



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-KS.431.22.2012

Wrocław, dnia 21 czerwca 2012 r.

Pan  
**Jerzy Ulbin**  
Wójt Gminy Dobromierz

### Wystąpienie Pokontrolne

W dniu 17 kwietnia 2012 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 imiennego upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. NK-KS.0030.22.2012, zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Marek Cynk – starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu);
- Tomasz Woch - inspektor wojewódzki;

przeprowadził w trybie zwykłym kontrolę problemową w Urzędzie Gminy Dobromierz (zwany dalej Urzędem), z siedzibą w Dobromierzu przy Placu Wolności 24, 58-170 Dobromierz 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, prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Kontrolę przeprowadzono zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 2 stycznia 2012 r. planem okresowym kontroli zewnętrznych w jednostkach podporządkowanych Wojewodzie Dolnośląskiemu oraz samorządu terytorialnego, realizowanych przez Wydziały Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w I półroczu 2012 r.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie:

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) 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 (t. j. 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;
- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tj. Dz. U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 ze zm.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;

- przestrzegania 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 ze zm. zwana dalej ustawą z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w ustawie;

- przestrzegania przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. j. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn zm.) przy potwierdzaniu złożenia przez przedsiębiorców wniosków o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w ustawie u.c.p.g.

- Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn zm.) w zakresie pobierania opłaty skarbowej należnej za wydawanie 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 3/2012.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika Urzędu sprawował Pan Czesław Drag (Wójt Gminy Dobromierz w latach 2006 – 2010) oraz Pan Jerzy Ulbin (Wójt Gminy Dobromierz od 2010 r.). Osobą odpowiedzialną za wykonywanie zadań w ramach kontrolowanych zagadnień jest:

- Pani Marianna Kędziora – Kwiatkowska (zwana dalej Panią M.K - K.) zatrudniona na stanowisku inspektora ds. rolnictwa i ochrony środowiska w Referacie Budownictwa i Rolnictwa Urzędu, której zakres obowiązków wynika z zakresu czynności z dnia 7 lipca 2011 r. (podpisanego przez pracownika w dniu 8 lipca 2011 r.). Należy jednak wskazać, iż w ramach szczegółowych obowiązków pracownika nie wskazano, iż rozpatruje on wnioski przedsiębiorców w przedmiocie uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym w ustawie u.c.p.g. oraz opracowuje projekty decyzji w powyższym zakresie. W części II ust. 4 pkt 1 wskazano jedynie, iż do szczegółowych zadań pracownika należy nadzór nad utrzymaniem czystości i porządku w gminie. Zdaniem kontrolujących, niniejszy zakres powinien w sposób bardziej szczegółowy określać zakres zadań powierzonych pracownikowi.

[Dowód: akta kontroli str. 5 - 9]

Oprócz przepisów powszechnie obowiązujących, kontrolowaną problematykę udzielania przez Wójta Gminy Dobromierz zezwoleń w okresie kontrolnym reguluje również zarządzenie Wójta Gminy Dobromierz Nr 46/06 z dnia 12 kwietnia 2006 r. w sprawie określenia wymagań jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (zwane dalej zarządzeniem), które następnie zostało zmienione zarządzeniem Wójta Gminy Dobromierz z dnia 14 listopada 2008 r. Nr 108/08.

[Dowód: akta kontroli str. 22]

W dniu 10 maja 2012 r. wystosowano do Wójta Gminy Dobromierz projekt wystąpienia pokontrolnego (doreczono w dniu 11 maja 2012 r.). Wójt Gminy Dobromierz nie wniósł zastrzeżeń do przedmiotowego projektu wystąpienia.

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

**Wykonywanie zadania przez organ udzielający zezwoleń – tj. Wójta Gminy Dobromierz w kontrolowanym zakresie oceniam pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Powyższej oceny dokonano w oparciu o kontrolę wszystkich decyzji wydanych w przedmiocie zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych w okresie objętym kontrolą (1 decyzja zmieniająca wcześniejszą decyzję z dnia 14 grudnia 2006 r. w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych). Kontrolą nie objęto udzielonych w okresie kontrolnym zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz decyzji je zmieniających. W okresie kontrolnym nie udzielono zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

W wyniku kontroli ustalono, iż działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi Zakład Obsługi Komunalnej w Dobromierzu będący jednostką organizacyjną gminy, funkcjonującą w formie samorządowego zakładu budżetowego. Podmiot ten, zgodnie z dyspozycją art. 16 ust. 3 ustawy z.z.w.z.o.ś. nie ma obowiązku uzyskiwania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

Powyższą ocenę uzasadniam następującym stanem faktycznym i prawnym:

Dnia 18 sierpnia 2008 r. do Urzędu wpłynął wniosek przedsiębiorcy – [REDAKTURA], z dnia 6 sierpnia 2008 r. w przedmiocie zmiany decyzji Wójta Gminy Dobromierz z dnia 14 grudnia 2006 r. udzielającej zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Zakres zmian wskazanych we wniosku dotyczył siedziby przedsiębiorcy oraz dysponowanej przez niego bazy transportowej. Do wniosku przedsiębiorca dołączył poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców z dnia 29 kwietnia 2008 r. potwierdzającą dokonanie zmian zawartych we wniosku z dnia 6 sierpnia 2008 r.

Dnia 26 sierpnia 2008 Wójt Gminy Dobromierz wydał decyzję (sygn. RRŚiGG 7061/4/2008, doręczona przedsiębiorcy dnia 1 września 2008 r.), którą zmienił swoją wcześniejszą decyzję z dnia 14 grudnia 2006 r. w zakresie wskazanym przez przedsiębiorcę. Niniejsza decyzja została wydana w terminie zgodnym z przepisem art. 35 § 3 k.p.a. W wyniku kontroli stwierdzono, iż w podstawie prawnej niniejszej decyzji prawidłowo przywołano przepis art. 155 k.p.a., prawidłowo pouczone przedsiębiorcę o prawie złożenia odwołania oraz wskazano właściwy organ odwoławczy. Decyzja została podpisana przez Wójta Gminy Dobromierz. Należy jednak wskazać, iż wydanie niniejszej decyzji podlegało opłacie skarbowej w wysokości 10 zł (zgodnie z częścią I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej). W dokumentacji niniejszej sprawy brak jest dowodu uiszczenia ww. opłaty skarbowej. W powyższej sytuacji, zgodnie z przepisem art. 261 § 1 k.p.a., organ powinien wyznaczyć przedsiębiorcy termin na uiszczenie ww. opłaty skarbowej nie krótszy niż 7 i nie dłuższy niż 14 dni. Jeżeli przedsiębiorca w wyznaczonym terminie nie uiszczy ww. opłaty skarbowej organ, zgodnie z dyspozycją art. 261 § 2 k.p.a., w drodze postanowienia

zwróci mu jego wniosek. Ponadto należy wskazać, iż w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki, o których mowa w przepisie art. 261 § 4 k.p.a. Przyczyną powyższego uchybienia jest nieznanostwo przepisów ustawy o opłacie skarbowej oraz k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

Należy wskazać, iż organ niepotrzebnie przywołał w podstawie prawnej wydanej decyzji przepis art. 104 k.p.a. bowiem przepis art. 8a ust. 3 ustawy u.c.p.g. wskazuje jednoznacznie na to w jakiej formie należy dokonywać zmiany decyzji wydanych na jej podstawie. Ponadto należy podkreślić, iż wniosek z dnia 6 sierpnia 2008 r. został podpisany przez Panią [REDAKTOWANE]. Z akt sprawy wynika, iż formą organizacyjną przedsiębiorcy jest spółka akcyjna. Zgodnie z przepisem art. 368 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn zm.) organem właściwym do występowania w imieniu spółki akcyjnej jest jej zarząd. Z przedłożonego przez przedsiębiorcę odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców wynika, iż reprezentować go może dwóch członków zarządu lub jeden członek zarządu wraz z prokurentem. Dalej przedłożony dokument wskazuje z imienia i nazwiska osoby powołane do piastowania ww. funkcji. Wśród nich nie figuruje Pani [REDAKTOWANE], której podpis widnieje pod wnioskiem z dnia 6 sierpnia 2008 r. Kontrolujący pismem z dnia 25 kwietnia 2012 r. (sygn. NK-KS.431.22.2012) wystąpili do Pani M. K. – K. o złożenie wyjaśnień w powyższej kwestii. Zostały one przesłane dnia 2 maja 2012 r. (pismo o sygn. RBiR.6232.3.2012). Wynika z nich, iż w aktach przedmiotowej sprawy istotnie brak jest dokumentu wskazującego, iż Pani [REDAKTOWANE] posiada pełnomocnictwo do występowania w imieniu przedsiębiorcy. Jednakże w niniejszych wyjaśnieniach wskazano, iż cyt.: *„Należy zauważyć, iż kserokopia odpisu z Krajowego Rejestru sądowego jest potwierdzona za zgodność z oryginałem przez Panią (...). Należało zatem przyjąć, że osoba kierująca wnioskiem jest pracownikiem firmy i posiada stosowne pełnomocnictwo.”*. Dalej Pani M. K. – K. wskazała, iż cyt.: *„W trakcie prowadzonego postępowania w sprawie niniejszej zmiany decyzji, przeprowadzono rozmowę telefoniczną z firmą (...), w której potwierdzono, iż Pani (...) jest pracownikiem tej firmy i może samodzielnie występować o takie zmiany.”*. Niewystąpienie do przedsiębiorcy o przesłanie dokumentów potwierdzających, iż Pani [REDAKTOWANE] posiada upoważnienie do występowania w imieniu przedsiębiorcy uzasadniono następująco: *„Zmianę adresu siedziby firmy w decyzji potraktowano jako sprawę oczywistą a przedstawiona w wyjaśnieniu zgodność faktów i dokumentów nie wskazywała rozbieżności. Żądanie dołączenia pełnomocnictwa wydłużałoby termin wydania decyzji, co wnioskodawca mógłby uznać jako działanie Urzędu naruszające art. 35 § 1 i § 2 ustawy (...) Kodeks postępowania administracyjnego (...).”*. Przepis art. 35 § 2 k.p.a. stanowi, iż niezwłocznemu załatwieniu podlegają sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę lub w oparciu o fakty i dowody znane powszechnie lub znane organowi z urzędu lub możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi organ dysponuje. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 75 § 1 k.p.a., za dowód należy uznać wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy a nie jest sprzeczne z prawem w szczególności mogą to być między innymi dokumenty. Mając na uwadze powyższe, zdaniem kontrolujących, niniejsza sprawa nie mogła zostać załatwiona wyłącznie w oparciu o dowody przedstawione przez wnioskodawcę (jak wskazano powyżej była to kopia odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców). Jak wspomniano powyżej osoba, która podpisała wniosek z dnia 6 sierpnia 2008 r. nie została wskazana w Krajowym Rejestrze Sądowym – Rejestrze Przedsiębiorców jako osoba uprawniona do reprezentowania przedsiębiorcy. Do wniosku nie dołączono również upoważnienia dla ww. osoby do występowania w imieniu przedsiębiorcy. W związku z powyższym, zdaniem kontrolujących, nie sposób uznać, iż niniejsza sprawa mogła zostać rozpatrzona w trybie wskazanym w przepisie art. 35 § 2 k.p.a. – zarówno z dokumentów dołączonych do wniosku z dnia 6 sierpnia 2008 r. jak i z faktów znanych powszechnie oraz

faktów możliwych do ustalenia na podstawie zgromadzonych w Urzędzie dokumentów nie można było bezspornie ustalić, iż Pani [REDAKTOWANE] jest uprawniona do występowania w imieniu przedsiębiorcy. Ponadto z wyjaśnień udzielonych przez Panią M. K. – K. wynika, iż przed wydaniem decyzji (co nastąpiło dnia 26 sierpnia 2008 r.) uzyskała ona (w wyniku rozmowy telefonicznej) informację, iż Pani [REDAKTOWANE] jest pracownikiem przedsiębiorcy posiadającym upoważnienie do występowania w jego imieniu. Zgodnie z przepisem art. 72 k.p.a. z czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu (ich przykładowe wyliczenie zostało zawarte w przepisie art. 67 § 2 k.p.a.), a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach sprawy w formie adnotacji podpisanej przez pracownika – w wyniku kontroli stwierdzono, iż Pani M. K. – K. nie sporządziła żadnej adnotacji z opisanych powyżej czynności.

Należy stwierdzić, iż brak pełnomocnictwa (w przypadku gdy strona działa przez pełnomocnika) jest brakiem formalnym podania, do usunięcia którego organ powinien wezwać przedsiębiorcę w trybie oraz terminie wskazanym w przepisie art. 64 § 2 k.p.a., który to pogląd znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2009 r. sygn. IV SA/Wa 1197/09 oraz z dnia 20 sierpnia 2010 r. sygn. I SA/Wa 201/10 jak również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2010 r. sygn. I OSK 1701/09). W wyniku kontroli stwierdzono, iż organ czynności tej nie dokonał. Przyczyną powyższej nieprawidłowości jest nierzetelna analiza wniosku przedsiębiorcy oraz nieznanostwo k.p.a. przez pracownika prowadzącego przedmiotową sprawę.

[Dowód: akta kontroli str. 10 – 24]

Poza skontrolowaniem ww. decyzji, oraz postępowania w wyniku którego została ona wydana, kontrolerzy zbadali również czy organ wypełnia obowiązki o charakterze organizacyjno - informacyjnym jakie w związku z udzielaniem zezwoleń, o których mowa w ustawie u.c.p.g., nakładają na niego przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

W wyniku kontroli oraz na podstawie wyjaśnień udzielonych kontrolującym przez Panią M. K. – K. ujawniono, iż Wójt Gminy Dobromierz nie prowadzi w formie elektronicznej ewidencji udzielonych oraz cofniętych zezwoleń, o której mowa w przepisie art. 7 ust. 6b ustawy u.c.p.g., jak również nie udostępnia na stronie internetowej Urzędu wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności – wbrew przepisowi art. 8 ust. 5 ustawy u.c.p.g.

Kontrolerzy nie kontrolowali przyjęć wniosków przedsiębiorców z wymogami określonymi w przepisie art. 11 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z uwagi na brak wpływu do Urzędu wniosków przedsiębiorców w okresie obowiązywania niniejszego przepisu.

Za przyczynę powyższych uchybień należy uznać nieznanostwo ustawy u.c.p.g. przez pracownika, któremu powierzono wykonywanie zadań w ww. zakresie.

[Dowód: akta kontroli str.25 i 27]

Na podstawie ustaleń kontroli, w celu dalszego usprawnienia realizacji kontrolowanego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej należy:

1. w sytuacji braku wniesienia przez przedsiębiorcę opłaty skarbowej od zezwolenia/decyzji zmieniającej zezwolenie - wzywać przedsiębiorcę do jej uiszczenia w trybie art. 261 § 1 k.p.a. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone- zwrócić wniesione podanie w trybie określonym w art. 261 § 2 i 3 k.p.a.;

2. w sytuacji braku pełnomocnictwa (w przypadku gdy strona działa przez pełnomocnika) – wzywać przedsiębiorcę do usunięcia tego braku formalnego podania w trybie i terminie wskazanym w przepisie art. 64 § 2 k.p.a.;
3. prowadzić w formie elektronicznej ewidencję udzielonych oraz cofniętych zezwoleń, zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 6b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
4. udostępnić w formie elektronicznej na stronie internetowej Urzędu wzór wniosku o udzielenie zezwolenia, zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

Na podstawie 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 1 sierpnia 2012 r.

Niniejszy wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przekazano Wójtowi Gminy Dobromierz.

wz . WOJEWODY DOLNOSŁĄSKIEGO

/ - /

*Ewa Mańkowska*  
WICEWOJEWODA