oraz 25 czerwca 2020 r.

¹⁰ Zgodnie z § 1 pkt 1 lit. c Uchwały.

¹¹ Wnioski, na podstawie których wydano decyzje: z dnia 2 stycznia 2018 r., 11 października 2019 r. oraz 8 października 2020 r.

wykonywania działalności przez stronę. Ponadto zezwolenie nie zostało wydane na okres 10 lat, lecz krócej, a właściwy termin obowiązywania zezwolenia powinien upłynąć 16 stycznia 2025 r. W decyzjach z dnia 17 czerwca 2019 r., 11 października 2019 r. oraz 25 czerwca 2020 r. organ błędnie wskazał termin podjęcia działalności, określając go na dzień uprawomocnienia decyzji. Istotnym jest, że uzależnienie okresu obowiązywania zezwolenia od zdarzenia przyszłego i niepewnego jest nieprawidłowe. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, nie ma podstaw prawnych, aby okres obowiązywania danego aktu administracyjnego obliczać od momentu daty uzyskania waloru *ostateczności* (w ww. zezwoleniach użyto zwrotu *uprawomocnienie*) takiej decyzji¹². Byłoby to również sprzeczne z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, w związku z faktem, iż takie określenie wiąże się z datą doręczenia decyzji stronie, której organ administracji publicznej nie zna oraz nie może z góry zakładać. Mając na uwadze powyższe, organ powinien wskazać, jako termin podjęcia działalności dzień, który został wskazany przed przedsiębiorcą we wniosku, a w przypadku, gdy przedsiębiorca nie wskazał konkretnej daty lub z innych przyczyn termin ten nie mógł zostać uwzględniony, organ winien wskazać w zezwoleniu na dzień wydania decyzji administracyjnej, która ma decydujące znaczenie, ponieważ stanowi dzień według którego ocenia się stan faktyczny oraz stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia.

W decyzji z dnia 26 lipca 2017 r. organ, jako termin podjęcia działalności wskazał dzień 1 sierpnia 2017 r., pomimo że nie było to podyktowane żądaniem strony, a decyzja została wydana kilka dni wcześniej. W treści decyzji z dnia 5 października 2017 r. oraz 2 stycznia 2018 r. organ ustalił termin podjęcia działalności z datą wsteczną, co jest ujęciem nieprawidłowym. Takie wskazanie może doprowadzić do sytuacji, w której działalność wykonywana jest bez wymaganego przepisami prawa zezwolenia. Należy przypomnieć również, że skutek prawny decyzji następuje co do zasady z chwilą jej wejścia do obrotu prawnego, tym samym niedopuszczalne jest określanie terminu podjęcia działalności z datą wsteczną. Zezwolenie konkretyzuje uprawnienia strony, nie może działać wstecz, a okres jego obowiązywania oblicza się od daty wydania decyzji, czyli od dnia według którego ocenia się stan faktyczny i prawny będący podstawą rozstrzygnięcia decyzji.

W decyzji z dnia 8 października 2020 r. również w sposób nieprawidłowy określono ww. wymóg, wskazując w pkt 2 decyzji, iż cyt. *podjęcie działalności może nastąpić po uzyskaniu decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych, licząc od dnia, w którym niniejsza decyzja stanie się ostateczna.*

Odnosząc się do wymogu zawartego w art. 9 ust. 1b ustawy u.c.p.g, należy stwierdzić, że decyzje z dnia 11 października 2019 r., 25 czerwca 2020 r. oraz 8 października 2020 r. zostały wydane na okres przekraczający 10 lat.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwej interpretacji przepisów, nierzetelnego prowadzenia postępowania, jak również braku dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 82-84, 160-162, 180-182, 215-217, 252-254, 281-283, 310-312]

W myśl art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. w decyzji należy także określić inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Organ w każdej z decyzji odsyłał do ogólnie wskazanych aktów prawnych, co jest ujęciem nieprawidłowym. Zezwolenie powinno bowiem zawierać konkretne obowiązki, wynikające z przepisów szczególnych. Ponadto trzy decyzje¹³ zawierały zobowiązanie

¹² Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09.

¹³ Decyzje z dnia: 16 stycznia 2015 r., 26 lipca 2017 r. oraz 8 października 2020 r

przedsiębiorców do opróżniania zbiorników bezodpływowych na podstawie umowy zawieranej z właścicielem nieruchomości i na warunkach w niej określonych. W dwóch decyzjach¹⁴ organ zobowiązał również strony do prowadzenia ewidencji wywozu nieczystości ciekłych, książki eksploatacji bazy transportowej oraz każdorazowego potwierdzania zrzutu nieczystości ciekłych. W sześciu¹⁵ z ośmiu decyzji zobowiązano również strony do sporządzania i dostarczania kwartalnych sprawozdań z wykonywanych czynności. Zawarcie w rozstrzygnięciach poddanych kontroli ww. nakazów wykraczało w sposób znaczący poza dyspozycję 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. Ponadto w zakresie obowiązku sprawozdawczego, opisanego w art. 9o ustawy u.c.p.g. należy wskazać, iż organ nie ma obowiązku zamieszczania w decyzji zezwalającej informacji o zobowiązaniu przedsiębiorcy do przestrzegania ww. przepisu, gdyż nie stanowi on elementu zezwolenia na prowadzenie działalności objętej tą decyzją¹⁶. Obowiązek ten nie podlega dyspozycji art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy albowiem nie został ustanowiony w odrębnych przepisach. Obciąża on każdego posiadacza zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych *ex lege*¹⁷.

Zawarcie w decyzji z dnia 26 lipca 2017 r. wskazanych wyżej elementów stanowiło podstawę odwołania przedsiębiorcy, które wpłynęło do jednostki kontrolowanej w dniu 24 sierpnia 2017 r. Organ kontroli w pełni podziela argumenty podniesione w odwołaniu strony, w związku z czym nie ma potrzeby ich ponownego przytaczania. Warto jednak wskazać, że decyzją z dnia 31 sierpnia 2017 r. Prezydent Miasta Bolesławiec **uchylił** w całości zaskarżoną decyzję oraz wydał nową. Niemniej jednak, w kolejnych wydawanych decyzjach nadal wskazywano wymogi, które nie mają odzwierciedlenia w przepisach prawa. Jak wskazał w wyroku z dnia 29 października 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie: *Podnieść należy, iż w myśl art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Rozwinięcie tej zasady znajduje odzwierciedlenie w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2006r. (Sygn. Akt II GSK 23/06, LEX nr 209721) z brzmienia wymienionych przepisów wynika, że wszelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności, choć dopuszczalne w drodze zapisu ustawowego ze względu na ważny interes publiczny, mają charakter wyjątku i muszą być wobec tego rozumiane ściśle, a nie w sposób rozszerzający. Nie można zatem ich istnienia dorozumiewać czy domniemywać, bądź przyjmować np. w drodze analogii. Zatem wszelkie obowiązki nakładane na przedsiębiorcę muszą mieć swoje źródło w przepisach prawa.*¹⁸

W decyzji z dnia 16 stycznia 2015 r. organ wskazał trzy stacje zlewne – w Bolesławcu, w Małomicach oraz w Żaganii. Niemniej jednak stacja zlewna w Żaganii nie powinna znaleźć się w decyzji, z uwagi na fakt, iż strona nie udokumentowała gotowości odbioru przez ww. stację zlewną nieczystości ciekłych z terenu Miasta Bolesławiec. Do wniosku dołączono umowę nr 3/03 z dnia 15 stycznia 2003 r., z której treści wynika, iż dotyczy swoim zakresem

¹⁴ Decyzje z dnia: 16 stycznia 2015 r. oraz 26 lipca 2017 r.

¹⁵ Decyzje z dnia: 16 stycznia 2015 r., 26 lipca 2017 r., 17 czerwca 2019 r., 11 października 2019 r., 25 czerwca 2020 r. oraz 8 października 2020 r.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ sygn. II SA/OI 832/13.

przedmiotowym jedynie Miasto Żagań, z uwagi na zobowiązanie przedsiębiorcy do posiadania aktualnego zezwolenia w zakresie transportu nieczystości ciekłych na terenie Miasta Żagań.

Tym samym ww. stacja zlewna nie powinna zostać określona w decyzji. Ponadto w decyzji z dnia 2 stycznia 2018 r., jako stację zlewną wpisano Oczyszczalnię Ścieków przy ul. Granicznej 48 w Bolesławcu, mimo że, przedsiębiorca w żaden sposób nie udokumentował gotowości odbioru nieczystości przez ww. stację zlewną, przedstawił natomiast umowę ze stacją zlewną w Iłowej, która nie została przez organ uwzględniona w decyzji.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g, braku rzetelności przy realizacji obowiązków oraz niedostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 82-84, 121-123, 139-141, 160-162, 180-182, 215-217, 252-254, 281-283, 310-312]

W toku kontroli stwierdzono, iż wszystkie decyzje zawierały pouczenie o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy. Od dnia 1 czerwca 2017 r. jednym z obowiązkowych elementów każdej decyzji administracyjnej jest też pouczenie o możliwości zrzeczenia się odwołania i jego skutkach, zawarte w art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z powyższym i na podstawie art. 16 ustawy z dnia kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), postępowania wszczęte od dnia 1 czerwca 2017 r. powinny być prowadzone na podstawie zmienionych przepisów. W wyniku kontroli stwierdzono, że w większości decyzji¹⁹ nie zawarto wskazanego pouczenia, czym nie wypełniono dyspozycji art. 107 §1 pkt 7 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 121-123, 160-162, 180-182, 215-217, 310-312]

Z przesłanych akt postępowania, dotyczących wydania decyzji z dnia 2 stycznia 2018 r. nie wynika, kiedy decyzja została doręczona stronie, ponieważ dokumentacja nie zawiera dowodu jej wysłania. W świetle powyższego, może pojawić się wątpliwość, czy decyzja została doręczona stronie. Zgodnie bowiem z art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione organy. Ustawodawca chroniąc interes strony oparł doręczanie pism na zasadzie oficjalności, wprowadzając również wymóg pokwitowania, polegającego na pisemnym potwierdzeniu odbioru pisma przez adresata, z uwzględnieniem daty jego doręczenia. Należy również wskazać, że brak prawidłowego doręczenia decyzji stronie skutkuje tym, iż nie funkcjonuje ona w obrocie prawnym. Ponadto na egzemplarzu decyzji znajdującym się w aktach sprawy brakuje adnotacji, co do sposobu wysyłki, stosownie do § 60 ust. 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U z 2011 r., Nr 14, poz. 67), tym samym można mieć wątpliwość, czy wywołuje skutki prawne w zakresie uprawnień oraz obowiązków strony o charakterze procesowym i materialnym²⁰.

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

[dowód: akta kontroli str.: 164-182]

¹⁹ Decyzje z dnia: z dnia 26 lipca 2017 r., 5 października 2017 r., 2 stycznia 2018 r., 17 czerwca 2019 r. oraz 8 października 2020 r.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 września 2017 r., sygn. I SA/OI 300/17.

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. z zastrzeżeniem § 4 i § 5 przedmiotowego przepisu, jednym z elementów decyzji jest uzasadnienie faktyczne oraz prawne. Kontrola wykazała, iż w żadnym z objętych przedmiotową kontrolą zezwoleń nie zawarto uzasadnienia prawnego. Należy podkreślić, że nie chodzi tu tylko o obowiązek powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również o wszechstronne wyjaśnienie, dlaczego organ zastosował określony przepis²¹. Celem uzasadnienia prawnego powinno być wykazanie, że wydane rozstrzygnięcie jest wynikiem stosowania normy prawa materialnego w danej sytuacji faktycznej. Ponadto, powinno się odnosić do stanu prawnego sprawy w ujęciu szerszym, obejmując również kwestie związane z ustaleniem właściwości organu, a także do ustaleń stanu sprawy w postępowaniu dowodowym. Uzasadnienie prawne decyzji nie może więc polegać tylko na wskazaniu przepisu prawa, ale powinno zawierać również umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa, a także wskazywać, jaki zachodzi związek między tą oceną, a treścią rozstrzygnięcia²².

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

[dowód: akta kontroli str.: 82-84, 121-123, 160-162, 180-182, 215-217, 252-254, 281-283, 310-312]

II. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Prezydent Miasta Bolesławiec wydał 2 decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych tj.:

- decyzję nr 2.DEK.2015.MR Prezydenta Bolesławca z dnia 30 listopada 2015 r. (znak: MZGM.DEK.10418.2.2015.MR);
- decyzję nr 1.DEK.2017.MR Prezydent Bolesławca z dnia 13 marca 2017 r. (znak: DEK.118.2017.MR).

W dniach 19 listopada 2015 r. i 6 lutego 2017 r. do jednostki kontrolowanej wpłynęły wnioski stron w przedmiocie zmiany zezwoleń, udzielonych odpowiednio w dniu 6 marca 2013 r. oraz 21 października 2011 r., dotyczące zmiany adresu siedziby wnioskodawców. Podania były kompletne pod względem formalnym, zawierały elementy określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz wskazywały przedmiot żądanych zmian. Weryfikacja obydwu ww. decyzji zmieniających wykazała, iż określały one przedmiot dokonanych zmian oraz zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. Decyzje zostały podpisane przez Dyrektora Miejskiego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, a ich rozstrzygnięcia były zgodne z żądaniami wnioskodawców.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia.

Zgodnie z częścią I ust. 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej – opłacie w wysokości 10 zł podlega wydanie decyzji innej niż wymienione w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Jednakże, w kol. 4 (*Zwolnienia*) w pkt 1 wskazano „*decyzje umarczające postępowanie lub wydawane w postępowaniu odwoławczym albo w trybie*

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

szczególnym”. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi decyzję wydaną w trybie szczególnym, postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym²³, a ww. norma prawna stanowi przepis szczególny, co z kolei, mając na uwadze wcześniej wskazane brzmienie załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, skutkuje tym, iż rozstrzygnięcie wydawane na jego podstawie zwolnione jest z obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej. Mając na uwadze powyższe oraz § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej, należy wskazać, że na decyzjach należało zamieścić adnotację określającą podstawę prawną zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w aktach postępowania zakończonego wydaniem decyzji nr 2.DEK.2015.MR z dnia 30 listopada 2015 r. widnieje dowód uiszczenia **opłaty skarbowej** za zmianę decyzji, w wysokości 10 zł.

Ponadto w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji nr 1.DEK.2017.MR z dnia 13 marca 2017 r. organ pismem z dnia 27 lutego 2017 r. bezpodstawnie wezwał stronę na podstawie art. 261 § 1 k.p.a. do uzupełnienia braku fiskalnego.

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

[dowód: akta kontroli str.: 314-336, 337-359]

III. Terminowość postępowań objętych kontrolą.

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego załatwienie sprawy powinno nastąpić w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy od dnia jej wszczęcia (art. 35 § 3 k.p.a.)²⁴. 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.)²⁵ pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze opisane powyżej wytyczne, należy wskazać, iż jedno z dziesięciu prowadzonych postępowań nie zostało zakończone terminowo.

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek strony, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 26 lipca 2017 r. wpłynął do organu w dniu 19 czerwca 2017 r, tym samym załatwienie sprawy powinno nastąpić nie później niż w dniu 19 lipca 2017 r. Wniosek był kompletny pod względem formalnym. Dopiero pismem z dnia 13 lipca 2017 r. strona została zawiadomiona o wszczęciu postępowania administracyjnego, a decyzję wydano w dniu 26 lipca 2017 r.

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

[dowód: akta kontroli str.: 55-85, 86-142]

²³ Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1997 r., sygn. III SA 854/96.

²⁴ Należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie określają jakichkolwiek wytycznych pozwalających uznać daną sprawą za *szczególnie skomplikowaną*, oraz nakazujących aby organ w jakikolwiek sposób powiadomił o tym fakcie stronę. Działania w powyższym zakresie są jego uprawnieniami dyskrecyjnymi

²⁵ Zgodnie z art. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

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

1. Opracować oraz udostępnić na stronie internetowej Urzędu wzór wniosku o udzielenie zezwoleń dla wszystkich rodzajów działalności wskazanych w art. 7 ust 1 u.c.p.g.
2. Rzetelnie weryfikować składane przez strony wnioski wraz z przedłożonymi dokumentami, w szczególności zwracając uwagę na wymagane art. 8 ust. 1-2a ustawy u.c.p.g. elementy, a w razie stwierdzenia jakichkolwiek braków podejmować odpowiednie działania w celu ich uzupełnienia.
3. Zwrócić szczególną uwagę, by wezwania dokonywane były we właściwej formie, na podstawie odpowiednich przepisów k.p.a.
4. W toku postępowania weryfikować spełnienie przez przedsiębiorcę warunków określonych w aktach prawa miejscowego, wydanych na podstawie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy u.c.p.g.
5. Prawidłowo określać w zezwoleniach termin podjęcia działalności (zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, a jeśli nie byłoby to możliwe – powiązać ją z datą wydania decyzji) oraz prawidłowo wskazywać okres obowiązywania zezwolenia.
6. W udzielanych zezwoleniach uwzględniać tylko te elementy, które wynikają wprost z przepisów ustawy u.c.p.g. oraz k.p.a.
7. W decyzji wskazywać tylko te stacje zlewnie, których gotowość do odbioru nieczystości ciekłych strona udokumentowała.
8. W każdej z decyzji zawierać elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a., zwracając szczególną uwagę na pouczenie o możliwości zrzeczenia się odwołania i jego skutkach oraz uzasadnienie prawne.
9. Decyzje doręczać za pokwitowaniem, zgodnie z art. 39 k.p.a., a także zamieszczać dowody ich doręczenia w aktach postępowań.
10. Dołożyć wszelkich starań, aby postępowania prowadzone były terminowo, zgodnie z art. 35 k.p.a.
11. Zwiększyć nadzór bezpośredniego przełożonego nad pracownikami Urzędu realizującymi zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do **12 sierpnia 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

Z UP. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Maciej Gardas
DYREKTOR WYDZIAŁU
NADZORU I KONTROLI