



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.50.2021.BJ

Wrocław, dnia 30 listopada 2021 r.

Pan
Kamil Kowalski
Wójt Gminy Janowice Wielkie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 6 września 2021 r. do 15 października 2021 r., na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 września 2021 r. nr 137 (sygn. NK-KSE.0030.137.2021.DK), nr 138 (sygn. NK-KSE.0030.138.2021.DK) oraz nr 139 (sygn. NK-KSE.0030.139.2021.DK) kontrolerzy z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu¹ – przewodnicząca zespołu kontrolnego, inspektor wojewódzki Daria Krawiec, a także członkowie zespołu kontrolnego, inspektor wojewódzki Bartosz Jędrzyak oraz inspektor wojewódzki Piotr Cicherski – przeprowadzili w Urzędzie Gminy Janowice Wielkie (siedz. ul. Kolejowa 2, 58-520 Janowice Wielkie), zwanym dalej Urzędem, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części.

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

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, z późn. zm., zwany dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu, uchyleniu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 888, z późn. zm., zwana dalej ustawą u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia

¹ Wskazana nazwa obowiązuje od dnia 7 września 2021 r. Wcześniejsza nazwa: Wydział Nadzoru i Kontroli.

zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w powyższej ustawie;

- przestrzegania ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028 z późn. zm., zwana dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, 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.

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

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Kamil Kowalski² - Wójt Gminy Janowice Wielkie.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., wykonywane były przez pracowników na samodzielnym stanowisku ds. gospodarki komunalnej i zasobów technicznych, zgodnie z § 10 pkt 15 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Janowice Wielkie. W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do dwóch pracowników, których zakresy czynności uwzględniają zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 22]

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej problematyka wydawania przez Wójta Gminy Janowice Wielkie zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następującym akcie prawa miejscowego:

- Uchwała nr XXXV/153/2009 Rady Gminy w Janowicach Wielkich z dnia 28 września 2009 roku w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Janowice Wielkie (Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 193, poz. 3387, zwana dalej: Uchwałą).

W dniu 26 października 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 15 października 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono zastrzeżeń w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 5 listopada 2021 r.). Mając na uwadze powyższe, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, które obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 15 października 2021 r., 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.

² Zgodnie z wynikami wyborów Wójta Gminy Janowice Wielkie na kadencję 2014-2018 dostępnymi pod adresem: https://samorzad2014.pkw.gov.pl/361_Wybory_Burmistrza_-_II_tura/0/0264.html oraz na kadencję 2018-2023 dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/020605#results_vote_elect_mayor_round_1.

Wykonywanie zadania w zakresie udzielenia zezwoleń, o których mowa w u.c.p.g., przez Wójta Gminy Janowice Wielkie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

W toku kontroli jednostka wskazała³, iż w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli Wójta Gminy Janowice Wielkie wydał 13 decyzji w przedmiocie kontroli:

- 9 decyzji przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;
- 3 decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;
- 1 decyzję w przedmiocie wygaszenia udzielonego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych;

Zgodnie z treścią pisma z dnia 7 września 2021 r. (sygn. UG.7000.1.1.2021.PK/MK), zadania w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt wykonuje gabinet weterynaryjny Ostoja-Vet Michał Skurniak z siedzibą w Jeleniej Górze (na podstawie stosownej umowy) oraz Schronisko dla Małych Zwierząt w Jeleniej Górze, któremu każdorazowo zleca się przyjęcie zwierząt, jako usługę odpłatną. Działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wykonuje gminna jednostka organizacyjna, na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z.z.w.z.o.ś. [dowód: akta kontroli str.: 26-27]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie jest prowadzona ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g. Wójt Gminy Janowice Wielkie udostępnia również wzór wniosku o prowadzenie działalności wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 2-4 u.c.p.g. zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 8 ust. 5 u.c.p.g.⁴, jednak nie został on umieszczony na stronie internetowej urzędu, a na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (zwanym dalej: BIP). Zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g. *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta udostępnia w formie elektronicznej **na stronach 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 2020 r. poz. 2176 z późn. zm.) jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, utworzonym w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Zaznaczenia przy tym wymaga, że ustawodawca wyraźnie rozróżnił na gruncie u.c.p.g. obowiązek publikacji określonych dokumentów na stronie internetowej danej jednostki od obowiązku publikacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, czego przykładem jest art. 9tb ust. 3 ww. ustawy.

W toku analizy ww. wzorów stwierdzono, iż są one zgodne z wymogami art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz z art. 8 ust. 1 – ust. 1b i ust. 2a ww. ustawy. Należy jednak wskazać, że jeden z opublikowanych wniosków zawiera błąd w tytule. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy u.c.p.g. uzyskanie zezwolenia jest wymagane na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także **grzebowisk** i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Wniosek opublikowany przez organ zatytułowany został, jako *„wniosek o wydanie zezwolenia w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, **grzebalisk** lub spalarni zwłok zwierzęcych na terenie gminy”*, co jest ujęciem niewłaściwym.

Szerszego omówienia wymaga w szczególności wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu

³ Pismo z dnia 30 sierpnia 2021 r. (sygn. UG.7000.1.1.2021.PK)

⁴ Wzory wniosku opublikowane pod adresem: <http://www.gmina.janowice.wielkie.sisco.info/?id=3861>, <http://www.gmina.janowice.wielkie.sisco.info/?id=3863>.

nieczystości ciekłych, z uwagi na fakt, że skontrolowane zostały postępowania w powyższym zakresie, a część z nich bazowała na omawianym wzorze wniosku. Wątpliwości nasuwa umieszczenie we wzorze wniosku pkt 11 tj. „dodatkowe informacje/wymagania wynikające z przepisów prawa miejscowego”, a także pkt 5 w załącznikach tj. „dokumenty wynikające z przepisów prawa miejscowego”. Należy tutaj podkreślić, że organ nie może zobowiązać wnioskodawcy do udokumentowania spełniania wymagań określonych w uchwale wydanej na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g., już na etapie składania wniosku. Wskazany akt normatywy stanowi akt prawa miejscowego, w związku z czym wymagania w nim określone dotyczą każdego podmiotu ubiegającego się o zezwolenie wskazane w art. 7 ust. 1 u.c.p.g. Niemniej jednak ustawodawca, upoważniając organy stanowiące i kontrolne gmin do ich wydania wskazał, że mają one określać wymagania jakie powinni spełniać przedsiębiorcy, nie zaś dodatkowe dokumenty, czy informacje jakie winni oni przedłożyć wraz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia. Odnośnie dokumentowania warunków określonych w uchwale wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 31 sierpnia 2010 r. II (sygn. SA/Ol 616/10), w którym podkreślono, że: *„Organ gminy może określić wymagania dotyczące pojazdów, które muszą być spełnione przez przedsiębiorcę, lecz nie jest to równoznaczne ze złożeniem dokumentów, że rzeczywiście tak jest. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Ustawodawca zagwarantował więc możliwość zweryfikowania prawdziwości danych zawartych w dokumentacji przedłożonej przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie ze stanem rzeczywistym.”*

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.

Podsumowując należy wskazać, że art. 8 ust. 1 i ust. 1a-2a ustawy u.c.p.g. wyczerpująco określa treść wniosku oraz dokumenty jakie powinna złożyć osoba ubiegająca się o zezwolenie, a nieprzedłożenie przez stronę wskazanych wcześniej załączników wymaganych we wzorze, nie może stanowić braku formalnego wniosku.

[dowód: akta kontroli str.: 23, 26, 34-35]

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

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Wójt Gminy Janowice Wielkie wydał łącznie 9 decyzji przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzja z dnia 27 lutego 2017 r. (sygn. UG.D.734.2.2017.PK)
- decyzja z dnia 28 stycznia 2020 r. (sygn. UG.D.734.1.2020.PK)
- decyzja z dnia 9 września 2020 r. (sygn. UG.D.735.3.2020.PK)
- decyzja z dnia 10 września 2020 r. (sygn. UG.D.736.1.2020.PK)
- decyzja z dnia 6 października 2020 r. (sygn. UG.D.734.3.2020.PK)
- decyzja z dnia 8 grudnia 2020 r. (sygn. UG.D.734.4.2020.PK)
- decyzja z dnia 26 lutego 2021 r. (sygn. UG.D.734.1.2021.PK)
- decyzja z dnia 26 marca 2021 r. (sygn. UG.D.734.2.2021.PK)
- decyzja z dnia 15 czerwca 2021 r. (sygn. UG.D.734.3.2021.PK).

[dowód: akta kontroli str.: 37-245]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż osiem z dziewięciu wniosków złożonych w przedmiocie udzielenia ww. zezwoleń nie zawierało części elementów wskazanych w art. 8 ust. 1-2a ustawy u.c.p.g. Wszystkie podania spełniały wymogi określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., a wnioskodawcy uiszcili należne opłaty skarbowe za wydanie zezwoleń objętych przedmiotem kontroli. W aktach poszczególnych postępowań nie znajdują się metryki spraw, zgodnie z art. 66a § 1 k.p.a. W powyższym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany jest w podaniu wskazać informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem. W toku kontroli stwierdzono, że w ośmiu wnioskach przedsiębiorcy nie spełnili wskazanego w ustawie warunku. Wskazane przez przedsiębiorców informacje dot. stosowanych technologii kształtowały się następująco:

- wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 27 lutego 2017 r.: *„Podczas wykonywanego serwisu po opróżnieniu zbiornika na fekalia przez samochód asenizacyjny wyposażony w szczelną beczkę na nieczystości ciekłe, myjemy i odkażamy całą kabinę specjalistycznymi środkami ekologicznymi a następnie zalewamy zbiornik świeżym płynem ekologicznym, który zapobiega nieprzyjemnemu zapachowi, ma działanie bakteriobójcze oraz grzybobójcze. Po opróżnieniu zbiorników na fekalia nieczystości te zawozimy bezpośrednio do punktu zlewnego. Nasze samochody posiadają szczelną zabudowę asenizacyjną zabezpieczającą przed niekontrolowanym wydostaniem się nieczystości ciekłych na zewnątrz”;*
- wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 28 stycznia 2020 r.: *„wywóz ścieków bytowych samochodami specjalnymi asenizacyjnymi do czyszczenia ścieków”;*
- wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 9 września 2020 r.: *„samochód asenizacyjny jest wyposażony w zawór kulowy, pokrywę zaworu kulowego chroniące przed zanieczyszczeniem miejsc załadunku i transportem do oczyszczalni. Wywóz ścieków będzie prowadzony w nienaganny sposób – nie zanieczyszczając miejsc załadunku oraz trasy wywozu. Pojazd asenizacyjny jest wyposażony w ręczny osprzęt do czyszczenia rozlanych cieczy w trakcie pompowania zbiornika”;*
- wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 10 września 2020 r.: *„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”;*
- wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 6 października 2020 r.: *„pojazd asenizacyjny wyposażony jest w szczelną beczkę na nieczystości ciekłe, zawór kulowy i pokrywę zaworu kulowego chroniące przed zanieczyszczeniem miejsc załadunku. Po opróżnieniu zbiornika nieczystości zawożone są bezpośrednio do punktu zlewnego. Pojazd posiada szczelną zabudowę zabezpieczającą przed wydostaniem się nieczystości ciekłych na zewnątrz”;*
- wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 8 grudnia 2020 r.: *„wywóz i utylizacja nieczystości płynnych”;*
- wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 26 lutego 2021 r.: *„pojazd zgodnie z wymaganiami będzie poddawany dezynfekcji sanitarnej, została zawarta umowa z firmą „EMIL” zajmującą się niszczeniem drobnoustrojów chorobotwórczych i toksyn znajdujących się na różnych powierzchniach. Poprzez procesy czyszczenia, mycia i dezynfekcji w sposób ręczny i mechaniczny, będzie odpowiednio z wytycznymi standardami utrzymana higiena w pojeździe.”;*

- wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 15 czerwca 2021 r.: „*Pojazd asenizacyjny spełniający wymagania techniczne do szczelnego przewozu nieczystości ciekłych uniemożliwiający wydostanie się nieczystości podczas poruszania się pojazdu na trasie do stacji zlewnej oraz w miejscu odbioru nieczystości. Pojazd asenizacyjny o pojemności do 12m³ wyposażony jest w 2 przegrody, które zapobiegają falowaniu nieczystości. Dodatkowo w pojeździe asenizacyjnym znajduje się zbiornik o poj. 1m³ na wodę czystą z uwagi na przystosowanie pojazdu do świadczenia dodatkowej usługi jaką jest WUKO. Pojazd jest wyposażony w szczelny zbiornik, w szczelną instalację oraz sprawny układ sterowania systemem napełniania i opróżniania nieczystości ciekłych. Po opróżnieniu zbiornika część spustowa zbiornika będzie odkażona na stacji zlewnej, a po zakończeniu pracy pojazd będzie umyty na myjni zgodnie z zawartą umową. Pojazd spełnia wymagania dla pojazdów asenizacyjnych zgodnie z przepisami w tym zakresie. Posiada ważny przegląd techniczny oraz ubezpieczenie.*

Kluczowe znaczenie dla interpretacji przepisu art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy u.c.p.g. ma znaczenie pojęcia „technologia”. Mając na uwadze reguły wykładni, podstawowym sposobem jej dokonania jest wykładnia językowa, tzn. ustalenie jakie znaczenie w potocznym języku ma dane słowo. Zgodnie z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*. Innymi słowy, opisując technologię należy wskazać **w jaki sposób** będzie się prowadziło określoną działalność. Tymczasem w omawianych wnioskach przedsiębiorcy nie opisali jak zamierzają prowadzić działalność, lecz wskazali co lub czym zamierzają robić. W części wniosków zamieszczony został opis wyposażenia pojazdu asenizacyjnego, a także kwestie utrzymania pojazdów w odpowiednim standardzie sanitarnym, co nie wskazuje na technologie stosowane lub przewidziane do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem.

Należy ponadto wskazać, iż w żadnym z omawianych postępowań organ nie wezwał strony do uzupełnienia braku formalnego. Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości jest błędna interpretacja przepisów przez pracownika prowadzącego postępowanie.
[dowód: akta kontroli str.: 37-193, 223-245]

W myśl art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie, powinien wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności. W toku czynności kontrolnych wykazano, iż jeden z dziewięciu wniosków nie zawierał wymaganych informacji. We wniosku, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 28 stycznia 2020 r. strona wskazała: cyt. „*mycie samochodów i dezynfekcja odbywa się na myjni przy ul. Spółdzielczej 43, również na oczyszczalni w Jel. Górze*”. Ze wskazanego zapisu wynika, że jest to opis czynności, który przedsiębiorca będzie wykonywał na bieżąco, w trakcie prowadzenia działalności. Ustawodawca wymaga natomiast określenia konkretnych zabiegów, które przedsiębiorca zrealizuje po całkowitym zakończeniu działalności, w związku z jej istotnym wpływem na środowisko naturalne, a powyższe zapisy nie spełniają tego warunku. Z akt postępowania nie wynika również, żeby 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.: 73-94]

Jednym z obowiązkowych elementów, które strona powinna dołączyć do wniosku jest zaświadczenie albo oświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne, zgodnie z art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g. W przypadku oświadczenia, ustawodawca zastrzegł dodatkową formę zabezpieczenia w postaci klauzuli dot. rygoru odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, która zastępuje pouczenie organu. Przepięstwo składania fałszywych zeznań, zgodnie z art. 233 § 1

ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, z późn. zm.) zagrożone jest karą pozbawienia wolności. Według art. 233 § 2 ww. ustawy warunkiem odpowiedzialności jest, aby przyjmujący zeznanie, działając w zakresie swoich uprawnień, uprzedził zeznającego o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznanie lub odebrał od niego przyrzeczenie. Klauzula wymagana w art. 8 ust. 1b ustawy u.c.p.g. zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, dlatego tak istotne jest jej zawarcie w oświadczeniu. Do wniosku na podstawie którego wydano decyzję z dnia 28 stycznia 2020 r. przedsiębiorca dołączył 3 odrębne oświadczenia:

- oświadczenie o braku zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne;
- oświadczenie o niezaleganiu z płatnościami w urzędzie skarbowym;
- oświadczenie zawierające klauzulę z art. 8 ust. 1b ustawy u.c.p.g.

Należy podkreślić, że klauzula dot. odpowiedzialności karnej powinna zostać zawarta w oświadczeniu w taki sposób, aby wynikało z niej wprost, czego dotyczy. Oświadczenie strony z dnia 30 grudnia 2019 r. o treści „*jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia*” zostało złożone jako odrębny dokument, tym samym organ nie może domniemywać, że jest ono powiązane z pozostałymi oświadczeniami złożonymi przez wnioskodawcę.

Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 15 czerwca 2021 r. zawierał oświadczenie strony z dnia 31 maja 2021 r. o poniższej treści: „*oświadczam, że na dzień złożenia niniejszego dokumentu nie zalegam z opłacaniem podatków i opłat lokalnych, o których mowa w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych [...] Powyższe dane zostały podane zgodnie z prawdą i świadomy jestem odpowiedzialności zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu Karnego.*” Należy wskazać, że ustawodawca w art. 8 ust. 1a wskazuje wprost, iż do wniosku przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć zaświadczenie albo oświadczenie o braku zaległości podatkowych. Strona w swoim oświadczeniu ograniczyła się natomiast to podatków i opłat ściśle skategoryzowanych we wskazanej ustawie, co jest ujęciem nieprawidłowym, ponieważ nie obejmuje swoim zakresem wszystkich podatków. Rozbieżność ta stanowiła jedno z pytań przekazanych do jednostki kontrolowanej w piśmie z dnia 6 września 2021 r. W wyjaśnieniach z dnia 7 września 2021 r. w pkt 6 wskazano cyt. „*w postępowaniu zakończonym decyzją z dnia 15.06.2021 r. (UG.D.734.3.2021.PK) zostało przyjęte oświadczenie, w którym podmiot deklaruje brak zaległości w opłatach za podatki oraz brak zaległości w opłatach lokalnych. Stanowisko to potwierdzają dodatkowe wyjaśnienia zawarte w piśmie strony z dnia 7 września 2021 r., którego kopia została załączona do niniejszego pisma*”. Powyższe wyjaśnienia nie zasługują jednak na uwzględnienie, bowiem przedłożone oświadczenie zostało złożone przez stronę już po zakończeniu postępowania, tym samym nie ma wpływu na jego przebieg.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była nierzetelna weryfikacja dokumentów przez pracownika prowadzącego sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 26-27, 36, 73-94, 223-245]

Ostatnim z elementów, wymaganych przepisem art. 8 ust. 2a ustawy u.c.p.g. jest dokument potwierdzający gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stacje zlewną. Kontrola wykazała, iż do dwóch wniosków nie dołączono poprawnego dokumentu. Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 28 stycznia 2020 r. zawierał umowę na odbiór ścieków przez Oczyszczalnię Miejską w Kowarach, która jednak swym zakresem obejmowała jedynie odbiór nieczystości z gminy Karpacz (§1 – odbiorca ścieków zobowiązuje się przyjmując ścieki z przenośnych systemów sanitarnych znajdujących się na terenie gminy Karpacz do punktu zlewnego [...]). Należy pozytywnie ocenić fakt, iż organ pismem z dnia 21 stycznia 2020 r. wezwał stronę do usunięcia braku formalnego, niemniej jednak zastosowano niewłaściwą podstawę prawną wezwania. Organ powołał się bowiem na art. 8 ust. 2a, art. 8a

ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g., a także akt prawa miejscowego, co jest ujęciem niewłaściwym. Poprawną podstawą wezwania do uzupełnienia braków formalnych jest art. 64 § 2 k.p.a., który ma na celu usunięcie przeszkody uniemożliwiającej merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Uprawnienie organu przewidziane w art. 8a ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g. może zostać wykorzystane 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. Szczególnie istotne jest rozróżnienie tych trybów, w związku z sankcją pozostawienia podania bez rozpoznania, którą przewiduje jedynie dyspozycja art. 64 § 2 k.p.a. Należy również wskazać, że organ zobowiązał stronę do przedłożenia umowy na wywóz nieczystości ciekłych z terenu Gminy Janowice Wielkie do stacji zlewnej, mimo że art. 8 ust. 2a stanowi, że przedsiębiorca powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez stację zlewną, nie precyzując formy tego dokumentu.

Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 8 grudnia 2020 r. również zawierał umowę ze stacją zlewną, które nie obejmowała swoim zakresem Gminy Janowice Wielkie. Zgodnie z § 11 pkt 1 umowy nr 404/NP/20 I z dnia 28 września 2020 r. „*umowa zostaje zawarta na czas ważności decyzji, o których mowa w § 13, stanowiące załącznik numer 1 do umowy i może zostać przedłużona aneksem w przypadku uzyskania przez dostawcę kolejnej decyzji oraz przedłożenia jej odbiorcy, w celu zawarcia aneksu do umowy*”. Ponadto pkt. 2 stanowi: „*jeżeli dostawca nie przedłoży odbiorcy nowej decyzji, o których mowa w § 13 niniejszej umowy, umowa w tym zakresie wygasa*”. W § 13 wskazano natomiast decyzje, które warunkują ważność umowy, określając tym samym konkretne obszary, które obejmuje umowa. Umowa nie obejmuje swoim zakresem terytorialnym Gminy Janowice Wielkie, tym samym nie potwierdza gotowości odbioru przez stację zlewną nieczystości ciekłych z terenu Gminy. Wnioskodawca nie przedstawił również żadnych, innych dowodów, z których wynikałyby gotowość odbioru nieczystości ciekłych z Gminy Janowice Wielkie przez wskazaną stację zlewną, nie można więc samodzielnie rozszerzać zakresu ww. umowy i domniemywać, że stacja zlewna gotowa jest również na przyjęcie nieczystości ciekłych pochodzących z Gminy Janowice Wielkie. W związku z powyższym, przedstawiona przez wnioskodawcę umowa powinna zostać rzetelniej zweryfikowana, a organ zauważając brak udokumentowania warunku z art. 8 ust. 2a ustawy u.c.p.g., powinien wezwać stronę do uzupełnienia braku formalnego wniosku. Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest nierzetelna weryfikacja wniosku przez pracownika prowadzącego postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 73-94, 149-171]

Podsumowując poczynione we wcześniejszej części projektu rozważania należy podkreślić, że wszczęcie postępowania administracyjnego następuje tylko na podstawie kompletnego pod względem formalnym podania, co na gruncie ustawy u.c.p.g. oznacza zgodność z art. 8 ust. 1 - ust. 2a ww. ustawy oraz z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Brak którejkolwiek z wymaganych powyższymi przepisami informacji lub dokumentu (za wyjątkiem braku adresu wnioskodawcy) rodzi po stronie organu obowiązek wezwania wnioskodawcy, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie, pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania. Wezwania dokonywane w formie innej niż pisemna powinny zostać właściwie udokumentowane oraz uzasadnione w aktach poszczególnych postępowań.

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

W Uchwale ustanowiono wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie Gminy Janowice Wielkie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Swoim przedmiotem dotyczą one: bazy technicznej (§1 pkt 4) oraz warunków w zakresie posiadanych pojazdów asenizacyjnych (§ 1 pkt 4 ppkt II). Kontrola wykazała, że poprzez przedstawione przez strony dokumenty, organ nie był w stanie zweryfikować w toku postępowania wyjaśniającego warunków dotyczących bazy transportowej. W konsekwencji poczynionych ustaleń, należy wskazać, że wszyscy wnioskodawcy udokumentowali spełnienie wymagań, określonych w § 1 pkt 4 ppkt II Uchwały. Jedynie jeden wnioskodawca⁵ złożył natomiast oświadczenie, w przedmiocie spełnienia warunku, określonego w §1 pkt 4 Uchwały.

Przed wydaniem zezwolenia organ powinien zweryfikować, czy przedsiębiorca spełnia wszystkie wymogi określone w akcie, wydanym na podstawie art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g. Zobowiązany jest bowiem do zebrania oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a., a niezbędne dowody świadczące o spełnieniu przez przedsiębiorcę wymogów określonych w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się w aktach postępowania. Brak właściwego udokumentowania zweryfikowanego stanu faktycznego stanowi bowiem naruszenie zasady pisemności postępowania.
[dowód: akta kontroli str.: 37-245]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia zostały podpisane przez Wójta Gminy Janowice Wielkie, a także Sekretarza Gminy, na podstawie stosownego upoważnienia. Decyzje zawierały większość elementów wskazanych w art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. Wszystkie decyzje zawierały 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), a także pouczenie o prawie, trybie i terminie na wniesienie odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy. Od dnia 1 czerwca 2017 r. jednym z obowiązkowych elementów każdej decyzji administracyjnej jest też pouczenie o możliwości zrzeczenia się odwołania i jego skutkach, zawarte w art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z powyższym i na podstawie art. 16 ustawy z dnia kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), postępowania wszczęte od dnia 1 czerwca 2017 r. powinny być prowadzone na podstawie zmienionych przepisów. W wyniku kontroli stwierdzono, że na żadnej⁶ z decyzji nie umieszczono wskazanego pouczenia, czym nie wypełniono dyspozycji art. 107 §1 pkt 7 k.p.a.
[dowód akta kontroli str.: 28, 37-245]

W wyniku kontroli stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w obszarze wydanych przez organ decyzji.

W każdej z decyzji organ zobowiązał strony do cyt. „*zachowania przepisów Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Janowice Wielkie oraz wymagań określonych w Uchwale Nr XXXV/153/2009 Rady Gminy Janowice Wielkie [...]*”, jak również *przestrzegania przepisów Ustawy prawo ochrony środowiska, Ustawy o odpadach, Ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz przepisów sanitarnych*. 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

⁵ Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 26 marca 2021 r.

⁶ Nie dotyczy decyzji z dnia 27 lutego 2017 r., z uwagi na fakt, iż nowelizacja ustawy weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r.

objętej zezwoleniem. Organ w każdej z decyzji zobowiązał jednak strony do przestrzegania ogólnie wskazanych aktów prawnych, co jest ujęciem nieprawidłowym. Zezwolenie powinno bowiem zawierać konkretne obowiązki, wynikające z przepisów szczególnych. Ponadto w większości decyzji organ zobowiązał strony do: *świadczenia usług odbioru nieczystości wyłącznie na podstawie umowy i na warunkach w niej określonych, zawartej z właścicielem nieruchomości, sporządzania i dostarczania kwartalnych sprawozdań, niezwłocznego zgłaszania wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu.*

Zawarcie w rozstrzygnięciach pozostałych ww. nakazów wykraczało w sposób znaczący poza dyspozycję art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., które to przepisy stanowią zamknięty katalog, a organ udzielający zezwolenia nie może pominąć żadnego z nich, jak również nie może wykroczyć poza ich ramy. Ponadto w zakresie obowiązku sprawozdawczego, opisanego w art. 9o ustawy u.c.p.g. należy wskazać, iż organ nie ma obowiązku zamieszczania w decyzji zezwalającej informacji o zobowiązaniu przedsiębiorcy do przestrzegania ww. przepisu, gdyż nie stanowi on elementu zezwolenia na prowadzenie działalności objętej tą decyzją⁷. Obowiązek ten nie podlega dyspozycji art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy albowiem nie został ustanowiony w odrębnych przepisach. Obciąża on każdego posiadacza zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych *ex lege*⁸. Powyższe nieprawidłowości wynikają z błędnej interpretacji przepisów ustawy u.c.p.g oraz niedostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego nad pracownikiem sporządzającym projekt decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 37-245]

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 w uzasadnieniu prawnym nie chodzi tylko o obowiązek powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również o wszechstronne wyjaśnienie, dlaczego organ zastosował określony przepis⁹. 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 rozstrzygnięcia¹⁰. Organ mógł również na podstawie art. 107 § 4 odstąpić od uzasadnienia decyzji, ponieważ uwzględniła ona w całości żądanie strony.

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

[dowód: akta kontroli str.: 37-245]

II. Wygaszenia wcześniej udzielonych zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Wójt Gminy Janowice

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

⁸ Ibidem.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

Wielkie wygasił jedno zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzja wygaszająca Wójta Gminy Janowice Wielkie z dnia 30 lipca 2020 r. (sygn. UG.D.734.2.2020.PK).

Decyzja w przedmiocie wygaszenia zezwolenia została podpisana przez Sekretarza Gminy Janowice Wielkie na podstawie stosownego upoważnienia.

[dowód: akta kontroli str.: 28]

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Wnioskiem z dnia 16 lipca 2020 r. strona wniosła o wygaszenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z dnia 14 października 2011 r. Następnie, decyzją z dnia 30 lipca 2020 r. organ wydał decyzję, którą wygasił przedmiotowe zezwolenie. W doręczonym do Urzędu w dniu 5 sierpnia 2020 r. piśmie, strona wskazała, iż chciałaby wycofać wniosek o wygaszenie decyzji „w związku z jego bezprzedmiotowością”. Mając na uwadze powyższy stan faktyczny, organ powinien wezwać stronę o doprecyzowanie pisma, gdyż biorąc pod uwagę jej treść, jak i fakt, iż pismo to zostało złożone w terminie na wniesienie odwołania, możliwym było zakwalifikowanie przedmiotowego pisma jako odwołania od decyzji. Organ jedynie poinformował wnioskodawcę, iż zezwolenie nie obowiązuje i celem ponownego jego uzyskania obowiązany jest złożyć wniosek o wydanie kolejnego zezwolenia, co nie może być uznane za prawidłowe. W przypadku wątpliwości co do treści i intencji składanego przez wnioskodawcę pisma, organ winien wezwać nadawcę pisma o doprecyzowanie żądania.

[dowód: akta kontroli str.: 246-265]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w uzasadnieniu decyzji wygaszającej wskazano na obowiązek dotyczący wykonania niezbędnych zabiegów z zakresu wymagań sanitarnych i ochrony środowiska, który to powinien zostać zamieszczony w pouczeniu decyzji. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji 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, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa, zaś wskazana część uzasadnienia nie wypełnia dyspozycji powyższego przepisu. Decyzja wygaszająca nie zawierała również pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach. Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 247]

W przesłanych aktach postępowania o wygaszenie decyzji stwierdzono brak zwrotnego potwierdzenia odbioru decyzji. Do akt postępowania organ załączył zrzut ekranu ze strony Poczty Polskiej, gdzie po numerze przesyłki ustalono dostarczenie pisma do adresata. Powyższe nie może jednak być uznane za prawidłowe. Zgodnie z art. 39 k.p.a. organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Ustawodawca chroniąc interes strony oparł doręczanie pism na zasadzie oficjalności, wprowadzając również wymóg pokwitowania, polegającego na pisemnym potwierdzeniu odbioru pisma przez adresata, z uwzględnieniem daty jego doręczenia. Przedstawione przez kontrolowanego dokumenty nie dowodzą jednak spełnienia dyspozycji przepisu art. 39 k.p.a.

Przyczyną wskazanej nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowania,

nieprzestrzeganie obowiązujących procedur, a także brak dostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 246-265]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż pismem z dnia 1 lipca 2021 r. (wpływ do Urzędu z dniem 14 lipca 2021 r. poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą) przedsiębiorca ponownie wystąpił o wygaszenie uprzednio już wygaszonej decyzji. Organ, pismem z dnia 23 lipca 2021 r. wskazał, iż przedmiotowe zezwolenie zostało już wygaszone, w związku z czym uznaje pismo strony za bezprzedmiotowe. Mając na uwadze powyższe, organ powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania z art. 61a § 1 k.p.a., gdyż wnioskowane przez przedsiębiorcę działanie było niewykonalne przez fakt uprzedniego wygaszenia decyzji, co stanowi uzasadnioną przyczynę odmowy wszczęcia postępowania. Powyższe stanowi nieprawidłowość wynikającą z niezastosowania przepisów k.p.a., jak i niewystarczającego nadzoru przełożonego nad pracownikiem prowadzącym postępowanie.

[dowód: akta kontroli str.: 246-265]

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

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Wójt Gminy Janowice Wielkie wydał **3** decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję Wójta Gminy Janowice Wielkie z dnia 24 lutego 2017 r. (sygn. UG.D.734.1.2017.PK);
- decyzję Wójta Gminy Janowice Wielkie z dnia 23 października 2020 r. (sygn. UG.D.734.4.2020.PK);
- decyzję Wójta Gminy Janowice Wielkie z dnia 6 sierpnia 2021 r. (sygn. UG.D.734.4.2021.PK).

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że wnioski złożone przez przedsiębiorców dotyczyły odpowiednio zmiany adresu siedziby spółki, a także dopisania dodatkowej stacji zlewnej. Podania były kompletne pod względem formalnym, zawierały elementy określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz wskazywały przedmiot żądanych zmian. Omawiane decyzje zostały podpisane przez Sekretarza Gminy, na podstawie stosownego upoważnienia. Rozstrzygnięcia wszystkich decyzji były zgodne z żądaniami wnioskodawcy.

[dowód: akta kontroli str.: 266-299]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

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. Ponadto na decyzjach zmieniających powinny zostać zamieszczone adnotacje dot. zwolnienia z opłaty skarbowej, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1330). W toku kontroli ustalono, że w postępowaniach zakończonych

decyzją z dnia 23 października 2020 r. oraz 6 sierpnia 2021 r. nienależnie pobrano opłatę skarbową, jak również na żadnej decyzji nie umieszczono adnotacji, o której mowa powyżej.

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

[dowód: akta kontroli str.: 279-299]

Do wniosku, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 6 sierpnia 2021 r. strona dołączyła dwie umowy ze stacją zlewną – tj. umowę z dnia 20 lipca 2021 r. oraz z dnia 26 lipca 2021 r. zawartą z Karkonoskim Systemem Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (oddział w Piechowicach i oddział w Kowarach). Żadna z tych umów nie obejmuje swoim zakresem terytorialnym gminy Janowice Wielkie. W § 1 pkt 2 umowy z dnia 20 lipca 2021 r. wskazano: „*usługobiorca prowadzi działalność gospodarczą na terenie Miasta Szklarska Poręba na podstawie Decyzji Burmistrza [...]*”, a zgodnie z brzmieniem § 1 umowy z dnia 26 lipca 2021 r.: „*odbiorca ścieków zobowiązuje się przyjmując ścieki z przenośnych systemów sanitarnych znajdujących się na terenie gminy Kowary do punktu zlewnego [...]*”. Należy więc wskazać, że organ nienależycie prowadził postępowanie wyjaśniające, nie weryfikując, czy stacja zlewna, której dopisanie żąda wnioskodawca, zobowiązała się do przyjęcia nieczystości ciekłych z terenu gminy Janowice Wielkie. Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest nierzetelne prowadzenie postępowania przez pracownika analizującego sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 285-299]

W myśl art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a., jednym z obowiązkowych elementów decyzji jest wskazanie podstawy prawnej. W trakcie kontroli stwierdzono, iż we wszystkich objętych przedmiotową kontrolą zezwoleniach organ błędnie powołał podstawę prawną.

W decyzji z dnia 24 lutego 2017 r. wskazano jako podstawę prawną art. 163 k.p.a., który wskazuje jedynie na możliwość uchylenia lub zmiany decyzji w przypadku gdy przewidują to przepisy szczególne. Zauważyć należy, iż przepis ten nie może być samodzielną podstawą prawną do wydania decyzji, zatem organ powinien wskazać w podstawie prawnej art. 155 k.p.a.

Ponadto, w decyzjach z dnia 23 października 2020 r. i 6 sierpnia 2021 r. organ wskazał jako podstawę prawną art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 6, art. 9 ust. 1aa, ust. 1b, ust. 4 u.c.p.g., art. 104 i 107 k.p.a. oraz Uchwałę, co należy uznać za nieprawidłowe. Analogicznie, jak w opisanym w poprzednim akapicie przypadku, przepisem uprawniającym organ do wydania decyzji zmieniającej jest art. 155 k.p.a. i to on powinien stanowić podstawę przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nieodpowiedniej interpretacji przepisów k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 266-299]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich kontrolowanych decyzjach zmieniających organ odstąpił od sporządzenia uzasadnienia, gdyż decyzje uwzględniały w całości żądania strony. Organ powinien wskazać jednak podstawę prawną rzeczzonego odstąpienia, czego nie uczynił i co nie może zostać ocenione pozytywnie. Ponadto, w toku czynności kontrolnych stwierdzono, że decyzje zmieniająca z dnia 23 października 2020 r. oraz 6 sierpnia 2021 r. nie zawierały pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach. Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 266-299]

IV. 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 szybkości postępowania*, która obliguje 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.)¹¹. 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.)¹² pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze opisane powyżej wytyczne, należy wskazać, iż wszystkie poddane kontroli postępowania zostały zakończone terminowo.

[dowód: akta kontroli str.: 37-299]

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

1. Opracować oraz udostępnić wzór wniosku o udzielenie zezwoleń zgodny z obowiązującymi przepisami.
2. Rzetelnie weryfikować wpływające wnioski i w razie potrzeby podejmować czynności zmierzające do uzupełnienia braków bądź wyjaśnienia wątpliwości.
3. Zwrócić szczególną uwagę, by wezwania zawierały odpowiednią podstawę prawną, prawidłowo wskazane elementy określone w k.p.a. i przepisach szczególnych oraz właściwe pouczenia.
4. Zwrócić szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g., a także aby decyzje nie zawierały zapisów niezgodnych z przedmiotowymi ustawami.
5. Prawidłowo pobierać opłatę skarbową od wydawanych zezwoleń oraz ich zmian.
6. Zwiększyć nadzór bezpośredniego przełożonego nad pracownikami Urzędu realizującymi zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli.
7. Decyzje wysyłać za pokwitowaniem, które należy następnie załączać do akt postępowań.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do dnia 27 grudnia 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski

¹¹ 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

¹² Zgodnie z art. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).