

Olsztyn 23 listopada 2021 r.



**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

FK-IV.431.15.2021

**Szanowny Pan
Tomasz Ewertowski
Wójt Gminy Lubawa
Fijewo 73
14-260 Lubawa**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 224), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono - w trybie zdalnym - w Urzędzie Gminy Lubawa, Fijewo 73, 14-260 Lubawa, NIP: 744-16-60-835, REGON: 510742882.

W okresie objętym kontrolą oraz w dniu kontroli stanowiska pełnili:

- **Pan Tomasz Ewertowski** – Wójt, wybrany na stanowisko w wyniku wyborów bezpośrednich w dniu 21 października 2018 r., obejmujący stanowisko 22.11.2018 r.;
- **Pan Marian Licznarski** – Zastępca Wójta, powołany na stanowisko w dniu 1 stycznia 2003 r., nadzorujący bezpośrednio pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania.

[akta kontroli str. 35]

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. do 22 września 2021 r. osobą odpowiedzialną za realizację zadania objętego kontrolą był inspektor zatrudniony w Referacie Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Zamówień Publicznych, podlegający bezpośrednio Zastępcy Wójta.

[akta kontroli str. 32, 89-92]

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Warmińsko – Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, Wydział Finansów i Kontroli, Oddział prowadzenia i koordynacji kontroli, w składzie:

- **Dorota Kusiewicz-Lauter** – starszy inspektor wojewódzki – przewodnicząca zespołu kontrolnego, upoważnienie do kontroli nr FK-IV.0030.636.2021 z 17 września 2021 r., wydane przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego;
- **Radosław Gazda** – starszy inspektor wojewódzki – członek zespołu kontrolnego, upoważnienie do kontroli nr FK-IV.0030.637.2021 z 17 września 2021 r., wydane przez Wojewodę Warmińsko – Mazurskiego.

[akta kontroli str. 6-9]

Kontrolę rozpoczęto 22 września 2021 r. i zakończono 5 października 2021 r., co zostało odnotowane w Księżce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją 1/2021.

[akta kontroli str. 87-88]

Kontrola została przeprowadzona w trybie zdalnym, tj. bez osobistej obecności kontrolerów, z wykorzystaniem narzędzi informatycznych do zgromadzenia materiału dowodowego, w celu ustalenia stanu faktycznego, a następnie dokonania oceny działalności jednostki kontrolowanej, a także sformułowania ewentualnych zaleceń pokontrolnych. Rozpoczęcie kontroli nastąpiło podczas wideokonferencji, w trakcie której okazano legitymacje służbowe kontrolerów, poinformowano o zasadach kontroli w trybie zdalnym, wymaganych dokumentach do kontroli oraz formach i terminie ich przekazywania. Upoważnienia kontrolerów do kontroli zostały przekazane do kontrolowanej jednostki za pośrednictwem platformy e-PUAP.

[akta kontroli str. 176]

Bieżąca kontrola była pierwszą kontrolą zewnętrzną z zakresu prowadzenia rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przeprowadzoną w Urzędzie Gminy Lubawa.

[akta kontroli str. str. 5b]

Przedmiotem kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia przez Gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących prowadzenia rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2019 r. poz. 2010, Dz.U z 2020 r. poz. 1439, Dz.U z 2021 r. poz. 888), zwanej dalej „ustawą”.

Okres objęty kontrolą – od 1 stycznia 2020 r. do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. 22 września 2021 r.

[akta kontroli str. 1-2, 12-30]

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 224) oraz art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1464), w związku z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, Dz.U. z 2021 r. poz. 162), zwanej dalej: „ustawą p.p.” oraz art. 9b ust. 1 i 2 ustawy.

Wójt Gminy Lubawa upoważnił inspektora zatrudnionego w Referacie Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Zamówień Publicznych do udzielania informacji podczas prowadzenia czynności kontrolnych.

[akta kontroli str. 32]

Zadania objęte kontrolą zostały ujęte w zakresie czynności pracownika realizującego zadanie oraz w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Lubawa, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 410/2018 Wójta Gminy Lubawa z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Lubawa.

[akta kontroli str. 89-139]

Na podstawie ustaleń kontroli działalność jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Powyższa ocena wynika z następujących ustaleń i ocen dokonanych w poszczególnych obszarach (zagadnieniach) objętych kontrolą:

1. Kompletność wniosków o wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

W badanym okresie, tj. od 1 stycznia 2020 r. do 22 września 2021 r. do Urzędu Gminy Lubawa wpłynęło łącznie 5 wniosków, z tego: 2 wnioski o dokonanie wpisu do Rejestru działalności regulowanej, zwanego dalej: „Rejestrem”, 2 wnioski w zakresie zmiany wpisu oraz 1 wniosek o wykreślenie wpisu.

[akta kontroli str. 5c-5d]

Wnioski o wpis do Rejestru zostały złożone na formularzu zawierającym wszystkie elementy, określone w art. 9c ust. 3 pkt 1-4 ustawy. Wraz z wnioskiem został złożony dowód uiszczenia opłaty skarbowej oraz oświadczenie, które zawierało dane wymagane art. 9c ust. 5 ustawy, tj.: firmę, oznaczenie siedziby i adres, numer identyfikacji podatkowej, podpis osoby uprawnionej do reprezentowania firmy ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz pełnionej funkcji.

W oświadczeniach przedsiębiorcy poświadczyli, że dane zawarte we wnioskach o wpis do Rejestru są kompletne i zgodne z prawdą oraz, że znane im są i spełniają warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości określone w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

[akta kontroli str. 61-67, 76-86]

W powyższym obszarze zwraca się jednakże uwagę na różnorodność formularzy wniosków o wpis/zmianę wpisu i oświadczeń, którymi posługują się przedsiębiorcy. I choć wnioski o wpis zawierają dane wymagane ustawą, to już w jednym z oświadczeń, stanowiącym

załącznik do wniosku o wpis o nr rej. 1431/P/20 wskazuje się na niekompletność pkt 2, którego zapisy nie zostały zaktualizowane, tj. rozszerzone o zapis „(...) oraz w przepisach wydanych na podstawie art. 9 d ust. 2 tej ustawy”. Treść ww. punktu została zmieniona z dniem 6 września 2019 r. na mocy art. 1 pkt 19 ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579).

[akta kontroli str. 61-67]

Powyższe braki aktualizacyjne można byłoby wyeliminować, poprzez publikację jednolitych wzorów, mając na względzie fakt, że przedsiębiorcy przesyłają również wnioski pocztą.

Na zadane w trakcie czynności kontrolnych pytanie, czy przedsiębiorca składając wniosek może skorzystać z gotowych, jednolitych wzorów i czy są one publikowane na stronie internetowej Urzędu oświadczone, że: „(...) przedsiębiorca może skorzystać z gotowych wzorów na miejscu”. Na dowód tego przesłano opracowany przez pracownika wzór wniosku o wpis do rejestru, wykreślenie, a także wzór oświadczenia.

[akta kontroli str. 70-71, 156-169]

Dalsza analiza ww. dokumentów wykazała, że na przygotowanych przez pracownika wzorach oświadczeń zamieszczono informację, że przedmiotowe oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego, który to przepis stanowi iż kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

[akta kontroli str. 71]

Należy podkreślić, że w ustawie brak jest unormowań, wskazujących na składanie oświadczenia o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pod rygorem odpowiedzialności karnej. W myśl przepisu art. 233 § 6 Kodeksu karnego, przepisy art. 233 § 1 – 3 oraz § 5 Kodeksu karnego stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Powyższe uchybienia wykazane w oświadczeniach, tj. niezaktualizowany człon pkt 2 oraz niewłaściwie zaproponowany przez pracownika we wzorze oświadczenia zapis o odpowiedzialności karnej (złożone przez przedsiębiorców oświadczenia były pozbawione zapisu o odpowiedzialności karnej), nie miały wpływu na ocenę realizowanego zadania, jednakże wskazują na konieczność sporządzenia poprawnych wzorów, które nie tylko będą zapewnić poprawność i aktualność zawartych w nich zapisów, ale przede wszystkim - w chwili ich wykorzystania - nie będą wprowadzać w błąd wnioskujących przedsiębiorców.

Odnosnie wniosku o wykreślenie z Rejestru ustalono, że został on złożony w związku z trwałym zakończeniem przez przedsiębiorcę prowadzonej działalności, polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Natomiast

wnioski o zmianę wpisu w pierwszym przypadku związane były z przekształceniem spółki, w drugim zaś informowały o zmianie adresu.

[akta kontroli str. 56-60,68-75, 152-155]

W powyższym obszarze stwierdzono uchybienie polegające na niezastosowaniu obowiązującego trybu przyjęcia wniosku, określonego w art. 32 ust. 1, 2 i 3 ustawy p.p. Stosownie do ww. przepisu, właściwy organ, przyjmując wniosek, niezwłocznie potwierdza jego przyjęcie. Potwierdzenie powinno zawierać: wskazanie daty wpływu oraz przewidywanego terminu rozpatrzenia wniosku, dane kontaktowe organu, pouczenie o przysługujących przedsiębiorcy środkach prawnych oraz stosowne pouczenie w zakresie milczącego załatwienia sprawy.

Ustalono, że bezpośrednio po wpłynięciu wniosków do Urzędu, każdorazowo na pierwszej stronie pisma umieszczano pieczęć wpływu, która określała nazwę podmiotu, datę wpływu, a także numer z rejestru przesyłek wpływających do Urzędu.

W związku z powyższym zadano pytanie, co było przyczyną niewydawania potwierdzeń oraz w jaki sposób były składane wnioski? Wójt Gminy Lubawa wyjaśnił, że: „Pracownik urzędu zrezygnował z wydawania potwierdzenia przyjęcia wniosku z uwagi na załatwianie spraw bez zbędnej zwłoki, a wnioski były składane zarówno pisemnie jak i drogą pocztą”.

Dodatkowo, wraz z wyjaśnieniem, dosłano opracowany przez pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania wzór potwierdzenia przyjęcia wniosku, który zawierał elementy wymagane przepisami ustawy, jednakże nie był wykorzystywany w praktyce.

[akta kontroli str. 155b, 156-157]

Nawiązując do wyjaśnienia Pana Wójta oraz na podstawie przesłanej dokumentacji, ciężko jest jednoznacznie stwierdzić, które wnioski wpłynęły drogą pocztową, a które zostały złożone osobiście. I choć zaświadczenia były wydawane w terminie, zwykle od 1 do 4 dni od wpływu wniosku, (wysyłane pocztą) - w przypadku wniosków złożonych osobiście - należałoby zgodnie z przepisami prawa wydać przedmiotowe potwierdzenie przyjęcia tak, aby składający wniosek przedsiębiorca, jeszcze w siedzibie Urzędu, został pouczony o przysługujących mu środkach prawnych.

Skutkiem ww. uchybienia jest naruszenie obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1, 2 i 3 ustawy p.p. poprzez niezachowanie właściwego trybu przyjęcia wniosku, a co za tym idzie, niepoinformowanie przedsiębiorców o: terminie rozpatrzenia wniosku, przysługujących im środkach prawnych oraz skutkach milczącego załatwienia sprawy.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. uchybień jest inspektor zatrudniony w Referacie Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Zamówień Publicznych oraz osoba bezpośrednio nadzorująca.

2. Wydawanie zaświadczeń oraz dokonywanie wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Zgodnie z art. 9ca ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu wniosku o wpis

wraz z dokumentami, o których mowa w art. 9c ust. 4 ustawy. Stosownie do art. 9b ust. 5 ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje z urzędu zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru.

Zaświadczenie powinno zostać wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni, zgodnie z art. 217 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), zwanej dalej: „k.p.a.”.

W badanym okresie, tj. od 1 stycznia 2020 r. do 22 września 2021 r., na podstawie 5 wniosków złożonych przez przedsiębiorców, Wójt Gminy Lubawa dokonał w Rejestrze:

- 2 wpisów poprzez wydanie zaświadczenia,
- 2 zmian wpisu poprzez wydanie zaświadczenia,
- 1 wykreślenia wpisu potwierdzonego pismem.

[akta kontroli str. 5c-5d, 56-86, 152-154]

W wyniku weryfikacji dokumentacji objętej kontrolą stwierdzono, że wpisu do Rejestru dokonano w ustawowym terminie, tj. w terminie 7 dni od dnia wpływu kompletnego wniosku o wpis. Zgodnie z art. 9c ust. 6 i 7 ustawy, wpis dokonany został z chwilą zamieszczenia danych w rejestrze, co wiązało się z nadaniem przedsiębiorcy numeru rejestrowego. W dniu dokonania wpisu Wójt Gminy Lubawa - działając w oparciu o przepis art. 9g ust. 5 ustawy oraz art. 217 § 3 k.p.a. - potwierdził dokonanie powyższych czynności w drodze zaświadczenia.

W okresie objętym kontrolą wydano również 2 zaświadczenia w związku ze zmianą danych w Rejestrze. W przypadku sprawy GKIZP.6233.8.2020, zmiana dotyczyła przekształcenia spółki, a przedsiębiorca składając wniosek, wystąpił jednocześnie o wydanie stosownego zaświadczenia, potwierdzającego dokonanie zgłoszonych zmian. Zaświadczenie zostało wydane w terminie określonym w art. 217§3 k.p.a., z jednoczesnym wprowadzeniem stosownych informacji w Rejestrze.

[akta kontroli str. 56-60, 68-75]

Nieprawidłowość stwierdzono w przypadku sprawy nr GKIZP.6233.20.2021, gdzie zaświadczenie potwierdzające zgłoszoną zmianę wpisu, wydano bez wyraźnego wniosku przedsiębiorcy.

Na zadane w trakcie czynności kontrolnych pytanie, co było przyczyną zaistniałej sytuacji, działający z upoważnienia Wójta, Sekretarz Gminy wyjaśnił, że: „*We wniosku z 22.06.2021 r. o zmianę wpisu w rejestrze działalności regulowanej podmiot nie ubiegał się o wydanie zaświadczenia. 23 lipca 2021 r. przedstawiciel firmy zwrócił się do pracownika urzędu z prośbą o wydanie zaświadczenia, po czym przesłał wiadomość e-mail z dowodem dokonania opłaty skarbowej. Po otrzymaniu opłaty 26.07.2021 r. wydano zaświadczenie o zmianie wpisu. Zmiana wpisu w rejestrze działalności regulowanej na stronie BIP została dokonana w terminie*”.

[akta kontroli str. 68-75, 156-158]

Analizując nadesłane akta sprawy przedsiębiorcy, nie można jednoznacznie stwierdzić, na podstawie jakiego dokumentu organ wydał zaświadczenie, gdyż z treści maila nie wynika, aby informacja o uiszczeniu w dniu 23.07.2021 r. opłaty skarbowej za wydanie zaświadczenia, dotyczącego zmiany adresu we wpisie do Rejestru wraz z dowodem wniesionej opłaty, mogła zostać jednoznacznie uznana za wniosek, gdyż w ocenie kontrolujących jest to jedynie informacja o wniesieniu opłaty wraz z załącznikiem.

Ponadto w wyjaśnieniach jednoznacznie podkreślono fakt, że przedsiębiorca składając wniosek o zmianę, nie wnioskował jednocześnie o wydanie zaświadczenia. Uczynił to dopiero w późniejszym terminie, po miesiącu, tj. 23 lipca, zwracając się z prośbą do pracownika. Forma „zwrócenia się” nie została doprecyzowana, z akt sprawy również nie wynika, aby był to wniosek.

Zgodnie z wyrokiem syng. IV SA/Po 1623/20 z dnia 14 kwietnia 2021 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, postępowanie o wydanie zaświadczenia jest postępowaniem o charakterze wnioskowym i to na wnioskodawcy, jako na inicjatorze tego postępowania, spoczywa obowiązek wykazania swego interesu prawnego. Wymagania, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie zaświadczenia - będący w istocie rodzajem "podania" w rozumieniu art. 63 k.p.a. - wynikają z art. 63 § 2 i art. 217 § 2 k.p.a. Zatem wniosek taki musi zawierać wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie (art. 63 § 2 k.p.a.), a także wskazanie interesu prawnego lub przepisu prawa, z których wynika obowiązek wydania zaświadczenia. Wniosek pisemny powinien ponadto być podpisany przez wnoszącego (art. 63 § 3 zd. pierwsze k.p.a.).

Wobec powyższego wydanie w tym przypadku zaświadczenia bez wyraźnej woli strony stanowi nieprawidłowość, skutkującą naruszeniem art. 217 k.p.a.

Osobą odpowiedzialną jest pracownik realizujący zadanie, nad którym bezpośredni nadzór sprawował Zastępca Wójta Gminy Lubawa.

W okresie objętym kontrolą wpłynął jeden wniosek o wykreślenie wpisu z Rejestru. Zgodnie z art. 9cb ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta wykreśla przedsiębiorcę z rejestru na jego wniosek, a także po uzyskaniu informacji z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo Krajowego Rejestru Sądowego o wykreśleniu przedsiębiorcy. W aktach sprawy złożono stosowne potwierdzenie dokumentujące ww. czynność.

[akta kontroli str. 152-154]

Na podstawie wydruków z CEIDG oraz Krajowego Rejestru Sądowego stwierdzono, że informacje dotyczące wpisu do Rejestru oraz wykreślenia wpisów z Rejestru były przekazywane do CEIDG, stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1291, Dz.U z 2020 r. poz. 2296).

[akta kontroli str. 159-165]

3. Prowadzenie rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Podczas czynności kontrolnych stwierdzono, iż zgodnie z art. 9b ust. 2 ustawy, w Urzędzie Gminy Lubawa prowadzony jest w formie elektronicznej rejestr działalności regulowanej. Rejestr prowadzony jest jako odrębna baza i zawiera elementy wymienione w art. 9b ust. 4 ustawy, tj.: nazwę firmy, oznaczenie siedziby i adres / imię nazwisko i adres przedsiębiorcy; numer identyfikacji podatkowej NIP; rodzaj odbieranych odpadów komunalnych; numer rejestrowy.

Rejestr został udostępniony w wersji elektronicznej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Lubawa.

Według stanu na dzień 22 września 2021 r. w rejestrze figurowało 10 przedsiębiorców posiadających uprawnienia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wszystkie informacje, dotyczące 2 wpisów, 2 zmian i 1 wykreślenia zostały uwzględnione w prowadzonym Rejestrze.

[akta kontroli str.136-155]

4. Wydawanie decyzji o odmowie wpisu przedsiębiorcy do rejestru.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 września 2021 r. nie wydawano decyzji o odmowie dokonania wpisu do rejestru działalności regulowanej.

[akta kontroli str. 5b]

5. Wydawanie decyzji o wykreśleniu z urzędu wpisu z rejestru działalności regulowanej.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 września 2021 r. nie wydawano decyzji o wykreśleniu z urzędu wpisu z rejestru działalności regulowanej.

[akta kontroli str. 5b]

6. Przekazywanie marszałkowi województwa wykazów podmiotów wpisanych w danym roku do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru.

W myśl art. 9c ust. 9 i 10 ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa wykaz podmiotów wpisanych w danym roku do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru, zawierający dane, o których mowa w art. 9b ust. 4 ustawy, w terminie do końca stycznia następnego roku po okresie objętym wykazem.

W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy Lubawa był zobowiązany do przekazania Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego następujących wykazów:

- wykaz podmiotów wpisanych do Rejestru,
- wykaz podmiotów wykreślonych z Rejestru.

W toku czynności kontrolnych stwierdzono, że przekazany został jedynie wykaz podmiotów wpisanych w 2020 r. do Rejestru. Przedmiotowy Rejestr zawierał elementy wskazane w art. 9b ust. 4 ustawy, jednakże został przekazany z przekroczeniem terminu, określonego w art. 9c ust. 10 ustawy (zamiast do 31 stycznia 2021 r. wykaz przekazano 2 lutego 2021 r.)

[akta kontroli str. 140-145]

Powyższe Sekretarz Gminy Lubawa wyjaśnił tym, że: „W 2021 r. 31 stycznia 2021 r. przypadał w niedzielę - w wyniku nieuwagi - zamiast w pierwszym wolnym terminie, tj. 01.02.2021 r. pracownik wysłał wykaz dnia następnego”.

Z uwagi na fakt, że przekroczenie terminu było nieznaczne, powstałe uchybienie nie miało większego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

[akta kontroli str. 156-158]

W toku czynności kontrolnych stwierdzono jednakże, że w przesłanym wykazie nie uwzględniono podmiotu wykreślonego w 2020 r. z Rejestru. Na powyższe wskazują informacje zawarte w piśmie Wójta Gminy Lubawa z 02.02.2021 r. skierowanym do Marszałka Województwa, w którym błędnie się informuje, że z Rejestru nie został wykreślony żaden podmiot.

[akta kontroli str. 68-69]

Powyższe zaniechanie należy uznać za uchybienie, skutkujące naruszeniem art. 9c ust. 9 i 10 ustawy, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje marszałkowi województwa wykaz podmiotów wpisanych w danym roku do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wykreślonych z tego rejestru

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. uchybień jest inspektor zatrudniony w Referacie Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Zamówień Publicznych, Urzędu Gminy Lubawa oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

7. Pobieranie opłat z tytułu wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Zgodnie z częścią I ust. 36 pkt 9a Wykazu podmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia, stanowiącego załącznik do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.), stawka opłaty skarbowej od dokonania wpisu do rejestru działalności regulowanej podmiotu wykonującego działalność na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynosi 50 zł.

Analiza dokumentacji przedłożonej do kontroli wykazała, że przedsiębiorcy składający wnioski o wpis do Rejestru wnieśli opłatę w wymaganej wysokości oraz w terminie, wynikającym z art. 6 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, tj. z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty. Dowód zapłaty został przedłożony wraz z wnioskiem o wpis do Rejestru.

[akta kontroli str. 61-67,]

Nieprawidłowość stwierdzono w przypadku opłaty za wydanie zaświadczenia nr GKIZP.6233.8.2020 z 17 listopada 2020 r., potwierdzającego zmianę danych w Rejestrze, która to opłata została uiszczona dopiero 23.11.2020 r. (data wpływu wniosku do Urzędu – 13.11.2020 r.)

[akta kontroli str. 56-60]

Zgodnie z art. 6 ustawy o opłacie skarbowej, obowiązek uiszczenia opłaty od wydania zaświadczenia powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia.

Na zadane w trakcie czynności kontrolnych pytanie, co było przyczyną wydania zaświadczenia bez wcześniejszego wniesienia przez przedsiębiorcę opłaty, wyjaśniono w ten sposób, że: „Przyczyną była nieprawidłowa weryfikacja wniosku przez pracownika merytorycznego. Po ponownym przeanalizowaniu wniosku i wykryciu braku opłaty skarbowej, pracownik skontaktował się z przedstawicielem firmy w celu dokonania opłaty skarbowej w wysokości 17 zł, która wpłynęła 23.11.2021 r.”.

[akta kontroli str. 56-58]

W aktach sprawy brak dokumentów potwierdzających wezwanie przedsiębiorcy do uzupełniania brakującej opłaty skarbowej za wydanie zaświadczenia. Powyższe zaniechanie skutkowało naruszeniem art. 261 §1 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni.

W aktach sprawy nie znaleziono jakiegokolwiek informacji/pisma/notatki potwierdzającej fakt wezwania przedsiębiorcy do uzupełnienia braku, czym naruszono dodatkowo zasadę pisemności postępowania, opisaną w art. 14 KPA.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości jest inspektor zatrudniony w Referacie Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Zamówień Publicznych, Urzędu Gminy Lubawa oraz osoba bezpośrednio go nadzorująca.

8. Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy:

- **liczba przeprowadzonych kontroli;**
- **wyniki kontroli;**
- **zalecenia pokontrolne.**

Na podstawie art. 9u ust. 1 ustawy na wójta, burmistrza, prezydenta miasta został nałożony obowiązek sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. Do 29 kwietnia 2018 r. zagadnienie dotyczące obowiązku prowadzenia kontroli w zakresie rejestru działalności regulowanej wynikało z art. 70 ustawy o s.d.g., który stanowił, że spełnianie przez przedsiębiorcę warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej podlega kontroli, w szczególności przez organ prowadzący rejestr danej działalności, a od 30 kwietnia 2018 r. - z art. 43 ust. 7 ustawy p.p.

Od 6 września 2019 r., w stosunku do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany prowadzić kontrolę, o której mowa powyżej, co najmniej raz na dwa lata.

W toku czynności kontrolnych ustalono, że w okresie objętym kontrolą, organ nie przeprowadzał kontroli przedsiębiorców pod kątem spełniania przez nich warunków

wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Powyższe Wójt Gminy Lubawa wyjaśnił w ten sposób, że: (...) *Gmina Lubawa przekazała zadania gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, Związkowi Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”. Z przekazywanych sprawozdań podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości podmiotów, wpisanych do rejestru działalności regulowanej wynika, że tylko firma KOMA OLSZTYN Sp. z o.o. odbierała odpady komunalne z terenu Gminy Lubawa. Firma ta została wybrana w drodze zamówienia publicznego na Odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Sektora III (w którym znajduje się Gmina Lubawa), ogłoszonego przez Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”. W związku z powyższym Związek Gmin, jako zamawiający, kontroluje wykonawcę zamówienia, firmę KOMA OLSZTYN Sp. z o.o. Do tej pory Gmina Lubawa nie przeprowadzała żadnej kontroli”.*

[akta kontroli str. 156-158, 166-167]

Zgodnie z art. 64 ustawy o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 713), gminy mogą tworzyć związki międzygminne, w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku.

Jak poinformował Wójt, cyt. *„Gmina Lubawa przystąpiła do Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” w oparciu o uchwałę Nr XXVIII/161/05 z 30 czerwca 2005 r. Rady Gminy Lubawa, przyjmując Statut Związku Gmin. Gmina Lubawa została przyjęta do Związku Gmin uchwałą z 19 października 2005 r. Nr XI/24/2005 Zgromadzenia Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”.*

Zgodnie z § 7 ust. 1 Statutu Związku Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko” (Dz. Urz. woj. warm-mazur. z dnia 20 marca 2013 r. Poz. 1267), Związek wykonuje zadania publiczne w zakresie dotyczącym:

- 1) gospodarki odpadami komunalnymi, w tym unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,
- 2) budowy i eksploatacji Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Rudnie,
- 3) organizacji i systemu logistycznego zbiórki odpadów.

Na podstawie przepisu § 8 Związek wykonuje zadania własne gmin zrzeszonych przekraczające ich możliwości organizacyjne i finansowe w zakresie, dotyczącym wdrażania i koordynowania programów rozwoju ekologicznego, w tym:

- 1) edukacji ekologicznej społeczeństwa,
- 2) ochrony ziemi i krajobrazu przed odpadami komunalnymi i przemysłowymi,
- 3) organizacji systemu selektywnej zbiórki odpadów na terenie działania Związku.

Stosownie do przepisu § 9 ust. 2 Związek reprezentuje interesy gmin - członków Związku w zakresie objętym przedmiotem jego działania.

[akta kontroli str. 166-167]

Ponadto Statut przewiduje, że na zgodny wniosek gmin - członków Związku, przyjęty w trybie przewidzianym w przepisach ustawy, mogą być przez Związek przejęte inne zadania publiczne wykonywane przez gminy.

Obowiązek kontroli określony w art. 9u ust. 1a ustawy dotyczy podmiotów faktycznie odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Sam fakt wpisania do rejestru, o którym mowa w art. 9c ustawy nie oznacza, że podmiot taki odbiera odpady komunalne na terenie gminy, a tym samym, że znajduje się w kręgu podmiotów, co do których gmina ma kompetencje kontrolne wynikające z art. 9u ust. 1a ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 4 listopada 2014 r. (II SA/OI 899/14), wskazał, że *w braku definicji ustawowej "podmiotu odbierającego odpady" - za podmiot taki należy uznać "podmiot, który odbiera". Nie jest to pojęcie równoznaczne z "podmiotem wpisanym do rejestru"*. Celem ustanowienia przymusu przeprowadzania kontroli było ustalenie czy przedsiębiorca odbierający odpady z terenu gminy, zgodnie ze złożonym oświadczeniem, spełnia warunki wymagane prawem do wykonywania takiej działalności regulowanej. W świetle powyższego stwierdzić należy, że w stosunku do podmiotów nieprowadzących w konkretnej gminie faktycznej działalności, kontrola taka jest bezprzedmiotowa - gdyż pozostaje obojętna dla celu zamierzonego przez ustawodawcę.

Z powyższego wynika, że Gmina Lubawa przekazała Związkowi do realizacji zadania gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W kręgu przekazanych Związkowi kompetencji nie znajduje się prowadzenie rejestru działalności regulowanej, do prowadzenia którego – jako zadanie zlecone - gmina jest zobowiązana na mocy art. 9b ustawy.

Mając powyższe na uwadze uznaje się, że obowiązek dokonywania kontroli spełniania przez przedsiębiorców warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie jest realizowany, co należy uznać za nieprawidłowość.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, iż z chwilą złożenia wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej, jedynym dowodem na spełnienie przez przedsiębiorcę - wykonującego czynnie działalność - wymagań, jakie powinien on spełniać, jest stosowne oświadczenie o treści wskazanej w art. 9c ust. 4 pkt 2 ustawy. Dopiero kontrola przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy pozwoli organowi ustalić, czy podmiot wpisany do rejestru i prowadzący działalność, spełnia wymagania określone w art. 9d ust. 1 ustawy. Należy również mieć na względzie prewencyjną funkcję kontroli, która pozwala na niedopuszczenie do wystąpienia nieprawidłowości, czy też minimalizuje ryzyko ich wystąpienia – co jest z pewnością lepszym rozwiązaniem niż

reagowanie dopiero w przypadku zgłoszeń przez mieszkańców gminy o nieprawidłowym wykonywaniu zadań przez przedsiębiorców.

Skutkiem ww. nieprawidłowości jest naruszenie art. 9u ust. 1a ustawy, poprzez brak przeprowadzenia kontroli spełniania przez przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej w tym zakresie, co utrudnia sprawowanie właściwego nadzoru nad podmiotami wpisanymi do Rejestru.

Osobą odpowiedzialną za powstanie ww. nieprawidłowości jest Wójt Gminy Lubawa

9. Realizacja zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na prowadzeniu rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w tym: liczba osób realizujących zadanie, inne zadania wykonywane przez pracownika / pracowników, czas przeznaczony na realizację zadania, proporcje zadania zleconego do innych zadań, realizowanych przez pracownika / pracowników.

Zadania objęte kontrolą realizowane są przez jednego pracownika Urzędu Gminy Lubawa, tj. inspektora zatrudnionego w Referacie Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Zamówień Publicznych.

Jak wynika z oświadczenia złożonego przez Sekretarza Gminy: „*Udział zadania objętego kontrolą w stosunku do wszystkich zadań ujętych w zakresie czynności pracownika odpowiedzialnego za realizację zadania w ujęciu rocznym, miesięcznym i tygodniowym wynosi 1%*”.

[akta kontroli str.156-158]

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:

1. Prowadzenie kontroli spełniania przez przedsiębiorców warunków wymaganych prawem do wykonywania działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. art. 43 ust. 7 ustawy p.p. oraz art. 9u ustawy.
2. Każdorazowe wydawanie stronom potwierdzenia przyjęcia wniosku, zgodnie z dyspozycją art. 32 ust. 1-3 ustawy p.p.
3. Usunięcie z przygotowanego przez pracownika wzoru oświadczenia informacji o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, wynikającej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego, który to przepis stanowi, że kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym

na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

4. Wydawanie zaświadczeń dopiero po wniesieniu przez przedsiębiorcę opłaty, stosownie do art. 6 ustawy o opłacie skarbowej, zgodnie z którym obowiązek uiszczenia opłaty od wydania zaświadczenia powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia. W przypadku niewniesienia opłaty, wzywam przedsiębiorcy do uzupełnienia braków.
5. Wydawanie zaświadczeń na podstawie wyraźnego wniosku strony, zgodnie z wymogami art. 217 k.p.a.
6. Przekazywanie marszałkowi województwa, zgodnie z art. 9c ust. 9 i 10 ustawy, wykazu podmiotów nie tylko wpisanych w danym roku do rejestru działalności regulowanej, ale również wykreślonych z tego rejestru, w terminie do końca stycznia następnego roku po okresie objętym wykazem.

Proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 20 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

**WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI**

Artur Chojecki

.....
(dokument podpisany podpisem elektronicznym)