



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-KSE.431.1.33.2021.TW



ORP + AOs

29.09.2021 JM

p. M. Chorzępa JM

Wrocław, dnia 22 września 2021 r.

Pan
Robert Lewandowski
Burmistrz Żmigrodu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W dniach od 6 czerwca 2021 r. do 23 lipca 2021 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 imiennych upoważnień nr 89 i nr 90 z dnia 1 czerwca 2021 r. (znak: NK-KSE.0030.89.2021.TW i NK-KSE.0030.90.2021.TW) zespół kontrolny z Wydziału Nadzoru i kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w składzie:

- Tomasz Woch – starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego);
- Daria Krawiec – inspektor wojewódzki (członek zespołu kontrolnego);

przeprowadził w Urzędzie Miejskim w Żmigrodzie, siedz. plac Wojska Polskiego 2-3, 55-140 Żmigród (zwanym dalej Urzędem), kontrolę problemową w trybie zwykłym w przedmiocie realizacji zadań z zakresu administracji rządowej polegających na wydawaniu, odmowie wydania, zmianie, lub cofnięciu zezwoleń w zakresie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 888, zwanej dalej u.c.p.g.) oraz 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 z późn. zm., zwanej dalej z.z.w.z.o.ś.).

Kontrola realizowana jest w oparciu o zatwierdzony w dniu 21 grudnia 2020 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego plan kontroli na I półrocze 2021 r. (sygn. NK-KE.430.11.2020.DD).

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, zwana 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, zwana dalej 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 przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 638) oraz Rozporządzenia Rady (WE) 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 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. U. UE.L.2005.3.1, zwane dalej rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005)

- w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylecia lub cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami;
- przestrzegania przepisów 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 z późn. zm., zwana dalej z.z.w.z.o.ś.) w zakresie wydawania, odmowy wydania, zmiany, uchylecia 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 2020 r. poz. 1546 z późn. zm.) 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.

W przedmiocie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności określonej w ustawie u.c.p.g. oraz w ustawie z.z.w.z.o.ś. okres objęty kontrolą obejmował czas od 1 stycznia 2015 r. do 5 czerwca 2021 r.

W związku z wydaniem w dniu 20 marca 2020 r. rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491 z późn. zm.) od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania (§ 1) w toku niniejszej kontroli nie przeprowadzono jakichkolwiek czynności kontrolnych w siedzibie Urzędu. Komunikacja pomiędzy kontrolerem a kontrolowaną jednostką odbywała się przy pomocy platformy e-PUAP, poczty elektronicznej oraz innych środków porozumienia na odległość.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w całym okresie objętym niniejszą kontrolą pełni Pan Robert Lewandowski – Burmistrz Żmigrodu¹.

Zadania będące przedmiotem kontroli, a wynikające z przepisów u.c.p.g. oraz z.z.w.z.o.ś., w okresie objętym niniejszą kontrolą były realizowane w ramach Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu² przez osoby zatrudnione na stanowiskach inspektora ds. rolnictwa i melioracji³ oraz inspektora ds. gospodarki odpadami⁴.

¹ Zgodnie z częścią II rozdziałem 21 ust. 1 obwieszczenia Komisarza Wyborczego we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2014 r. o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze województwa dolnośląskiego (dostępne pod adresem: <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/wybory-samorzadowe-w-2014ampnbspr/wyniki-wyborow-obwieszczenia-komisarzy-wyborczych-o-wynikach-wyborow-na-teren-województw>); oraz zgodnie z danymi dostępnymi pod adresem: https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/geografia/022006#results_vote_elect_mayor_round_1

² Zgodnie z § 35 pkt 12 i pkt 19 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 0050.34.2020 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie, z § 35 pkt 12 i pkt 19 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 0050.42.2019 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie oraz § 34 pkt 14 i pkt 19 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 0050.18.2015 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 17 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie.

³ Pracownik zatrudniony na niniejszym stanowisku prowadził sprawę zakończoną wydaniem decyzji z dnia 28 listopada 2017 r., która udzielono zezwolenia na prowadzenia na terenie Gminy Żmigród działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Zaznaczenia wymaga, że z udostępnionego zakresu czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku inspektora ds. rolnictwa i melioracji (część I) nie wynika aby osobie tej powierzono realizację jakichkolwiek zadań wynikających z u.c.p.g.

⁴ Zgodnie z częścią I pkt 2 lit. a udostępnionego zakresu czynności osobie tej powierzono m. in. prowadzenie spraw związanych z udzieleniem zezwoleń na prowadzenie działalności opisanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. Zaznaczenia wymaga, że pracownikowi temu z zakresu z.z.w.z.o.ś. powierzono jedynie zadanie weryfikacji wniosków o zatwierdzanie taryf na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (część I pkt 6). Pomimo tego prowadził on postępowanie zakończone wydaniem decyzji z dnia 21 kwietnia 2017 r. zezwalającej na

[dowód: akta kontroli str.: 593-598]

W wyniku kontroli stwierdzono, iż decyzje wydawane w jej przedmiocie były podpisywane przez Burmistrza Żmigrodu, Zastępcę Burmistrza Żmigrodu, Sekretarza Gminy Żmigrod oraz przez Kierownika Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu.

Poza powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej, oraz przepisami wykonawczymi wydanymi na ich podstawie, problematyka wydawania przez Burmistrza Żmigrodu zezwoleń w zakresie ustawy u.c.p.g. została uregulowana w następujących aktach prawa miejscowego:

- Uchwała Nr 0007.XXXIII.237.2013 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Żmigrod (Dz. Urz. Woj. Doln z dnia 10 czerwca 2013 r. poz. 3624, obowiązuje od dnia 25 czerwca 2013 r., zwana dalej uchwałą z 2013 roku).
- Uchwała nr 0007.V.48.2011 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca 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 Żmigrod (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 15 kwietnia 2011 r. poz. 1237, obowiązuje od dnia 30 kwietnia 2011 r., zwana dalej uchwałą z 2011 roku).

W dniu 29 lipca 2021 r. kierownikowi jednostki kontrolowanej doręczono projekt wystąpienia pokontrolnego sporządzony dnia 23 lipca 2021 r. Do ustaleń zawartych w niniejszym dokumencie nie złożył on w przewidzianym do tego terminie (tj. do 31 sierpnia 2021 r., mając na uwadze art. 40 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej) zastrzeżeń.

Treść wystąpienia pokontrolnego, mając na uwadze powyższe oraz przepis art. 46 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, obejmuje treść projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 23 lipca 2021 r., treść powyższego stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń oraz zalecenia dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej, a także termin na poinformowanie o podjętych w związku z ww. zaleceniami działaniach lub o przyczynach ich niepodjęcia.

W związku z przedmiotową kontrolą przekazuję niniejszy projekt wystąpienia pokontrolnego. Wykonywanie zadania w zakresie udzielenia zezwoleń, o których mowa w u.c.p.g., przez Burmistrza Żmigrodu ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Przesłanki przyznania ww. oceny są następujące.

Z informacji zawartych w pismach Burmistrza Żmigrodu z dnia 9 listopada 2020 r. (znak: ROŚ.604.33.2020) oraz z dnia 28 maja 2021 r. (znak: ROŚ.604.11.2021) wynika, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 26 maja 2021 r. kontrolowany organ:

- udzielił 11 zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (po 3 zezwolenia w 2015 i 2016 roku, 4 w 2017 roku i 1 w 2019 roku);

prowadzenie na terenie Gminy Żmigrod działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

- wydał 3 decyzje w przedmiocie zmiany uprzednio udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (1 decyzja w 2015 roku i 2 decyzje w 2017 roku);
- w 2017 roku udzielił 1 zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami
- w 2017 roku wydał 1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Przed udzieleniem ww. zezwolenia działalność w przedmiotowym zakresie prowadził Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej działający w formie gminnego zakładu budżetowego⁵. Sprawdzeniu poddano wszystkie ww. decyzje jak i postępowania w wyniku których je wydano.

W wyniku kontroli ustalono także, iż w okresie od 1 stycznia 2015 r. do dnia kontroli nie udzielono jakiegokolwiek zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt, jak również spalarni i grzebowisk zwłok zwierzęcych i ich części. Ponadto w powyższym przedmiocie Burmistrz Żmigrodu nie wydał decyzji odmownej, uchylającej lub cofającej uprzednio udzielone zezwolenie. W całym przedmiocie kontroli nie wydano jakiegokolwiek decyzji wygaszającej uprzednio udzielone zezwolenie.

W pkt 3 wyjaśnień z dnia z dnia 11 czerwca 2021 r. wskazano, że na terenie Gminy Żmigrod od dnia 1 stycznia do chwili rozpoczęcia kontroli nie było prowadzone schronisko dla zwierząt jak i grzebowisko oraz spalarnia zwłok zwierzęcych i ich części. Gmina Żmigrod zawarła w powyższym okresie umowy ze schroniskami dla bezdomnych zwierząt, natomiast zadania w zakresie utylizacji zwłok zwierzęcych cyt.: (...) *były wykonywane przez firmę zajmująca się tego typu działalnością.*

[dowód: akta kontroli str.: 4-6,558-559, 563, 565]

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęła jakakolwiek skarga ani wnioski dot. jej przedmiotu⁶.

[dowód: akta kontroli str.: 563-565]

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 u.c.p.g. oraz ewidencja, o której mowa w art. 18b ust. 4 z.z.w.z.o.ś. Wzory wniosków, o których mowa w ww. przepisie u.c.p.g. obejmują wszystkie rodzaje działalności wskazane w art. 7 ust. 1. Niemniej jednak stwierdzono w powyższym obszarze następujące nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 8 ust. 5 u.c.p.g. organ wykonawczy gminy ma obowiązek udostępnić wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na stronach internetowych urzędu miasta lub gminy. Z niniejszego przepisu wynika zatem, że ww. wzór musi obejmować każdy z rodzajów działalności określonych w art. 7 ust. 1 ustawy u.c.p.g. oraz musi zostać udostępniony we właściwy sposób. Tymczasem w wyniku podjętych czynności kontrolnych ustalono, że ww. wzór wniosku udostępniono na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu⁷ nie zaś samego Urzędu⁸. Wprawdzie na ww. stronie Urzędu znajduje się sekcja *Zalatyw Sprawę*, która odsyła do strony⁹ zawierającej instrukcje dot. uzyskania zezwoleń na prowadzenie działalności wskazanych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g.,¹⁰ niemniej jednak nie zawiera ona wzorów wniosków. Zaznaczenia przy tym wymaga, że ustawodawca wyraźnie rozróżnił na gruncie u.c.p.g. obowiązek publikacji

⁵ Zgodnie z pkt 4 pisma Burmistrza Żmigrodu z dnia 11 czerwca 2021 r. (znak: ROŚ.604.13.2021), zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 11 czerwca 2021 r.

⁶ Zgodnie z pkt 1 wyjaśnień z dnia 11 czerwca 2021 r.

⁷ zmigrod.ibip.wroc.pl/public/?id=100683 oraz <http://zmigrod.ibip.wroc.pl/public/?id=64503>

⁸ http://www.zmigrod.com.pl/asp/pl_licznik.asp

⁹ <https://zalatwsprawe.zmigrod.com.pl/>

¹⁰ <https://zalatwsprawe.zmigrod.com.pl/categories/1aa017f6-f590-41df-b32a-455cd3947219>

określonych dokumentów na stronie internetowej danej jednostki od obowiązku publikacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, czego przykładem jest art. 9tb ust. 3 ww. ustawy.

Wzory wniosków o udzielenie zezwoleń, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 - pkt 4 u.c.p.g., uwzględniały treść art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz z art. 8 ust. 1 – ust. 1b i ust. 2a u.c.p.g. Niemniej jednak wzór dot. zezwolenia na prowadzenie działalności opisanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. w pkt 8 wymaga określenia stacji zlewnych gotowych do odbioru nieczystości ciekłych. W zakresie stacji zlewnych wymagane jest aby wnioskodawca udokumentował gotowość przyjęcia przez co najmniej jedną z nich zebranych przez siebie nieczystości ciekłych (art. 8 ust. 2a u.c.p.g.). Dokumentując powyższy fakt wnioskodawca *de facto* określa stację zlewną. Dodatkowe jej opisywanie we wniosku jest, w ocenie organu kontroli, zbędne.

Szerszego omówienia wymaga natomiast część ww. wzorów obejmująca *załączniki*¹¹.

• wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., w części *załączniki* wskazuje na obowiązek dołączenia do wniosku m. in.:

- dokumentów potwierdzających posiadanie pojazdów asenizacyjnych z aktualnymi badaniami technicznymi;
- dokumentów potwierdzających możliwość mycia i dezynfekcji pojazdów asenizacyjnych;
- dokumentów potwierdzających posiadanie bazy z odpowiednim zapleczem techniczno-biurowym.

• wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., w części *załączniki* wskazuje na obowiązek dołączenia do wniosku m. in.:

- dokumentów świadczących o tytule prawnym do środków używanych do poskramiania i wyłapywania zwierząt oraz pozwoleń na ich używanie (o ile takowe są wymagane);
- dokumentów świadczących o posiadaniu tytułu prawnego do dysponowania pojazdami służącymi do transportu zwierząt;
- dokumentów potwierdzających gotowość do udzielenia pomocy weterynaryjnej zwierzętom;
- aktualne pozwolenie na użytkowanie lub inny dokument wymagany przepisami prawa budowlanego;
- dokumenty świadczące o wykształceniu oraz odbytych szkoleniach;
- oświadczenie wnioskodawcy złożone w przedmiocie tego, że on i jego pracownicy mający kontakt z transportowanymi zwierzętami nie byli karani na podstawie art. 35 lub art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 638)

• wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt) w części *załączniki* wskazuje na obowiązek dołączenia do wniosku m. in.:

- dokumentów potwierdzających posiadanie środków technicznych do prowadzenia działalności;
- dokumentów potwierdzających posiadanie tytułu prawnego do terenu, na którym ma być prowadzona działalność oraz posiadanie pozwolenia na użytkowanie lub innego dokumentu wymaganego przepisami prawa budowlanego;
- dokumentów potwierdzających gotowość do udzielenia pomocy weterynaryjnej zwierzętom;
- opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii w Trzebnicy stwierdzającej spełnienie warunków do prowadzenia ww. działalności;
- dokumentów potwierdzających posiadanie wykształcenia i przeszkolenie kardy;
- udokumentowania gotowości odbioru zwłok zwierzęcych przez uprawniony do tego podmiot.

¹¹ Jest to istotne ponieważ wszystkie wnioski o udzielenie zezwoleń, które zweryfikowano w toku kontroli, złożono z użyciem udostępnionych wzorów.

- wzór wniosku o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części) w części *załączniki* wskazuje na obowiązek dołączenia do wniosku m. in. :
 - dokumentów potwierdzających posiadanie tytułu prawnego do terenu, na którym ma być prowadzona działalność;
 - dokument potwierdzający posiadanie pozwolenia na użytkowanie lub innego wymaganego przepisami prawo budowlane;
 - świadectwa, dyplomy i zaświadczenia potwierdzające wykształcenie lub odbycie przez zatrudnione osoby stosownych szkoleń;
 - dokument potwierdzający tytuł prawny do pojazdu przystosowanego do transportu zwłok zwierzęcych i ich części.

W związku z powyższym należy wskazać co następuje. Zawartość wniosku o udzielenie któregokolwiek z zezwoleń wskazanych w art. 7 ust. 1 u.c.p.g. jest determinowana przez art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. i z art. 8 ust. 1 – ust. 2a u.c.p.g. Przepisy szczególne również mogą wskazywać jakiego rodzaju informacje należy zawrzeć w podaniu lub jakiego rodzaju dokumenty do niego dołączyć. Natomiast w art. 7 ust. 3 i ust. 3a u.c.p.g. ustawodawca upoważnił organy stanowiące i kontrolne gmin wyłącznie do *określenia* (rozumianego jako *ujęcie w słowa, wymienienie charakterystycznych cech*) warunków jakie muszą spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwoleń wskazanych w ust. 1 przedmiotowej ustawy. Wydane na tej podstawie akty normatywne są aktami prawa miejscowego (patrz: uchwała z 2011 roku i z 2013 roku), w związku z czym wymagania w nich określone dotyczą każdego podmiotu ubiegającego się o zezwolenie wskazane powyżej. Niemniej jednak ustawodawca, upoważniając organy gmin do ich wydania wskazał, że mają one określać wymagania jakie powinni spełniać przedsiębiorcy, nie zaś jakie dodatkowe dokumenty czy informacje winni oni przedłożyć wraz z wnioskiem o udzielenie zezwolenia. Jeżeli podanie przedsiębiorcy nie zawiera wszystkich informacji świadczących o spełnieniu wymagań określonych w ww. przepisach to rolą organu jest je zweryfikować w toku postępowania wyjaśniającego – do czego zobowiązuje go art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. Za zasadne i słuszne należy przy tym uznać poinformowanie wnioskodawcy o treści powyższych wymogów (szczególnie w kontekście art. 8 § 1 i art. 9 k.p.a.), tak aby formułując wniosek o udzielenie interesującego go zezwolenia miał świadomość wymogów, innych niż te wskazane w u.c.p.g., jakie musi spełnić.

W zakresie oświadczenia o braku skazania za przestępstwa opisane w art. 35 i art. 37 ustawy o ochronie zwierząt należy wskazać co następuje. Zgodnie z art. 220 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej żądając od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia lub oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis, który wymaga urzędowego poświadczenia ww. faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia lub oświadczenia. Innymi słowy do żądania okazania zaświadczenia lub oświadczenia niezbędna jest podstawa prawna (czego przykładem jest art. 8 ust. 1a ustawy u.c.p.g.). Jednym z rodzajów środków karnych wskazanych w art. 35 ust. 4a ww. ustawy jest zakaz wykonywania wszelkich lub określonych zawodów, działalności lub czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie. Z powyższego przepisu wynika, że osoba wobec której orzeczono środek karny w postaci zakazu wykonywania określonej działalności (np. w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami lub prowadzenia schroniska dla zwierząt) nie może jej wykonywać przez okres jego obowiązywania. Niemniej jednak przepis ten nie daje podstaw do żądania przez organ oświadczenia o tym, że dana osoba nie była karana. Ponadto z art. 220 § 1 pkt 2 lit. c k.p.a. wynika, że organ nie może żądać zaświadczenia lub oświadczenia na potwierdzenie określonych faktów jeżeli są one możliwe do ustalenia przez organ na podstawie wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy

z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym¹² gromadzi się w nim m. in. dane o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwa lub za przestępstwa skarbowe. Rejestr prowadzi Minister Sprawiedliwości przy pomocy Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego (art. 2 ust. 1 ww. ustawy). Dokumentami będącymi podstawą przetwarzania danych w rejestrze są karta informacyjna oraz zawiadomienie o zmianie danych ewidencyjnych, które sporządzają odpowiednio sąd pierwszej instancji niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia wydanego wobec osób wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 1 – 7 niniejszej stawy oraz organ wykonujący orzeczenie (art. 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 w zw. z ust. 2 i ust. 3 pkt 1). W karcie informacyjnej umieszcza się m. in. informacje o orzeczonych środkach karnych (art. 12 ust. 1 pkt 6), z kolei w zawiadomieniu umieszcza się m. in. informacje o wykonaniu środków karnych (art. 12 ust. 2 pkt 15). Prawo do uzyskania informacji o danych osób zgromadzonych w ww. rejestrze przysługuje m. in. organom administracji rządowej, organom samorządu terytorialnego oraz innym organom wykonującym zadania publiczne, w przypadkach kiedy jest to uzasadnione potrzebą wykonania nałożonych na nie zadań, określonych w ustawie (art. 6 ust. 1 pkt 9 ww. ustawy). Podkreślenia wymaga, że ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym nie określa rodzaju zadań przy wykonywaniu których organom jednostek samorządu terytorialnego mogą być potrzebne zgromadzone w nim dane. Podsumowując należy wskazać, że żądanie organu o przedłożenie przez podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami oświadczenia o niekaralności jest bezpodstawne. W zakresie art. 37 ustawy o ochronie zwierząt (określa on wykroczenia przeciwko przepisom przedmiotowej ustawy) należy zaznaczyć, że również nie zawiera on podstawy do tego aby organ żądał od podmiotu ubiegającego się o udzielenie zezwolenia wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. oświadczenia o tym, że on ani jego pracownicy nie byli karani na jego podstawie.

Podsumowując należy wskazać, że wzory wniosków:

- nie są w pełni zgodnie z przepisami u.c.p.g. albowiem odnoszą się do kwestii niemających oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa;
- nie zostały we właściwy sposób udostępnione (co stanowi uchybienie o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność).

[dowód: akta kontroli str.: 563, 565-576]

I. Zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Żmigrodu udzielił 10¹³ nw. zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie wskazanym w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.:

- decyzja z dnia 16 stycznia 2015 r. (znak: ROŚ.6324.1.2015), zwana dalej decyzją 1.2015;
- decyzja z dnia 24 lutego 2015 r. (znak: ROŚ.6324.2.2015), zwana dalej decyzją 2.2015;
- decyzja z dnia 10 maja 2016 r. (znak: ROŚ.6324.2.2016), zwana dalej decyzją 2.2016;
- decyzja z dnia 17 czerwca 2016 r. (znak: ROŚ.6324.4.2016), zwana dalej decyzją 4.2016;
- decyzja z dnia 7 lipca 2016 r. (znak: ROŚ.6324.5.2016), zwana dalej decyzją 5.2016;
- decyzja z dnia 31 stycznia 2017 r. (znak: ROŚ.6324.1.2017), zwana dalej decyzją 1.2017;
- decyzja z dnia 2 lutego 2017 r. (znak: ROŚ.6324.2.2017), zwana dalej decyzją 2.2017;
- decyzja z dnia 29 czerwca 2017 r. (znak: ROŚ.6324.6.2017), zwana dalej decyzją 6.2017;
- decyzja z dnia 19 grudnia 2017 r. (znak: ROŚ.6324.8.2017), zwana dalej decyzją 8.2017;
- decyzja z dnia 13 września 2019 r. (znak: ROŚ.6324.27.2019), zwana dalej decyzją 27.2019.

¹² (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1158 z późn zm.)

¹³ W wyniku kontroli zweryfikowano ostatecznie ilość zezwoleń w okresie niż objętym. Nie było to 11 decyzji, jak wskazano w piśmie z dnia 28 maja 2021 r., lecz 10 (w 2015 roku wydano 2 a nie 3 zezwolenia).

W wyniku kontroli stwierdzono, że dla każdej ze spraw założono metrykę (zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 66a § 2 k.p.a.), każdy z wniosków zaś spełniał wymagania określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz zawierał informacje określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 - pkt 3 i pkt 6¹⁴ u.c.p.g. oraz dokumenty wymagane ust. 1a i 1b oraz ust. 2a przedmiotowej ustawy¹⁵. Ponadto za wydanie wszystkich poddanych kontroli zezwoleń ich wnioskodawcy uiszcili opłaty skarbowe we właściwej wysokości, których dowody znajdowały się w aktach poszczególnych spraw¹⁶.

[dowód: akta kontroli str.: 26-70, 74-112, 220-222, 231, 235-236, 244, 245, 250-252, 257-258, 262-265, 285-289, 295-296, 298, 305, 308, 310, 316-322, 334-336, 340, 346-349, 373-380, 398-399, 406-410, 425, 431-432, 438-439, 441]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości w obszarze weryfikacji spełnienia przez poszczególne podania wymogów.

W przepisie art. 8 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 u.c.p.g. ustawodawca sformułował następujące wymogi formalne dla wniosków składanych w przedmiocie udzielenia zezwoleń:

- informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy wykonywaniu działalności objętej wnioskiem (art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.)¹⁷;
- proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności (art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g.)¹⁸.

Analiza poszczególnych podań, na podstawie których udzielono zezwoleń w przedmiocie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wykazała co następuje:

- w sprawach 1.2015, 2.2016, 5.2016 i 27.2019 stwierdzono, że ich autorzy nie opisali

¹⁴ W postępowaniu 1.2017 stwierdzono, że wniosek z dnia 3 stycznia 2017 r. nie zawierał informacji wymaganych art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g., niemniej jednak w wyniku wystosowania prawidłowo sporządzonego (w powyższym zakresie) wezwania z dnia 19 stycznia 2017 r., został on uzupełniony.

¹⁵ Do wniosku z dnia 11 kwietnia 2016 r. (sprawa 2.2016) dołączono wprawdzie oświadczenie, o którym mowa w art. 8 ust. 1a u.c.p.g. niemniej jednak nie zawierało ono klauzuli wskazanej w ust. 1b ww. przepisu oraz było podpisane nie przez wnioskodawcę lecz jego pełnomocnika.

Do wniosku z dnia 19 stycznia 2017 r. (sprawa 2.2017) nie dołączono zaświadczenia ani oświadczenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1a dot. braku zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne.

We wniosku z dnia 1 czerwca 2017 r. (sprawa 6.2017) jego autor nie wskazał informacji wymaganych art. 8 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 u.c.p.g. oraz zaświadczeń lub oświadczeń wymienionych w ust. 1a ww. przepisu.

W każdym z opisanych powyżej przypadków kontrolowany organ prawidłowo (tj. na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.) wezwał wnioskodawców o uzupełnienie złożonych podań, którym to wezwaniom oni zadośćuczynili.

¹⁶ Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330). Ponadto zaznaczenia wymaga, że w sprawach 2.2016, 2.2017 oraz 6.2017 strony początkowo nie uiszczyły należnych od nich opłat skarbowych. Niemniej jednak w wyniku wezwań kontrolowanego organu powyższe braki zostały uzupełnione. Na marginesie należy wskazać, że wezwanie z dnia 27 stycznia 2017 r. (sprawa 2.2017) w zakresie opłaty skarbowej oparto na art. 64 § 2 k.p.a. co nie jest działaniem prawidłowym albowiem właściwą podstawą prawną jest art. 261 § 1 k.p.a. (powoływany w wezwaniach w sprawach 2.2016 i 6.2017).

¹⁷ Przez zwrot *technologia* należy rozumieć *metodę przeprowadzania procesu produkcyjnego lub przetwórczego* (za: Słownik Języka Polskiego PWN). Innymi słowy jest to opisanie w jaki sposób są wykonywane określone czynności (nie zaś czym są wykonywane.). Jako przykład prawidłowego opisania technologii można wskazać wnioski złożone w sprawach 2.2015, 4.2016, 1.2017, 2.2017, 6.2017 (w wyniku wezwania kontrolowanego organu) i 8.2017

¹⁸ Przez zwrot *zakończenie działalności* należy rozumieć zakończenie związane z upływem terminu ważności zezwolenia, lub z jego uchyleniem, nie zaś zakończenie pracy w danym dniu.

technologii, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. (w znaczeniu określonym w przypisie nr 13).

[dowód: akta kontroli str.: 27, 221, 263, 432]

- w sprawach 4.2016 i 2.2017 stwierdzono, że autorzy wniosków nie wskazali w nich zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanych po zakończeniu działalności lecz bieżące zabiegi i działania.

[dowód: akta kontroli str.: 251, 320]

Podsumowując powyższe rozważania należy podkreślić, że wszczęcie postępowania administracyjnego następuje tylko na podstawie kompletnego pod względem formalnym podania, co na gruncie u.c.p.g. i zezwoleń w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oznacza zgodność z art. 8 ust. 1 - ust. 2a ww. ustawy oraz z art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Brak którejkolwiek z wymaganych powyższymi przepisami informacji lub dokumentu (za wyjątkiem braku adresu wnioskodawcy) rodzi po stronie organu obowiązek wezwania wnioskodawcy, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do ich uzupełnienia w wyznaczonym terminie, pod groźbą pozostawienia podania bez rozpoznania. Wezwania dokonywane w formie innej niż pisemna powinny zostać właściwie udokumentowane w aktach poszczególnych postępowań.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była nie dość rzetelna analiza poszczególnych podań przez pracownika Urzędu, na którego je zadekretowano do realizacji.

Kolejne nieprawidłowości związane z weryfikacją spełnienia przez poszczególne podania wymogów formalnych są następujące.

W sprawie 2.2015 pierwsza decyzja w przedmiocie udzielenia zezwolenia została wydana w dniu 24 lutego 2015 r. W wyniku złożonego odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu decyzją z dnia 22 kwietnia 2015 r. uchyliło ww. rozstrzygnięcie i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania kontrolowanemu organowi. W związku z powyższym wezwaniem z dnia 18 czerwca 2015 r., opartym na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., kontrolowany organ wezwał autora podania z dnia 21 stycznia 2015 r. o przedłożenie aktualnych zaświadczeń lub oświadczeń, o których mowa w art. 8 ust. 1a u.c.p.g., jak również do udzielenia wyjaśnień dot. spełnienia wymagań opisanych w uchwale z 2013 roku. Mając na uwadze powyższe należy zaznaczyć, że przedmiotowe wezwanie było zasadne tylko w zakresie dokumentów wskazanych w jego pkt 2. W pozostałym zakresie okoliczności i informacje żądane przez Burmistrza Żmigrodu nie stanowiły elementów formalnych podania, w związku z czym wzywanie do ich podania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. było nieuprawnione. Weryfikacje spełnienia ww. warunków organ winien przeprowadzić w oparciu o art. 50 § 1 k.p.a.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było wadliwe zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. przez pracownika prowadzącego niniejszą sprawę.

[dowód: akta kontroli str.: 214-216]

Analiza podania z dnia 11 kwietnia 2016 r. (sprawa 2.2016) wykazała, że zawierało ono braki w zakresie art. 8 ust. 1 pkt 4, pkt 5 oraz ust. 1a u.c.p.g., jak również nie uiszczono wymaganej za udzielenie wnioskowanego zezwolenia opłaty skarbowej. W związku z powyższym w dniu 20 kwietnia 2016 r. kontrolowany organ wezwał wnioskodawcę, na podstawie art. 64 § 2 i art. 261 § 1 k.p.a. do uzupełnienia braków w zakresie art. 8 ust. 1 pkt 3, pkt 4, pkt 6 i ust. 1a u.c.p.g., uiszczenia należnej opłaty skarbowej oraz do wykazania się spełnieniem wymogów określonych w § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały z 2013 roku. Mając na

uwadze powyższe należy wskazać, że ww. wezwanie było bezzasadne w zakresie art. 8 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 u.c.p.g.¹⁹ oraz nie obejmowało wymagań wskazanych w pkt 5 przedmiotowego przepisu²⁰. W zakresie opisanych w pkt od 4 do 7 ww. wezwania aktualne pozostają uwagi poczynione w powyższym akapicie a dotyczące sposobu weryfikacji spełnienia wymogów określonych uchwałą z 2013 roku.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była nierzetelna analiza podania z dnia 11 kwietnia 2016 r. i wynikająca z tego wadliwa ocena informacji w nim opisanych oraz wadliwe zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. w opisanym powyżej zakresie.
[dowód: akta kontroli str.: 231-241]

W postępowaniu 5.2016 kontrolowany organ wezwaniem z dnia 20 czerwca 2016 r. wezwał, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., jego autora m. in. do jego podpisania przez upoważnioną osobę oraz do zmodyfikowania terminu podjęcia działalności nim objętej. W zakresie drugiej z ww. kwestii należy zaznaczyć, że wezwanie było niezasadne. W pkt 6 wniosku z dnia 15 czerwca 2016 r. jego autor określił bowiem termin podjęcia zezwolenia wskazując datę 20 czerwca 2016 r. Nie można więc mówić w tym zakresie o braku formalnym. Jeżeli kontrolowany organ nie mógłby ww. daty uwzględnić w udzielonym zezwoleniu wówczas powinien w toku postępowania, i nie w oparciu o ww. przepis, wezwać wnioskodawcę (na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.) do jej stosownej modyfikacji pouczając (art. 9 k.p.a.), że gdy tego nie uczyni jako data podjęcia działalności zostanie wskazana data wydania decyzji.

W zakresie natomiast podpisania ww. podania w pkt 4 pisma z dnia 9 lipca 2021 r. (znak: ROŚ.604.14.21, zwane dalej wyjaśnieniami z dnia 9 lipca 2021 r.) wskazano, że w wyniku telefonicznej rozmowy pracownika Urzędu z pracownikiem wnioskodawcy uzgodniono, że podanie z dnia 15 czerwca 2021 r. zostanie mu odesłane w celu dokonania jego uzupełnienia m. in. w zakresie podpisu (co uczyniono). W związku z powyższym należy wskazać, co następuje. Przepis art. 55 § 1 k.p.a. dopuszcza dokonanie wezwania telefonicznego lub za pomocą innych środków łączności w sprawach niecierpiących zwłoki. Wezwanie dokonane w ww. formie rodzi skutki prawne wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata (art. 55 § 2 k.p.a.). Niemniej jednak z treści art. 14 § 1 k.p.a. wynika wymóg załatwiania spraw administracyjnych w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, przy czym odnosi się to nie tylko do rozstrzygnięcia kończącego dane postępowanie lecz do wszystkich czynności podejmowanych przez organ w jego toku, w tym również do wezwań²¹. Tryb opisany w art. 55 k.p.a. stanowi wyjątek od powyższej reguły, a więc przesłanki jego zastosowania (*sprawy niecierpiące zwłoki*) powinny być interpretowane w sposób zawężający. Ponadto, z uwagi na ww. zasadę pisemności, fakt dokonania wezwania w innej formie powinien zostać utrwalony w aktach sprawy w formie notatki służbowej pracownika (art. 72 § 1 k.p.a.)²², w której należało opisać przyczynę wezwania z pominięciem formy

¹⁹ W pkt 3 wniosku z dnia 11 kwietnia 2016 r. wskazano na samochód asenizacyjny w związku z czym nie można stwierdzić, że podanie w ogóle nie zawiera opisu posiadanych środków technicznych. W pkt 6 ww. pisma jego autor opisał termin podjęcia i zamierzony czas prowadzenia działalności w następujący sposób cyt.: *Od 04 2016 do 04 2026* co również nie stanowi o braku formalnym w tym zakresie.

²⁰ Jako proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności autor wniosku wskazał, cyt.: *Dezynfekcja rury spustowej po zrzucie nieczystości oraz okresowa dezynfekcja pojazdu w firmie posiadającej odpowiedni sprzęt*. Powyższe zawiera opis zabiegów podejmowanych w ramach bieżącej działalności nie zaś zabiegów planowanych po jej zakończeniu w związku z upływem terminu na jaki udzielono zezwolenia.

²¹ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2007 r., sygn. V SA/Wa 396/07. Ponadto podkreślenia wymaga, że art. 14 § 2 (w brzmieniu obowiązującym w czasie realizacji sprawy 5.2016) obowiązywał do udokumentowania w aktach nawet spraw tych załatwianych ustnie.

²² Jest to bowiem czynność, która ma znaczenie dla sprawy (brak uzupełnienia braków formalnych będzie skutkowało pozostawieniem wniosku bez rozpoznania) a sposób jej dokonania (rozmowa telefoniczna pracownika organu ze stroną) wyklucza możliwość sporządzenia protokołu.

pisemnej oraz odnotować czy samo wezwanie skutecznie dotarło do adresata. Z udostępnionych akt postępowania, jak i z treści udzielonych wyjaśnień wynika, że ww. wezwanie nie zostało w jakikolwiek sposób utrwalone w aktach postępowania, co należy ocenić negatywnie. Ponadto z przebiegu ww. postępowania nie wynika aby była to *sprawa niecierpiąca zwłoki*.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości było bezpodstawne uznanie treści pkt 6 podania z dnia 15 czerwca 2016 r. za brak formalny oraz bezpodstawne (z pominięciem zasady wynikającej z art. 14 § 1 k.p.a.) zastosowanie art. 55 k.p.a.
[dowód: akta kontroli str.: 262-265, 286-288, 581-583]

W sprawie 1.2017 kontrolowany organ zasadnie, (opierając się na art. 64 § 2 k.p.a.) wezwał autora podania z dnia 3 stycznia 2017 r. o uzupełnienie braków w zakresie wymaganym art. 8 ust. 1 pkt 6 i ust. 2a u.c.p.g. Niemniej jednak w pkt 2 wezwania z dnia 19 stycznia 2017 r. Burmistrz Żmigrodu wezwał autora ww. wniosku o przedłożenie dokumentów potwierdzających posiadanie pojazdów do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Zaznaczenia wymaga, że w pkt 3 powyższego wniosku jego autor opisał pojazd asenizacyjny. Tym samym nie można stwierdzić aby w powyższej kwestii istniał brak formalny. Jak zaznaczono powyżej weryfikacja spełnienia wymagań uchwały z 2013 roku (a jednym z nich jest dysponowanie odpowiednimi pojazdami - § 1 ust. 1 pkt 1) winna być dokonywana w toku postępowania i na podstawie art. 50 § 1 k.p.a.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było niewłaściwe zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. w sytuacji gdy nie wystąpił (w powyższym zakresie) brak formalny.
[dowód: akta kontroli str.: 295, 298-300]

W postępowaniu 6.2017 stwierdzono, że w dniu 14 czerwca 2017 r. kontrolowany organ wezwał autora podania z dnia 1 czerwca 2017 r. o informacje i dokumenty wymagane art. 8 ust. 1 pkt 2 – pkt 6 (w tym pkt wezwanie dot. zamierzonego terminu prowadzenia działalności), ust. 1a i ust. 2a oraz o uiszczenie wymaganej opłaty skarbowej. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono, że ww. wezwanie było bezzasadne w zakresie informacji, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2, pkt 5, pkt 6 (w zakresie zamierzonego czasu prowadzenia działalności) i ust. 2a u.c.p.g.²³. W zakresie informacji wskazanych w pkt 2 tiret drugie i trzecie wezwania z dnia 14 czerwca 2017 r. należy zaznaczyć, że informacje te nie składają się na

²³ Przedmiot i obszar działalności został opisany w piśmie przewodnim do podania z dnia 1 czerwca 2017 r. (*Przedsiębiorstwo (...) zwraca się z uprzejmą prośbą o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy Żmigród*), które wraz z załączonym do niego dokumentem o tytule *Wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu gminy Żmigród*, oraz pozostałymi dokumentami, stanowią jedną całość (wniosek). Ich rozdzielenie i twierdzenie, że treść pkt 1 ww. dokumentu nie wypełnia dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. jest bezpodstawna. Informacje wymagane art. 8 ust. 1 pkt 5 u.c.p.g. zostały wskazane w pkt 5 pisma z dnia 1 czerwca 2017 r. (*Po zakończeniu działalności objętej wnioskiem zostaną przeprowadzone czynności sanitarne związane z dezynfekcją i oczyszczeniem terenu i innymi wszelkimi niezbędnymi zabiegami, dostosowanymi do istniejącej sytuacji i potrzeb oraz obowiązujących przepisów*).

W zakresie wymagane art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. zamierzonego czasu prowadzenia działalności przedsiębiorca wskazała *przez czas nieokreślony*. Nie jest to brak formalny. Zaznaczenia bowiem wymaga, że okres nieprzekraczający 10 lat, wskazany w art. 9 ust. 1b u.c.p.g., wiąże organ na etapie wydawania decyzji. Wskazanie przez stronę zamierzonego czasu prowadzenia działalności w sposób opisany powyżej nie wiąże oczywiście organu lecz nie stanowi również braku formalnego. Przepis art. 8 ust. 1 pkt 6 *in fine* u.c.p.g. nie zawiera bowiem jakichkolwiek wytycznych dla strony, z których wynikałoby że nie może ona ww. informacji ująć w sposób opisany powyżej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że do podania dołączono akt notarialny (rep. A nr 7240/2016) z dnia 2 grudnia 2016 r. zawierający m. in. uchwałę nr 2/02/2016 nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podjęta w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego umowy spółki. W § 9 ust. 2 pkt 2 lit. a, lit. e, lit. f oraz w ust. 3 lit. a wskazano, że wspólnicy wnieśli w ramach aportu wnieśli m. in. prawo własności nieruchomości zabudowanych oczyszczalniami ścieków zlokalizowanych w Miliczu, Sułowie i Żmigrodzie.

wymogi formalne podania w związku z czym wzywanie o nie w oparciu o art. 64 § 2 k.p.a. było nieuprawnione.

Przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości była nierzetelna analiza podania z dnia 1 czerwca 2017 r. i załączonych do niego dokumentów.
[dowód: akta kontroli str.: 346-349, 355-356, 373-375]

W zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających w ramach poszczególnych spraw poddanych weryfikacji kontrola wykazała co następuje.

Uchwała z 2013 roku w § 1 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 określiła dla podmiotu ubiegającego się o udzielenie zezwolenia wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. wymagania co do pojazdów używanych do opróżniania zbiorników bezodpływowych jak i w stosunku do bazy transportowej. Są one następujące:

- dysponowanie specjalistycznymi pojazdami w liczbie oraz w stanie technicznym zapewniającym ciągłość świadczenia usług (§ 1 ust. 1 pkt 1 uchwały z 2013 roku), które:
 - spełniają wymagania techniczne określone w przepisach szczególnych w tym dot. pojazdów asenizacyjnych (lit. a);
 - są oznakowane nazwą, adresem oraz nr telefonu przedsiębiorcy w widoczny sposób (lit. b);
 - zapewniają odpowiedni standard bezpieczeństwa i higieny pracy dla zatrudnionych przy nich osób (lit. c);
 - są wyposażone w sprzęt umożliwiający posprzątanie terenu zanieczyszczonego podczas opróżniania zbiornika bezodpływowego (lit. d);
- dysponowanie bazą transportową (§ 1 ust. 1 pkt 2 uchwały z 2013 roku), która:
 - jest zlokalizowana na terenie, do którego podmiot ubiegający się o zezwolenie ma tytuł prawny (lit. a);
 - zapewnia codzienne parkowanie, garażowanie pojazdów po zakończeniu pracy (lit. b);
 - zapewnia możliwość serwisowania, dezynfekowania i utrzymywania pojazdów w należytym stanie sanitarno-higienicznym, zaś w przypadku braku miejsca do mycia i dezynfekcji wnioskodawca winien udokumentować możliwość przeprowadzenia tych czynności w miejscach do tego przeznaczonych (lit. c);
 - zlokalizowaną na ogrodzonym, i utwardzonym terenie, zapewniającym ochronę przed zanieczyszczeniem wody i gruntu, z odprowadzeniem wód deszczowych – zgodnie z obowiązującymi przepisami, oraz niedostępnym dla osób trzecich (lit. d);
 - zlokalizowaną w miejscu nie stwarzającym uciążliwości dla mieszkańców (lit. e).

W toku postępowania kontrolnego ustalono, że autorzy poszczególnych wniosków nie przedkładali wraz z nimi dowodów świadczących o spełnieniu wszystkich ww. wymagań natomiast z akt poszczególnych spraw nie wynikało aby Burmistrz Żmigrodu podejmował jakiegokolwiek czynności wyjaśniające w powyższym zakresie, co z kolei było przedmiotem wezwania kontrolerów do udzielenia wyjaśnień. W odpowiedzi (pkt 1 – pkt 9 wyjaśnień z dnia 9 lipca 2021 r.) kontrolowany organ wskazał co następuje, cyt.:

- organ uznał, że wymagania zostały spełnione na podstawie informacji wskazanych we wniosku oraz załączonych do niego dokumentów

Powyższe wyjaśnienia dotyczyły postępowań:

- 1.2015 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz w pkt 2 lit. c uchwały z 2013 roku²⁴;

²⁴ W wyniku kontroli, na podstawie udostępnionych akt sprawy stwierdzono, że do podania z dnia 13 stycznia

- 2.2016 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz w pkt 2 lit. b – lit. d uchwały z 2013 roku²⁵;
 - 4.2016 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz w pkt 2 uchwały z 2013 roku²⁶;
 - 5.2016 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz w pkt 2 lit. b – lit. d uchwały z 2013 roku;²⁷
 - 1.2017 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz w pkt 2 lit. c (w zakresie serwisowania) i lit d uchwały z 2013 roku²⁸;
 - 2.2017 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz w pkt 2 lit. b – lit. d uchwały z 2013 roku²⁹;
 - 6.2017 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz w pkt 2 lit. b – lit. d uchwały z 2013 roku;
 - 8.2017 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. a, lit. b i d oraz w pkt 2 lit. c uchwały z 2013 roku³⁰;
 - 27.2019 w zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i d oraz w pkt 2 lit. c (w zakresie serwisowania) i lit d uchwały z 2013 roku³¹;
- z których akt nie wynikało, aby ww. warunki zostały spełnione. Udzielone wyjaśnienia, do których nie dołączono jakichkolwiek dokumentów uzupełniających uprzednio nadesłane akta postępowań, również nie potwierdziły spełnienia ww. wymogów.

Przyczyną powstania opisanych powyżej nieprawidłowości w zakresie weryfikacji spełnienia przez poszczególnych wnioskodawców wymagań określonych w uchwale z dnia 2013 roku było niezastosowanie się pracownika Urzędu prowadzącego powyższe sprawy do

2015 r. nie dołączono jakiegokolwiek dokumentu, który świadczyłby o spełnieniu wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i lit. d oraz w pkt 2 lit c uchwały z 2013 roku. Zaznaczenia wymaga, że z przedłożonej umowy najmu nieruchomości wynika, że jest to teren utwardzony, ogrodzony, oświetlony, uzbrojony i objęty monitoringiem (§ 2 umowy). Brak w niej (jak i w innych dokumentach) jakichkolwiek informacji o możliwościach jakie teren ten zapewnia w zakresie mycia, serwisowania oraz dezynfekowania pojazdów.

²⁵ W pkt 4 i pkt 5 wezwania z dnia 20 kwietnia 2016 r. kontrolowany organ wezwał wnioskodawcę jedynie do opisanie posiadanych środków transportu oraz bazy, natomiast w pkt 6 i pkt 7 jedynie do wykazania posiadania tytułów prawnych do nich. Przedłożone w wyniku wezwania dokumenty nie dowodzą spełnienia wymogów określonych w uchwale z 2013 roku.

²⁶ W zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. b i lit. d uchwały z 2013 roku należy wskazać, że w aktach sprawy brak jest jakichkolwiek dowodów świadczących o spełnieniu ww. wymagań. W zakresie wymagań opisanych w § 1 ust. 1 pkt 2 ww. akt należy wskazać, że wprawdzie przedsiębiorca złożył w przedmiocie ich spełnienia wraz z wnioskiem oświadczenie z dnia 13 czerwca 2016., niemniej jednak, czego wymaga art. 75 § 2 k.p.a., nie było ono opatrzone stosowną klauzulą.

²⁷ W pkt 3 podania z dnia 15 czerwca 2021 r. opisano wprawdzie posiadane pojazdy oraz bazę, niemniej jednak opis ten nie zawierał stosownej klauzuli (art. 75 § 2 k.p.a.), natomiast do samego wniosku nie dołączono jakichkolwiek dokumentów, które potwierdzałyby prawdziwość informacji w nim zawartych. Dokumentacji lub oświadczeń o spełnieniu warunku określonego w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały z 2013 roku brak.

²⁸ Zawarte we wniosku oświadczenie dot. oznaczenia pojazdów nie zawierało stosownej klauzuli, brak było jakichkolwiek dowodów złożonych w zakresie § 1 ust. 1 pkt 1 lit. d i w pkt 2 lit. c (w zakresie serwisowania) i lit. d uchwały z 2013 roku.

²⁹ Do podania dołączono jedynie umowę użyczenia lokalu zawartą w dniu 31 grudnia 2016 r. Natomiast charakterystyka bazy i pojazdów zawarta w podaniu nie zawierały stosownej klauzuli (art. 75 § 2 k.p.a.). Dokumentacji lub oświadczeń o spełnieniu warunku określonego w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały z 2013 roku brak.

³⁰ Z załączonych do wniosku dowodów rejestracyjnych pojazdów wynika, że ten pojazd, którego właścicielem jest wnioskodawca jest samochodem ciężarowym przeznaczonym do przewozu innych ładunków, drugi natomiast (samochód specjalny do czyszczenia kanalizacji) jest własnością gminy Prusice i brak jest dokumentu świadczącego o tym, że wnioskodawca może nim dysponować. Dokumentacji lub oświadczeń o spełnieniu warunku określonego w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały z 2013 roku brak. Z kolei z umowy dzierżawy nieruchomości stanowiącej bazę transportową nie wynika aby była ona również przystosowana do mycia i dezynfekcji pojazdów.

³¹ Oświadczenie dot. oznaczenia pojazdu asenizacyjnego nie zawierało klauzuli z art. 75 § 2 k.p.a. Dokumentacji lub oświadczeń o spełnieniu warunku określonego w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały z 2013 roku brak. Dokument zatytułowany *Użyczenie* nie potwierdza spełnienia wymogów opisanych w § 1 ust. 1 pkt 2 lit. c (w zakresie serwisowania) i lit. d uchwały z 2013 roku.

dyspozycji art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a., co sprowadzało się do braku rzetelnego wyjaśnienia stanu faktycznego poszczególnych z nich.

[dowód: akta kontroli str.: 23-70, 217-441, 580-584]

W wyniku kontroli stwierdzono, że do wniosku z dnia 13 stycznia 2015 r. (sprawa 1.2015) w ramach zadośćuczynienia art. 8 ust. 2a u.c.p.g., dołączono umowę na świadczenie usług odbioru nieczystości ciekłych bytowych z wozów asenizacyjnych zawarte z Trzebnickim Zakładem Gospodarki Komunalnej ERGO Sp. z o. o. (zwane dalej zakładem). W § 1 ust. 1 powyższej umowy określono, że na jej podstawie Odbiorca zobowiązuje się przyjmować i oczyszczać nieczystości przemysłowe wprowadzone przez Klienta do stacji zlewnej. W § 2 ust. 4 przedmiotowych umów zdefiniowano natomiast Klienta jako przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych działającego na podstawie aktualnego zezwolenia Burmistrza Trzebnicy udzielonego w trybie przepisów u.c.p.g. Z kolei w § 8 przedłożonej umowy wskazano, że jest ona zawarta na czas obowiązywania zezwoleń udzielonych przez Burmistrza Trzebnicy. Powyższe zapis, mając na uwadze art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 ww. ustawy, oznacza, że stacja zlewna wskazana przez wnioskodawcę nie będzie przyjmować nieczystości ciekłych zebranych na terenie Gminy Żmigród.

Analogiczną umowę przedłożyła również strona decyzji 2.2015. Ponadto dysponowała ona również umową zawartą z operatorem stacji zlewnej w Wołowie. Niemniej jednak umowa ta w § 1 ust. 1 odwoływała się do pozwolenia jakie jej strona uzyskała w dniu 27 lipca 2009 r. Tym samym, w ocenie kontrolujących, również nie świadczyła ona o wypełnieniu dyspozycji art. 8 ust. 2a u.c.p.g.

Podsumowując powyższe rozważania wymaga zaznaczyć, że przedłożenie przez posiadaczy zezwoleń 1.2015 i 2.2015 ww. umów nie wypełniało dyspozycji art. 8 ust. 2a u.c.p.g., które to braki (możliwe do uzupełnienia w trybie art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.)³² nie zostały zauważone przez pracownika Urzędu prowadzącego powyższe postępowania, co z kolei skutkowało udzieleniem zezwoleń podmiotom, który nie wykazały spełnienia wszystkich warunków koniecznych do jego uzyskania. Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była nierzetelna analiza dokumentów załączonych do powyższych wniosków przez pracownika Urzędu prowadzącego ww. postępowania.

[dowód: akta kontroli str.: 32-33, 35, 100-103, 103, 105]

W wyniku kontroli stwierdzono, że wszystkie decyzje wydane w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych zostały podpisane przez Burmistrza Żmigrodu i Zastępcę Burmistrza Żmigrodu oraz Kierownika Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska Urzędu działających z upoważnienia burmistrza³³. Każde z poddanych weryfikacji rozstrzygnięć odnosiło się do wymagań opisanych w art. 9 ust. 1 i ust. 1aa u.c.p.g., a zakres ich obowiązywania nie przekraczał 10 lat. Ponadto zawierały one prawie wszystkie informacje wymagane art. 107 § 1 k.p.a., jak i prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie złożenia odwołania oraz wskazywały właściwy organ odwoławczy (tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu). Ponadto pozytywnie należy ocenić fakt zawarcia w pouczeniu wszystkich decyzji informacji o przesłankach cofnięcia zezwolenia.

³² W niniejszym przypadku nie mógłby być zastosowany przepis art. 64 § 2 k.p.a. ponieważ do podań dołączono dokumenty poświadczające odbiór nieczystości przez stację zlewną. Dopiero analiza ich treści, której organ mógł dokonać w toku postępowania wykazała, że nie świadczą one o wypełnieniu dyspozycji art. 8 ust. 2a u.c.p.g.

³³ Zgodnie z § 1 pkt 1 Zarządzenia nr 83/08 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Kierownikowi Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska oraz Zarządzenie nr 0050.52.2018 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 4 kwietnia 2018 r. w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Kierownikowi Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska.

[dowód: akta kontroli str.: 23-25, 71-73, 147-149, 217-219, 247-249, 259-261, 292-294, 313-315, 342-344, 402-404, 428-430, 580, 584, 589, 591]

Niemniej jednak w udzielonych zezwoleniach stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej na udzielonych zezwoleniach kontrolowany organ powinien zamieścić adnotacje o wysokości opłaty skarbowej uiszczonej za jego wydanie. W wyniku podjętych czynności kontrolnych stwierdzono, że w decyzjach 2.2015³⁴, 2.2016, 8.2017 i 27.2019 wymaganych adnotacji nie było. Powyższe wprowadzie świadczy o naruszeniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niemniej jednak naruszenie to ma charakter uchybienia o charakterze formalnym, które nie wywiera znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

[dowód: akta kontroli str.: 73, 147-149, 217-219, 402-404, 428-430]

W decyzjach wydanych w wyniku postępowań wszczętych po dniu 31 maja 2017 r. (sprawy 6.2017, 8.2017 i 27.2019) kontrolowany organ nie zawarł pouczenia o uprawnieniu wynikającym z art. 127a k.p.a.³⁵

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości była niezajomość przepisów ww. ustawy przez pracownika Urzędu prowadzącego powyższe sprawy.

[dowód: akta kontroli str.: 342-344, 402-404, 428-430]

W treści zezwoleń z dnia 16 stycznia 2015 r. (1.2015) i z dnia 24 lutego 2015 r. (2.2015) Burmistrz Żmigrodu określając inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dot. standardu sanitarnego wykonywanych usług, ochrony środowiska oraz prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem (art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g.):

- zobowiązał posiadacza zezwolenia do sporządzania sprawozdań, o których mowa w art. 9o u.c.p.g.;
- zobowiązał posiadacza zezwoleń do świadczenia usług wyłącznie na podstawie umowy zawartej z właścicielem nieruchomości do wystawiania dowodów oceny skorzystania z ww. usługi;
- do prowadzenia ewidencji zawartych umów oraz do jej udostępniania Burmistrzowi Żmigrodu;
- do zgłaszania wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu;
- do przestrzegania przepisów regulaminu utrzymania czystości obowiązującego na terenie gminy Żmigród, przepisów u.c.p.g., ustawy o odpadach oraz ustawy prawo ochrony środowiska.

Zawarcie w rozstrzygnięciach poddanych kontroli ww. nakazów wykraczało poza ramy 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 ramy³⁶. Posiadacz zezwolenia 2.2015 złożył odwołanie od decyzji kontrolowanego organu wydanej w dniu 24 lutego 2015 r. wskazując, że zawarcie w jej rozstrzygnięciu wyżej wymienionych postanowień nie miało podstaw, nie wskazywało na konkretne wymagania (ostatni z ww. punktów) oraz było powtórzeniem nakazów wynikających wprost z przepisów u.c.p.g. (art. 8a ust. 2 i art. 9o). Organ kontroli w pełni podziela i przyjmuje jako własne argumenty

³⁴ Stosowna adnotacja została zawarta w decyzji dnia 24 lutego 2015 r. uchylonej przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu rozstrzygnięciem z dnia 22 kwietnia 2015 r. W ostatecznej decyzji, wydanej w wyniku ponownego rozpoznania sprawy w dniu 2 września 2015 r. ww. adnotacji nie było.

³⁵ Zgodnie z art. 1 pkt 31 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

³⁶ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 października 2013 r., sygn. II SA/OI 832/13.

podniesione przez posiadacza ww. zezwolenia w odwołaniu z dnia 19 marca 2015 r.

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niewłaściwa interpretacja przepisów u.c.p.g. przez pracownika Urzędu prowadzącego sprawę 2.2015 oraz poprzedzającą ją sprawę 1.2015.

Podkreślenia wymaga również to, że wszystkie decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wydane po sprawie 2.2015 również powtarzały obowiązki wynikające z art. 8a ust. 2 i art. 9o u.c.p.g. oraz w sposób ogólny wzywały do przestrzegania przepisów u.c.p.g., ustawy o odpadach i ustawy prawo ochrony środowiska. W zakresie tego ostatniego Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w ostatnim akapicie uzasadnienia decyzji dnia 22 kwietnia 2015 r. wypowiedziało się negatywnie. Podobnie w przypadku pozostałych z ww. wymagań (mających swoje źródło w art. 8a ust. 2 i art. 9o u.c.p.g.) powstają one *ex lege* w związku z czym nie ma obowiązku ponownego wskazywania ich w decyzji³⁷.

Przyczyną powstania opisanej powyżej nieprawidłowości była niedostateczna znajomość oraz niewłaściwa interpretacja art. 9 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. przez pracownika Urzędu prowadzącego postępowania poddane niniejszej kontroli.

[dowód: akta kontroli str.: 23-25, 71-73, 147-149, 217-219, 247-249, 259-261, 292-294, 313-315, 342-344, 402-404, 428-430]

Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. jednym z elementów decyzji jest uzasadnienie faktyczne oraz prawne. Wytyczne w zakresie tego co powinny zawierać powyższe uzasadnienia zawarto w § 3 ww. artykułu. Uzasadnienie każdej z decyzji wskazywało jedynie na datę złożenia podania, spełnienie wymagań opisanych w art. 8 u.c.p.g., fakt posiadania odpowiedniego sprzętu i bazy transportowej oraz brak zaległości podatkowych oraz zaległości w składkach na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że uzasadnienia prawne wszystkich ww. decyzji są niezgodne z powyższymi przepisami k.p.a. Należy podkreślić, że przy formułowaniu uzasadnienia prawnego nie chodzi tylko o obowiązek powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również o wszechstronne wyjaśnienie, dlaczego organ zastosował określony przepis³⁸. 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 rozstrzygnięcia³⁹. Ponadto, należy na marginesie wskazać, że przepis art. 107 § 4 k.p.a. dopuszcza, przy spełnieniu warunków w nim określonych, odstępianie od uzasadnienia decyzji, co kontrolowany organ mógłby rozważyć przy udzielaniu kolejnych zezwoleń. Przy czym zaznaczenia wymaga, że przez odstępianie od uzasadnienia należy rozumieć odstępianie od sporządzania uzasadnienia w ogóle, nie zaś tylko w części.

[dowód: akta kontroli str.: 23-25, 71-73, 147-149, 217-219, 247-249, 259-261, 292-294, 313-315, 342-344, 402-404, 428-430]

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g. w treści wniosku o udzielenie zezwolenia jego autor jest obowiązany podać planowany termin podjęcia działalności oraz zamierzony czas jej prowadzenia. Z kolei organ wykonawczy gminy wydając decyzję w przedmiocie udzielenia

³⁷ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. II SA/Wa 616/06.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. I SA/Bk 305/19.

zezwolenia musi w niej wskazać termin podjęcia działalności i określić okres jego obowiązywania, nie dłuższy niż 10 lat (art. 9 ust. 1 pkt 3 i ust. 1b u.c.p.g.). Należy wskazać, iż prawidłowym sposobem określenia terminu podjęcia działalności powinna być data wydania decyzji⁴⁰ lub data wskazana przez wnioskodawcę, o ile jest możliwa do uwzględnienia. Porównanie informacji jakie w powyższym zakresie zawarto we wnioskach o udzielenie zezwoleń z treścią samych zezwoleń wskazuje, że Burmistrz Żmigrodu zadośćuczynił ww. zasadom w decyzjach 2.2016, 4.2016, 5.2016, 1.2017, 2.2017, 6.2017, 8.2017 i 27.2019⁴¹. W decyzji 1.2015 nie wskazano konkretnych dat lecz odwołano się, w sposób opisowy do daty wydania decyzji i upływu 10 lat od tej daty. W ocenie organu kontroli czytelniejsze dla strony byłoby gdyby w decyzji organ wskazał konkretne, oznaczone co do dnia, daty podjęcia działalności oraz obowiązywania zezwolenia.

Niezgodnie z powyższymi zasadami zostały natomiast określone ww. terminy w decyzji 2.2015. Zarówno datę podjęcia działalności jak i datę obowiązywania zezwolenia powiązано z uzyskaniem przez przedmiotową decyzję waloru ostateczności tj. ze zdarzeniem przyszłym w momencie jej wydania i niepewnym co do daty.

Przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było niewłaściwa interpretacja przepisu art. 9 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. przez pracownika Urzędu odpowiedzialnego za sporządzenie powyższej decyzji.

[dowód: akta kontroli str.: 71, 73, 147-148, 554]

Zgodnie z art. 40 § 2 k.p.a. jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika to jemu należy doręczać wszelkie pisma w sprawie. Jeżeli natomiast adresatem pisma jest jednostka organizacyjna lub organizacja społeczna to pisma do nich adresowane należy doręczać w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych (art. 45 k.p.a.).

W wyniku kontroli stwierdzono, że stroną decyzji 1.2015 jest spółka komandytowa. Niemniej jednak decyzja z dnia 16 stycznia 2015 r. nie została jej doręczona w sposób opisany w art. 45 k.p.a. lecz odebrana w dniu 19 stycznia 2015 r. przez osobą fizyczną. W pkt 1 wyjaśnień z dnia 9 lipca 2021 r. wskazano, że cyt.:

Decyzja została odebrana przez przedstawiciela przedsiębiorstwa po okazaniu upoważnienia.

Zgodnie z informacjami z Krajowego Rejestru Sądowego – Rejestru Przedsiębiorców aktualnymi na dzień 13 stycznia 2015 r. uprawnionym do reprezentowania ww. spółki był jej komplementariusz, którym była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której prawo do reprezentowania przysługiwało zarządowi, w którego skład wówczas wchodził jedynie J. B. Podpis osoby, która odebrała ww. decyzję nie pozwala na jej zidentyfikowanie, jak również w aktach sprawy brak jest jakiegokolwiek dokumentu, który by na to pozwalał. Ponadto, zgodnie z przywołanymi powyżej art. 40 § 2 i art. 45 k.p.a. osobistego odbioru decyzji z dnia 16 stycznia

⁴⁰ Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 581/09, w uzasadnieniu którego wskazano, cyt.: *Przed wszystkim brak jest podstaw w obowiązujących przepisach, aby okres obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód określony treścią art.127 ust. 2 ustawy Prawo wodne obliczać od daty uzyskania waloru ostateczności takiej decyzji. Pogląd taki stałby również w sprzeczności z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, ponieważ określenie ostateczności decyzji wiąże się z datą doręczenia decyzji stronom, której organ nie zna i nie może z góry zakładać. Decydujące znaczenie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ma w rozpoznawanej sprawie data wydania decyzji, czyli dzień według którego ocenia się stan faktyczny i stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia decyzji.*

⁴¹ Zaznaczenia wymaga, że w sprawach 4.2016, 5.2016 i 2.2017 przedsiębiorcy ubiegali się o udzielenie zezwoleń na okres 10 lat tymczasem w decyzjach wskazywano termin o jeden dzień krótszy. Nie jest to oczywiście ograniczenie, które w jakikolwiek sposób wpływa na poprawność wydanej decyzji, niemniej jednak taki sposób liczenia terminu rocznego był niezgodny z art. 110 w zw. z art. 112 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740). W dniach wydania ww. decyzji nie obowiązywał jeszcze art. 57 § 3a k.p.a.

2015 r. mógł dokonać jedynie pełnomocnik strony. Z akt postępowania nie wynika aby takowego ustanowiono⁴².

Podobny stan faktyczny wystąpił na gruncie postępowania 6.2017. Stroną ubiegającą się o zezwolenie była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Tymczasem decyzja z dnia 29 czerwca 2017 r. nie została doręczona w trybie art. 45 k.p.a. lecz, zgodnie z pkt 7 wyjaśnień z dnia 9 lipca 2021 r., cyt.:

Decyzja odebrana została przez kierownika oczyszczalni ścieków, po telefonicznym przyzwoleniu prezes (...) Sp. z o. o.

W postępowaniu 8.2017 strona (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) ustanowiła pełnomocnika w osobie Z. Z., którego pełnomocnictwo oraz dowód uiszczenia opłaty skarbowej za jego wydanie znajdują się w aktach sprawy. Pełnomocnictwo obejmowało *dokonywanie czynności faktycznych i prawnych związanych z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie Gminy Żmigród*. Niemniej jednak ww. pełnomocnictwo nie zawierało adresu osoby umocowanej. W pkt 8 wyjaśnień z dnia 9 lipca 2021 r. wskazano, że cyt.:

(...) ustalono telefonicznie, że adresem pełnomocnika jest adres przedsiębiorstwa (...).

Niemniej jednak zezwolenia z dnia 19 grudnia 2017 r. nie doręczono ww. pełnomocnikowi, do czego kontrolowany organ był zobowiązany na podstawie art. 40 § 2 k.p.a., lecz bezpośrednio wnioskodawcy.

Podsumowując należy wskazać, że prawidłowe doręczenie ma fundamentalne znaczenie dla bytu prawnego decyzji. Zgodnie bowiem z art. 110 § 1 k.p.a. organ jest związany wydaną przez siebie decyzją od chwili jej ogłoszenia lub doręczenia (prawidłowego). Dopiero właściwe doręczenie decyzji skutkuje rozpoczęciem biegu terminu na wniesienie odwołania w trakcie którego strona może zrzec się prawa do jego złożenia, czyniąc decyzję ostateczną i prawomocną (art. 127a w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. – dot. postępowań wszczętych po 31 maja 2017 r.), i w trakcie którego decyzja, co do zasady, nie podlega wykonaniu (art. 130 § 1 i § 4 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a.). Decyzja niewłaściwie doręczona nie istnieje w obrocie prawnym co z kolei przekłada się na byt prawny uprawnienia nią przyznanego lub obowiązku nią nałożonego. W zakresie doręczeń należy też rozróżnić zasady doręczania pism stronom będącym osobami fizycznym (art. 39 – art. 44 i art. 46 – art. 48 k.p.a.) od zasad doręczania pism stronom, które nimi nie są (art. 39 – art. 39⁴, art. 40 § 2, art. 45 – art. 47 k.p.a.).

Przyczyną powstania ww. nieprawidłowości była niezajomość powyższych przepisów przez pracownika Urzędu prowadzącego opisane powyżej postępowania.
[dowód: akta kontroli str.: 25, 349, 404, 411, 580-581, 583-584]

W wyniku kontroli stwierdzono, że decyzję 1.2017 i 8.2017 podpisał, z upoważnienia Burmistrza Żmigrodu, zastępca burmistrza, którym wówczas był Z. Ś. W pkt 1 wezwania z dnia 7 lipca 2021 r. zobowiązano Burmistrza Żmigrodu do przedłożenia, potwierdzonych za zgodność z oryginałem, kopii upoważnień udzielonych m. in. ww. osobie. Wraz z wyjaśnieniami z dnia 9 lipca 2021 r. otrzymano potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię Zarządzenia nr 0050.164.2014 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 31 października 2014 r. w § 1 którego wskazano, cyt.:

Upoważniam (...) – Zastępcę Burmistrza gminy Żmigród do wydawania w moim imieniu indywidualnych decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu

⁴² Zgodnie z art. 33 § 3 k.p.a. oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa należy dołączyć do akt.

działać w postępowaniu administracyjnym przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Stosownie natomiast do treści art. 33 k.p.a. pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu. Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Do wniosku strona nie dołączyła jednak pełnomocnictwa, co stanowiło przedmiot wezwania organu z dnia 7 maja 2015 r. Należy jednak wskazać, że organ wskazał błędną podstawę prawną wezwania, posiłkując się art. 50 § 1 k.p.a., który stanowi, że *organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych*. Przepis ten ma zastosowanie w toku postępowania, po jego formalnym wszczęciu. W powyższym przypadku należało wezwać stronę, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do usunięcia braku formalnego, poprzez przedłożenie stosownego pełnomocnictwa. Jak wskazano w orzecznictwie, brak właściwego pełnomocnictwa jest brakiem formalnym w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a. i w trybie tego przepisu winien być on usunięty pod rygorem pozostawienia odwołania bez rozpoznania⁴⁴.

Powyższa nieprawidłowość wynika z niewłaściwej interpretacji przepisów k.p.a. przez pracownika prowadzącego postępowanie.
[dowód: akta kontroli str.: 442-449]

W odniesieniu do dyspozycji przepisu art. 107 § 1 pkt 6 oraz art. 107 § 3 k.p.a. decyzja musi zawierać uzasadnienie faktyczne oraz prawne, w którym w szczególności należy wskazać fakty, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności oraz wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Kontrola wykazała, iż żadna ze wskazanych decyzji nie zawierała uzasadnienia prawnego, a jedynie krótkie przedstawienie stanu faktycznego sprawy.

Przyczyną wskazanej nieprawidłowości jest nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa przez pracownika prowadzącego postępowanie.
[dowód: akta kontroli str.: 447, 453, 462]

Zgodnie z częścią I pkt 53 załącznika do ustawy o opłacie skarbowej – opłacie w wysokości 10 zł podlega wydanie decyzji innej niż wymienione w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Jednakże, w kol. 4 (*Zwolnienia*) w pkt 1 wskazano „*decyzje umarzające postępowanie lub wydawane w postępowaniu odwoławczym albo w trybie szczególnym*”. Decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi decyzję wydaną w trybie szczególnym. Ponadto na decyzjach zmieniających powinny zostać zamieszczone adnotacje dot. zwolnienia z opłaty skarbowej, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej. W toku kontroli ustalono, że na żadnej z decyzji nie umieszczono ww. adnotacji. Powyższe stanowi jednak uchybienie, nie mające wpływu na prawidłowość podjętych rozstrzygnięć.

[dowód: akta kontroli str.: 447, 453, 462]

W toku kontroli stwierdzono, że decyzje 10.2015 oraz 3.2017 zawierają prawidłowe pouczenie o prawie, trybie i terminie na złożenie odwołania, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Od dnia 1 czerwca 2017 r. decyzje powinny zawierać również pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania, a także jego skutkach. Decyzja 9.2017 nie zawierała ww. pouczenia.

⁴⁴Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. II SA/Wr 641/17

podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

Z kolei w § 23 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie (zwany dalej regulaminem), wprowadzonego Zarządzeniem nr 0050.18.2015 Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 17 lutego 2015 r. (obowiązującego w momencie wydania ww. decyzji) wskazano, że zastępca burmistrza, wykonujący zadania i kompetencje w jego imieniu, zajmuje się zagadnieniami wynikającymi z zakresu działania nadzorowanych komórek organizacyjnych, do których należy m. in. Referat Rolnictwa i Ochrony Środowiska. Przy wykonywaniu zadań zastępca burmistrza działa w granicach określonych zarządzeniami oraz pełnomocnictwami i upoważnieniami udzielonymi przez burmistrza (§ 22 ust. 1 regulaminu). Do zadań zastępcy burmistrza należy w szczególności wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w zakresie upoważnień udzielonych przez burmistrza (§ 22 ust. 2 pkt 3 regulaminu). Mając na uwadze powyższe przepisy oraz treść przedłożonego upoważnienia organ kontroli stoi na stanowisku, że wskazane na wstępie decyzje mogły zostać podpisane przez nieumocowaną do tego osobę. Tym samym powyższe zezwolenia mogą być dotknięte kwalifikowaną wadą rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), co z kolei może skutkować stwierdzeniem ich nieważności⁴³.

[dowód: akta kontroli str.: 294, 404, 580, 584, 590]

II. Decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia.

W toku kontroli stwierdzono, że w okresie nią objętym Burmistrz Gminy Żmigród wydał 3 decyzje zmieniające uprzednio udzielone zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych:

- decyzję Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 27 maja 2015 r. (sygn. ROŚ.6324.10.2015), zwana dalej decyzją 10.2015;
- decyzję Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 17 lutego 2017 r. (sygn. ROŚ.6324.3.2017), zwana dalej decyzją 3.2017;
- decyzję Burmistrza Gminy Żmigród z dnia 22 grudnia 2017 r. (sygn. ROŚ.6324.9.2017), zwana dalej decyzją 9.2017

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że ww. decyzje zostały podpisane przez Burmistrza, Sekretarza Gminy oraz Kierownika Referatu Rolnictwa i Ochrony Środowiska, na podstawie stosownych upoważnień. Rozstrzygnięcia wszystkich decyzji były zgodne z żądaniami wnioskodawców. Wnioski złożone przez strony dotyczyły dopisania do udzielonej decyzji dodatkowej stacji zlewnej. Podania w większości były kompletne pod względem formalnym, zawierały elementy określone w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. oraz wskazywały przedmiot żądanych zmian. Każda z prowadzonych spraw miała również założoną metrykę zawierającą informacje wskazane w art. 66a § 2 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str.: 442-449, 450-457, 458-468]

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości. Wniosek, na podstawie którego wydano decyzję 10.2015 został podpisany przez osobę pełniącą obowiązki kierownika podmiotu żądającego zmiany decyzji. Zgodnie z art. 32 k.p.a. strona może

⁴³ Patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 września 2019 r., sygn. VI SA/Wa 772/19.

[dowód: akta kontroli str.: 447, 453, 462]

III. Zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami.

W toku kontroli stwierdzono, iż w okresie nią objętym Burmistrz Gminy Żmigród wydał 1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami tj. decyzję z dnia 28 listopada 2017 r. (sygn. ROŚ.6140.24.2016), zwana dalej decyzją 24.2016.

Wniosek strony zawierał wszystkie informacje wskazane w art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., jak również wszystkie elementy wymagane art. 8 ust. 1 ustawy u.c.p.g. Przedsiębiorca dołączył do wniosku także zaświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Do wniosku dołączono również:

- świadectwo zatwierdzenia środka transportu drogowego do długotrwałego transportu wydane przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Trzebnicy;
- oświadczenie o niekaralności;
- zezwolenie dla przewoźnika wydane przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Trzebnicy.

Wskazane przez przedsiębiorcę środki służące do transportowania wyłapanych zwierząt spełniają warunki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97, do którego odsyła przepis art. 24 ustawy o ochronie zwierząt.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 4 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1546, z późn. zm.) oraz pkt 44 części III załącznika do ww. ustawy wydanie zezwolenia wskazanego w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g. podlega opłacie skarbowej w wysokości 616 zł. Terminem uiszczenia ww. opłaty jest, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, dzień złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia. Mając na uwadze § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007 r. (Dz. U. Nr 187, poz. 1330) podmiot składający wniosek jest obowiązany dołączyć do niego, nie później niż w ciągu 3 dni od dnia powstania obowiązku zapłaty, dowód uiszczenia należnej opłaty skarbowej. Tym samym należy wskazać, że opłata skarbową wymagana za udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności opisanej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy u.c.p.g. jest należna *z góry* tj. przed wydaniem zezwolenia. Wniosek, na podstawie którego udzielono decyzję z dnia 28 listopada 2017 r. wpłynął do jednostki kontrolowanej w dniu 15 listopada 2017 r. Analiza dokumentów wykazała, że do wniosku nie dołączono dowodu uiszczenia opłaty skarbowej wymaganej art. 4 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej. Brak fiskalny został uzupełniony w dniu 23 listopada 2017 r. W aktach postępowania brak jest wezwania organu do uzupełnienia ww. braku, ponadto pismem z dnia 20 listopada 2017 r. zawiadomiono stronę o wszczęciu postępowania w sprawie, pomimo istnienia braku fiskalnego. Zgodnie z art. 261 § 1 k.p.a. jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone *z góry*, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni. Ponadto § 2 ww. przepisu stanowi, iż jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana. W jednym z wyroków Najwyższy Sąd Administracyjny podkreślił, że *organ wzywając stronę do wniesienia opłaty, powstrzymuje się od czynności związanych z rozpoznawaniem sprawy do*

czasu wniesienia tej opłaty, a w razie jej nieuiszczenia, zobowiązany jest do zwrotu podania⁴⁵. Należy więc wskazać, że w przypadku weryfikacji, iż wniosek nie zawiera dowodu uiszczenia opłaty skarbowej, organ powinien wezwać stronę do uiszczenia opłaty skarbowej, wyznaczając termin do dokonania zapłaty, a dopiero po wniesieniu należnej opłaty skarbowej przystąpić do merytorycznego rozpatrywania sprawy.
[dowód: akta kontroli str.: 469-481]

W zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego, w ramach sprawy poddanej weryfikacji, kontrola wykazała co następuje.

W uchwale z 2011 roku ustanowiono wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na terenie gminy Żmigród. Jednostka kontrolowana w wyjaśnieniach błędnie wskazała, że aktem prawa miejscowego, wydanym na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy u.c.p.g. jest Uchwała nr 0007.XI.85.2011 Rady Miejskiej w Żmigrodzie z dnia 29 września 2011 r. w sprawie ustalenia zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie gminy Żmigród oraz dalszego postępowania z tymi zwierzętami (Dz. Urz. Woj. Doln. 2011 r., nr 210 poz. 3619). Wskazana powyżej uchwała nie została wydana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy u.c.p.g., ponadto nie ustanowiono w niej wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przez bezdomnymi zwierzętami. Należy więc uznać, że właściwym aktem prawa miejscowego jest uchwała z 2011 roku⁴⁶.

Warunki jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opisanym w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. zostały określone w § 1 załącznika nr 1 do ww. uchwały i składają się na nie:

- prowadzenie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami;
 - posiadanie atestowanego urządzenia i środków nie stwarzających zagrożenia dla życia i zdrowia zwierząt ani nie zadające im cierpienia, przy pomocy których będą wyłapywane i w razie potrzeby poskramiane;
 - posiadanie samochodu przystosowanego do transportu zwierząt, który posiada: odpowiednią powierzchnię i kubaturę, zadaszenie i ściany, dostateczną wentylację, w miarę potrzeby ogrzewanie, podłogę zapewniającą przyczepność kończyn i umożliwiającą utrzymanie higieny;
 - zapewnienie w razie potrzeby opieki weterynaryjnej;
 - posiadanie odpowiednio wyszkolonej i wykształconej kadry, w liczbie gwarantującej stałe świadczenie usług;
 - zapewnienie całodobowej dyspozycyjności wykonywania usług;
 - prowadzenie ewidencji zwierząt wyłapywanych;
 - posiadanie obiektów do czasowego przetrzymywania wyłapanych zwierząt chroniące je przed zimnem, upałami i odpadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego;
 - zobowiązanie do posiadania obiektów czasowego przetrzymywania zwierząt i bazy transportowej, które zlokalizowane są na terenie przewidzianym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na prowadzenie tego rodzaju działalności;
 - posiadanie tytułu prawnego do dysponowania nieruchomością, na której zlokalizowane są ww. obiekty;
 - wskazanie, że przedsiębiorca oraz jego pracownicy nie mogą być karani z art. 35 i art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.
- Ponadto w § 2 uchwały z 2011 roku wskazano, że wymagania określone powyżej powinny zostać

⁴⁵ Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 28-08-2019, syg. II OSK 1119/19.

⁴⁶ Uchwała Nr 007.V.48.2011.

potwierdzone odpowiednimi dokumentami.

Analiza dokumentów przedłożonych wraz z wnioskiem przedsiębiorcy, na podstawie którego wydano decyzję z dnia 28 listopada 2017 r. wykazała, że nie świadczą one o spełnieniu przez jego autora wszystkich opisanych powyżej wymagań. Wymóg prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami organ mógł samodzielnie zweryfikować poprzez wydruk z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Żądanie przedstawienia dokumentu w powyższym zakresie było nieuprawnione⁴⁷. W zakresie posiadania atestowanego urządzenia i środków nie stwarzających zagrożenia dla życia i zdrowia, przy pomocy których zwierzęta będą wylapywane i w razie potrzeby poskramiane, przedsiębiorca wskazał jedynie w pkt 3.1. *cyt. aplikator pneumatyczny, pętla, uchwyt do łapania psów*. W żaden sposób nie udokumentowano jednak faktu posiadania ww. urządzeń, a także nie poruszono kwestii ich bezpieczeństwa dla zwierząt. Posiadanie samochodu przystosowanego do transportu zwierząt zostało udokumentowane poprzez przedłożenie właściwych świadectw zatwierdzenia środka transportu drogowego do długotrwałego transportu wydane przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Trzebnicy. Kwestia zapewnienia w razie potrzeby opieki weterynaryjnej nie podlega wątpliwości, z uwagi na działalność wykonywaną przez przedsiębiorcę. Niemniej jednak we wniosku nie udokumentowano faktu posiadania odpowiednio wyszkolonej i wykształconej kadry, w liczbie gwarantującej stałe świadczenie usług. Ponadto wnioskodawca nie wykazał zapewnienia całodobowej dyspozycyjności wykonywania usług, nie udokumentował również faktu posiadania obiektów do czasowego przetrzymywania wylapanych zwierząt chroniące je przed zimnem, upałami i odpadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego. W zakresie warunku dot. niekaralności organ kontroli dotrzymuje stanowisko jakie zajął w przedmiotowej kwestii powyżej (str. 6 i str. 7 niniejszego dokumentu).

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż w zakresie weryfikacji spełniania przez przedsiębiorcę warunków niezbędnych do prowadzenia działalności objętej zezwoleniem określonych w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego organ winien działać na podstawie przepisu art. 8a ust. 1 ustawy u.c.p.g. – tzn. albo dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów wskazanych we wniosku albo wezwać przedsiębiorcę do przedłożenia w terminie nie krótszym niż 14 dni dokumentów potwierdzających, iż spełnia on ww. warunki. Wskazane powyżej nieprawidłowości dotyczą weryfikacji spełnienia przez przedsiębiorcę wymagań niezbędnych do prowadzenia określonej we wniosku działalności, a wskazanych w odrębnych przepisach.

Przyczynami powyższych nieprawidłowości jest nierzetelna analiza wniosku przez osobę odpowiedzialną za prowadzenie przedmiotowej sprawy.
[dowód: akta kontroli str.: 469-481]

Decyzja w przedmiocie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami została podpisana przez Burmistrza Miasta Żmigród. Wymaga podkreślenia, że wskazana decyzja zawierała prawie wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 k.p.a., niemniej jednak nie zawierała większości elementów wymaganych art. 9 ust. 1 ustawy u.c.p.g., co należy ocenić negatywnie. Decyzja zawierała również adnotację, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zapłaty opłaty skarbowej.

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości w powyższym obszarze. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy u.c.p.g., zezwolenie powinno zawierać imię i nazwisko lub nazwę oraz adres zamieszkania lub siedziby przedsiębiorcy. W rozstrzygnięciu decyzji organ

⁴⁷ Patrz: art. 38 ust. 5 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 z późn. zm.)

wskazał co prawda nazwę podmiotu, jednakże nie zawarł w niej adresu siedziby przedsiębiorcy. Ponadto w zezwoleniu nie określono terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem, jak również niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem, co jest niezgodne z art. 9 ust. 1 pkt 3 i pkt 5 ustawy u.c.p.g. 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. Organ w decyzji wskazał cyt. *przedsiębiorca winien prowadzić działalność zgodnie z wymogami standardu humanitarno-sanitarnego na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów dotyczących ochrony zwierząt i zagadnień sanitarnych przy wykonywaniu działalności objętej zezwoleniem*, co jest ujęciem nieprawidłowym, z uwagi na zobowiązanie strony do przestrzegania ogólnie wskazanych aktów prawnych. Zezwolenie powinno bowiem zawierać konkretne obowiązki, wynikające z przepisów szczególnych, aby przedsiębiorca nie miał wątpliwości, jakie wymagania są na niego nakładane. Wątpliwości nasuwa również zamieszczenie w decyzji poniższych zapisów cyt. *przedsiębiorca dokonywać będzie wylapywania bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Żmigród na podstawie odrębnej umowy. Przedsiębiorca winien prowadzić dokumentację wykonywanej działalności, w tym: dowody potwierdzające miejsce i czas schwytania, dostarczenie zwierząt do schroniska*. Zawarcie w rozstrzygnięciach ww. nakazów wykraczało 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. Ponadto w zakresie obowiązku wynikającego z art. 8a ust. 2 ustawy u.c.p.g. tj. zgłaszania organowi wszelkich zmian danych określonych w zezwoleniu, należy wskazać, że informacja ta nie stanowi elementu rozstrzygnięcia⁴⁸. Obowiązek ten nie podlega dyspozycji art. 9 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy albowiem nie został ustanowiony w odrębnych przepisach. Obciąża on każdego posiadacza zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych *ex lege*⁴⁹. Również wskazana w decyzji sankcja dotycząca cofnięcia zezwolenia bez odszkodowaniu, w wyniku nie wypełnienia określonych w zezwoleniu warunków została określona wprost w przepisach ustawy u.c.p.g. Ewentualny zapis dot. ww. sankcji mógł zostać wskazany przez organ w pouczeniu.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z błędnej interpretacji przepisów ustawy u.c.p.g. oraz niedostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.

[dowód: akta kontroli str.: 480-481]

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1b ustawy u.c.p.g. zezwolenie wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. W wyniku kontroli stwierdzono, że w decyzji z dnia 28 listopada 2017 r. przekroczono 10-letni termin obowiązywania zezwolenia, co może stanowić przesłankę stwierdzenia nieważności decyzji, z uwagi na rażące naruszenie prawa, w myśl art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Decyzja została wydana, jak i odebrana osobiście przez stronę⁵⁰ w dniu 28 listopada 2017 r., tym samym maksymalny, 10-letni termin jej obowiązywania upływa 28 listopada 2027 r. Organ w pkt 9 decyzji wskazał cyt. „*okres ważności zezwolenia ustala się do dnia 31 grudnia 2027 r.*”, co wskazuje na wydanie zezwolenia na okres 10 lat i 3 dni, licząc od daty wydania decyzji⁵¹. Ponadto w decyzji nie wskazano terminu podjęcia działalności przez przedsiębiorcę, co jest niezgodne z art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy u.c.p.g. Należy podkreślić, że w kwestii obliczania terminów, wiążący jest art. 57 k.p.a. Zgodnie bowiem z art. 57 § 3a k.p.a.

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. II SA/Gd 709/17.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Czego dowodem jest potwierdzenie doręczenia na decyzji, z uwzględnieniem daty odbioru oraz podpisu strony.

⁵¹ Okres obowiązywania zezwolenia powinien być liczony od dnia wydania decyzji, w związku z tym, że termin ten ma decydujące znaczenie, ponieważ stanowi dzień, według którego ocenia się stan faktyczny oraz stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia.

terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim roku nie było - w dniu poprzedzającym bezpośrednio ten dzień. W związku z powyższym ostatni dzień obowiązywania zezwolenia powinien upłynąć 28 listopada 2027 r. i tę datę należało wskazać w decyzji.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z nieznanomości obowiązujących przepisów, jak również niedostatecznego nadzoru bezpośredniego przełożonego.
[dowód: akta kontroli str.: 480-481]

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 w objętym przedmiotową kontrolą zezwoleniu nie zawarto uzasadnienia prawnego w znaczeniu opisanym powyżej.

Powyższe nieprawidłowości nie wywierają jednak istotnego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięć administracyjnych.
[dowód: akta kontroli str.: 480-481]

IV. Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Gminy Żmigród wydał 1 decyzję w przedmiocie udzielenia zezwolenia na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków tj. decyzję z dnia 21 kwietnia 2017 r. (znak: ROŚ.6324.4.2017), zwana dalej decyzją 4.2017.

W toku kontroli stwierdzono, że rozstrzygnięcie zostało podpisane przez Burmistrza Gminy Żmigród. Podanie z dnia 20 marca 2017 r. spełniało wymagania określone w art. 63 § 2 k.p.a. oraz część wymagań określonych w art. 17 z.z.w.z.o.ś. Decyzja zawierała prawie wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a. W zezwoleniu nie zawarto jednak uzasadnienia prawnego⁵². Wszystkie elementy wymagane art. 18 z.z.w.z.o.ś. zostały ujęte w zezwoleniu, co należy ocenić pozytywnie. Decyzja została wydana na czas nieoznaczony, a jako datę podjęcia działalności wskazano dzień 1 maja 2017 r., zgodnie z żądaniem wnioskodawcy.
[dowód: akta kontroli str.: 482-553]

W myśl art. 17 ust. 1 pkt 2 z.z.w.z.o.ś. wnioskodawca obowiązany jest określić we wniosku informacje dot. przedmiotu oraz obszaru działalności. W toku kontroli ustalono, że strona w pkt 2 wniosku wskazała cyt. *Przedmiotem działania jest działalność polegająca na: poborze, uzdatnianiu i dostarczaniu wody na terenie gminy Żmigród w miejscowościach: Żmigródek, Borki, Garbce, Radziądz, Gatka, Korzeńsko, Chodlewo, Przywsie, Dębno, Laskowa, Bukalowo, Osiek, Osiek Mały, Książęca Wieś, Ruda Żmigrodzka, Jaminik, Niezgoda, Czarny Las, Szarlotka, Karolówka oraz miasto Żmigród.* Kontrolowany organ pismem z dnia 10 kwietnia 2017 r. wezwała stronę na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. do usunięcia braków formalnych, wskazując, iż należy prawidłowo określić obszar działalności, z uwagi na to, że w gminie Żmigród nie ma miejscowości Karolówka, jest to nazwa potoczna, a urzędowa nazwa miejscowości do Szarżyna. Należy wskazać, że we wniosku nie było braku formalnego dot. ww. zakresu, ponieważ strona określiła zarówno obszar, jak i przedmiot działalności. Błędne wskazanie nazwy jednej z miejscowości należało wyjaśnić w toku postępowania. Możliwości takie daje art. 17a z.z.w.z.o.ś., zgodnie z którym przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może: wezwać przedsiębiorstwo wodociągowo-

⁵² Rozważania na ten temat poczyniono we wcześniejszej części projektu.

kanalizacyjne do uzupełnienia w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia ono warunki określone przepisami ustawy, wymagane do wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (pkt 1) lub dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem (pkt 2). Analogiczna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do informacji o wynikach ekonomicznych dotychczasowej działalności gospodarczej wnioskodawcy. Strona we wniosku wskazała wymagane art. 17 ust. 1 pkt 4 informacje, a ustawa nie precyzuje sposobu, w jaki informacje te powinny zostać przedstawione. Kontrolowany organ również w tym przypadku wezwał przedsiębiorcę do usunięcia braku formalnego. Ewentualne wątpliwości należało jednak rozstrzygnąć podczas prowadzenia postępowania wyjaśniającego, dokonując kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku.

Powyższe nieprawidłowości wynikają z błędnej interpretacji przepisów prawa.
[dowód: akta kontroli str.: 483-486, 531-532]

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 3, 5 oraz 7 z.z.w.z.o.ś. wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać również określenie środków technicznych i finansowych, jakimi dysponuje wnioskodawca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem, informacje charakteryzujące poziom świadczonych usług w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków, a także określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem. Wniosek przedsiębiorcy nie zawierał ww. informacji. W pkt 3 wniosku w zakresie środków technicznych i finansowych wskazano: *spółka jako kontynuator zakładu budżetowego prowadzi działalność w zakresie poboru, uzdatniania i dostarczania wody od początku istnienia. Posiada środki techniczne i finansowe umożliwiające prawidłowe prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, jak również zapewnia należyty poziom świadczonych usług w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody.* Strona wskazała, że posiada ww. środki, niemniej jednak ustawodawca zobowiązał wnioskodawców do określenia środków technicznych i finansowych, jakimi dysponuje, czego strona nie dopełniła. W przedmiocie informacji charakteryzujących⁵³ poziom⁵⁴ świadczonych usług w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków we wniosku wskazano jedynie ogólne informacje dot. jakości usług, nie wskazując w sposób konkretny kwestii ilości dostarczanej wody i ciągłości świadczenia usług. Wnioskodawca wskazał jedynie, iż: *spółka zapewnia realizację ciągłości i niezawodności dostaw wody w wymaganych ilościach i o odpowiednim ciśnieniu min. 0,05-0,4 Mpa.* Zdanie to wskazuje, że wnioskodawca zamierza świadczyć swoje usługi w sposób ciągły, jednakże nie opisuje ono w jakikolwiek sposób z czego ww. *ciągłość* wynika, a także co ją zapewnia. Wystąpienie ww. braków skutkowało wystosowaniem przez organ wezwania do ich usunięcia, co należy ocenić pozytywnie. Niemniej jednak w wezwaniu najpierw wskazano cyt. „*wzywam do usunięcia braków we wniosku [...] w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wezwania*”, a kilka zdań niżej zamieszczono informację, iż „*zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. w przypadku nieusunięcia braków w wymaganym zakresie, w terminie ustawowym 7 dni od dnia doręczenia niniejszego wezwania spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania*”. Zapisy te są rozbieżne, w związku z czym strona mogła mieć wątpliwości, czy wiążący dla niej jest termin 7-dniowy, czy 14-dniowy. Przepis art. 64 § 2 k.p.a. wskazuje, że wezwanie do usunięcia braków powinno zawierać termin, nie krótszy niż siedem dni, jednak organ może dowolnie kształtować ww. termin, uwzględniając ustawowe minimum. Zawsze jednak powinien być to jeden termin, a

⁵³ Przez zwrot *charakteryzować* należy rozumieć (patrz: Słownik Języka Polskiego PWN): *opisywać charakterystyczne cechy kogoś lub czegoś.*

⁵⁴ Rozumiany jako: *stopień rozwoju w jakiej dziedzinie, jakość czegoś* (patrz: Słownik Języka Polskiego PWN).

jego określenie powinno zostać sformułowane w taki sposób, aby strona nie miała wątpliwości, co do czasu, który otrzymała na uzupełnienie braków, jak i konsekwencji uchybienia terminowi.

Wskazana wyżej nieprawidłowość wynika z nierzetelnej redakcji wzoru pisma wysłanego do strony.

[dowód: akta kontroli str.: 483-486, 531-532]

V. Terminowość postępowań objętych kontrolą.

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Przepis ten stanowi powtórzenie zawartej w art. 12 k.p.a. tzw. *zasady szybkości postępowania*, która obliguje organy do szybkiego i wnikliwego działania oraz do posługiwania się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (§ 1), a w zakresie spraw niewymagających postępowania dowodowego i wyjaśniającego nakazuje ich niezwłoczne załatwienie (§ 2). 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.)⁵⁵. 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.)⁵⁶ pouczyć o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 § 1 k.p.a.).

Mając na uwadze powyższe przepisy regulujące terminy załatwiania spraw, należy zaznaczyć, że wszystkie sprawy, za wyjątkiem jednej (2.2015) były prowadzone terminowo. Przebieg tej sprawy był następujący. Pomiędzy zwrotem akt sprawy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu (21 maja 2021 r.) a wydaniem decyzji (2 września 2015 r.) upłynęły 104 dni. W tym czasie jedynym działaniem kontrolowanego organu mającym odzwierciedlenie w aktach postępowania jest wezwanie z dnia 18 czerwca 2015 r. i odpowiedź na nie, która wpłynęła w dniu 13 sierpnia 2015 r. Nawet zakładając szczególnie skomplikowany charakter sprawy dwumiesięczny termin na jej załatwienie został przekroczony, natomiast Burmistrz Żmigrodu nie zawiadomił strony o wyznaczeniu nowego oraz o przyczynach zwłoki.

[dowód: akta kontroli str.: 23 – 553, 555]

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

1. Dostosować wzory wniosków o udzielenie zezwoleń wskazanych w ustawie u.c.p.g. do obowiązujących przepisów oraz właściwie je udostępnić.
2. Rzetelnie weryfikować spełnienie przez otrzymane wnioski wymogów formalnych oraz właściwie oceniać (mając na uwadze przepisy k.p.a. oraz u.c.p.g.) informacje przedstawiane przez wnioskodawców, a w razie stwierdzenia jakichkolwiek braków podejmować odpowiednie działania, oparte na właściwych podstawach prawnych, w celu ich uzupełnienia i odpowiednio je dokumentować w aktach postępowań.
3. Rzetelnie weryfikować treść wniosków o udzielenie zezwoleń oraz dokumentów przedkładanych wraz z nimi, w szczególności pod kątem wymogów określonych w aktach prawa

⁵⁵ Należy wskazać, że przepisy k.p.a. nie określają jakichkolwiek wytycznych pozwalających uznać daną sprawę za szczególnie skomplikowaną oraz nakazujących aby organ w jakikolwiek sposób powiadomił o tym fakcie stronę. Działania w powyższym zakresie są jego uprawnieniami dyskrecyjnymi.

⁵⁶ Zgodnie z art. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 i art. 18 ustawy zmieniającej k.p.a.

miejscowego i, w razie potrzeby, podejmować w toku postępowania działania wyjaśniające.

4. Na wydawanych decyzjach zamieszczać właściwe adnotacje dot. opłat skarbowych związanych z ich wydaniem a w przypadku otrzymania nienależnych opłat skarbowych dokonywać ich zwrotu.

5. W wydawanych decyzjach uwzględniać wszystkie informacje, które wynikają z przepisów k.p.a. oraz u.c.p.g., nie zamieszczać informacji (wymagań, uprawnień) niemających podstawy prawnej lub wynikających bezpośrednio z obowiązujących przepisów, jak i informacji które nie wynikają z treści złożonych wniosków.

6. Redagować uzasadnienia wydawanych rozstrzygnięć zgodnie z wytycznymi zawartymi w k.p.a.

7. Określać ramy czasowe (w tym datę podjęcia działalności) obowiązywania poszczególnych zezwoleń zgodnie z żądaniami wnioskodawców, a jeżeli byłoby to niemożliwe powiązać je z datami wydania poszczególnych decyzji.

8. Doręczać wydawane decyzje zgodnie z zasadami określonymi w k.p.a.

9. Weryfikować terminowość uiszczania opłat skarbowych należnych za udzielane zezwolenia i w razie uchybień podejmować stosowne działania.

10. Terminowo prowadzić postępowania, a w przypadku braku możliwości zakończenia danej sprawy w ustawowym terminie informować stronę o wyznaczeniu nowego, wraz z podaniem przyczyn.

Proszę o poinformowanie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, lub o przyczynach ich niewykonania, w terminie **do 18 października 2021 r.** (art. 49 ustawy o kontroli w administracji rządowej).

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Jarostaw Obromski