



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 12 maja 2011 r.

WKA-P.0932-2-2/10

**Pani
Grażyna Pietrzak
Wójt Gminy Bodzanów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.), przeprowadzona została kontrola problemowa w kierowanym przez Pana Urzędzie.

Tematyka kontroli obejmowała realizację zadań w przedmiocie wydawania, odmowy wydania oraz cofania zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:

- odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
- prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

Celem kontroli było ustalenie rzeczywistego stanu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.).

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której szczegółowe wyniki przedstawione zostały w podpisanym bez zastrzeżeń protokole kontroli, przekazuję Pani Wójt niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

W kontrolowanym okresie Wójt Gminy Bodzanów wydał 2 decyzje zezwalające na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz 4 decyzje zezwalające i 1 decyzję uchylającą zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

Ustalono, że powyższe zezwolenia udzielone zostały zgodnie z właściwością miejscową, na podstawie pisemnych wniosków przedsiębiorców i zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej kpa – t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Zezwolenia wydano na czas określony – nie dłuższy niż 10 lat, zgodnie z wymogami art. 9 ust. 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą do Wójta Gminy Bodzanów nie wpłynęły wnioski od przedsiębiorców o udzielenie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt oraz grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, jak również w okresie kontrolowanym nie obowiązywały zezwolenia w przedmiotowym zakresie.

Ponadto w kontrolowanym okresie Wójt Gminy Bodzanów nie wydawał decyzji w sprawie odmowy wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie objętym kontrolą.

Obowiązek realizacji zadań w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami uregulowany został w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym „*Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami (...)*”.

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 7 ust. 6 cytowanej ustawy, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami wymagane jest uzyskanie zezwolenia, którego zgodnie z przywołanymi przepisami udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

W powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na podstawie niekompletnych wniosków złożonych przez przedsiębiorców, a mianowicie:

- we wszystkich wnioskach o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych – nie wskazano technologii stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem,
- we wszystkich wnioskach o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz w jednym wniosku o udzielenie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – nie wskazano proponowanych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowanej po zakończeniu działalności,
- w 1 wniosku o udzielenie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – nie wskazano sposobu realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji, a także miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów,
- w 1 wniosku o udzielenie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz w 1 wniosku o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych – nie wskazano terminu podjęcia działalności objętej zezwoleniem, natomiast w 2 wnioskach o udzielenie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych – nie wskazano zamierzonego czasu jej prowadzenia.

Ponadto do poddanych badaniu wniosków – z wyjątkiem jednego o udzielenie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na podstawie którego wydano zezwolenie oznaczone RiR.7644-8/09 – wnioskodawcy nie dołączyli zaświadczenia o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne.

Obowiązek podania powyższych danych oraz dołączenia do wniosku wymienionych dokumentów wynika z regulacji zawartych w art. 8 ust. 1 pkt 4–6, ust. 2 pkt 2 oraz art. 8 ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, których treść stanowi, iż *„Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać: (...) informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem; proponowane zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej planowane po zakończeniu działalności; określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzonego czasu jej prowadzenia”* oraz *„Przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien we wniosku dodatkowo określić: (...) sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających*

biodegradacji składowanych na składowisku odpadów (...)”, przy czym *„Do wniosku przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć zaświadczenie o braku zaległości podatkowych i zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne”*.

Pomimo występujących braków formalnych, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 64 § 2 kpa, który stanowi, że *„Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”*.

2. Brak wskazania ustawowo wymaganych informacji w zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie:

a) odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – we wszystkich poddanych badaniu zezwoleniach nie określono:

- terminu podjęcia działalności,
- niezbędnych zabiegów z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymaganych po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem,
- innych wymagań szczególnych wynikających z odrębnych przepisów, w tym wymagań dotyczących standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.

Zaniechaniem takim naruszono wymogi art. 9 ust. 1 pkt 3, 5, 6 stanowiącego, że *„Zezwolenie powinno określać (...) termin podjęcia działalności (...) niezbędne zabiegi z zakresu ochrony środowiska i ochrony sanitarnej wymagane po zakończeniu działalności objętej zezwoleniem; inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem (...)”*.

b) odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – w zezwoleniu oznaczonym RiR.7644-7/08 nie określono:

- sposobu postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów komunalnych,
- dopuszczalnego do składowania poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- sposobu realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji,
- miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Zaniechaniem takim naruszono wymogi art. 9 ust. 1a pkt 2–5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowiącego, że zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinno określać „(...) *sposób postępowania z poszczególnymi rodzajami odpadów komunalnych; dopuszczalny do składowania poziom odpadów komunalnych ulegających biodegradacji; sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji; miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych (...)*”.

c) odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – w zezwoleniu oznaczonym RiR.7644-8/09, nie określono:

- dopuszczalnego do składowania poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
- sposobu realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji.

Zaniechaniem takim naruszono wymogi cytowanego wyżej art. 9 ust. 1a pkt 3–4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

3. Wydanie zezwolenia oznaczonego RiR.7644-7/08 w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 kpa, bez podania stronie przyczyn zwłoki oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy. Powyższym działaniem naruszono zasadę określoną w art. 36 kpa, stanowiącą, że „*O każdym przypadku niezakończona w terminie (...) organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy*”. Obowiązek ten ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.
4. Wskazanie w podstawach prawnych 4 decyzji zezwalających – niepełnego publikatora ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – *t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236 z późn. zm.*, zamiast *t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.* oraz brak wskazania w podstawach prawnych 5 decyzji zezwalających oraz 1 decyzji uchylającej zezwolenie – publikatora *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Działaniem takim organ administracji nie zapewnił stronie pełnej informacji o podstawie prawnej rozstrzygnięcia. Ponadto w podstawach prawnych powyższych decyzji przywołano przepis art. 108 kpa, a w decyzji oznaczonej RiR.7644-3/2010, zezwalającej na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych – również art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – niemające zastosowania w przedmiotowych sprawach.

5. Udzielenie 4 zezwoleń pomimo niedokonania opłaty skarbowej przez wnioskodawców, a mianowicie:

- w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, oznaczonego RiR.7644-7/08 – wnioskodawca nie wniósł opłaty skarbowej,
- w przypadku zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oznaczonych RiR.7660-01/08, RiR.7660-3/08, RiR.7644-8/09 – opłata za wydanie zezwolenia została wniesiona przez wnioskodawcę już po wydaniu decyzji.

Zgodnie z regulacją określoną w art. 6 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.) *„Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje (...) od wydania zezwolenia (pozwolenia, koncesji) – z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji)”*, przy czym *„Opłatę skarbową wpłaca się z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty”*. Pomimo niewniesienia opłaty, organ zezwalający nie zastosował trybu określonego w art. 261 § 1 i 2 kpa, zgodnie z którym *„Jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat (...), 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. (...) Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana”*.

W wyniku kontroli ustalono również, że w okresie od 10 kwietnia 2010 r. do dnia zakończenia kontroli, Wójt Gminy Bodzanów nie prowadził w formie elektronicznej ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie określonym w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak również nie udostępnił na stronie internetowej Urzędu Gminy w formie elektronicznej wzoru wniosku o udzielenie zezwoleń w przedmiotowym zakresie. Zaniechaniem takim naruszono wymogi art. 7 ust. 6b oraz art. 8 ust. 5 ww. ustawy, zgodnie z którymi *„Wójt (...) prowadzi w formie elektronicznej ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń, o których mowa w ust. 1”* oraz *„Wójt (...) udostępnia w formie elektronicznej na stronach internetowych urzędu gminy (...) wzór wniosku o udzielenie zezwolenia”*.¹

¹ Art. 7 ust. 6b oraz art. 8 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zostały dodane na podstawie art. 30 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278).

Jednocześnie ustalono, iż w zezwoleniu na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z dnia 22 kwietnia 2008 r., oznaczonym RiR.7644-7/08, wskazano, iż *„Niniejsze zezwolenie wydane zostaje na czas oznaczony – 10 lat, tj. do dnia 04.22.2016 r.”*, podczas gdy okres od dnia wydania zezwolenia do końca wskazanego okresu jego obowiązywania wynosi 8 lat. Ustalono, że we wniosku o wydanie ww. zezwolenia wnioskodawca określił termin podjęcia działalności objętej wnioskiem oraz zamierzony czas jej prowadzenia – na okres 10 lat.

Ponadto stwierdzono, że na podstawie umowy z dnia 28 sierpnia 2007 r. zadania polegające na odławianiu oraz transporcie bezdomnych zwierząt z terenu gminy Bodzanów realizowała firma [REDAKTOWANE] nieposiadająca zezwolenia Wójta Gminy Bodzanów na prowadzenie działalności w przedmiotowym zakresie. Działaniem takim naruszono wymóg określony w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że *„Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie: (...) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (...) – wymagane jest uzyskanie zezwolenia”*, którego zgodnie z art. 7 ust. 6 cytowanej powyżej ustawy *„(...) udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług”*.

Ustalono, że zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 lipca 2009 r.), Wójt Gminy Bodzanów określił i podał do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, nie określił natomiast 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 podstawie art. 11 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (dalej ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie – Dz. U. Nr 92, poz. 753), wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie określonym w art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zobowiązana jest określić – w drodze uchwały – rada gminy.

Rada Gminy Bodzanów, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podjęła w dniu 16 lipca 2010 r. uchwałę Nr 260/XXXVIII/10 w sprawie wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. W okresie od dnia 1 sierpnia 2009 r. do dnia zakończenia kontroli, Rada Gminy nie podjęła natomiast uchwały określającej wymagania dla przedsiębiorców ubiegających 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.²

Przedstawiając powyższe ustalenia – w przypadku niewyeliminowania do chwili obecnej stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości – zobowiązuję Panią Wójt do podjęcia następujących działań:

1. Wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – po weryfikacji wniosku o wydanie zezwolenia pod kątem zgodności z wymogami ustalonymi w art. 8 ust. 1 pkt 4–6, oraz ust. 1a i ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a w przypadkach stwierdzenia braków formalnych – wzywania wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w trybie art. 64 § 2 kpa.
2. Uwzględniania w treści wydawanych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – wszystkich wymogów określonych, odpowiednio, w art. 9 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 oraz ust. 1a pkt 2–5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
3. Przestrzegania – przy wydawaniu decyzji zezwalających na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – ustawowych terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, z uwzględnieniem zasady wyrażonej w art. 36 kpa, zobowiązującej organ do zawiadamiania strony o każdym przypadku

² W związku z podjęciem w dniu 30 września 2010 r. przez Radę Gminy Bodzanów uchwały Nr 267/XL/10 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie prowadzenia ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części na terenie Gminy Bodzanów – odstępuje się od sformułowania zalecenia pokontrolnego w niniejszym zakresie jako bezprzedmiotowego.

niezałatwienia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki oraz nowego terminu załatwienia sprawy.

4. Wskazywania w podstawach prawnych zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – właściwych przepisów prawa, stanowiących podstawę rozstrzygnięcia.
5. Wydawania zezwoleń w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – po wniesieniu przez przedsiębiorcę opłaty skarbowej, a w przypadku jej nieuiszczenia z chwilą złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia – wzywania do wniesienia opłaty z zachowaniem trybu i terminów określonych w art. 261 § 1 i 2 kpa.
6. Udostępnienia w formie elektronicznej na stronach Urzędu Gminy wzoru wniosku o udzielenie zezwolenia, zgodnie z wymogiem art. 8 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto wskazuję na potrzebę wyeliminowania rozbieżności występujących w treści decyzji zezwalającej z dnia 22 kwietnia 2008 r. oznaczonej RiR.7644-7/08 w zakresie okresu, na jaki została wydana, a mając na względzie, że wyniki przeprowadzonej kontroli wykazały zaistnienie przypadków, gdy zezwolenia wydano, pomimo przedłożenia przez przedsiębiorców niekompletnych wniosków oraz bez wskazania w ich treści ustawowo wymaganych informacji – zobowiązuję Panią Wójt do przeprowadzania bieżącej, wnikliwej analizy dokumentacji związanej z realizacją kontrolowanego zadania, by zapobiec powstawaniu podobnych nieprawidłowości w przyszłości.

Jednocześnie zobowiązuję Panią Wójt do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych.

z up. Wojewody Mazowieckiego
Joanna Zych
Zastępca Dyrektora Wydziału Kontroli