



## WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.1.2021.DK

Wrocław, dnia 19 marca 2021 r.

Pan  
**Jerzy Łuźniak**  
Prezydent Miasta Jeleniej Góry

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od dnia 13 stycznia 2021 r. do dnia 15 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 (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 (Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 13 stycznia 2021 r. nr 3 (sygn. NK-KSE.0030.3.2021.DK) i nr 4 (sygn. NK-KSE.0030.4.2021.DK) Daria Krawiec – inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu kontrolnego oraz Bartosz Jędrysiak – inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, przeprowadzili w Urzędzie Miasta Jelenia Góra (siedz. pl. Ratuszowy 58, 58-500 Jelenia Góra zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części.

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

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, zwana dalej ustawą u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylecia 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 (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, uchylecia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1546) 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 dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli.

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 w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Marcin Zawila<sup>1</sup> oraz Pan Jerzy Łuzniak – Prezydent Miasta Jeleniej Góry<sup>2</sup>.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane są według zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Jelenia Góra (zwanego dalej regulaminem) przez pracowników Departamentu Gospodarki Miasta (Wydziału Gospodarki Komunalnej). W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do 3 pracowników, których zakresy czynności uwzględniają zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 32-66]

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej, problematyka wydawania przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry zezwoleń, o których mowa w ustawie u.c.p.g. została uregulowana w następujących aktach prawa miejscowego:

- Uchwała nr 434.XLV.2013 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 15 października 2013 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie miasta Jelenia Góra działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 22 października 2013 r., poz. 5434), zwana dalej Uchwałą nr 1.

<sup>1</sup> Zgodnie z częścią II rozdziałem 44 ust. 1 Obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2014 r. uzupełniającego obwieszczenie z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa dolnośląskiego – dotyczy kadencji 2014 - 2018.

<sup>2</sup> Wyniki wyborów Prezydenta Miasta Jeleniej Góry na kadencję 2018 – 2023 dostępne pod adresem: [https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/026100#results\\_vote\\_elect\\_mayor\\_round\\_2](https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/026100#results_vote_elect_mayor_round_2)

- Uchwała nr 435.XLV.2013 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 15 października 2013 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie miasta Jelenia Góra działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 22 października 2013 r., poz. 5435), zwana dalej Uchwałą nr 2.

W dniu 2 marca 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 lutego 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym terminie zastrzeżeń. Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego 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 zadań w przedmiocie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylecia lub cofnięcia zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez organ – tj. Prezydenta Miasta Jeleniej Góry ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia z kontroli.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od jednostki kontrolowanej w toku czynności kontrolnych, w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli Prezydent Miasta Jeleniej Góry wydał:

[w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych]

- 7 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia;
- 1 decyzję uchylającą uprzednio udzielone zezwolenie;
- 7 decyzji zmieniających uprzednio udzielone zezwolenia;

[w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części]

- 1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia;
- 1 decyzję zmieniającą uprzednio udzielone zezwolenie;

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 zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Ponadto w okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Jeleniej Góry nie wydał decyzji odmownej lub cofającej udzielone uprzednio zezwolenia. W wyjaśnieniach z dnia 22 stycznia 2021 r. wskazano, iż zadania wynikające z ustawy z.z.w.z.o.ś. są wykonywane przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „WODNIK” Sp. z o.o w Jeleniej Górze.

[dowód: akta kontroli str.: 19-20, 28-29]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie prowadzona jest ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g.<sup>3</sup>.

[dowód: akta kontroli str.: 21-24]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Prezydent Miasta Jeleniej Góry wzór wniosku o udzielenie zezwolenia umieścił na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (zwanym dalej: BIP)<sup>4</sup>. Wzór wniosku nie został umieszczony na stronie internetowej Urzędu<sup>5</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g. *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta udostępnia w formie elektronicznej na stronach internetowych 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 teleinformatycznym, utworzonym w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Z mocy ustawy BIP oraz strona internetowa podmiotu stanowią różne oraz niezależne od siebie systemy. Intencją ustawodawcy było umieszczenie przez organ wzoru wniosku w miejscu łatwo dostępnym dla każdego, dlatego też należy przyjąć, że to właśnie pod adresem strony internetowej urzędu powinien zostać opublikowany wzór wniosku, tak by potencjalnie zainteresowana osoba mogła go w prosty sposób odnaleźć.

Ponadto przedstawiony przez jednostkę kontrolowaną wzór wniosku dotyczy jedynie jednego rodzaju działalności tj. wskazanej 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 mówi o wzorze 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 udzielenia zezwolenia* zobowiązał organ wykonawczy gminy do opracowania wzoru wniosku dot. każdego rodzaju zezwolenia. W wyjaśnieniach z dnia 22 stycznia 2021 r. wskazano, iż cyt. *Do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w myśl art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy nie opracowano wzoru wniosku, zezwolenie wydawane jest zgodnie z art. 8 ustawy. Wzór wniosku nie został sporządzony, ponieważ nie utworzono procedury pisemnej w tym zakresie. Składane dokumenty wraz z wnioskiem sporządzone oraz sprawdzone są pod kątem zgodności z art. 8 u.c.p.g.* Należy jednak podkreślić fakt, że w toku poprzedniej kontroli, przeprowadzonej w 2013 roku (sygn. NK-KE.431.13.2013.TW) również wystąpiła ww. nieprawidłowość tj. wzór wniosku dotyczył jedynie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. W związku z tym sformułowano zalecenie pokontrolne, w którym zobowiązano jednostkę do udostępnienia na stronie internetowej Urzędu wzoru wniosku dotyczącego wydania zezwolenia na prowadzenie wszystkich rodzajów działalności wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g., które to zalecenie zostało przez jednostkę kontrolowaną zignorowane.

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

<sup>3</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 15 grudnia 2020 r.

<sup>4</sup> <http://bip.jeleniagora.pl/artukul/163/619/wydawanie-zezwoleń-na-prowadzenie-usług-asenizacyjnych-w-zakresie-oprozniania-zbiorników-bezodpływowych-i-transportu-nieczystości-ciekłych-na-terenie-miasta-jelenia-gora>

<sup>5</sup> <https://www.jeleniagora.pl/>.

należy ocenić pozytywnie. Ponadto przedstawiony wzór zawiera również wymóg dołączenia do niego dowodu uiszczenia opłaty skarbowej, co jest zgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330). Na marginesie należy jednak zaznaczyć, iż we wzorze wniosku, w części zatytuł. „załączniki” wskazano m.in. dokument potwierdzający tytuł prawny do terenu, na którym znajduje się baza transportowa, czy dokument potwierdzający posiadanie myjni do mycia i dezynfekcji pojazdów, które to powinny być weryfikowane dopiero na etapie prowadzonego postępowania wyjaśniającego, tym samym w przypadku ich nie przedłożenia, nie mogą stanowić braków formalnych wniosku.

[dowód: akta kontroli str.: 28-29, 67-68]

W toku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła jakakolwiek skarga lub wniosek w przedmiocie kontroli w rozumieniu działu VIII k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 610]

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

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Prezydent Miasta Jeleniej Góry wydał 7 decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzję z dnia 1 grudnia 2016 r. (sygn. GK.7031.2.2016), zwaną dalej zezwoleniem nr 1;
- decyzję z dnia 5 stycznia 2017 r. (sygn. GK.7031.2.2016), zwaną dalej zezwoleniem nr 2;
- decyzję z dnia 19 maja 2020 r. (sygn. GK.7031.1.2020), zwaną dalej zezwoleniem nr 3;
- decyzję z dnia 21 września 2020 r. (sygn. GK.7031.3.2020), zwaną dalej zezwoleniem nr 4;
- decyzję z dnia 18 marca 2019 r. (sygn. GK.7031.3.2019), zwaną dalej zezwoleniem nr 5;
- decyzję z dnia 30 maja 2019 r. (sygn. GK.7031.5.2019), zwaną dalej zezwoleniem nr 6;
- decyzję z dnia 15 marca 2019 r. (sygn. GK.7031.1.2019), zwaną dalej zezwoleniem nr 7;

[dowód: akta kontroli str.: 69-467]

Wszystkie podania zawierały informacje wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Wnioski zawierały również większość elementów wymaganych art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g. Do wszystkich wniosków załączono zaświadczenia bądź oświadczenia, o których mowa w art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g. Każde z podań było podpisane przez uprawnioną osobę. Ponadto do wszystkich złożonych wniosków dołączono dowód uiszczenia opłaty skarbowej wymaganej za udzielenie zezwolenia w prawidłowej wysokości oraz terminie<sup>6</sup>.

W aktach poszczególnych postępowań nie widnieją metryki spraw, co jest niezgodnie z dyspozycją art. 66a § 1 k.p.a.

W zakresie weryfikacji kompletności formalnej poszczególnych wniosków stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych zobowiązany jest do zawarcia we wniosku elementów, wynikających z art. 8 ust. 1 pkt 1-6 ustawy u.c.p.g, które są niezbędne do wszczęcia przez organ

<sup>6</sup> 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).

postępowania administracyjnego. We wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 3, przedsiębiorca w pkt 4 dot. informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem wskazał cyt.: *Przedsiębiorstwo posiada możliwość mycia samochodów korzystając z myjni samochodowych na podstawie zawartych umów. Każdy samochód wyposażony jest w zbiornik wody czystej i pompę ciśnieniową przy pomocy której można umyć samochód. Dodatkowo w pojazdach umieszczone są ręczne spryskiwacze ciśnieniowe z płynem do dezynfekcji przy pomocy których wykonywana jest dezynfekcja po spuszczeniu nieczystości. Podczas przewozu króćce ssące i spustowe zabezpieczone są szczelnymi zaślepkami uniemożliwiającymi zanieczyszczenie tras wywozu.* Z przedstawionych informacji nie można ustalić, jakie technologie będą stosowane przy świadczeniu działalności objętej wnioskiem. Zgodnie bowiem z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*. Przedsiębiorca natomiast wskazał opis wyposażenia pojazdu asenizacyjnego, a także kwestię utrzymania pojazdów w czystości. Żadna z zawartych przez stronę informacji nie wskazuje technologii stosowanych przy wykonywaniu działalności, co stanowi brak formalny w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a. W związku z tym, że wskazana działalność wywiera istotny wpływ na środowisko naturalne, organ powinien mieć możliwość zapoznania się z metodą, za pomocą której będzie ona wykonywana. Tym samym należało wezwać stronę do uzupełnienia braku, a w przypadku jego nie uzupełnienia w określonym terminie – pozostawić podanie bez rozpoznania. Z akt postępowania nie wynika jednak, aby organ dokonał stosownego wezwania, co stanowiło jedno z pytań zadanych przez kontrolera w wezwaniu do udzielenia wyjaśnień z dnia 12 lutego 2021 r. W wyjaśnieniach wskazano, iż nie jest możliwe ustalenie przyczyn ww. działań, z uwagi na fakt, iż zarówno pracownik prowadzący, jak i nadzorujący wskazane postępowanie nie jest już zatrudniony w Urzędzie.

[dowód, akta kontroli str. 614].

Ponadto w pkt 5 ww. wniosku, jako proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności, wskazano, iż cyt. *Pracownicy są okresowo szkoleni w zakresie zasad prawidłowego i nie powodującego negatywnych skutków dla środowiska wykonywania usług. Każdy z pracowników jest wyposażony w ubranie robocze w logo firmy, jednorazowe ubrania ochronne oraz środki ochrony osobistej [...]. Samochody każdorazowo po wykonaniu usługi są myte w myjni samochodowej. Niezbędne zabiegi (dokładne mycie sprzętu) z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej będą wykonywane w myjni samochodowej.* Przedstawiony opis nie wykazuje żadnych konkretnych działań, które miałby podjąć przedsiębiorca już po wygaśnięciu zezwolenia. Zwrot „zabieg” oznacza działanie podjęte w określonym celu, które są szczególnie istotne z uwagi na wnioskowaną działalność, która w znaczny sposób może oddziaływać zarówno na środowisko, jak i bezpieczeństwo sanitarne mieszkańców. Ustawodawca celowo użył w art. 8 ust. 1 pkt 5 sformułowania „**proponowane zabiegi**”, w celu wykazania przez wnioskodawcę konkretnych działań, które zminimalizują negatywne skutki działalności na środowisko. Przedsiębiorca wskazał we wniosku jedynie zagadnienia dot. bieżącego utrzymania sprzętu w czystości, czy kwestii przeszkolenia pracowników. W związku z powyższym, organ powinien również w tym przypadku wezwać stronę do uzupełnienia braków formalnych w trybie art. 64 § 2 k.p.a. (w terminie 7 dni oraz z odpowiednim pouczeniem), a w przypadku ich nie uzupełnienia pozostawić wniosek bez rozpoznania.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest nieprawidłowa interpretacja przepisów ustawy u.c.p.g. przez pracownika prowadzącego postępowanie oraz nierzetelna analiza wniosku.

[dowód: akta kontroli str.: 224-286, 611-612, 614-615]

W pkt 6 wniosku na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 4, w zakresie informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług przedsiębiorca wskazał: *nieczystości ciekłe ze zbiorników bezodpływowych będą opróżniane i przewożone szczelną beczką asenizacyjną od ich wytwórcy do oczyszczalni ścieków zapewniającej gotowość ich odbioru [...]. Transport odbywać się będzie samochodem specjalistycznym o konstrukcji uniemożliwiającej zanieczyszczenie miejsc załadunku ścieków oraz tras przejazdu, wykluczającym wydostanie się substancji zanieczyszczających na zewnątrz oraz minimalizujących ich oddziaływanie na środowisko zewnętrzne.* Tak jak w przypadku opisanym powyższej, strona nie opisała technologii, a wskazała na czym będzie polegała działalność (opróżnianie zbiorników od wytwórcy do oczyszczalni), a także zapewniła, iż transport nie spowoduje zanieczyszczenia środowiska. Organ nie wezwał strony do uzupełnienia braku formalnego, co jest niezgodne z art. 64 § 2 k.p.a. W wyjaśnieniach również wskazano, że nie jest możliwe ustalenie przyczyn ww. działań, z uwagi na fakt, iż zarówno pracownik prowadzący, jak i nadzorujący wskazane postępowanie nie jest już zatrudniony w Urzędzie.

[dowód: akta kontroli str.: 287-343, 611-612, 614-615]

W myśl art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany jest wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności.

W toku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu, na podstawie którego wydano zezwolenie nr 5, przedsiębiorca wskazał, iż ww. zabiegi stanowić będą transport nieczystości ciekłych do stacji zlewnej oraz odkażenie i umycie pojazdu po dokonaniu opróżnienia zbiornika. Powyższe nie może zostać uznane za spełnienie dyspozycji wskazanego przepisu. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. przedsiębiorca winien wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, a więc po upływie ważności zezwolenia. Wskazane przez przedsiębiorcę zabiegi dotyczą jednak czynności wykonywanych w trakcie prowadzenia działalności, co nie może zostać uznane za prawidłowe.

Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnej analizy wniosku.

[dowód: akta kontroli str.: 344-378]

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

W Uchwale nr 1 ustanowiono wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie miasta Jelenia Góra działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Dotyczą one wymagań w zakresie posiadanych pojazdów asenizacyjnych (§1 ust. 1 pkt 1 – pkt 2), wymagań dotyczących bazy transportowej (§ 1 ust. 2), kwestii dot. zabiegów sanitarnych i porządkowych (§ 1 ust. 3) oraz wymagań w zakresie miejsc przekazywania nieczystości ciekłych (§ 1 ust. 4). 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 weryfikowane są na podstawie dokumentów składanych przez przedsiębiorcę, wniosku, na podstawie umów, kopii dowodów rejestracyjnych, wydruków zdjęć, kopii oświadczeń.*

Należy jednak stwierdzić, że poprzez przedstawione przez strony dokumenty, organ nie był w stanie zweryfikować w toku postępowania wszystkich warunków z uchwałą. W wyniku

kontroli stwierdzono, że każdy z posiadaczy poddanych analizie zezwoleń udokumentował posiadanie co najmniej jednego pojazdu asenizacyjnego. Niemniej jednak w § 1 ust. 1 pkt 2 lit. a Uchwały nr 1 określono, iż pojazdy asenizacyjne powinny być oznakowane w sposób umożliwiający identyfikację przedsiębiorcy, poprzez umieszczenie na nim nazwy i logo firmy, adresu, telefonu kontaktowego. Do wniosku na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 1 przedsiębiorca dołączył dokumentację fotograficzną, uwzględniającą logo firmy, z której jednak nie wynika, żeby pojazd posiadał oznaczenie w postaci adresu oraz numeru telefonu. W przypadku wniosku, na podstawie którego udzielono zezwolenia nr 4, nie dołączono żadnego dokumentu, który mógłby poświadczyć spełnienie ww. warunku.

W wyniku kontroli wykazano także, iż w postępowaniu, na podstawie którego wydano zezwolenie nr 5, wnioskodawca przedstawił dokumenty wykazujące spełnianie przesłanek jedynie z § 1 ust. 2 pkt 2 oraz § 1 ust. 4 pkt 1 Uchwały nr 1. W odniesieniu do wymagań określonych w § 1 ust. 1 pkt 1, § 1 ust. 1 pkt 3 ppkt c-d zauważyć należy, iż z przedstawionego przez stronę dowodu rejestracyjnego pojazdu wynika, iż jest to pojazd specjalny i nie znajduje się tam żadna informacja, iż jest to pojazd asenizacyjny, zatem na podstawie jedynie tego dokumentu nie można uznać wskazanych powyżej warunków za spełnione. W odniesieniu natomiast do wymagań określonych w § 1 ust. 2 pkt 1 oraz § 1 ust. 2 pkt 3 ww. uchwały zauważyć należy, iż wskazanie w treści wniosku spełniania powyższych wymagań nie zostało przez stronę udokumentowane, a przedstawiony jako załącznik wypis z rejestru gruntów oraz kopia mapy ewidencyjnej nie wskazują na spełnianie przez stronę wymagań odnośnie cech i wyposażenia bazy transportowej, określonych we wskazanych przepisach Uchwały.

W postępowaniu, na podstawie którego wydano zezwolenie nr 6, wnioskodawca przedstawił dokumenty wskazujące spełnianie przesłanek jedynie z § 1 ust 1 pkt 1, § 1 ust. 1 pkt 2 ppkt c-d, § 1 ust. 2 pkt 3, § 1 ust. 3 pkt 2-4, §1 ust. 3 pkt 6 oraz § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały. W odniesieniu do wymagania określonego w § 1 ust. 1 pkt 2 ppkt a zauważyć należy, że strona w uzupełnieniu wniosku wskazała inne pojazdy asenizacyjne niż we wniosku pierwotnym, nie przedstawiając przy okazji dokumentów potwierdzających oznakowanie pojazdów nazwą przedsiębiorcy, logiem, adresem oraz numerem telefonu.

W toku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu, na podstawie którego wydano zezwolenie nr 7, wnioskodawca przedstawił dokumenty wykazujące spełnianie przesłanek jedynie z § 1 ust. 1 pkt 1, § 1 ust. 1 pkt 2 ppkt c-d, § 1 ust. 2 pkt 1-3 oraz §1 ust. 4 pkt 1 uchwały. Spełnianie pozostałych wymagań określonych w uchwale nie zostało wykazane, a organ nie weryfikował ich spełniania.

Należy wskazać, że przed wydaniem zezwolenia organ powinien każdorazowo sprawdzać, czy przedsiębiorca spełnia wszystkie wymogi określone w akcie, wydanym na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. Organ zobowiązany był 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. W sytuacji, w której pracownik posiadał wystarczającą, a także aktualną wiedzę w zakresie spełnienia przez stronę wymogów zawartych w Uchwale nr 1, należało co najmniej sporządzić stosowną notatkę służbową, w odniesieniu do art. 72 § 1 k.p.a. Brak właściwego udokumentowania zweryfikowanego stanu faktycznego stanowi bowiem naruszenie zasady pisemności postępowania.

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

[dowód: akta kontroli str.: 69-223, 224-286, 287-343, 344-378, 379-439, 440-467, 610]

W toku postępowania, zakończonego wydaniem zezwolenia nr 3, organ wezwał stronę do uzupełnienia wniosku o przedstawienie dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania



pojazdami asenizacyjnymi, a także dokumentu potwierdzającego aktualne badania techniczne środków transportu. Należy zaznaczyć, że organ zastosował błędną podstawę prawną, wzywając stronę do uzupełnienia braków formalnych zarówno na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., jak również art. 8a ust. 1 ustawy u.c.p.g. Przepis art. 64 § 2 k.p.a. ma na celu usunięcia przeszkody uniemożliwiającej merytoryczne rozpatrzenie sprawy. W powyższym przypadku, wniosek był kompletny, a dokumenty, o które wnioskował organ, powinny być rozpatrywane na etapie postępowania wyjaśniającego tj. już w toku prowadzonego postępowania, a nie przed jego formalnym wszczęciem. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g. wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem, co wnioskodawca wskazał w pkt 3 swojego podania. Organ mógł w toku postępowania skorzystać z uprawnienia określonego w art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g., zgodnie z którym *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 wnioskiem*. 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 niewłaściwie założył, iż wymagania określone Uchwale nr 1 powinny zostać udokumentowane przez stronę już na etapie składania podania, a ich nie przedstawienie stanowi brak formalny. 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. Brak któregokolwiek z tych elementów skutkować powinien wezwaniem strony na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia braków formalnych. Odmienny charakter posiadają wymagania określone w akcie prawa miejscowego, dlatego też art. 64 § 2 k.p.a. nie znajduje tutaj zastosowania. Możliwe jest zastosowanie w odniesieniu do tych warunków art. 8a ust. 1 ustawy u.c.p.g., jednakże nie w trybie wezwania do uzupełnienia braków formalnych. Szczególnie istotne jest rozróżnienie tych trybów, w związku z sankcją pozostawienia podania bez rozpoznania, którą przewiduje jedynie dyspozycja art. 64 § 2 k.p.a. Mając na uwadze powyższe, organ powinien wszcząć postępowanie, a następnie w jego toku skorzystać z uprawnienia przysługującego na podstawie art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 224-286]

Analogiczna sytuacja miała miejsce w postępowaniu zakończonym wydaniem zezwolenia nr 4. Pismem z dnia 4 września 2020 r. organ wezwał stronę na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. oraz art. 8a ust. 1 ustawy u.c.p.g. do uzupełnienia wniosku o cyt. *oryginały załączników podpisane przez osobę upoważnioną, gdyż złożone dokumenty stanowią niewiarygodną kopię*. Organ wyznaczył stronie 14-dniowy termin na uzupełnienie wniosku, zawierając w piśmie pouczenie, iż nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Rozważania w kwestii rozróżnienia tych dwóch trybów poczyniono wyżej, niemniej jednak w ocenie jednostki kontrolującej nie było podstaw do wezwania strony do uzupełnienia braku formalnego w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Jeżeli organ chciał dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku, powinien skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. Ponadto w myśl art. 75 k.p.a., jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem

mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Zarówno kserokopie, jak również uwierzytelnione kserokopie, mogą być dowodem w sprawie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że podstawą ustaleń faktycznych i dowodem w sprawie mogą być zarówno kserokopie, jak i kserokopie, które zostały uwierzytelnione<sup>7</sup>. Nieuwierzytelniona kserokopia dokumentu nie może oczywiście korzystać z mocy dowodowej oryginału dokumentu, różnica w mocy dowodowej polega na tym, że kserokopia właściwie uwierzytelniona korzysta z mocy dokumentu oryginalnego, natomiast brak właściwego uwierzytelnienia powoduje, że taki dokument musi być oceniany w świetle całego materiału dowodowego.

[dowód: akta kontroli str.: 287-343]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu zakończonym wydaniem zezwolenia nr 7, organ nieprawidłowo sformułował wezwanie do uzupełnienia brakującej dokumentacji z art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Powyższe wezwanie, z uwagi na brak szczególnej formy wskazanej w ustawie u.c.p.g., powinno spełniać wymagania z art. 54 k.p.a., podczas gdy nie wskazano terminu, do którego żądanie powinno być spełnione zgodnie z § 1 pkt 5 ww. przepisu oraz nie poinformowano o skutkach niezastosowania się do wezwania zgodnie z § 1 pkt 6 ww. przepisu. Należy także zauważyć, iż podając podstawę prawną wezwania, organ nie wskazał nazwy ustawy, a jedynie numer artykułu.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy k.p.a. oraz u.c.p.g. jak i z niewystarczającego nadzoru przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 440-467]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska oraz Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej, na podstawie udzielonych upoważnień. Decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. Zezwolenia zostały udzielone na okresy 10 lat. Decyzje zawierały również prawie wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji. 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).

Oznaczenie sprawy	Wnioskowany termin podjęcia działalności	Termin podjęcia działalności określony w zezwoleniu	Data wydania decyzji
	Zamierzony czas prowadzenia działalności	Okres obowiązywania zezwolenia	
Zezw. Nr 1	Z chwilą, kiedy decyzja stanie się ostateczna	data uprawomocnienia się decyzji	1 grudnia 2016 r.
	10 lat	do dnia 30.11.2026 r.	
Zezw. Nr 2 (po rozpatrzeniu odwołania)	Z chwilą, kiedy decyzja stanie się ostateczna	od dnia uprawomocnienia się decyzji	5 stycznia 2017 r.
	10 lat	do dnia 04.01.2027 r.	
Zezw. Nr 3	z dniem uprawomocnienia się zezwolenia	od 19.05.2020 r.	19 maja 2020 r.
	10 lat	od dnia 19.05.2030 r.	
Zezw. Nr 4	z chwilą uzyskania zezwolenia	data uprawomocnienia się decyzji	21 września 2020 r.
	10 lat	do dnia 21.09.2030 r.	

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. II GSK 1961/13.

Zezw. Nr 5	<i>od dnia 7.04.2019 r.</i>	<i>od 07.04.2019 r.</i>	18 marca 2019 r.
	<i>10 lat</i>	<i>do dnia 06.04.2029 r.</i>	
Zezw. Nr 6	<i>z chwilą, kiedy decyzja stanie się ostateczna</i>	<i>data uprawomocnienia się decyzji</i>	30 maja 2019 r.
	<i>10 lat</i>	<i>do dnia 30.05.2029 r.</i>	
Zezw. Nr 7	<i>od uprawomocnienia się zezwolenia</i>	<i>data uprawomocnienia się decyzji</i>	15 marca 2019 r.
	<i>na czas nieokreślony</i>	<i>do dnia 14.03.2029 r.</i>	

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.

W zezwoleniu nr 1, nr 2, nr 4, nr 6 i nr 7 organ błędnie wskazał termin podjęcia działalności, określając go na dzień uprawomocnienia się decyzji. Należy podkreślić, że uzależnienie okresu obowiązywania zezwolenia od zdarzenia przyszłego i niepewnego jest nieprawidłowe. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nie ma podstaw prawnych, aby okres obowiązywania danego aktu administracyjnego obliczać od momentu daty uzyskania waloru *ostateczności* (w ww. zezwoleniach użyto zwrotu *uprawomocnienie*) takiej decyzji<sup>8</sup>. 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 także 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 trakcie kontroli stwierdzono także, iż w zezwoleniach nr 1, nr 2, nr 5 oraz nr 7 organ błędnie określił czas obowiązywania zezwolenia. We wnioskach, na podstawie których wydano powyższe decyzje, przedsiębiorcy wskazywali na 10-letni okres prowadzenia działalności<sup>9</sup>, podczas gdy organ kontrolowany, w treści wskazanych zezwoleń skrócił go o jeden dzień. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 57 § 3a k.p.a., terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień.

Wskazane powyżej nieprawidłowości wynikają z niewłaściwej interpretacji przepisów u.c.p.g. i nieznamości przepisów k.p.a., lecz nie mają większego wpływu na prawidłowość podjętych rozstrzygnięć.

[dowód: akta kontroli str.: 69-223, 287-343, 344-378, 379-439, 440-467]

Ponadto w prawie wszystkich udzielonych zezwoleniach<sup>10</sup> Prezydent Miasta Jeleniej Góry wskazywał:

- zobowiązanie przedsiębiorców do prowadzenia działalności na podstawie umowy zawieranej z właścicielem nieruchomości i na warunkach w niej określonych;

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09.

<sup>9</sup> We wniosku, na podstawie którego wydano zezwolenie nr 7, przedsiębiorca wskazał jako zamierzony czas prowadzenia działalności „czas nieokreślony”, co należy interpretować jako najdłuższy dozwolony ustawą okres obowiązywania zezwolenia, zatem okres 10 lat.

<sup>10</sup> Oprócz zezwolenia nr 2, z uwagi na uwzględnienie odwołania złożonego przez stronę.

- zobowiązanie przedsiębiorców do prowadzenia ewidencji wywozu nieczystości ciekłych;
- zobowiązanie przedsiębiorców do każdorazowego uzyskiwania potwierdzenia zrzutu nieczystości ciekłych od przyjmującego;
- wymóg archiwizacji umów wraz z dowodami przyjęcia zrzutu ścieków (okres 5 lat);
- zobowiązanie przedsiębiorców do prowadzenia działalności konkretnymi pojazdami asenizacyjnymi, wskazując ich numery rejestracyjne;
- zobowiązanie przedsiębiorców do informowania o każdej zmianie pojazdów i numerów rejestracyjnych;
- zobowiązanie przedsiębiorców do przestrzegania przepisów ogólnie wskazanych aktów normatywnych;
- obowiązki wynikające z art. 9o ustawy u.c.p.g.

W zezwoleniach nr 3-7 Prezydent Miasta Jeleniej Góry zobowiązał również przedsiębiorców do prowadzenia książki eksploatacji bazy transportowej.

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. Zawarcie powyższych elementów w zezwoleniu nr 1 stanowiło podstawę odwołania przedsiębiorcy, które wpłynęło do jednostki kontrolowanej w dniu 30 grudnia 2016 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 5 stycznia 2017 r. Prezydent Miasta Jeleniej Góry **uchylił** w całości zaskarżoną decyzję oraz wydał nową (zezwolenie nr 2), w której uzasadnieniu zaznaczono: *Prezydent Miasta Jeleniej Góry przeanalizował żądania i poszczególne zarzuty strony. Organ uznał zasadność każdego z nich i stwierdził, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie.* Niemniej jednak, w kolejnych wydawanych decyzjach nadal wskazywano wymogi, które nie miały żadnych podstaw prawnych. 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.*<sup>11</sup>

Wskazywanie przez wnioskodawcę we wniosku pojazdów asenizacyjnych, a także przedkładanie załączonych do niego kopii dowodów rejestracyjnych pojazdów pełni rolę wykazania spełnienia przez danego przedsiębiorcę warunków określonych w art. 8 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., a czasem także i wymagań określonych przez prawo miejscowe. Powyższe nie oznacza

<sup>11</sup> sygn. II SA/OI 832/13.

jednak, że podmiot ten obowiązany jest prowadzić działalność objętą zezwoleniem tylko i wyłącznie przy użyciu wskazanych uprzednio pojazdów i to na przestrzeni 10 lat, gdyż ewentualna awaria określonego sprzętu mogłaby skutkować ograniczeniem lub uniemożliwieniem wykonywania działalności przez przedsiębiorcę<sup>12</sup>. W udzielonym zezwoleniu wystarczające jest określenie, że muszą być to pojazdy asenizacyjne sprawne technicznie i spełniające warunki określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. z 2002 r., Nr 193, poz. 1617).

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

W toku kontroli stwierdzono, że w żadnym z objętych przedmiotową kontrolą zezwoleń organ nie wskazał konkretnych wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług ani ochrony środowiska. W zezwoleniu powinny być wskazane konkretne wymagania, jakie spełniać powinna strona podczas wykonywania działalności objętej zezwoleniem, natomiast organ w decyzji wymienił jedynie nazwy ustaw wraz ze wskazaniem ich publikatorów, nie określając przy tym konkretnych wymagań, wynikających z konkretnych przepisów prawa.

Ponadto w zakresie obowiązku sprawozdawczego, opisanego w art. 9o ustawy u.c.p.g. należy wskazać, iż organ nie ma obowiązku zamieszczenia w decyzji zezwalającej informacji o zobowiązaniu przedsiębiorcy do przestrzegania ww. przepisu, gdyż nie stanowi on elementu zezwolenia na prowadzenie działalności objętej tą decyzją<sup>13</sup>. Obowiązek ten nie podlega dyspozycji art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy albowiem nie został ustanowiony w odrębnych przepisach. Obciąża on również każdego posiadacza zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych *ex lege*.<sup>14</sup> W związku z powyższym, skoro obowiązek sprawozdawczy określony został w art. 9o u.c.p.g., nie powinien być powielany w treści aktu administracyjnego, szczególnie, iż nie stanowi on elementu decyzji w myśl art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g.

Przyczyną powstania opisanych nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisu art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g. przez pracownika prowadzącego ww. postępowania, a także brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 69-223, 281-284, 339-342, 375-377, 436-438, 464-466]

Do jednych z obligatoryjnych elementów decyzji, wymaganych art. 9 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. należy określenie niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności.

W toku kontroli stwierdzono, iż w prawie wszystkich (oprócz zezwolenia nr 2) objętych przedmiotową kontrolą zezwoleniach organ zawarł zapis, iż zabiegiem z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej, który należy wykonać po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem jest „*poinformować Prezydenta Miasta Jeleniej Góry w formie pisemnej o zakończeniu działalności objętej zezwoleniem*” co nie może zostać pozytywnie ocenione. Przepis art. 9 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. wskazuje na zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności, a informowanie o zakończeniu działalności nie dotyczy ani ochrony środowiska ani ochrony sanitarnej, zatem zapis ten nie spełnia dyspozycji wskazanego przepisu i błędnie został zamieszczony jako czynność wymagana przez wskazany przepis prawa. Co więcej, sformułowany wymóg wykracza poza zakres działania, do którego został upoważniony kontrolowany organ.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., (II SA/Bk 864/17, legalis nr 1721014).

<sup>13</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

<sup>14</sup> Ibidem.

Powyższe stanowi więc nieprawidłowość, wynikającą z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g. i k.p.a.  
[dowód: akta kontroli str.: 69-223, 281-284, 339-342, 375-377, 436-438, 464-466]

W toku kontroli wykazano, iż w większości<sup>15</sup> objętych przedmiotem kontroli zezwoleniach, w punkcie 7 decyzji, organ zawarł także informację o cofnięciu zezwolenia bez odszkodowania z art. 9 ust. 2 ustawy u.c.p.g. Powyższa informacja nie powinna znajdować się w sentencji decyzji, gdyż art.9 ust. 1-1b ww. ustawy określa wyczerpująco katalog elementów z ustawy, które mogą się znajdować w decyzji. Mając na uwadze powyższe, organ mógł zawrzeć informację o cofnięciu zezwolenia w pouczeniu decyzji, nie zaś w sentencji.

Powyższe stanowi uchybienie, nie mające większego wpływu na prawidłowość podjętych rozstrzygnięć.  
[dowód: akta kontroli str.: 69-223, 281-284, 339-342, 375-377, 436-438, 464-466]

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 przepis<sup>16</sup>. 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 rozstrzygnięcia<sup>17</sup>.

Co więcej, w uzasadnieniu większości zezwoleń<sup>18</sup> zawarto zapis, iż: „*przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, a także przepisów związanych z prowadzoną działalnością oraz spełnienie wszystkich warunków niniejszej decyzji jest obowiązkowe w przeciwnym wypadku będą zastosowane sankcje wynikające z art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*”. W treści art. 107 § 3 k.p.a. ustawodawca wskazał co należy rozumieć pod pojęciem uzasadnienia faktycznego i prawnego tj. uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, natomiast uzasadnienie prawne rozumieć należy jako wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa oraz ich wykładni. Mając na uwadze powyższe, zapisy zawarte we wskazanych decyzjach nie mogą zostać uznane jako realizacja dyspozycji przytoczonego przepisu.

Powyższe nieprawidłowości nie wywierają jednak istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć administracyjnych.  
[dowód: akta kontroli str.: 69-223, 281-284, 339-342, 375-377, 436-438, 464-466]

Od dnia 1 czerwca 2017 r. jednym z obowiązkowych elementów każdej decyzji administracyjnej jest 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 w zw. z art. 18

<sup>15</sup> Oprócz zezwolenia nr 2.

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

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

<sup>18</sup> Zezwolenie nr 3-7.

Ustawy z dnia kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, postępowania wszczęte od dnia 1 czerwca 2017 r. powinny być prowadzone na podstawie zmienionych przepisów. W wyniku kontroli stwierdzono, że w zezwoleniach nr 5-7 nie zawarto wskazanego pouczenia, zatem nie wypełniono dyspozycji art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. w zw. z art. 127a k.p.a.

Powyższe stanowi jednak nieprawidłowość, nie mającą większego wpływu na prawidłowość postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 375-377, 436-438, 464-466]

W dniu 30 maja 2019 r. organ wydał decyzję w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony z dnia 30 kwietnia 2019 r. W dniu 30 maja 2019 r. do urzędu wpłynął także wniosek strony o umorzenie prowadzonego postępowania i rozpatrzenie nowego wniosku, który został załączony do przedmiotowego pisma. Zgodnie z notatką służbową załączoną do akt postępowania, wniosek o umorzenie wcześniejszego postępowania wpłynął do urzędu już po wydaniu decyzji, a według pracownika sporządzającego notatkę wnioski były tożsame, organ pozostawił wniosek bez rozpatrzenia.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż pozostawienie wniosku bez rozpoznania możliwe jest jedynie w sytuacji, gdy wniosek zawiera braki formalne, polegające na nie wskazaniu adresu wnoszącego i braku możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, a także w przypadku nieuzupełnienia podania o inne braki wynikające z przepisów prawa, o których uzupełnienie wezwał organ, zgodnie z art. 64 k.p.a. W zaistniałej sytuacji, z uwagi iż strona wnioskowała umorzenie postępowania już po wydaniu decyzji oraz złożyła wniosek w sprawie już rozstrzygniętej, organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a., czego jednak nie uczynił.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niedostatecznej znajomości przepisów k.p.a. oraz niewystarczającego nadzoru przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 379-439]

## **II. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.**

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Prezydent Miasta Jeleniej Góry wydał 1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt:

- decyzję z dnia 28 marca 2019 r. (sygn. GK.7031.3.2019), zwaną dalej zezwoleniem nr 8.

Organ wydał 1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy u.c.p.g., jednak zezwolenie udzielono na prowadzenie dwóch rodzajów działalności (w formie jednej decyzji administracyjnej).

Wniosek strony zawierał wszystkie informacje wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., jak również wszystkie elementy wymagane art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g. Przedsiębiorca dołączył do wniosku także zaświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne, jak również dowód uiszczenia opłaty skarbowej wymaganej za

udzielenie zezwolenia w prawidłowej wysokości oraz terminie<sup>19</sup>.

Do wniosku dołączono również:

- decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii w Jeleniej Górze nr 43.2016 z dnia 5 lutego 2016 r. w przedmiocie zatwierdzenia środka transportu drogowego do długotrwałego transportu zwierząt;
- decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii w Jeleniej Górze nr 44.2016 z dnia 5 lutego 2016 r. w przedmiocie zatwierdzenia środka transportu drogowego do długotrwałego transportu zwierząt;

Należy zatem stwierdzić, iż wskazane przez przedsiębiorcę środki służące do transportowania wyłapanych zwierząt spełniają warunki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 5.01.2005 z 2005), do którego odsyła przepis art. 24 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638).

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

W Uchwale nr 2 ustanowiono wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie miasta Jelenia Góra działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. W § 3 pkt 4 wskazano, iż przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt powinien prowadzić działalność zgodnie z zapisami wynikającymi z rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt z dnia 23 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 158, poz. 1657). Zgodnie z § 1 ust. 2 ww. rozporządzenia – *teren, na którym zlokalizowane jest schronisko powinien być utwardzony i ogrodzony*. We wniosku z dnia 11 marca 2019 r. przedsiębiorca w sposób szczegółowy opisał teren oraz wyposażenie dysponowanego przez siebie schroniska dla zwierząt, jak również przedłożył odpis z księgi wieczystej poświadczający, że jest on użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Niemniej jednak z pkt 3 wniosku wynika, iż: *Teren schroniska jest ogrodzony, część terenu jest utwardzona*. Brzmienie § 1 ust. 2 wskazanego wcześniej rozporządzenia wskazuje, że warunki dot. utwardzenia terenu schroniska odnoszą się do jego całości, a nie do poszczególnych części. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ (na podstawie przepisu art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g.) przed wydaniem decyzji powinien rozważyć dokonanie kontrolnego sprawdzenia faktów wskazanych przez przedsiębiorcę we wniosku celem sprawdzenia czy spełnia on warunki do wykonywania działalności określone w odrębnych przepisach. Ponadto na podstawie przedstawionych przez stronę dokumentów, organ nie był w stanie zweryfikować, czy przedsiębiorca dysponuje:

- ujęciem wody/przyłączem do sieci wodociągowej (§ 3 pkt 8)
- zbiornikiem bezodpływowym ścieków/przyłączem do sieci kanalizacyjnej (§ 3 pkt 9)
- urządzeniami do gromadzenia odchodów zwierząt/odpadów powstających w związku z funkcjonowaniem schroniska (§3 pkt 10)

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w zakresie weryfikacji spełniania przez przedsiębiorcę warunków niezbędnych do prowadzenia działalności objętej zezwoleniem określonych w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego organ winien działać na podstawie przepisu art. 8a ust. 1 ustawy u.c.p.g. – tzn. albo dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów wskazanych we wniosku albo wezwać przedsiębiorcę do przedłożenia

---

<sup>19</sup> 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).



w terminie nie krótszym niż 14 dni dokumentów potwierdzających, iż spełnia on ww. warunki. Wskazane powyżej nieprawidłowości dotyczą weryfikacji spełnienia przez przedsiębiorcę wymagań niezbędnych do prowadzenia określonej we wniosku działalności a wskazanych w odrębnych przepisach.

Przyczynami powyższych nieprawidłowości są niedostateczna znajomość przepisów ustawy u.c.p.g., jak również przepisów Uchwały nr 2 przez osobę odpowiedzialną za prowadzenie przedmiotowej sprawy.  
[dowód: akta kontroli str.: 468-499]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzja w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami oraz w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt została podpisana przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, na podstawie udzielonego przez Prezydenta Miasta Jeleniej Góry upoważnienia. Decyzja zawierała wszystkie elementy wymagane art. 9 ust. 1 ustawy u.c.p.g., a także większość elementów określonych w art. 107 § 1 k.p.a. Zezwolenie zostało udzielone na okres 10 lat, zgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Decyzja zawierała również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330).

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w powyższym obszarze:

- organ nie zawarł w decyzji pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania, czym nie wypełniono dyspozycji art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a;
- w ust. 3 pkt 2 wskazano konkretne pojazdy, za pomocą których ma być prowadzona działalność, a także zobowiązano stronę do informowania o każdej zmianie pojazdów/numerów rejestracyjnych.;
- w ust. 4 wskazano cyt. *Przy prowadzeniu działalności objętej niniejszym zezwoleniem należy przestrzegać obowiązujących przepisów ustawy [...] o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych wymogów wynikających z odrębnych przepisów.* Jest to ujęcie nader ogólne i nie wynika z niego, jakie konkretnie wymagania mają być respektowane przez stronę;
- w ust. 6 zobowiązano stronę do przestrzegania wymagań wynikających z odrębnych przepisów dot. standardów sanitarnych wykonywanych usług oraz ochrony środowiska;
- w ust. 9 zobowiązano przedsiębiorcę do przestrzegania po raz kolejny ogólnie wskazanych aktów prawa, bez ich konkretyzacji.

Ponadto jako przedmiot udzielonego zezwolenia wskazano ochronę przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schronisk dla zwierząt. Należy wskazać, iż wydawanie dwóch przedmiotowo odrębnych zezwoleń w formie jednej decyzji administracyjnej jest uchybieniem procesowym. Ustawodawca w przepisie art. 62 k.p.a. uregulował co prawda instytucję wielości spraw administracyjnych tożsamy pod względem przedmiotowym i różnych pod względem podmiotowym, lecz w omawianym przypadku organ jedną decyzją administracyjną udziela zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 4. W opisywanych postępowaniach nie występuje bowiem tożsamość przedmiotowa spraw, organ ma bowiem do czynienia z dwoma odrębnymi stosunkami materialnoprawnymi, co do których powinny być wydane odrębne decyzje administracyjne.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości jest nierzetelna weryfikacja wniosku złożonego przez przedsiębiorcę oraz niedostateczna znajomość przepisów ustawy u.c.p.g. oraz przepisów k.p.a. [dowód: akta kontroli str. 468-499]

### **III. Zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń.**

#### **a) W zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych**

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Prezydent Miasta Jeleniej Góry wydał 7 decyzji zmieniających uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję z dnia 28 czerwca 2016 r. (sygn. GK.7031.1.2016), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 1;
- decyzję z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. GK.7031.1.1.2017), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 2;
- decyzję z dnia 17 lipca 2019 r. (sygn. GK.7031.6.2019), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 3;
- decyzję z dnia 11 grudnia 2020 r. (sygn. GK.7031.3.2020), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 4;
- decyzję z dnia 8 maja 2019 r. (sygn. GK.7031.4.2019), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 5;
- decyzję z dnia 18 grudnia 2019 r. (sygn. GK.7031.1.2019), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 6;
- decyzję z dnia 11 sierpnia 2020 r. (sygn. GK.7031.2.2020), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 7.

W toku czynności kontrolnych ustalono następujące nieprawidłowości w powyższym obszarze.

#### **Postępowanie zakończone wydaniem decyzji zmieniającej nr 1**

W dniu 18 maja 2016 r. do Urzędu wpłynął wniosek strony, którego przedmiotem była zmiana udzielonego uprzednio zezwolenia poprzez dopisanie dodatkowej stacji zlewniej. Wraz z wnioskiem przedłożono dokument potwierdzający gotowość przyjęcia nieczystości przez stację zlewną. Wniosek był kompletny pod względem formalnym, tym samym postępowanie mogło zostać wszczęte. Niemniej jednak, organ pismem z dnia 31 maja 2016 r. wezwał stronę do usunięcia braku formalnego, wskazując cyt.: *W odpowiedzi na Państwa pismo [...] wzywa się do określenia, czy ww. pismo należy traktować, jako wniosek o zmianę decyzji [...]. W przypadku potrzeby zmiany ww. decyzji należy złożyć wniosek o zmianę zezwolenia [...] wraz z uiszczeniem opłaty skarbowej w wysokości 10 zł oraz aktualnym zapewnieniem gotowości odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną. Nieusunięcie braków formalnych w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszego wezwania spowoduje pozostawienie sprawy bez rozpoznania.*

Na początku należy podkreślić fakt, że pismo skierowane do strony nie zawierało podstawy prawnej. Ponadto w ocenie organu kontrolnego, wezwanie było bezpodstawne. Zgodnie z art. 155 k.p.c. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Organ otrzymał pismo strony, w którym wprost wskazano, jakiej decyzji dotyczy zmiana, a także jaki jest jej przedmiot. Ponadto przedłożono promesę stacji zlewniej, niemniej jednak na dokumencie widniała data 24 kwietnia 2014 r. Jeżeli organ miał wątpliwości, co do aktualności przedstawionego oświadczenia, mógł wezwać stronę do złożenia wyjaśnień, czy przedstawienia dokumentów w toku prowadzonego postępowania. Organ również błędnie założył, że decyzja podlega opłacie w wysokości 10 zł. Zgodnie z częścią I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej –

opłacie w wysokości 10 zł podlega wydanie decyzji innej niż wymienione w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Jednakże, w kol. 4 (*Zwolnienia*) w pkt 1 wskazano „*decyzje umarzające postępowanie lub wydawane w postępowaniu odwoławczym albo w trybie szczególnym*”. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi decyzję wydaną w trybie szczególnym. Nie wynika to wprost z niniejszego przepisu, aczkolwiek w wyniku jej wydania zmianie lub uchyleniu, poza zwykłym tokiem instancji, ulega ostateczne rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona nabyła uprawnienie, co jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji określonej w art. 16 § 1 k.p.a. W związku z powyższym, postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest postępowaniem nadzwyczajnym<sup>20</sup>, 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. W związku z powyższym, organ bezpodstawnie wezwał stronę do uzupełnienia braku fiskalnego.

Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest niewłaściwa interpretacja przepisów przez pracownika prowadzącego postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 500-517]

### Postępowanie zakończone wydaniem decyzji zmieniającej nr 6

W toku kontroli stwierdzono, iż w postępowaniu o wydanie decyzji zmieniającej nr 6, strona złożyła wnioski za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres skrzynki e-mail urzędu. Zgodnie z art. 63 § 3a pkt 1 k.p.a., wniosek powinien być opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej. Z dokumentacji przesłanej kontrolerom nie wynika, aby złożone przez stronę pismo posiadało jeden z powyższych elementów, a organ, wzywając pismem z dnia 12 grudnia 2019 r. do uzupełnienia braków formalnych, nie wskazał na konieczność uzupełnienia wniosku o brakujący podpis. W treści wyjaśnień z dnia 17 lutego 2021 r. kontrolowany wskazał:

*„Wydział Gospodarki Komunalnej na podstawie posiadanej (przekazanej Organowi Kontrolującemu) dokumentacji nie jest w stanie ustalić przyczyn działań wskazanych w przedmiotowym wezwaniu do złożenia wyjaśnień. W okresie objętym kontrolą w tut. Wydziale na stanowisku ds. infrastruktury technicznej zatrudnionych było dwóch pracowników, jeden w okresie od 18.05.2009 r. do 31.03.2018 r., następny od 01.06.2018 r. do 31.01.2021 r. oraz pracownik nadzorujący m.in. te działania od 01.07.2015 r. do 30.09.2019 r. Aktualnie żaden z ww. pracowników nie jest zatrudniony w strukturze tut. Urzędu, a na stanowisko ds. infrastruktury technicznej trwa procedura naboru, stąd też niemożliwe jest wskazanie, tylko na podstawie zgromadzonej dokumentacji jednoznacznie przyczyn działań opisanych w wezwaniu”.* Mając na uwadze powyższe, organ powinien wezwać do uzupełnienia braków formalnych w zakresie braku podpisu elektronicznego na wniosku.

Należy także zauważyć, iż na podstawie udzielonych przez organ wyjaśnień nie można określić czy przesłane stronie wezwanie do uzupełnienia braków, a także uzupełnienie wniosku wniesione przez stronę, zostały wysłane w postaci papierowej czy elektronicznej. Organ, prowadząc postępowanie administracyjne, obowiązany jest prowadzić dokumentację sprawy odzwierciedlającą czynności podejmowane w sprawie, zatem z dokumentacji powinno wynikać, czy dany dokument został nadany/odebrany w formie papierowej czy elektronicznej.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niedostatecznej znajomości przepisów k.p.a., jak i nierzetelnego gromadzenia dokumentacji prowadzonego postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 588-599]

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 1997 r., sygn. III SA 854/96.

## Postępowanie zakończone wydaniem decyzji zmieniającej nr 3 i nr 4

Przedmiotem wniosków, na podstawie których udzielono decyzji zmieniających nr 3 i nr 4 była zmiana pojazdów asenizacyjnych za pomocą których prowadzona jest działalność objęta zezwoleniem. Przedłożone wnioski stron są wynikiem niewłaściwych zapisów zawartych w wydanych wcześniej przedsiębiorcom zezwoleniach, w których to organ zobowiązał adresatów decyzji do powiadamiania o każdej zmianie pojazdów i numerów rejestracyjnych. Organ nie jest uprawniony do badania w trybie art. 155 k.p.a., czy przedstawione przez strony dokumenty dot. nowych pojazdów asenizacyjnych, spełniają wymagania określone przepisami prawa, ponieważ ta kwestia była przedmiotem udzielonego już wcześniej zezwolenia. W uzasadnieniu decyzji zmieniającej nr 3 organ wskazał cyt.: *Do wniosku dołączono dowody rejestracyjne obu samochodów oraz zdjęcia z widocznym ich oznakowaniem. Przedstawione samochody spełniają wymogi rozporządzenia Ministra Infrastruktury [...] w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych oraz posiadają aktualne badania techniczne. Z uzasadnienia wynika, iż organ w toku postępowania gromadził nowy materiał dowodowy i badał elementy, które zostały już zweryfikowany podczas prowadzonego wcześniej postępowania o udzielenie zezwolenia. Należy wyraźnie podkreślić, że zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy „pierwotnej”, w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony do tej pory<sup>21</sup>. Przepis art. 155 k.p.a. jest jednym z nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji ostatecznych i nie służy ponownemu rozpoznaniu sprawy. Należy ponownie podkreślić, iż błędem jest określanie w zezwoleniu konkretnych pojazdów asenizacyjnych. Wystarczającym jest wskazanie, iż pojazdy te muszą spełniać wymagania określone w ww. rozporządzeniu.*

Powyższe stanowi nieprawidłowość, wynikającą z niedostatecznej znajomości przepisów k.p.a., jak i ustawy u.c.p.g. oraz niewystarczającego nadzoru przełożonego.  
[dowód: akta kontroli str.: 536-550, 551-560]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich postępowaniach o zmianę zezwoleń nienależnie pobrano opłatę skarbową. Rozważania na ten temat poczyniono jednak we wcześniejszej części projektu. W kwestii postępowań o wydanie decyzji zmieniającej nr 1 – nr 5 oraz nr 7 wnioskodawcy załączyli do wniosków dowody zapłaty opłaty skarbowej za zmianę zezwolenia w wysokości 10 zł, natomiast w postępowaniu o wydanie decyzji zmieniającej nr 6, organ wezwał stronę do wniesienia opłaty skarbowej w wysokości 10 zł powołując się na „art. 53 załącznika do opłaty skarbowej”. Jak już wskazano powyżej, strony powinny być zwolnione z wnoszenia opłaty skarbowej w tym przedmiocie, ze względu na zmianę niepolegającą na zmianie terminu ważności ani rozszerzenia zakresu działalności zezwolenia, a decyzje były wydawane w trybie szczególnym k.p.a. Z uwagi na poczynione powyżej ustalenia, organ powinien też zamieścić na decyzjach adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Mając na uwadze powyższe, a także przepis art. 2 §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U z 2020 r., poz. 1325 z późn. zm.) wskazujący, iż przepisy Ordynacji podatkowej mają zastosowanie do opłat skarbowych, a także art. 72 §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej stanowiący, że za nadpłatę uważa się kwotę nadpłaconego lub nienależnie zapłaconego podatku, uznać należy, że strony wniosły opłatę skarbową nienależnie, a więc dokonały nadpłaty.  
[dowód: akta kontroli str.: 500-607]

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2020 r, sygn. II OSK 586/18.

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. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich zmianach objętych przedmiotową kontrolą nie zawarto uzasadnienia prawnego. W § 3 ww. przepisu ustawodawca zawarł rozwinięcie powyższych definicji wskazujące co należy rozumieć pod pojęciem uzasadnienia prawnego tj. wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa oraz ich wykładni<sup>22</sup>. We wskazanych decyzjach zawarto jedynie uzasadnienie faktyczne.  
[dowód: akta kontroli str.: 500-607]

### **b) W zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla zwierząt.**

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Prezydent Miasta Jeleniej Góry wydał 1 decyzję zmieniającą uprzednio udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla zwierząt:

- decyzję z dnia 26 kwietnia 2016 r. (sygn. GK.6140.3.2016), zwaną dalej decyzją zmieniającą nr 8.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości.

We wniosku, na podstawie którego udzielono decyzji zmieniającej nr 8 przedsiębiorca wskazał, iż zwraca się z prośbą o zmianę pojazdów używanych do prowadzenia działalności, wskazanych w zezwoleniu. Podczas czynności kontrolnych stwierdzono, iż organ powinien odmówić wszczęcia postępowania w sprawie. Określenie w treści decyzji nakazu wykonywania działalności objętej zezwoleniem konkretnie wskazanymi pojazdami znacząco wykracza poza ramy art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g, co wskazano we wcześniejszej części projektu. Organ nie może wskazywać konkretnych pojazdów do wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniem w decyzji, gdyż ewentualna awaria określonego sprzętu mogłaby skutkować ograniczeniem lub uniemożliwieniem wykonywania działalności przez przedsiębiorcę<sup>23</sup>. W zezwoleniu wystarczającym jest określenie, iż pojazdy wykorzystywane przez podmiot uprawniony do wykonywania zezwolenia, muszą spełniać wymagania określone w art. 18 ust. 1-2 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 (aktualny publikator) oraz art. 24a pkt 2 lit. c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (aktualny publikator). Mając na uwadze powyższe, organ winien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a.

Powyższe stanowi więc nieprawidłowość, wynikającą z niedostatecznej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g. jak i niewystarczającego nadzoru przełożonego.  
[dowód: akta kontroli str.: 570-587]

Zgodnie z załącznikiem do ustawy o opłacie skarbowej, część I, ust. 53, w przypadku decyzji innej niż wymieniona w powyższym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, pobiera się opłatę skarbową w wysokości 10 zł, natomiast w pkt 1 zawarto zwolnienie z opłaty skarbowej w przypadku decyzji umarzającej postępowanie lub wydawanej w postępowaniu odwoławczym albo w trybie szczególnym. Należy wskazać, iż strona błędnie określiła podstawę prawną wniesienia opłaty skarbowej na część III

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2018 r. (IV SA/Po 1243/17, legalis nr 1742282).

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., (II SA/Bk 864/17, legalis nr 1721014).

ust. 46 pkt 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. W podanej części wskazano, iż dotyczy ona przedłużenia terminu ważności lub rozszerzenia zakresu działalności, natomiast przedmiotem wniosku była zmiana pojazdów używanych do prowadzenia działalności objętej zezwoleniem, co nie może zostać utożsamione ani jako przedłużenie terminu ważności zezwolenia ani rozszerzenie zakresu działalności, gdyż ta pozostaje bez zmian. W związku z powyższym organ powinien poinformować stronę o możliwości zwrotu wniesionej opłaty skarbowej, gdyż decyzję zmieniono na podstawie o możliwości zwrotu opłaty skarbowej, gdyż decyzję wydano na podstawie art. 155 k.p.a., czyli zgodnie ze wskazanym uprzednio wyłączeniem w trybie szczególnym k.p.a., który jest zwolniony z wnoszenia opłaty.

W toku kontroli wykazano również, iż na decyzji zmieniającej nr 8 nie zamieszczono adnotacji, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. Powyższe stanowi uchybienie, nie mające większego wpływu na prawidłowość postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 570-587]

Jednym z obowiązkowych elementów decyzji, wynikających z k.p.a., jest wskazanie podstawy prawnej. Organ powinien w niej wskazać przepis kompetencyjny, uprawniający go do podjęcia w danej sprawie rozstrzygnięcia. W toku kontroli ustalono, iż decyzja zmieniająca nr 8 nie zawierała odpowiedniego przepisu prawa, określającego prawo organu do wydania decyzji w przedmiotowej sprawie tj. art. 8a ust. 3 u.c.p.g., który stanowi, iż „odmowa wydania zezwolenia, jego zmiana i cofnięcie zezwolenia następuje w drodze decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta”. Ponadto ww. decyzja nie zawierała również uzasadnienia prawnego. Co więcej, w uzasadnieniu organ zawarł zapis, iż „zgodnie z art. 154 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego za zmianą decyzji przemawia słuszny interes Strony”, co nie może zostać ocenione pozytywnie. Wskazany przez organ przepis odnosi się jedynie do decyzji, na mocy których żadna ze stron nie nabyła prawa, podczas gdy zmieniana była decyzja stanowiąca zezwolenie, a więc akt administracyjny nadający stronie prawo do wykonywania określonej działalności gospodarczej.

Powyższe stanowi nieprawidłowość, nie mającą jednak istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięcia administracyjnego.

[dowód: akta kontroli str.: 570-587]

### **3. 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.). Do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych przepisami 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>24</sup> pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że w toku czynności kontrolnych ustalono, iż wszystkie poddane kontroli postępowania zostały zakończone terminowo.

[dowód: akta kontroli str.: 69-607]

---

<sup>24</sup> 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. poz. 935).

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

1. Wzór wniosku o udzielenie zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2-4 ustawy u.c.p.g. udostępnić na stronie internetowej Urzędu, z uwzględnieniem wszystkich rodzajów działalności.
2. Rzetelnie weryfikować składane przez strony podania wraz z przedłożonymi dokumentami, w szczególności zwracając uwagę na wymagane art. 8 ust. 1-2a ustawy u.c.p.g. elementy.
3. 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.
4. Przepis art. 8a ustawy u.c.p.g. stosować w toku postępowania wyjaśniającego, a w przypadku wystąpienia braków formalnych, wzywać do ich uzupełnienia na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.
5. W wezwaniach kierowanych do stron postępowania uwzględniać wszystkie elementy, określone w art. 54 k.p.a.
6. Określać ramy czasowe obowiązywania poszczególnych zezwoleń zgodnie z żądaniami wnioskodawców, a jeżeli byłoby to niemożliwe powiązać je z datami wydania poszczególnych decyzji.
7. W udzielanych zezwoleniach uwzględniać tylko te elementy, które wynikają wprost z przepisów ustawy u.c.p.g. oraz k.p.a.
8. W każdej z decyzji zawierać elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a., zwracając szczególną uwagę na uzasadnienie prawne.
9. Wniosek pozostawiać bez rozpoznania, tylko w przypadku wystąpienia przesłanki, określonej w art. 64 k.p.a.
10. W sprawie wniosku przedsiębiorcy z dnia 30 maja 2019 r. o umorzenie postępowania i rozpatrzenie nowego podania w sprawie, rozważyć wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.
11. Na każdy z rodzajów działalności, określonej w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g., wydawać odrębne decyzje.
12. Weryfikować kompletność podań wnoszonych za pośrednictwem środków elektronicznych, a w przypadku braków formalnych podejmować czynności na podstawie art. 64 k.p.a.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania w terminie do **19 kwietnia 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski