



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Aleksander Marek Skorupa

NK-KS.431.14.2013.TW

Wrocław, dnia 10 czerwca 2013 r.

Pan
Zbigniew Stuczyk
Burmistrz Wąsosza

Wystąpienie pokontrolne

W dniu 24 kwietnia 2013 r., na podstawie przepisu art. 258 § 1 pkt 5 oraz art. 259 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267), art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.) oraz art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) oraz imiennych upoważnień Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 kwietnia 2013 r. nr 58 - 61 (sygn. NK-KS.0030.58.2013, NK-KS.0030.59.2013, NK-KS.0030.60.2013 oraz NK-KS.0030.61.2013) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Tomasz Woch – inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego)
- Michał Oktobrowicz – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),
- Monika Grzywalska – Świątek – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),
- Magdalena Walczykowska – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),

przeprowadził w Urzędzie Miasta i Gminy Wąsosz (zwany dalej Urzędem), z siedzibą w Wąsoszu, Plac Wolności 17, 56 – 210 Wąsosz, 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm., zwana dalej ustawą u.c.p.g.) a także ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm., zwana dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.) oraz wykonywania zadań w zakresie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Burmistrza Wąsosza.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 28 grudnia 2012 r. planem okresowym kontroli na I półroczu 2013 r.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów k.p.a. przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym przez ustawę u.c.p.g. oraz ustawę z.z.w.z.o.ś.;
- przestrzegania przepisów ustawy u.c.p.g. w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;
- przestrzegania przepisów ustawy z.z.w.z.o.ś. w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1282) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330, zwane dalej rozporządzeniem) w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawie u.c.p.g.

oraz w ustawie z.z.w.z.o.ś.;

oraz w zakresie:

- przestrzegania przepisów działu VIII k.p.a. oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46) w przedmiocie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skargi i wniosków przez Burmistrza Wąsosza.

Okres objęty kontrolą w zakresie zezwoleń udzielanych na podstawie przepisów ustawy u.c.p.g. i ustawy z.z.w.z.o.ś. obejmował czas od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia kontroli.

Okres objęty kontrolą w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Burmistrza Wąsosza obejmował czas od 1 stycznia 2011 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 3/2013.

Funkcję kierownika Urzędu sprawuje Pan Zbigniew Stuczyk - Burmistrz Wąsosza, który piastuje niniejsze stanowisko w całym okresie objętym kontrolą.

Osobą odpowiedzialną za wykonywanie zadań w ramach kontrolowanych zagadnień dotyczących zezwoleń udzielanych na podstawie przepisów ustawy u.c.p.g. i ustawy z.z.w.z.o.ś. jest Pan Marcin Koziński - Zastępca Burmistrza Wąsosza. Powyższe kompetencje wynikają z zakresu obowiązków podpisanego przez Pana Marcina Kozińskiego w dniu 30 czerwca 2011 r. Przed dniem 30 czerwca 2011 r. osobą odpowiedzialną za wykonywanie zadań w powyższym zakresie był również Pan Marcin Koziński co wynika z zakresu czynności podpisanego przez niego dnia 14 lipca 2003 r.

[Dowód: akta kontroli str. 34, 38 - 43]

Kontrolę i koordynację działań pracowników Urzędu w zakresie załatwiania indywidualnych spraw, w tym zwłaszcza skarg i wniosków sprawuje Zastępca Burmistrza i Sekretarz, zgodnie z § 27 ust. 4 Zarządzenia nr 89/2011 Burmistrza Wąsosza z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wąsosza – zwanego dalej Regulaminem Organizacyjnym Urzędu.

W toku kontroli prowadzonej w zakresie udzielania, odmowy udzielenia, zmiany oraz cofnięcia zezwoleń, o których mowa w przepisach ustawy u.c.p.g. oraz ustawy z.z.w.z.o.ś. kontrolującym wyjaśnień udzielał Pan Marcin Koziński – Zastępca Burmistrza Wąsosza.

W toku kontroli prowadzonej w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków przez Burmistrza Wąsosza kontrolującym dokumenty udostępniała oraz informacji udzielała Pani Maria Michta – Sekretarz Gminy Wąsosz, która zgodnie z § 28 ust. 3 ww. Regulaminu Organizacyjnego prowadzi ogólny rejestr skarg i wniosków wpływających do Urzędu.

Oceny wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie oraz uchyleniu zezwoleń, o których mowa w ustawie u.c.p.g. oraz ustawie z.z.w.z.o.ś dokonano w oparciu o kontrolę wszystkich przeprowadzonych przez Burmistrza Wąsosza postępowań objętych tematem kontroli, tj. 3 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (1 decyzja w 2009 r. oraz 2 decyzje w 2012 r.).

W trakcie kontroli ustalono, iż oprócz podmiotów, którym udzielono zezwoleń działalność w przedmiotowym zakresie prowadzi na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy u.c.p.g. Samorządowy Zakład Budżetowy Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Wąsoszu. Niniejszy podmiot – zgodnie z ww. przepisem, nie miał obowiązku uzyskania zezwolenia, o którym mowa w przepisie art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g. konieczne było jednak spełnianie przez niego warunków do

wykonywania ww. działalności co, zgodnie z udzielonym kontrolerom wyjaśnieniami, zostało dokonane przed rozpoczęciem działalności.

W okresie objętym kontrolą nie udzielono zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Na terenie Gminy Wąsosz działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi Samorządowy Zakład Budżetowy Wodociągów i Kanalizacji w Wąsoszu.

[Dowód: akta kontroli, str. 46 - 47]

W rejestrze skarg i wniosków Urzędu Miejskiego Wąsosza zarejestrowano w 2012 r. wpływ 3 skarg, w 2013 r. 1 skargi. W rejestrze, w okresie objętym kontrolą nie zewidencjonowano wpływu żadnego wniosku. Niemniej jednak należy wskazać, iż tylko jedna z zarejestrowanych skarg była rozpatrywana przez Burmistrza (poz. 2 rejestru). Natomiast skarga zewidencjonowana pod poz. 1 została przekazana przez Burmistrza do Rady Miejskiej Wąsosza, co nie jest opisane w przedmiotowym rejestrze. Ponadto skargi zarejestrowane pod poz. 3 w 2012 r. oraz 1 w 2013 r. są skargami, które wpłynęły do Rady Miejskiej. W związku z powyższym kontroli poddano skargę rozpatrywaną przez Burmistrza oraz przekazaną zgodnie z właściwością do Rady Miejskiej Wąsosza.

Ostatnia kontrola w zakresie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków została przeprowadzona 8 kwietnia 2008 r. Zaleceń pokontrolnych nie formułowano.

W zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany oraz cofnięcia zezwoleń, o których mowa w ustawie u.c.p.g. oraz ustawie z.z.w.o.ś. przedmiotowa kontrola była pierwszą jaką przeprowadzono w powyższym zakresie.

Problematyka wydawania przez Burmistrza Wąsosza zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana zarządzeniem Burmistrza Wąsosza nr 498/2006 z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o udzielenie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych ich części (zwane dalej zarządzeniem). Mając na uwadze przedmiot regulacji niniejszego aktu (określenie warunków, od których uzależnione jest przyznanie uprawnienia), krąg adresatów (nieokreślony krąg przedsiębiorców, którzy mogą ubiegać się o udzielenie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ustawie u.c.p.g.), obowiązek podania niniejszego aktu do publicznej wiadomości jak również bogate orzecznictwo w powyższym przedmiocie (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2006 r. sygn. II OSK 1311/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 marca 2009 r. sygn. III SA/Wr 719/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 marca 2009 r. sygn. II SA/Po 859/08) należy wskazać, iż zarządzenia wydane przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast na podstawie przepisu art. 7 ust. 3 i ust.3a (w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2009 r. – od 1 sierpnia 2009 r. kompetencje określone w przepisie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy u.c.p.g. zostały przyznane radom gmin) są aktami prawa miejscowego. Należy jednak podkreślić, iż zarządzenie zostało opublikowane jedynie na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu (co wynika z brzmienia przepisu § 6 zarządzenia). Mając na uwadze przepis art. 4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn zm.) należy stwierdzić, iż wejście w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące następuje po upływie 14 dni od daty ogłoszenia ich we właściwym dzienniku urzędowym (w przypadku braku odmiennego uregulowania). Z kolei zgodnie z przepisem art. 13 pkt 2 ww. ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłoszeniu podlegają

między innymi akty prawa miejscowego wydane przez organy gminy, organy powiatu oraz sejmik województwa. Konstatając podkreślenia wymaga, iż nieogłoszenie zarządzenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego skutkuje tym, iż nie weszło ono w życie a tym samym, zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn zm.) organ nie może powoływać się na treść zawartych w nim przepisów w trakcie orzekania o wydaniu lub odmowie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. W związku z powyższym, kontrolujący weryfikowali poprawność udzielania zezwoleń jedynie w oparciu o przepisy ustawy u.c.p.g. oraz w oparciu o przepisy wykonawcze do niniejszego aktu normatywnego.

W dniu 16 maja 2013 r. wystosowano do Burmistrza Wąsosza projekt wystąpienia pokontrolnego (doręczony w dniu 20 maja 2013 r.). Burmistrz Wąsosza pismem z dnia 22 maja 2013 r. (sygn. OR.1710.2.2013) wniósł zastrzeżenia do ustaleń zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenia te po ich rozpatrzeniu przez Dyrektora Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego zostały oddalone (stanowisko w sprawie wniesionych zastrzeżeń z dnia 3 czerwca 2013 r. sygn. NK-KS.431.14.2013.TW).

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji.

I. Wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej przez Burmistrza Wąsosza polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie oraz cofnięciu zezwolenia na wykonywanie działalności wskazanej w ustawie u.c.p.g. oraz ustawie z.z.w.z.o.ś. oceniam negatywnie.

Powyższą oceną uzasadniam następująco:

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu nie jest udostępniany wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawie u.c.p.g. Tym samym należy stwierdzić, iż nie jest wypełniany obowiązek nałożony przepisem art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g.

Kontrolujący stwierdzili, iż prowadzona jest w formie elektronicznej ewidencja udzielonych oraz cofniętych zezwoleń, co jest zgodne z przepisem art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g.

[Dowód: akta kontroli, str. 44 - 45]

W toku kontroli poddano analizie 3 postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Postępowania te zakończyły się wydaniem:

- decyzji z dnia 5 października 2009 r., sygn. BOŚ 7660/4/09 zwanej dalej decyzją 1/2009;
- decyzji z dnia 17 października 2012 r., sygn. BOŚ.604.13.2012 zwanej dalej decyzją 1/2012;
- decyzji z dnia 17 października 2012 r., sygn. BOŚ.604.14.2012 zwanej dalej decyzją 2/2012.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że wszyscy przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w złożonych przez siebie wnioskach prawidłowo określili elementy, o których mowa w przepisie art. 8 ust. 1 pkt 1 – 3 oraz pkt 6 (w zakresie zamierzonego czasu prowadzenia działalności objętej wnioskiem, z tym, że przedsiębiorca będący adresatem decyzji 1/2009 zamierzony czas prowadzenia przez siebie działalności wskazanej we wniosku określił następująco, cyt.: „*W/w działalność rozpoczynam 01.10.2009 i nie planuję jej zakończenia.*”) ustawy u.c.p.g. Należy również wskazać, iż w postępowaniach zakończonych wydaniem decyzji 1/2012 i 2/2012 przedsiębiorcy okazali jedynie dowody rejestracyjne pojazdów asenizacyjnych, którymi dysponują (co zostało potwierdzone adnotacją pracownika prowadzącego

przedmiotowe sprawy). Ponadto wszyscy z ww. przedsiębiorców wraz z dniem złożenia w Urzędzie wniosków w przedmiocie wydania im zezwolenia na prowadzenie działalności w nich wskazanej uiścili opłatę skarbową w wysokości określonej w części III pkt 42 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej oraz w terminie, o którym mowa w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 ww. ustawy. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w aktach postępowań nią objętych znajdują się dowody zapłaty należnej opłaty skarbowej – zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia.

Niemniej jednak w wyniku przeprowadzenia czynności kontrolnych kontrolujący stwierdzili, iż nie dopełniono obowiązku określonego w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia – tj. na wydanych decyzjach nie zamieszczono adnotacji stwierdzającej wniesienie opłaty skarbowej oraz jej wysokości, opatrzonej podpisem osoby jej dokonującej wraz ze wskazaniem imienia, nazwiska oraz stanowiska służbowego. Jednakże ww. uchybienie ma jedynie charakter proceduralny, który nie wywiera wpływu na kontrolowaną działalność.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wszystkie wnioski przedsiębiorców nie zawierały informacji, o których mowa w przepisie art. 8 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy u.c.p.g., tj. informacji odnośnie technologii stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług objętych wnioskiem oraz proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności przez przedsiębiorcę;
- we wnioskach na podstawie których wydano decyzje 1/2012 i 2/2012 przedsiębiorcy nie określili wymaganego przepisem art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g. planowanego terminu podjęcia działalności oraz nie udokumentowali gotowości odbioru zebranych przez siebie nieczystości ciekłych przez stację zlewną – do czego zobowiązywał ich przepis art. 8 ust. 2a ustawy u.c.p.g.
- do wniosków na podstawie których wydano decyzje 1/2009 oraz 1/2012 przedsiębiorcy nie dołączyli wymaganym przepisem art. 8 ust. 1a zaświadczeń (w przypadku przedsiębiorcy będącego stroną decyzji 1/2012 mogło to być również oświadczenie) poświadczających, iż nie posiadali oni zaległości podatkowych oraz zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne. Należy przy tym wskazać, iż przedsiębiorca będący stroną decyzji 1/2009 wskazał we wniosku cyt.: *W związku z rozpoczęciem działalności nie posiadam zaległości podatkowych ani z tyt. składek w ZUS.*”. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż możliwość złożenia przez przedsiębiorcę w powyższym zakresie oświadczenia istnieje od dnia 1 lipca 2011 r. (w zw. z art. 16 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, Dz. U. Nr106, poz. 622 z późn zm.). Do dnia 30 czerwca 2011 r. przepis art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g. nakładał na przedsiębiorcę obowiązek przedłożenia wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia zaświadczeń wydanych przez właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w sytuacji stwierdzenia przez organ w złożonym wniosku braków formalnych powinien on zgodnie z dyspozycją art. 64 § 2 k.p.a. wezwać wnioskodawcę do ich usunięcia w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. W wyniku kontroli ustalono, że w żadnym ze skontrolowanych postępowań Burmistrz Wąsoszka nie wezwał wnioskodawców o usunięcie opisanych powyżej braków formalnych. W związku z powyższym należy wskazać, iż postępowania zakończone wydaniem decyzji 1/2009, 1/2012 oraz 2/2012 zostały wszczęte na podstawie niekompletnych pod względem formalnym wniosków. Powyższe działanie stanowi naruszenie zasady wyrażonej w przepisie art. 63 § 2 w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. stanowiącej, iż jedynie kompletny wniosek może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego oraz wydanie, w wyniku jego przeprowadzenia, decyzji administracyjnej (potwierdzeniem ww. zasady jest m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2010 r., sygn. II GSK 911/09).

Przyczyną powyższych nieprawidłowości była nierzetelna weryfikacja składanych przez przedsiębiorców wniosków oraz brak dostatecznej znajomości przepisów ustawy u.c.p.g. oraz k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[Dowód, akta kontroli str. 50 – 51, 54 – 55, 58 - 59]

W wyniku kontroli pozytywnie oceniono terminowość decyzji wydawanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia. Ponadto ustalono, iż wszystkie ze skontrolowanych decyzji zostały podpisane przez Burmistrza Wąsosza lub przez Zastępcę Burmistrza (legitymującego się stosownym upoważnieniem udzielonym dnia 1 lipca 2011 r.) jak również zawierały prawidłowe pouczenie o przysługującym przedsiębiorcom prawie do odwołania się, terminie i trybie jego złożenia oraz prawidłowo wskazywały organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy). Ponadto ww. decyzje zawierały większość elementów określonych w przepisach art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1 – ust. 1b ustawy u.c.p.g.

Termin ważności udzielonego zezwolenia w decyzjach 1/2012 oraz 2/2012 określono na 10 lat – zgodnie z wnioskami przedsiębiorców będących adresatami decyzji 1/2012 oraz 2/2012. W ten sam sposób określono termin ważności zezwolenia udzielonego decyzją 1/2009 (pomimo, iż przedsiębiorca we wniosku nie określił tego elementu w sposób precyzyjny a organ nie wezwał go do jego sprecyzowania w trybie art. 50 § 1 k.p.a.). Jako uchybienie należy wskazać, iż we wszystkich skontrolowanych decyzjach termin ważności udzielanych zezwoleń określano w treści uzasadnienia nie zaś w części zawierającej rozstrzygnięcie decyzji.

We wszystkich decyzjach organ określił termin podjęcia działalności, której dotyczy udzielane zezwolenie, poprzez wskazanie konkretnej daty dziennej. Należy przy tym wskazać, iż każda z ww. decyzji została doręczona (1/2009) lub odebrana osobiście przez przedsiębiorcę (1/2012 i 2/2012) przed terminem rozpoczęcia działalności w niej wskazanym. Termin podjęcia działalności wskazany w decyzji 1/2009 był jednakże inny od tego wskazanego przez przedsiębiorcę we wniosku. Mając na uwadze związany charakter decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenia działalności wskazanej w ustawie u.c.p.g. należy wskazać, iż określając w niniejszym akcie administracyjnym termin podjęcia przez przedsiębiorcę działalności organ powinien w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę termin wskazany przez niego we wniosku. Należy jednak wskazać, iż organ nie może uwzględnić powyższego terminu jeżeli byłby on sprzeczny z regułami procesowymi (w szczególności przepisem art. 110 oraz art. 130 § 4 k.p.a.). W przypadku postępowania zakończonego decyzją 1/2009 organ wskazał inny termin rozpoczęcia działalności (9 października 2009 r.) niż uczynił to przedsiębiorca we wniosku (1 października 2009 r. przy czym sam wniosek wpłynął do Urzędu 30 września 2009 r.). Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ winien wyjaśnić w uzasadnieniu decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia przesłanki jakimi się kierował przy ustalaniu terminu podjęcia przez przedsiębiorcę działalności. Uzasadnienie decyzji 1/2009 nie odnosiło się do powyższej kwestii w jakikolwiek sposób.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzjach wydanych w przedmiocie udzielenia przedsiębiorcom zezwolenia we wnioskowanym przez nich zakresie wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- W żadnej z wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych decyzji nie określono wymaganych przepisem art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. zabiegów z zakresu ochrony środowiska oraz ochrony sanitarnej jakich byłby obowiązany dokonać przedsiębiorca po zakończeniu wykonywania działalności objętej przedmiotowym zezwoleniem.
- W treści uzasadnienia wszystkich skontrolowanych decyzji organ stwierdził, iż przedsiębiorca wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia przedłożył wszystkie wymagane dokumenty oraz spełnił wymagania określone w przepisie § 2 zarządzenia. Następnie w treści wskazywano, cyt.: „*W związku z powyższym, zgodnie z przepisami prawa, postanowiono udzielić zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.*”. Z treści uzasadnienia wynika zatem, iż organ wskazał na fakty na których się oparł wydając ww. decyzje (uzasadnienie

faktyczne). Jednakże zacytowanego powyżej fragmentu uzasadnienia nie można uznać za uzasadnienie prawne, o którym mowa w przepisie art. 107 § 3 *in fine* k.p.a. Przepis ten stanowi, iż uzasadnienie prawne decyzji wyjaśnia jej podstawę prawną wraz z przytoczeniem odpowiednich przepisów prawa. Należy przez to rozumieć powołanie konkretnej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego wraz z przytoczeniem jej treści oraz wyjaśnienie dlaczego organ przyjął za podstawę prawną podjętego rozstrzygnięcia dany przepis (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oddział zamiejscowy w Krakowie z dnia 10 lipca 1985 r., sygn. SA/Kr 579/85, teza nr 2 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oddział zamiejscowy w Poznaniu z dnia 23 lutego 1988 r., sygn. SA/Po 1317/87, teza nr 5). Konstatując należy zatem stwierdzić, iż zacytowana na wstępie treść uzasadnienia wydanych decyzji nie spełnia przesłanek do tego aby być uznaną za uzasadnienie prawne w rozumieniu art. 107 § 3 *in fine* k.p.a. tzn. nie przywołuje przepisu prawnego wraz z przytoczeniem jego treści oraz nie wyjaśnia dlaczego przepis ten został przyjęty jako podstawa rozstrzygnięcia w danej sprawie.

- Poza powyższymi nieprawidłowościami należy ponadto stwierdzić, iż treść uzasadnienia wszystkich decyzji jest rozbieżna z treścią ich rozstrzygnięcia w zakresie jej przedmiotu (w treści rozstrzygnięcia wskazano na udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych natomiast w treści uzasadnienia wskazano na udzielenie zezwolenia w przedmiocie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości) jednakże tego rodzaju oczywiste omyłki organ może skorygować z urzędu w trybie wskazanym w przepisie art. 113 § 1 k.p.a.

Przyczyną opisanych powyżej nieprawidłowości jest nieznamość k.p.a. oraz przepisów ustawy u.c.p.g. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.
[Dowód, akta kontroli str. 34 – 37, 48 – 49, 52 – 53, 56 - 57]

Poza ww. nieprawidłowościami należy wskazać, iż we wszystkich skontrolowanych decyzjach w podstawie prawnej wskazano na przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. Przepis ten stanowi, iż na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Przepis ten nie zawiera w swojej treści upoważnienia dla organu do wydania zezwolenia. Upoważnienie to jest zawarte w przepisie art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g., który nie został wskazany w podstawach prawnych skontrolowanych decyzji. Ponadto należy wskazać, iż w podstawie prawnej ww. decyzji wskazano również na przepis art. 104 k.p.a. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w przypadku powołania się w uzasadnieniu decyzji na treść przepisu art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g. (wskazującego formę udzielenia zezwolenia oraz organ właściwy do jego wydania) dodatkowe powoływanie się na treść przepisu art. 104 k.p.a. (wskazującego w treści § 1, iż organ załatwia sprawę poprzez wydanie decyzji administracyjnej) jest niekonieczne.

II. Wykonywanie zadań w zakresie przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania przez Burmistrza Wąsosza skarg i wniosków oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Powyższą ocenę uzasadniam następująco:

Tryb przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie Miejskim Wąsosza został określony w Rozdziale V zatytułowanym *Organizacja przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw obywateli* Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Przyjęta tam regulacja nie jest sprzeczna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Kontrolę i koordynację działań pracowników Urzędu w zakresie załatwiania indywidualnych spraw, w tym zwłaszcza skarg i wniosków sprawuje Zastępca Burmistrza i Sekretarz (§ 27 ust. 4 regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wąsosza). Zgodnie z § 28 ust. 3 ww. Regulaminu

Organizacyjny ogólny rejestr skarg i wniosków wpływających do Urzędu prowadzi Sekretarz. W myśl § 20 ust. 8 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu koordynowanie i kontrola załatwiania skarg i wniosków należy do zadań Referatu Organizacyjnego. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż wypełniono dyspozycję § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), zgodnie z którą *przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.*

Burmistrz Miasta Wąsosza, którego w razie nieobecności zastępuje Zastępca Burmistrza, przyjmuje interesantów w sprawie skarg i wniosków w każdy poniedziałek w godzinach od 08.00 do 16.00 co wynika z § 31 ust. 1 i 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Urząd Miejski pracuje w poniedziałki w godz. od 08.00 do 16.00 w pozostałe dni w godz. od 07.00 do 15.00. W związku z powyższym należy wskazać, iż godziny przyjmowania interesantów są zgodnie z dyspozycją art. 253 § 3 k.p.a., która wskazuje, że *dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy.* Ponadto w myśl § 31 ust. 3 ww. Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Burmistrz, w miarę posiadanych możliwości przyjmuje interesantów także w inne dni tygodnia, w godzinach urzędowania.

W trakcie kontroli ustalono, że o godzinach przyjmowania przez Burmistrza obywateli w sprawach skarg i wniosków informuje stosowna wywieszka w budynku Urzędu Miejskiego Wąsosza, co jest zgodne z dyspozycją art. 253 § 4 k.p.a., która wskazuje, że *informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.*

W toku kontroli stwierdzono, iż dokumentacja dotycząca rozpatrywanej i przekazywanej skargi przechowywana jest w sposób obrazujący przebieg czynności podjętych w związku z wpływającą skargą, tak więc w sposób ułatwiający kontrolę, co jest zgodne z dyspozycją art. 254 k.p.a. która wskazuje, iż *skargi i wnioski (...) oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.*

W trakcie kontroli ustalono, że prawidłowo zakwalifikowano jako skargi w rozumieniu przepisu art. 227 k.p.a. wszystkie skontrolowane sprawy.
[Dowód: akta kontroli str. 64, 66]

Burmistrz Wąsosza prawidłowo, zgodnie z dyspozycją art. 231 k.p.a. w myśl której *jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ,* przekazał do rozpatrzenia skargę dotyczącą działalności Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Wąsoszu na podstawie art. 231 w zw. z art. 229 k.p.a. do Rady Miejskiej Wąsosza.
[Dowód: akta kontroli str. 63]

W wyniku kontroli pozytywnie oceniono terminowość rozpatrywania i przekazywania skarg, gdyż w przypadku przekazywanej skargi zachowano termin wynikający z ww. art. 231 k.p.a., a w przypadku skargi rozpatrywanej przez Burmistrza dochowano terminu określonego w art. 237 § 1 zgodnie z którym *organ (...) powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.*
[Dowód: akta kontroli str. 63-64, 67-69]

Niemniej jednak w trakcie kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:

W Urzędzie Miejskim Wąsosz rejestr skarg i wniosków prowadzony jest w systemie rocznym. Przedmiotowy rejestr prowadzony jest w sposób staranny, a wszystkie rubryki są rzetelnie wypełniane. Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono, iż w rejestrze ewidencjonowane są również skargi wpływające do Rady Miejskiej Wąsosz. W poz. nr 1 gdzie zewidencjonowano skargę przekazaną zgodnie z właściwością do Rady Miejskiej Wąsosz w rubryce dotyczącej sposobu załatwienia skargi wskazano uchwałą Rady Miejskiej w sprawie przedmiotowej skargi, nie zaś pismo przekazujące ją zgodnie z właściwością. Natomiast w poz. 2 dotyczącej skargi, która została przekazana przez Ministra Środowiska do Przewodniczącego Rady Miejskiej Wąsosz, a następnie przez Przewodniczącego Rady do Burmistrza, jako datę wpływu wpisano datę otrzymania skargi przez Przewodniczącego Rady. W rubryce „imię i nazwisko petenta, nazwa instytucji, redakcji itp.”, w sytuacji gdy skarga przekazywana jest przez inny organ, wpisywane powinno być imię i nazwisko skarżącego, a nie nazwa organu. Należy stwierdzić, iż sposób prowadzenia rejestru nie ułatwia kontroli postępowań skargowych prowadzonych przez Burmistrza, tym samym nie jest zgodny z dyspozycją art. 254 k.p.a. która wskazuje, iż *skargi i wnioski (...) oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się (...) w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.*

[Dowód: akta kontroli str. 60-62]

Jednocześnie w toku kontroli stwierdzono, iż zawiadomienie o sposobie załatwienia jedynej skargi rozpatrywanej przez Burmistrza nie zawierało pouczenia o treści art. 239 k.p.a. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 238 § 1 ww. ustawy *zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać (...) pouczenie o treści art. 239.* Przedmiotowa nieprawidłowość wynika z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich nieznamomości.

[Dowód: akta kontroli str. 68-69]

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanych zadań należy:

W zakresie udzielenia zezwoleń na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g.:

1. Rzetelnie weryfikować wnioski przedsiębiorców składane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności wskazanej w ustawie u.c.p.g. pod kątem ich zgodności z przepisem art. 8 ustawy u.c.p.g. W przypadku stwierdzenia we wniosku braku jakiegokolwiek elementu, o którym mowa w powyższym przepisie lub stwierdzenia, iż ww. element określony został w sposób niewłaściwy należy wezwać przedsiębiorcę do jego uzupełnienia w trybie oraz terminie przewidzianym w przepisie art. 64 § 2 k.p.a. z zagrożeniem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia.

2. Redagować decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. tak aby zawierały wszystkie elementy, o których mowa w przepisie art. 9 ww. ustawy oraz w przepisie art. 107 § 1 k.p.a. W szczególności należy zwrócić uwagę na to aby uzasadnienie prawne wydanych decyzji było zgodne z przepisem art. 107 § 3 k.p.a. tj. aby były w nim przytoczone oraz wyjaśnione przepisy stanowiące jej podstawę prawną, oraz aby elementy decyzji, o których mowa w przepisie art. 9 ustawy u.c.p.g., były zgodne z informacjami zawartymi we wnioskach przedsiębiorców oraz nie naruszały postanowień przepisów szczególnych.

3. Prawidłowo przywoływać w podstawie prawnej decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. przepisy niniejszej ustawy ze szczególnym uwzględnieniem przepisu art. 7 ust.6.

4. W przypadku stwierdzenia, po wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania decyzji udzielającej zezwolenia, iż informacje wskazane przez przedsiębiorcę są nieprecyzyjne należy wezwać go w trybie art. 50 § 1 k.p.a. do ich sprecyzowania.

5. Wydając decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia, które podlegały obowiązkowi uiszczenia opłaty skarbowej należy na nich zamieszczać adnotacje, o której mowa w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia.

W zakresie przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania przez Burmistrza Wąsosza skarg i wniosków:

1. O sposobie załatwienia skargi zawiadamiać zgodnie z dyspozycją art. 238 k.p.a., pamiętając by w przypadku zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi zawierało ono pouczenie o treści art. 239 ww. ustawy.

2. Prowadzić rejestr skarg i wniosków w sposób zgodny z dyspozycją art. 254 k.p.a. w szczególności mając na uwadze właściwe oznaczanie sposobu załatwienia skargi oraz oznaczenie skarżącego w przypadku skarg przekazywanych przez inne organy. Nie ewidencjonować w przedmiotowym rejestrze skarg wpływających do Rady Miejskiej Wąsosza.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

Aleksander Marek Skorupa