



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.06.2020

Elżbieta Radwan
Burmistrz Wołomina
Urząd Miejski w Wołominie
ul. Ogrodowa 4
05-200 Wołomin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/013 Działalność wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorców

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wołominie ¹ , ul. Ogrodowa 4, 05-200 Wołomin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Radwan ² , burmistrz Wołomina od grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i inicjowania zadań kontrolnych.2. Wykonywanie działań kontrolnych wobec przedsiębiorców.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2016 r. - 31 marca 2020 r. (z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla celów kontroli)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/54/2020 z dnia 25 maja 2020 r.2. Agnieszka Siwczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/55/2020 z dnia 25 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania w zakresie planowania i przeprowadzania kontroli przedsiębiorców przez Urząd Miejski w Wołominie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie Miejskim w Wołominie w okresie objętym kontrolą, Burmistrz nieprawidłowo planował kontrole przedsiębiorców. Nie skorzystano z możliwości kontroli przedsiębiorców w miejscu prowadzenia przez nich działalności gospodarczej. W Urzędzie nie prowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia przepisów prawa w trzech z pięciu kontrolowanych obszarów, tj. w obszarze zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w obszarze zezwoleń na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz w obszarze przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym oraz licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Przy czym w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie gminy działał tylko jeden przedsiębiorca komunalny, a w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych nie działał żaden przedsiębiorca. Brak przeprowadzenia powyższej analizy w procesie planowania kontroli był niezgodny z przepisami art. 78a ust. 1 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*⁵ oraz art. 47 ust. 1 obowiązującej od 30 kwietnia 2018 r. *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców*⁶.

Działaniem nierzetelnym Burmistrza było zamieszczenie schematów procedur kontroli, o którym mowa w art. 78a ust. 3 *uosdg* i art. 47 ust. 3 *Prawa przedsiębiorców* w Biuletynie Informacji Publicznej⁷ dopiero w 2020 r., podczas gdy wskazane wyżej przepisy weszły w życie odpowiednio 1 stycznia 2017 r.⁸ i 30 kwietnia 2018 r.⁹. W obszarze prowadzenia działalności przewozu osób taksówką, w okresie objętym kontrolą, nie sporządzano planów kontroli oraz nie przeprowadzano kontroli, pomimo obowiązku wynikającego z art. 84 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*¹⁰, który zobowiązuje organ zezwalający do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorców prowadzących taką działalność, co najmniej raz na pięć lat. W obszarach opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, sporządzane do 2020 r. plany kontroli uwzględniały tylko weryfikację terminowości wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązków sprawozdawczych. Dokonane weryfikacje terminów składanych sprawozdań, wykazane przez Urząd jako kontrole przedsiębiorców, nie spełniały wymogów dotyczących kontroli przedsiębiorców określonych w *uosdg* i *Prawie przedsiębiorców*, tj. odstąpiono od wydania upoważnień do kontroli, nie wykonywano czynności kontrolnych w miejscu prowadzenia działalności lub siedzibie przedsiębiorcy, a z przeprowadzonych weryfikacji nie sporządzano protokołów kontroli.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., dalej: *uosdg*.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm., dalej: *Prawo przedsiębiorców*.

⁷ Dalej: BIP.

⁸ *Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców* (Dz.U. z 2016 r. poz. 2255).

⁹ *Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 650).

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm., dalej: *ustawa o transporcie*.

Burmistrz realizował obowiązek ewidencjonowania i rejestrowania przedsiębiorców. Posiadał także informacje dotyczące ilości oraz rodzaju podmiotów, które podlegały jego działaniom kontrolnym. Ponadto prawidłowo przeprowadził kontrole przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i inicjowania zadań kontrolnych

Opis stanu faktycznego

1.1 Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych

1.1.1 Detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych

W okresie objętym kontrolą na terenie gminy Wołomin było łącznie 180 przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaży napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18 ust. 1 *ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*¹². Liczba przedsiębiorców, którzy posiadali ważne zezwolenia na sprzedaż alkoholu w poszczególnych latach wyniosła: 157 w 2016 r., 154 w 2017 r., 144 w 2018 r., 142 w 2019 r. i 126 w I kw. 2020 r. Łącznie na terenie gminy Wołomin prowadzono sprzedaż alkoholu w 170 punktach.

Ewidencja zezwoleń w latach 2016-2019 prowadzona była w formie papierowej. Uwzględniała nazwę przedsiębiorcy, adres punktu sprzedaży, datę wydania zezwolenia oraz wysokość opłat za korzystanie z zezwolenia. W 2020 r. wprowadzono aktywne zezwolenia do systemu KSAT 2000i¹³.

Prowadzenie spraw w zakresie wydawania zezwoleń oraz prowadzenia ewidencji należało do zadań Samodzielnych stanowisk ds. ewidencji działalności gospodarczej i koncesji¹⁴, które były nadzorowane przez Zastępcę Burmistrza ds. Społecznych.

(akta kontroli str. 9-14, 148-183, 326-388, 417-500, 545-611, 625-632)

1.1.2 Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych

Od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2020 r. na terenie gminy Wołomin nie było przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok. W okresie tym do Burmistrza nie wpłynął również żaden wniosek w zakresie prowadzenia działalności, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 *ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*¹⁵.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dz.U. z 2019 poz. 2277 ze zm., dalej: *ustawa o wychowaniu w trzeźwości*.

¹³ Internetowy Zintegrowany System Zarządzania dla jednostek samorządu terytorialnego, którego zadaniem jest wspomaganie całości procesów administracyjnych realizowanych w jednostkach samorządowych.

¹⁴ Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 188/2017 Burmistrza Wołomina z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wołominie (ze zm.), dalej: Regulamin organizacyjny.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm., dalej: *ustawa o utrzymaniu czystości*.

Rada Miejska¹⁶ w Wołominie uchwałą nr XXX-141/2009 z dnia 26 listopada 2009 r. określiła wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części i ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, wdrażając przepisy art. 7 ust. 1 pkt 3 *ustawy o utrzymaniu czystości*.

(akta kontroli str. 192, 306, 392-395)

1.1.3 Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

Ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych prowadzona była w formie elektronicznej¹⁷, wymaganej art. 7 ust. 6b *ustawy o utrzymaniu czystości*. Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzony był w programie GOMiG¹⁸ i spełniał przesłanki wynikające z art. 9b ust. 3 i 4 powyższej ustawy.

Prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji, kontrola wykonywanej działalności w zakresie zgodności z udzielonym zezwoleniem na odbiór odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, jak również prowadzenie i obsługa rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości należało do obowiązków Wydziału Ochrony Środowiska¹⁹. Nadzór merytoryczny nad WOŚ sprawował Sekretarz Gminy²⁰.

(akta kontroli str. 10, 310, 545-611, 583-586, 593, 605-608, 611)

W latach 2016-2020 (I kwartał), na podstawie wydanych zezwoleń, 51 przedsiębiorców prowadziło działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych²¹, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 *ustawy o utrzymaniu czystości*. W poszczególnych latach liczba tych przedsiębiorców przedstawiała się następująco: 30 w 2016 r., 32 w 2017 r., 28 w 2018 r., 37 w 2019 r. i 41 w 2020 r. Przy czym w powyższym okresie wydano 31 zezwoleń na prowadzenie tej działalności.

W rejestrze działalności regulowanej dotyczącej odbioru odpadów komunalnych, o której mowa w art. 9b ust. 1 *ustawy o utrzymaniu czystości* zarejestrowanych było 29 przedsiębiorców²², w tym 11 wpisów do tego rejestru dokonano w latach 2016-2020 (I kwartał). W poszczególnych latach liczba przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wywozu odpadów komunalnych przedstawiała się następująco: 23 w 2016 r., 21 w 2017 r., 20 w 2018 r., 22 w 2019 r. i 21 w 2020 r.

(akta kontroli str. 216-220, 320-325, 637-639)

¹⁶ Dalej: RM.

¹⁷ Arkusz kalkulacyjny *Microsoft Excel*.

¹⁸ Program GOMiG - narzędzie informatyczne wspomagające pracę wydziałów komunalnych i ochrony środowiska dotyczące gospodarki odpadami w zakresie obowiązków gminy wynikających z *ustawy o utrzymaniu czystości*.

¹⁹ Dalej: WOŚ.

²⁰ Regulamin organizacyjny.

²¹ Stan na dzień 23 lipca 2020 r.

²² Stan na dzień 23 lipca 2020 r.

1.1.4 Przewozy regularne i przewozy regularne specjalne w krajowym transporcie drogowym oraz licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką

W zakresie wydawania zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym, licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką Burmistrz wydawał tylko licencje na przewóz osób taksówką, o których mowa w art. 5b ust. 1 pkt 3 *ustawy o transporcie*. W okresie objętym kontrolą na terenie gminy Wołomin działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia przewozów taksówką prowadziło łącznie 54 przedsiębiorców posiadających licencję. Liczba wydanych licencji w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 52 licencje w 2016 r., 45 w 2017 r., 51 w 2018 r., 34 w 2019 r. i 31 w 2020 r. Wszyscy przedsiębiorcy to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Ewidencja przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie licencji na wykonywanie przewozów w transporcie drogowym osób taksówką, prowadzona była w Urzędzie w formie papierowej przez Samodzielne stanowiska ds. ewidencji działalności gospodarczej i koncesji²³, które były nadzorowane przez Zastępcę Burmistrza ds. Społecznych.

(akta kontroli str. 184-186, 214-215, 408, 501-505, 510-510, 629)

1.1.5 Zbiorowe zaopatrzenie w wodę, zbiorowe odprowadzanie ścieków

Na terenie gminy Wołomin, w okresie objętym kontrolą, działał jeden przedsiębiorca komunalny, prowadzący działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrywania w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Było to Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Wołominie²⁴. Zezwolenie na prowadzenie działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przez PWiK zostało wydane w 2002 r. w formie decyzji Zarządu Gminy Wołomin²⁵ na czas nieoznaczony, następnie wpisane do rejestru wydanych zezwoleń. Od 2002 r. w rejestrze nie zostały wprowadzone żadne zmiany, uwagi o zmianie lub o cofnięciu zezwolenia.

Burmistrz zgodnie z art. 18b ust. 4 *ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*²⁶ prowadził ewidencję udzielonych i cofniętych zezwoleń na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w formie elektronicznej, w arkuszu *Microsoft Excel*.

Zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wydawane były w Wydziale Organizacji Urzędu²⁷. Nadzór merytoryczny nad WOU sprawował Sekretarz Gminy²⁸.

(akta kontroli str. 10, 147, 220-221, 310, 313-314, 545-611, 593, 611)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Działania jednostki w zakresie planowania i inicjowania zadań kontrolnych

Od 1 stycznia 2017 r. przepisy art. 78a ust. 1 *uosdg*, a od 30 kwietnia 2018 r. przepisy art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców* wprowadziły obowiązek planowania kontroli po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa

²³ Regulamin organizacyjny.

²⁴ Dalej: PWiK.

²⁵ Znak ZM-01511/1/02 z dnia 7 maja 2002 r.

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm. Dalej: *ustawa o wodzie i ściekach*.

²⁷ Dalej: WOU.

²⁸ Regulamin organizacyjny.

w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadzębny. Przepisy art. 78a ust. 3 *uosdg* i art. 47 ust. 3 *Prawa przedsiębiorców* wprowadziły obowiązek zamieszczenia przez organ kontroli w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ ogólnego, schematu tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Po rozpoczęciu czynności kontrolnych NIK²⁹, weszło w życie *Zarządzenie nr 165/2020 Burmistrza Wołomina z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców*³⁰. Wykonanie zarządzenia powierzono naczelnikom komórek organizacyjnych Urzędu, w których wydawane były zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Zgodnie z zarządzeniem po dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, obowiązkiem naczelników było sporządzanie planów kontroli i ich przeprowadzanie zgodnie z ogólnym schematem procedur kontroli przedsiębiorców. Nadzór nad wykonaniem zarządzenia powierzono Sekretarzowi Gminy Wołomin.

(akta kontroli str. 12, 619)

1.2.1 Detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych

W latach 2016-2018 nie zaplanowano i nie przeprowadzono kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, o których stanowi przepis art. 18 ust. 8 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości*.

Plan kontroli przedsiębiorców sprzedających napoje alkoholowe w 2019 r. został sporządzony przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i obejmował kontrole w 11 punktach sprzedaży alkoholu, co stanowiło 7,7% punktów sprzedaży alkoholu podlegających kontroli. Wykonanie kontroli Burmistrz powierzył Przewodniczącemu Komisji. Zaplanowane kontrole zostały zrealizowane w IV kwartale 2019 r. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości dwóch przedsiębiorców zostało zobligowanych do dostarczenia m.in. decyzji zezwalającej na sprzedaż napojów alkoholowych, faktur zakupu napojów alkoholowych u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenia na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych, dowodu opłaty za korzystanie z zezwolenia, raportu rocznego ze sprzedaży napojów alkoholowych.

Na 2020 r. zaplanowano 21 kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, co wg stanu na dzień 30 marca 2020 r. stanowiło 15,6% punktów sprzedaży na terenie gminy. Plan kontroli został sporządzony w porozumieniu z Ośrodkiem Profilaktyki i Terapii Uzależnień³¹ i miał być wdrażany od marca 2020 r. Do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych NIK, nie przeprowadzono żadnej kontroli. Sekretarz Gminy wyjaśnił³², że ze względu na obostrzenia związane z epidemią COVID-19, termin ich realizacji przesunięto na okres od września do grudnia.

Według wyjaśnień Sekretarza Gminy³³ w ramach analizy prawdopodobieństwa naruszenia przepisów prawa na 2019 r. przeprowadzone zostało badanie pn. *Problemy związane z piciem alkoholu, używaniem narkotyków i przemocą*

²⁹ Tj. w dniu 1 czerwca 2020 r.

³⁰ Dalej: Zarządzenie nr 165/2020.

³¹ Ośrodek Profilaktyki i Terapii Uzależnień Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Wołominie jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych utworzonych w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i prowadzenia działań profilaktycznych. Ośrodek został utworzony Uchwałą Nr XLIV-76/2006 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 30 maja 2006 roku w sprawie utworzenia Ośrodka Profilaktyki i Terapii Uzależnień – Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej, natomiast jego statut wprowadzono uchwałą nr XLVI-129/06 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 14 września 2006 roku

³² Pismo z dnia 19 czerwca 2020 r. (znak: WOU1710.1.2020).

³³ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU1710.1.2020/4).

rówieśniczą w szkole na terenie Wołomina³⁴ ukazujące m.in. ocenę dostępności alkoholu dla uczniów szkół podstawowych/gimnazjów oraz średnich. Na tej podstawie do kontroli w 2019 r. wytypowano trzy punkty sprzedaży napojów alkoholowych, w tym dwa znajdujące się w pobliżu placówek oświatowych. Nie sporządzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, o której mowa w przepisach o kontroli przedsiębiorców.

Realizując wymóg określony w art. 47 ust. 3 *Prawa przedsiębiorców*, Burmistrz wprowadził *Zarządzenie Nr 194/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Wołomin*, które zamieszczone zostało w BIP w dniu 14 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 9-14, 23-67, 72-90, 128-143, 148-183, 206-301, 326-388, 406-419, 417-500, 506-509, 517-632)

1.2.2 Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych

Na terenie gminy Wołomin nie było przedsiębiorców, którzy prowadzili działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych, w związku z czym nie planowano kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 192, 306, 392-395)

1.2.3 Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

W dniu 7 marca 2018 r. Rada Miejska podjęła uchwałę nr XLIX-34/2018 w sprawie wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych oraz transport nieczystości ciekłych³⁵, zgodnie z przepisem art. 7 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości. Zastąpiła ona uchwałę RM nr XXXIII-140/2009 z dnia 26 listopada 2009 r.³⁶, podjętą na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r.³⁷, które uchylone zostało z dniem 6 kwietnia 2012 r., a następnie zastąpione rozporządzeniami Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r.³⁸ i 11 stycznia 2013 r.³⁹ Aktualizacja uchwały RM nr XXXIII-140/2009 została dokonana przez Radę Miejską po ponad pięciu latach od zmian wprowadzonych przez Ministra Środowiska.

³⁴ Badanie zostało wykonane na zlecenie Ośrodka Profilaktyki i Terapii uzależnień w Wołominie przez MIRABO Pracownię Badawczo-Psychologiczną.

³⁵ Dalej: uchwała nr XLIX-34/2018.

³⁶ Uchwała nr XXXIII-140/2009 RM w Wołominie z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia - Dz.U. z 2006 r. Nr 5 poz. 33. Dalej: rozporządzenie z dnia 30 grudnia 2005 r.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transporty nieczystości ciekłych - Dz.U. poz. 299. Dalej: rozporządzenie z dnia 14 marca 2012 r.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości - Dz.U. poz. 122. Dalej: rozporządzenie z dnia 11 stycznia 2013 r.

Sekretarz Gminy wyjaśnił⁴⁰, że nie dokonano aktualizacji aktu wewnętrznego bezpośrednio po wejściu w życie rozporządzenia z dnia 14 marca 2012 r. z powodu przeoczenia.

(akta kontroli str. 9, 307, 612-616)

Do rejestrowania zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w działaniach przedsiębiorców służył elektroniczny system obiegu dokumentów. WOŚ nie posiadał wewnętrznych aktów regulujących postępowanie w przypadku wpłynięcia zgłoszenia dotyczącego nieprawidłowych działań przedsiębiorców⁴¹. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęło żadne zgłoszenie dotyczące nieprawidłowości działania przedsiębiorców w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych⁴².

(akta kontroli str. 9-14, 210-223, 306-312)

W okresie objętym kontrolą sporządzono trzy plany kontroli:

- dwa plany kontroli na rok 2018 z dnia 5 stycznia 2018 r.:
 - plan kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w zakresie weryfikacji terminów składanych sprawozdań za okres 2016-2018;
 - plan kontroli przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w zakresie weryfikacji terminów składanych sprawozdań za okres 2016-2017.
- plan kontroli na rok 2020 z dnia 27 grudnia 2019 r. dotyczący:
 - kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w zakresie weryfikacji danych zawartych w sprawozdaniu i terminów składania sprawozdań obejmującej wszystkich przedsiębiorców oraz weryfikacji spełnienia wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia ujętych w uchwale nr XLIX-34/2018 obejmującej pięciu wskazanych przedsiębiorców;
 - kontroli przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w zakresie weryfikacji terminów składania sprawozdań obejmującej wszystkie podmioty oraz weryfikacji wymagań zawartych w *rozporządzeniu z dnia 11 stycznia 2013 r.* obejmującej pięciu wskazanych przedsiębiorców.

Dodatkowo działalność kontrolna w 2020 r. obejmować miała kontrole nieplanowane, wynikające ze zgłoszeń pisemnych i telefonicznych dotyczących nieprawidłowego działania podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Sekretarz Gminy wyjaśnił⁴³, że względu na wprowadzenie stanu zagrożenia epidemiologicznego oraz późniejszym stanem epidemii w związku z COVID-19 działania kontrolne zaplanowane na 2020 r. zostały przesunięte w czasie.

W zakresie dotyczącym kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych w planie kontroli na 2020 r. nie przewidziano kontroli spełnienia wymagań określonych w *rozporządzeniu z dnia 14 marca 2012 r.* oraz kontroli prawidłowości działania przedsiębiorców w zakresie wydanych zezwoleń.

(akta kontroli str. 91-99, 192-205, 306312, 392-395, 409-415, 619-620)

⁴⁰ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/5).

⁴¹ Pismo z dnia 19 czerwca 2020 r. (znak: WOU1710.1.2020).

⁴² Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/4).

⁴³ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/5).

Sekretarz Gminy wyjaśnił⁴⁴, że powyższe zagadnienia nie zostały przewidziane w planie kontroli na 2020 r. ponieważ jej zakres jest i tak szeroki i został określony w sposób umożliwiający jego realizację w ciągu 12 miesięcy. Biorąc pod uwagę zasoby kadrowe WOS stwierdzono, że nie jest możliwe przeprowadzenie kontroli w pozostałym zakresie. Ponadto z wyjaśnień Sekretarza Gminy⁴⁵ wynika, że jeden pracownik WOS posiadał w swoim zakresie obowiązków prowadzenie postępowań administracyjnych ws. wydania decyzji oraz kontrole wykonywanej działalności w zakresie zgodności z udzielanym zezwoleniem na odbiór odpadów komunalnych i opróżniania zbiorników bezodpływowych, a także opracowanie sprawozdań z informacji dostarczanych przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i opróżniania zbiorników bezodpływowych. Zgodnie z planem kontroli na 2018 r. pracownik posiadający w swoim zakresie powyższe obowiązki przeprowadzał kontrole zgodnie z tym planem. Kontrole te odbywały się w siedzibie Urzędu w godzinach jego pracy.

(akta kontroli str. 307-308, 392-395)

Wobec wszystkich przedsiębiorców w 2018 r. dokonano weryfikacji terminowości złożonych sprawozdań przedsiębiorców posiadających zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych za lata 2016-2018 oraz terminowości złożonych sprawozdań przedsiębiorców posiadających wpisy do działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości za lata 2016-2017.

Z weryfikacji sprawozdań zostały sporządzone podsumowania wykonania planu kontroli z 2018 r. Sporządzone w dniu 11 kwietnia 2019 r. podsumowanie dotyczące weryfikacji sprawozdań za odbiór nieczystości ciekłych z terenu gminy Wołomin dotyczyło łącznie 452 sprawozdań. Natomiast podsumowanie z dnia 27 grudnia 2018 r. w zakresie weryfikacji sprawozdań za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dotyczyło łącznie 92 sprawozdań.

(akta kontroli str. 91-99, 192-205, 216-221, 392-395)

1.2.4 Przewozy regularne i przewozy regularne specjalne w krajowym transporcie drogowym oraz licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką

W latach 2016-2020 (I kwartał) Burmistrz nie planował kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia przewozów taksówką. Nie zostały sporządzone plany kontroli przedsiębiorców, którym wydano licencje na przewóz osób taksówką, pomimo wymogu określonego w art. 78a ust. 1 *uosdg*, a następnie w art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców*.

(akta kontroli str. 208, 214-215)

1.2.5 Zbiorowe zaopatrzenie w wodę, zbiorowe odprowadzanie ścieków

W okresie od 2016 do 2020 (I kw.) nie zaplanowano żadnej kontroli w PWiK w zakresie wydanego zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków.

PWiK była należącą do gminy spółką prawa handlowego o szczególnym charakterze utworzoną w celu realizacji określonych zadań gminy, w myśl art. 9 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁴⁶, a nie w celu przyniesienie zysku.

⁴⁴ Pismo z dnia 13 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/3).

⁴⁵ Pismo z dnia 27 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/6).

⁴⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

Sekretarz Gminy wyjaśnił⁴⁷, iż w związku z faktem, że nie wpłynęły żadne skargi dotyczące działalności przedsiębiorstwa, w latach 2016-2020 nie zaplanowano przeprowadzenia kontroli w PWiK, o której mowa w art. 18e *ustawy o wodzie i ściekach*.

(akta kontroli str. 311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dopiero 8 czerwca 2020 r. został wprowadzony do stosowania ogólny schemat procedur kontroli, o których mowa w:

- art. 78a ust. 3 *uosdg*, który wszedł w życie 1 stycznia 2017 r. oraz
- art. 47 ust. 3 *Prawa przedsiębiorców*, który wszedł w życie 30 kwietnia 2018 r.

Zgodnie z powyższymi przepisami organ kontroli zamieszcza w BIP na swojej stronie podmiotowej ogólny schemat tych procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Burmistrz Wołomina wprowadził następujące procedury:

- *Zarządzenie nr 194/2019 Burmistrza Wołomina z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Wołomin*, które weszło w życie z dniem podpisania, natomiast na stronie BIP Urzędu zostało opublikowane 14 sierpnia 2019 r.
- *Zarządzenie nr 165/2020 Burmistrza Wołomina z dnia 8 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia ogólnego schematu procedur kontroli przedsiębiorców*, które weszło w życie z dniem podpisania, natomiast na stronie internetowej BIP zostało zamieszczone 15 czerwca 2020 r.

Sekretarz Gminy⁴⁸ wyjaśnił, że opóźnienie w przygotowaniu i wprowadzeniu w życie Zarządzenia nr 194/2019 Burmistrza Wołomina, związane było z brakami kadrowymi spowodowanymi wielomiesięczną absencją pracownika zatrudnionego na Samodzielnym Stanowisku ds. ewidencji działalności gospodarczej i koncesji (od 25 września 2018 r. do 01 lipca 2019 r.), tj. jedynej w tym okresie osoby uprawnionej do realizacji przedmiotowych zadań na przedmiotowym stanowisku. W powyższym okresie komórka realizowała jedynie podstawowe zadania związane z bieżącą obsługą interesantów, wynikające z *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy*⁴⁹. Natomiast w przypadku opóźnienia wprowadzenia Zarządzenia nr 165/2020, Sekretarz Gminy wyjaśnił⁵⁰, że w celu doprecyzowania obowiązujących aktów wewnętrznych do obowiązujących przepisów prawa, przystąpiono do opracowania schematu przeprowadzania kontroli przedsiębiorców, który został określony zgodnie z art. 47 *Prawa przedsiębiorców*. Schemat ten został zatwierdzony 8 czerwca 2020 r. i tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z powyższej ustawy.

(akta kontroli str. 72-90, 617-619, 633, 635)

2. W Urzędzie nie przeprowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach działalności gospodarczej zgodnie z art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców* w odniesieniu do przedsiębiorców posiadających zezwolenie na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Analiza powinna obejmować

⁴⁷ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/5).

⁴⁸ Pismo z dnia 6 sierpnia 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/8).

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 650.

⁵⁰ Pismo z dnia 6 sierpnia 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/8).

identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Sekretarz Gminy Wołomin wyjaśnił⁵¹, że dokonywano analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach ogólnego systemu, który opierał się na analizie zgłoszeń ze strony służb porządkowych oraz własnych wniosków. Na podstawie cyklicznych rozmów oraz sprawozdań m.in. Straży Miejskiej określano punkty na terenie Gminy Wołomin, w ramach których prawdopodobieństwo naruszenia prawa było wysokie. Punkty te były traktowane jako priorytetowe w zakresie patroli i obserwacji ze strony służb porządkowych. Informacje te służyły i służą jako kluczowy element planowania kontroli. Ponadto Sekretarz Gminy Wołomin wyjaśnił, że w ramach analizy ryzyka na 2019 r. przeprowadzone zostało badanie pn. „Problemy związane z piciem alkoholu, używaniem narkotyków i przemocą rówieńczą w szkole na terenie Wołomina” ukazując one m.in. ocenę dostępności alkoholu dla uczniów szkół podstawowych/gimnazjów oraz średnich. Na tej podstawie w 2019 r. do kontroli wytypowano dwa punkty sprzedaży napojów alkoholowych, które znajdują się w pobliżu placówek oświatowych oraz mikro przedsiębiorcy.

W opinii NIK przeprowadzone badanie eksperckie nie wypełnia dyspozycji art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców*. Przeprowadzone badania, wynikające de facto z potrzeb gminy w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi i identyfikacji problemów z tym związanych, mogą być wykorzystywane jako jeden z dodatkowych elementów wykorzystywanych do przeprowadzenia analizy ryzyka, ale nie wyczerpują one w pełni katalogu naruszeń podlegających sankcjom w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 9-14, 23-67, 72-90, 128-143, 148-183, 206-301, 326-388, 406-419, 417-500, 506-509, 517-544, 545-632)

3. W procesie planowania kontroli na 2018 r. i 2020 r. dotyczących zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, nie przeprowadzono analiz wymaganych art. 78a ust. 1 *uosdg* i art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców*. Analizy te dotyczące prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej powinny obejmować identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sekretarz Gminy wyjaśnił⁵², że na podstawie analizy ryzyka ustalono, iż obligatoryjnie należy kontrolować wszystkie podmioty których dotyczy obowiązek złożenia sprawozdania, jednakże z analizy ryzyka nie sporządzono odrębnego dokumentu. Wynikiem tej analizy był plan kontroli, w którym poddano weryfikacji przedsiębiorstwa pod kątem terminowości złożenia sprawozdań. Kontroli podlegały wszystkie podmioty, które posiadają zezwolenie na prowadzenie działalności w obszarze opróżniania zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych oraz posiadające wpis do działalności regulowanej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy⁵³, nie były przeprowadzane kontrole przedsiębiorców w miejscu prowadzenia ich działalności, a w siedzibie i godzinach pracy Urzędu przez pracownika WOS. Urząd nie przedstawił żadnych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analizy

⁵¹ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/4).

⁵² Pismo z dnia 13 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/3).

⁵³ Pismo z dnia 27 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/6).

prawdopodobieństwa naruszenia prawa, w tym także dokumentów roboczych wykorzystywanych w okresie planowania kontroli.

W opinii NIK wskazanie, jako jedynego kryterium doboru przedsiębiorców do kontroli terminowości złożenia sprawozdań, nie spełnia wymogów określonych art. 78a ust. 1 *uosdg* oraz art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców*, ze względu na niezdefiniowanie obszarów podmiotowych i przedmiotowych analizy. W kontekście wymogów nałożonych na przedsiębiorców niezbędnych do utrzymania zezwolenia to kryterium wydaje się mniej istotne niż chociażby spełnianie przez przedsiębiorców warunków technicznych utrzymania bazy, środków transportu. Wykonywanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy powinno dotyczyć również sprawdzenia czy przedsiębiorcy spełniają wymagania określone w pozostałych przepisach ustawowych, w wydanych zezwoleniach, w aktach prawa wewnętrznego wydanych na podstawie *ustawy o utrzymaniu czystości* oraz wydanych aktach wykonawczych do powyższej ustawy, tj. *rozporządzeniu z dnia 14 marca 2012 r. i rozporządzeniu z dnia 11 stycznia 2013 r.* Tymczasem działania Burmistrza ograniczyły się do przeprowadzenia w 2018 r. weryfikacji terminów składanych sprawozdań za okres 2016-2018 wobec przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz weryfikacji tego obowiązku za okres 2016-2017 wobec przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Czynności podjętych przez Burmistrza nie można uznać za kontrole w rozumieniu przepisów *Prawa przedsiębiorców*.

(akta kontroli str. 91-99, 192-205, 216-223, 307-312, 320-324, 392-395, 410-413, 619-620)

Jednostka kontrolowana nie wskazała także kryteriów przyjętych do przeprowadzonych analiz, co potwierdza niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia analizy ryzyka. Sekretarz Gminy wyjaśnił jedynie⁵⁴, że przeprowadzono analizę ryzyka niedopełnienia obowiązku wynikającego z *ustawy o utrzymaniu czystości*. Przyjętym kryterium była możliwość niewywiązania się z obowiązku terminowego złożenia sprawozdania przez przedsiębiorców. Dodatkowo Sekretarz wyjaśnił⁵⁵, że nie określono sposobu dokumentowania analizy, a więc nie była ona dokumentowana w postaci analiz, materiałów roboczych i wyliczeń. Z dalszych wyjaśnień w zakresie kryteriów doboru przedsiębiorców wskazanych w planie kontroli na 2020 wynikało, że (...) *Po indywidualnej analizie podmiotów wybrano te, co do których można założyć większe prawdopodobieństwo naruszenia warunków wydanego zezwolenia ze względu na dotychczasowe niedopełnienie, któregoś z obowiązków. Ze względu na bardzo dużą liczbę podmiotów działających na terenie gminy Wołomin wskazano 5 podmiotów.*

(akta kontroli str. 307-312, 409-413)

Obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy wobec przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości nie powinien ograniczać się jedynie do weryfikacji terminowości składania sprawozdań przedstawianych przez te podmioty.

4. W Urzędzie nie planowano kontroli przedsiębiorców w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych w latach 2016-2018 czym nie wypełniono dyspozycji

⁵⁴ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/5).

⁵⁵ Pismo z dnia 29 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/7).

art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców* (poprzednio art. 78a ust. 1 *uosdg*), który stanowi, że kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Sekretarz Gminy⁵⁶ wyjaśnił, że kontrole w lata 2016-2018 nie były prowadzone natomiast Komenda Powiatowa Policji w Wołominie oraz Straż Miejska w Wołominie prowadziły stały monitoring punktów, w których jest prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 142-143, 231, 210-301)

5. W okresie objętym kontrolą, Burmistrz nie sporządzał planów kontroli przedsiębiorców, którym wydano licencje na przewóz osób taksówką, pomimo wymogu określonego w art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców* (art. 78a ust. 1 *uosdg*). Sekretarz Gminy wyjaśnił⁵⁷, że przedsiębiorcy byli weryfikowani podczas składania wniosków o nową licencję a ewentualne braki były uzupełniane. Ponadto Urząd monitorował ważność badań niezbędnych do prowadzenia działalności w tym zakresie i w razie upływu terminu ich ważności wzywał przedsiębiorców do uzupełnienia.

(akta kontroli str. 184-186, 210-221)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia proces planowania i inicjowania zadań kontrolnych.

W badanym okresie Burmistrz nie planował kontroli przedsiębiorców. W ten sposób nie wypełnił dyspozycji art. 78a ust. 1 *uosdg* oraz art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców*. Nie prowadzono analizy prawdopodobieństwa naruszenia przepisów prawa w trzech z pięciu kontrolowanych obszarów, przy czym w obszarze zbiorowego zaopatrywania w wodę i odprowadzania ścieków na terenie gminy działał tylko jeden przedsiębiorca komunalny, a w obszarze ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych nie działał żaden przedsiębiorca. W trzech obszarach stwierdzono brak przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa niezbędnej w procesie planowania kontroli zgodnie z art. 47 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców* (art. 78a ust. 1 *uosdg*). W obszarze prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób taksówką stwierdzono, że nie sporządzano planów kontroli. W obszarach opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych i odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości sporządzano co prawda plany kontroli, ale ich zakres ograniczał się do badania terminowości wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązków sprawozdawczych. Ponadto dopiero w 2020 r. wprowadzono w życie procedury dotyczące kontroli przedsiębiorców, o których mowa w art. 78a ust. 3 *uosdg* oraz art. 45 ust. 3 *Prawa przedsiębiorców*.

W okresie objętym kontrolą, w zakresie prowadzonych przez Urząd ewidencji wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych oraz licencji na wykonywanie przewozów w transporcie drogowym osób taksówką, jak również prowadzonego rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵⁶ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU1710.1.2020/4).

⁵⁷ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU1710.1.2020/4).

2. Wykonywanie działań kontrolnych wobec przedsiębiorców

Opis stanu faktycznego

2.1 Detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych

Do kontroli wybrano w sposób celowy 4 kontrole spośród 11 przeprowadzonych u przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych w 2019 r. We wszystkich skontrolowanych przypadkach powiadomiono przedsiębiorcę o terminie planowanej kontroli, stosownie do art. 48 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców*, tj. przedsiębiorcy otrzymali zawiadomienie o wszczęciu kontroli, które zawierało elementy wymienione w art. 48 ust. 3 *Prawa przedsiębiorców* a kontrolę wszczęto w terminie zgodnym z art. 48. ust. 2 tej ustawy. W skład zespołów kontrolnych wchodził pracownicy Urzędu oraz członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. We wszystkich przypadkach kontrolerom wystawiono imienne upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, które zawierały elementy określone w art. 49 ust. 7 *Prawa przedsiębiorców*. Z przeprowadzonych czynności sporządzono protokół zgodnie z art. 53 *Prawa przedsiębiorców*. W trakcie kontroli stosowano wzory dokumentów wprowadzone Zarządzeniem Nr 194/2019 Burmistrza Wołomina z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy Wołomin.

Kontrole objęte badaniem trwały 1-2 dni i nie wystąpiło ryzyko przekroczenia maksymalnej dopuszczalnej liczby dni trwania kontroli u przedsiębiorcy⁵⁸. Z wyjaśnień Sekretarza Gminy⁵⁹ wynika również, że Urząd nie posiada informacji dotyczących kategorii przedsiębiorcy pozwalającej na klasyfikację do odpowiednich grup pod względem wielkości, ale w przypadku przeprowadzenia zaplanowanych kontroli w siedzibie przedsiębiorstwa - w celu zachowania ustawowego czasu kontroli w odniesieniu do danego typu przedsiębiorcy zgodnie z art. 55 *Prawa przedsiębiorców* - informacje zostaną pozyskane podczas pierwszej przeprowadzonej kontroli u danego przedsiębiorcy.

W okresie objętym kontrolą, Urząd nie otrzymał żadnych sprzeciwów przedsiębiorców wobec podjętych i wykonywanych przez Urząd Miejski kontroli - art. 59 ust. 1 *Prawa przedsiębiorców*. Przedsiębiorcy nie występowali również o odszkodowanie za szkodę poniesioną w związku z czynnościami kontrolnymi wykonywanymi niezgodnie z prawem - art. 46 *Prawa przedsiębiorców*.

(akta kontroli str. 9-14, 23-67, 72-90, 96-99, 128-143, 148-183, 205-301, 326-388, 396-419, 417-500, 506-509, 517-544, 545-632)

⁵⁸ Czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekroczyć w odniesieniu do mikro przedsiębiorców - 12 dni roboczych, małych przedsiębiorców - 18 dni roboczych, średnich przedsiębiorców - 24 dni roboczych oraz pozostałych przedsiębiorców - 48 dni roboczych - art. 55 *Prawa przedsiębiorców*.

⁵⁹ Pismo z 13 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/3).

2.2 Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych

Od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2020 r. na terenie gminy Wołomin nie było przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok oraz do Burmistrza Wołomina nie wpłynął żaden wniosek na prowadzenie działalności ujętych w art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 *ustawy o utrzymaniu czystości*. W związku z powyższym kontrole w tym obszarze nie były prowadzone.

(akta kontroli str. 392-395)

2.3 Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

Burmistrz Wołomina nie przeprowadzał kontroli, w rozumieniu *ustawy o utrzymaniu czystości, uosdg i Prawa przedsiębiorców*, przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, w oparciu o zezwolenie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 *ustawy o utrzymaniu czystości* oraz w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości ujętych w rejestrze działalności regulowanej, o którym mowa art. 9b ust. 2 *ustawy o utrzymaniu czystości*. Niemniej jednak Urząd wykazał⁶⁰ 31 kontroli w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz 11 kontroli w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Spośród wskazanych przez Urząd kontroli, do próby w sposób celowy wybrano 14 (45%) z pierwszej grupy oraz 8 (73%) z drugiej. Zbadana próba dokumentów dotyczyła dokonanej przez Urząd weryfikacji terminowości złożonych sprawozdań przedsiębiorców posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz posiadających wpis do działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Dokumentacja nie zawierała zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli, upoważnień do przeprowadzenia kontroli oraz protokołów z przeprowadzonej kontroli. Braki dokumentacji w powyższym zakresie wynikały z niepodejmowania kontroli u przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 96-97, 99, 204-205, 216-220, 396-405)

2.4 Przewozy regularne i przewozy regularne specjalne w krajowym transporcie drogowym oraz licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej kontroli przedsiębiorców, którym wydano licencję na prowadzenie przewozów w transporcie drogowym osób taksówką. Nie wpłynęło również żadne zgłoszenie dotyczące nieprawidłowości działania w obszarze przedsiębiorców posiadających licencję na prowadzenie przewozów w transporcie drogowym osób taksówką⁶¹.

(akta kontroli str. 184-186, 210-215, 408, 501-505, 510-510, 629)

⁶⁰ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/4).

⁶¹ Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/4).

2.5 Zbiorowe zaopatrzenie w wodę, zbiorowe odprowadzanie ścieków

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono żadnej kontroli w PWiK w zakresie wydanego zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o którym mowa w art. 16 ust. 1 *ustawy o wodzie i ściekach* oraz nie wpłynęła żadna skarga dotycząca działalności przedsiębiorstwa.

(akta kontroli str. 221, 311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd Miejski nie prowadził kontroli przedsiębiorców, którym wydano licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Było to niezgodne z art. 84 ust. 1 i 2 *ustawy o transporcie*, które stanowią, że organ udzielający licencji jest uprawniony do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania licencji oraz że kontrole przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat.

Sekretarz Gminy wyjaśnił⁶², że przedsiębiorcy byli weryfikowani podczas składania wniosków o nową licencję a ewentualne braki były uzupełniane. Ponadto Urząd monitorował ważność badań niezbędnych do prowadzenia działalności w tym zakresie i w razie upływu terminu ich ważności wzywał przedsiębiorców do uzupełnienia.

(akta kontroli str. 184-186, 210-221)

2. Urząd Miejski nie przeprowadzono kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w rozumieniu przepisów *uosdg* oraz *Prawa przedsiębiorców*. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedynie weryfikację terminów złożenia sprawozdań okresowych wymaganych przepisami prawa. Burmistrz nie skorzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 379 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*⁶³, tj. nie upoważnił do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników Urzędu, którym to pracownikom przysługuje prawo wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza; przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego oraz żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Zgodnie z art. 9u ust. 1 *ustawy o utrzymaniu czystości*, Burmistrz sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy. Sekretarz Gminy wyjaśnił⁶⁴, że ze względu na charakter przeprowadzonych kontroli polegających na weryfikacji terminowości składanych sprawozdań w siedzibie Urzędu, Burmistrz nie upoważnił nikogo do funkcji kontrolnych zgodnie z art. 379 *Poś*. Zaplanowane na rok 2020 kontrole będą już przeprowadzane zgodnie z art. 379 i art. 380 *Poś*.

(akta kontroli str. 306-312, 392-395)

NIK zauważa, że weryfikacja obowiązku terminowego składania przez przedsiębiorców sprawozdań zgodnie z art. 9o i art. 9n *ustawy o utrzymaniu*

⁶² Pismo z dnia 17 lipca 2020 r. (znak: WOU1710.1.2020/4).

⁶³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., dalej również: *Poś*.

⁶⁴ Pismo z dnia 27 lipca 2020 r. (znak: WOU.1710.1.2020/6).

czystości stanowi jeden z obowiązków nałożonych na przedsiębiorców wynikający z powyższej ustawy i nie zwalnia Burmistrza z obowiązku wykonywania działań kontrolnych zgodnie z ww. ustawą

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia proces wykonywania działań kontrolnych wobec przedsiębiorców. W badanym okresie w obszarze prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób taksówką stwierdzono, że nie przeprowadzano kontroli, pomimo obowiązku wynikającego z art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie przeprowadzenia takiej kontroli, co najmniej raz na pięć lat. W obszarach opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych i odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości ograniczono się do badania jedynie terminowości wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązków sprawozdawczych. Powyższe czynności nie były kontrolami w rozumieniu *uosdg* oraz *Prawie przedsiębiorców*, tj. brak było upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 79a i 49), nie prowadzono czynności kontrolnych w miejscu prowadzenia działalności lub siedzibie przedsiębiorcy (art. 80a, art. 51) a z przeprowadzonych weryfikacji nie sporządzono protokołów (art. 53), przez co nie zapewniono zachowania zasady kontrydiktoryjności procesu kontrolnego.

Niemniej jednak Burmistrz Wołomina prawidłowo prowadził kontrole przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych. We wszystkich przypadkach zespoły kontrolerów działały na podstawie upoważnienia, z czynności kontrolnych sporządzano protokół, który był podpisywany przez strony.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Planowanie i przeprowadzenie kontroli przedsiębiorców po uprzedniej analizie prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej z uwzględnieniem minimalnej częstotliwości przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców wynikającej z ustawy o transporcie i ustawy o utrzymaniu czystości.
2. Przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców na podstawie upoważnień do kontroli, w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej lub siedzibie przedsiębiorcy oraz każdorazowo sporządzanie protokołu kontroli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 9 września 2020 r.

Kontroler
Iwona Brzostek
Główny specjalista kontroli
państwowej
/ - /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski
/ - /

.....
podpis