



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.54.2021.TW
r.

Wrocław, dnia 14 grudnia 2021

Pan
Jarosław Tyniec
Wójt Gminy Łagiewniki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 4 października 2021 r. do 4 listopada 2021 r., na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464 z późn. zm.), art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz imiennego upoważnienia nr 152 udzielonego przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 29 września 2021 r. (znak: NK-KSE.0030.152.2021.TW) Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki - kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu przeprowadził w Urzędzie Gminy Łagiewniki, siedz. ul. Jedności Narodowej 21, 58-210 Łagiewniki (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 2021 r. poz. 888 z późn. zm., zwanej dalej u.c.p.g.) 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., zwanej dalej z.z.w.z.o.ś.).

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., 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 2021 r. poz. 888 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 przed 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 4 października 2021 r.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 20 października 2018 r. pełnił Pan Janusz Szpot¹. Od dnia 21 października 2018 r. funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełni Pan Jarosław Tyniec – Wójt Gminy Łagiewniki².

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów u.c.p.g. oraz z.z.w.z.o.ś., w okresie objętym niniejszą kontrolą były realizowane w ramach Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska³ oraz Referatu Rolnictwa i Spraw Społecznych Urzędu⁴ przez osobę wówczas zatrudnioną kolejno na stanowisku kierownika każdej ww. komórek organizacyjnych⁵.
[dowód: akta kontroli str.: 39 – 41, 147-148, 151, 182, 184, 186, 214-215, 218]

¹ Zgodnie z częścią II rozdziałem 67 ust. 1 obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu 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-teren-wojewodztw>).

² Zgodnie z art. 26 ust. 2 w zw. z art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) oraz zgodnie z danymi dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/022006#results_vote_elect_mayor_round_1 i pod adresem <https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/kalendarz-wyborczy>.

³ Zgodnie z § 16 ust. 3 pkt 11 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagiewniki stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 16/2019 Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagiewniki. W zakresie zadań pozostających w zakresie niniejszej kontroli, a wynikających z przepisów z.z.w.z.o.ś., w § 16 ust. 2 ww. regulaminu zawarto odniesienie do szeroko pojętej gospodarki wodociągowej.

⁴ Zgodnie z § 7 ust. 3 i § 9 ust. 15 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagiewniki stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 37/2015 Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagiewniki (obowiązywał do 30 marca 2016 r.), § 7 ust. 3, § 9 ust. 15 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagiewniki stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 21/2016 Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagiewniki (obowiązywał do 8 maja 2018 r.) oraz § 7 ust. 3 i § 9 ust. 14 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagiewniki stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 36/2018 Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 9 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Łagiewniki (obowiązywał do 14 lutego 2019 r.).

⁵ Zgodnie z pkt 6 wyjaśnień udzielonych do protokołu kontrolerowi w dniu 4 października 2021 r. (zwany dalej protokołem) przez Alicję Jałowicz – Polewczyk, piastującą funkcje kierownika Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu, każde z poddanych weryfikacji w toku kontroli postępowań prowadziła ta sama osoba – Z. B. będący w tamtym czasie kierownikiem Referatu Rolnictwa i Spraw Społecznych a następnie Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

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

⊗ Uchwale nr IV/15/11 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie gminy Łagiewniki działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 28 marca 2011 r., Nr 66, poz. 1016, obowiązuje od dnia 12 kwietnia 2011 r., zwana dalej uchwałą);

⊗ Uchwale nr VII/21/11 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IV/15/11 Rady Gminy Łagiewniki z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie na terenie gminy Łagiewniki działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 6 czerwca 2011 r. Nr 119, poz. 1910, obowiązuje od dnia 21 czerwca 2011 r., zwana dalej uchwałą zmieniającą).

W dniu 19 listopada 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 4 listopada 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie złożył on w przewidzianym do tego terminie (tj. do 30 listopada 2021 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej) zastrzeżenia. W dniu 30 listopada 2021 r. do organu kontroli wpłynęło, za pośrednictwem platformy ePUAP, pismo Zastępcy Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 29 listopada 2021 r. (znak: RiOŚ.604.4.2021), zatytułowanym *Wyjaśnienia do projektu wystąpienia pokontrolnego (...)*, w którego treści zawarto informacje o wyeliminowaniu części nieprawidłowości opisanych w treści projektu wystąpienia pokontrolnego. W pkt 4 ww. pisma zawarto natomiast zastrzeżenia dotyczące ustaleń poczynionych w zakresie doręczenia jednej z poddanych kontroli decyzji. Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu zajął wobec nich stanowisko pismem z dnia 13 grudnia 2021 r.

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 23 lipca 2021 r., treść powyższego stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń 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.

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Wójt Gminy Łagiewniki ocenia się **negatywnie**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Z informacji zawartych w pismach Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 23 grudnia 2020 r. (znak: RiOŚ.604.4.2020) oraz z dnia 27 września 2021 r. (znak: RiOŚ.604.4.2021) wynika, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 28 września 2021 r. kontrolowany organ udzielił 3 zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (po jednej decyzji w latach 2017 - 2019). W toku kontroli ustalono również, że została wydana jedna decyzja odmowna, co zostało omówione szerzej w treści niniejszego dokumentu.

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 ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, jak również spalarni i grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części. Ponadto w całym przedmiocie kontroli Wójt Gminy Łagiewniki nie wydał jakiegokolwiek decyzji uchylającej, wygaszającej lub cofającej uprzednio udzielone zezwolenie.

Z pkt 1 protokołu wynika, że działalność w zakresie opisanym w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. jest wykonywana przez podmiot wyłaniany corocznie w drodze konkursu – w 2021 roku jest to Stowarzyszenie Przyjaciół Zwierząt „AZYL”, ul. Brzegowa 151, 58 – 200 Dzierżoniów; natomiast działalność opisana w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie jest wykonywana na terenie Gminy Łagiewniki.

Odnosnie działalności prowadzonej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków to z pkt 2 protokołu wynika, że prowadzi ją Zakład Usług Komunalnych Sp. z o. o. w Łagiewnikach. Zezwolenie w powyższym przedmiocie zostało udzielone decyzją Wójta Gminy Łagiewniki w okresie nieobjętym niniejszą kontrolą⁶.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje wydawane w jej przedmiocie były podpisywane przez kierownika Referatu Rolnictwa i Spraw Społecznych, przez kierownika Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu oraz przez Sekretarza Gminy Łagiewniki, działających z upoważnienia Wójta Gminy Łagiewniki, jak również przez samego wójta.

[dowód: akta kontroli str.: 20-25, 39-40]

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęła jedna skarga dot. jej przedmiotu. Została ona omówiona poniżej. Innych skarg w zakresie kontroli nie zarejestrowano⁷.

[dowód: akta kontroli str.: 39-40]

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie jest prowadzona w formie elektronicznej ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 18b ust. 4 z.z.w.z.o.ś. Odnosnie ewidencji wskazanej w art. 7 ust. 6b u.c.p.g. należy wskazać co następuje. W toku czynności kontrolnych⁸ pracownik Urzędu przedłożył dokument zatytułowany

Rejestr Działalności Regulowanej prowadzonej na terenie Gminy Łagiewniki w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

Analiza treści ww. dokumentu wykazała, że pod poz. 21 i poz. 22 wpisano posiadaczy zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych udzielonych w 2017 i 2018 roku. Posiadacza zezwolenia udzielonego w powyższym przedmiocie w 2019 roku w ww. rejestrze nie ujęto. Na marginesie należy zauważyć, że dokonano powtórzenia poz. 21 i poz. 22.

Zgodnie z art. 9b ust. 1 u.c.p.g. powyższy rejestr obejmuje jedynie podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zakres wpisywanych do niego informacji, sposób jego prowadzenia, warunki i zasady uzyskania wpisu oraz zasady dokonywania w nim zmian, poprawek oraz wykreślenia zostały uregulowane w art. 9b ust. 3 i ust. 4, art. 9ba – art. 9cb oraz art. 9j i art. 9ja u.c.p.g. Powyższy rejestr, pomimo że prowadzi go wójt (burmistrz lub prezydent miasta) obejmuje wyłącznie przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 u.c.p.g.). Tymczasem podstawą prawną prowadzenia ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń w zakresie opisanym w art. 7 ust. 1 ww. ustawy, z którego

⁶ Decyzja z dnia 26 sierpnia 2013 r. (znak: RiSS.6341.1.2013).

⁷ Zgodnie z pkt 4 protokołu.

⁸ Patrz: pkt 3 protokołu (kontroler wezwał pracownika Urzędu do udzielenia wyjaśnień w zakresie tego czy został spełniony obowiązek, o którym mowa w art. 7 ust. 6b u.c.p.g. W odpowiedzi pracownik wskazał, że tak i przedstawił potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię ww. rejestru).

powyższa działalność została wykreślona z dniem 1 stycznia 2012 r.⁹, jest art. 7 ust. 6b u.c.p.g. Przepis ten określa, że organ wykonawczy gminy prowadzi rejestr udzielonych i cofniętych zezwoleń. Z wpisem do powyższego rejestru nie wiążą się jakiegokolwiek obowiązki. Rejestr, o którym mowa w powyższym przepisie i rejestr wskazany w rozdziale 4a u.c.p.g., to dwie odrębne ewidencje (pomimo, że prowadzone przez ten sam organ i na podstawie przepisów tego samego aktu normatywnego).

Podsumowując należy wskazać, że w wyniku kontroli ustalono, iż obowiązek, o którym mowa w art. 7 ust. 6b ww. ustawy nie jest prawidłowo realizowany przez kierownika kontrolowanej jednostki. Niemniej jednak powyższy fakt, pomimo że świadczy o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, stanowi jedynie uchybienie formalne, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 27-29, 39-40]

Zgodnie z art. 8 ust. 5 u.c.p.g. organ wykonawczy gminy ma obowiązek opracować i udostępnić na stronie internetowej urzędu go obsługującego wzory wniosków o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opisanym w art. 7 ust. 1 ww. ustawy. W wyniku kontroli stwierdzono, że kontrolowana jednostka opracowała jeden wzór mający zastosowanie do wszystkich rodzajów działalności wskazanych w powyższym przepisie. 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 Urzędu¹⁰ nie zaś samego Urzędu¹¹. Wprawdzie na ww. stronie Urzędu znajduje się sekcja *Obywatel w urzędzie* zawierająca zakładkę *Druki do pobrania*, niemniej jednak odsyła ona do Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu. 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. Ponadto z metryki ww. dokumentu zawartego w biuletynie wynika, że ww. wzór został opublikowany w dniu 5 października 2021 r. podczas gdy ust. 5 (a co za tym idzie obowiązek opracowania i udostępnienia wzoru wniosku) został dodany do art. 8 u.c.p.g. w dniu 10 kwietnia 2010 r.¹².

W zakresie ww. wzoru na wstępie należy wskazać, że obejmuje on również działalność polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Udzielanie zezwoleń w powyższym przedmiocie zniesiono w dniu 31 grudnia 2011 r. co opisano powyżej. W kwestii poszczególnych punktów wzoru podania należy wskazać, że jest on zgodny z wytycznymi opisanymi w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz w art. 8 ust. 1 pkt 1 – pkt 2, pkt 4 – pkt 6 i ust. 2a u.c.p.g. W pozostałym zakresie należy zaznaczyć co następuje:

⊗ w pkt 3 wzoru (odpowiadającemu art. 8 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.) w nawiasie wskazano, cyt.:

(proszę podać markę pojazdu, numer rejestracyjny, pojemność beczki asenizacyjnej)

⁹ Zgodnie z art. 1 pkt 12 lit. a i art. 23 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897).

¹⁰ <http://bip.lagiewniki.pl/m,19837,druki-do-pobrania.html>

¹¹ <https://www.lagiewniki.pl/>

¹² Zgodnie z art. 30 pkt 2 i art. 57 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 893 z późn. zm.).

⌘ w pkt 7 i pkt 9 wzoru zobowiązano do wskazania informacji wymaganych art. 8 ust. 2 u.c.p.g., który został uchylony z dniem 1 stycznia 2012 r.¹³

⌘ w pkt 8 wzoru zobowiązano do udokumentowania prawa do terenu, na którym ma być prowadzona działalność określona w art. 7 ust. 1 pkt 1 (uchylonym z dniem 1 stycznia 2012 r. – przepis organu kontroli), pkt 3 i pkt 4 u.c.p.g.

⌘ w pkt 11 wzoru zobowiązano do udzielenia informacji wymaganych art. 8 ust. 3 u.c.p.g. (informacje o miejscach odzysku lub odbioru odpadów), który to przepis został uchylony z dniem 7 lutego 2003 r.¹⁴

⌘ jako załącznik do wniosku wskazano, cyt.:

Zaświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w placeniu składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne

podczas gdy od dnia 1 lipca 2011 r.¹⁵ dozwolone jest składanie w powyższej kwestii zarówno zaświadczeń jak i oświadczeń opatrzonych klauzulą wskazaną w art. 8 ust. 1b u.c.p.g.

W związku z powyższym należy wskazać co następuje. Treść 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. Powyżej wykazano, że żądanie informacji opisanych w pkt nr 7 – nr 9 i pkt nr 11 wzoru wniosku nie ma podstaw prawnych, natomiast dokument wskazany jako *załącznik* nie zawiera pełnych informacji o tym w jaki sposób można wykazać spełnienie przesłanki braku zaległości w podatkach oraz w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne.

Odnośnie pkt 3 wzoru należy wskazać jak niżej. Z uwagi na budowę *wzoru* i fakt, że ma on zastosowanie do wszystkich rodzajów działalności wskazanych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g. informowanie, że opisując posiadane środki techniczne mające służyć do prowadzenia określonej działalności wnioskodawca ma ograniczyć się jedynie do pojazdów asenizacyjnych jest działaniem niewłaściwym. Punkt ten (tj. art. 8 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g.) zobowiązuje bowiem wnoszącego podanie do tego, aby wskazał on posiadane środki techniczne w zależności od rodzaju działalności jaką zamierza wykonywać spośród tych wymienionych w powyższym przepisie.

Przepisem 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 (np. w zakresie posiadania odpowiedniego zaplecza technicznego i bazy transportowej). Wydane na tej podstawie akty normatywne są aktami prawa miejscowego (patrz: uchwała), 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 (patrz: pkt 8 wzoru wniosku). Jeżeli podanie przedsiębiorcy nie zawiera wszystkich informacji świadczących

¹³ Patrz: przypis nr 8.

¹⁴ Zgodnie z art. 5 pkt 3 lit. b i art. 12 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 7, poz. 78).

¹⁵ Zgodnie z art. 16 i art. 105 ustawy z dnia 16 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622 z późn zm.).

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. Działanie takie, w ocenie organu kontroli przyspieszy też przebieg postępowania. Niemniej jednak warunków tych nie można utożsamiać z wymogami formalnymi podania.

Podsumowując należy wskazać, że wzór wniosku:

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

[dowód: akta kontroli str.: 30-34]

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

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Łagiewniki udzielił 3 nw. zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.:

- decyzja nr 214/17 z dnia 3 kwietnia 2017 r. (znak: RiSS.6232.18.2017), zwana dalej decyzją 18.2017;
- decyzja nr 418/2018 z dnia 25 września 2018 r. (znak: RiSS.6232.16.2018), zwana dalej decyzją 16.2018;
- decyzja nr 434/2019 z dnia 10 października 2019 r. (znak: RiOŚ.6232.19.2019), zwana dalej decyzją 19.2019.

W wyniku kontroli stwierdzono, że każdy z wniosków spełniał wymagania określone w art. 63 § 2 k.p.a., zawierał informacje określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 - pkt 3 i pkt 5 – pkt 6 u.c.p.g. oraz dokumenty wymagane ust. 1a i 1b oraz ust. 2a przedmiotowej ustawy. Ponadto za wydanie wszystkich poddanych kontroli zezwoleń ich wnioskodawcy uiszcili opłaty skarbowe we właściwej wysokości, których dowody znajdowały się w aktach poszczególnych spraw.

[dowód: akta kontroli str.: 69-70, 77-82, 87-89, 92-93, 104-105, 116, 132-133, 146]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości w obszarze weryfikacji spełnienia przez poszczególne podania wymogów.

Dla żadnej z poddanych kontroli spraw nie założono metryki, co jest sprzeczne z art. 66a § 1 k.p.a. Odpowiedzialnym za powstanie tej nieprawidłowości jest osoba prowadząca poszczególne postępowania.

Zgodnie z art. 63 § 3 k.p.a. podanie wniesione pisemnie powinno być podpisane przez wnoszącego. W wyniku kontroli stwierdzono, że wniosek z dnia 13 września 2018 r., na podstawie którego wydano decyzję 16.2018, nie zawierał podpisu, natomiast z udostępnionych akt sprawy nie wynikało, aby kontrolowany organ wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia

powyższego braku.

[dowód: akta kontroli str.: 88-89]

W przepisie art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. ustawodawca sformułował wymóg opisanie we wniosku informacji o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy wykonywaniu działalności objętej wnioskiem¹⁶. W wyniku kontroli stwierdzono, że autor podania z dnia 6 października 2019 r. (sprawa 19.2019) nie zawarł w nim ww. informacji¹⁷.

[dowód: akta kontroli str.: 69]

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, że wszczęcie postępowania administracyjnego następuje tylko na podstawie kompletnego pod względem formalnym podania, co na gruncie u.c.p.g. i zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oznacza zgodność z art. 8 ust. 1 - ust. 2a ww. ustawy oraz z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Brak którejkolwiek z wymaganych powyższymi przepisami informacji lub dokumentu (za wyjątkiem braku adresu wnioskodawcy) rodzi po stronie organu obowiązek wezwania wnioskodawcy, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie, ze skutkiem pozostawienia podania bez rozpoznania.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była, w ocenie organu kontroli, nie dość rzetelna analiza poszczególnych podań przez pracownika Urzędu, na którego je zadekretowano do realizacji¹⁸. Na możliwość wykrycia opisanych powyżej braków formalnych negatywnie wpływał również fakt, że postępowania, w których je stwierdzono, prowadziła osoba będąca kierownikiem komórki organizacyjnej Urzędu właściwej w powyższym zakresie, która dodatkowo była upoważniona do podpisywania decyzji w imieniu Wójta Gminy Łagiewniki, a więc jej działania nie były poddawane jakiegokolwiek weryfikacji na drodze służbowej.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 43-44, 50]

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

Uchwała w § 2 pkt 1 i pkt 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:

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 – w niniejszej sprawie jak będą opróżniane zbiorniki bezodpływowe (nie zaś przy pomocy jakiego rodzaju sprzętu działalność ta będzie wykonywana).

¹⁷ Autor podania z dnia 6 października 2019 r. w pkt 6 (odpowiadającym art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.) wskazał, cyt.: *Usługi będą wykonywane zgodnie z zasadami BHP i ochrony środowiska, auto po wykonaniu usługi będzie myte i dezynfekowane. Miejsce do mycia i serwisowania auta asenizacyjnego znajduje się w (...).* Jako przykład prawidłowego opisanie technologii można wskazać wniosek z dnia 19 grudnia 2016 r., złożony w sprawie 18.2017 (w pkt 9 podania jego autor wskazał, cyt.: *Opróżnianie zbiorników bezodpływowych odbywa się za pomocą pompy ssącej, która napelnia beczkę oraz węży wchodzących w skład pojazdu oraz wywóz nieczystości ciekłych na stację zlewną. Po opróżnieniu zbiorników na fekalia nieczystości te zawożymy bezpośrednio do punktu zlewnego samochodami asenizacyjnymi wyposażonymi w szczelną instalację).*

¹⁸ W treści pisma z dnia 12 października 2021 r. (znak: RiOŚ.604.4.2021, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 12 października 2021 r.), będącego odpowiedzią na wezwanie z dnia 4 października 2021 r. do udzielenia pisemnych wyjaśnień (pkt 3 dot. braku formalnego podania w sprawie 16.2018, natomiast pkt 4 dot. braku formalnego podania w sprawie 19.2019), kierownik jednostki kontrolowanej wskazał na brak możliwości uzyskania wyjaśnień w żądanym zakresie, gdyż osoba prowadząca przedmiotowe postępowania już nie pracuje w Urzędzie. Sam fakt bycia byłym pracownikiem nie uniemożliwiałby uzyskania wyjaśnień od takiej osoby (art. 28 ustawy o kontroli w administracji rządowej), niemniej jednak w toku kontroli pozyskano informacje, że osoba ta nie żyje.

- dysponowanie pojazdami asenizacyjnymi spełniającymi wymagania określone we właściwych przepisach (§ 2 pkt 1 uchwały), które:
 - ⊗ są zarejestrowane i dopuszczone do ruchu oraz posiadają aktualne badania techniczne i świadectwa dopuszczenia do ruchu zgodnie z przepisami o ruchu drogowym (lit. a);
 - ⊗ są trwale i w widoczny sposób oznakowane nazwą, adresem oraz nr telefonu przedsiębiorcy (lit. b);
 - ⊗ są wyposażone w sprzęt umożliwiający posprzątanie terenu zanieczyszczonego podczas opróżniania zbiornika bezodpływowego (lit. c);
 - ⊗ zapewniają odpowiedni standard bezpieczeństwa i higieny pracy dla zatrudnionych przy nich osób (lit. d);
 - ⊗ są zabezpieczone przed dostępem osób trzecich (lit. e);
- dysponowanie bazą transportową (§ 2 pkt 2 uchwały), która:
 - ⊗ zapewnia codzienne parkowanie, garażowanie i serwisowanie pojazdów po zakończonej pracy w sposób umożliwiający zabezpieczenie ich przed dostępem osób niepowołanych (lit. a);
 - ⊗ zapewnia możliwość mycia pojazdów po zakończonej pracy i utrzymanie ich w należyтым stanie sanitarno –higienicznym (lit. b).

W przypadku braku możliwości przeprowadzania czynności opisanych w § 2 pkt 2 uchwały na terenie bazy podmiot ubiegający się o zezwolenie ma przedstawić umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie mycia, dezynfekcji lub serwisowania pojazdów (§ 2 pkt 3 uchwały).

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 Łagiewniki podejmował jakiegokolwiek czynności wyjaśniające w powyższym zakresie, co z kolei było przedmiotem wezwania kontrolerów do udzielenia wyjaśnień (pkt 2 – pkt 4 wezwania z dnia 4 października 2021 r.). W odpowiedzi (wyjaśnienia z dnia 12 października 2021 r.) kontrolowany organ wskazał co następuje, cyt.:

Odnosząc się do sformułowanych zapytań informujemy o braku możliwości uzyskania stosowanych wyjaśnień od osoby prowadzącej sprawę w tym okresie będące przedmiotem kontroli. Osoba prowadząca sprawę nie pracuje obecnie w Urzędzie Gminy Łagiewniki.

Powyższe wyjaśnienia dotyczyły postępowania:

- ⊗ 18.2017 i 16.2018 w zakresie wymagań opisanych w § 2 pkt 1 lit. b, lit. c i lit. e i pkt 2 lit. a uchwały¹⁹;
- ⊗ 19.2019 w zakresie wymagań opisanych w § 2 pkt 1 lit. c i lit. e i pkt 2 uchwały²⁰;

¹⁹ W wyniku kontroli, na podstawie udostępnionych akt spraw 18.2017 i 16.2018 stwierdzono, że do podań z dnia 19 grudnia 2016 r. i z dnia 13 września 2018 r. nie dołączono jakiegokolwiek dokumentów, które świadczyłby o spełnieniu wymagań opisanych w § 2 pkt 1 lit. b, lit. c i lit. e uchwały. W drugiej z ww. spraw, w pkt 3 podania jego autor wskazał na spełnienie wymogów określonych w § 2 pkt 1 lit. b i lit. c uchwały lecz nie było to oświadczenie, o którym mowa w art. 75 § 2 k.p.a.

W sprawie 18.2017 do wniosku dołączono umowy najmu z dnia 25 lutego 2011 r. i z 18 listopada 2016 r. Z ich treści (§ 2 pierwszej z umów i § 1 ust. 1 drugiej z umów) nie wynika, aby nieruchomości te zapewniały codzienne garażowanie i serwis pojazdów asenizacyjnych, który to wymóg został sformułowany w § 2 pkt 2 lit. a uchwały.

W sprawie 16.2018 do wniosku nie dołączono jakiegokolwiek dokumentu odnoszącego się do wymagań określonych w § 2 pkt 2 lit. a uchwały. Jedynie w pkt 1 podania z dnia 13 września 2018 r. wnioskodawca wskazał adres bazy transportowej z zaznaczeniem że jest to teren utwardzony i ogrodzony. Niemniej jednak nie można uznać treści powyższego za oświadczenie, o którym mowa w art. 75 § 2 k.p.a.

²⁰ W wyniku kontroli stwierdzono, że do podania z dnia 6 października 2019 r. dołączono zdjęcia pojazdu

z których akt nie wynikało, aby ww. warunki zostały spełnione. Udzielone wyjaśnienia również nie spowodowały zmiany w powyższym ustaleniu.

Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości w zakresie weryfikacji spełnienia przez poszczególnych wnioskodawców wymagań określonych w uchwale było niezastosowanie się pracownika Urzędu prowadzącego powyższe sprawy do dyspozycji art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a., tj. niepodejmowanie jakichkolwiek czynności mających na celu ustalenie stanu faktycznego (spełnienia wymogów określonych w uchwale) w każdej ze spraw²¹. [dowód: akta kontroli str.: 43-44, 50, 71-76, 83, 90-91, 95-98, 117-131]

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych odnosiły 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., były podpisane przez umocowane do tego osoby²² jak i zawierały prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie złożenia odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Wałbrzychu). Ponadto pozytywnie należy ocenić fakt zawarcia w każdej z ww. decyzji adnotacji, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187 poz. 1330). [dowód: akta kontroli str.: 52-56, 65-67, 84-86, 100-103, 147-148, 151, 161-163, 182-184, 186, 195-198, 214-215, 218, 228-229]

Niemniej jednak w udzielonych zezwoleniach stwierdzono następujące nieprawidłowości.

W decyzjach wydanych w wyniku postępowań wszczętych po dniu 31 maja 2017 r. (sprawy 16.2018 i 19.2019) kontrolowany organ nie zawarł pouczenia o uprawnieniu wynikającym z art. 127a k.p.a.²³

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość ww. ustawy przez pracownika Urzędu prowadzącego powyższe sprawy. [dowód: akta kontroli str.: 44, 50, 65-67, 84-86]

W treści każdego z poddanych kontroli zezwoleń Wójt Gminy Łagiewniki, określając wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.) oraz inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dot. standardu

asenizacyjnego jakim dysponuje przedsiębiorca. Niemniej jednak z dowodu tego nie wynika spełnienie warunku określonego w § 2 pkt 1 lit. c i lit. e uchwały. Innych dowodów w powyższym zakresie nie ujawniono w aktach postępowania. W zakresie wymagań opisanych w § 2 pkt 2 uchwały w wyniku kontroli stwierdzono, że wnioskodawca wykazał się jedynie spełnieniem warunku dysponowania bazą transportową (patrz: oświadczenie współwłaścicieli nieruchomości położonej przy ul. Pocztovej 5 w Mościsku). W zakresie wymagań opisanych w lit. a i lit. b ww. przepisu w aktach sprawy nie stwierdzono żadnych dowodów świadczących o spełnieniu powyższych wymagań.

²¹ Katalog możliwych do podjęcia działań został zawarty w art. 8a ust. 1 u.c.p.g. oraz w art. 50 § 1 i art. 52 k.p.a. (w przypadku wnioskodawców spoza terenu Gminy Łagiewniki).

²² W wyniku kontroli stwierdzono, że upoważnienie Z. B. zostało zawarte w zarządzeniu nr 44a/2011 Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 1 lipca 2011 r. (§ 1 i § 2 ww. zarządzenia), zarządzeniu nr 10/2017 Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 16 lutego 2017 r. (§ 1 i § 2 ww. zarządzenia) oraz zarządzeniu nr 4/2019 Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 11 czerwca 2019 r. (§ 1 i § 2 ww. zarządzenia). Z kolei upoważnienie A. Z. zostało udzielone zarządzeniem nr 2/2011 Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 3 stycznia 2011 r. (§ 6 ust. 5 ww. zarządzenia).

²³ Zgodnie z art. 1 pkt 31 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

sanitarnego wykonywanych usług, ochrony środowiska oraz prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g.):

- ⌘ wskazywał nr rejestracyjne pojazdów asenizacyjnych przy pomocy których przedsiębiorca ma wykonywać działalność objętą zezwoleniem (część III.2. sentencji decyzji);
- ⌘ zobowiązał posiadaczy zezwoleń do przestrzegania przepisów u.c.p.g., ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973), ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.) oraz przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku obowiązującego w Gminie Łagiewniki bez wskazywania konkretnych wymagań (część V.1. sentencji decyzji);
- ⌘ zobowiązał posiadaczy zezwoleń do wykonywania działalności wyłącznie na podstawie umowy zawartej z posiadaczem nieruchomości (część V.2. sentencji decyzji);
- ⌘ zobowiązał posiadaczy zezwoleń do składania mu kwartalnych raportów wraz z określeniem ich zawartości (część V.3. sentencji decyzji);
- ⌘ zobowiązał posiadaczy zezwoleń do informowania go o wszelkich zmianach danych określonych w udzielonym zezwoleniu (część V.5. sentencji decyzji);
- ⌘ zawarł w sentencji decyzji pouczenie o treści art. 9 ust. 2 u.c.p.g.

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.

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

W udzielonym zezwoleniu wystarczające jest określenie, że muszą być to pojazdy asenizacyjne sprawne technicznie i spełniające warunki określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych. Wymagania techniczne (jakościowe) nie mogą być utożsamiane z koniecznością prowadzenia działalności konkretnymi pojazdami²⁵.

W zakresie obowiązku sprawozdawczego (prowadzenie ewidencji umów, informowanie z kim zostały zawarte, z kim rozwiązane oraz o tych które wygasły) i obowiązku informowania o zmianach danych należy zaznaczyć, że zostały one zawarte w art. 8a ust. 2 i art. 9o u.c.p.g. Podkreślenia wymaga, że nie podlegają one dyspozycji art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy albowiem po pierwsze nie zostały ustanowione w odrębnych przepisach, a po drugie obciążają one każdego posiadacza zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych *ex lege*²⁶. Nałożenie obowiązku świadczenia usług wywozu nieczystości ciekłych wyłącznie na podstawie umowy zawartej przez posiadacza zezwolenia z posiadaczem nieruchomości również nie mieści się ani w wymaganiach co do jakości usług,²⁷ ani nie wynika z jakiegokolwiek innego przepisu.

Odnosnie wymagań, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. należy zaznaczyć, że ustawodawca określił je jako *inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów*.

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

²⁵ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., sygn. II SA/Bk 864/17.

²⁶ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

²⁷ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II SA/OI 806/13.

Tym samym powinny być one skonkretyzowane nie zaś przybrać postać ogólnego odesłania do przepisów innych ustaw (tak jak uczyniono to części V.1. sentencji kontrolowanych decyzji).

Nieuprawnione, mając na uwadze art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., było również zawieranie pouczenia o treści art. 9 ust. 2 przedmiotowej ustawy w sentencji decyzji. Zapis taki mógłby natomiast zostać zawarty w pouczeniu decyzji.

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

[dowód: akta kontroli str.: 65-67, 84-86, 100-103]

Zgodnie z art. 8 ust. 2a u.c.p.g. składając wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych należy udokumentować gotowość odbioru zebranych nieczystości przez stację zlewną. Z kolei w udzielonym zezwoleniu należy wskazać stację zlewną (art. 9 ust. 1aa). Z akt sprawy 18.2017 r. wynika, że wnioskodawca w dniu 7 czerwca 2006 r. zawarł umowę z podmiotem administrującym stacją zlewną w miejscowości Zawiszów. Tymczasem w pkt VI sentencji decyzji z dnia 3 kwietnia 2017 r. wskazano na stację zlewną w Łagiewnikach i nie uzasadniono w jakikolwiek sposób tej zmiany, w stosunku do informacji złożonych wraz z wnioskiem.

Przyczyną powstania ww. rozbieżności była nienależyta analiza dokumentów złożonych wraz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 43, 50, 102, 132-134]

Analiza akt sprawy 16.2018 wykazała, że brak jest jakiegokolwiek dokumentu lub innego dowodu świadczącego o tym, że ww. decyzja została skutecznie doręczona adresatowi. Fakt ten ma fundamentalne znaczenie dla bytu prawnego decyzji. Zgodnie bowiem z art. 110 § 1 k.p.a. organ jest związany wydaną przez siebie decyzją od chwili jej ogłoszenia lub doręczenia (prawidłowego). Dopiero właściwe doręczenie decyzji skutkuje rozpoczęciem biegu terminu na wniesienie odwołania, w trakcie którego strona może zrzec się prawa do jego złożenia, czyniąc decyzję ostateczną i prawomocną (art. 127a w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. – dot. postępowań wszczętych po 31 maja 2017 r.), i w trakcie którego decyzja, co do zasady, nie podlega wykonaniu (art. 130 § 1 i § 4 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a.). Decyzja niewłaściwie doręczona nie istnieje w obrocie prawnym, co z kolei przekłada się na byt prawny uprawnienia nią przyznanego lub obowiązku nią nałożonego. W zakresie doręczeń należy też rozróżnić zasady doręczania pism stronom będącym osobami fizycznym (art. 39 – art. 44 i art. 46 – art. 48 k.p.a.) od zasad doręczania pism stronom, które nimi nie są (art. 39 – art. 39⁴, art. 40 § 2, art. 45 – art. 47 k.p.a.).

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość powyższych przepisów przez pracownika Urzędu prowadzącego opisane powyżej postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 43, 50, 84-86]

Osobnego omówienia wymaga postępowanie 18.2017. W wyniku kontroli stwierdzono, że Wójt Gminy Łagiewniki, po rozpoznaniu wniosku z dnia 19 grudnia 2016 r., pismem z dnia 12 stycznia 2017 r. zawiadomił wnioskodawcę o tym, że na terenie gminy *gospodarkę odpadami ciekłymi i stałymi* w pełni realizuje Zakład Usług Komunalnych w Łagiewnikach Sp. z o. o. będąca spółką gminną w związku z czym, cyt.:

Wobec powyższego Urząd Gminy w Łagiewnikach nie udziela zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie naszej gminy.

Powyższe pismo doręczono adresatowi w dniu 19 stycznia 2017 r. W dniu 23 marca 2017 r. sporządził on pismo zatytułowane *SKARGA*, w treści którego wskazał na bezpodstawną odmowę udzielenia mu wnioskowanego zezwolenia. Pismo to Wójt Gminy Łagiewniki przekazał w dniu 28 marca 2017 r. do rozpatrzenia Radzie Gminy Łagiewniki (patrz: art.229 pkt 3 k.p.a.), zaznaczając w jego treści że skarga jest zasadna albowiem, cyt.:

Odmowa udzielona pismem RiSS.6232.18.2017 w dniu 12.01.2017 była niewłaściwa zarówno w formie administracyjnej (winna być wydana decyzja) jak i merytorycznej, co do której brak jest ustawowej podstawy prawnej do odmowy wydania decyzji (...).

W efekcie powyższego w dniu 3 kwietnia 2017 r. kontrolowany organ wydał decyzję 18.2017, którą udzielił autorowi podania z dnia 19 grudnia 2017 r. wnioskowanego zezwolenia, natomiast Rada Gminy Łagiewniki dnia 27 kwietnia 2017 r. podjęła uchwałę nr XXXI/232/17, którą uznała ww. skargę za zasadną.

W związku z powyższym należy wskazać co następuje. Zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. przedmiotem jego regulacji są indywidualne sprawy rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej w ramach ich właściwości. Przepis art. 104 § 1 i § 2 ww. ustawy stanowią, że organ załatwia sprawę poprzez wydanie decyzji administracyjnej, która rozstrzyga sprawę w całości lub w części, lub w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji. O tym czy dana sprawa jest *sprawą administracyjną* w znaczeniu określonym powyżej rozstrzygają właściwe przepisy prawa materialnego. Na gruncie u.c.p.g. zarówno udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w art. 7 ust. 1 tej ustawy, jak i odmowa jego udzielenia mają postać decyzji administracyjnych (art. 7 ust. 6 i art. 8a ust. 3 u.c.p.g.). Przepis art. 107 § 1 k.p.a. określa jakie elementy musi posiadać decyzja administracyjna, z zastrzeżeniem że przepisy szczególne mogą określać również inne wymagane informacje (§ 2). Niemniej jednak, aby uznać pisemną wypowiedź organu za decyzję administracyjną wystarczy, że spełnione zostaną łącznie następujące warunki: przepisy prawa przewidują wydanie w danej sprawie decyzji administracyjnej a pismo zawiera oznaczenie adresata, rozstrzygnięcie, oznaczenie organu oraz podpis osoby upoważnionej do występowania w jego imieniu²⁸. Analiza treści ww. pisma Wójta Gminy Łagiewniki z dnia 12 stycznia 2017 r. pozwala na stwierdzenie, że zawierało ono ww. elementy, jak również dotyczyło kwestii, w której powinna zostać wydana decyzja administracyjna (co zresztą stwierdził sam organ w piśmie z dnia 28 marca 2017 r.). Tym samym, w ocenie organu kontroli, powyższe pismo jest decyzją administracyjną - doprecyzowując decyzją odmawiającą udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Na marginesie wymaga zaznaczenia, że rozstrzygnięcie to, mając na uwadze art. 9 ust. 1c u.c.p.g., mogło zostać podjęte z rażącym naruszeniem prawa.

Jak zaznaczono powyżej decyzję odmowną z dnia 12 stycznia 2017 r. doręczono adresatowi w dniu 19 stycznia 2017 r. Tym samym w dniu 3 lutego 2017 r. stała się ona ostateczna. Tym samym pismo wnioskodawcy z dnia 23 marca 2017 r. należało potraktować nie jako skargę na działalność Wójta Gminy Łagiewniki lecz, zgodnie z art. 235 k.p.a., jako żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylecia lub zmiany²⁹.

²⁸ Stanowisko to znajduje oparcie w ugruntowanej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, kształtowanej począwszy od jego powołania ustawą z dnia 21 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8). Patrz: wyroki z dnia 20 lipca 1980 r. (sygn.: SA 1163/81) 22 września 1981 r. (sygn.: SA 791/81), z dnia 16 grudnia 1996 r. (sygn.: II SA 2877/95), z dnia 6 maja 2003 r. (sygn.: II SA 2442/02) oraz z dnia 7 marca 2018 r. (sygn.: I OSK 1460/16).

²⁹ Zgodnie z art. 222 k.p.a. o tym czy dane pismo jest skargą czy wnioskiem decyduje jego treść nie zaś zewnętrzna forma. Jeżeli w sprawie została wydana decyzja ostateczna każda skarga jej dotycząca winna być kwalifikowana

W przypadku gdyby kontrolowany organ nie był w stanie samodzielnie ustalić przedmiotu żądania winien zwrócić się do wnoszącego o jego sprecyzowanie³⁰.

Należy również podkreślić, że wydanie decyzji z dnia 3 kwietnia 2017 r. nosi znamiona rażącego naruszenia prawa. Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na wniosek strony lub z urzędu. To po czyjej stronie leży inicjatywa nawiązania stosunku prawnego wynika z konkretnych przepisów prawa materialnego. Na gruncie u.c.p.g. takim przepisem jest art. 8 ust. 1, który na wstępie stanowi, że cyt.: *Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać: (...)*. Tym samym to podmiot ubiegający się o udzielenie mu konkretnego zezwolenia określa treść swojego żądania, którym organ jest związany. Oznacza to również, że organ nie może wszcząć postępowania w powyższym zakresie z urzędu, albowiem czynność taka byłaby rażącym naruszeniem zasady skargowości, a decyzja wydana w wyniku takiego postępowania obciążona wadą rażącego naruszenia prawa³¹. Niemniej jednak opisana powyżej sytuacja poprzedziła wydanie decyzji 18.2017 z dnia 3 kwietnia 2017 r. Jak zaznaczono powyżej postępowanie zainicjowane wnioskiem z dnia 19 grudnia 2016 r. zostało zakończone wydaniem w dniu 12 stycznia 2017 r. decyzji odmawiającej udzielenia zezwolenia. Decyzja ta, w związku z brakiem wniesienia odwołania, stała się ostateczna. Tym samym do czasu jej wyeliminowania z obrotu prawnego, mając na uwadze wyrażoną w art. 16 § 1 k.p.a. tzw. *zasadę trwałości decyzji*, rodzi ona określone skutki prawne (w postaci braku udzielenia zezwolenia). Ponadto rozstrzygnięcie to, wydane w wyniku powyższego wniosku, świadczy o tym że został on rozpoznany i nie może być użyty ponownie w innym postępowaniu. Niemniej jednak na jego podstawie, wbrew art. 61 § 1 k.p.a. w zw. z art. 8 ust. 1 u.c.p.g., Wójt Gminy Łagiewniki wydał decyzję z dnia 3 kwietnia 2017 r. Tym samym rozstrzygnięcie to może być dotknięte kwalifikowaną wadą rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), co z kolei może skutkować stwierdzeniem nieważności³². Prawidłowym sposobem postępowania, z uwzględnieniem powyższych uwag winno być ustalenie przedmiotu żądania zawartego w piśmie z dnia 23 marca 2017 r. Działań tych nie podjęto.

Podsumowując należy wskazać, że w postępowaniu 18.2017:

- kontrolowany organ wydał decyzję odmawiającą udzielenia zezwolenia, nie będąc świadomym tego faktu, co wynika z dokumentów zawartych w aktach niniejszego postępowania³³;
- decyzja odmowna z dnia 12 stycznia 2017 r., z uwagi na przyczyny jej wydania, może być obciążona wadą kwalifikowaną rażącego naruszenia prawa;
- kontrolowany organ niewłaściwie zakwalifikował pismo z dnia 23 marca 2017 r., w wyniku czego nie podjął działań mających na celu wyjaśnienie z autorem przedmiotu jego żądania;
- kontrolowany organ wydał decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na podstawie wniosku, który był już podstawą do wydania innej decyzji (odmownej), czym doprowadził do wydania aktu administracyjnego (decyzji 18.2017) mogącego być obciążonym wadą kwalifikowaną rażącego naruszenia prawa.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była niewystarczająca znajomość przez osobę prowadzącą przedmiotowe postępowanie przepisów k.p.a. w opisanym zakresie.

[dowód: akta kontroli str.: 104, 135-145]

według wytycznych zawartych w art. 235 k.p.a. (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r. sygn.: I FSK 720/17).

³⁰ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 5 lutego 2020 r. sygn.: II SA/1279 Rz/19.

³¹ Patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 marca 2016 r. sygn.: II OSK 1880/14.

³² Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 września 2019 r., sygn. VI SA/Wa 772/19.

³³ Na marginesie należy dodać, że w ocenie organu kontroli decyzja z dnia 12 stycznia 2017 r. została wydana z całkowitym pominięciem przesłanek określonych w art. 9 ust. 1c u.c.p.g., którego to okoliczności są jedynymi podstawami prawnymi wydania decyzji odmawiającej udzielenia zezwolenia.

II. 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 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.)³⁴. 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.)³⁵ pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe przepisy regulujące terminy załatwiania spraw, należy zaznaczyć, że nie ma wątpliwości co do tego, że sprawy 19.2019 oraz 18.2017 (w zakresie decyzji odmownej)³⁶ zostały zakończone terminowo.

W zakresie sprawy 16.2018 należy wskazać, że fakt braku prezentaty na wniosku (co nie może zostać ocenione pozytywnie³⁷) uniemożliwia ocenę terminowości samego postępowania. Gdyby jednak przyjąć za datę wpływu datę sporządzenia ww. podania (tj. 13 września 2018 r.) terminowość niniejszego postępowania również należałoby ocenić pozytywnie. Terminowość postępowania 18.2017 (w zakresie decyzji zezwalającej) nie może zostać oceniona albowiem zezwolenie to zostało wydane bez wcześniejszego wniosku, którą to kwestię szczegółowo omówiono powyżej.

[dowód: akta kontroli str.: 38, 43, 50 65, 69, 84, 88, 100, 104, 145, 251]

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

1. Dla każdej z prowadzonych spraw zakładać metryki.
2. 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

³⁴ 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 dyskrejonalnymi.

³⁵ Zgodnie z art. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy zmieniającej k.p.a.

³⁶ Wniosek z dnia 19 grudnia 2016 r. wpłynął w dniu 23 grudnia 2016 r. natomiast rozstrzygnięcie (decyzja odmawiająca udzielenia zezwolenia) zostało podjęte w dniu 12 stycznia 2017 r.

³⁷ Niezależnie od obowiązującego w danej jednostce systemu wykonywania czynności kancelaryjnych (tradycyjny lub EZD - § 1 ust. 2 Instrukcji kancelaryjnej, zwanej dalej instrukcją, 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 zakresów działania archiwów zakładowych, Dz. U. Nr 18, poz. 67, zwane dalej rozporządzeniem) punkt kancelaryjny rejestrujący przesyłki wpływające do danej jednostki (§ 7 pkt 7, § 13 ust. 1 i § 40 ust. 1 instrukcji) ma obowiązek przypisać przesyłce zestaw metadanych (w przypadku systemu EZD), na które składa się m. in. data wpływu przesyłki (§ 13 ust. 3 i ust. 7 Instrukcji oraz pkt 5 części A załącznika nr 1 do Instrukcji); lub (w przypadku systemu tradycyjnego) zarejestrować przesyłkę poprzez umieszczenie w rejestrze daty jej wpływu (§ 40 ust. 3 pkt 2 Instrukcji) na następnie umieszczenia na niej i wypełnienia pieczęci wpływu, zawierającej m. in. datę wpływu przesyłki do jednostki (§ 7 pkt 6 i § 42 ust. 2 Instrukcji).

przez wnioskodawców, a w razie stwierdzenia jakichkolwiek braków podejmować odpowiednie działania, oparte na właściwych podstawach prawnych, w celu ich uzupełnienia i odpowiednio je dokumentować w aktach postępowania.

3. 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.

4. W wydawanych decyzjach 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.

5. Właściwie dokumentować fakt doręczenia decyzji ich adresatom.

6. Przed wydaniem decyzji rzetelnie zweryfikować czy wystąpiły przesłanki zezwalające na wydanie danego rozstrzygnięcia.

7. Właściwie (tj. zgodnie z wytycznymi zawartymi w dziale VIII k.p.a.) kwalifikować skargi dotyczące wydanych decyzji.

8. Wydawać decyzje dla których ustawodawca zastrzegł tryb wnioskowy wyłącznie po otrzymaniu stosownego podania.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 10 stycznia 2022 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Jarosław Obremski