



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
Aleksander Marek Skorupa

Wrocław, dnia 13 grudnia 2013 r.

NK-KE.431.15.2013.MC

Pan
Jan Kazimierz Zubowski
Prezydent Miasta Głogowa

Wystąpienie pokontrolne

W dniu 17 października 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 10 października 2013 r. nr 33 i 34 (sygn. NK-KE.0030.33.2013.MC oraz NK-KE.0030.34.2013.MC) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Marek Cynk – starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego),
 - Michał Oktobrowicz – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego),
- przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Głogowie (zwany dalej Urzędem), z siedzibą w Głogowie przy Rynek 10, 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, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także spalarni lub grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 28 czerwca 2013 r. planem okresowym kontroli na II półrocze 2013 r.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013, 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 2013 r. poz. 1399, 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;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1282) w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawie u.c.p.g.

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

Kontrola została wpisana w książce kontroli pod nr 6/2013.

Funkcję kierownika Urzędu sprawuje Pan Jan Kazimierz Zubowski (Prezydent Głogowa). Osobą odpowiedzialną za prowadzenie postępowań w zakresie udzielania zezwoleń na prowadzenie schronisk dla zwierząt oraz w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami jest Pani Jolanta Rafałowicz zatrudniona na stanowisku inspektora w Wydziale Komunalnym Urzędu Miejskiego w Głogowie.

Osobą odpowiedzialną za prowadzenie postępowań w zakresie udzielania zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych jest Pani Malwina Wiznerowicz-Nadobna zatrudniona od grudnia 2008 r. na stanowisku inspektora w Wydziale Środowiska Urzędu Miejskiego w Głogowie. Osoba, która realizowała kontrolowane zadania przed grudniem 2008 r. nie pracuje już w Urzędzie.

W toku kontroli wyjaśnień udzielała Pani Malwina Wiznerowicz-Nadobna.

Kontrolowaną problematykę udzielania przez Prezydenta Głogowa zezwoleń w okresie kontrolnym regulowały również akty prawa miejscowego.

Aktem prawa miejscowego, aktualnie regulującym kontrolowane zadanie jest Uchwała Nr XXXVI/233/2012 Rady Miasta Głogów z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r., poz. 4941 oraz Uchwała Nr XLVIII/394/2010 Rady Miasta Głogów z dnia 25 maja 2010 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Miejskiej Głogów (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2010 r. Nr 117, poz. 1806).

Wcześniej obowiązującym dokumentem było Zarządzenie Prezydenta Miasta Głogowa nr 17/2009 z dnia 23 stycznia 2009 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych

W dniu 20 listopada 2013 r. wystosowano do Prezydenta Miasta Głogowa projekt wystąpienia pokontrolnego. Pismem z dnia 28 listopada 2013 r. (wpłynęło do Urzędu dnia 2 grudnia 2013 r.) Prezydent Miasta Głogowa wniósł zastrzeżenia co do ustaleń zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego. W wyniku analizy złożonych zastrzeżeń Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu postanowił uwzględnić jedno wniesione zastrzeżenie W pozostałym zakresie zastrzeżenia nie zostały uwzględnione.

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

Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Prezydenta Głogowa oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.

Powyższej oceny dokonano w oparciu o kontrolę wszystkich przeprowadzonych przez Prezydenta Głogowa postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (5 postępowań), 2 postępowań zakończonych zmianą decyzji udzielającej przedmiotowego zezwolenia, 1 postępowania zakończonego wygaśnięciem przedmiotowego zezwolenia, 1 postępowania zakończonego cofnięciem przedmiotowego zezwolenia, a także wszystkich przeprowadzonych postępowań w zakresie udzielenia zezwolenia w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (3

postępowania) i w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt (2 postępowania).

Kontrolą nie objęto udzielonych w okresie kontrolnym zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz decyzji je zmieniających.

W okresie objętym kontrolą nie udzielono zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków oraz na prowadzenie grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych ustalono, iż w dniu czynności kontrolnych na stronie internetowej Urzędu udostępniony był wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzewisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Nie był natomiast udostępniony wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Wzór ten udostępniony został na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu w dniu 12 listopada 2013 r. Tym samym należy stwierdzić, iż obowiązek nałożony przepisem art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g. na dzień czynności kontrolnych wypełniany był jedynie częściowo, natomiast na dzień formułowania niniejszego projektu wystąpienia pokontrolnego wypełniany był w całości.

Kontrolujący stwierdzili również, 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: protokół przyjęcia ustnych oświadczeń, akta kontroli, str. 19-20]

1. Postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych

W wyniku kontroli stwierdzono, że w trzech postępowaniach złożone wnioski o udzielenie zezwolenia nie spełniały wszystkich wymagań formalnych określonych w przepisach prawa.

W postępowaniach nr WK.DGM.7067/14/2006 i WK.DGM.7067/15/2006 wnioski nie zawierały określenia terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem. Do wniosku nie załączono także zaświadczeń o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne (w postępowaniu nr WK.DGM.7067/15/2006 nie załączono tylko zaświadczenia o braku zaległości podatkowych). Wskazać należy, że w uzasadnieniach decyzji udzielających zezwolenia organ wskazał na załączenie wraz z wnioskiem przedmiotowych zaświadczeń. W toku kontroli kontrolujący nie natrafili jednak w aktach spraw na zaświadczenia/zaświadczenie. Powyższe braki formalne wniosku stanowią naruszenie art. 8 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

[dowód: akta kontroli, str. 28-31, s. 135-137]

W postępowaniu nr WK.GGM.7067/18/2006 w złożonym wniosku opisane są zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej dokonywane w czasie wykonywania usług. Tymczasem ustawodawca w art. 8 ust. 1 pkt 5 nakłada obowiązek określenia we wniosku proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności.

[dowód: akta kontroli, str. 41-42]

W sytuacji stwierdzenia braków formalnych wniosku organ powinien zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Odnosnie opisanych powyżej braków organ udzielający zezwolenia nie dokonał tej czynności. 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).

Za wyjątkiem postępowania nr WK.DGM.7067/14/2006 wszystkie decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na opróżnianie zostały wydane w terminie określonym w art. 35 k.p.a.

[dowód: akta kontroli, str. 24-25]

Podczas kontroli stwierdzono, że we wszystkich zezwoleniach zawarto następujące elementy określone w art. 9 ust. 1 ustawy u.c.p.g.:

- 1) nazwę oraz adres siedziby przedsiębiorcy;
- 2) przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- 3) termin podjęcia działalności
- 3) wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 4) 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 wyniku kontroli ujawniono, że trzy decyzje (postępowania nr WK.DGM.7067/14/2006, WK.DGM.7067/15/2006, WK.GGM.7067/18/2006) nie określają niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, a także nie wskazują stacji zlewnych. Stanowi to naruszenie art. 9 ust. 1 pkt 5 i ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

[dowód: akta kontroli, str. 24-25, 26-27, 36-39]

We wszystkich wydanych decyzjach w przedmiotowym zakresie wskazanym dniem rozpoczęcia działalności jest dzień wydania decyzji. Należy wskazać, że w przedmiotowych postępowaniach termin podjęcia działalności został określony 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. Kontrola wykazała, że wszystkie ww. decyzje zostały doręczone po określonym w nich terminie podjęcia działalności gospodarczej. Należy zatem stwierdzić, że we wszystkich opisywanych przypadkach decyzje były wykonalne najwcześniej od dnia doręczenia.

Przedmiotowych zezwoleń udzielano na 10 lat – zgodnie z wnioskami przedsiębiorców oraz art. 9 ust. 1b ustawy u.c.p.g. W wyniku kontroli ujawniono jednak, że we wszystkich wydanych decyzjach błędnie oznaczano okres, na który wydano zezwolenie. Należy podkreślić, iż wskazany w decyzji okres na który wydano zezwolenie ma charakter materialny. Nie można więc do niego stosować sposobu obliczania terminów, określonego w art. 57 k.p.a., ponieważ przepis ten odnosi się do terminów o charakterze procesowym. Poza tym art. 57 k.p.a. nie reguluje sposobu obliczania terminów określonych w latach. Zgodnie z występującym w orzecznictwie poglądem (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2005 r. Nr I OSK 389/05) zasady obliczania terminów prawa materialnego określa ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93). Zgodnie bowiem z art. 110 k.c. jeżeli ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu państwowego albo czynność prawna oznacza termin nie określając sposobu jego obliczania, stosuje się przepisy kodeksu. Sposób obliczania terminów reguluje z kolei przepis art. 112 k.c., który stanowi: *termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą*

lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca.

W wydanych przedmiotowych decyzjach końcowa data okresu, na który udzielano zezwolenia określona jest dzień za wcześnie. Przykładowo w decyzji z dnia 12 marca 2007 r. wydanej w postępowaniu WK.DGK.7067/14/2006 wskazano, iż zezwolenie wydaje się na czas oznaczony od 12 marca 2007 do 11 marca 2017 zamiast od 12 marca 2007r. do 12 marca 2017 r.

Wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a.. Decyzje zostały podpisane z upoważnienia Prezydenta Miasta Głogowa przez Zastępcę Prezydenta lub przez Naczelnika Wydziału Środowiska. Doręczone zostały osobiście lub za pokwitowaniem przez pocztę. Wskazać jednak należy, że w postępowaniu nr WŚ.DEM.6233.1.2003 w aktach sprawy stwierdzono brak potwierdzenia doręczenia decyzji (zwrotnego potwierdzenia odbioru”).

Na marginesie należy wskazać, że wszystkie kontrolowane decyzje udzielające zezwoleń w podstawie prawnej niepotrzebnie przywoływały art. 104 § 1 k.p.a., ponieważ o tym, że przedmiotowych zezwoleń udziela się w formie decyzji rozstrzyga art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli, str. 24-25, 26-27, 36-39, 131-132, 133-134]

Za wydanie zezwoleń uiszczano 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. Ponadto we wszystkich wydanych zezwoleniach uczyniono adnotację, o której mowa w treści § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

2. Postępowania w przedmiocie zmiany zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych

W okresie kontrolnym Prezydent Miasta Głogowa wydał 2 decyzje zmieniające zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Zmiana nastąpiła ze względu na zmianę nazwy przedsiębiorcy (1 postępowanie) i zmianę adresu siedziby przedsiębiorcy i zmianę adresu bazy transportowej. Zmiany decyzji oparte były na przesłankach wyrażonych w art. 155 k.p.a. Wydane decyzje zawierały elementy wymagane przepisem 107 § 1 k.p.a. i zostały podpisane z upoważnienia Prezydenta Głogowa przez Zastępcę Prezydenta (1 decyzja) i Naczelnika Wydziału Środowiska (1 decyzja).

Decyzje zostały wydane w terminie określonym w art. 35 k.p.a. i doręczone za pokwitowaniem przez pocztę.

[dowód: akta kontroli, str. 108-114]

3. Postępowanie w sprawie wygaśnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

W dniu 9 października 2009 r. na podstawie art. 162 § 1 ust. 1 i § 3 k.p.a. oraz art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2005, Nr 175, poz. 1458 ze zm.) Prezydent Głogowa wydał decyzję wygaszającą ostateczną decyzję nr WK.DGM.7067/7/200 3 z dnia 23 czerwca 2003 r. decyzja została wydana w związku z niedopełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych innych ustaw. Decyzja zawierała elementy wymagane przepisem 107 § 1 k.p.a.

i została podpisana z upoważnienia Prezydenta Głogowa przez Naczelnika Wydziału Środowiska. Doręczona została za pokwitowaniem przez pocztę.

[dowód: akta kontroli, str. 40]

4. Cofnięcie decyzji udzielającej zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych.

W dniu 10 grudnia 2008 r. Prezydent Głogowa na podstawie art. 8a ust. 3 i art. 9 ust. 2 ustawy u.c.p.g. wydał z urzędu decyzję cofającą zezwolenie nr WK.DGM.7067/18/2006 z dnia 28 czerwca 2007 r. na świadczenie usług w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Decyzja została wydana w związku z niedopełnieniem obowiązku zawartego w treści decyzji nr WK.DGM.7067/18/2006 z dnia 28 czerwca 2007 r., mianowicie przedsiębiorca nie przekazywał Prezydentowi Głogowa informacji dotyczących wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych i z którymi umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły, a także informacji dotyczących ilości i rodzaju nieczystości ciekłych z obszaru gminy. W myśl dyspozycji art. 9 ust. 2 ustawy u.c.p.g. organ przed cofnięciem zezwolenia wezwał przedsiębiorcę do niezwłocznego zaniechania naruszeń warunków określonych w zezwoleniu.

Decyzja zawierała elementy wymagane przepisem 107§1 k.p.a. i została podpisana z upoważnienia z upoważnienia Prezydenta Głogowa przez Naczelnika Wydziału Środowiska. Doręczona została za pokwitowaniem przez pocztę.

[dowód, akta kontroli, str. 23]

5. Ochrona przez bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

W okresie objętym kontrolą organ wydał 3 decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami:

- decyzję o sygn. WK.DGM.7015/260/2010 z dnia 11 sierpnia 2010 r. zwaną dalej decyzją 1/2010,
- decyzję o sygn. WK.DGM.6140.1.1/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. zwaną dalej decyzją 1/2011,
- decyzję o sygn. WK.DGM.6140.1.15/2012 z dnia 31 stycznia 2013 r. zwaną dalej decyzją 1/2013,

oraz 2 decyzje w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt tj.

- decyzję o sygn. WK.DGM.6140.1.2/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r. zwaną dalej decyzją 2/2011,
- decyzję o sygn. WK.DGM.6140.1.14/2012 z dnia 31 stycznia 2013 r. zwaną dalej decyzją 2/2013.

Z wnioskami o wydanie ww. zezwoleń wystąpił ten sam podmiot będący stowarzyszeniem.

Z analizy dokumentacji wynika, że organ nie ustalał, czy wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013, poz. 672 ze zm.), w związku z czym organ nie zbadał czy podmiot wypełnia definicję przedsiębiorcy, o jakiej mowa w art. 4 ww. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którą przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Stowarzyszenia są

zrzeszeniami o celach niezarobkowych, co oznacza, że statutowym celem stowarzyszenia nie może być prowadzenie działalności skierowanej na osiągnięcie zysku. Stosownie jednak do art. 34 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 ze zm.) stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Prowadzenie działalności gospodarczej przez stowarzyszenie odbywa się według zasad określonych w odrębnych przepisach - ustawie o swobodzie działalności gospodarczej i ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym (wyrok NSA z dnia 27 maja 2009 r., sygn. II FSK 163/08). W świetle powyższego organ nie zbadał należycie czy podmiot występujący o udzielenie zezwolenia posiadał legitymację strony, która mogła skutecznie żądać wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie wydanego zezwolenia, zgodnie z ustawą u.c.p.g., określającą, że jego podmiotem może być tylko przedsiębiorca (art. 7 ust. 1 u.c.p.g.). W przypadku braku takiej legitymacji stowarzyszenie może prowadzić schronisko dla bezdomnych zwierząt np. na podstawie porozumienia z gminą, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 856), zezwolenie zaś w takim przypadku nie jest wymagane.

Kontrola wykazała, że we wszystkich wnioskach o wydanie ww. decyzji określone zostały elementy, o których mowa w przepisie art. 8 ust. 1 pkt 1-3 i pkt. 6 ustawy u.c.p.g. tj. :

- nazwa oraz adres siedziby przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie, oraz jego numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- określenie przedmiotu i obszaru działalności;
- określenie środków technicznych, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem;
- określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia.

Żaden z wniosków nie zawierał natomiast informacji wymaganych przepisem art. 8 ust. 1 pkt 4 – 5 ustawy u.c.p.g. (informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem, proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności).

Ponadto stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- we wniosku zakończonym wydaniem decyzji 1/2010 termin podjęcia działalności określony został jako z *dniem otwarcia schroniska*, podczas gdy zgodnie z regulacją art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy u.c.p.g., konieczne jest określenie we wniosku planowanego terminu rozpoczęcia wskazanej w nim działalności oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia. Decyzja w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie któregośkolwiek z rodzajów działalności wskazanych w przepisie art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. jest aktem administracyjnym związanym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2008 r. sygn. III SA/GI 441/08) – to znaczy, że organ jest obowiązany uwzględnić w treści decyzji informacje zawarte przez przedsiębiorcę we wniosku, między innymi w zakresie terminu rozpoczęcia działalności (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g.) dlatego też przedsiębiorca jest obowiązany wskazać we wniosku dokładną datę (dzień – miesiąc - rok) zamierzonego podjęcia działalności,
- do wniosków zakończonych wydaniem decyzji 1/2011, 2/2011, 1/2013, nie dołączono wymaganych art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g. zaświadczeń albo oświadczeń o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne. Do wniosku zakończonego wydaniem decyzji 2/2013 dołączono natomiast oświadczenie iż ww. dokumentacja *została załączona do oferty na prowadzenie schroniska i nadal jest aktualna*. Taki dokument nie można uznać za spełniający wymogi art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g.

[dowód: akta kontroli, str. 46-48, 54-56, 59-62, 66-69, 72-94]

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 Prezydent Głogowa nie wezwał wnioskodawców o usunięcie opisanych powyżej braków formalnych. W związku z powyższym należy wskazać, iż wszystkie ww. postępowania 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).

W przypadku wszystkich postępowań przedsiębiorcy wraz ze złożeniem wniosku uiszcili wymaganą przepisami prawa opłatę skarbową w prawidłowej wysokości określonej w części III pkt 44 ust. 1 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Ponadto we wszystkich wydanych zezwoleniach uczyniono adnotację, o której mowa w treści § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

W wyniku kontroli pozytywnie oceniono terminowość decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt. Ponadto ustalono, iż niniejsze decyzje zawierały elementy określone w przepisie art. 107 § 1 k.p.a. oraz pouczenie o trybie i terminie do złożenia odwołania prawidłowo wskazując organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy). Na marginesie należy wskazać, że wszystkie kontrolowane decyzje udzielające zezwoleń w podstawie prawnej niepotrzebnie przywoływały art. 104 § 1 k.p.a., ponieważ o tym, że przedmiotowych zezwoleń udziela się w formie decyzji rozstrzyga art. 7 ust. 6 ustawy u.c.p.g.

Wydane zezwolenia w większości zawierały elementy określone przepisem art. 9 ust. 1 pkt 1- 4 i pkt 6 tj.:

- nazwę oraz adres siedziby przedsiębiorcy;
- przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem;
- termin podjęcia działalności;
- wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem;
- 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.

Kontrola wykazała natomiast, następujące nieprawidłowości :

- w żadnej z wydanych decyzji organ nie określił elementów wymaganych przepisem art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy u.c.p.g. tj., zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności,
- w decyzji 1/2010 nie określono terminu podjęcia działalności określonej we wniosku wymaganego przepisem art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g.,
- w decyzjach 1/2013 i 2/2013 organ określił środki techniczne do prowadzenia działalności objętej zezwoleniem (pojazdy) inne niż te, które wykazał wnioskodawca,
- z analizy akt sprawy wynika, iż wszystkie ww. decyzje zostały odebrane w siedzibie Urzędu. Zgodnie z art. 40 § 1 k.p.a. pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela – temu przedstawicielowi. Z kolei art. 45 k.p.a. stanowi, że jednostkom organizacyjnym pisma doręcza się w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych lub w sposób wskazany w przepisie art. 44 k.p.a. Doręczenie pisma w siedzibie organu jest

więc co do zasady zastrzeżone tylko dla pism doręczanych osobom fizycznym – zgodnie z przepisem art. 42 § 2 k.p.a. Adresatem niniejszych decyzji był natomiast podmiot działający w formie stowarzyszenia będący jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 45 k.p.a. Ponadto kontrolujący nie stwierdzili aby w aktach niniejszej sprawy znajdowały się udzielone przez wnioskodawcę pełnomocnictwa do odbioru w jego imieniu ww. decyzji, [dowód: akta kontroli, str. 43-45, 51-53, 57-58, 63-65, 70-71].

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

1. Rzetelnie weryfikować wnioski przedsiębiorców w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności określonej 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 należy wezwać przedsiębiorcę do jego uzupełnienia na podstawie przepisu art. 64 § 2 k.p.a. z pouczeniem o skutku pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia w przypadku uchybienia terminowi wskazanemu w ww. przepisie;
2. W decyzjach wydawanych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. zawierać wszystkie elementy, o których mowa w przepisie art. 9 ww. ustawy. Elementy te powinny uwzględniać informacje zawarte we wnioskach;
3. Wskazując w decyzji termin podjęcia przez przedsiębiorcę działalności wskazanej przez niego we wniosku należy w miarę możliwości uwzględnić termin wskazany przez samego przedsiębiorcę. Gdy jest to niemożliwe można jako najwcześniejszy termin wskazać dzień doręczenia decyzji (mając na uwadze przepis art. 110 i art. 130 § 4 k.p.a.);
4. Do wyznaczania okresu (obliczania terminu), na który wydaje się zezwolenie stosować przepisy 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.);
5. W przypadku gdy wnioskodawcą jest stowarzyszenie weryfikować czy stowarzyszenie posiada status przedsiębiorcy;
6. Jednostkom organizacyjnym doręczać pisma w sposób w skazany w przepisie art. 45 k.p.a..

Na podstawie przepisu art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej proszę o poinformowanie o sposobie wykorzystania zaleceń pokontrolnych, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań w terminie do 15 stycznia 2014 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

/- /

Aleksander Marek Skorupa