



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
**Aleksander Marek Skorupa**

NK-KE.431.1.2013.TW

Wrocław, dnia 28 czerwca 2013 r.

Pan  
**Zdzisław Pietrowski**  
Wójt Gminy Mysłakowice

### **Wystąpienie pokontrolne**

W dniu 23 maja 2013 r., na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 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 7 maja 2013 r. nr 1 i 2 (sygn. NK-KE.0030.1.2013 oraz NK-KE.0030.2.2013) 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),

przeprowadził w Urzędzie Gminy Mysłakowice (zwany dalej Urzędem), z siedzibą w Mysłakowicach, ul. Szkolna 5, kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzaniu ścieków oraz ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

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

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391, zwana dalej ustawą u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;
- przestrzeganie przepisów 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.) 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.;

Okres objęty kontrolą obejmował czas od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia kontroli.

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 4 /2013.

Funkcję kierownika Urzędu sprawuje Pan Zdzisław Pietrowski – Wójt Gminy Mysłakowice, który zajmował niniejsze stanowisko przez cały okres objęty kontrolą. Osobą odpowiedzialną za wykonywanie zadań w ramach kontrolowanych zagadnień jest pracownik Urzędu zatrudniony na stanowisku podinspektora ds. rolnych, remontu dróg, remontu i budowy mostów w Urzędzie Gminy Mysłakowice (zwany dalej pracownikiem Urzędu). Powyższe kompetencje wynikają z zakresów obowiązków podpisanych przez pracownika w dniu 8 października 2003 r. oraz w dniu 3 stycznia 2012 r.

W toku kontroli wyjaśnień kontrolującym udzielał pracownik Urzędu.

Poza przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej problematyka wydawania przez Wójta Mysłakowic zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. nie została uregulowana przez akt prawa miejscowego wydany na podstawie dyspozycji zawartej w przepisie art. 7 ust. 3 i ust. 3a ustawy u.c.p.g. co wynika z pisma Wójta Gminy Mysłakowice z dnia 14 maja 2013 r. (sygn. RBR.7624.27.2013) w przedmiocie udzielenia informacji koniecznych do przygotowania kontroli, jak również z pisemnych wyjaśnień złożonych kontrolującym przez pracownika Urzędu. W związku z powyższym, kontrolujący weryfikowali poprawność udzielania zezwoleń jedynie w oparciu o przepisy ustawy u.c.p.g. oraz w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie wymagań dla pojazdów asenizacyjnych (Dz. U. Nr 193, poz. 1617, zwane dalej rozporządzeniem).

[Dowód: akta kontroli str.4, 20 - 23]

W dniu 12 czerwca 2013 r. wystosowano do Wójta Gminy Mysłakowice projekt wystąpienia pokontrolnego (doręczony w dniu 17 czerwca 2013 r.). Do niniejszego projektu nie wniesiono zastrzeżeń w terminie przewidzianym w przepisie art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

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

### **Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Wójta Gminy Mysłakowice oceniam negatywnie.**

Powyższej oceny dokonano w oparciu o kontrolę wszystkich przeprowadzonych przez Wójta Gminy Mysłakowice, w okresie objętym kontrolą, postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (3 decyzje), na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (1 decyzja) oraz prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (1 decyzja).

W okresie objętym kontrolą nie udzielono zezwoleń na prowadzenie działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

#### **I. Zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g.**

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.

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. 24 - 25]

### 1. Opróżnienie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

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 1 lipca 2008 r., sygn. RBR-6431-1/08 zwanej dalej decyzją 1/2008;
- decyzji z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. RBR 6431-1/2010 zwanej dalej decyzją 1/2010;
- decyzji z dnia 19 września 2011 r., sygn. RBR 6431.1.2011 zwanej dalej decyzją 1/2011.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że wszystkie wnioski zawierały elementy określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 – 3 i pkt 6 oraz art. 8 ust. 1a oraz ust. 2a ustawy u.c.p.g. Ponadto wszyscy z ww. przedsiębiorców uiszcili 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 znajdują się dowody uiszczenia należnej opłaty skarbowej – zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia. Niemniej jednak tylko na decyzji 1/2011 znajduje się adnotacja, o której mowa w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Należy wskazać, iż została ona naniesiona na ww. decyzję w wyniku interwencji wnioskodawcy. Na pozostałych decyzjach wydanych w powyższym przedmiocie takiej adnotacji nie dokonano. Jednakże ww. uchybienie ma jedynie charakter proceduralny, który nie wywiera wpływu na kontrolowaną działalność.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- wnioski, na podstawie których wydano decyzje 1/2008 i 1/2011 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;
- wniosek zakończony wydaniem decyzji 1/2010 w punkcie dotyczącym proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności zawierały informacje dotyczące działań podejmowanych przez przedsiębiorcę cyklicznie, po wykonaniu usługi (np. mycie pojazdów, odkażanie części spustowej zbiornika po jego opróżnieniu). Zgodnie z wykładnią językową wymóg określony w art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. dotyczy przedsięwzięć jakie zamierza zrealizować przedsiębiorca celem zapewnienia ochrony środowiska oraz ochrony sanitarnej po zakończeniu działalności określonej we wniosku, a nie działań jakie podejmował będzie cyklicznie, po zakończeniu dziennej działalności lub wykonaniu usługi.

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 Wójt Gminy Mysłakowice nie wezwał wnioskodawców o usunięcie opisanych powyżej braków formalnych. W związku z powyższym należy wskazać, iż postępowania zakończone wydaniem decyzji 1/2008, 1/2010 oraz 1/2011 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

wszczęciu 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).

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję 1/2008 określono Jelenią Górę jako obszar prowadzenia działalności w nim wskazanej, jednakże jako adresata wskazano *Urząd Gminy Mysłakowice*. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż organ winien po wszczęciu postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia (tj. po usunięciu przez przedsiębiorcę ww. braku formalnego wniosku), wezwać przedsiębiorcę w trybie przepisu art. 50 § 1 k.p.a. do złożenia wyjaśnień w celu ustalenia czy ubiega się on o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Mysłakowice czy też na terenie innej gminy. W przypadku stwierdzenia, iż planowanym obszarem prowadzenia przez przedsiębiorcę określonej we wniosku nie była gmina Mysłakowice organ winien niezwłocznie go przekazać właściwemu organowi w trybie art. 65 § 1 k.p.a., tj. w formie postanowienia, którą to formę ww. przepis przewidywał do dnia 10 kwietnia 2011 r.

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. 30, 35 – 37, 39]

W wyniku kontroli pozytywnie oceniono terminowość decyzji wydawanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia. Ponadto ustalono, iż wszystkie ze skontrolowanych decyzji zostały podpisane przez Wójta Gminy Mysłakowice lub Zastępcę Wójta posiadającego stosowne upoważnienie, jak również zawierały prawidłowe pouczenie o przysługującym przedsiębiorcom prawie do odwołania się oraz o terminie i trybie jego złożenia oraz prawidłowo wskazywały organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Powyższe 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 we wszystkich decyzjach określono na 10 lat – zgodnie z wnioskami przedsiębiorców oraz dyspozycją przepisu art. 9 ust. 1b ustawy u.c.p.g.

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

- W żadnej z wydanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia 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 oraz wymaganych przepisem art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy innych wymagań szczególnych wynikających z odrębnych przepisów w szczególności w zakresie ochrony środowiska oraz standardu sanitarnego wykonywanych usług. W treści skontrolowanych decyzji w pkt 3 wpisano jedynie, iż cyt.: „*Przy prowadzeniu działalności objętej niniejszym zezwoleniem należy przestrzegać obowiązujących przepisów ustawy (...) oraz innych wymogów wynikających z odrębnych przepisów.*”, co nie wskazuje żadnych konkretnych wymagań jakich muszą w trakcie wykonywania działalności objętej zezwoleniem przestrzegać przedsiębiorcy;

- W treści uzasadnienia wszystkich skontrolowanych decyzji organ stwierdził, iż cyt.: „*Wniosek i przedłożone przez wnioskodawcę dokumenty wskazują na możliwość i celowość udziału w realizacji zadań w zakresie usuwania i transportu nieczystości ciekłych w granicach administracyjnych gminy Mysłakowice. W związku z powyższym, orzeczono jak*

w *sentencji*.” 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 zamiejskowy w Krakowie z dnia 10 lipca 1985 r., sygn. SA/Kr 579/85, teza nr 2 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oddział zamiejskowy 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.

- Terminy podjęcia działalności wskazane w decyzjach 1/2008 oraz 1/2011 zostały wprowadzone zgodnie z wnioskami przedsiębiorców poprzez wskazanie konkretnej daty dziennej, jednakże niezgodnie z treścią przepisu art. 110 oraz art. 130 § 4 k.p.a., z brzmienia których wynika, iż decyzja wiąże organ od momentu jej doręczenia lub ogłoszenia stronie oraz że jest ona wykonalna od tego momentu w przypadku pełnej zgodności z wnioskiem. Decyzja 1/2008 wskazuje, iż przedsiębiorca może podjąć wskazaną w niej działalność z dniem 1 lipca 2008 r. natomiast znajdujące się w aktach sprawy zwrotne poświadczenie odbioru niniejszego aktu administracyjnego wskazuje, iż została ona nadana w placówce operatora pocztowego dnia 11 lipca 2008 r. natomiast dnia 15 lipca 2011 r. poinformowano przedsiębiorcę o możliwości odbioru ww. decyzji we wskazanej placówce pocztowej. Powyższe zawiadomienie ponowiono dnia 23 lipca 2008 r. Wobec faktu niepodjęcia przesyłki przez adresata w powyższych terminach została ona zwrócona nadawcy dnia 30 lipca 2008 r. Mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 44 k.p.a. należy wskazać, iż za dzień doręczenia decyzji 1/2008 przedsiębiorcy należy przyjąć 29 lipca 2008 r. Decyzja 1/2011 z kolei wskazuje, iż przedsiębiorca może podjąć działalność w niej wskazaną od dnia 20 września 2011 r. natomiast w aktach sprawy brak jest zwrotnego poświadczenia odbioru niniejszej decyzji w tej dacie. Z akt sprawy wynika natomiast, iż ww. decyzję doręczono przedsiębiorcy dnia 17 października 2011 r. Konkludując należy wskazać, iż wprowadzone opisane powyżej decyzje są aktami administracyjnymi o charakterze związanym jednakże nie jest to związanie bezwzględne – tzn. wydając rozstrzygnięcie organ winien w pierwszej kolejności uwzględnić informacje wskazane we wnioskach przez przedsiębiorców jeżeli nie stoją one w sprzeczności z zasadami procesowymi wykonalności decyzji. W powyższych przypadkach decyzja jest wykonalna najwcześniej od dnia doręczenia.

Ponadto z analizy akt sprawy wynika, iż 10 października 2011 r. do Urzędu wpłynęło pismo przedsiębiorcy, w którym wskazał on na popełnioną przez organ oczywistą omyłkę polegającą na nadaniu decyzji numeru 1/2010 pomimo wydania jej 19 września 2011 r. oraz na fakt, iż na decyzji nie uczyniono adnotacji, o której mowa w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Z akt sprawy wynika, iż po otrzymaniu powyższego pisma organ dokonał ww. poprawek oraz przesłał przedsiębiorcy kolejny egzemplarz decyzji. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż sprostowania błędów pisarskich, rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w wydanych przez siebie akcie administracyjnym organ dokonuje w trybie wskazanym w przepisie art. 113 § 3 k.p.a. – tj. w formie postanowienia. Natomiast odnośnie niewskazania w wydanej decyzji ww. adnotacji o uiszczeniu wymaganej opłaty skarbowej brak ten winien zostać uzupełniony osobnym oświadczeniem woli organu, w którym stwierdzono by fakt uiszczenia powyższej opłaty oraz jej wysokość.

Przyczyną nieprawidłowości i uchybień dotyczących decyzji administracyjnych udzielających zezwoleń była niedostateczna znajomość przepisów ustawy u.c.p.g., przepisów i zasad postępowania administracyjnego, a także nierzetelna weryfikacja treści wniosków złożonych przez przedsiębiorców.

Poza ww. nieprawidłowościami należy wskazać, iż we wszystkich skontrolowanych decyzjach w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w podstawie prawnej wskazano między innymi na przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g., który stanowi, iż na prowadzenie powyższej działalności wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Przepis ten nie zawiera w swojej treści upoważnienia dla organu do wydania zezwolenia. Upoważnienie to zawarte jest zaś w przepisie art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g., który nie został wskazany w podstawach prawnych skontrolowanych decyzji. Jako przepis wskazujący na formę rozstrzygnięcia powyższych spraw w drodze decyzji wskazano na przepis art. 104 k.p.a. Podkreślenia wymaga, iż należy stosować przepis art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g. w pierwszej kolejności przed przepisem art. 104 k.p.a. [Dowód: akta kontroli str.26 – 29, 31 – 34, 40 - 43]

## 2. Ochrona przez bezdomnymi zwierzętami.

W toku kontroli poddano analizie 1 postępowanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w ochrony przez bezdomnymi zwierzętami, które zakończyło się wydaniem decyzji z dnia 12 lutego 2010 r.(sygn. RBR 7063-1/2010) zwanej dalej decyzją 2/2010.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że wniosek przedsiębiorcy zawierał prawie wszystkie elementy określone w art. 8 ust. 1 – 1b ustawy u.c.p.g. Do złożonego wniosku przedsiębiorca dołączył między innymi dokumenty, o których mowa w przepisie art. 24 a pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn zm.) w zw. z art. 10, art. 17 ust. 2 oraz art. 18 ust. 1 Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej 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 19/123/WE oraz rozporządzenie (WE) 1255/97 (Dz. U. UE L z 2005 r. Nr 3, poz. 1 z późn zm.). Ponadto uiszczono opłatę skarbową w wysokości określonej w części III pkt 44.1. 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 sprawy znajduje się dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej – zgodnie z przepisem § 3 ust. 2 rozporządzenia, natomiast na decyzji wydanej w powyższym przedmiocie nie dokonano adnotacji, o której mowa w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Jednakże ww. uchybienie ma jedynie charakter proceduralny, który nie wywiera wpływu na kontrolowaną działalność.

Kontrola wykazała, iż ww. wniosek przedsiębiorcy nie zawierał informacji określonych w przepisie art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. tj. planowanych po zakończeniu działalności zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej. W pkt. 5 złożonego wniosku przedsiębiorca wskazał cyt.: „MPGK sp. z o. o. na bieżąco wykonuje oraz planuje po zakończeniu działalności wykonać poniższe zabiegi w zakresie ochrony środowiska oraz ochrony sanitarnej:

- *przekazywanie odłowionych psów i kotów do schroniska dla małych zwierząt w Jeleniej Górze,*
  - *mycie oraz dezynfekcja pojazdów przeznaczonych do transportu zwierząt. Pojazdy są myte i dezynfekowane raz w tygodniu. Mycie i dezynfekcja sprzętu do odławiania zwierząt.”.*
- Z zacytowanego powyżej opisu zabiegów z zakresu ochrony środowiska oraz ochrony sanitarnej proponowanych przez przedsiębiorcę wynika ich cykliczny charakter, co z kolei wskazuje na to, iż nie mogą to być zabiegi jakich dokona przedsiębiorca po tym gdy zakończy on wykonywanie działalności objętej udzielonym zezwoleniem. Wskazane przez

przedsiębiorcę informacje są zatem nieadekwatne do dyspozycji przepisu art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g.

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.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości i uchybień 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. 47 - 50]

Pozytywnie należy ocenić terminowość decyzji 2/2010. Ponadto ustalono, iż niniejsza decyzja została podpisana przez Wójta Gminy Mysłakowice, jak również zawierała pouczenie o trybie i terminie do złożenia odwołania oraz prawidłowo wskazywała organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze). Przedmiotowy akt administracyjny zawierał większość elementów określonych w przepisach art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1 i ust. 1b ustawy u.c.p.g. W niniejszej decyzji organ odstąpił od uzasadnienia powołując się na przepis art. 107 § 4 k.p.a. oraz wskazując, iż jest ona w pełni zgodna z wnioskiem przedsiębiorcy.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż ww. decyzja 2/2010 obarczona jest następującymi nieprawidłowościami:

- Brak elementów wymaganych przepisem art. 9 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 ustawy u.c.p.g. tj., zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności oraz innych wymagań szczególnych wynikających z odrębnych przepisów, w szczególności w zakresie ochrony środowiska oraz standardu sanitarnego wykonywanych usług. W pkt 3 i pkt 4 decyzji 2/2010 nałożono wprawdzie na przedsiębiorcę obowiązek przestrzegania przepisów ustawy u.c.p.g. oraz wymogów wynikających z innych przepisów w powyższym zakresie, jednakże powyższe zapisy nie wskazywały żadnych konkretnych wymagań jakich winien dochować przedsiębiorca w trakcie prowadzenia działalności objętej zezwoleniem.

- W decyzji wskazano, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g., termin podjęcia działalności określono na dzień 15 lutego 2010 r. Należy wskazać, iż wprawdzie powyższa decyzja została wydana dnia 12 lutego 2010 r. to z akt sprawy wynika, iż jej doręczenie nastąpiło dnia 26 lutego 2010 r. Jak wskazano powyżej decyzje zezwalające na wykonywanie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. są aktami administracyjnymi związanymi jednakże związanie to nie może mieć charakteru bezwzględnie obowiązujących przepisami prawa materialnego i procesowego. Określenie wcześniejszej daty rozpoczęcia działalności niż data faktycznego doręczenia decyzji stronie jest sprzeczne z przepisem art. 110 i art. 130 § 4 k.p.a.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów ustawy u.c.p.g., przepisów i zasad postępowania administracyjnego oraz nierzetelna weryfikacja wniosku przedsiębiorcy.

Poza ww. nieprawidłowościami należy wskazać, iż w podstawie prawnej decyzji 2/2010 wskazano między innymi na przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g., który stanowi, iż na prowadzenie powyższej działalności wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Przepis ten nie zawiera w swojej treści upoważnienia dla organu do wydania zezwolenia. Upoważnienie to zawarte jest zaś w przepisie art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g., który nie został wskazany w podstawie prawnej niniejszej decyzji. Jako przepis wskazujący na formę rozstrzygnięcia powyższych spraw w drodze decyzji wskazano na przepis art. 104 k.p.a. Podkreślenia

wymaga, iż należy stosować przepis art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g. w pierwszej kolejności przed przepisem art. 104 k.p.a.

[Dowód: akta kontroli str. 44 - 46]

## **II. Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.**

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Mysłakowice wydał jedną decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – decyzję z dnia 20 lutego 2007 r. (sygn. RBR 7030-1/2007) zwaną dalej decyzją z.z.w.z.o.ś.

Z udzielonych wyjaśnień wynika, iż w Urzędzie jest prowadzona elektroniczna ewidencja udzielonych zezwoleń – zgodnie z przepisem art. 18b ust. 4 ustawy z.z.w.z.o.ś.

Analiza akt sprawy dokonana przez kontrolujących wykazała, iż przedsiębiorca, który otrzymał przedmiotowe zezwolenie jest podmiotem działającym w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, której współnikami są: gmina Kowary, gmina Mysłakowice, gmina Podgórzyn, gmina Szklarska Poręba oraz Związek Gmin Karkonoskich, co wynika z umowy spółki sporządzonej dnia 1 kwietnia 2005 r. w formie aktu notarialnego. Powyższy podmiot nie jest jednostką budżetową a zatem nie należy do kręgu podmiotów enumeratywnie wymienionych w przepisie art. 7 ustawy o opłacie skarbowej, które są zwolnione z obowiązku jej uiszczenia. W aktach sprawy brak jest natomiast dokumentu poświadczającego wniesienie opłaty, o której mowa w części III pkt 44.1. załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedsiębiorca we wniosku z dnia 23 stycznia 2007 r. (wpływ do Urzędu dnia 25 stycznia 2007 r.) zawarł większość informacji wymaganych przepisem art. 17 ustawy z.z.w.z.o.ś. jednak stwierdzono w nim następujące braki:

- Przedsiębiorca zawarł we wniosku tylko część informacji wymaganych przepisem art. 17 pkt 3 ustawy z.z.w.z.o.ś. Odnośnie dysponowanych przez wnioskodawcę środków finansowych wskazał on, iż cyt.: „*Wnioskowana taryfa, która zacznie obowiązywać od dnia 1 marca 2007 r. pozwala na osiągnięcie niezbędnych przychodów do funkcjonowania wnioskodawcy i prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wody i zbiorowego odprowadzania ścieków.*” W zacytowanym fragmencie wnioskodawca wskazał źródło swoich przyszłych dochodów, które pozwolą mu na nieprzerwane wykonywanie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Należy jednak mieć na uwadze, iż są to kwoty przyszłe, którymi dopiero będzie on dysponował nie zaś środki finansowe już przez niego posiadane lub środki, do których ma zapewniony dostęp np. poprzez kredyt. Podkreślenia wymaga fakt, iż posiadanie odpowiednich środków finansowych (lub udokumentowanie dostępu do nich) zostało wskazane przez ustawodawcę, poza wskazanym na wstępie przepisem, również w przepisie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z.z.w.z.o.ś. jako jeden z trzech niezbędnych warunków jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

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. Tylko kompletny pod względem formalnym wniosek, co podkreślano powyżej, może skutkować wszczęciem postępowania administracyjnego.



Przyczyną powyższych nieprawidłowości i uchybień była nierzetelna weryfikacja składanych przez przedsiębiorców wniosków oraz brak dostatecznej znajomości przepisów ustawy z.z.w.z.o.ś. oraz k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotowe sprawy.

Zgodnie z przepisem art. 17 pkt 9 ustawy z.z.w.z.o.ś. przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia opracowany przez siebie projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Z akt sprawy wynika, iż niniejszy dokument został przesłany przez przedsiębiorcę pismem z dnia 14 lutego 2007 r. (wpływ do Urzędu tego samego dnia). Jak wskazano powyżej wniosek przedsiębiorcy wpłynął do Urzędu dnia 25 stycznia 2007 r. Należy zatem stwierdzić, iż uzupełnienie powyższego braku formalnego wniosku nastąpiło bez pisemnego wezwania organu o uzupełnienie przez przedsiębiorcę braku formalnego wniosku.

W wyniku kontroli pozytywnie oceniono terminowość wydania decyzji z.z.w.z.o.ś. Ponadto ustalono, iż niniejsza decyzja została podpisana przez Wójta Gminy Mysłakowice oraz zawierała wszystkie elementy, o których mowa w przepisie art. 18 ustawy z.z.w.z.o.ś.

Termin podjęcia działalności został określony poprzez podanie konkretnej daty dziennej – tożsamej z datą wskazaną we wniosku. Zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy oraz przepisem art. 18b ust. 1 ustawy z.z.w.z.o.ś. zezwolenia udzielono na czas nieokreślony.

Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja z.z.w.z.o.ś. nie zawierała następujących elementów określonych w przepisie art. 107 § 1 k.p.a.:

- Pouczenia czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie wraz ze wskazaniem właściwego organu odwoławczego.
- Uzasadnienia faktycznego oraz prawnego. Ponadto w treści decyzji z.z.w.z.o.ś. organ nie wskazał, że odstąpił od uzasadnienia na podstawie przepisu art. 107 § 4 k.p.a. jak również nie wskazał, iż odstąpienie od uzasadnienia niniejszej decyzji nastąpiło na podstawie przepisu art. 107 § 5 k.p.a. w związku z przepisem szczególnym.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości była niedostateczna znajomość przepisów postępowania administracyjnego.

Poza powyższymi nieprawidłowościami należy wskazać, iż w trakcie kontroli w aktach niniejszej sprawy stwierdzono brak zwrotnego poświadczenia odbioru decyzji z.z.w.z.o.ś. lub dowodu wskazującego, iż niniejszą decyzję przedsiębiorca odebrał osobiście. Zgodnie z przepisem art. 110 k.p.a. wydana decyzja wiąże organ od momentu doręczenia lub ogłoszenia stronie natomiast przepis art. 130 § 4 k.p.a. stanowi, iż decyzja podlega wykonaniu przed terminem na wniesienie odwołania gdy jest całkowicie zgodna z wnioskiem strony. Jak wskazano powyżej organ wskazał w treści niniejszej decyzji konkretny termin podjęcia przez przedsiębiorcę działalności w niej wskazanej (1 marca 2007 r.). Termin ten nie może być jednak wcześniejszy niż data doręczenia decyzji stronie. Brak możliwości ustalenia ww. daty skutkuje tym, iż nie można stwierdzić czy doręczenie faktycznie nastąpiło do dnia 1 marca 2007 r.

[Dowód: akta kontroli str. 51 - 60]

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

1. Rzetelnie weryfikować wnioski przedsiębiorców pod względem formalnym. W przypadku stwierdzenia wystąpienia jakichkolwiek braków lub wpisania informacji nieadekwatnych należy wezwać przedsiębiorcę do ich uzupełnienia w trybie oraz terminie określonym w przepisie art. 64 § 2 k.p.a.
2. W przypadku wystąpienia, w trakcie postępowania prowadzonego w przedmiocie wydania zezwolenia, jakichkolwiek wątpliwości np. w zakresie organu właściwego do

rozpatrzenia wniosku, należy wezwać przedsiębiorcę do ich wyjaśnienia w trybie przepisu art. 50 § 1 k.p.a.

3. W decyzjach wydawanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. zamieszczać wszystkie elementy, o których mowa w przepisie art. 9 ust. 1 u.c.p.g. (w szczególności zabiegi w zakresie ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności oraz inne wymagania wynikające z przepisów szczególnych) oraz w przepisie art. 107 § 1 k.p.a. (w szczególności uzasadnienie faktyczne i prawne).

4. Ustalać termin podjęcia działalności objętej zezwoleniem z uwzględnieniem informacji wskazanych we wniosku z zastrzeżeniem art. 110 i art. 130 § 4 k.p.a. – w przypadku braku możliwości uwzględnienia terminu wskazanego przez przedsiębiorcę.

5. Dokonywać sprostowania błędów pisarskich, rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w wydanych zezwoleniach (decyzjach) w formie postanowienia – zgodnie z przepisem art. 113 § 3 k.p.a.

6. Wydając decyzje podlegające obowiązkowi uiszczenia opłaty skarbowej należy na egzemplarzach decyzji umieszczać adnotację, o której mowa w przepisie § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. Brak ww. adnotacji winien być uzupełniony stosownym oświadczeniem woli organu stwierdzającym fakt uiszczenia opłaty oraz jej wysokość.

7. Zwracać szczególną uwagę na formę organizacyjno – prawną wnioskodawcy celem weryfikacji czy jest on zwolniony z obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej. W przypadku stwierdzenia braku uiszczenia opłaty skarbowej przez podmiot do tego zobowiązany należy wezwać go do jej wniesienia w trybie przepisu art. 261 § 1 k.p.a. W przypadku niewykonania ww. obowiązku w wyznaczonym terminie należy, zgodnie z przepisem art. 261 § 3 k.p.a., zwrócić wniosek wydając postanowienie.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/-/

*Aleksander Marek Skorupa*