



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.007.01.2020

**Pan
Krzysztof Żuk
Prezydent
Miasta Lublin**

Urząd Miasta Lublin,
Pl. Króla Władysława Łokietka 1
20-109 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin (dalej: „Urząd”), Pl. Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk, Prezydent Miasta Lublin (dalej: „Prezydent Miasta”) od 13 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowanie i inicjowanie 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 Lublinie
Kontrolerzy	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LLU/71/2020 z 25 maja 2020 r. Katarzyna Kuzioła, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LLU/114/2020 z 26 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli t. I str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2016-2020 (I kwartał) w Urzędzie posiadano wiedzę o ilości podmiotów, w których przysługuje prawo kontroli oraz prowadzono ewidencje (rejestry) przedsiębiorców, których obowiązek prowadzenia wynika z przepisów ustawowych i/lub wewnętrznych. Prezydent realizował prawo do kontroli i w związku z tym, na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³ lub ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁴ skontrolowanych zostało 572 przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie sprzedaży alkoholu, 614 przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi) oraz pięciu przedsiębiorców odbierających odpady komunalne. W okresie tym nie wystąpiły przypadki nieuzasadnionego odstąpienia od kontroli, a kontrole były realizowane po przeprowadzonej analizie ryzyka naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności, choć fakt jej przeprowadzenia w żadnym z wydziałów, w których była prowadzona kontrola nie został udokumentowany. Wszyscy przedsiębiorcy przed rozpoczęciem u nich kontroli zostali zawiadomieni o zamiarze wszczęcia kontroli. W 23 spośród 24 postępowań poddanych badaniom, wszczęcie kontroli nastąpiło w terminie od 7 do 30 dni lub za zgodą kontrolowanego w terminie krótszym niż 7 dni. W 23 spośród 24 spraw poddanych badaniu kontrolujący,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: „ustawa o NIK”.

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

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.; dalej: „uosdg”, ustawa uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

zgodnie z art. 79a uosdg oraz art. 49 Prawa przedsiębiorców, posiadali stosowne upoważnienia. W jednym postępowaniu kontrolujący posiadali upoważnienia, które nie zawierały daty i miejsca wystawienia, wskazania przewidywanego terminu zakończenia kontroli oraz pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy. Wszystkie kontrole objęte próbą kontrolną zostały przeprowadzone z zachowaniem zakresu przedmiotowego wskazanego w upoważnieniach do kontroli. W każdej z 24 przeprowadzonych kontroli przestrzegano, zgodnie z art. 83 uosdg oraz art. 55 Prawa przedsiębiorców, czasu trwania wszystkich kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym. Jeden spośród 116 przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi), nie został objęty kontrolą w okresie pięciu lat, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵. Protokoły kontroli zawierały wymagane elementy i były podpisane przez osoby biorące udział w czynnościach lub doręczone kontrolowanemu za pośrednictwem operatora pocztowego. Jeden z trzech wydziałów objętych kontrolą NIK, do dnia zakończenia kontroli nie zamieścił schematu kontroli przedsiębiorców w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Urzędu. Ponadto w jednym z tych wydziałów nie była przestrzegana zasada ochrony skarżących oraz udostępniono dane osobowe skarżącego osobie nieuprawnionej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Lublin⁷ obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. zadania w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i inicjowania zadań kontrolnych należały do obowiązków następujących Wydziałów:

- Wydział Ochrony Środowiska (WOŚ) – realizował zadania w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, gospodarowania odpadami komunalnymi, kontroli podmiotów gospodarczych i osób fizycznych dotyczącej przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska; sprawował również nadzór nad schroniskiem dla zwierząt pod względem właściwego wykonywania zadań z zakresu ochrony zwierząt oraz działalnością spółek wodnych;
- Wydział Spraw Administracyjnych (WSA) – prowadził sprawy związane ze sprzedażą napojów alkoholowych,
- Wydział Komunikacji (WK) – realizował zadania związane z wydawaniem licencji na zarobkowy przewóz osób oraz kontrolami podmiotów, którym wydano licencje, zezwolenia lub zaświadczenia w zakresie przestrzegania prawa i warunków określonych w tych dokumentach;
- Wydział Zdrowia i Profilaktyki (WZiP) wykonywał zadania w zakresie obsługi Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie (KRPA);
- Biuro Nadzoru Właścicielskiego (BNW) realizowało zadania w zakresie związanym z wykonywaniem uprawnień właścicielskich, sprawowało nadzór nad

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm., dalej: „ustawa o transporcie drogowym”.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Załącznik do zarządzenia nr 32/12/2018 Prezydenta Miasta z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin, zwanego dalej „Regulaminem organizacyjnym Urzędu”.

jednoosobowymi spółkami miasta Lublin (m.in. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie).

(akta kontroli t. II str. 213-229)

a) Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydane przez Prezydenta Miasta na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁸ ewidencjonowane były przez Wydział Spraw Administracyjnych. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej z wykorzystaniem oprogramowania opracowanego przez firmę zewnętrzną. Na dzień 1 stycznia 2016 r. ewidencja zawierała wpisy 757 przedsiębiorców prowadzących 1020 punktów sprzedaży alkoholu i posiadających 2575 ważnych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, a na dzień 31 marca 2020 r. 680 przedsiębiorców prowadzących 962 punkty sprzedaży alkoholu i posiadających 2426 ważnych zezwoleń.

(akta kontroli t. I str. 545-546)

b) Licencje na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie usługi przewozu osób (taxi), wydawane przez Prezydenta Miasta na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 3 ustawy o transporcie drogowym, były ewidencjonowane w „Rejestrze wniosków i wydanych licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką” (w wersji papierowej)⁹ przez Wydział Komunikacji. Według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. ważne licencje posiadało 1242 przedsiębiorców, a na dzień 31 marca 2020 r. 1354 przedsiębiorców. Ponadto WK od 2002 r. prowadził również elektroniczny rejestr udzielonych licencji.

(akta kontroli t. II str. 131-140, 158-190)

Zadania w zakresie wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym, były realizowane w okresie objętym kontrolą przez Zarząd Transportu Miejskiego w Lublinie, będący jednostką budżetową Miasta Lublin¹⁰. Do zadań ZTM, zgodnie z regulaminem organizacyjnym¹¹, należało m.in:

- prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie: wydania, zmiany, cofnięcia zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych osób w krajowym transporcie drogowym na obszarze miasta Lublin i sąsiednich powiatów,
- prowadzenie postępowań w zakresie wydania i zmiany zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego oraz wykonywanie wszelkich czynności z tym związanych,
- prowadzenie rejestru wydawanych zezwoleń, wypisów z zezwoleń oraz sporządzanie informacji i sprawozdań dotyczących ww. dokumentów,
- prowadzenie rejestru wydawanych zaświadczeń oraz sporządzanie informacji dotyczących ww. dokumentów,
- rozpatrywanie skarg i wniosków oraz udzielanie informacji dotyczących transportu

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.; dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

⁹ Od 1 stycznia 2020 r. do dnia zakończenia kontroli NIK ewidencję prowadzono w „Rejestrze wniosków i wydanych licencji na wykonywanie krajowego drogowego transportu osób” również w wersji papierowej.

¹⁰ Utworzony na podstawie uchwały nr 496/XXVI/2008 Rady Miasta Lublin z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „Zarząd Transportu Miejskiego w Lublinie” (dalej „ZTM”), zmienionej uchwałami: nr 571/XXVII/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r., nr 54/VII/2011 z dnia 24 lutego 2011 r. oraz nr 36/II/2014 z dnia 23 grudnia 2014 r.

¹¹ Zarządzenie nr 1296 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Zarządu Transportu Miejskiego w Lublinie, zmienione zarządzeniem nr 73/8/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 24 sierpnia 2018 r.

- zbiorowego dla linii komunikacyjnych przebiegających przez obszar miasta Lublin i powiatu sąsiadującego,
- realizacja obowiązku wprowadzania danych dotyczących wydanych zezwoleń do systemu CEIDG¹².

(akta kontroli t. I str. 388-397, t. II str. 230-248)

c) Prezydent Miasta Lublin udzielał zezwoleń, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności gospodarczej w zakresie:

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

Ewidencje/rejestry udzielonych i cofniętych w tym zakresie zezwoleń prowadzone były zgodnie z przepisami art. 7 ust. 6b ustawy o utrzymaniu czystości w formie elektronicznej przez Wydział Ochrony Środowiska.

Ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, na dzień 1 stycznia 2016 r. zawierała 13 podmiotów gospodarczych czynnie funkcjonujących, oraz 26 podmiotów na dzień 31 marca 2020 r. Ewidencja udzielonych i cofniętych zezwoleń na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części prowadzących działalność na dzień 1 stycznia 2016 r. zawierała jeden, a na dzień 31 marca 2020 r. dwa podmioty gospodarcze.

Wydział Ochrony Środowiska prowadził również rejestr podmiotów prowadzących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rejestr działalności regulowanej prowadzony był w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych¹⁴, stosownie do wymogów art. 9b ust. 3 i 4 ustawy o utrzymaniu czystości. Rejestr zawierał wpisy dotyczące przedsiębiorców prowadzących działalność na dzień 1 stycznia 2016 r. w liczbie 28, a na dzień 31 marca 2020 r. – 20 przedsiębiorców.

Wydane przez Prezydenta Miasta zezwolenia w zakresie prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków ewidencjonowane były przez WOŚ. Stosownie do wymogów art. 18b ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁵, rejestr udzielonych i cofniętych zezwoleń prowadzony był w formie elektronicznej. Ewidencja zawierała trzy pozycje, w tym dwa podmioty funkcjonowały na dzień 1 stycznia 2016 r. i jeden podmiot gospodarczy, któremu Prezydent Miasta udzielił zezwolenia, funkcjonował na dzień 31 marca 2020 r.

(akta kontroli t. I str. 246-256)

Według wyjaśnień Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli, działającej z upoważnienia Prezydenta Miasta, opracowane w Wydziale Spraw Administracyjnych oraz Wydziale Komunikacji Urzędu Miasta wzory rejestrów nie były wymagane żadnymi przepisami zewnętrznymi, ale były stosowaną od wielu lat dobrą praktyką ułatwiającą czynności w tym zakresie.

(akta kontroli t. I str. 8, 11)

¹² Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.; dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości”.

¹⁴ W rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1437, ze zm.; dalej: „ustawa o wodzie i ściekach”.

2. Według zestawień sporządzonych przez WOŚ, WSA i WK dla potrzeb kontroli w latach 2016-2020 (I kwartał) do Urzędu wpłynęło 39 zgłoszeń dotyczących nieprawidłowych działań przedsiębiorców w zakresie dotyczącym kontroli. W żadnej sprawie nie wydano decyzji o wstrzymaniu działalności gospodarczej.

Według wyjaśnień Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli, działającej z upoważnienia Prezydenta Miasta, na poziomie Urzędu Miasta w Lublinie funkcjonuje rejestr skarg i wniosków dotyczący spraw z zakresu zadań miasta wynikających z art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶, prowadzony w formie elektronicznej przez Kancelarię Prezydenta (do 31 grudnia 2018 r. przez Wydział Audytu i Kontroli).

a) WSA w zestawieniu sporządzonym dla potrzeb kontroli wykazał, że w latach 2016-2020 (I kwartał) wpłynęło 27 zgłoszeń dotyczących nieprawidłowych działań przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych. Każdorazowo po otrzymaniu zgłoszenia nieprawidłowości, WSA podejmował czynności wyjaśniające oraz w 11 przypadkach przeprowadził kontrolę punktu sprzedaży napojów alkoholowych¹⁷, w tym w dziewięciu przypadkach kontrola została przeprowadzona przez pracowników referatu ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych WSA, a w dwóch przez Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie. W Referacie ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie prowadzono odrębnego rejestru spraw dotyczących zgłoszeń nieprawidłowych działań przedsiębiorców lub zagrożeń wynikających z prowadzonych przez nich działalności. Sprawy te rejestrowane były na zasadach ogólnych w elektronicznym systemie obsługi spraw i dokumentów według jednolitego rzeczowego wykazu akt – nadzór nad prowadzeniem działalności. W dwóch spośród ww. 27 postępowań w WSA nie przestrzegano zasady określonej w art. 225 Kodeksu postępowania administracyjnego, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli t. I str. 8-9, 13-14, 68-123, 128-129)

b) Zgłoszenia nieprawidłowych działań przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi) były ewidencjonowane i rozpatrywane przez Referat Techniczno-Przewozowy Wydziału Komunikacji. W badanym okresie ww. Referat odnotował sześć zgłoszeń nieprawidłowych działań przedsiębiorców prowadzących działalność w tym zakresie. W wyniku ww. zawiadomień w jednym przypadku sprawę przekazano do właściwego urzędu skarbowego. Każdorazowo WK wszczywał postępowanie wyjaśniające w terminie od 2 do 14 dni od daty zgłoszenia nieprawidłowości.

(akta kontroli t. II str. 1-38, 130)

c) Ewidencja zgłoszeń właścicieli nieruchomości, dotyczących m.in. nieprawidłowości w zakresie obsługi przez podmioty świadczące usługę odbioru i zagospodarowania odpadów na podstawie umów z Gminą Lublin prowadzona była przez pracowników WOŚ w arkuszu kalkulacyjnym i zamieszczona na dysku wewnętrznym. Obejmowała ona wyłącznie zgłoszenia firm realizujących usługi na rzecz Gminy.

Dyrektor WOŚ wyjaśniła, że nie była prowadzona ewidencja zgłoszeń dotycząca nieprawidłowości u innych podmiotów wykonujących działalność polegającą na odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów od właścicieli nieruchomości, ale wszelkie interwencje były realizowane na bieżąco. W pozostałym zakresie nieprawidłowości

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: „KPA”.

¹⁷ W rozumieniu przepisów rozdziału piątego ustawy o swobodzie działalności gospodarczej lub ustawy Prawo przedsiębiorców.

zgłaszano incydentalnie, więc nie była w tym zakresie sporządzana odrębna ewidencja. Zgłoszenia wykazane w tabeli 1.2 wypisano na podstawie wykazu spraw w odpowiedniej teczce merytorycznej.

Wydział Ochrony Środowiska odnotował sześć zgłoszeń w związku z nieprawidłowymi działaniami przedsiębiorców, w tym trzy dotyczące jednego przedsiębiorcy. W związku z ww. skargami Wydział Ochrony Środowiska podjął działania polegające na uzyskaniu informacji o wynikach kontroli z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ), który prowadził w tym czasie kontrolę u tego przedsiębiorcy (w jednej sprawie) oraz w dwóch sprawach zwrócił się do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli stanu technicznego i sprawności instalacji spalarni zwłok zwierzęcych. Dwa zgłoszenia dotyczyły przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla zwierząt. W jednym przypadku została przeprowadzona kontrola, a w drugim wizja lokalna, a ich wyniki zostały udokumentowane w protokole. W jednym zgłoszeniu przeprowadzono postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego ustalono, że potencjalny skarżący nie miał wiedzy o złożonej skardze (ktoś inny wykorzystał jego nazwisko do złożenia skargi).

(akta kontroli t. I str. 223, 227, 229, 267-270, 272-316)

3. a) W kontrolowanym okresie w WSA nie udokumentowano prowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych.

Dyrektor WSA wyjaśnił, że w związku z brakiem planów kontroli sporządzonych corocznie w formie pisemnej nie były również sporządzane pisemne analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców. Wybór przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych wskazanych do kontroli w latach 2016-2018 dokonywany był w oparciu o przegląd poszczególnych akt według uzgodnionych kryteriów np. prawidłowość składanych oświadczeń o wartości sprzedaży, powtarzające się skargi na funkcjonowanie tych punktów, czy też przestrzeganie innych zasad sprzedaży napojów alkoholowych. Natomiast w latach 2019-2020 (I kwartał) wybór przedsiębiorców podlegających kontroli poprzedzony był przeglądem poszczególnych akt w oparciu o zasady i kryteria zawarte w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 200/1/2019 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Lublin.

Na stronie internetowej (w Biuletynie Informacji Publicznej) Urzędu, WSA zamieścił 12 grudnia 2018 r. schemat procedury kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie Miasta Lublin.

(akta kontroli t. I str. 124-127, 528-530)

b) W kontrolowanym okresie w WK nie udokumentowano prowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie usług przewozu osób (taxi).

Dyrektor WK wyjaśnił, że podczas opracowywania planu kontroli uwzględniano zagadnienia związane z analizą prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przewoźników w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analizę przeprowadzano na podstawie docierających do Urzędu skarg, wniosków i ujawnionych nieprawidłowości przez inne organy lub służby (...). Nie sporządzano dokumentów z tej analizy. Skargi lub inne stwierdzone nieprawidłowości rozpatrywane były indywidualnie poprzez prowadzone postępowania administracyjno-kontrolne.

W trakcie kontroli NIK Wydział Komunikacji opracował projekt schematu kontroli przedsiębiorców.

(akta kontroli t. I str. 398, 400, 402-527)

c) W kontrolowanym okresie w WOŚ nie udokumentowano prowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez przedsiębiorców w ramach wykonywania działalności gospodarczej w zakresie: opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Dyrektor WOŚ wyjaśniła, że w przypadku realizacji kontroli dotyczących podmiotów wpisanych do rejestru działalności regulowanej obowiązują przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które precyzują częstotliwość przeprowadzania kontroli – raz na dwa lata, nie wskazując na konieczność dokonywania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa. W przypadku pozostałych kontroli analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa była przeprowadzana przed kontrolą u przedsiębiorcy, nie była jednak dokumentowana gdyż przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy Prawo przedsiębiorców nie precyzują sposobu sporządzania ani dokumentowania takiej analizy. Przedsiębiorcy prowadzący działalność z zakresu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na terenie miasta Lublin oraz spalarni zwłok zwierzęcych i ich części to jedyni przedsiębiorcy prowadzący ten rodzaj działalności na terenie miasta Lublin. Z uwagi na umowy podpisane w tym zakresie z gminą Lublin, działalność obydwu przedsiębiorców jest pod stałym nadzorem WOŚ, co w znacznym stopniu minimalizuje ryzyko nieprawidłowości.

W trakcie kontroli NIK w dniu 5 czerwca 2020 r. WOŚ zamieścił na stronie internetowej (w BIP) Urzędu „Ogólny schemat kontroli przedsiębiorców w zakresie ochrony środowiska”.

Dyrektor WOŚ wyjaśniła, że WOŚ zamieścił „Ogólny schemat kontroli przedsiębiorców w zakresie ochrony środowiska” w trakcie kontroli NIK, gdyż po archiwizacji danych na BIP Urzędu Miasta Lublin w połowie 2018 r. część danych nie została przeniesiona automatycznie. Przez przeoczenie nie zamieszczono ponownie schematu.

(akta kontroli t. I str. 221, 225-226, 243-245)

Według wyjaśnień Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli, działającej z upoważnienia Prezydenta Miasta, przepisy art. 78a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców w sposób ogólny stwierdzają jedynie, że kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Ustawodawca nie określa ani zasad prowadzenia tej analizy ani wymogów co do sposobu jej dokumentowania, wskazując jedynie pośrednio, iż ma dotyczyć ona kontroli planowych. W zdaniu drugim tegoż przepisu stwierdza się ogólnikowo, iż sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Przepis w tym zakresie jest nieprecyzyjny, a tym samym ustawodawca pozostawił organowi kontrolującemu swobodę co do ustalenia zasad analizy i sposobu jej dokumentowania. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w tym celu wykorzystywać inne narzędzia zarządcze dostępne w Urzędzie Miasta Lublin, chociażby ustalone w ramach funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Dodać należy, że kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia

realizacji celów i zadań (...). Sposób przeprowadzenia tej analizy mógł być prowadzony przez poszczególne wydziały odpowiedzialne za kontrole przedsiębiorców poprzez ujmowanie tych kontroli jako jednego z zadań w wydziałowej karcie celów i zadań w ramach systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli t. II str. 249-252)

4. a) Według wyjaśnień Dyrektora WSA, w latach 2016-2020 w WSA nie były opracowywane i nie obowiązywały plany kontroli przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych w sformalizowanej postaci podpisanego dokumentu, ponieważ kontrole przeprowadzane były w oparciu o miesięczne robocze plany, które pozwalały we właściwy sposób zorganizować pracę na wieloosobowym stanowisku ds. kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych.

(akta kontroli t. I str. 528-530)

b) W badanym okresie Wydział Komunikacji opracowywał corocznie plany kontroli przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie usług przewozu osób (taxi).

(akta kontroli t. I str. 398-524)

Według wyjaśnień Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli, działającej z upoważnienia Prezydenta Miasta, Biuro Nadzoru Właścicielskiego monitorowało działalność jednoosobowych spółek Miasta Lublin poprzez analizę sprawozdań kwartalnych i rocznych z ich działalności, zgodnie z wzorami ustalonymi w zarządzeniu. W oparciu o te sprawozdania Biuro sporządza raporty o stanie spółki i przekazuje je Prezydentowi Miasta Lublin.

Z informacji pozyskanej przez kontrolera NIK w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Zarządu Transportu Miejskiego w Lublinie (zwanego dalej „ZTM”) wynika, że w badanym okresie (2016-I kwartał 2020) na podstawie wydanych zezwoleń na wykonanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym na mocy art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, działalność gospodarczą prowadziło 49 mikroprzedsiębiorców, z tego na dzień 31 marca 2020 r. działało 26 przedsiębiorców (pozostałych 23 wykreślono z rejestru). ZTM łącznie przeprowadził 44 kontrole doraźne, z tego 19 z inicjatywy własnej, 4 na wniosek Państwowej Inspekcji Pracy Okręgowego Inspektoratu Pracy w Lublinie, 18 w wyniku otrzymanych skarg i 3 na wniosek Wójta Gminy.

(akta kontroli t. I str. 9, 14, 389-397)

c) Wydział Ochrony Środowiska w latach 2016-2019 nie sporządzał planów kontroli¹⁸, plan kontroli przedsiębiorców został sporządzony na 2020 r., a kontrole prowadzone były doraźnie lub w związku z nadzorem nad realizacją umów zawartych przez gminę Lublin z wykonawcami usług (odbiór odpadów, schronisko dla zwierząt).

Dyrektor WOŚ wyjaśniła, że Wydział Ochrony Środowiska nie sporządzał na piśmie do 2019 r. planu kontroli, gdyż nie wskazywały na taki obowiązek przepisy prawa. Jednak w ramach działań obejmujących kontrolę zarządczą w celu usprawnienia funkcjonowania Wydziału, a także z uwagi na szeroki zakres zadań z zakresu ochrony środowiska objętych kontrolami, podczas spotkania z Kierownikami

¹⁸ W 2019 r. po zmianie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. po 6 września 2019 r. Kierownik Referatu ds. nadzoru kontroli w porozumieniu z Dyrekcją WOŚ zaplanował dwie kontrole (według danych podanych przez Wydział) przedsiębiorców prowadzących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Referatów w grudniu 2019 r. ustalono, że zostanie sporządzony plan kontroli na 2020 r.

(akta kontroli t. I str. 221-223, 225-227, 246-266)

5. a) W Referacie ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych WSA, w okresie objętym kontrolą, 9 kontroli spośród 10 objętych próbą kontrolną NIK były kontrolami doraźnymi przeprowadzonymi z inicjatywy własnej organu dla których przesłanką ustawową był art. 18 ust. 8 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie z którym organ zezwalający lub, na podstawie jego upoważnienia, straż gminna lub członkowie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych dokonują kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwolenia. Podstawą do przeprowadzenia jednej spośród ww. 10 kontroli był art. 18 ust. 8 tej ustawy oraz złożona skarga.

(akta kontroli t. I str. 110-122, 128-216, 528-530, 544)

b) W WK - w okresie objętym kontrolą - wszystkie przeprowadzone kontrole, z wyjątkiem sześciu skargowych, były kontrolami planowymi. Próbą zostało objętych dziewięć kontroli planowych.

(akta kontroli t. I str. 402-524, t. II str. 41-130)

c) W latach 2016-2019 w WOS, trzy spośród pięciu kontroli objętych próbą kontrolną NIK były kontrolami doraźnymi przeprowadzonymi z inicjatywy własnej organu dla których przesłanką ustawową był art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości¹⁹, zgodnie z którym prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów tej ustawy oraz zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰ prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tego organu. Pozostałe dwie z pięciu kontroli były kontrolami planowymi.

(akta kontroli t. I str. 221, 225, 257, 266, 317-376)

6. a) WSA w okresie objętym kontrolą przeprowadził kontrole u 98 spośród 924 przedsiębiorców²¹ w 2016 r. (w tym w 102 punktach sprzedaży napojów alkoholowych spośród 1261), u 231 spośród 921 przedsiębiorców w 2017 r. (w tym w 247 punktach spośród 1263), u 146 spośród 896 przedsiębiorców w 2018 r. (w tym w 158 punktach spośród 1252), u 89 spośród 896 przedsiębiorców w 2019 r. (w tym w 105 punktach spośród 1252) i u 8 spośród 734 przedsiębiorców w I kwartale 2020 r. (w tym w 8 punktach spośród 1033).

Dyrektor WSA wyjaśnił, że w latach 2017-2020 ilość zaplanowanych do skontrolowania w ciągu roku punktów sprzedaży napojów alkoholowych została określona na poziomie co najmniej 10% wszystkich punktów posiadających zezwolenia. Wysokość tego wskaźnika determinowana jest głównie możliwościami kadrowymi Referatu oraz tym, iż w wyniku przeprowadzonych kontroli pracownicy dokonują wielu czynności następczych (analiza faktur, wydruków z kas fiskalnych, raportów z programów przeznaczonych do ewidencji sprzedaży), czy też wszczynają i prowadzą postępowania administracyjne. Na stanowisku ds. kontroli

¹⁹ Od 6 września 2019 r. w art. tym został dodany zapis, że w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany prowadzić kontrolę, o której mowa w ust. 1, co najmniej raz na dwa lata (stanowiło to podstawę do kontroli w dwóch postępowaniach).

²⁰ Dz.U. z 2020 poz.1219, ze zm.

²¹ Wskazano maksymalne liczby przedsiębiorców, którzy posiadali ważne zezwolenia w danym roku. Powyższe dane zostały wyfiltrowane z udostępnionej bazy danych prowadzonej przez WSA. Natomiast dane dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli u przedsiębiorców przedstawiono na podstawie rejestru kontroli prowadzonego w WSA.

punktów sprzedaży napojów alkoholowych zatrudnionych jest dwóch pracowników, którzy zgodnie z zakresem czynności wykonują także inne zadania np.: przyjmują oświadczenia o wartości sprzedaży, naliczają opłaty z tytułu korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Wszystkie te czynniki jak również racjonalna i realna ocena możliwości „przerobowych” uzasadnia przyjęcie minimalnego pułapu przeprowadzanych kontroli w ciągu roku na poziomie wskazanym powyżej (10%). Kontrole przeprowadzane są przez dwóch pracowników (łącznie). Średnia miesięczna dni kontroli przypadających na pracownika, przy założeniu że kontrola zazwyczaj trwa jeden dzień przedstawia się następująco: rok 2016 - 6 kontroli miesięcznie, rok 2017 - 8,5 kontroli miesięcznie, rok 2018 - 8,4 kontroli miesięcznie, rok 2019 - 3,5 kontroli miesięcznie, rok 2020 - do 31 marca ze względu na COVID-19 - przeprowadzono tylko 3 kontrole (powyższe dane dotyczą kontroli przeprowadzonych, tylko i wyłącznie przez pracowników Referatu ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych).

(akta kontroli t. I str. 532-533, 537, 539-540, 545-546)

b) Wydział Komunikacji w analizowanym okresie skontrolował łącznie 614 przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi), w tym w 2016 r. przeprowadził 80 kontroli (5,9% ogólnej liczby wykonujących działalność w tym zakresie), w 2017 r. - 89 kontroli (6,3%), w 2018 r. - 229 kontroli (14,7%), w 2019 r. - 213 kontroli (14,4%), w I kw. 2020 r. trzy kontrole²².

Dyrektor WK wyjaśnił, że do analizy ilości przeprowadzonych kontroli przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób („taxi”) należy doprecyzować pojęcie liczby przedsiębiorców podlegających kontroli. Liczby przytoczone w powyższym pytaniu oparte są na ilości „aktywnych” w danym okresie przedsiębiorców (posiadających licencję). Należy także dodać, że kontrole tych przedsiębiorców należy przeprowadzić co najmniej raz na 5 lat i tę zasadę przyjęto w działaniach nadzorczych. Oznacza to, że od liczby „czynnych” licencji należy odjąć po pierwsze przedsiębiorców, którzy nie byli skontrolowani z uwagi na rezygnację z tej działalności w tym okresie (licencje wygaszone), a po drugie tych, którzy byli już kontrolowani (np. rok czy dwa lata temu). Ponadto Dyrektor WK wyjaśnił, że w Referacie Techniczno-Przewozowym Wydziału Komunikacji jest zatrudniona jedna osoba do wszelkich zadań związanych z działalnością przewozu osób „taxi”. W razie absencji jest ona chwilowo zastępowana przez innych pracowników Referatu. Oznacza to, że głównie jedna osoba sprawuje nadzór nad tego rodzaju działalnością i fizycznie przeprowadza kontrole tych przewoźników. Zakończenie kontroli następuje zwykle w dniu sporządzania protokołu pokontrolnego.

Jeden spośród 116 przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi), nie został objęty kontrolą w okresie pięciu lat, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli t. I str. 402-524, t. II str. 191-192, 195-212)

c) W latach 2016-2020 (I kwartał) WOS przeprowadził 56 kontroli u przedsiębiorcy prowadzącego Schronisko dla bezdomnych zwierząt; 22 kontrole u przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie: opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części; 296 kontroli przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz nie prowadził kontroli u przedsiębiorców posiadających zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę

²² Spośród 1387 przedsiębiorców podlegających kontroli.

i zbiorowego odprowadzania ścieków. Wszystkie ww. kontrole nie były kontrolami prowadzonymi w trybie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej lub ustawy Prawo przedsiębiorców, tylko m.in. kontrolami realizacji umów zawartych pomiędzy Gminą Lublin a przedsiębiorcami.

W latach 2017-2020 (I kwartał) w trybie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej lub ustawy Prawo przedsiębiorców, Wydział przeprowadził pięć kontroli u przedsiębiorców odbierających odpady komunalne.

Należy zauważyć, że w związku z brakiem prowadzenia kontroli w trybie ww. ustaw w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2020 r. 27 przedsiębiorców prowadzących działalność powyżej roku w zakresie odbierania odpadów komunalnych, dwóch przedsiębiorców posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w Mieście oraz prowadzenia spalarni zwłok zwierzęcych, 26 przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz jeden przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków nie zostało poddanych takiej kontroli.

Dyrektor WOŚ wyjaśniła, że w latach 2019-2020 (I kwartał) Wydział korzystał w ograniczonym zakresie z prawa do kontroli przedsiębiorców w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w trybie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej lub ustawy Prawo przedsiębiorców, gdyż podstawowym zadaniem Wydziału jest w tym obszarze zapewnienie mieszkańcom odpowiedniej jakości świadczonych usług przez firmy, które realizują odbiór i zagospodarowanie odpadów w ramach umów podpisanych z Gminą Lublin w zamian za uiszczaną przez mieszkańców opłatę. Takich kontroli było wykonanych we wskazanym okresie aż 296. Kontrole działalności polegającej na opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transporcie nieczystości ciekłych w latach 2016-2019 były prowadzone w oparciu o art. 8a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie zgodności sposobu prowadzenia działalności z wymaganiami określonymi w ustawie. Przedsiębiorca był kontrolowany każdorazowo przy okazji wydawania nowego zezwolenia na prowadzenie działalności lub zmiany zezwolenia, które już posiadał. Przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości. Dodatkowo prowadzone były czynności sprawdzające z dokumentów dotyczących działalności przewoźników uzyskanych m.in. od MPWiK. Nie przeprowadzano dodatkowych kontroli w ramach ustawy Prawo przedsiębiorców z uwagi na to, że przeprowadzona analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa nie wykazała zagrożenia w tym zakresie. W latach 2016-2020 Wydział przeprowadził 56 kontroli u przedsiębiorcy prowadzącego Schronisko dla bezdomnych zwierząt. Z uwagi na realizowany przez pracowników Wydziału bieżący nadzór nad prowadzeniem Schroniska i brak podstaw do stwierdzenia ryzyka naruszenia prawa przez prowadzącego Schronisko, kontrole w trybie ustawy o działalności gospodarczej oraz Prawo przedsiębiorców nie były realizowane. Do planu kontroli na rok 2020 zgłoszono kontrolę tego przedsiębiorcy jednak z uwagi na stan pandemii została przełożona z I kwartału na IV kwartał bieżącego roku. W przypadku przedsiębiorcy prowadzącego działalność z zakresu prowadzenia spalarni zwłok zwierzęcych i ich części nie widzieliśmy ryzyka naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności. Wszelkie zgłoszenia dotyczące nieprawidłowości w funkcjonowaniu spalarni były zgłaszane do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (dalej WIOŚ), powołanego do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska. Wyniki kontroli otrzymane z WIOŚ nie potwierdzały nieprawidłowości. Ponadto wizja lokalna przeprowadzona przez pracowników Wydziału przed wydaniem zezwolenia potwierdziła spełnianie przez przedsiębiorcę wszelkich

wymogów formalnych. W przypadku drugiego przedsiębiorcy prowadzącego działalność z zakresu prowadzenia spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, wizja lokalna przeprowadzona przez pracowników Wydziału przed wydaniem zezwolenia potwierdziła spełnianie przez tego przedsiębiorcę wszelkich wymogów formalnych. Do planu kontroli na rok 2020 zgłoszono kontrolę u tego przedsiębiorcy, która z uwagi na stan pandemii została przełożona z II kwartału na IV kwartał bieżącego roku. W ramach kontroli prowadzonych w trybie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej lub ustawy Prawo przedsiębiorców przeprowadzono pięć kontroli u przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbioru odpadów komunalnych. W okresie 2017-2020 średnio na jednego pracownika spośród czterech pracowników realizujących kontrole przypada 9,5 dnia kontroli przedsiębiorców wpisanych do ww. rejestru.

(akta kontroli str. 221-223, 225-227, 246-266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2016-2020 (I kwartał) w dwóch²³ spośród 27 zgłoszeń rozpatrywanych przez WSA dotyczących nieprawidłowych działań przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych, w trakcie prowadzonych postępowań wyjaśniających przez WSA nie została zapewniona ochrona skarżącym oraz doszło do udostępnienia danych osobowych skarżącego bez podstawy prawnej osobie nieuprawnionej. Podczas prowadzonych postępowań wyjaśniających do pism przesyłanych do przedsiębiorców załączano kopie skarg i/lub w trakcie prowadzonych kontroli przekazywano przedsiębiorcom lub ich przedstawicielom skargi w celu zapoznania się z ich treścią. Było to niezgodne z art. 225 KPA, zgodnie z którym nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych; organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku, a także z art. 73 § 1b KPA, który stanowi, że wgląd w akta sprawy w przypadku, o którym mowa w art. 236 § 2, następuje z pominięciem danych osobowych osoby składającej skargę. Naruszono tym samym również art. 6 ust. 1 lit. c) i e) RODO²⁴, zgodnie z którym przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy – i w takim zakresie, w jakim – c) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze; e) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

Dyrektor WSA wyjaśnił, że przepis art. 225 KPA został umieszczony przez ustawodawcę w Dziale VIII Skargi i wnioski. Dział ten zawiera przepisy regulujące zasady i tryb postępowania w sprawie skarg wnoszonych, zgodnie z treścią art. 227 KPA, w związku z zaniedbaniem lub nienależytym wykonywaniem zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszeniem praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. W związku z powyższym przepis ten nie ma zastosowania do „skarg” na

²³ Nr SA-AL-II.7346.75.2019 i Nr SA-AL-II.7346.95.2019.

²⁴ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 4 maja 2016 r. str. 1).

podmioty „prywatne”, w tym przypadku przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych a jedynie na organy (pracowników tych organów) korzystające z władztwa publicznego: państwowe, samorządowe, organizacje społeczne realizujące zadania z zakresu administracji publicznej. Zastosowanie przepisu art. 225 KPA do osób „skarżących” a właściwie informujących o nieprawidłowościach pojawiających się w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców korzystających z zezwoleń na sprzedaż alkoholu byłoby naruszeniem jednej z podstawowych zasad załatwiania spraw administracyjnych, czyli zasady jawności (art. 73) KPA. Naruszenie zasady jawności pociągałoby naruszenie kolejnych wynikających z niej i powiązanych ze sobą wzajemnie zasad, czyli: czynnego udziału strony, prawdy obiektywnej czy też pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Analizując przykłady przytoczone w piśmie należy stwierdzić, iż przedsiębiorcy których działalności dotyczyły skargi powinni mieć wiedzę nie tylko o tym, że taka skarga wpłynęła do organu zezwalającego ale także od kogo taka skarga pochodzi. Ma to olbrzymie znaczenie zarówno przy ustalaniu stanu faktycznego przez organ ale również jest istotne z punktu widzenia przedsiębiorcy (dojście do porozumienia z osobą która wniosła skargę; usunięcie uciążliwości związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą poprzez uwzględnienie uwag i sugestii osoby skarżącej).

(akta kontroli t. I str. 97-122, 531-532, 538-539)

2. Wydział Komunikacji Urzędu Miasta Lublin do czasu rozpoczęcia kontroli przez NIK nie posiadał opracowanego schematu kontroli przedsiębiorców, którego projekt został opracowany w trakcie trwania tej kontroli. Do czasu zakończenia kontroli schemat ten nie został zamieszczony na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu, co było niezgodne z art. 47 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Dyrektor WK wyjaśnił, że ustawa o transporcie drogowym określa dokładnie procedury związane z kontrolą przewoźników (w tym zarobkowy przewóz osób „taxi”) w postaci: zakresu kontroli, częstotliwości ich przeprowadzania, wymaganych dokumentów do przedłożenia przez przewoźnika, treści upoważnienia. W związku z tym Urząd postępuje zgodnie z zasadami określonymi w przedmiotowej ustawie. W trakcie prowadzonej kontroli NIK opracowano schemat kontroli przedsiębiorców podlegających kontroli tutejszego Urzędu (w tym taksówkarzy) uwzględniający procedury obowiązujące przy realizacji kontroli przewoźników.

(akta kontroli t. I str. 398-400, 525-527)

3. Jeden spośród 116 przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi)²⁵, nie został objęty kontrolą w okresie pięciu lat, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 84 ust. 2 ustawy o transporcie drogowym. Przedsiębiorca (poz. 419 harmonogramu przeprowadzonych kontroli) został skontrolowany przez WK w 2008 r. i do dnia 20 maja 2018 r. tj. dnia wygaśnięcia licencji udzielonej na 15 lat nie był kontrolowany.

Dyrektor WK wyjaśnił, że w Referacie Techniczno-Przewozowym Wydziału Komunikacji jest zatrudniona jedna osoba do wszelkich zadań związanych z działalnością przewozu osób „taxi”. W razie absencji jest ona chwilowo zastępowana przez innych pracowników Referatu. Oznacza to, że głównie jedna osoba sprawuje nadzór nad tego rodzaju działalnością i fizycznie przeprowadza

²⁵ Próba kontrolna wybrana losowo z harmonogramu przeprowadzonych kontroli, prowadzonego w formie elektronicznej, zawierającego informacje dotyczące planowania i realizacji kontroli 2304 przedsiębiorców.

kontrole tych przewoźników. Biorąc pod uwagę bardzo dużą ilość spraw w skali roku kalendarzowego, pracownik sporządzając plan najprawdopodobniej przeoczył termin kontroli w/w przewoźnika.

(akta kontroli t. I str. 402-524, t. II str. 197-212)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2016-2020 (I kwartał) w Urzędzie posiadano wiedzę o ilości podmiotów, w których przysługuje prawo kontroli oraz prowadzono ewidencje (rejestry) przedsiębiorców, których obowiązek prowadzenia wynikał z przepisów ustawowych i wewnętrznych. Prezydent realizował prawo do kontroli i nie wystąpiły przypadki nieuzasadnionego odstąpienia od kontroli. Stwierdzono jednak, że jeden spośród 116 przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi), nie został objęty kontrolą w okresie pięciu lat. Ponadto stwierdzono, że nie dokumentowano faktu przeprowadzania analizy ryzyka naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności. Jeden z trzech wydziałów objętych kontrolą NIK do dnia zakończenia kontroli nie zamieścił schematu kontroli przedsiębiorców w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Urzędu. Ponadto w Wydziale Spraw Administracyjnych Urzędu nie była przestrzegana zasada ochrony skarżących oraz udostępniono dane osobowe skarżącego osobie nieuprawnionej.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wykonywanie działań kontrolnych wobec przedsiębiorców

1. W analizowanych postępowaniach z kontroli przedsiębiorców, wynikających z przepisów ustawy: o wychowaniu w trzeźwości, o utrzymaniu czystości, o transporcie, o wodzie i ściekach, tylko w przypadku kontroli w zakresie przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, dotyczącej przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, opracowano wewnętrzne procedury kontroli. W Urzędzie Prezydent Miasta Lublin wydał zarządzenia²⁶ regulujące prowadzenie kontroli przez członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie oraz (od 16.12.2016 r.) przez pracowników referatu ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych Wydziału Spraw Administracyjnych Urzędu. W ww. zarządzeniach określono wzór zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, wzór upoważnienia do kontroli oraz wzór protokołu kontroli. Ponadto w zarządzeniu nr 200/1/2019 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 stycznia 2019 r. dodano zapis, wynikający z obowiązujących od 30 kwietnia 2018 r. przepisów art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, że kontrole prowadzone są po dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa. Sposób przeprowadzenia analizy i schemat procedury kontroli podano w załączniku nr 1 do zarządzenia.

W WOŚ i w WK nie było odrębnych procedur lub regulacji w zakresie kontroli przedsiębiorców, którym zostały wydane zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Kontrole były prowadzone na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących w danym zakresie.

Według wyjaśnień Dyrektora Wydziału Audytu i Kontroli, działającej z upoważnienia Prezydenta Miasta, w WOŚ i WK nie ma przepisów wewnętrznych regulujących wzór protokołu. W ramach dobrej praktyki wypełnia się jego treść tak, aby zawartość wyczerpywała wymogi przepisów powszechnie obowiązujących w danym zakresie. Biuro Nadzoru Właścicielskiego sporządza raporty o stanie spółki na zasadach

²⁶ Zarządzenie nr 5/12/2015 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 4 grudnia 2015 r. w sprawie kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie, zmienione zarządzeniami: nr 50/12/2016 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 16 grudnia 2016 r., nr 3/5/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 2 maja 2018 r., nr 200/1/2019 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 stycznia 2019 r. Dalej: „zarządzenie w sprawie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych”.

określonych w zarządzeniu nr 47/2/2012 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 20 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami Miasta Lublin.

(akta kontroli t. I str. 9, 14-15, 25-65)

2. a) Na podstawie wylosowanej próby, obejmującej dokumentację 10 postępowań (po dwa w badanym roku) dotyczącą kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, stwierdzono że we wszystkich przypadkach Prezydent Miasta jako organ udzielający zezwolenia na sprzedaż alkoholu zawiadamiał przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli przez upoważnionych pracowników WSA lub członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli zawierały wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli, a przeprowadzone czynności kontrolne nie wykraczały poza zakres wskazany w zawiadomieniu i upoważnieniu do kontroli. Kontrolę u przedsiębiorcy wszczynano nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Zawiadomienia przesłane do 10 przedsiębiorców (były zgodne ze wzorami zawiadomień przyjętych zarządzeniami Prezydenta Miasta Lublin (obowiązującymi w tym okresie) w sprawie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli zostały podpisane przez upoważnione przez Prezydenta Miasta Lublin osoby: Dorotę Gąsior²⁷ – Zastępcę Dyrektora Wydziału Spraw Administracyjnych lub Krystynę Smoleń²⁸ – Kierownika Referatu ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych w Wydziale Spraw Administracyjnych.

(akta kontroli t. I str. 19-24, 115, 130, 144, 153, 164, 173, 181, 192, 200, 209)

b) Na podstawie wylosowanej próby obejmującej dziewięć dokumentacji z kontroli przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi) w zakresie spełnienia wymogów niezbędnych do posiadania licencji stwierdzono, że we wszystkich przypadkach Prezydent Miasta Lublina jako organ zezwalający zawiadamiał przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli przez upoważnionych pracowników Wydziału Komunikacji UM Lublin. Podstawą zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli był art. 84 ustawy o transporcie drogowym, w związku z art. 79 uosdg lub art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców. Zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli wobec przedsiębiorcy świadczącego usługi przewozu osób (taxi) w zakresie spełnienia wymogów niezbędnych do posiadania licencji zawierały wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli. Ponadto w zawiadomieniach zawarto informację, że w celu usprawnienia prowadzenia kontroli wzywa się przedsiębiorcę, po upływie 7 dni i nie później niż 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego zawiadomienia, do stawienia się z dokumentami wskazanymi w Zawiadomieniu w Wydziale Komunikacji. Zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli zostały podpisane przez

²⁷ Zarządzenie nr 70/10/2015 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 października 2015 r. w sprawie upoważnienia Pani Doroty Gąsior - Zastępcy Dyrektora Wydziału Spraw Administracyjnych do zawiadamiania przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych o zamiarze wszczęcia kontroli, zmienione zarządzeniem nr 52/5/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie upoważnienia Pani Doroty Gąsior - Zastępcy Dyrektora ds. obsługi przedsiębiorców w Wydziale Spraw Administracyjnych do podpisywania dokumentów (zawiadomień i upoważnień) w zakresie kontroli przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych.

²⁸ Zarządzenie nr 71/10/2015 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 30 października 2015 r. w sprawie upoważnienia Pani Krystyny Smoleń - Kierownika Referatu ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych w Wydziale Spraw Administracyjnych do zawiadamiania przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych o zamiarze wszczęcia kontroli, zmienione zarządzeniem nr 53/5/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie upoważnienia Pani Krystyny Smoleń - Kierownika Referatu ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych w Wydziale Spraw Administracyjnych do podpisywania dokumentów (zawiadomień i upoważnień) w zakresie kontroli przedsiębiorców prowadzących punkty sprzedaży napojów alkoholowych.

osoby działające z upoważnienia Prezydenta Miasta: Dariusza Bogusza - Dyrektora Wydziału Komunikacji Urzędu Miasta Lublin lub Krzysztofa Machaja - Zastępcę Dyrektora Wydziału Komunikacji Urzędu Miasta Lublin.

Spośród dziewięciu analizowanych ww. dokumentacji w jednym przypadku kontrolę przeprowadzono za zgodą przedsiębiorcy w siódmym dniu od doręczenia ww. zawiadomienia oraz w jednym przypadku przeprowadzono kontrolę po upływie 32 dni od doręczenia zawiadomienia²⁹.

Prowadzone czynności kontrolne nie wykraczały poza zakres wskazany w zawiadomieniu.

(akta kontroli t. II str. 41-42, 49-50, 57-58, 66-67, 74-75, 83-84, 101-102, 110-111, 119-120, 141-157)

c) Na podstawie analizy pięciu (100%) postępowań z kontroli przedsiębiorców, wykonujących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych, stwierdzono, że we wszystkich przypadkach Prezydent Miasta Lublin jako organ dokonujący wpisu do rejestru działalności regulowanej zawiadamiał przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli. Podstawą zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli były przepisy art. 79 ust. 1 uosdg lub art. 48 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców w związku z art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości. Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli zawierało wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli. Zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli zostały podpisane przez osoby działające z upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin, tj. Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska. Kontrola została wszczęta nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Prowadzone czynności kontrolne nie wykraczały poza zakres wskazany w zawiadomieniu.

(akta kontroli t. I str. 317-320, 331-332, 341-342, 353-354, 364-365)

3. a) Na podstawie analizy 10 dokumentacji z kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych stwierdzono, że sześć punktów skontrolowali pracownicy Referatu ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych WSA, a cztery punkty - członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych³⁰ (zwani dalej członkami GKRPA³¹), którzy posiadali upoważnienia wydane przez organ kontrolujący (Prezydent Miasta Lublin) i podpisane przez Prezydenta Miasta, Artura Szymczyka lub Krzysztofa Komorskiego - Zastępców Prezydenta Miasta Lublin, Andrzeja Wojewódzkiego - Sekretarza Miasta Lublin, Dorotę Gąsior - Zastępcę Dyrektora Wydziału Spraw Administracyjnych lub Krystynę Smoleń - Kierownika Referatu Wydziału Spraw Administracyjnych, posiadających stosowne upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin do podpisywania w jego imieniu tego rodzaju dokumentów. Upoważnienia do kontroli zawierały elementy wymagane przepisami art. 79a ust. 6 uosdg lub art. 49 ust. 7 ustawy Prawo przedsiębiorców i zostały wystawione zgodnie ze wzorem upoważnienia określonego w obowiązującym w danym czasie zarządzeniu Prezydenta dotyczącego kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z zezwoleń (...).W każdej z ww. 10 przeprowadzonych

²⁹ Kontrola przeprowadzona w dniu 8.11.2016 r. (KM-TP-IV.7346.4.51.2016).

³⁰ Powołani zarządzeniem nr 52/10/2016 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 31 października 2016 r. w sprawie powołania Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie i określenia jej zadań, zmienionym zarządzeniami: nr 46/4/2017 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 12 kwietnia 2017 r., nr 117/7/2017 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 14 lipca 2017 r., nr 17/1/2019 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 7 stycznia 2019 r.

³¹ Członkowie GKRPA kontrolujący punkty sprzedaży napojów alkoholowych wchodził w skład zespołu ds. kontroli. Zostali powołani zarządzeniem nr 1/2019 z dnia 11 stycznia 2019 r. Przewodniczącego Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie w sprawie ustalenia składów zespołów Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lublinie.

kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych pouczono kontrolowanych o przysługujących im prawach i obowiązkach. Kontrolerzy działali w zakresach i terminach wskazanych w upoważnieniach do kontroli.

(akta kontroli t. I str. 110-122, 130-216)

b) We wszystkich analizowanych sprawach dotyczących kontroli przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi) kontrole zostały przeprowadzone przez pracowników referatu techniczno-przewozowego Wydziału Komunikacji, posiadających imienne upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (wraz z podaniem numeru legitymacji służbowej). We wszystkich dziewięciu analizowanych sprawach upoważnienia do przeprowadzenia kontroli spełniały wymagania ustawowe określone w art. 85 ust. 4 pkt 1-8 ustawy o transporcie drogowym i w art. 79a ust. 6 pkt 1-8 uosdg lub art. 49 ust. 7 ust. 1-8 ustawy Prawo przedsiębiorców. Upoważnienia te nie zawierały pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego, które stanowiły odrębny dokument przedstawiany przedsiębiorcom do zapoznania się z jego treścią, zapoznanie z którym przedsiębiorca potwierdzał własnoręcznym podpisem. Zakres kontroli podany w upoważnieniu był tożsamy z zakresem określonym w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli. Kontrolerzy działali w zakresach wskazanych w upoważnieniach do kontroli. Upoważnienia były podpisane przez działających z upoważnienia Prezydenta Miasta Lublin Dariusza Bogusza - Dyrektora Wydziału Komunikacji oraz Krzysztofa Machaja - Zastępcę Dyrektora Wydziału Komunikacji.

(akta kontroli t. II str. 41-129)

c) Pięć kontroli przedsiębiorców, wykonujących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych, zostało przeprowadzonych przez upoważnionych pracowników Wydziału Ochrony Środowiska.

W czterech spośród pięciu kontroli, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli spełniały wymogi określone w art. 49 ust. 7 ustawy Prawo przedsiębiorców, a w jednym postępowaniu zostały wystawione dwa upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, które nie spełniały wymogów określonych w art. 79a ust. 6 uosdg (co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). W czterech spośród pięciu postępowań kontrolowani zostali pouczeni o przysługujących im prawach i obowiązkach, a w jednym przypadku stwierdzono brak potwierdzenia tego faktu w dokumentacji pokontrolnej.

(akta kontroli t. I str. 317-328, 333-376)

4. Na podstawie badanej próby obejmującej dokumentację z kontroli 10 punktów sprzedaży napojów alkoholowych, 9 dokumentacji z kontroli przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi) i dokumentacji z kontroli 5 przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych ustalono, że przedsiębiorcy w żadnym przypadku nie informowali organu o fakcie trwającej innej kontroli, ani nie składali przysługującego im sprzeciwu w tym zakresie. Na podstawie ww. próby oraz zestawienia danych w zakresie przeprowadzonych kontroli u danego przedsiębiorcy ustalono, że w żadnym przypadku nie nastąpiła ponowna kontrola tego samego przedsiębiorcy w przedmiocie kontroli objętej uprzednio zakończoną kontrolą przeprowadzoną przez ten sam organ i obejmującą ten sam przedział czasowy.

(akta kontroli t. I str. 66, 110-122, 130-216, 271, 317-376, t. II str. 40-129)

5. a) Kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych (objętych próbą) zostały przeprowadzone w terminach określonych w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli. Czas trwania kontroli wynosił od jednego do dwóch dni. Nie wystąpiły przypadki przedłużenia czasu trwania kontroli.

b) W ośmiu przypadkach kontrole przedsiębiorców świadczących usługi przewozu osób (taxi) zostały przeprowadzone w terminach określonych w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli. W jednym przypadku wyznaczony termin rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli (6 listopada 2019 r.), podany w upoważnieniu był wcześniejszy od daty przeprowadzenia kontroli (12 listopada 2019 r.). Czas trwania kontroli wynosił jeden dzień. Nie wystąpiły przypadki przedłużenia czasu trwania kontroli.

c) Cztery spośród pięciu kontroli przedsiębiorców, wykonujących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych, zostały przeprowadzone w terminach określonych w upoważnieniach do przeprowadzenia kontroli. W jednej spośród pięciu kontroli w upoważnieniach dwóch kontrolerów nie została określona data zakończenia kontroli. Czas trwania kontroli wynosił od trzech do dziewięciu dni. Nie wystąpiły przypadki przedłużenia czasu trwania kontroli.

(akta kontroli t. I str. 110-112, 116-118, 132-136, 146-152, 155-160, 166-172, 175-180, 183-185, 187-189, 194-199, 202-207, 211-216, 321-328, 333-340, 343-352, 355-362, 368-375, t. II str. 43-45, 51-53, 59-61, 68-70, 76-78, 85, 96-97, 103-105, 112-114, 121-123)

6. W badanej próbie obejmującej dokumentację 10 postępowań z kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych, dziewięciu postępowań z kontroli dokumentacji przedsiębiorcy świadczącego usługi przewozu osób (taxi) oraz pięciu postępowań z kontroli przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych nie odnotowano sprzeciwów i skarg przedsiębiorców związanych z prowadzonymi działaniami kontrolnymi.

(akta kontroli t. I str. 66, 271 t. II str. 40)

7. a) Z każdej kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych (objętych próbą) sporządzono protokoły kontroli. Protokoły spełniały wymagania określone w art. 68 i 70-71 KPA. Ww. protokoły były zgodne ze wzorami protokołów kontroli, przyjętymi zarządzeniami Prezydenta Miasta Lublin (w tym okresie) w sprawie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców zasad i warunków korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

W jednym przypadku spośród 10 analizowanych protokołów kontroli w związku z zaopatrywaniem się przez przedsiębiorcę w napoje alkoholowe zawierające powyżej 18% alkoholu u przedsiębiorców nieposiadających odpowiednich zezwoleń na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych decyzją Prezydenta Miasta Lublin cofnięto przedsiębiorcy zezwolenie z dnia 28 maja 2015 r. na sprzedaż i podawanie napojów zawierających powyżej 18% alkoholu przeznaczonych do spożycia w pijalni piwa. W wyniku odwołania przedsiębiorcy od powyższej decyzji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie decyzją z dnia 1 grudnia 2016 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

(akta kontroli t. I str. 110-112, 135-143, 150-152, 158-160, 170-172, 178-180, 187-189, 197-199, 205-207, 214-216)

b) Z każdej kontroli dokumentacji (objętych próbą) dotyczących przedsiębiorcy świadczącego usługi przewozu osób (taxi) sporządzono protokoły kontroli. Protokoły spełniały wymagania określone w art. 68 i 70-71 KPA.

W jednym przypadku spośród dziewięciu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykonywaniu transportu drogowego taksówką osobową przez ponad osiem miesięcy, w wyniku czego udzielono przedsiębiorcy ostrzeżenia. Cztery protokoły nie zostały podpisane przez kontrolowanych przedsiębiorców i zostały przekazane za pośrednictwem operatora pocztowego.

(akta kontroli t. II str. 44-45, 52-53, 60-61, 69-70, 77-78, 83-99, 104-105, 113-114, 122-123)

c) Ze wszystkich kontroli przedsiębiorców, wykonujących działalność regulowaną w zakresie odbierania odpadów komunalnych (objętych próbą) sporządzono protokoły kontroli spełniające wymagania określone w art. 68 i 70-71 KPA.

(akta kontroli t. I str. 323-328, 336-340, 348-352, 358-364, 371-375)

Według wyjaśnień Dyrektor Wydziału Audytu i Kontroli, działającej z upoważnienia Prezydenta Miasta, Urząd weryfikuje wykonanie zaleceń i decyzji zawartych w protokołach kontroli przedsiębiorców. W Wydziale Spraw Administracyjnych w zależności od rodzaju stwierdzonego uchybienia w protokole w przypadku błędnych danych w oświadczeniu o wartości sprzedaży kierowano wezwaniem do złożenia oświadczenia z poprawnymi danymi, w przypadku braków formalnych w dokumentacji (np. nieaktualny tytuł prawny do lokalu) wzywano przedsiębiorcę do dostarczenia aktualnego tytułu prawnego. W Wydziale Ochrony Środowiska w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wyznaczony zostaje termin ich usunięcia. W celu sprawdzenia realizacji zaleceń pokontrolnych wykonywana jest rekontrola lub wizja w terenie. W Wydziale Komunikacji stwierdzone nieprawidłowości zamieszcza się w protokole, wyznaczając termin ich usunięcia. Jeżeli po upływie wyznaczonego terminu zalecenia pokontrolne nie zostaną zrealizowane, wszczyna się postępowanie, które może kończyć się cofnięciem uprawnień przewozowych. W Biurze Nadzoru Właścicielskiego Dyrektor Biura egzekwuje od spółek terminowe przekazanie stosownych sprawozdań.

(akta kontroli t. I str. 9, 15)

W latach 2016-2020 (I kwartał) wpływy Urzędu z kar pieniężnych nałożonych na przedsiębiorców (w badanym zakresie) wynosiły łącznie 316 750,56 zł, w tym:

- 1) w Wydziale Ochrony Środowiska 294 750,56 zł, z tego:
 - kary pieniężne za przekazanie po terminie kwartalnych sprawozdań przez podmioty prowadzące działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wynosiły łącznie 2 700 zł, w tym: w 2018 r. - 1 200 zł i 2019 r. - 1 500 zł;
 - kary pieniężne nałożone na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za nierzetelne lub nieterminowe przekazanie sprawozdań wynosiły łącznie 28 800,56 zł, w tym: w 2017 r. – 6 500 zł, w 2018 r. – 12 300 zł, w 2019 r. – 8 686,56 zł oraz w I kw. 2020 r. – 1 314 zł;
 - kary pieniężne nałożone na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z tytułu nieprawidłowości w realizacji obowiązków wynikających z umów na odbiór i zagospodarowanie odpadów podpisanych z gminą Lublin wynosiły łącznie 263 250 zł, w tym: w 2016 r. – 39 850 zł, w 2017 r. – 7 500 zł, w 2018 r. – 124 000 zł, w 2019 r. – 91 900 zł;
- 2) w Wydziale Komunikacji w badanym okresie nałożono 22 kary pieniężne w łącznej kwocie 22 000 zł i były one nakładane na przewoźników za niezwrócenie licencji – na podstawie art. 95 a ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym;

3) w Wydziale Spraw Administracyjnych w zakresie działania referatu ds. punktów sprzedaży napojów alkoholowych nie były nakładane kary pieniężne na przedsiębiorców.

(akta kontroli t. I str. 9, 15-16)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednej spośród pięciu kontroli (objętych próbą kontrolną) przeprowadzonych przez pracowników WOŚ, dwa upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nie spełniały wymogów określonych w art. 79a ust.6 pkt. 3, 7 i 9 uosdg, tj. nie zawierały daty i miejsca wystawienia, wskazania przewidywanego terminu zakończenia kontroli oraz pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy.

Dyrektor WOŚ wyjaśniła, że upoważnienie nr 3/2017 oraz 4/2017 nie zawierało pouczenia, ponieważ omyłkowo zostało ono wpisane na Zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli. Kontrolowany został poinformowany o pouczeniu odbierając korespondencję urzędową, co potwierdził podpisem na zwrotce. Dodatkowo przedsiębiorca został pouczone o przysługujących mu prawach i obowiązkach ustnie przez pracowników wykonujących kontrolę w dniu kontroli, przed jej rozpoczęciem.

(akta kontroli t. I str. 223-224, 227-228, 321-322)

2. W jednym postępowaniu, z dziewięciu (objętych próbą kontrolną) przeprowadzonych przez pracowników WK, kontrola przedsiębiorcy (sprawa nr KM-TP-IV.7346.4.51.2016) została przeprowadzona w 32 dniu od skutecznego doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. W sprawie nie wystosowano ponownego zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli. Było to niezgodne z art. 79 ust. 4 uosdg, zgodnie z którym jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia.

Dyrektor WK wyjaśnił, że kontrola przedsiębiorcy (znak sprawy: KM-TP-IV.7346.4.51.2016) - została przeprowadzona w dniu jego zgłoszenia się to tu. Urzędu (8 listopada 2016 r.) czyli w 32-im dniu, licząc od dnia doręczenia zawiadomienia. Było to przeoczenie kontrolującego, któremu przyświecał cel kontroli i dodatkowy kłopot dla przedsiębiorcy, który zgłosił się w tym przypadku 2 dni po terminie - co wiązałoby się z odmową przeprowadzenia kontroli, odesłaniem zainteresowanego, ponownym wezwaniem i dodatkowym stawieniem się przedsiębiorcy do Urzędu.

(akta kontroli t. II str. 49-56, 192-194)

OCENA CZĄSTKOWA

Zgodnie z art. 79 ust. 1 uosdg oraz art. 48 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, wszyscy przedsiębiorcy przed rozpoczęciem u nich kontroli zostali zawiadomieni o zamiarze wszczęcia kontroli. W 23 spośród 24 postępowaniach podanych badaniu, wszczęcie kontroli nastąpiło w terminie od siedmiu do 30 dni lub za zgodą kontrolowanego w terminie krótszym niż siedem dni, a w jednym w 32 dniu od daty doręczenia zawiadomienia. W 23 spośród 24 spraw poddanych badaniu kontrolujący, zgodnie z art. 79a uosdg oraz art. 49 Prawa przedsiębiorców, posiadali stosowne upoważnienia. W jednym postępowaniu dwa upoważnienia nie zawierały daty i miejsca wystawienia, wskazania przewidywanego terminu zakończenia kontroli oraz pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy. Wszystkie kontrole objęte próbą kontrolną zostały przeprowadzone w zakresach wskazanych w upoważnieniach. We wszystkich skontrolowanych postępowaniach kontrolnych

przestrzegano czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym. Protokoły kontroli zawierały wymagane elementy i były podpisane przez osoby biorące udział w czynnościach lub przekazane za pośrednictwem operatora pocztowego.

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. Zapewnienie ochrony skarżącym na każdym etapie postępowania wyjaśniającego prowadzonego w Wydziale Spraw Administracyjnych oraz nieujawnianie ich danych osobowych osobom nieuprawnionym.
 2. Zamieszczenie przez Wydział Komunikacji Urzędu Miasta Lublin schematu kontroli przedsiębiorców w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Urzędu.
 3. Wystawianie upoważnień do kontroli przedsiębiorców zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów.
 4. Wszczytanie kontroli na zasadach i w terminach, o których mowa w art. 48 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców.
 5. Przeprowadzanie kontroli u każdego przedsiębiorcy świadczącego usługi przewozu osób (taxi) przynajmniej raz w okresie pięciu lat tj. zgodnie z art. 84 ust. 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 Lublinie. 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
wniosków

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

Lublin, 2 października 2020 r.

Kontroler
Katarzyna Kuzioła
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis