



NK-KSE.431.1.17.2021.TW

Pan
Włodzimierz Chlebosz
Wójt Gminy Czernica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 6 kwietnia 2021 r. do 14 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 z późn. zm.), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennych upoważnień nr 38 i nr 39 z dnia 25 marca 2021 r. (znak: NK-KSE.0030.38.2021.TW i NK-KSE.0030.39.2021.TW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

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

☞ Bartosz Jędrysiak – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego);

przeprowadził w Urzędzie Gminy Czernica, siedz. ul. Kolejowa 3, 55-003 Czernica (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, lub cofnięciu zezwoleń w zakresie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 z późn. zm.).

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

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735, zwana dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu, uchyleniu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm., zwana dalej u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w powyższej ustawie;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 638) oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. U. UE.L.2005.3.1, zwane dalej rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005)

- w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylecia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 z późn. zm., zwana dalej z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1546 z późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawach u.c.p.g. i z.z.w.z.o.ś.

W przedmiocie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. oraz w ustawie z.z.w.z.o.ś. okres objęty kontrolą obejmował czas od 1 stycznia 2015 r. do 5 kwietnia 2021 r.

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

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w całym okresie objętym niniejszą kontrolą pełni Pan Włodzimierz Chlebosz – Wójt Gminy Czernica¹.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów u.c.p.g., w okresie objętym niniejszą kontrolą były realizowane w ramach:

- Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (stanowisko ds. rolnictwa i ochrony środowiska oraz stanowisko ds. leśnictwa i ochrony środowiska) – do dnia 23 marca 2015 r.²;
 - Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (wieloosobowe stanowisko ds. ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa)³ – od dnia 24 marca 2015 r. Osoby realizujące powyższe zadania były zatrudnione na stanowiskach: inspektora ds. ochrony środowiska, leśnictwa i rolnictwa⁴ oraz referenta ds. ochrony środowiska, rolnictwa i leśnictwa⁵
- [dowód: akta kontroli str.: 36, 56-58, 130, 133, 143-144, 146-151, 154-155, 160-164, 170-171

¹ Zgodnie z częścią II rozdziałem 49 ust. 1 obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2014 r. uzupełniające obwieszczenie z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa dolnośląskiego (dostępne pod adresem: <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2014ampnbspr/wyniki-wyborow/obwieszczenia-komisarzy-wyborczych-o-wynikach-wyborow-na-terenie-wojewodztw>) ; oraz zgodnie z danymi dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/022301#results_vote_elect_mayor_round_1

² Zgodnie z § 38 pkt 4 i § 39 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 0050.14.2014 Wójta Gminy Czernica z dnia 18 lutego 2014 r.

³ Zgodnie z § 23 pkt 1, pkt 14 i pkt 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 0050.36.2015 Wójta Gminy Czernica z dnia 24 marca 2015 r. oraz analogicznych przepisów regulaminów organizacyjnych stanowiących załączniki do Zarządzenia nr 0050.99.2016 Wójta gminy Czernica z dnia 13 października 2016 r. oraz do Zarządzenia nr 0050.47.2018 Wójta Gminy Czernica z dnia 4 maja 2018 r.

⁴ Zgodnie z pkt 4 ppkt 1, ppkt 8, ppkt 10, ppkt 11 zakresu czynności podpisanego w dniu 17 grudnia 2015 r.

⁵ Patrz: pismo Wójta Gminy Czernica z dnia 21 stycznia 2019 r. w zw. z § 23 pkt 1, pkt 14 i pkt 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica ustalonego w 2018 roku.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów z.z.w.z.o.ś., w okresie objętym niniejszą kontrolą były realizowane przez Zakład Gospodarki Komunalnej CZERNICA (do dnia 31 marca 2017 r.)⁶, który został przekształcony w spółkę pn. Zakład Gospodarki Komunalnej CZERNICA Sp. z o. o. Zgodnie z aktualnie obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Gminy Czernica sprawy związane z zezwoleniami, o których mowa w art. 16 ust. 1 z.z.w.z.o.ś. są prowadzone w ramach Referatu Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji (wieloosobowe stanowisko ds. infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej)⁷.
[dowód: akta kontroli str.: 33a-35, 173-174, 180, 182-183]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje wydawane w jej przedmiocie były podpisywane przez Wójta Gminy Czernica, Zastępcę Wójta Gminy Czernica oraz działających z upoważnienia wójta Sekretarza Gminy Czernica i Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji .

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej, oraz przepisami wykonawczymi wydanymi na ich podstawie, problematyka wydawania przez Wójta Gminy Czernica zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następujących aktach prawa miejscowego:

∞ Uchwale nr XXXIII/294/2014 Rady Gminy Czernica z dnia 17 stycznia 2014 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (Dz. Urz. Woj. Doln z dnia 24 stycznia 2014 r. poz. 369, obowiązuje od dnia 8 lutego 2014 r., zwana dalej uchwałą z 17 stycznia 2014 r.).

∞ Uchwale nr XXXIV/311/2014 Rady Gminy Czernica z dnia 20 marca 2014 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 27 marca 2014 r. poz. 1580, obowiązuje od dnia 11 kwietnia 2014 r., zwana dalej uchwałą z dnia 20 marca 2014).

W dniu 31 maja 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 24 maja 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono w przewidzianym do tego terminie (tj. do 10 czerwca 2021 r., mając na uwadze art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej) 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 z dnia 24 maja 2021 r. oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, a także 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.

⁶ Patrz: pkt 6 pisma z dnia 15 kwietnia 2021 r., znak: OiSO.030.6.2021.MD, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 15 kwietnia 2021 r.

⁷ Zgodnie z § 19a pkt 12 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 0050.47.2018 Wójta Gminy Czernica z dnia 4 maja 2018 r.

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

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Z informacji zawartych w pismach Wójta Gminy Czernica z dnia 30 listopada 2020 r. (znak: OiSO.030.10.2020.MD) oraz z dnia 30 marca 2021 r. (znak: OiSO.030.6.2021.MD), wynika, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 25 marca 2021 r. kontrolowany organ:

⊗ udzielił 17 zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (2 zezwolenia w 2015 r., po 3 w roku 2016, 2017 i 2020, 4 w roku 2018 i po jednym w roku 2019 i 2021);

⊗ w 2017 roku wydał jedną decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;

⊗ wydał 4 decyzje w przedmiocie uchylenia uprzednio udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (3 decyzje w 2015 roku i 1 w 2016 roku);

⊗ wydał 2 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (obydwie decyzje z 2016 roku);

⊗ w 2017 roku wydał jedną decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

Sprawdzeniu poddano wszystkie ww. decyzje jak i postępowania w wyniku których je wydano.

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

W pkt 5 wyjaśnień z dnia 15 kwietnia 2021 r. wskazano, że zadania w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami są wykonywane przez przedsiębiorcę na podstawie zezwolenia udzielonego w dniu 10 stycznia 2014 r., ważnego do dnia 9 stycznia 2024 r. W zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt oraz grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wyjaśniono, że na terenie Gminy Czernica nie są zlokalizowane tego typu obiekty – gmina zawarła umowy zarówno ze schroniskiem (zlokalizowanym poza jej obszarem) jak i z podmiotem odbierającym i transportującym zwłoki zwierząt do utylizacji.

[dowód: akta kontroli str.: 4-5, 24-27, 33-34]

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła jakakolwiek skarga ani wniosek dot. jej przedmiotu⁸.

[dowód: akta kontroli str.: 33-34]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie jest prowadzona w formie elektronicznej ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b u.c.p.g. oraz ewidencja, o której mowa w art. 18b ust. 4 z.z.w.z.o.ś. Wzory wniosków, o których mowa w ww. przepisie u.c.p.g. obejmują wszystkie rodzaje działalności wskazane

⁸ Zgodnie z pkt 1 wyjaśnień z dnia 15 kwietnia 2021 r.

w art. 7 ust. 1. Niemniej jednak stwierdzono w powyższym obszarze następujące nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 8 ust. 5 u.c.p.g. organ wykonawczy gminy ma obowiązek udostępnić wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na stronach internetowych urzędu miasta lub gminy. Z niniejszego przepisu wynika zatem, że ww. wzór musi obejmować każdy z rodzajów działalności określonych w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. oraz musi zostać udostępniony we właściwy sposób. Tymczasem w wyniku podjętych czynności kontrolnych ustalono, że ww. wzór wniosku udostępniono na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (<http://bip.czernica.pl/pl/62771/1/wzory-wnioskow-do-pobrania.html>) nie zaś samego Urzędu (<https://www.czernica.pl/>). Wprawdzie na stronie Urzędu znajduje się sekcja *Dokumenty do pobrania* (jako rozwinięcie zakładki *Gmina*) niemniej jednak odsyła ona do Biuletynu Informacji Publicznej. 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.

Wzory wniosków o udzielenie zezwoleń, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 - pkt 4 u.c.p.g., uwzględniały treść art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz z art. 8 ust. 1 – ust. 1b i ust. 2a u.c.p.g. Niemniej jednak wskazywały one również na konieczność podania numeru REGON wnioskodawców, które to informacje nie zostały wskazane w art. 8 ust. 1 u.c.p.g. Szerszego omówienia wymaga natomiast część ww. wzorów obejmująca *załączniki*⁹.

⊗ wzory wszystkich wniosków o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 – pkt 4 u.c.p.g. w części *załączniki*, wskazują na obowiązek dołączenia do wniosku m. in. kopii zaświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej lub kopii odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego.

⊗ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., w części *załączniki* wskazuje m. in. na obowiązek dołączenia do wniosku na kopii umowy z zarządcą stacji zlewnej lub oświadczenie o przyjmowaniu nieczystości ciekłych po uzyskaniu zezwolenia. Ponadto w pkt 6 wymaga on podania przez wnioskodawcę rodzaju odbieranych ścieków.

⊗ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., w części *załączniki* wskazuje na obowiązek dołączenia do wniosku m. in.:

- dokumentów potwierdzających posiadanie środków technicznych do prowadzenia działalności;
- dokumentów potwierdzających posiadanie tytułu prawnego do terenu gdzie będą przetrzymywane zwierzęta przed przewiezieniem do schroniska;
- dokumentów potwierdzających gotowość do udzielenia pomocy weterynaryjnej wyłapanym zwierzętom.

⊗ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt) w części *załączniki* wskazuje na obowiązek dołączenia do wniosku m. in.:

- dokumentów potwierdzających posiadanie środków technicznych do prowadzenia działalności;
- dokumentów potwierdzających posiadanie tytułu prawnego do terenu, na którym ma być prowadzona działalność;
- oświadczenia o posiadaniu zadaszzonego budynku z wydzielonymi boksami;
- dokumentów potwierdzających gotowość do udzielenia pomocy weterynaryjnej zwierzętom;

⁹ Jest to istotne ponieważ wszystkie wnioski o udzielenie zezwoleń, które zweryfikowano w toku kontroli, złożono z użyciem udostępnionych wzorów.

- opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii na prowadzenie przedmiotowej działalności;
- dokumentów potwierdzających posiadanie wykształcenia i przeszkolenie kardy w zakresie obsługi sprzętu i urządzeń wykorzystywanych do prowadzenia działalności.

☞ wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części) w części *załączniki* wskazuje na obowiązek dołączenia do wniosku m. in. :

- dokumentów potwierdzających gotowość odbioru odpadów powstałych w wyniku spalania przez uprawnione podmioty;
- dokumentów potwierdzających tytuł prawny do terenu gdzie ma być prowadzona działalność;
- oświadczenia o posiadaniu ogrodzonego terenu zabezpieczonego przed dostępem osób trzecich;
- decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii na prowadzenie działalności w zakresie spalarni zwłok zwierzęcych/grzebowisk zwłok zwierzęcych;
- dokumentów potwierdzających posiadanie obiektów i środków technicznych niezbędnych do prawidłowego prowadzenia działalności;

W związku z powyższym należy wskazać co następuje. Zawartość wniosku o udzielenie któregośkolwiek z zezwoleń wskazanych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g. jest determinowana przez art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. i z art. 8 ust. 1 – ust. 2a u.c.p.g. Przepisy szczególne również mogą wskazywać jakiego rodzaju informacje należy zawrzeć w podaniu lub jakiego rodzaju dokumenty do niego dołączyć. Natomiast w art. 7 ust. 3 i ust. 3a u.c.p.g. ustawodawca upoważnił organy stanowiące i kontrolne gmin wyłącznie do *określenia* (rozumianego jako *ujęcie w słowa, wymienienie charakterystycznych cech*) warunków jakie muszą spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwoleń wskazanych w ust. 1 przedmiotowej ustawy. Wydane na tej podstawie akty normatywne są aktami prawa miejscowego (patrz: uchwała z 17 stycznia 2014 r. i uchwała z dnia 20 marca 2014 r.), w związku z czym wymagania w nich określone dotyczą każdego podmiotu ubiegającego się o zezwolenie wskazane powyżej. Niemniej jednak ustawodawca, upoważniając organy gmin do ich wydania wskazał, że mają one określać wymagania jakie powinni spełniać przedsiębiorcy, nie zaś jakie dodatkowe dokumenty czy informacje winni oni przedłożyć wraz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia. Jeżeli podanie przedsiębiorcy nie zawiera wszystkich informacji świadczących o spełnieniu wymagań określonych w ww. przepisach to rolą organu jest je zweryfikować w toku postępowania wyjaśniającego – do czego zobowiązuje go art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. Za zasadne i słuszne należy przy tym uznać poinformowanie wnioskodawcy o treści powyższych wymogów (szczególnie w kontekście art. 8 § 1 i art. 9 k.p.a.), tak aby formułując wniosek o udzielenie interesującego go zezwolenia miał świadomość wymogów, innych niż te wskazane w u.c.p.g., jakie musi spełnić.

W zakresie wymogu dołączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego prowadzenie działalności w zakresie wskazanym we wniosku należy wyjaśnić jak niżej. Zgodnie z art. 4 ust. 4aa ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 poz. 112) wydruki aktualnych i pełnych informacji o podmiotach, samodzielnie pobrane z ww. rejestru mają, moc dokumentów wydawanych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego¹⁰. Z kolei przepis art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2296) stanowi, że zaświadczenia o wpisie do ww. ewidencji w zakresie danych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2,¹¹ z wyjątkiem danych niepodlegających udostępnianiu zgodnie z art. 43 ust. 1, mają postać dokumentu elektronicznego albo wydruku z systemu teleinformatycznego CEIDG. Ponadto art. 46 ust. 6 ww. ustawy stanowi,

¹⁰ Zgodnie z art. 40 pkt 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym jednym z rodzajów informacji wpisywanych do działu 3 jest przedmiot prowadzonej działalności wg. Polskiej Klasyfikacji Działalności.

¹¹ Jedną z nich, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 8 niniejszej ustawy, jest przedmiot wykonywanej działalności, według Polskiej Klasyfikacji Działalności.

ze organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub dołączania do wniosków i innych przedkładanych przed nimi pism, zaświadczeń o wpisie do ww. ewidencji. Analogiczne rozwiązanie zawierał przepis art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.).

W zakresie żądania wskazania przez wnioskodawcę nr REGON należy zaznaczyć, iż nie ma to podstawy w świetle art. 8 ust.1 – ust. 2a u.c.p.g. Tak samo jak żądanie określenia przez wnioskodawcę rodzaju odbieranych ścieków oraz wypełniania dyspozycji art. 8 ust. 2a u.c.p.g. wyłącznie poprzez przedłożenie kopii umowy lub stosownego oświadczenia – ustawodawca posłużył się w tym zakresie pojęciem *udokumentować* (rozumianym jako *poparcie czegoś dokumentami*) nie wskazując przy tym jakie to mają być dokumenty w związku z czym jakiegokolwiek ograniczenia wprowadzane w przedmiotowej kwestii są pozbawione podstaw.

Podsumowując należy wskazać, że wzory wniosków:

- nie są w pełni zgodnie z przepisami u.c.p.g. albowiem odnoszą się do kwestii niemających oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa;
- nie zostały we właściwy sposób udostępnione (co stanowi uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność).

[dowód: akta kontroli str.: 60-72]

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

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Czernica udzielił 17 nw. zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.:

- decyzja z dnia 22 października 2015 r. (znak: OiSO.6233.24.2015.MD), zwana dalej zezwoleniem 24.2015;
- decyzja z dnia 2 listopada 2015 r. (znak: OiSO.6233.25.2015.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 25.2015;
- decyzja z dnia 27 czerwca 2016 r. (znak: OiSO.6233.3.2016.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 3.2016;
- decyzja z dnia 26 sierpnia 2016 r. (znak: OiSO.6233.4.2016.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 4.2016;
- decyzja z dnia 3 października 2016 r. (znak: OiSO.6233.5.2016.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 5.2016;
- decyzja z dnia 28 czerwca 2017 r. (znak: OiSO.6233.15.2017.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 15.2017;
- decyzja z dnia 14 lipca 2017 r. (znak: OiSO.6233.17.2017.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 17.2017;
- decyzja z dnia 29 sierpnia 2017 r. (znak: OiSO.6233.18.2017.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 18.2017;
- decyzja z dnia 5 marca 2018 r. (znak: OiSO.6233.2.2018.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 2.2018;
- decyzja z dnia 26 kwietnia 2018 r. (znak: OiSO.6233.3.2018.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 3.2018;
- decyzja z dnia 6 czerwca 2018 r. (znak: OiSO.6233.4.2018.MD) uchylona na podstawie art. 132 § 1 k.p.a. decyzja z dnia 11 lipca 018 r., zwana dalej zezwoleniem nr 4.2018;
- decyzja z dnia 9 lipca 2018 r. (znak: OiSO.6233.5.2018.MD), zwana dalej zezwoleniem

- nr 5.2018;
- decyzja z dnia 1 sierpnia 2019 r. (znak: OiSO.6233.1.2019.PK), zwana dalej zezwoleniem nr 1.2019;
 - decyzja z dnia 24 stycznia 2020 r. (znak: OiSO.6233.1.2020.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 1.2020;
 - decyzja z dnia 20 sierpnia 2020 r. (znak: OiSO.6233.3.2020.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 3.2020;
 - decyzja z dnia 6 października 2020 r. (znak: OiSO.6233.4.2020.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 4.2020;
 - decyzja z dnia 23 marca 2021 r. (znak: OiSO.6233.1.2021.MD), zwana dalej zezwoleniem nr 1.2021;

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie wnioski ws. udzielenia powyższych zezwoleń zostały złożone przy pomocy wzoru udostępnianego przez kontrolowaną jednostkę. Dla każdej ze spraw założono metrykę (zgodnie z art. 66a k.p.a.), każdy z wniosków zaś spełniał wymagania określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz zawierał informacje określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 - pkt 3 u.c.p.g. oraz dokumenty wymagane ust. 1a i 1b oraz ust. 2a przedmiotowej ustawy¹². Ponadto za wydanie wszystkich poddanych kontroli zezwoleń ich wnioskodawcy uiszczyli opłaty skarbowe we właściwej wysokości, których dowody znajdowały się w aktach poszczególnych spraw¹³.

[dowód: akta kontroli str.: 192-193, 199-200, 202, 216-218, 235, 245-246, 249, 255, 261-263, 265, 283-285, 300-306, 327-332, 341, 347-350, 376-378, 386-392, 398-399, 403, 405, 448-450, 460, 475-483, 497-498, 502, 509, 519-520, 537, 543-545, 547-548, 573-574, 576, 578, 589-590, 594, 599, 605-606, 613, 631-632, 640, 644]

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

W postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji 24.2015, 4.2016, 5.2016, 15.2017, 1.2019, 1.2020 oraz 4.2020 opłaty skarbowe należne za ich wydanie zostały uiszczony z uchybieniem terminu¹⁴, co zobrazowano w poniższej tabeli.

Oznaczenie wniosku	Data wpływu	Data uiszczenia opłaty skarbowej
24.2015	27 sierpnia 2015 r.	1 września 2015 r.
4.2016	29 lipca 2016 r.	10 sierpnia 2016 r.
5.2016	9 września 2016 r.	13 września 2016 r.
15.2017	29 maja 2017 r.	16 czerwca 2017 r.
1.2019	23 lipca 2019	25 lipca 2017 r.
1.2020	2 stycznia 2020 r.	24 stycznia 2020 r.
4.2020	7 września 2020 r.	1 października 2020 r.

¹² Do wniosku z dnia 24 września 2015 r. (sprawa 25.2015) nie dołączono wprawdzie dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 1a i ust. 1b oraz ust. 2a u.c.p.g., natomiast do wniosku z dnia 17 lipca 2017 r. (sprawa 18.2017) nie dołączono dokumentu wskazanego w art. 8 ust. 2a u.c.p.g. Niemniej jednak w zw. z wezwaniem z dnia 22 października 2015 r. i 31 lipca 2017 r., sformułowanymi na podstawie właściwego przepisu, zostały one uzupełnione. Niemniej jednak pierwsze z ww. wezwań zostało sformułowane przez organ nie przed wszczęciem postępowania lecz w jego toku (co jest działaniem nieprawidłowym) co on sam przyznał w udzielonych wyjaśnieniach (pkt 2 wyjaśnień z dnia 5 maja 2021 r.)

¹³ Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330).

¹⁴ Przepis art. 6 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej stanowią, że obowiązek uiszczenia opłaty za udzielenie zezwolenia powstaje z dniem złożenia wniosku w przedmiocie jego uzyskania.

Z powyższego zestawienia wynika, że opóźnienie w płatności opłat skarbowych wynosiło od 2 do 24 dni, niemniej jednak z akt postępowań wynika, że w żadnym z ww. przypadków kontrolowany organ nie wezwał stron do uiszczenia należnych opłat, do czego obligował go art. 261 § 1 k.p.a. W treści pkt 1, pkt 4 – pkt 6, pkt 13, pkt 14 i pkt 16 pisma z dnia 5 maja 2021 r. (znak: OiSO.030.6.2021.MD, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 5 maja 2021 r.) Wójt Gminy Czernica wskazał, że kierując się dobrem strony, chęcią szybszego zakończenia sprawy oraz ekonomią postępowania o powyższych brakach informował wnioskodawców telefonicznie. Dopiero w razie braku skuteczności tej formy komunikacji formułowałby pisemne wezwania. Mając na uwadze powyższe należy zaznaczyć, że przepis art. 14 § 2 k.p.a. dopuszcza m. in. telefoniczne załatwianie spraw, gdy przemawia za tym interes strony. Niemniej jednak przepis ten uzyskał powyższe brzmienie z dniem 30 kwietnia 2018 r.¹⁵ Do dnia 29 kwietnia 2018 r. art. 14 § 2 k.p.a. odnosił się jedynie do ustnej formy załatwiania spraw jako wyjątku od formy pisemnej. Po drugie ww. przepis nakazuje, aby organ utrwalił w aktach sprawy, w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji treść oraz istotne motywy takiego działania. W aktach poszczególnych spraw brak było ww. dokumentów. Przepis art. 261 § 4 k.p.a. wskazuje, jako wyjątek od zasady sformułowanej w § 1 i § 2, kiedy organ może załatwić sprawę pomimo braku uiszczenia w terminie należnych opłat. W wyniku kontroli nie stwierdzono aby którakolwiek z tych okoliczności wystąpiła. Pomimo tego w ww. 7 sprawach Wójt Gminy Czernica wszczął postępowania, natomiast w sprawie 1.2020 opłata skarbową została uiszczona dopiero w dniu wydania decyzji.
[dowód: akta kontroli str.: 216, 235, 261, 263, 245, 255, 376, 386, 543, 545, 573, 578, 605, 617]

Jak zaznaczono powyżej każda z poddanych kontroli spraw miała założoną metrykę – zgodnie z art. 66a § 1 k.p.a. Niemniej jednak z § 2 ww. przepisu wynika obowiązek wskazania w treści metryki wszystkich osób, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w prowadzonym postępowaniu oraz określania czynności podejmowanych przez te osoby wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów. Analiza wszystkich przedłożonych metryk wykazała, że jako osobę podejmującą czynności ze strony organu w danym postępowaniu zawsze wskazywano Wójta Gminy Czernica podczas gdy czynności te były podejmowane także przez inne osoby (Sekretarza Gminy, Zastępcę Wójta). Powyższe świadczy o naruszeniu art. 66a § 2 k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.: 187, 206, 236, 256, 275, 316, 342, 365, 393, 406, 488, 513, 538, 563, 579, 600, 618, 648, 661, 674, 685, 701, 730, 749, 769]

Podsumowując należy zaznaczyć, że powyższe okoliczności świadczą o naruszeniu przez kontrolowany organ powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niemniej jednak naruszenia te mają charakter uchybień formalnych, które nie wywierają znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

Pozostałe z wymogów formalnych wniosków o udzielenie zezwoleń wskazanych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g., jakie sformułował ustawodawca w art. 8 ust. 1 pkt 4 – pkt 6, są następujące:
- informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy wykonywaniu działalności objętej wnioskiem (art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.)¹⁶;

¹⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 1 i art. 236 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę – prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650).

¹⁶ Przez zwrot *technologia* należy rozumieć *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego* (za: Słownik Języka Polskiego PWN). Innymi słowy jest to opisanie w jaki sposób są wykonywane określone czynności (nie zaś czym są wykonywane.). Jak przykład prawidłowego opisania technologii można wskazać wnioski

- proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności (art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.);
- określenie terminu podjęcia oraz zamierzonego czasu prowadzenia działalności objętej wnioskiem (art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g.).

Analiza poszczególnych podań, na podstawie których udzielono zezwoleń w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wykazała co następuje:

⊗ W 11 sprawach¹⁷ stwierdzono, że ich autorzy nie opisali technologii, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (w znaczeniu określonym powyżej), a Wójt Gminy Czernica nie wezwał ich o uzupełnienie tego braku w trybie art. 64 § 2 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 199, 216, 261, 347, 398, 460, 497, 519, 543, 573, 589]

⊗ W sprawie 18.2017 kontrolowany organ wezwał wnioskodawcę o uzupełnienie podania z dnia 17 lipca 2017 r. o informacje wymagane art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Wezwanie zostało skutecznie doręczone w dniu 4 sierpnia 2017 r. Niemniej jednak w pkt 3 wniosku z dnia 17 lipca 2017 r. opisano sposób w jaki podmiot ubiegający się o zezwolenie zamierza wykonywać działalność w nim opisaną¹⁸. Tym samym ww. wezwanie było, w powyższym zakresie, bezzasadne.

[dowód: akta kontroli str.:328-331]

⊗ Analiza podania z dnia 3 lipca 2017 r. (sprawa 17.2017) wykazała, że jego autor nie wskazał zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności lecz opisał bieżące zabiegi jakich dokonuje w trakcie jej wykonywania. Z akt postępowania nie wynika przy tym aby kontrolowany organ wezwał do uzupełnienia ww. braku formalnego, co stanowi naruszenie art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 347]

⊗ Analiza podania z dnia 26 sierpnia 2015 r. (sprawa 24.2015), z dnia 26 lipca 2016 r. (sprawa 4.2016) oraz z dnia 17 lipca 2017 r. (sprawa 18.2017) wykazała, że ich autorzy nie wskazali kiedy zamierzali podjąć działalności w nich opisane. Z akt postępowania nie wynika przy tym aby kontrolowany organ wezwał ich do uzupełnienia ww. braku formalnego, co stanowi naruszenie art. 64 § 2 k.p.a. w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. W pkt 1 i pkt 8 wyjaśnień z dnia 5 maja 2021 r. kontrolowany organ wskazał, że termin rozpoczęcia działalności doprecyzował w rozmowie telefonicznej z wnioskodawcą (dot. sprawy 24.2015 i 18.2017). Co do formy wezwania aktualne pozostają uwagi, jakie w tym zakresie poczyniono powyżej, w zakresie wezwań o uiszczenie opłat skarbowych za udzielanie zezwoleń. Odnośnie faktycznego uzupełnienia opisanego braku należy wskazać, że formalnie nie został on uzupełniony albowiem w aktach postępowania brak jest jakichkolwiek dokumentów, z których by to wynikało.

[dowód: akta kontroli str.: 217, 262, 332]

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, że wszczęcie postępowania administracyjnego następuje tylko na podstawie kompletnego pod względem formalnym podania, co na gruncie u.c.p.g. i zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oznacza zgodność z art. 8 ust. 1 - ust. 2a ww. ustawy oraz z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Brak którejkolwiek z wymaganych powyższymi przepisami informacji

złożone w sprawach 5.2016, 1.2020 oraz 1.2021.

¹⁷ 24.2015, 25.2015, 4.2016, 17.2017, 2.2018, 3.2018, 4.2018, 5.2018, 1.2019, 3.2020 i 4.2020.

¹⁸ Ścieki bytowe są przewożone autem asenizacyjnym od klienta na stację zlewną. Pompowane przy pomocy szczelnych węży.

lub dokumentu (za wyjątkiem braku adresu wnioskodawcy) rodzi po stronie organu obowiązek wezwania wnioskodawcy, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie, pod groźbą pozostawienia podania bez rozpoznania. Wezwania dokonywane w formie innej niż pisemna powinny zostać właściwie udokumentowane w aktach poszczególnych postępowań.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza poszczególnych podań przez pracownika Urzędu, na którego je zadekretowano do realizacji.

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

Uchwała z dnia 20 marca 2014 r. w § 2 określiła dla podmiotu ubiegającego się o udzielenie zezwolenia wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wymagania co do pojazdów używanych do opróżniania zbiorników bezodpływowych jak i w stosunku do bazy transportowej. Są one następujące:

- pojazdy muszą spełniać warunki określone w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 450 z późn. zm., zwana dalej u.p.r.d.) oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 200r . w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617, zwanego dalej r.p.a.) - § 2 pkt 1;
- pojazdy muszą być trwale oznakowane w sposób pozwalający na identyfikację przedsiębiorcy - § 2 pkt 1 lit. a;
- pojazdy muszą być wyposażone w sprzęt umożliwiający posprzątanie miejsc opróżniania zbiorników bezodpływowych w przypadku ich zabrudzenia - § 2 pkt 1 lit. b;
- posiadanie bazy transportowej umożliwiającej parkowanie/garażowanie pojazdów asenizacyjnych - § 2 pkt 2;
- wielkość bazy ma zapewniać parkowanie/garażowanie wszystkich dysponowanych pojazdów - § 2 pkt 3;
- przedsiębiorca ma dysponować tytułem prawnym do terenu bazy - § 2 pkt 4;
- teren bazy ma być ogrodzony i niedostępny dla osób trzecich oraz być zabezpieczony przed emisją zanieczyszczeń do gruntu - § 2 pkt 5;
- posiadać miejsce do mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych oraz do ich napraw i konserwacji, o ile czynności te nie są wykonywane przez uprawnione do tego podmioty zewnętrzne - § 2 pkt 6.

W toku postępowania kontrolnego ustalono, że autorzy poszczególnych wniosków nie przedkładali wraz z nimi dowodów świadczących o spełnieniu wszystkich ww. wymagań natomiast z akt poszczególnych spraw nie wynikało aby Wójt Gminy Czernica podejmował jakiegokolwiek czynności wyjaśniające w powyższym zakresie, co z kolei było przedmiotem wezwania kontrolerów do udzielenia wyjaśnień. W odpowiedzi (pkt 1 – pkt 17 wyjaśnień z dnia 5 maja 2021 r.) kontrolowany organ wskazał co następuje:

- nie przeprowadzał w powyższym zakresie kontroli, o której mowa w art. 8a ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., albowiem nie jest ona obligatoryjna;
- przepisy u.c.p.g. nie nakazują podmiotom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na dołączanie do wniosków jakichkolwiek dokumentów świadczących o spełnieniu warunków określonych w ww. uchwale;
- nie weryfikowano tytułu prawnego wnioskodawcy do wskazanych przez niego pojazdów albowiem nie wynika to z przepisów u.c.p.g. (tak jak dołączanie do wniosku kopii dowodów rejestracyjnych oraz to, że przedsiębiorca musi mieć tytuł prawny do pojazdów asenizacyjnych);
- bazy niektórych przedsiębiorców znajdowały się poza obszarem Gminy Czernica.

Odnośnie pierwszego i drugiego z ww. punktów należy przyznać rację kontrolowanemu organowi w tym, że działania, o których mówi art. 8a ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. nie mają obligatoryjnego charakteru, jak również nie nakazują, aby wraz z podaniem przedkładał on dokumenty świadczące o spełnieniu warunków określonych w uchwale (nie są to elementy formalne podania). Jednakże nie wolno zapominać o tym, że organ prowadzący postępowanie ma obowiązek podejmować wszelkie czynności w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.). Akt prawa miejscowego, wydany na podstawie art. 7 ust. 3a u.c.p.g., ustala pewne wymogi jakie muszą spełnić przyszli posiadacze zezwoleń. Tym samym organ kontroli stoi na stanowisku, że wymogi te nie mogą zostać zignorowane na etapie postępowania wyjaśniającego, w szczególności zaś w przypadku, gdy z treści otrzymanego podania i przedłożonych wraz z nim dokumentów w ogóle nie wynika czy dany wymóg został spełniony¹⁹. Decydując się na nieskorzystanie z uprawnienia wskazanego w art. 8a ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w stanie faktycznym opisanym w pkt 1 – pkt 17 wezwania z dnia 27 kwietnia 2021 r. Wójt Gminy Czernica udzielił zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych podmiotom, które nie wykazały spełnienia wszystkich warunków określonych w uchwale z 20 marca 2014 r.

Odnośnie trzeciego punktu należy zaznaczyć, że w art. 8 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. ustawodawca posłużył się zwrotem *dysponować*²⁰ co w opinii kontrolujących oznacza, że przedsiębiorca powinien mieć możliwość skorzystania z pojazdu (pojazdów) asenizacyjnych (nie musi być ich właścicielem). W przypadku gdy z dokumentów przedkładanych w toku postępowania wynika, że autor podania nie jest właścicielem opisanych w nim pojazdów (pojazdu) asenizacyjnych powinien on okazać dokument, który będzie go upoważniał do korzystania z nich. Brak weryfikacji przez organ udzielający zezwoleń tego, czy wnioskodawca ma tytuł prawny do pojazdów wskazanych w treści podania może skutkować tym, że zezwolenie otrzyma przedsiębiorca, który nie będzie dysponował środkami koniecznymi do jego prawidłowego wykonywania. Podobnie przedstawia się kwestia posiadania przez pojazdy ważnych badań technicznych – brak weryfikacji tej informacji może skutkować udzieleniem zezwolenia podmiotowi, którego pojazdy będą stwarzały zagrożenie w ruchu drogowym i nie będą właściwie zabezpieczać transportowanych nimi nieczystości ciekłych.

W zakresie ostatniego z powyższych punktów należy zaznaczyć, że położenie bazy transportowej poza obszarem Gminy Czernica nie stało na przeszkodzie temu, aby kontrolowany organ wezwał wnioskodawcę (na podstawie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.) do przedstawienia dokumentów lub do złożenia wyjaśnień (na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.) dot. bazy transportowej. Zaniechanie tych czynności mogło skutkować udzieleniem zezwolenia podmiotowi, którego baza transportowa nie spełniała wymagań określonych w uchwale z dnia 20 marca 2014 r., co z kolei mogło skutkować np. zanieczyszczeniem środowiska z powodu braku utwardzonej nawierzchni.

Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości w zakresie weryfikacji spełnienia przez poszczególnych wnioskodawców wymagań określonych w uchwale z dnia 20 marca 2014 r. było niezastosowanie się pracownika Urzędu prowadzącego powyższe sprawy do dyspozycji art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a., co sprowadzało się do braku rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

[dowód: akta kontroli str.: 89-93, 96-113, 201-205, 219-235, 247-250, 264, 266-267, 272-274, 292-315, 335-340, 351-352, 355-357, 363-364, 379-383, 401-402, 404, 451-459, 500-501, 503-508, 527-536, 550-562, 571, 592-593, 595-597, 607-610, 612, 634-639, 641-643, 646-647]

W wyniku kontroli stwierdzono, że do wniosków z dnia 11 maja 2016 r. (sprawa 3.2016)

¹⁹ Zaznaczenia wymaga, że jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami ciekłymi jest niezgodny z wymaganiami u.c.p.g. lub przepisami odrębnymi lub mógłby powodować zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi lub środowiska organ może odmówić udzielania zezwolenia (art. 9 ust. 1c pkt 1 i pkt 2 u.c.p.g.).

²⁰ Oznaczającym *mieć do dyspozycji* (za: Słownik Języka Polskiego PWN).

oraz z dnia 27 kwietnia 2018 r. (sprawa 4.2018), w ramach zadośćuczynienia art. 8 ust. 2a u.c.p.g., dołączono umowy na świadczenie usług odbioru nieczystości ciekłych bytowych z wozów asenizacyjnych zawarte z Miejskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji S.A. we Wrocławiu (zwane dalej MPWiK). W § 3 powyższych umów określono, że ich przedmiotem jest określenie warunków na jakich MPWiK przyjmuje i oczyszcza nieczystości wprowadzane przez klienta/dostawcę do stacji zlewnych oraz reguluje zasady rozliczania należności za świadczenia będące jej przedmiotem. W § 1 pkt 4 przedmiotowych umów zdefiniowano natomiast klienta/dostawcę jako przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych działającego na podstawie aktualnego zezwolenia Prezydenta Wrocławia udzielonego w trybie przepisów u.c.p.g. Z kolei w § 9 ust. 1 przedłożonych umów wskazano, że są one zawarte na czas obowiązywania zezwoleń udzielonych przez Prezydenta Wrocławia. Powyższe zapisy, mając na uwadze art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 ww. ustawy, oznaczają, że stacje zlewnie wskazane przez wnioskodawców nie będą przyjmować nieczystości ciekłych zebranych na terenie Gminy Czernica.

Podsumowując powyższe rozważania wymaga zaznaczyć, że przedłożenie przez posiadaczy zezwoleń 3.2016 i 4.2018 ww. umów nie wypełniało dyspozycji art. 8 ust. 2a u.c.p.g., które to braki (możliwe do uzupełnienia w trybie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.)²¹ nie zostały zauważone przez pracownika Urzędu prowadzącego powyższe postępowania, co z kolei skutkowało udzieleniem zezwolenia podmiotom, które nie wykazały spełnienia wszystkich warunków koniecznych do jego uzyskania.

[dowód: akta kontroli str.: 300-306, 475-481]

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych zostały podpisane przez Wójta Gminy Czernica, Zastępcę Wójta Gminy Czernica²² oraz Sekretarza Gminy Czernica działającego z upoważnienia wójta²³. Każde z poddanych weryfikacji rozstrzygnięć odnosiło się do wymagań opisanych w art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., a zakres ich obowiązywania nie przekraczał 10 lat. Ponadto zawierały one prawie wszystkie informacje wymagane art. 107 § 1 k.p.a., jak

²¹ W niniejszym przypadku nie mógłby być zastosowany przepis art. 64 § 2 k.p.a. ponieważ do podań dołączono dokumenty poświadczające odbiór nieczystości przez stację zlewną. Dopiero analiza ich treści, której organ mógł dokonać w toku postępowania wykazała, że nie świadczą one o wypełnieniu dyspozycji art. 8 ust. 2a u.c.p.g.

²² Zgodnie z § 9 pkt 13 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica ustalonego zarządzeniem nr 0050.47.2018 Wójta Gminy Czernica z dnia 4 maja 2018 r. Zastępca Wójta zastępuje wójta w czasie jego nieobecności.

²³ Upoważnienie z dnia 22 kwietnia 2015 r. (znak: OiSO.0052.22.2015) oraz upoważnienie z dnia 25 lutego 2019 r. (znak: OiSO.0052.4.2019) w zw. z §5 pkt 7, § 11 ust. 1, § 38 pkt 4 i § 39 pkt 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica ustalonego Zarządzeniem nr 0050.14.2014 Wójta Gminy Czernica z dnia 18 lutego 2014 r.; § 5 ust. 1 pkt 8 lit. c, § 8 i § 23 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica ustalonego Zarządzeniem nr 0050.36.2015 Wójta Gminy Czernica z dnia 24 marca 2015 r.; § 5 ust. 1 pkt 8 lit. c, § 8 i § 23 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica ustalonego Zarządzeniem nr 0050.99.2016 Wójta Gminy Czernica z dnia 1 października 2016 r. oraz § 5 ust. 1 pkt 8 lit. c, § 8 i § 23 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica ustalonego Zarządzeniem nr 0050.47.2018 Wójta Gminy Czernica z dnia 4 maja 2018 r.

W upoważnieniu Sekretarza Gminy zawarto zapis, iż jest on upoważniony do podpisywania w imieniu Wójta „decyzji i pism w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w zakresie spraw dotyczących nadzorowanego referatu”. Z treści Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Czernica stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 0050.36.2015 Wójta Gminy Czernica z dnia 24 marca 2015 r. (uwzględniając późniejsze zmiany) nie wynika jednak, aby Referat Organizacyjny i Spraw Obywatelskich wydawał decyzję w zakresie udzielania zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Obecny w upoważnieniu zapis pozwala na interpretację rozszerzającą, umożliwiającą uznanie dokumentu za prawidłowy, jednak w ocenie kontrolera w Regulaminie Organizacyjnym powinien być wskazany konkretny zapis, iż dany Referat (albo stanowisko należące do danego Referatu) realizuje ww. zadanie.

i prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie złożenia odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Postępowania wszczęte po dniu 31 maja 2017 r. zawierały również pouczenie o treści art. 127a k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 188-189, 207-208, 237-238, 257-258, 276-277, 317-318, 343-344, 366-367, 394-394, 428-429, 489-490, 514-515, 539-540, 565-566, 580-581, 601-602, 619-620]

Niemniej jednak w udzielonych zezwoleniach stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej na udzielonych zezwoleniach kontrolowany organ powinien zamieścić adnotacje o wysokości opłaty skarbowej uiszczonej za jego wydanie. W wyniku podjętych czynności kontrolnych stwierdzono, że w decyzjach 24.2015, 25.2015 i 3.2016 wymaganych adnotacji nie było. Powyższe wprawdzie świadczy o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niemniej jednak naruszenie to ma charakter uchybienia o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 188-189, 207-208, 257-258]

W treści sentencji wszystkich poddanych kontroli zezwoleń Wójt Gminy Czernica:

1. określając wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.) wskazał, że opróżnianie zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków odbywa się na podstawie zamówienia złożonego przez właściciela nieruchomości u podmiotu uprawnionego, z którym zawarto umowę, a samo zamówienie jest realizowane w okresie 36 godzin od jego złożenia;
2. zobowiązał posiadacza zezwolenia do zgłaszania mu wszelkich zmian danych określonych w decyzji;
3. wskazał na obowiązek wynikający z art. 9o u.c.p.g.;
4. wskazał, że naruszenie warunków zezwolenia będzie skutkowało jego cofnięciem bez odszkodowania.

Zawarcie w rozstrzygnięciach poddanych kontroli ww. nakazów wykraczało poza ramy art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., które to przepisy stanowią zamknięty katalog, a organ udzielający zezwolenia nie może pominąć żadnego z nich, jak również nie może wykroczyć poza ich ramy²⁴. Posiadacz zezwolenia 4.2018 złożył odwołanie od decyzji Wójta Gminy Czernica wydanej w dniu 6 maja 2018 r. wskazując, że zawarcie w jej rozstrzygnięciu wyżej wymienionych postanowień nie miało podstaw (pkt 1 i pkt 4) oraz było powtórzeniem nakazów wynikających wprost z przepisów u.c.p.g. (pkt 2 i pkt 3). Uwzględniając ww. odwołanie kontrolowany organ w dniu 11 lipca 2018 r. wydał, na podstawie art. 132 § 1 k.p.a. nową decyzję, którą dokonał stosownych modyfikacji w swoim pierwotnym rozstrzygnięciu. Organ kontroli w pełni podziela i przyjmuje jako własne argumenty podniesione przez posiadacza ww. zezwolenia w odwołaniu z dnia 3 lipca 2018 r.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów u.c.p.g. przez pracownika Urzędu prowadzącego sprawę 4.2018 oraz poprzedzające ją postępowania poddane weryfikacji w toku niniejszej kontroli (sprawy od 24.2015 do 5.2018²⁵).

Podkreślenia wymaga również to, że wszystkie decyzje w przedmiocie udzielenia

²⁴ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II SA/OI 832/13.

²⁵ Wprawdzie postępowanie 5.2018 zostało wszczęte później niż sprawa 4.2018 niemniej jednak rozstrzygnięcie w pierwszej z ww. spraw zapadło w dniu 9 lipca 2018 r., natomiast zmienione rozstrzygnięcie w sprawie 4.2018 w dniu 11 lipca 2018 r.

zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wydane po 11 lipca 2018 r. (sprawy od 1.2019 do 1.2021 – łącznie 5 decyzji) były obciążone tymi samymi błędami, co decyzje je poprzedzające. Niemniej jednak w datach ich wydania kontrolowany organ miał (a na pewno powinien mieć) świadomość tego, że powyższe zapisy są błędne. W innym bowiem przypadku nie uwzględniłby odwołania posiadacza zezwolenia nr 4.2018. Opisane powyżej okoliczności sugerują, że pracownicy Urzędu odpowiedzialni za rozpatrywanie ww. spraw przy wydawaniu decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia posługują się ustalonym wzorem, w którym zmieniają tylko elementy charakterystyczne dla danej sprawy takie jak dane strony czy okres obowiązywania zezwolenia. Praktyka ta sama w sobie nie jest nieprawidłowa, niemniej jednak, jeżeli w jednym z postępowań organ przyznaje (uwzględniając odwołanie), że niektóre z postanowień zawartych w stosowanym wzorze decyzji nie były właściwe, powinno to znaleźć odzwierciedlenie w kolejnych decyzjach (wzór powinien zostać zmodyfikowany). Tymczasem, co opisano powyżej, w ramach niniejszej kontroli stwierdzono, że zmiana nie miała charakteru stałego lecz jednostkowy, co w kontekście powyższych rozważań jest działaniem nielogicznym oraz utrwalającym nieprawidłowe wzorce działania. Ponadto działanie to wskazuje na brak dostatecznego nadzoru nad ww. pracownikami Urzędu ze strony ich bezpośredniego przełożonego, który powinien, przed zaakceptowaniem projektu rozstrzygnięcia, stwierdzić wystąpienie ww. błędów i nakazać ich usunięcie przed zaakceptowaniem przedłożonego mu projektu i wydaniem decyzji²⁶.

[dowód: akta kontroli str.: 188-189, 207-208, 237-238, 257-258, 276-277, 317-318, 343-344, 366-367, 394-394, 407-429, 489-490, 514-515, 539-540, 565-566, 580-581, 601-602, 619-620]

Zgodnie z art. 9 ust. 1aa u.c.p.g. zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych powinno wskazywać również stacje zlewne, do których będą dostarczane zebrane nieczystości. W wyniku kontroli stwierdzono, że w pkt 4 sentencji decyzji 4.2016 Wójt Gminy Czernica wskazał na stacje zlewne we Wrocławiu i w Czernicy (analogicznie jak posiadacz zezwolenia w złożonym wniosku). Tymczasem z akt sprawy wynika, że wnioskodawca udokumentował jedynie gotowość odbioru zebranych przez niego nieczystości ciekłych przez drugą z ww. stacji zlewnych²⁷, w związku z czym tylko ona powinna zostać wskazana w sentencji udzielonego zezwolenia. Wyjaśnienia udzielone w powyższej kwestii

(pkt 4 wyjaśnień z dnia 5 maja 2021 r.) potwierdzają ustalenia kontroli oraz wskazują na przeoczenie pracownika Urzędu prowadzącego niniejszą sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 90, 100, 237, 249]

Jednym z wymaganych elementów zezwolenia jest wskazanie jego posiadaczowi zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu przez niego działalności (art. 9 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.). W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich decyzjach wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, odnosząc się do ww. przepisu, Wójt Gminy Czernica wskazał, cyt.:

²⁶ Zgodnie z § 32 i § 58 (w zależności od tego czy w danej jednostce czynności kancelaryjne są dokonywane w systemie EZD czy w systemie tradycyjnym) Instrukcji Kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do 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. Nr 14, poz. 67) jeżeli przedstawiony projekt pisma wymaga poprawek akceptujący udziela prowadzącemu sprawę wskazówek dotyczących niezbędnych poprawek i dopiero po ich dokonaniu akceptuje projekt pisma i podpisuje je lub akceptuje i przekazuje osobie upoważnionej do podpisu (§ 32 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 oraz § 58 ust. 1, ust. 2 i ust. 7).

²⁷ Patrz: pismo dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej Czernica Sp. z o. o. z dnia 25 lipca 2016 r. (znak:DK.3212.4.2016.DH).

Podmiot uprawniony do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, po zakończeniu tej działalności zobowiązany jest do wykonania wszystkich niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych, po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem.

W ocenie organu kontroli takie opisanie zabiegów wymaganych art. 9 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. jest nieprawidłowe, ponieważ nie zobowiązuje posiadacza zezwolenia do podjęcia skonkretyzowanych czynności, które po wygaśnięciu lub cofnięciu zezwolenia zostałyby wskazane przez organ w odrębnej decyzji (art. 9 ust. 3 i ust. 4 u.c.p.g.), a jedynie opisuje je w bardzo ogólny sposób, co może rodzić trudności w ich wyegzekwowaniu w przyszłości²⁸.

[dowód: akta kontroli str.: 188-189, 207-208, 237-238, 257-258, 276-277, 317-318, 343-344, 366-367, 394-394, 429-430, 489-490, 514-515, 539-540, 565-566, 580-581, 601-602, 619-620]

Przepis art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. nakazuje aby w decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy określić również 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 odpowiedzi na wezwanie kontrolujących w pkt 1 – pkt 17 wyjaśnień z dnia 5 maja 2021 r. wskazano, że zadośćuczynieniem powyższego przepisu jest zobowiązanie posiadaczy zezwoleń do uprzątnięcia miejsc odbioru nieczystości ciekłych (w przypadku ich zabrudzenia), obowiązek umieszczenia na pojazdach znaków identyfikujących przedsiębiorcę oraz pouczenie o obowiązkach wynikających z art. 9o u.c.p.g. Jak zaznaczono powyżej, przy okazji omawiania sprawy 4.2018, w sentencji decyzji nie należy wskazywać wymagań, które wynikają bezpośrednio z przepisu prawa (np. ww. przepisu oraz art. 8a ust. 2 u.c.p.g.). Ponadto art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. odwołuje się do wymagań wynikających z odrębnych przepisów (tj. innych niż te zawarte w u.c.p.g.).

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

[dowód: akta kontroli str.: 188-189, 207-208, 237-238, 257-258, 276-277, 317-318, 343-344, 366-367, 394-394, 429-430, 489-490, 514-515, 539-540, 565-566, 580-581, 601-602, 619-620]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. jednym z elementów decyzji jest uzasadnienie faktyczne oraz prawne. Wytyczne w zakresie tego co powinny zawierać powyższe uzasadnienia zawarto w § 3 ww. artykułu. Uzasadnienie każdej z decyzji wskazywało jedynie na datę złożenia podania, fakt posiadania odpowiedniego sprzętu oraz brak zaległości podatkowych oraz zaległości w składkach na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że uzasadnienia prawne wszystkich ww. decyzji są niezgodne z powyższymi przepisami k.p.a., ponieważ nie wyjaśniają podstawy poszczególnych rozstrzygnięć i nie przytaczają przepisów w niej zawartych. Ponadto, należy na marginesie wskazać, że przepis art. 107 § 4 k.p.a. dopuszcza, przy spełnieniu warunków w nim określonych, odstępianie od uzasadnienia decyzji, co kontrolowany organ mógłby rozważyć przy udzielaniu kolejnych zezwoleń.

[dowód: akta kontroli str.: 189, 208, 238, 258, 277, 318, 344, 367, 394, 430, 490, 515, 540, 566, 581, 602, 620]

²⁸ To co byłoby wystarczającym działaniem dla posiadacza zezwolenia mogłoby być niewystarczające dla organu, który wobec tak ogólnego opisu wymaganych działań miałby znacząco utrudnione zadanie w udowodnieniu, że posiadacz zezwolenia nie wykonał wszystkich wymaganych od niego działań.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. w treści wniosku o udzielenie zezwolenia jego autor jest obowiązany podać planowany termin podjęcia działalności oraz zamierzony czas jej prowadzenia. Z kolei organ wykonawczy gminy wydając decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia musi w niej wskazać termin podjęcia działalności i określić okres jego obowiązywania, nie dłuższy niż 10 lat (art. 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 1b u.c.p.g.). Należy wskazać, iż prawidłowym sposobem określenia terminu podjęcia działalności powinna być data wydania decyzji²⁹ lub data wskazana przez wnioskodawcę, o ile jest możliwa do uwzględnienia. Porównanie informacji jakie w powyższym zakresie zawarto we wnioskach o udzielenie zezwoleń z treścią samych zezwoleń wskazuje, że Wójt Gminy Czernica nie zadośćuczynił ww. zasadom w żadnej z poddanych kontroli spraw. Okres obowiązywania poszczególnych zezwoleń został powiązany z datą uzyskania przez poszczególne decyzje waloru ostateczności, która to okoliczność jako zdarzenie przyszłe i niepewne co do daty nie może stanowić podstawy określenia okresu obowiązywania praw i obowiązków wynikających z decyzji.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było niewłaściwa interpretacja przepisu art. 9 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. przez pracownika Urzędu odpowiedzialnego za ich sporządzenie.

[dowód: akta kontroli str.: 188-189, 200, 207-208, 217, 246, 237-238, 257-258, 262 276-277, 284 317-318, 332, 343-344, 348, 366-367, 378, 394-394, 399, 429-430, 450, 489-490, 498, 514-515, 520, 539-540, 544 565-566, 574, 580-581, 590, 601-602, 606, 619-620, 632, 775-776]

II. Decyzje uchylające uprzednio udzielone zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Czernica wydał 4 decyzje w przedmiocie uchylenia uprzednio udzielonych zezwoleń:

- decyzja z dnia 16 kwietnia 2015 r. (znak: OiSO.6233.17.3.2015.MD), zwana dalej decyzją 17.2015;
- decyzja z dnia 4 maja 2015 r. (znak: OiSO.6233.18.3.2015.MD), zwana dalej decyzją 18.2015 ;
- decyzja z dnia 12 maja 2015 r. (znak: OiSO.6233.22.3.2015.MD), zwana dalej decyzją 22.2015;
- decyzja z dnia 2 grudnia 2016 r. (znak: OiSO.6233.7.3.2016.MD), zwana dalej decyzją 7.2016.

W toku kontroli stwierdzono, że przekazane kontrolerom akta postępowania 17.2015 dotyczyło uchylenia decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Czernica. Działalność w opisanym powyżej zakresie nie stanowi jednak przedmiotu niniejszej kontroli, w związku z czym nie podlega ocenie.

[dowód: akta kontroli str.: 648-659]

W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzje uchylające i pisma organu w toku przedmiotowych postępowań były podpisywane przez Zastępcę Wójta i Sekretarza Gminy na

²⁹ Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09, w uzasadnieniu którego wskazano, cyt.: *Przed wszystkim brak jest podstaw w obowiązujących przepisach, aby okres obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód określony treścią art.127 ust. 2 ustawy Prawo wodne obliczać od daty uzyskania waloru ostateczności takiej decyzji. Pogląd taki stałby również w sprzeczności z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, ponieważ określenie ostateczności decyzji wiąże się z datą doręczenia decyzji stronom, której organ nie zna i nie może z góry zakładać. Decydujące znaczenie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ma w rozpoznawanej sprawie data wydania decyzji, czyli dzień według którego ocenia się stan faktyczny i stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia decyzji.*

podstawie udzielonego upoważnienia³⁰. Decyzję uchylającą 22.2015 wydano z urzędu pozostałe zaś na wniosek. Każde z otrzymanych podań zawierało informacje wymagane art. 63 § 2 i § 3 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 48, 146-150, 154-155, 160-164, 170-171, 662, 675, 686]

Na żadnej z decyzji uchylających nie zamieszczono adnotacji, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

[dowód: akta kontroli str.: 662, 675, 686]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zawiadomieniu z dnia 23 listopada 2016 r. o zebranych dokumentach i materiałach przed wydaniem decyzji (sprawa 7.2016) organ pouczył stronę, iż może się zapoznać i wypowiedzieć co do zgłoszonych żądań wniosku w terminie 7 dni od daty doręczenia przedmiotowego zawiadomienia. Zgodnie z załączonym do akt postępowania zwrotnym potwierdzeniem odbioru, pismo to zostało doręczone stronie dnia 2 grudnia 2016 r., podczas gdy w przedmiotowej sprawie organ wydał decyzję uchylającą także dnia 2 grudnia 2016 r. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż organ faktycznie pozbawił stronę uprawnienia wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a. do wypowiedzenia się odnośnie zebranych dowodów i materiałów oraz złożonych żądań.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnego prowadzenia postępowania przez pracownika Urzędu, któremu powierzono niniejszą sprawę oraz niewystarczającego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 686-688]

W myśl art. 107 § 1 pkt 3 k.p.a. jednym z obligatoryjnych elementów decyzji jest oznaczenie strony lub stron.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzji 22.2015 organ wskazał stronę postępowania dopiero w uzasadnieniu decyzji, nie zaś w sentencji, co nie może być ocenione pozytywnie. Ustawodawca, wyliczając elementy decyzji w art. 107 § 1 k.p.a., rozdzielił oznaczenie strony oraz uzasadnienie faktyczne i prawne, co należy interpretować jako konieczność osobnego wskazania w sentencji decyzji podmiotu będącego adresatem aktu, a nie jedynie w uzasadnieniu faktycznym decyzji.

Powyższa nieprawidłowość nie ma większego wpływu na prawidłowość decyzji administracyjnej.

[dowód: akta kontroli str.: 675]

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 decyzjach 18.2015, 22.2015 i 7.2016 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 przepis³¹. 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 rozstrzygnięcia³².

³⁰ Patrz: przypis nr 21 i uwagi tam poczynione.

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r.,

Mając na uwadze fakt, iż decyzja uwzględniała w całości żądanie strony, organ mógł odstąpić od formułowania uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 k.p.a.

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

[dowód: akta kontroli str.: 662, 675, 686]

Ostatnią kwestią wymagającą omówienia są przesłanki wydania decyzji 22.2015. Z jej uzasadnienia wynika bowiem, że wydano ją powodu braku przedłożenia przez posiadacza zezwolenia zaległych sprawozdań, o których mowa w art. 9o u.c.p.g., o złożenie których kontrolowany organ wzywał wcześniej. Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.c.p.g. naruszanie warunków zezwolenia, pomimo wezwania do zaprzestania, jest podstawą do cofnięcia nie zaś do uchylecia decyzji. Wprawdzie art. 162 § 2 k.p.a., wskazany w podstawie prawnej przedmiotowej decyzji, stanowi, że organ uchyla decyzję gdy ta została wydana z zastrzeżeniem dokonania określonych czynności, a strona ich nie dokonała, niemniej jednak zlecenie to nie może wynikać bezpośrednio z przepisów, a z treści samej decyzji³³. Jak zaznaczono powyżej obowiązek przedkładania sprawozdań opisanych w art. 9o u.c.p.g. wynika bezpośrednio z treści tego przepisu. Ponadto należy zauważyć, że art. 162 § 2 k.p.a. ma zastosowanie do wszystkich decyzji zawierających zlecenie. Tymczasem sankcja braku przestrzegania zezwolenia udzielonego na podstawie ust. 7 ust. 6 u.c.p.g. została określona w art. 9 ust. 2 przedmiotowej ustawy. Tym samym, mając na uwadze regułę kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, przepis ten miał pierwszeństwo w stosowaniu przed ww. przepisem k.p.a.

Podsumowując należy wskazać, że decyzja 22.2015 została, w ocenie kontrolujących, wydana na podstawie niewłaściwego przepisu. Wprawdzie skutek zastosowania art. 162 § 2 k.p.a. i art. 9 ust. 2 u.c.p.g. są tożsame – eliminacja decyzji z obrotu prawnego, niemniej jednak zakres ich zastosowania jest zupełnie inny, co wykazano powyżej. Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja ww. przepisu k.p.a. przez pracownika Urzędu prowadzącego niniejszą sprawę, jak i brak należytego dozoru ze strony bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 674-684]

III. Decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Czernica wydał 2 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń:

- decyzję z dnia 5 kwietnia 2016 r. (znak: OiSO.6233.1.2.2016.MD), zwana dalej decyzją 1.2016;
- decyzję z dnia 6 czerwca 2016 r. (znak: OiSO.6233.2.2.2016.MD), zwana dalej decyzją 2.2016.

W toku kontroli stwierdzono, że decyzje zmieniające i pisma organu w toku przedmiotowych postępowań były podpisywane przez Zastępcę Wójta i Sekretarza Gminy na podstawie udzielonego upoważnienia³⁴.

[dowód: akta kontroli str.: 48, 146-150, 154-155, 702, 731]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek z dnia 17 lutego 2016 r. o zmianę decyzji na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie gminy Czernica został wniesiony przez nieuprawnioną do tego

sygn. I SA/Bk 305/19.

³³ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r. (sygn. I OSK 668/08).

³⁴ Uwagi w tym zakresie analogiczne jak w przypadku decyzji uchylających.

osobę.

Pracownik spółki będącej wnioskodawcą przedstawił upoważnienie, z treści którego nie wynika, aby był uprawniony do złożenia przedmiotowego wniosku. W ww. dokumencie zawarto zapis, iż: „pracownik upoważniony jest do: „występowania w imieniu spółki, w tym podpisywaniu wszelkich dokumentów w następujących sprawach: (...) reprezentowania Spółki w sprawach związanych uzyskiwaniem lub zmianami, w zakresie wpisów do rejestrów działalności regulowanej oraz decyzji administracyjnych na wytwarzanie, odzysk, zbieranie i transport odpadów (...)””. Powyższy zapis odnosi się jednak do działalności wynikającej z ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 779) nie zaś do działalności z ustawy u.c.p.g., której to złożony wniosek dotyczy. Mając na uwadze powyższe, organ powinien odmówić wszczęcia postępowania zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a., czego jednak nie uczynił.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku i niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a. przez pracownika Urzędu prowadzącego niniejszą sprawę.
[dowód: akta kontroli str.: 708-709]

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek z dnia 25 kwietnia 2016 r. o zmianę zezwolenia o znaku ROSiO.6233.3.3.2014.MD został podpisany przez osobę, której nie można zidentyfikować na podstawie przedłożonego podpisu, a więc nie można określić, czy wniosek został wniesiony przez osobę uprawnioną. Mając na uwadze powyższe, organ powinien wezwać wnioskodawcę do złożenia w przedmiotowym zakresie wyjaśnień w trybie art. 64 § 2 k.p.a., czego jednak nie uczynił.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku i niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a. przez pracownika Urzędu prowadzącego niniejszą sprawę.
[dowód: akta kontroli str.: 736]

W wyniku kontroli ustalono, iż do wniosku z dnia 25 kwietnia 2016 r. wnioskodawca załączył dowód uiszczenia opłaty skarbowej 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. 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. Ponadto na decyzjach zmieniających powinny zostać zamieszczone, a nie były, adnotacje o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

[dowód: akta kontroli str.: 744]

IV. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Czernica wydał jedno postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania - postanowienie z dnia 28 grudnia 2017 r. (sygn. OiSO.6233.19.1.2017.MD), zwane dalej postanowieniem 19.2017.

W toku kontroli stwierdzono, że postanowienie zostało podpisane przez Sekretarza Gminy na podstawie udzielonego upoważnienia³⁵.
[dowód: akta kontroli str.: 48, 160-164, 170-171, 750]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż postanowieniem z dnia 28 grudnia 2017 r. organ odmówił wszczęcia postępowania wnioskodawcy. W uzasadnieniu pisma organ powołał się na art. 7 ust. 5 u.c.p.g. który stanowi, iż gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy działalność, na zasadach określonych w ustawie nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. Pismem z dnia 27 kwietnia 2021 r. organ kontroli wezwał Wójta Gminy Czernica do złożenia wyjaśnień w przedmiocie wskazania, w jaki sposób zweryfikowano spełnianie wymagań do prowadzenia działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W ich treści (pkt 19 wyjaśnień z dnia 5 maja 2021 r.) kontrolowany organ wskazał, że, cyt.:

Wniosek z dnia 30 listopada 2017 r. Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. o wydanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych z terenu Gminy Czernica zawierał wszystkie wymagane dokumenty, co pozwoliło stwierdzić, że ZGK Czernica Sp. z o.o. spełnia warunki wymagane przy udzielaniu zezwoleń.

Powyższe wyjaśnienia nie mogą jednak zostać uwzględnione. Po dokonaniu analizy wniosku z dnia 30 listopada 2017 r., wykryto następujące nieprawidłowości:

1. We wniosku nie wskazano informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem – we wniosku zawarto zapis „wywóz nieczystości płynnych z terenu gminy Czernica pojazdami wymienionymi w pkt. 2” co nie może być uznane za informację o technologiach (wyjaśnienia znaczenia terminu *technologia* dokonano w części I niniejszego dokumentu);
2. We wniosku nie wskazano proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności – we wniosku zawarto zapis „po zakończeniu działalności gospodarczej pojazdy zostaną sprzedane lub zełomowane” co nie stanowi ani zabiegu z zakresu ochrony środowiska, ani z zakresu ochrony sanitarnej;
3. We wniosku nie udokumentowano spełniania wymogu z § 2 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 4 – pkt 6 oraz z § 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały z 20 marca 2014 r.;

Z całości przekazanych kontrolerom akt wynika, iż organ z urzędu wiedział o spełnianiu przez wnioskodawcę niektórych brakujących we wniosku wymagań, jednakże zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. organ ma obowiązek zakomunikować stronie fakty znane z urzędu, a więc zamieścić informację o ich spełnianiu w aktach postępowania, czego jednak nie dokonał.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z nierzetelnego prowadzenia postępowania przez pracownika Urzędu.

[dowód: akta kontroli str.: 94, 113, 749-768]

V. Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę

³⁵ Uwagi analogiczne jak w przypadku decyzji uchylających.

i zbiorowego odprowadzania ścieków.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Czernica wydał jedną decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków decyzję z dnia 31 marca 2017 r. (znak: GKil.7002.1.2017), zwaną dalej decyzją 1.2017.

W toku kontroli stwierdzono, że decyzja została podpisana przez Kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej i Inwestycji na podstawie udzielonego upoważnienia. Podanie z dnia 6 marca 2017 r. spełniało wymagania z art. 63 § 2 k.p.a. oraz część wymagań określonych w art. 17 z.z.w.z.o.ś.

[dowód: akta kontroli str.: 59, 115-116, 160-164, 168]

W myśl art. 17 ust. 1 pkt 5 z.z.w.z.o.ś. wnioskodawca obowiązany jest określić we wniosku informacje charakteryzujące³⁶ poziom³⁷ świadczonych usług w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków.

W toku kontroli wykazano, że we wniosku wskazano jedynie informacje o ilości dostarczonej wody i odprowadzonych środków w 2016 roku, nie poruszając kwestii jakości ww. usług oraz ciągłości ich świadczenia. W zakresie ostatniej z ww. informacji autor wniosku z dnia 6 marca 2017 r. wskazał jedynie, cyt.:

Dostarczenie wody i odbiór ścieków w sposób ciągły

Zdanie to niewątpliwie wskazuje, że wnioskodawca zamierza świadczyć swoje usługi w sposób ciągły. Niemniej jednak nie opisuje ono w jakikolwiek sposób z czego ww. *ciągłość* wynika, co ją zapewnia.

Mimo powyższych braków, organ nie wzywał przedsiębiorcy do uzupełnienia wniosku.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku.

[dowód: akta kontroli str.: 773-774]

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 9 z.z.w.z.o.ś. przedsiębiorca musi dołączyć do wniosku projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W wyniku kontroli stwierdzono, że wnioskodawca przedstawił obecnie obowiązujący na terenie Gminy Czernica regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. We wskazanym powyżej przepisie ustawodawca jasno określił obowiązek przedstawienia projektu owego regulaminu, nie zaś załączenia już istniejącego i obowiązującego aktu. Mimo powyższego braku, organ nie wzywał przedsiębiorcy do uzupełnienia wniosku.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku.

[dowód: akta kontroli str.: 93, 113, 773-774]

W toku kontroli stwierdzono, że wniosek z dnia 6 marca 2017 r. o udzielenie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków został podpisany przez osobę, której nie można zidentyfikować na podstawie przedłożonego podpisu, a więc nie można określić, czy wniosek został wniesiony przez osobę uprawnioną. Mając na uwadze powyższe, organ powinien wezwać wnioskodawcę do złożenia w przedmiotowym zakresie wyjaśnień w trybie art. 64 § 2 k.p.a., czego jednak nie uczynił.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnej analizy wniosku i niewystarczającej znajomości przepisów k.p.a.

³⁶ Przez zwrot *charakteryzować* należy rozumieć (patrz: Słownik Języka Polskiego PWN): *opisywać charakterystyczne cechy kogoś lub czegoś.*

³⁷ Rozumiany jako: *stopień rozwoju w jakiej dziedzinie, jakość czegoś* (patrz: Słownik Języka Polskiego PWN).

[dowód: akta kontroli str.: 773-774]

W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzja 1.2017 zawierała tylko część elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. oraz w art. 18 z.z.w.z.o.ś.

Zgodnie z art. 18 pkt 3 z.z.w.z.o.ś. zezwolenie powinno określać przedmiot i obszar działalności.

W wyniku kontroli stwierdzono, że organ nieprawidłowo określił przedmiot działalności objętej zezwoleniem, wskazując na „odpłatne wykonywanie usług odpowiadających profilowi działania, prowadzenie procesów inwestycyjnych w branży, świadczenie usług w zakresie projektowania i wykonawstwa w branży wodociągowo-kanalizacyjnej”. Powyższej działalności nie można uznać jako określonej ustawą z.z.w.z.o.ś., której wykonywanie wymaga uzyskania przedmiotowego zezwolenia. Kwestie te określają czynności przedsiębiorstwa w toku wykonywania działalności gospodarczej, nie zaś wymagający uzyskania zezwolenia przedmiot reglamentacji, określony w ustawy z.z.w.z.o.ś.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy z.z.w.z.o.ś.

[dowód: akta kontroli str.: 770-772]

W treści art. 18 pkt 8-9 z.z.w.z.o.ś. ustawodawca wskazał na konieczność określenia w zezwoleniu warunków cofnięcia zezwolenia oraz warunków dotyczących okoliczności, w których zezwolenie może być cofnięte bez odszkodowania.

W wyniku kontroli ustalono, iż organ, przy wskazywaniu ww. warunków, nie odniósł się do treści art. 18a ust. 1-2 z.z.w.z.o.ś., gdzie ustawodawca wyliczył przesłanki, przy wystąpieniu których organ może bądź musi cofnąć zezwolenie.

Powstała nieprawidłowość wynika z niewystarczającej znajomości przepisów ustawy z.z.w.z.o.ś.

[dowód: akta kontroli str.: 770-772]

W wyniku kontroli, po analizie podstawy prawnej zezwolenia ustalono, że decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności, zgodnie z art. 108 § 1 k.p.a. Nadanie decyzji ww. rygoru, wymaga jednak od organu wskazania w uzasadnieniu decyzji przyczyn podjęcia takiego działania, czego organ nie uczynił. Co więcej, nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności zostało wskazane w treści decyzji jedynie poprzez podanie odpowiedniego artykułu z ustawy w podstawie prawnej, a w myśl art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. organ ma obowiązek wyjaśnić w uzasadnieniu podstawę prawną decyzji wraz z przytoczeniem przepisów.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niedostatecznej znajomości przepisów k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.: 770]

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 przedmiotowym zezwoleniu nie zawarto uzasadnienia prawnego, co nie może zostać ocenione pozytywnie³⁸.

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

[dowód: akta kontroli str.: 771-772]

W wyniku kontroli wykazano nieprawidłowości przy wskazywaniu podmiotu mającego

³⁸ Analogicznie jak w przypadku decyzji uchylających.

wykonywać działalność w przedmiocie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, na podstawie decyzji z dnia 31 marca 2017 r.

W punkcie 1 wniosku z dnia 6 marca 2017 r., wnioskodawca wskazał jako przedsiębiorstwo ubiegające się o zezwolenie Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o., podczas gdy w momencie składania wniosku przedsiębiorstwo to było spółką z o. o. w organizacji. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, że wnioskodawca chciał uzyskać zezwolenie dla spółki już po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS³⁹. Następnie, w sentencji zezwolenia, organ również wskazał jako adresata zezwolenia spółkę z o. o., nie zaś spółkę z o. o. w organizacji, zatem zezwolenia udzielono spółce, która w momencie udzielania jej zezwolenia jeszcze nie istniała. Zgodnie z art. 11 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1526 z późn. zm.) spółka z o. o. w organizacji posiada zdolność prawną, zatem może ubiegać się o uzyskanie zezwolenia, natomiast w myśl ówczesnie obowiązującego art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.) spółka z o. o. w organizacji mogła podjąć działalność gospodarczą przed uzyskaniem wpisu do rejestru przedsiębiorców. Gdyby organ wydał zezwolenie na spółkę z o. o. w organizacji, wtedy po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców, zgodnie z art. 12 Kodeksu spółek handlowych, powstała spółka z o. o. stałaby się podmiotem praw i obowiązków spółki w organizacji. Jednakże organ wydał zezwolenie dla spółki z o. o., zatem spółka w organizacji nie była w posiadaniu tychże praw i nie mogła wykonywać działalności objętej zezwoleniem, aż do momentu uzyskania wpisu w rejestrze przedsiębiorców KRS. Przedmiotowe zezwolenie wydano dnia 31 marca 2017 r. ustalając w nim datę podjęcia działalności na dzień 1 kwietnia 2017 r., podczas gdy spółka z o. o. uzyskała wpis do rejestru przedsiębiorców dnia 5 maja 2017 r. Zgodnie z Uchwałą Nr XXIII/185/2016 Rady Gminy Czernica z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie likwidacji samorządowego zakładu budżetowego pn. Zakład Gospodarki Komunalnej CZERNICA, w celu zawiązania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wskazano, że likwidacja zakładu budżetowego i utworzenie spółki nastąpi do dnia 31 marca 2017 r., a zgodnie z treścią uzasadnienia kontrolowanego zezwolenia oraz pkt. 20 wyjaśnień z dnia 5 maja 2021 r., likwidowany podmiot świadczył usługi z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków również do dnia 31 marca 2017 r.

Mając na uwadze powyższe, istnieje uzasadnione podejrzenie, iż Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w organizacji świadczył na terenie Gminy Czernica, w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 5 maja 2017 r., usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków bez posiadania ważnego zezwolenia, co stanowić może wykroczenie z art. 60¹ ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 281 z późn. zm.).

[dowód: akta kontroli str.: 73-85, 94, 114-129, 770-773]

VI. Terminowość postępowań objętych kontrolą.

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Przepis ten stanowi powtórzenie zawartej w art. 12 k.p.a. tzw. *zasady*

³⁹ Na 1 stronie pisma, w lewym górnym rogu widnieje odcisk pieczęci spółki z o. o. w organizacji, natomiast w treści wniosku wpisano jako oznaczenie przedsiębiorstwa spółkę z o. o., ale bez dopisku „w organizacji”. Z powstałej różnicy należy przyjąć, iż strona celowo zawarła taki zapis we wniosku. Jeżeli zaś organ miał co do tego wątpliwości, mógł wezwać stronę do złożenia wyjaśnień na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. z uwagi na to, że powyższe wezwanie dotyczyłoby przedmiotu żądania strony.

szybkości postępowania, która obliuguje organy do szybkiego i wnikliwego działania oraz do posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (§ 1), a w zakresie spraw niewymagających postępowania dowodowego i wyjaśniającego nakazuje ich niezwłoczne załatwienie (§ 2). 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.)⁴⁰. 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.)⁴¹ pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe przepisy regulujące terminy załatwiania spraw, należy wskazać, że na pozytywną ocenę (pod względem terminowości) zasługują sprawy 17.2017, 5.2018 i 1.2019.

Sprawy 4.2016, 5.2016, 7.2016, 15.2017, 2.2018, 3.2018, 1.2020, 1.2020, 3.2020, 4.2020, 1.2021, 19.2017 i 1.2017 pomimo, że zostały zakończone w terminie wskazanym w art. 35 § 3 k.p.a., nie mogą zostać uznane za prowadzone zgodnie z wytycznymi z art. 12 k.p.a. Z powyższego zestawienia wynika, że w żadnej z przedmiotowych spraw Wójt Gminy Czernica nie przeprowadzał jakichkolwiek czynności dowodowych ani wyjaśniających jak również nie stwierdzono potrzeby uzupełnienia braków formalnych jakiegokolwiek podania a czas ich prowadzenia dodatkowo wydłużało informowanie o wszczęciu i o zakończeniu postępowania w osobnych pismach.

Postępowania 24.2015, 25.2015, 1.2016 2.2016, 3.2016, 18.2017, 4.2018. 18.2015 i 22.2015 poza tym, że były prowadzone w sposób opisany w powyższym akapicie, to termin ich zakończenia przekraczał miesiąc pomimo tego, że w ocenie kontrolujących sprawy te nie miały skomplikowanego charakteru jak również w prawie wszystkich z nich kontrolowany organ nie stwierdził potrzeby wzywania o uzupełnienie braków formalnych ani przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub dowodowego w jakimkolwiek zakresie.

Podsumowując należy wskazać, że ogólna ocena terminowości poddanych kontroli postępowań jest negatywna.

[dowód: akta kontroli str. 187-647, 777]

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

1. Opracować oraz udostępnić wzory wniosków o udzielenie zezwoleń wskazanych w ustawie u.c.p.g. w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.
2. Rzetelnie weryfikować obowiązek uiszczenia opłat skarbowych za wydawane decyzje, a w przypadku braku ich uiszczenia wzywać do zapłaty i stosownie ten fakt dokumentować, w przypadku zaś ich nieuiszczenia dokonywać zwrotów otrzymanych wniosków. W przypadku otrzymania nienależnych opłat skarbowych dokonywać ich zwrotu.
3. Prawidłowo prowadzić metryki poszczególnych postępowań.
4. Rzetelnie weryfikować spełnienie przez otrzymane wnioski wymogów formalnych oraz właściwie oceniać (mając na uwadze przepisy k.p.a. oraz u.c.p.g.) informacje przedstawiane przez wnioskodawców, a w razie stwierdzenia jakichkolwiek braków podejmować odpowiednie

⁴⁰ 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.

⁴¹ Zgodnie z art. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy zmieniającej k.p.a.

działania w celu ich uzupełnienia i odpowiednio je dokumentować w aktach postępowań.

5. Rzetelnie weryfikować treść wniosków o udzielenie zezwoleń oraz dokumentów przedkładanych wraz z nimi, w szczególności pod kątem wymogów określonych w aktach prawa miejscowego i, w razie potrzeby, podejmować w toku postępowania działania wyjaśniające.

6. Na wydanych decyzjach umieszczać adnotacje wymagane na podstawie przepisów ustawy o opłacie skarbowej i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych.

7. W udzielanych zezwoleniach uwzględniać wszystkie informacje, które wynikają z przepisów k.p.a. oraz u.c.p.g., nie zamieszczać informacji (wymagań, uprawnień) niemających podstawy prawnej lub wynikających bezpośrednio z obowiązujących przepisów, jak i informacji które nie wynikają z treści złożonych wniosków.

8. Redagować uzasadnienia wydawanych rozstrzygnięć zgodnie z wytycznymi zawartymi w k.p.a.

9. Określać ramy czasowe obowiązywania poszczególnych zezwoleń zgodnie z żądaniami wnioskodawców, a jeżeli byłoby to niemożliwe powiązać je z datami wydania poszczególnych decyzji.

10. Wydawać decyzje w terminie umożliwiającym skorzystanie stronie z prawa wynikającego z art. 10 § 1 k.p.a.

11. Terminowo prowadzić postępowania, a w przypadku braku możliwości zakończenia danej sprawy w ustawowym terminie informować stronę o wyznaczeniu nowego, wraz z podaniem przyczyn.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 30 lipca 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski