



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI. 410.005.02.2020

Pan
Konrad Krönig
Prezydent Skarżyska-Kamiennej
Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna
ul. Sikorskiego 18
26-110 Skarżysko-Kamienna

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Skarżysko-Kamienna, ul. Sikorskiego 18, 26-110 Skarżysko-Kamienna (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Krönig, Prezydent Skarżyska-Kamiennej od 8 grudnia 2014 r. (dalej także: Prezydent). (akta kontroli str. 3-6)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i inicjowania zadań kontrolnych. 2. Wykonywanie działań kontrolnych wobec przedsiębiorców.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Tadeusz Mikołajewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LKI/49/2020 z 25 czerwca 2020 r. 2. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/50/2020 z 25 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Prezydent Skarżyska-Kamiennej, jako organ regulacyjny w zakresie planowania i wykonywania działań kontrolnych wobec przedsiębiorców, którym wydał zezwolenia i licencje na prowadzenie działalności gospodarczej, prawidłowo wywiązywał się z obowiązku ewidencjonowania podmiotów podlegających kontroli. Spośród 210 takich podmiotów skontrolowano 63, przeprowadzając u nich 70 jednodniowych kontroli. Przedsiębiorcy byli zawiadamiani o zamiarze wszczęcia kontroli oraz przestrzegano ustawowego czasu trwania kontroli w danym roku kalendarzowym.

W Urzędzie nie wprowadzono całościowych regulacji wewnętrznych, dotyczących kontroli przedsiębiorców, którym zostały wydane licencje i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Działania w tym zakresie były więc prowadzone w odmienny sposób w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu, odpowiadających merytorycznie za poszczególne rodzaje regulowanej działalności. W trakcie kontroli NIK zadeklarowano opracowanie przepisów wewnętrznych, obejmujących wszystkie odpowiednie komórki organizacyjne³.

Planowanie kontroli poprzedzano analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, przy czym analiza ta nie zawsze była dokumentowana. Nie we wszystkich komórkach organizacyjnych Urzędu sporządzano formalne plany kontroli, co wynikało m.in. z niewielkiej liczby podlegających kontroli podmiotów, które prowadziły działalność regulowaną w zakresie właściwości rzeczowej tych komórek⁴.

Stwierdzona w trakcie kontroli nieprawidłowość polegała na zaniechaniu przeprowadzania kontroli przynajmniej raz na pięć lat przedsiębiorców, którzy posiadali zezwolenia na wykonywanie przewozów lub licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, czego wymaga art. 84 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵ (dalej: ustawa o transporcie).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie ewidencjonowano przedsiębiorców, którym wydawano zezwolenia na prowadzenie określonej prawem działalności:

- w Wydziale Dróg i Transportu (dalej także WDT) prowadzony był rejestr wniosków i wydanych licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką oraz rejestr wniosków i wydanych licencji na wykonywanie krajowego drogowego transportu osób;

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Regulacje wewnętrzne dotyczące prowadzenia kontroli przedsiębiorców funkcjonowały tylko w Referacie Zdrowia, a w trakcie kontroli NIK wprowadzono je także w Wydziale Dróg i Transportu.

⁴ Dotyczy działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.

⁶ 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.

- Referat Zdrowia odpowiedzialny był za prowadzenie rejestru wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz rejestru decyzji o wygaśnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych;
- w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej także GKOS) prowadzone były ewidencje udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami; działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych.
(akta kontroli str. 83,221, 222, 226, 250-261, 333-337, 341-345, 349-352, 358-363, 369-373)

W GKOS zadania związane z prowadzeniem działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷ - dalej: ustawa o utrzymaniu czystości) oraz w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 ww. ustawy) przypisano Referatowi Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska. Działania dotyczące ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (art. 7 ust. 1 ww. ustawy) oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁸ - dalej: ustawa o wodzie i ściekach) realizował Referat Gospodarki Komunalnej.

(akta kontroli str. 40-43, 110-114, 117-119, 224-225)

Zarówno WDT, jak i Referat Zdrowia prowadziły ww. rejestry na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁹.

(akta kontroli str. 250-261, 333-337, 341-345, 349-352, 358-363, 369-373)

W okresie objętym kontrolą zezwolenia na sprzedaż detaliczną alkoholu posiadało 137 przedsiębiorców, natomiast zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych i regularnych specjalnych oraz licencje na przewóz osób taksówką miało 38 przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 175-195)

Zgodnie z art. 7 ust. 6b ustawy o utrzymaniu czystości oraz art. 18b ust. 4 ustawy o wodzie i ściekach, ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń na działalność wynikającą z powyższych ustaw prowadzona była w formie elektronicznej. Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości podlega wpisowi do rejestru działalności regulowanej, prowadzonej w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych (art. 9b ust. 2, 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości).

W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu (BIP) w zakładce *Rejestry i ewidencje* umieszczono ewidencje udzielonych zezwoleń na prowadzenie:

- *działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie gminy Skarżysko-Kamienna;*
- *działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;*
- *zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków*

⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 2010.

⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 1437 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 14, poz. 67, ze zm.

oraz *Rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych*¹⁰.

(akta kontroli str. 83, 221, 222, 226)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym powyższe zadania realizowane były w Urzędzie przez GKOŚ, przy czym zadania związane z prowadzeniem działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości) oraz w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 ww. ustawy) przypisano Referatowi Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska. Działania dotyczące ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (art. 7 ust. 1 ww. ustawy) oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ust. 1 ustawy o wodzie i ściekach) realizował Referat Gospodarki Komunalnej.

(akta kontroli str. 40-43, 110-114, 117-119, 224-225)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym oraz zakresem czynności prowadzenie spraw związanych z ochroną przed bezdomnymi zwierzętami przypisano inspektorowi w Referacie Gospodarki Komunalnej z GKOŚ.

(akta kontroli str. 26-29, 224-225)

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 i ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości decyzjami Prezydenta udzielono zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami jednemu podmiotowi¹¹, mającemu siedzibę w Suchedniowie (sąsiednia gmina). Na terenie gminy nie było przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla bezdomnych zwierząt ani prowadzącego grzebowisko i spalarnię zwłok zwierzęcych.

(akta kontroli str. 32-39, 175-195, 221, 223)

Za sprawy dotyczące przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz odbioru odpadów komunalnych odpowiadał inspektor ds. gospodarowania odpadami komunalnymi, który w swoim zakresie czynności miał m.in. prowadzenie rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych oraz rejestru działalności regulowanej w zakresie zbierania odpadów komunalnych wraz z kontrolą podmiotów prowadzących ww. działalność.

(akta kontroli str. 40-43, 115-116, 125-127)

W zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości) w okresie objętym kontrolą zezwolenia posiadało siedem podmiotów, przy czym jednemu z nich zezwolenie wygasło 19 sierpnia 2019 r. Ponadto jeden przedsiębiorca prowadził działalność bez wymaganego zezwolenia, które wygasło 31 grudnia 2015 r.¹²

(akta kontroli str. 175-199)

Działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 9b ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości) prowadziło 25 przedsiębiorców, przy czym wpis do rejestru działalności regulowanej w okresie objętym kontrolą NIK uzyskało dziewięć¹³, a wykreślono sześć takich podmiotów.

(akta kontroli str. 175-199)

Osobami odpowiedzialnymi za współpracę z MPWiK w zakresie realizacji usług komunalnych byli pracownicy Referatu Gospodarki Komunalnej w GKOŚ.

(akta kontroli str. 40-43, 219-220, 224-225)

¹⁰ <http://bip.skarzysko.pl/artykuly/249/rejestry-i-ewidencje>.

¹¹ Baros, ul. Berezów 76C, 26-130 Suchedniów.

¹² Opisano to w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia.

¹³ Sześć w 2016 r. i po jednym w roku 2017, 2018 i 2019.

Zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków posiadało Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji (dalej: MPWiK).

(akta kontroli str. 201-203)

Osobami odpowiedzialnymi za współpracę z MPWiK w zakresie realizacji usług komunalnych byli pracownicy Referatu Gospodarki Komunalnej w GKOŚ.

(akta kontroli str. 40-43, 219-220, 224-225)

Uchwałami Rady Miasta Skarżysko-Kamienna określono wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie:

- ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części¹⁴;
- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie gminy¹⁵,

czym spełniono wymóg wynikający z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o utrzymaniu czystości.

(akta kontroli str. 84-88, 196-200)

Przedłożone przez Prezydenta zestawienie liczby przedsiębiorców było zgodne z prowadzonymi rejestrami.

(akta kontroli str. 30-39, 59-83, 175-195, 201-203, 221)

1.2. W Urzędzie nie był prowadzony odrębny system rejestracji spraw dotyczących zgłoszeń nieprawidłowych działań przedsiębiorców lub zagrożeń wynikających z prowadzonej przez nich działalności. Funkcjonował natomiast rejestr skarg i wniosków, w którym ewidencjonowane były wszystkie skargi wpływające do Urzędu. W okresie 2016-2020 (I kwartał) nie wpłynęły żadne skargi na przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 128-131, 195)

Prezydent 16 maja 2016 r. wniósł do Sądu Rejonowego w Skarżysku-Kamiennej o ukaranie jednego z przedsiębiorców, który pomimo braku stosownego zezwolenia wykonywał usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie miasta¹⁶. Źródłem pozyskania informacji przez Prezydenta było złożenie przez przedsiębiorcę sprawozdania za I kwartał 2016 r. Wyrokiem nakazowym z 16 września 2016 r. Sąd wymierzył przedsiębiorcy karę grzywny w wysokości 400 zł.

(akta kontroli str. 98-109)

1.3. Zgodnie z art. 78a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷ (dalej: uosdg) oraz art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁸ (dalej: Prawo przedsiębiorców) kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej.

W latach 2016-2018 Referat Zdrowia nie posiadał formalnych, wewnętrznych przepisów dotyczących analizy ryzyka. Analiza taka była jednak faktycznie prowadzona w trakcie przygotowywania planów kontroli. Jak wyjaśniła kierownik Referatu Zdrowia, *w ustalaniu planów kontroli były brane pod uwagę wnioski*

¹⁴ Uchwała nr XLII/98/2009 z 29 października 2009 r.

¹⁵ Uchwała nr XI/83/2015 z 29 czerwca 2015 r.

¹⁶ Zezwolenie wygasło 31 grudnia 2015 r., a przedsiębiorca prowadził działalność w I kwartale 2016 r.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., obowiązująca do 29 kwietnia 2018 r.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm., obowiązująca od 30 kwietnia 2018 r.

z przeprowadzanej co dwa lata diagnozy problemów lokalnych, która jest pomocna w tworzeniu gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, a także jedynie te placówki na które wpływały skargi lub interwencje, w których w latach poprzednich stwierdzono nieprawidłowości, nowopowstałe punkty sprzedaży oraz te, które w roku poprzednim nie były kontrolowane. Ponadto, co dwa lata, przeprowadzane jest szkolenie sprzedawców napojów alkoholowych, w którym uczestnictwo było również brane pod uwagę w tworzeniu planów kontroli. Począwszy od stycznia 2019 r. Referat Zdrowia przygotowywał analizę ryzyka w oparciu o jej schemat zamieszczony w zarządzeniu Prezydenta w sprawie przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Skarżysko-Kamienna. Paragraf 2 pkt 4 zarządzenia stanowi, że harmonogram kontroli sporządza się corocznie, po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia przepisów w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W punkcie 5 tegoż paragrafu stwierdzono, że w celu dokonania analizy prawdopodobieństwa naruszenia przepisów w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych Przewodniczący Gminnej Komisji ds. Rozwiązania Problemów Alkoholowych (dalej: Komisja) może wystąpić o informację w tym zakresie do Komendy Powiatowej Policji w Skarżysku-Kamiennej oraz dokonać w komórce Urzędu zajmującej się wydawaniem zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wstępnej analizy składanych przez przedsiębiorców oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim. W punkcie 6 stwierdzono, że harmonogram kontroli zawierający terminy i wykaz punktów sprzedaży napojów alkoholowych zatwierdza każdorazowo Prezydent do 31 marca danego roku kalendarzowego, po zapoznaniu się z analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa w zakresie przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przedłożonej przez Przewodniczącą Komisji. Do ww. zarządzenia dołączony jest załącznik, którego integralną część stanowi schemat analizy ryzyka.

(akta kontroli str. 307-311, 377)

Pracownicy Referatu Zdrowia sporządzali sprawozdania z realizacji planów kontroli. Zawierały one zestawienie przeprowadzonych w danym roku kontroli oraz ich wyniki. Były one brane pod uwagę przy analizie ryzyka i opracowywaniu planów kontroli na kolejne lata. W 22 przypadkach¹⁹ zaplanowana kontrola nie została przeprowadzona. W ośmiu przypadkach odstępianie od planowanej kontroli spowodowane było nieodebraniem przez przedsiębiorcę zawiadomienia o kontroli. W trzech powodem była uprzednia rezygnacja przedsiębiorcy ze sprzedaży napojów alkoholowych. W dziewięciu przypadkach w dniu kontroli lokal, w którym miała zostać przeprowadzona kontrola był nieczynny, zaś w dwóch przypadkach zaplanowana kontrola nie odbyła się ze względu na remont lokalu.

(akta kontroli str. 175-195, 272-278, 338-340, 346-348, 353-357, 364-368, 374-377)

Pracownicy WDT przeprowadzali kontrole przedsiębiorców realizujących transport osobowy bez uprzedniego planu kontroli. Były one kontrolami doraźnymi i nie wynikały z zaistnienia okoliczności szczególnych (do Urzędu nie wpłynęły skargi na działania przedsiębiorców, które związane były z zagrożeniem życia lub zdrowia, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku). Podjęte zostały z własnej inicjatywy wobec

¹⁹ Trzy w 2016 r., jeden w 2017 r., 12 w 2018 r., sześć w 2019 r.

przedsiębiorców, którzy w trzech przypadkach prowadzili licencjonowaną działalność ponad pięć lat, zaś w jednym przypadku ponad cztery lata.

(akta kontroli str. 132, 175-195, 381)

Na lata 2016-2019 nie opracowano rocznych planów kontroli w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W sporządzonym planie kontroli na 2020 r. założono przeprowadzenie kontroli u 7 z 19 przedsiębiorców (37%).

(akta kontroli str. 120-123, 187-189)

Naczelnik GKOŚ wyjaśniła, że w obowiązujących przepisach nie ma zapisów nakazujących tworzenie planów kontroli. Podobne wyjaśnienia złożyli także ww. inspektor oraz Kierownik Referatu Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska, który dodał, że *pomimo tego co roku są planowane działania podejmowane przez GKOŚ*. W odniesieniu do dokonywania analizy ryzyka na lata 2017-2019²⁰ naczelnik GKOŚ i ww. kierownik wyjaśnili, że *ustawodawca nie precyzuje w jakiej formie ma być przeprowadzona analiza i jak ma ona wyglądać. (...) po przeanalizowaniu dokumentów będących w dyspozycji wydziału, podejmowana był decyzja (czy kontrola jest wymagana czy nie). Nie tworzono odrębnego dokumentu zwanego analizą ryzyka*. Inspektor w GKOŚ wyjaśnił ponadto, że *dokonywano analizy ryzyka na podstawie posiadanych sprawozdań podmiotów odbierających nieczystości ciekłe i odpady komunalne oraz wymianie informacji między pracownikami*.

(akta kontroli str. 227-232, 236-238, 241-244)

Urząd zrealizował obowiązek określony w art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców i w BIP zamieścił ogólny schemat procedur kontroli. Schemat ten, obowiązujący jednostki organizacyjne Urzędu, znajdował się w zakładce *kontrole*. Został on zamieszczony na stronie BIP w dniu 29 marca 2019 r., pomimo że obowiązek taki istniał od 1 stycznia 2017 r., wprowadzony art. 78a uosdg.

(akta kontroli str. 262, 263)

W WDT nie opracowano wewnętrznych przepisów dotyczących analizy ryzyka. W latach 2017-2019 WDT nie sporządzał planów kontroli wymaganych od 1 stycznia 2017 r. przepisami art. 78a uosdg a od 30 kwietnia 2018 art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 169-171, 381, 388-393)

1.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wszczynano kontroli prowadzonych w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia m.in. zagrożenia życia lub zdrowia, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (także skarbowego), innego naruszenia prawa wynikających z art. 78a ust. 2 uosdg i art. 47 ust. 2 Prawa przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 194)

Pracownicy GKOŚ przeprowadzali inne kontrole (nie wynikające z powyższych ustaw) będące kontrolami wykonania umów. W zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami w każdym miesiącu przeprowadzono po jednej kontroli dotyczącej odłowienia zwierząt oraz dobrostanu zwierząt przekazanych przez gminę Skarżysko-Kamienna do schroniska dla psów. W zakresie działalności dotyczącej odbierania odpadów komunalnych skontrolowano dwóch przedsiębiorców. U jednego skontrolowano utrzymanie porządku i sprawdzono czystość na terenie zakładu, a u drugiego miejsce przeładunkowe odpadów komunalnych.

(akta kontroli str. 7-24, 44-58, 175-195, 214-218)

²⁰ Przed 2017 r. nie było takiego obowiązku

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo realizowano obowiązek ewidencjonowania przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na prowadzenie określonej prawem działalności. Nie wprowadzono przepisów wewnętrznych dotyczących przeprowadzenia analizy ryzyka, a w GKOŚ i WDT nie sporządzano na lata 2018-2019 planów kontroli. Na działalność przedsiębiorców nie wpłynęły żadne skargi. Nie wystąpiły też przypadki powzięcia przez Prezydenta wiadomości, aby w wyniku działalności któregoś z podmiotów stwierdzono zagrożenie życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych lub bezpośredniego zagrożenia środowiska. W jednym przypadku, kiedy podmiot prowadził działalność gospodarczą bez wymaganego zezwolenia, Prezydent podjął natychmiastowe działanie.

OBSZAR

2. Wykonywanie działań kontrolnych wobec przedsiębiorców

2.1. W okresie objętym kontrolą nie było w Urzędzie ogólnych regulacji wewnętrznych dotyczących kontroli przedsiębiorców, obejmujących całość Urzędu.
(akta kontroli str. 263, 388-393)

Naczelnik GKOŚ wyjaśniła m.in. *nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących kontroli przedsiębiorców, którym zostały wydane zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Prowadząc kontrolę opieramy się na przepisach prawa, które (...) są wystarczające, a wprowadzenie takich regulacji tylko dla jednego Wydziału jest niepotrzebne. Byłaby to kolejna dodatkowa regulacja, która i tak nie zmieniłaby pracy Wydziału. (...) podmiotów, które podlegają naszej kontroli jest bardzo mało (po jednym jeśli chodzi o ochronę zwierząt i zaopatrzenie w wodę, kilka w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i niewiele ponad 20 w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości). Doskonale zatem znamy tych przedsiębiorców, wiemy, gdzie ewentualnie należy podjąć kontrolę, wsłuchujemy się w głosy mieszkańców.*

(akta kontroli str. 248)

Sekretarz Miasta zadeklarował, że *w najbliższym czasie opracowane zostanie zarządzenie regulujące kontrolę przedsiębiorców przez wszystkie komórki organizacyjne urzędu realizujące zadania w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 262)

2.2. W latach 2016-2019²¹ na podstawie art. 79 uosdg, a później art. 48 Prawa przedsiębiorców przeprowadzono łącznie 70 kontroli wobec przedsiębiorców (63 dotyczyło handlu alkoholem, 2 odbierania odpadów komunalnych i 5 wykonywania przewozów osób taksówką²²). Szczegółowa analiza 29 z nich (41%)²³ wykazała, że w każdym przypadku dochowany został obowiązek uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli. We wszystkich analizowanych kontrolach zostały one wszczęte i przeprowadzone nie wcześniej niż po upływie 7 i nie później niż 30 dni od doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. We wszystkich zawiadomieniach o zamiarze wszczęcia kontroli zawarty był zakres przedmiotowy kontroli, a czynności kontrolne poza ten zakres nie wykraczały.

(akta kontroli str. 44-58, 133-159, 175-195, 312-313, 340, 348, 356-357, 366-368)

²¹ W I kwartale 2020 r. kontroli nie prowadzono

²² W odniesieniu do pozostałej działalności takich kontroli nie prowadzono

²³ 22 dotyczące handlu alkoholem i wszystkie w pozostałym zakresie

Naczelnik WDT wyjaśnił, że *pracownicy dokonywali kontroli z własnej inicjatywy zaś kryterium wyboru podmiotu do kontroli było uprzednie przeprowadzenie kontroli lub jej brak wobec tego podmiotu.*

(akta kontroli str. 169-174)

W latach 2016-2019 członkowie Komisji przeprowadzili 63 kontrole. W I kw. 2020r. nie przeprowadzano kontroli. W roku 2016 skontrolowano 13 ze 134 przedsiębiorców podlegających kontroli (9,7%), a w latach 2017-2019 odpowiednio 11 ze 132 (8,3%), 21 ze 129 (16,3%) i 18 ze 118 (15,3%). Kontrole w 55 przypadkach dotyczyły mikro przedsiębiorców, w jednym przypadku małego i w jednym średniego przedsiębiorcy. Żaden z przedsiębiorców nie był kontrolowany częściej niż jeden raz w czasie roku kalendarzowego. Nie było również przypadku prowadzenia u tego samego przedsiębiorcy kilku kontroli w tym samym czasie. Przeprowadzona analiza wykazała, że wszystkie 22 kontrole zostały rozpoczęte i przeprowadzone jednego dnia. Nie wystąpiły przypadki przerwania kontroli i podjęcia jej w innej dacie.

(akta kontroli str. 175-195, 272-278, 312-313, 315-317, 338-340, 346-348, 353-357, 364-368, 374-376)

Analiza akt przeprowadzonych kontroli oraz skarg wpływających do Urzędu wskazuje, że nie było przypadków sprzeciwu lub zażaleń przedsiębiorców na przeprowadzenie kontroli i prowadzone w ich trakcie czynności. Potwierdzenie wykonania przez kontrolowanych przedsiębiorców zaleceń i decyzji wydanych w wyniku kontroli następowało poprzez sporządzenie notatki służbowej (dołączanej do protokołu) z realizacji zaleceń przez przedsiębiorcę, który w ciągu siedmiu dni roboczych od dnia kontroli (zakreślony w protokole kontroli) i przedstawiał sposób ich wykonania. Pięciu przedsiębiorców, tj. wszyscy wobec których sformułowano zalecenia pokontrolne, poinformowało o sposobie ich realizacji. Weryfikacja realizacji tych zaleceń miała być brana pod uwagę w kolejnych kontrolach u tych przedsiębiorców

(akta kontroli str. 133-159, 175-195, 378, 379, 388-393)

W okresie objętym kontrolą WDT nie posiadał regulacji wewnętrznych dotyczących kontroli przedsiębiorstw. Podstawą działań kontrolnych był art. 84 ustawy o transporcie oraz art. 79 uosdg do 29 kwietnia 2018 r. i art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców od 30 kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 263, 388-393)

Wszystkie pięć kontroli przeprowadzonych przez pracowników WDT było kontrolami rozpoczętymi i zakończonymi tego samego dnia. Nie wystąpiły przypadki przerwania kontroli i podjęcia jej w innej dacie. Analiza akt wszystkich kontroli oraz *Rejestru skarg i wniosków* prowadzonego w Urzędzie wskazuje, że nie wystąpiły przypadki złożenia przez przedsiębiorców sprzeciwu, zażalenia lub skargi wobec podjęcia i wykonywania kontroli przez WDT. Do Urzędu nie wpłynęły skargi ani zażalenia ze strony kontrolowanych przedsiębiorców o ewentualnie poniesionych stratach materialnych wynikających z ich udziału w kontrolach.

Analiza akt wszystkich pięciu kontroli wykazała, że w każdym przypadku z przeprowadzonej kontroli sporządzony został protokół. Zostały one przekazane kontrolowanym przedsiębiorcom, którzy potwierdzili ich odbiór własnoręcznym podpisem. Protokoły zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 68, 70-71 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁴ i w art. 48 ust. 10 i art. 52 Prawa przedsiębiorców. W szczególności w trakcie kontroli zapewniono obecność przedsiębiorcy w trakcie prowadzonych czynności

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz.256, ze zm.

kontrolnych. Cztery kontrole zakończyły się bez formułowania zaleceń pokontrolnych. W przypadku kontroli przeprowadzonej 17 października 2019 r. zostały stwierdzone nieprawidłowości opisane w protokole. Polegały one na nieposiadaniu przez przedsiębiorcę licencji na samochód, który przedstawił do kontroli, braku aktualnego świadectwa legalizacji taksometru, braku wywieszki z aktualnymi stawkami opłat oraz braku w dowodzie rejestracyjnym samochodu wpisu „Taxi”. Wobec stwierdzenia nieprawidłowości sformułowano zalecenia pokontrolne. Zobowiązano przedsiębiorcę do złożenia wniosku na zmianę licencji w związku ze zmianą samochodu i usunięcia wszystkich nieprawidłowości do dnia 28 listopada 2019 r. Zalecenia te zostały wykonane w określonym terminie co zostało potwierdzone przez pracowników WDT stosownym protokołem.

(akta kontroli str. 133-159, 175-195, 378, 379, 388-393)

W trakcie kontroli NIK Prezydent zarządzeniem z dnia 5 sierpnia 2020 r. nr 201/2020 w sprawie wprowadzenia procedury określającej zasady sprawowania kontroli przewoźników drogowych, którym Prezydent udzielił: licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, zezwolenia na wykonywanie przewozu na liniach regularnych i regularnych specjalnych na terenie gminy Skarżysko-Kamienna, wprowadził procedurę określającą zasady sprawowania kontroli przewoźników drogowych. Zarządzenie określa podstawę prawną sprawowanego nadzoru, schemat kontroli oraz załączniki, wśród których znajdują się: analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa (analiza ryzyka), wzór zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, wzór upoważnienia do kontroli, wzór protokołu kontroli, określenie zakresu przedmiotowego kontroli oraz wzór sprawozdania z kontroli. Nadzór nad wykonywaniem zarządzenia powierzył Naczelnikowi WDT.

(akta kontroli str. 318-330)

Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, organy udzielające licencji lub zezwolenia są uprawnione do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów. Kontrolę przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat (art. 84 ust. 2). Kontroli takich nie przeprowadzono wobec 25 z 29 przedsiębiorców, którym wydano zezwolenie lub licencję przynajmniej pięć lat przed datą badania²⁵. Szerzej opisano tę kwestię w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Pracownicy GKOŚ w latach 2016-2020 (I kwartał) przeprowadzili kontrole dwóch przedsiębiorców w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli str. 44-58, 175-195)

2.3. W przypadku kontroli przeprowadzonych przez WDT (pięć kontroli) oraz Referat Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska (dwie kontrole) pracownicy Urzędu posiadali legitymacje służbowe.

(akta kontroli str. 44-58, 394)

W odniesieniu do kontroli dotyczących działalności związanej z handlem alkoholem, Prezydent zarządzeniem z 3 stycznia 2019 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Gminy Skarżysko-Kamienna wprowadził procedurę prowadzenia kontroli. Jako podmiot odpowiedzialny za prowadzenie kontroli wskazał Komisję, która miała zmienny skład liczący kilkanaście osób, w tym dwóch pracowników Urzędu (Prezydent i Kierownik Referatu Zdrowia), którzy nie prowadzili

²⁵ kontroli takich wobec przedsiębiorców pracownicy Wydziału Dróg i Transportu nie przeprowadzili co najmniej od 2011 r.

czynności kontrolnych. Kontrole podmiotów posiadających zezwolenia na sprzedaż alkoholu prowadzone były przez członków zespołu kontrolnego wyłanianego z pośród pozostałych członków Komisji. Kontrole w tym zakresie były prowadzone wyłącznie na podstawie upoważnień.

W przypadku objętych analizą 29 kontroli wystawione przez Prezydenta indywidualne upoważnienia do każdej kontroli zawierały elementy wymienione w art. 79a ust. 6 uosdg a następnie art. 79 ust. 7 Prawa przedsiębiorców, a osoby prowadzące kontrolę działali w zakresie i terminach w nich określonych. Kontrolowanych przedsiębiorców pouczone o przysługujących im prawach, co zostało udokumentowane.

(akta kontroli str. 44-58, 160-168, 292-298, 312-313, 394)

2.4. Nie wystąpiły przypadki ponownej kontroli tego samego przedsiębiorcy w przedmiocie kontroli objętej uprzednio zakończoną kontrolą.

(akta kontroli str. 175-195)

2.5. W związku z tym, że wszystkie prowadzone kontrole były jednodniowe i nie powtarzały się u danego przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym, to nie zachodziła możliwość przekroczenia ustawowych czasów trwania kontroli wynikająca z przepisów art. 83 uosdg i art. 55 Prawa przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 175-195)

2.6. W okresie 2016-2020 (I kwartał) żaden z przedsiębiorców nie wniósł sprzeciwu, zażalenia bądź skargi związanej z prowadzonymi przez Urząd działaniami kontrolnymi.

(akta kontroli str. 195)

2.7. We wszystkich 29 analizowanych kontrolach sporządzono protokół kontroli zawierający treść wymaganą przepisami art. 67-72 kpa oraz art. 48 ust.10 i art.52 Prawa przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 44-58, 394)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wydział Dróg i Transportu nie realizował wynikającego z art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie obowiązku kontroli, przynajmniej raz w okresie pięciu lat, wszystkich przedsiębiorców, którzy posiadali zezwolenia na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób i licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką. Pracownicy WDT nie przeprowadzili kontroli u 25 spośród 29 przedsiębiorców, wobec których taka kontrola powinna być przeprowadzona.

(akta kontroli str. 175-195)

Naczelnik WDT uzasadnił tę sytuację brakami kadrowymi. Podkreślił przy tym, że 16 grudnia 2019 r. wystąpił do Prezydenta z wnioskiem o zmianę struktury organizacyjnej WDT i zwiększenie zatrudnienia, co pozwoliłoby na realizację zadań ustawowych. Prezydent zarządzeniem z 31 grudnia 2019 r. ws. Zmiany Regulaminu zatwierdził zwiększenie liczby etatów i utworzenie Referatu Transportu w ramach Wydziału. Jednak, jak wyjaśnił Naczelnik, w związku z pandemią koronawirusa pierwsi nowo przyjęci pracownicy rozpoczęli pracę dopiero na początku kwietnia 2020 r. W latach 2016-2019 kontrole wykonywane były przez dwie pracownice Wydziału Dróg i Transportu przy zatrudnieniu wynoszącym 11 pracowników. Jak wyjaśnił Naczelnik WDT, przygotowanie i przeprowadzenie kontroli trwały około 5 dni roboczych. W proces kontrolny zaangażowanych jest dwóch pracowników.

W latach 2016 do końca kwartału 2020 r. WDT wykonał 5 kontroli. W związku powyższym na jednego pracownika przypadło średnio 25 dni kontroli.

(akta kontroli str. 264-265)

Zdaniem NIK wyjaśnienia powyższe nie zasługują na uwzględnienie wobec faktu, że pandemia koronawirusa mogła wpłynąć na działalność Urzędu dopiero w ostatnim roku, zaniechania dotyczą zaś okresu wcześniejszego. NIK podkreśla, że m.in. ani razu nie przeprowadzono kontroli przedsiębiorcy, który prowadził działalność od 2002 roku, czyli w okresie ostatnich 13 lat powinien zostać skontrolowany co najmniej trzykrotnie – trudno zatem uznać, aby braki kadrowe faktycznie uniemożliwiły przeprowadzenie nawet jednej, jednodniowej kontroli, w tak długim okresie.

(akta kontroli str. 395)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie posiadał wewnętrznych regulacji obejmujących jednostki organizacyjne prowadzące kontrolę przedsiębiorców, którym wydane zostały zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Analiza 29 postępowań kontrolnych (41% kontroli prowadzonych w okresie objętym kontrolą) wykazała, że kontrole przeprowadzały osoby do tego upoważnione i działające w zakresach i terminach wynikających z upoważnień. Każdorazowo z przeprowadzonej kontroli sporządzono protokół, zawierający wymaganą przepisami treść. Przedsiębiorcy mieli zagwarantowane prawo do obecności w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych. W kontrolach dochowany został obowiązek uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Nie został przekroczony ustawowy termin przewidziany na kontrolę, zaś zakres przedmiotowy nie wykraczał poza określony w zawiadomieniu o jej wszczęciu. Nie realizowano obowiązku przeprowadzenia z odpowiednią częstotliwością kontroli przedsiębiorców, którzy posiadali zezwolenia na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób i licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wniosek W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o przeprowadzanie przynajmniej raz na pięć lat kontroli przedsiębiorców, którzy posiadali zezwolenia na wykonywanie przewozów lub licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, zgodnie z art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie drogowym.

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 Delegatury NIK w Kielcach. 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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kielce, sierpnia 2020 r.

Kontrolerzy
Tadeusz Mikołajewicz
doradca prawny

.....
Podpis

Arkadiusz Pawlik
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis