



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.59.2021.BJ

Wrocław, dnia 2 marca 2022 r.

Pan
Adam Ruciński
Burmistrz Środy Śląskiej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 30 listopada 2021 r. do 21 stycznia 2022 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 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 listopada 2021 r. nr 184 (sygn. NK-KSE.0030.184.2021.BJ) kontroler z Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu – inspektor wojewódzki Bartosz Jędrysiak – przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej, adres siedziby: Plac Wolności 5, 55-300 Środa Śląska (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, uchyleniu, wygaszeniu lub cofnięciu zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części.

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

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm., zwany dalej k.p.a.) przy wydawaniu, odmowie wydania, cofnięciu, uchyleniu lub zmianie decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym przez ustawy szczególne;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm., zwana dalej ustawą u.c.p.g.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w powyższej ustawie;

- przestrzegania ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028, zwana dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylenia 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 2021 r., poz. 1923) oraz wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawach u.c.p.g. i z.z.w.z.o.ś.

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

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił Pan Adam Ruciński¹ – Burmistrz Środy Śląskiej.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g., zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Środzie Śląskiej. W wyniku weryfikacji dokumentów udostępnionych przez kontrolowaną jednostkę ustalono, że prowadzenie postępowań w zakresie objętym niniejszą kontrolą należało do pracowników zajmujących stanowisko kierownika Wydziału Spraw Komunalnych, Środowiska i Rolnictwa oraz inspektora w Wydziale Rolnictwa i Ochrony Środowiska, których zakresy czynności uwzględniają zadania objęte przedmiotem kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 68-79]

Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 20 grudnia 2021 r. (sygn. KŚR.6232.75.2.2021) ustalono, iż zadania z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz prowadzenie grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części wykonywane są na podstawie podpisanych umów z:

- Transport Zwierząt Zbigniew Paruch, w zakresie wyłapywania i transportu bezdomnych zwierząt, psów i kotów z terenu Gminy Środa Śląska;
- Schronisko dla zwierząt w Zawierciu Rafał Żmuda, w zakresie zapewnienia bezterminowej opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Gminy Środa Śląska;
- Tomasz Jagielski, w zakresie zbierania, wywozu i unieszkodliwiania produktów pochodzenia zwierzęcego i zwierząt padłych z terenu Gminy Środy Śląskiej;
- Przychodnia weterynaryjna w Środzie Śląskiej, w zakresie całodobowej opieki weterynaryjnej dla zwierząt na terenie Gminy Środa Śląska.

Zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wykonywane są przez firmę Średzka Woda Sp. z o. o., na podstawie decyzji z dnia 7 grudnia 2005 r. (sygn. ROŚ.7033/1/05).

[dowód: akta kontroli str.: 59-67]

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej problematyka wydawania przez Burmistrza Środy Śląskiej zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następującym akcie prawa miejscowego:

- Uchwale nr V/23/11 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie

¹ Zgodnie z wynikami wyborów burmistrza w Gminie Środa Śląska na kadencję 2014-2018 dostępnymi pod adresem: https://samorząd2014.pkw.gov.pl/361_Wybory_Burmistrza_-_II_tura/0/021804.html oraz na kadencję 2018-2023 dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/021804#results_vote_elect_mayor_round_1.

zezwolenia na opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, na terenie Gminy Środa Śląska (Dz. U. W. Doln. z 2011 r., Nr 66 poz. 1010).

W dniu 28 stycznia 2022 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 21 stycznia 2022 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożono zastrzeżeń w przewidzianym do tego terminie (tj. do dnia 8 lutego 2022 r.). Mając na uwadze powyższe, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne zgodnie z dyspozycją art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, które obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 21 stycznia 2022 r., zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej oraz termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

Wykonywanie zadania w zakresie udzielenia zezwoleń, o których mowa w u.c.p.g., przez Burmistrza Środy Śląskiej ocenia się **negatywnie**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Zgodnie z pismem z dnia 12 listopada 2021 r. (sygn. KŚR.6233.14.2021) oraz czynnościami kontrolnymi w siedzibie Urzędu, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 listopada 2021 r., Burmistrz Środy Śląskiej wydał 7 decyzji zezwalających, 1 decyzję wygaszającą oraz wszczął jedno postępowanie, którego nie zakończono, w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w Urzędzie jest prowadzona w formie elektronicznej ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń, o której mowa w art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g. dla zezwoleń na prowadzenie działalności określonych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w ewidencji, dla decyzji z dnia 1 czerwca 2018 r. oraz 26 września 2018 r., wskazano odmienne sygnatury spraw niż widniejące na przekazanych kontrolerowi kopiach rzeczonych dokumentów. Ponadto, w ewidencji nie zawarto zezwolenia udzielonego w 2020 roku, co należy uznać za nieprawidłowe.

Ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń dla podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wymagana na podstawie art. 18b ust. 4 ustawy z.z.w.z.o.ś. nie została przedstawiona kontrolerowi; organ nie złożył też w tym przedmiocie żadnych wyjaśnień, mimo żądania kontrolera wyrażonego w punkcie 8 wezwania z dnia 30 listopada 2021 r. (sygn. NK-KSE.431.1.59.2021.BJ) co należy ocenić negatywnie.
[dowód: akta kontroli str.: 36, 51-53, 59-67]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż Burmistrz Środy Śląskiej udostępnia na stronie internetowej Urzędu wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 8 ust. 5 u.c.p.g.².

Zgodnie z dyspozycją drugiego z ww. przepisów należy zauważyć, iż ustawodawca użył zwrotu „zezwolenia”, bez wskazania konkretnej sprawy jakiej ma dotyczyć, co powinno być rozumiane jako obowiązek określenia wzorów wniosków dla wszystkich rodzajów zezwoleń

² Wzór wniosku w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych opublikowano pod adresem: <https://srodowisko.srodaslaska.pl/wp-content/uploads/sites/5/2018/04/wniosek-us%C5%82ugi-aseinizacyjne.pdf>.

wskazanych w treści art. 7 ust. 1 u.c.p.g., a więc również ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Tymczasem wzór wniosku udostępniony przez kontrolowanego obejmuje tylko jeden ze wskazanych w przedmiotowym przepisie rodzajów działalności.

Kontrola wykazała, iż wzór wniosku zawiera pole do podania informacji o numerze telefonu, które nie zostało określone w art. 8 u.c.p.g. jako wymagane, zatem nie powinno znajdować się we wzorze wniosku bądź winno zostać oznakowane jako pole nieobowiązkowe.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwej interpretacji obowiązujących przepisów ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 94-95]

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

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Burmistrz Środy Śląskiej wydał łącznie siedem decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzja Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 23 stycznia 2015 r. (sygn. ROŚ.7003.2.2015);
- decyzja Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 11 kwietnia 2016 r. (sygn. KŚR.7003.14.2016);
- decyzja Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 27 listopada 2017 r. (sygn. KŚR.7003.11.2017);
- decyzja Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 18 kwietnia 2018 r. (sygn. KŚR.7003.1.2018);
- decyzja Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 1 czerwca 2018 r. (sygn. KŚR.7003.9.2018);
- decyzja Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 26 września 2018 r. (sygn. KŚR.7003.18.2018);
- decyzja Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 16 czerwca 2020 r. (sygn. ROŚ.7003.1.2020);

jedną decyzję w przedmiocie wygaszenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych:

- decyzja wygaszająca Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 16 lutego 2016 r. (sygn. KŚR.7003.8.2016)

oraz wszczął jedno postępowanie w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, którego nie zakończył, wszczęte wnioskiem z dnia 1 grudnia 2015 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż cztery wnioski złożone w przedmiocie udzielenia ww. zezwoleń nie zawierały wszystkich wymaganych elementów wskazanych w art. 8 ust. 1-2a ustawy u.c.p.g., a także że wszyscy wnioskodawcy uiszcili należne opłaty skarbowe za wydanie zezwolenia objętego przedmiotem kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia oraz nieprawidłowości w powyższym obszarze.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż akta postępowań o sygn. KŚR.7003.9.2018 oraz KŚR.7003.18.2018 są niekompletne. W wyjaśnieniach z dnia 20 grudnia 2021 r., kontrolowany wskazał: „jesteśmy w posiadaniu kserokopii dokumentów decyzja KŚR.7003.18.2018 udzielająca zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych P.P.H.U. MAR-PAR, wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie

działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych AURI-EKO sp. z o.o., decyzja nr KŚR.7003.9.2018 udzielająca zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych. Brak pozostałych dokumentów wynika z błędu pracownika (...) oraz niewłaściwego nadzoru ze strony ówczesnego kierownika Wydziału (...), którzy nie pracują już w tutejszym Urzędzie Miejskim i nie złożyli wyjaśnień”. Zgodnie z § 2 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych³, a także w wyrażonej w art. 14 k.p.a. zasadzie pisemności oraz funkcji utrwalającej akt sprawy, prowadzący sprawę ma obowiązek kompletować i utrwalać akta sprawy. W powyższym przypadku organ nie posiada bądź nie przedstawił kontrolerom pełnych akt postępowań, co należy ocenić negatywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 59-67, 80-87]

Zgodnie z art. 105 k.p.a., gdy postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe w całości albo części, organ administracyjny wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części, natomiast na wniosek strony inicjującej wszczęcie postępowania, organ może umorzyć postępowanie, gdy nie sprzeciwiają się temu inne strony postępowania oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż przedsiębiorca, w dniu 1 grudnia 2015 r., złożył wniosek o wydanie zezwolenia w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Następnie w dniu 8 grudnia 2015 r. przedsiębiorca ten wystosował do organu pismo w sprawie cofnięcia wniosku o wydanie rzeczowego zezwolenia. Mając na uwadze wskazany powyżej art. 105 k.p.a. organ winien wydać decyzję o umorzeniu postępowania w całości, jednakże nie podjął żadnych czynności. Zgodnie z wyjaśnieniami z dnia 20 grudnia 2021 r. „sprawa z dnia 1 grudnia 2015 r. dotycząca złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych przez firmę (...), została zakończona wycofaniem wniosku o wydanie zezwolenia, na pisemną prośbę wnioskodawcy”. W myśl art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, natomiast zgodnie z § 3 owego przepisu, datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej. Mając na uwadze powyższe, w dniu 1 grudnia 2015 r., na żądanie strony zostało wszczęte postępowanie o wydanie przedmiotowego zezwolenia, natomiast w momencie wycofania wniosku przez stronę postępowanie stało się bezprzedmiotowe i organ obowiązany był wydać decyzję o umorzeniu postępowania w całości, czego nie uczynił.

Powyzsza nieprawidłowość wynika z niewłaściwej interpretacji przepisów k.p.a. jak i niewystarczającego nadzoru przełożonego.

[dowód: akta kontroli str. 59-67, 90-93]

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. przedsiębiorca zobowiązany jest wskazać we wniosku przedmiot i obszar działalności, którą ma zamiar prowadzić. W wyniku kontroli stwierdzono, iż wniosek, na podstawie którego wydano zezwolenie o sygn. KŚR.7003.1.2018 nie zawierało wskazanego obszaru działalności.

W myśl art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zobowiązany jest wskazać informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem. W toku kontroli stwierdzono, że we wnioskach, na podstawie których wydano

³ Dz. U. z 2011 r., nr 14 poz. 67.

decyzje o sygn. ROŚ.7003.2.2015, KŚR.7003.14.2016, KŚR.7003.11.2017 oraz KŚR.7003.1.2018 przedsiębiorcy nie spełnili wskazanego warunku. W treści wniosków przedsiębiorcy opisywali jakość posiadanego sprzętu i usług albo wskazywali informacje o myciu samochodów asenizacyjnych, co nie stanowi wypełnienia dyspozycji powyższego przepisu. Zgodnie z wykładnią językową, technologia oznacza *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego*, natomiast w omawianych wnioskach nie odniesiono się do wskazanej kwestii.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g., wnioskodawca winien wskazać proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KŚR.7003.1.2018 przedsiębiorca wskazał jedynie sposób oczyszczania ścieków, co nie stanowi proponowanych zabiegów, planowanych po zakończeniu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, a jedynie zabiegi podejmowane w trakcie wykonywania przedmiotowej działalności.

Mając na uwadze art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g., wnioskodawca winien określić termin podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzony czas jej prowadzenia. W wyniku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KŚR.7003.14.2016 nie wskazano terminu podjęcia działalności.

W myśl art. 8 ust. 2a u.c.p.g. przedsiębiorca obowiązany jest udokumentować gotowość odbioru nieczystości ciekłych przez stację zlewną. W toku kontroli stwierdzono, iż we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KŚR.7003.1.2018, przedsiębiorca nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego prawo do dysponowania stacją zlewną wskazaną we wniosku, a w aktach powyższego postępowania nie znajduje się żaden dokument, iż posiadanie przez przedsiębiorcę stacji zlewnej jest faktem znanym z urzędu i że zostało to zakomunikowane stronie, zgodnie z art. 77 § 4 k.p.a. w zw. z art. 14 k.p.a.

Mając na uwadze powyższe, organ powinien wezwać wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., a w przypadku nieotrzymania odpowiedzi albo otrzymania odpowiedzi niepełnej, pozostawić wnioski bez rozpoznania, czego jednak kontrolowany nie uczynił. Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnej analizy wniosków oraz nieprzestrzegania obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 103-141, 146-166, 172-181]

Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy u.c.p.g., rada gminy określa w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na działalność w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

W toku kontroli stwierdzono, iż we wszystkich analizowanych postępowaniach objętych przedmiotową kontrolą, w czasie gdy obowiązywała Uchwała, wnioskodawcy nie przedstawili dowodów spełnienia przesłanek:

- z § 1 pkt 1 oraz § 1 pkt 2 lit. b i c Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. ROŚ.7003.2.2015;
- z § 1 pkt 1 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KŚR.7003.14.2016;
- z § 1 pkt 1 oraz § 1 pkt 2 lit. a-c Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KŚR.7003.11.2017;
- z § 1 pkt 1, § 1 pkt 2 lit. b i c oraz § 1 pkt 3 Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. KŚR.7003.1.2018;
- z § 1 pkt 1 oraz § 1 pkt 2 lit. c Uchwały we wniosku, na podstawie którego wydano decyzję o sygn. ROŚ.7003.1.2020;

Z treści przeanalizowanych wniosków i załączników nie wynika spełnianie opisanych wymagań przez przedsiębiorców. Zgodnie z pkt 3 wyjaśnień z dnia 20 grudnia 2021 r. „po złożeniu wniosku przez wnioskodawcę, dane zawarte we wniosku zostały zweryfikowane zgodnie z zapisami Uchwały (...)”. Powyższe wyjaśnienia nie zasługują jednak na uwzględnienie. Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, natomiast z przedstawionych kontrolerowi dokumentów nie wynika spełnianie wskazanych powyżej przesłanek, a organ nie prowadził postępowań wyjaśniających w celu wyeliminowania powstałych braków.

Opisane powyżej nieprawidłowości wynikają z nierzetelnego analizowania wniosków i nieprzeprowadzania w sposób prawidłowy postępowań wyjaśniających, co naruszało wyrażoną w art. 7 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a. zasadę prawdy obiektywnej.

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 103-141, 146-166, 172-181, 185-218]

Zezwolenia zawierały większość elementów wymaganych art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g., a także prawie wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. Żadne z przedmiotowych zezwoleń⁴ nie zawierało 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).

Mając na uwadze treść art. 9 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., organ obowiązany jest określić w treści decyzji przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem. W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzja o sygn. KŚR.7003.1.2018 nie zawierała powyższej informacji.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 182-184]

Zgodnie z art. 9 ust. 1b u.c.p.g. zezwolenie wydawane jest na oznaczony czas, nie dłuższy jednak niż 10 lat. Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. decyzja powinna określać termin podjęcia działalności określonej w zezwoleniu.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w decyzjach o sygn. KŚR.7003.14.2016 oraz KŚR.7003.11.2017 organ błędnie wskazał termin podjęcia działalności, określając go na dzień doręczenia decyzji. Należy podkreślić, że uzależnienie okresu obowiązywania zezwolenia od zdarzenia przyszłego i niepewnego jest nieprawidłowe. Jest to również sprzeczne z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, w związku z faktem, iż takie określenie wiąże się z datą doręczenia decyzji stronie, której organ administracji publicznej nie zna oraz nie może z góry zakładać. Mając na uwadze powyższe, organ powinien wskazać jako termin podjęcia działalności dzień, który został wskazany przez przedsiębiorcę we wniosku, a w przypadku, gdy przedsiębiorca nie wskazał konkretnej daty lub z innych przyczyn termin ten nie mógł zostać uwzględniony, organ winien wskazać w zezwoleniu na dzień wydania decyzji administracyjnej, która ma decydujące znaczenie, ponieważ stanowi dzień, według którego ocenia się stan faktyczny oraz stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia. Ponadto, w decyzji o sygn. KŚR.7003.11.2017 organ skrócił okres obowiązywania zezwolenia o 22 dni w odniesieniu do wniosku strony, nie podając w uzasadnieniu powodu takiego działania.

W decyzji o sygn. ROŚ.7003.1.2020 organ nie wskazał okresu obowiązywania zezwolenia. Ponadto organ określił termin obowiązywania zezwolenia na dzień sprzed wydania przedmiotowej decyzji, zatem przyznał stronie uprawnienie z mocą wsteczną co jest niezgodne

⁴ Z wyłączeniem zezwolenia o sygn. GK.6233.8.2017.

z art. 9 ust. 1b u.c.p.g., a w ocenie kontrolera może stanowić rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwego zastosowania przepisów k.p.a. oraz nierzetelnego przygotowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 167-168, 169-171, 219-222]

W myśl art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. w decyzji należy także określić inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

W toku kontroli stwierdzono, iż w decyzjach o sygn. ROŚ.7003.2.2015, KŚR.7003.14.2016, KŚR.7003.11.2017, KŚR.7003.1.2018 oraz ROŚ.7003.1.2020 organ nie wskazał przepisów, z jakich wynikają wskazane przez niego wymagania, natomiast w zezwoleniach o sygn. KŚR.7003.14.2016, KŚR.7003.11.2017 oraz KŚR.7003.1.2018 nie określił żadnych wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska. Ponadto, w powyższych postępowaniach organ zawarł obowiązek informowania przez strony o zmianach danych zawartych w określonych zezwoleniach i obowiązek składania sprawozdań. Zawarcie w rozstrzygnięciach ww. nakazów wykroczało w sposób znaczący poza dyspozycję art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., które to przepisy stanowią zamknięty katalog, a organ udzielający zezwolenia nie może pominąć żadnego z nich, jak również nie może wykroczyć poza ich ramy. Obowiązek informowania o zmianach wynika z art. 8a ust. 2 u.c.p.g., natomiast obowiązek sprawozdawczy opisano w art. 9o u.c.p.g. Należy wskazać, iż organ nie ma obowiązku zamieszczania w decyzji zezwalającej informacji o zobowiązaniu przedsiębiorcy do przestrzegania ww. przepisów, gdyż nie stanowi on elementu zezwolenia na prowadzenie działalności objętej tą decyzją⁵. Obowiązki te nie podlegają dyspozycji art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy albowiem nie zostały ustanowione w odrębnych przepisach. Obciążają one każdego posiadacza zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych *ex lege*⁶.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z niewłaściwej interpretacji przepisów prawa.
[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 142-145, 167-168, 169-171, 182-184, 219-222]

W myśl art. 9 ust. 1aa u.c.p.g., w decyzji organ winien określić stacje zlewnie, do których przedsiębiorca może transportować nieczystości ciekłe zebrane przy prowadzeniu działalności objętej zezwoleniem.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w zezwoleniu o sygn. KŚR.7003.1.2018 organ wskazał stację zlewną, w odniesieniu do której nie udowodniono przez stronę prawa do dysponowania owym obiektem.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niedokładnej analizy wniosku i nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 182-184]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż w decyzjach o sygn. KŚR.7003.14.2016 oraz KŚR.7003.1.2018 organ zawarł obowiązek mycia pojazdów w konkretnych myjniach samochodowych (poprzez podanie ich adresów), z których strony mogą korzystać wykonując przedmiotową działalność. Określenie w treści decyzji nakazu wykonywania działalności objętej zezwoleniem przy wykorzystaniu konkretnie wskazanych myjni znacząco wykrocza poza ramy art. 9 ust. 1 i ust. 1aa ustawy u.c.p.g. Wskazywanie przez wnioskodawcę we wniosku myjni bądź przedkładanie załączonych do niego dokumentów potwierdzających prawo do

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

⁶ Ibidem.

dysponowania myjnią pełni rolę wykazania spełniania przez danego przedsiębiorcę warunków określonych w art. 8 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., a czasem także i wymagań określonych przez prawo miejscowe. Powyższe nie oznacza jednak, że podmiot ten obowiązany jest prowadzić działalność objętą zezwoleniem tylko i wyłącznie przy wykorzystaniu wskazanej uprzednio myjni i to na przestrzeni 10 lat, gdyż ewentualna awaria lub inna okoliczność wykluczająca korzystanie z usługi w danym miejscu mogłaby skutkować ograniczeniem lub uniemożliwieniem wykonywania działalności przez przedsiębiorcę⁷.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewłaściwego zastosowania przepisów ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 167-168, 182-184]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż na decyzji o sygn. KŚR.7003.1.2018 zamieszczono błędną datę wskazującą na dzień 18 kwietnia 2017 r. podczas gdy z akt postępowania wynika, iż właściwą datą powinien być 18 kwietnia 2018 r.

Powyższa nieprawidłowość wynika z nierzetelnego zredagowania decyzji.

[dowód: akta kontroli str. 37-47, 182-184]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. z zastrzeżeniem § 4 i § 5 przedmiotowego przepisu, jednym z elementów decyzji jest uzasadnienie faktyczne oraz prawne.

Kontrola wykazała, iż decyzje o sygn. KŚR.7003.14.2016, KŚR.7003.11.2017 oraz KŚR.7003.1.2018, nie zawierały uzasadnienia prawnego decyzji. Należy podkreślić, że nie chodzi tu tylko o obowiązek powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również o wszechstronne wyjaśnienie, dlaczego organ zastosował określony przepis⁸. Celem uzasadnienia prawnego powinno być wykazanie, że wydane rozstrzygnięcie jest wynikiem stosowania normy prawa materialnego w danej sytuacji faktycznej. Ponadto, powinno się odnosić do stanu prawnego sprawy w ujęciu szerszym, obejmując również kwestie związane z ustaleniem właściwości organu, a także do ustaleń stanu sprawy w postępowaniu dowodowym. Uzasadnienie prawne decyzji nie może więc polegać tylko na wskazaniu przepisu prawa, ale powinno zawierać również umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa, a także wskazywać, jaki zachodzi związek między tą oceną, a treścią rozstrzygnięcia⁹.

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

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 167-168, 160-171, 182-184]

Od dnia 1 czerwca 2017 r. jednym z obowiązkowych elementów każdej decyzji administracyjnej jest pouczenie o możliwości zrzeczenia się odwołania i jego skutkach, zawarte w art. 107 §1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z powyższym i na podstawie art. 16 ustawy z dnia kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), postępowania wszczęte od dnia 1 czerwca 2017 r. powinny być prowadzone na podstawie zmienionych przepisów. W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje o sygn. KŚR.7003.11.2017, KŚR.7003.1.2018 i ROŚ.7003.1.2020 organ nie zawarł wymaganego pouczenia, co stanowi nieprawidłowość wynikającą z nieprzestrzegania obowiązujących procedur.

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 169-171, 182-184, 219-222]

⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 lutego 2018 r., (II SA/Bk 864/17, legalis nr 1721014).

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

W myśl art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. decyzja musi zawierać podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje o sygn. ROŚ.7003.2.2015, KŚR.7003.14.2016 oraz KŚR.7003.8.2016 zostały podpisane przez pracownika, który nie posiadał stosownego upoważnienia. W piśmie z dnia 28 grudnia 2021 r. kontroler wezwał organ do przesłania kopii upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Burmistrza dla pracownika, który w okresie wydawania ww. decyzji pełnił funkcję Zastępcy Burmistrza. W odpowiedzi na powyższe wezwanie, kontrolowany, pismem z dnia 30 grudnia 2021 r. przesłał kopię Zarządzenia nr 169/2014 Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie powołania i ustalenia wynagrodzenia Zastępcy Burmistrza Środy Śląskiej. W przedmiotowym zarządzeniu nie znajduje się żadna wzmianka na temat upoważnienia wskazanej osoby do wydawania decyzji w imieniu Burmistrza, co w konsekwencji należy uznać za brak upoważnienia. Decyzja niezawierająca podpisu (w tym przypadku zawierająca podpis osoby nieuprawnionej) sprawia, iż pismo to traci charakter decyzji¹⁰, a więc nie wywołuje skutków prawnych dla jego adresata.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z błędnej interpretacji przepisów i niewystarczającego nadzoru przełożonego, a ponadto mogą stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w myśl art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. .

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 96-100, 101-102, 142-145, 167-168, 223-226, 227]

W toku kontroli stwierdzono, iż decyzje o sygn. ROŚ.7003.2.2015 oraz ROŚ.7003.1.2020 były wysyłane do wiadomości podmiotów niebędących stronami kontrolowanych postępowań. Zauważyć należy, iż decyzja administracyjna jest aktem indywidualnym i konkretnym, kształtującym prawa lub obowiązki podmiotu, do którego jest skierowana i co do zasady nie powinna podlegać udostępnieniu podmiotom, których nie dotyczy, chyba że w drodze szczególnego postępowania bądź w ramach udzielania informacji publicznej (w takim przypadku musi zostać zanonimizowana). Organ, w wyjaśnieniach z dnia 20 grudnia 2021 r. wskazał, iż pracownik omyłkowo wysyłał decyzję ROŚ.7003.2.2015 do podmiotu niebędącego stroną postępowania, zamiast do jego wiadomości. Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione. Decyzja nie powinna zostać wysłana nawet do wiadomości podmiotu trzeciego, a konkretniej w omawianych przypadkach do stacji zlewnych. To na stronie ciąży obowiązek poinformowania stacji zlewnej o otrzymaniu stosownego zezwolenia, gdyż to przedsiębiorca jest stroną umowy cywilnoprawnej zawieranej między nim a podmiotem prowadzącym stację zlewną. Organ administracji publicznej nie ma żadnych podstaw do podejmowania działań w tym zakresie. Zgodnie z art. 6 k.p.a. organy administracji działają na podstawie przepisów prawa, co stanowi potwierdzenie zapisu określonego w art. 7 Konstytucji RP i oznacza, iż organy administracji publicznej mogą podejmować czynności jedynie w przypadku, gdy przepis prawa przyznaje im taką możliwość. Warto jednakże zaznaczyć, iż w celu poinformowania stosownych podmiotów o wydanym rozstrzygnięciu, organ może opublikować na stronie BIP ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń, wymagana art. 8 ust. 5 u.c.p.g., gdyż nie jest ona aktem indywidualnym i konkretnym i przedstawia jedynie informacje o przedsiębiorcach zawarte w rejestrach KRS albo CEIDG i daty obowiązywania zezwoleń, nie wskazując żadnych danych wrażliwych wymagających anonimizacji.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 30 lipca 1982 r. (I SA 547/82, Legalis nr 34757); wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. (VI SA/Wa 2443/05, Legalis nr 271042).

[dowód: akta kontroli str.: 37-47, 50-67, 142-145, 219-222]

Zgodnie z art. 66a § 1 i 3 k.p.a. w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. Metryka stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana. Wojewoda wskazuje, iż żadna ze spraw nie miała założonej i prowadzonej metryki. Świadczy to o niewypełnieniu obowiązku wynikającego z powszechnie obowiązującego przepisu prawa, co należy ocenić negatywnie.

[dowód: akta kontroli str.: 90-93, 103-145, 146-168, 169-171, 172-184, 185-222, 223-226]

II. Terminowość postępowań objętych kontrolą.

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Jeżeli sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego załatwienie sprawy powinno nastąpić w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej w ciągu dwóch miesięcy od dnia jej wszczęcia (art. 35 § 3 k.p.a.)¹¹. Do ww. terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa na dokonanie określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Jeżeli organ nie jest w stanie załatwić sprawy w ww. terminie jest on obowiązany do wyznaczenia nowego terminu, podać przyczyny zwłoki, oraz (w stosunku do postępowań wszczętych od dnia 1 czerwca 2017 r.)¹² pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

W wyniku kontroli stwierdzono, iż wszystkie postępowania, których akta przekazano w całości, zostały zakończone terminowo.

[dowód: akta kontroli str.: 230]

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

1. Uzpełnić ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie działalności określonych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g. oraz sporządzić ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń zgodnie z art. 18b ust. 4 ustawy z.z.w.z.o.ś.
2. Opracować oraz udostępnić wzór wniosku o udzielenie zezwoleń zgodny z obowiązującymi przepisami.
3. Gromadzić i przechowywać akta prowadzonych postępowań.
4. Rzetelnie weryfikować wpływające wnioski i pisma, a w razie potrzeby podejmować czynności zmierzające do uzupełnienia braków bądź wyjaśnienia wątpliwości.
5. Zwrócić szczególną uwagę, aby wydawane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane art. 107 § 1 k.p.a. oraz art. 9 ust. 1-1b u.c.p.g., a także aby decyzje nie zawierały zapisów niezgodnych z przedmiotowymi ustawami.
6. Podejmować czynności i działania jedynie na podstawie i w granicach określonych prawem.
7. Zakładać metryki prowadzonych postępowań.

¹¹ Należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie określają jakichkolwiek wytycznych pozwalających uznać daną sprawą za szczególnie skomplikowaną oraz nakazujących aby organ w jakikolwiek sposób powiadomił o tym fakcie stronę. Działania w powyższym zakresie są jego uprawnieniami dyskrecyjnymi

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

8. Zwiększyć nadzór bezpośredniego przełożonego nad pracownikami Urzędu realizującymi zadania stanowiące przedmiot niniejszej kontroli.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do dnia 25 marca 2022 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
/-/
Jarosław Obremski